

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

DISSERTAÇÃO

**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

2015



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**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

Sob a Orientação da Professora

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Curso de Mestrado Profissional em Gestão da UFRRJ.

Seropédica, RJ
2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

ADEMIR RIBEIRO PREDES JUNIOR

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre, no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 26/05/2015.

Banca Examinadora:

Dra. Maria Gracinda Carvalho Teixeira
(Orientadora)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Dra. Heloisa Guimarães Peixoto Nogueira
(Examinador interno)
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Dra. Eliane Ribeiro de Almeida da Silva Bessa
(Examinador externo)
Universidade Federal do Rio de Janeiro

DEDICATÓRIA

À Fabiane e Lucas,
minha família e minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiro à minha esposa Fabiane e meu filho Lucas, por estarem ao meu lado nas etapas do mestrado e me apoiarem com muito amor nos períodos mais difíceis.

Aos meus pais Ademir e Deise e à minha irmã Aline, meus sogros Henrique e Maura e minha cunhada Roberta, que prestaram sempre apoio nos tempos que mais precisei.

A toda minha família e aos verdadeiros amigos, pela compreensão da minha ausência nesse período.

À Professora Dr.^a Maria Gracinda Carvalho Teixeira, pela confiança no meu trabalho, pelas ricas discussões e aconselhamentos, fundamentais no desenvolvimento desta pesquisa e pelo carinho em todos os momentos dessa caminhada.

Aos professores do MPGE/UFRRJ, pelos momentos inesquecíveis em sala de aula e nos eventos do mestrado e à Secretaria do curso, em especial para Laura, por sempre atender com presteza minhas demandas.

Aos colegas da turma 2013 do MPGE/UFRRJ, que compartilharam comigo a jornada do mestrado, em especial aos amigos Antônio, Carlos Otávio e Sandro pelo companheirismo.

Aos colegas da turma de 2012 do MPGE/UFRRJ, em especial os colegas Hudson, Júlio, Marcelo, Leonardo e André pela ajuda com seus conhecimentos.

Aos entrevistados, pelo tempo gentilmente disponibilizado e pelos seus conhecimentos transmitidos.

Aos membros das bancas de qualificação e de defesa, que dispuseram do seu tempo e contribuíram com valiosas sugestões para a melhoria da pesquisa.

Ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (PPGDT), pelo bom convívio durante as disciplinas externas que ali cursei.

Aos meus colegas de trabalho da UFRRJ, em especial os companheiros da Pró-Reitoria de Extensão e do Departamento de Esportes e Lazer, que me apoiaram muito na minha trajetória no Mestrado.

A cada pessoa que confiou, colaborou e acreditou na realização desta pesquisa.

RESUMO

PREDES JUNIOR, Ademir R. **A Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira.** 2015, 157 p. Dissertação (Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

A pesquisa analisa a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica o estudo da edificação do Plano Diretor Participativo (PDP) de uma organização pública de ensino superior brasileira, a UFRRJ. O Plano Diretor (PD) é tradicionalmente um instrumento de planejamento e gestão que caracteriza os objetivos para o território municipal. Ao longo dos anos, outros espaços foram se utilizando dos planos diretores como as universidades públicas brasileiras. A discussão sobre o papel do PD de um campus universitário remete à dimensão da participação quando o plano se predispõe a ser um instrumento de planejamento participativo. A suposição inicial da pesquisa foi que a edificação do PD, no âmbito de uma universidade, que se dispõe a ser participativa, deve envolver a comunidade acadêmica e os agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão que dizem respeito ao PD, a começar pela disseminação e fácil acesso às informações, tornando mais transparente e acessível, a construção desse instrumento. Entretanto, os achados da pesquisa acenam para uma situação que contraria o sentido de participação, considerando-a em sua magnitude, o qual aponta que não há participação sem que ocorra a democratização dos processos decisórios. Assim, a ideia de construir um plano diretor participativo, que mobilize a comunidade acadêmica, buscando sentido social e ambiental para a gestão de seu território, articulado às instituições locais do seu entorno cai por terra quando na prática não consegue alcançar a dimensão da participação anunciada na ideia do PD. A pesquisa conclui que os planos diretores de *campi* universitários têm apresentado importantes avanços para o planejamento e a gestão do território das universidades; entretanto, ao assumir que este tenha como premissa a participação das pessoas, sua gestão deve buscar a universalização do acesso às informações e, sobretudo, a democratização dos processos de tomada de decisão, pois sem levar a cabo essa premissa estará comprometida a intenção original do PDP de ser, como o seu título anuncia, participativo.

Palavras-chave: Participação; Planejamento; Plano Diretor; Gestão Pública; Universidade Pública.

ABSTRACT

PREDES JUNIOR, Ademir Ribeiro. **The dimension of Participation in planning: a study of the building of the participative master plan of a public institution of higher education in Brazil.** 2015, 156 p. Dissertation (Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2015.

The research analyzes the dimension of participation in the planning, taking as a basis the empirical study of building Participative Master Plan (PMP) of a public organization of Brazilian higher education, the UFRRJ. The Master Plan (MP) is traditionally a planning and management tool that characterizes the objectives for the municipal territory. Over the years, other spaces were using the master plans such as the Brazilian public universities. The discussion on the role of the MP of a university campus refers to the dimension of participation when the plan predisposes to be an instrument of participatory planning. The initial assumption of the study was that the building of MP, in the context of a university, which has to be participatory, should involve the academic community and the social agents in the vicinity of the campus in decision-making processes concerning the MP, starting with the dissemination and easy information access, making more transparent and accessible the construction of this instrument. However, the findings of the research beckon for a situation that contradicts the sense of participation, considering it in its magnitude, which suggests that there is no participation without the democratization of decision-making processes. Thus, the idea of building a participative master plan, which incorporates the mobilization of the academic community, which should be articulated to the local institutions, falls to the ground when in practice, cannot reach the participatory dimension which is encompassed within the intent of the PD. The research concludes that the master plans of university campuses have brought important advances for planning and management of universities; however, to realize its participatory premise it requires that its management must seek to provide universal access to information and, specifically, the democratization of the decision-making processes, otherwise, it will comprised the original intention of the PDP in question.

Keywords: Participation; Planning; Master Plan; Public Management; Public University.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Interpretações e Vertentes do Planejamento Participativo	48
Quadro 2 – Graus de Intensidade da Participação	54
Quadro 3 – Benefícios do Processo Participativo	59
Quadro 4 – Sujeitos Iniciais da Pesquisa e Critérios para Seleção.....	68
Quadro 5 – Categorias de Análise da Pesquisa	70
Quadro 6 –Universidades Públicas Brasileiras que Divulgam seus Planos Diretores	76
Quadro 7 – Configuração Final dos Entrevistados na Pesquisa de Campo.....	94
Quadro 8 – Categorias e Subcategorias de Análise	95
Quadro 9 – Quadro Síntese da Subcategoria Noção verbalizada de participação.....	99
Quadro 10 – Quadro Síntese da Subcategoria Formas de Participação	106
Quadro 11 – Quadro Síntese da Subcategoria Fatores que afetam a participação	113
Quadro 12 – Quadro Síntese da Subcategoria Qualificação dos participantes elegíveis	117
Quadro 13 – Quadro Síntese da Subcategoria Definição dos participantes do PDP-UFRRJ.	119
Quadro 14 – Quadro Síntese da Subcategoria Motivações dos Participantes	123
Quadro 15 – Quadro Síntese da Subcategoria Modelo Participativo do PDP-UFRRJ	128
Quadro 16 – Quadro Síntese da Subcategoria Legitimidade e Validade do Instrumento	135

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Método de Fung de Seleção para a Participação.....	58
Figura 2 – Distribuição do Montante de Resíduo Sólido gerado por Instituto e/ou Unidade na UFRRJ	86

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Uso do Solo e Cobertura Vegetal da UFRRJ - campus Seropédica	81
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS

ADUR	Associação dos Docentes da UFRRJ
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BDG	Base de Dados Georreferenciada
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CEPEA	Conselho de Pesquisa, Ensino e Extensão
CF	Constituição Federal
CNDU	Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano
CONCIS	Conselho da Cidade de Seropédica
CONSU	Conselho Universitário
CTUR	Colégio Técnico da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
DAU	Departamento de Arquitetura e Urbanismo
DENG	Departamento de Engenharia
DEQUIM	Departamento de Química
DS	Departamento de Solos
DTPE	Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
IES	Instituição de Ensino Superior
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
LAGEOP	Laboratório de Geoprocessamento da UFRJ
LGA	Laboratório de Geoprocessamento Aplicado da UFRRJ

MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PD	Plano Diretor
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PDP	Plano Diretor Participativo
PEM	Planejamento Estratégico Municipal
PNR	Próprios Nacionais Residenciais
PL	Projeto de Lei
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RMRJ	Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SGA	Sistema de Gestão Ambiental
SINTUR	Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos da UFRRJ
SITRes	Sistema Integrado de Resíduos
SNHRU	Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana
STF	Supremo Tribunal Federal
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UnB	Universidade de Brasília
UNICAMP	Universidade de Campinas

USP

Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO	15
1.1 Contextualização.....	15
1.2 O Problema da Pesquisa	22
1.3 Suposição da Pesquisa	25
1.4 Objetivos.....	25
1.4.1 Objetivo Geral.....	25
1.4.2 Objetivos Específicos	25
1.5 Delimitação do Estudo.....	26
1.6 Relevância da Pesquisa.....	26
1.7 Estrutura da Dissertação	27
II. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	29
2.1 Plano Diretor: Origem e Dimensões.....	29
2.1.1 Breve Delineamento Histórico do Plano Diretor	29
2.1.2 Precedente Histórico do Plano Diretor no Brasil.....	31
2.1.3 Plano Diretor Como Instrumento Técnico-Político de Gestão a partir do Estatuto da Cidade	34
2.2 Plano Diretor no Contexto do Planejamento Urbano	40
2.2.1 Planejamento físico-territorial ou sistêmico	40
2.2.3 Planejamento Participativo	44
2.3 Dimensão da Participação no Planejamento: Interpretações, Vertentes e Escalas.....	49
2.4 Plano Diretor e Participação nos <i>Campi</i> Universitários	61
III. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	65
3.1 Tipo de Pesquisa	65
3.2 Coleta de Dados	66
3.2.1 Pesquisa Documental.....	66
3.2.2 Pesquisa com Fontes Orais e Observação.....	67
3.3 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa e Critérios de Seleção	68
3.4 Tratamento e Análise dos dados	69
3.4.1 Categorias de Análise	70

3.5	Questões norteadoras das entrevistas:.....	71
3.6	Limitações dos Métodos de Coleta e Tratamento de Dados.....	71
IV. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA		73
4.1	Análise dos Dados da Pesquisa Documental.....	73
4.1.1	Contexto Institucional Atual.....	73
4.1.2	Planos Diretores de Universidades Públicas Brasileiras.....	75
4.1.3	Breve Histórico do Plano Diretor Participativo da UFRRJ	78
4.1.4	As Audiências Públicas do PDP-UFRRJ.....	87
4.1.5	O Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica	89
4.2	Análise dos Dados Empíricos – Entrevistas e Observação	92
4.2.1	Categoria de Análise: PARTICIPAÇÃO.....	95
A)	Noção Verbalizada de Participação	96
B)	Formas de Participação	99
C)	Fatores que afetam a participação.....	106
4.2.2	Categoria de Análise: PARTICIPANTE	114
D)	Qualificação dos participantes elegíveis.....	114
E)	Definição dos participantes do PDP-UFRRJ	117
F)	As Motivações dos Participantes.....	120
4.2.3	Categoria de Análise: MODELO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO	123
G)	Características do Modelo Participativo do PDP-UFRRJ	124
H)	Legitimidade e Validade do Instrumento	128
V. RESULTADOS DA PESQUISA		136
VI. CONCLUSÕES.....		140
APÊNDICE 1 – Autorização para acesso aos documentos do PDP-UFRRJ		153
APÊNDICE 2 – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....		153
APÊNDICE 3 – Síntese da Análise dos Dados Empíricos.....		156

I. INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização

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 envolvam 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, a Lei 10.257 de 2001 que o instituiu, que o Plano Diretor ganha uma nova dimensão, a partir de prerrogativas baseadas em princípios e diretrizes diferenciados, com ênfase na gestão democrática¹ a partir da participação popular (SOUZA, 2003; SABOYA, 2007).

Segundo o próprio Estatuto da Cidade, dentre as diretrizes para a política urbana estabelecida no seu artigo 2º, destaca-se a:

Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2002).

Ao mesmo tempo em que novas prerrogativas são atribuídas aos PDs que passam a desempenhar novos papéis, já haviam também sido acumuladas muitas críticas sobre a função dos planos diretores. No bojo dessas críticas e avaliações, o Plano Diretor permanece como um tema que com frequência atrai a atenção de pesquisadores, especialistas e a curiosidade do público em geral.

Como um instrumento de planejamento e gestão, os planos diretores, não se restringem apenas ao campo político e intelectual envolvido diretamente com a questão urbana. A falta de planejamento é um assunto de forte apelo da mídia, reproduzido no senso comum e à qual se debita grande parte do caos urbano. Mas nos estudos sobre planos diretores apresentados por estudiosos brasileiros (BURNETT, 2009; FARIA, 2012; GONDIM, 1995;

¹ A concepção de gestão democrática prevista no Estatuto da Cidade está vinculada à atividade da administração determinada pelo planejamento, incluindo o próprio planejamento. Desta forma, o planejamento urbano é entendido como parte do processo de gestão urbana democrática (SOUZA, 2003; SABOYA, 2007).

OLIVEIRA FILHO, 2009; RANDOLPH, 2007; REZENDE; ULTRAMARI, 2007; SABOYA, 2007; SANTOS JR.; SILVA; SANT'ANA, 2011; SOUZA, 2006; 2011; VILLAÇA, 2005; 2010) a discussão é muito mais complexa do que parece ser. Criaram-se expectativas de que esses instrumentos viriam propor soluções para a falta de planejamento e de participação, abrindo-se possibilidades de envolvimento dos vários atores sociais aos quais se creditou uma atuação efetiva junto aos planos diretores. Nessa atuação 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 democratizantes dos PDs trazidos com o Estatuto da Cidade (SOUZA, 2003; SABOYA, 2007).

Mas com o passar dos anos, acumularam-se críticas e desconfianças sobre a efetividade desse instrumento, muitas delas associadas às experiências passadas do regime ditatorial brasileiro, que o vinculavam ao autoritarismo, ao tecnocratismo e ineficácia como um instrumento de planejamento. Nesse sentido, os julgamentos estavam também relacionados à sua incapacidade de nortear prioridades ou orientar tomadas de decisão entre os atores 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 excluïrem 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.

Com efeito, decorridas décadas, o Plano Diretor tornou-se instrumento central de política e reforma urbanas. Em recente publicação, Santos Jr. e Montandon (2011) apontam que apesar das inúmeras inadequações, das dificuldades institucionais na gestão pública municipal e do precário reatamento territorial das diretrizes estabelecidas nos planos diretores, é possível reconhecer uma nova cultura política no planejamento urbano brasileiro e recomendam aos governos dos três níveis federativos e à sociedade a continuidade do investimento na construção de novos paradigmas de planejamento apoiados pelos PDs.

Essa mudança da representação do Plano Diretor leva ao ponto de partida deste trabalho, que é a investigação da dimensão participativa desse instrumento e sua utilização em novos espaços institucionais. Essa dimensão ganha maior relevância a partir da propagação de processos participativos de planejamento e de gestão de políticas públicas em âmbito municipal, atraindo também outras organizações públicas.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor passa a ser instrumento obrigatório básico para municípios com mais de vinte mil habitantes e, com o Estatuto da Cidade, esta obrigatoriedade se ampliou para municípios que integram regiões metropolitanas, áreas de especial interesse turístico, sob influência de grandes obras ou projetos ou que pretendam utilizar os instrumentos jurídico-urbanísticos estabelecidos na Lei 10.257/2001 de criação do Estatuto da Cidade (SANTOS JR.; SILVA; SANT'ANA, 2011).

Contam Santos Jr *et al.* (2011) que um importante marco na questão da participação do Plano Diretor foi a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, em 2005, que a partir de atividades de sensibilização e capacitação, constituiu diversos núcleos estaduais formados por representantes dos governos e entidades da sociedade civil, com o objetivo de promover a elaboração dos planos diretores.

Além disso, outro aspecto que Santos Jr *et al.* (2011) apontam é que se vive hoje na esfera pública a reemergência e ressignificação da noção de planejamento participativo, bastante discutida desde o final da década de 1970 e que atualmente, há uma noção compartilhada entre gestores públicos, planejadores e mesmo 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.

Explicam ainda Santos Jr. *et al.* (2011) que decorre disso também os arranjos organizacionais na administração pública e o aprofundamento da difusão de “tecnologias” de participação, já bastante disseminadas desde a década de 1990, inclusive com apoio de agências internacionais e multilaterais de fomento.

Portanto o que se vê é de um lado, a participação sendo estimulada pela Constituição Federal e, mais recentemente pela tentativa de um Decreto Presidencial² e, de outro, a participação sendo uma reivindicação dos movimentos sociais brasileiros. Nesse último aspecto, destacam Santos Jr. *et al* (2011) que a participação social posta pelo Estatuto da Cidade é defendida como uma conquista alcançada pelos movimentos sociais brasileiros.

No bojo dessas mudanças, outros espaços organizacionais foram se utilizando do Plano Diretor, além da escala municipal de governo, e aqui se destacam as universidades públicas brasileiras que passaram a incorporar os planos diretores na gestão do *campus*³. São inúmeros os exemplos de universidades públicas brasileiras que elaboraram um PD, e a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) segue essa tendência, almejando, recentemente, também construir o seu Plano Diretor (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012).

Ainda que o Estatuto da Cidade não obrigue as universidades a realizar planos diretores, o território das universidades públicas está suscetível às políticas governamentais de mobilidade urbana como de transporte, de segurança, políticas ambientais, envolvendo gestão de resíduos, de energia, dentre outras. Tauchen e Brandli (2006) comparam as universidades de estruturas mais complexas a núcleos urbanos, comportando em suas atividades, equipamentos urbanos além daqueles voltados diretamente para o ensino, pesquisa e extensão. São os referentes à operação de restaurantes, alojamentos, centros de conveniência, centros médicos, serviços de segurança entre outros. Não é por acaso que se instituíram prefeituras em *campi* universitários. Em suma, um *campus* universitário requer um ordenamento em sua infraestrutura envolvendo redes de abastecimento de água e energia, redes de saneamento e coleta de águas pluviais e vias de acesso por onde transitarão veículos automotores, ciclovias e pedestres, áreas de lazer e espaços compartilhados entre o público interno e seu entorno, entre outros equipamentos urbanos.

² A Política Nacional de Participação (PNPS), regida sob o Decreto Presidencial n.º 8243 de 23 de maio de 2014, institui a participação social como uma política pública do governo federal de aprimoramento das relações dos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta com a sociedade civil (BRASIL, 2014). Essa política vem sendo assunto de fortes polêmicas e divergências políticas no tocante à sua criação no país, que acabaram redundando numa etapa inicial, no seu veto pela de Câmara de Deputados em 28 de outubro de 2014. A decisão final será tomada pelo Senado, para onde segue a proposta.

³ O termo “*campus*” designa a extensão de terreno – isolado da trama urbana ou nela inserido – no qual se levantam os edifícios das instituições de educação superior, onde sua configuração atende, às suas funções específicas: ensino, pesquisa e extensão (PAVESI, 2010).

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).

O modelo de *campus*, conforme proposto pelo modelo tecnocrático americano, tanto no campo acadêmico como no planejamento dos seus espaços, tornou-se o padrão para as universidades brasileiras a partir da concepção da Universidade de Brasília – UnB (PAVESI, 2010). Iniciou-se uma tendência de sistemas de racionalização de construções, centralização nas decisões de projetos, culminada no auge da ditadura militar brasileira, na década de 1970. A partir desse ponto, os horizontes do planejamento dos *campi* brasileiros e as tendências emergentes do planejamento urbano e universitário americano começam a caminhar em direções distintas. Instituições como a *University of Oregon* passaram a se desvincular das premissas de um planejamento estritamente tecnocrático para buscarem meios administrativos que garantissem o acesso da comunidade acadêmica ao planejamento, instituindo processos democráticos de gestão que assegurassem o desenvolvimento desta dinâmica (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. Ao longo da história, portanto, mudanças paradigmáticas foram incorridas no planejamento urbano e no planejamento das universidades brasileiras. As diversas perspectivas na concepção da gestão foram sofrendo mudanças ao longo das décadas chegando ao entendimento mais recente de que o plano mais coerente deve ser aquele menos técnico, mais participativo e mais integrador da sociedade (COELHO, 2012). Desta forma, o planejamento urbano nas universidades atravessou as diversas fases do planejamento, passando de um modelo hierárquico, centralizado e vertical de concepção e execução dos projetos à ideia de um modelo negociado, no qual a participação popular estivesse cada vez mais presente nos discursos de uma nova visão de universidade, com vistas a uma atuação mais democrática.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, novos horizontes do planejamento foram abertos e, paralelamente, a visão de correlação entre o planejamento urbano e o planejamento dos *campi* universitários se manteve até os dias de hoje. Da mesma forma, o Estatuto da Cidade e seu instrumento principal de gestão, o Plano Diretor, apresentam-se como referências para o planejamento do território das universidades brasileiras, sendo inúmeros os exemplos de universidades públicas brasileiras que elaboraram um Plano Diretor seguindo mais ou menos seus princípios e diretrizes. No contexto das maiores universidades brasileiras⁴, USP, UFRJ, UFMG e UNICAMP são exemplos de universidades públicas que tem seu desenvolvimento físico apoiado por regulação expressa através de um Plano Diretor. Outras, como a UFRRJ, seguem essa tendência, tentando também construir o seu Plano Diretor.

Ressalta-se que o chamado Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica, criado em 2006, cidade onde está sediada a UFRRJ, faz menção a esta universidade como agente impulsionador de diversas políticas municipais, desde o fomento ao emprego, fortalecimento do agronegócio, melhorias na educação fundamental, dentre outras atividades vinculadas à pesquisa e extensão universitária. Entretanto, o Plano Diretor Municipal não faz menção ao Plano Diretor da universidade em fase de construção, denotando uma desarticulação entre eles.

Essa situação chamou atenção do pesquisador, pois os estudiosos de planos diretores de *campi* universitários enfatizam que estes podem ter um importante papel na vida da universidade e do seu entorno, além de auxiliarem 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).

Para os estudiosos do campo disciplinar da Administração Pública, como é o caso do autor dessa pesquisa, é um desafio se debruçar sobre os estudos dos planos diretores, os quais têm sido há décadas, objeto de pesquisas de outros campos disciplinares, principalmente o planejamento urbano e regional, a arquitetura e urbanismo e a geografia. Somente nos últimos anos, a Área de Administração Pública tem voltado o seu interesse pela temática.

⁴ Fonte: Ranking Universitário Folha de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/>> Acesso em: 18 jan. 2014.

Outro desafio para o autor da pesquisa está também em tentar compreender, no contexto desse campo disciplinar, um tema tão complexo e polêmico que é a dimensão da participação contida em um instrumento de gestão. Além disso, inspirados em Jacobi (2002) podemos argumentar que o próprio conceito de participação está permeado de contradições, não só pela sua relação com o poder político, no caso, com o poder político que se desenvolve no interior das instituições, mas também pela sua amplitude conceitual. A guisa de exemplo, fala-se de participação cidadina, no sentido do exercício da cidadania, de participação social, de participação comunitária ou ainda de participação popular. Então é preciso, portanto compreender a amplitude conceitual da participação para considerá-la na sua magnitude. Nesse sentido, o estudo pretende adotar uma perspectiva sobre a participação que se julgue a mais adequada para a análise do plano diretor dentro do contexto estudado.

Tratando-se de uma instituição pública que representa o Estado no âmbito federal do ensino, a Universidade em questão, optou-se por absorver nesse estudo a noção de participação de Dagnino (2004), no tocante à esfera de governo e a transpor essa noção para uma 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).

Desse modo, 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 (JACOBI, 2002). A participação, dessa forma, pode transformar-se num meio e num mecanismo democrático conferindo direito de intervenção a todos os envolvidos.

Cabe ressaltar que essa perspectiva teórica julgou-se adequada ao objeto em questão, entendendo-se que o trabalho de campo permitirá testá-la no âmbito do diálogo acima referido. Os dados de campo possibilitarão o conhecimento de avanços e fragilidades ainda existentes no âmbito da participação quando se trata da relação entre Estado e a sociedade civil no Brasil, e que se refletem no interior de uma instituição federal de ensino superior. Nesse sentido, a construção do Plano Diretor certamente será o *locus* apropriado para expor o

quanto se avançou no Brasil na questão da participação social e o quanto uma instituição federal de ensino superior, como a UFRRJ, está preparada para esse diálogo.

Com essas ideias em mente, o autor dessa dissertação participou como observador, das audiências públicas do processo de edificação do Plano Diretor Participativo da UFRRJ, as quais fazem partes das atividades de construção deste Plano, o que vem aproximando o pesquisador do seu objeto de investigação. Essa inserção do pesquisador serviu de estímulo para a realização da pesquisa e a partir da discussão acima apresentada busca contribuir com o debate sobre novas perspectivas de planejamento e gestão como a participativa, e sua inclusão em planos diretores participativos de organizações públicas como as universidades. Assim, acredita-se estar avançando na discussão sobre o papel desse instrumento de planejamento e gestão nos contextos organizacionais mais recentes e particularmente quando estes acenam, pelo menos nos seus registros documentais, para a questão da participação, pois dessa forma estão sinalizando um compromisso com formas democráticas de gestão da organização.

A presente pesquisa, deste modo, pretende contribuir com a discussão sobre a participação na edificação do Plano Diretor de uma Instituição Federal de Ensino Superior, sobretudo quando este se propõe a ser participativo. Destarte, a pesquisa se debruçará na dimensão da participação, buscando compreender essa dimensão na sua amplitude, na edificação do Plano, e extrair, dos envolvidos com a construção do Plano Diretor Participativo da UFRRJ, o seu entendimento de participação e de que maneira esta vem se processando na fase de edificação em que se encontra este Plano Diretor.

1.2 O Problema da Pesquisa

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro é uma instituição de ensino superior sediada em Seropédica, município da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que possui outros três *campi* no Estado do Rio de Janeiro. A instituição vem atravessando um período de acentuado crescimento desde 2006, buscando consolidar sua nova realidade de universidade *multicampi*, além de sua reestruturação resultante da adesão em 2007 ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) (UFRRJ, 2013a).

O Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) 2013-2017 da UFRRJ, documento que registra a “missão, princípios, objetivos e metas sob os quais poderão ser delineadas as

políticas, diretrizes e ações que configurarão o fazer universitário” (UFRRJ, 2013a, p.54), registra também que durante esse período de cinco anos, estão entre os objetivos da UFRRJ “a aprovação e a implementação do Plano Diretor desta universidade, buscando ações para dinamizar sua aprovação através da realização de audiências públicas em 2013 e 2014, e implantação e acompanhamento entre os anos de 2013-2017” (UFRRJ, 2013, p. 54). Ressalta-se que até a conclusão deste estudo o PDP-UFRRJ ainda encontra-se em fase de construção.

Para a elaboração do seu Plano Diretor Participativo (PDP) a UFRRJ “estabeleceu as dimensões físico-espacial, sociocultural, econômica e ambiental como pressupostos para a construção de seu ordenamento territorial articulado à perspectiva sustentável” (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012, p. 25). A estrutura do PDP-UFRRJ está dividida em eixos temáticos que norteiam a construção do Plano e permitem diagnosticar e prospectar estratégias de ordenamento territorial. Estas estratégias foram apresentadas nas audiências públicas, agrupando os temas da seguinte forma:

1. Uso do Solo e Meio Ambiente;
2. Alimentação, resíduos sólidos, químicos e biológicos;
3. Patrimônio cultural e ambiental – arquitetônico, urbanístico e paisagístico;
4. Patrimônio Edificado e Infraestrutura;
5. Produção Cultural.

Sobre o PDP-UFRRJ, de uma maneira geral, destacam Kzure-Cerquera e Racca (2012) que:

[...] as reflexões e atividades do PDP estão inscritas no campo do planejamento urbano e regional contemporâneo, reconhecendo na interdisciplinaridade o suporte e os meios para a compreensão plural do território e, também, para a definição e implantação de programas e projetos setoriais construídos democraticamente (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012, p. 25).

Em busca de legitimidade institucional, o PDP-UFRRJ discursa sobre o “ordenamento territorial de modo ecologicamente correto, economicamente viável, socialmente justo e culturalmente aceito por seus pares e pelas redes urbanas e regionais com as quais a universidade estabelece diferentes vínculos” (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012, p.28).

Extraído do mesmo texto, os autores se referem à questão da participação na construção do PD afirmando que “o PDP-UFRRJ tem, entre suas premissas básicas, a mobilização e participação da comunidade acadêmica, buscando sentido social e ambiental para a gestão de seu vasto território” e que serão realizadas audiências públicas, cada qual vinculada a um eixo temático como relacionado acima, com a apresentação dos resultados dos diagnósticos de cada grupo temático e discussão com os presentes (KZURE-CERQUERA, 2012, p.28).

Diante destes registros institucionais, emergem inquietações do pesquisador sobre o discurso registrado nos documentos institucionais consultados (UFRRJ, 2010; 2011; 2012; 2013a; 2013b; 2013c). O discurso aponta a intenção da instituição de edificar um planejamento territorial que seja construído através de uma gestão democrática.

O texto acima, assim como os outros documentos institucionais consultados de divulgação do PDP da Instituição referem-se à “participação da comunidade acadêmica” e demais atores sociais do seu entorno, na edificação do PDP, qualificando esse envolvimento como “uma de suas premissas básicas” (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012, p. 28) que sustentam a sua construção. Todavia, não se evidenciou nos documentos consultados, como ocorre a participação, além das audiências públicas. Do mesmo modo, não há registro nos documentos acessados de quem são os grupos da comunidade acadêmica e demais atores envolvidos com a edificação deste PD.

Como se mencionou na discussão inicial, a questão da participação foi posta como desafio para a construção dos planos diretores a partir do Estatuto da Cidade. Com base nessa discussão, as questões iniciais que desafiam a pesquisa e o pesquisador são as seguintes: (a) qual é o entendimento de participação dos agentes envolvidos com a edificação do PDP da instituição; (b) de que forma ocorre a participação da comunidade acadêmica na construção do PDP e outros agentes sociais do entorno da instituição; (c) quais são os agentes que participam dos processos de decisão relacionados à edificação do PD, de modo a ter conferido o direito de intervenção a todos os envolvidos; (d) quais são os fatores que facilitam e os que dificultam a participação na elaboração do PDP da Instituição.

Explorar estas questões auxiliará na resposta ao seguinte problema de pesquisa: **qual é a relação entre a dimensão da participação e a efetividade dos Planos Diretores em um campus universitário?**

1.3 Suposição da Pesquisa

De acordo com Vergara (2004), o problema científico trata-se de um fenômeno pelo qual o pesquisador pretende buscar respostas, sendo a suposição a antecipação ao problema científico. Desta forma, a pesquisa articula-se de modo a confirmar ou refutar a suposição inicial conforme os dados são analisados e interpretados.

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.**

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa é analisar a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica, o estudo da edificação do Plano Diretor Participativo (PDP) de uma instituição pública federal do ensino superior, a UFRRJ.

1.4.2 Objetivos Específicos

Para alcançar o objetivo geral desta pesquisa pretende-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- a) Mapear os segmentos da comunidade acadêmica e os agentes sociais do entorno da instituição, envolvidos na construção do PDP;
- b) Extrair o entendimento de representantes da comunidade acadêmica envolvida e de agentes sociais do entorno, mapeados, sobre participação;
- c) Identificar as formas de participação na edificação do PDP;

- d) Levantar os fatores que facilitam e que dificultam a participação dos envolvidos com o PDP;
- e) Fornecer subsídios para a Gestão da UFRRJ no sentido de disponibilizar os elementos críticos da aproximação e do distanciamento entre o discurso e as ações do PDP no que diz respeito à participação.

1.5 Delimitação do Estudo

A delimitação espacial do presente estudo está na construção do Plano Diretor do *campus* Seropédica da UFRRJ, devido à acessibilidade do pesquisador e as peculiaridades inerentes deste *campus* frente os demais *campi* da UFRRJ.

Quanto à delimitação temporal, a pesquisa tem como marco inicial a Constituição Federal de 1988, no qual os Planos Diretores são incluídos na Carta Magna. Entretanto, as origens dos Planos Diretores e sua influência internacional, anteriores a este marco, são consideradas para se entender a trajetória dos planos diretores até chegarem ao modelo do Plano Diretor Participativo.

Analicamente, a delimitação está na dimensão da participação na edificação do PDP-UFRRJ, consubstanciada no aporte teórico do estudo.

1.6 Relevância da Pesquisa

Pretende-se com a pesquisa e seus resultados contribuir para o debate da participação nas Ciências Sociais e também trazer uma reflexão sobre o papel dos Planos Diretores, de um modo geral, e, em particular, em *campi* universitários. O estudo poderá orientar os novos modelos de gestão, apontando de forma crítica, as limitações e potencialidades da participação e nos processos que envolvem a construção de Plano Diretor Participativo de Universidades.

Do ponto de vista prático, como se verá no trabalho, cabe ressaltar que os Planos Diretores são muito questionados. Dentre as críticas, destacam-se as que se referem ao seu uso mais como instrumento político do que meio de “intervenção física do Estado” (VILLAÇA, 2005; 2010); à percepção de alguns críticos que veem o Plano Diretor como um

“instrumento de poder tecnocrata” (CHAUÍ, 2006) ou até mesmo há quem critique a apropriação do instrumento como a “criação de um fetiche⁵”, em que sua utilização deixaria de ser um meio para ser um fim, pelo qual a democratização do planejamento se tornaria a panaceia do ordenamento urbanístico (BURNETT, 2009). Além disso, critica-se também a chamada “febre participativa” que acometeria os movimentos sociais, nos quais a pauta difusa de demandas e reivindicações, aliada a uma agenda carregada de reuniões, ocupariam a todos, porém dispersariam a chegada de um “projeto hegemônico” do PD para a gestão do território (MARICATO, 2008). Nesse sentido é importante se compreender os fundamentos dessas críticas.

Em suma, analisar novas perspectivas de gestão dos PD como a participativa e também em *campi* universitários pode trazer uma contribuição à organização que conduz o PDP que, por sua vez poderá se beneficiar dos resultados da pesquisa no sentido de rever o seu PD, já que esta se propõe a fomentar a participação na edificação do seu Plano Diretor com articulação com o seu entorno.

1.7 Estrutura da Dissertação

A dissertação está organizada da seguinte maneira: no primeiro capítulo apresenta-se a introdução do estudo, na qual se contextualiza o tema da dissertação, problematiza-se a questão principal da pesquisa, definem-se os objetivos geral e específico e apresentam-se ainda a suposição do trabalho, a delimitação do estudo e a relevância da pesquisa. O segundo capítulo trata da fundamentação teórica na qual se expõem a origem e as dimensões do Plano Diretor, contextualiza-se o Plano Diretor no âmbito do planejamento urbano, apresenta-se as dimensões da participação abarcando suas interpretações, escalas e vertentes e, por fim, são representados o Plano Diretor e a participação em *campi* universitários. No terceiro capítulo, discorre-se sobre a metodologia da pesquisa, destacando-se o tipo de pesquisa que foi realizado no estudo, os meios de coleta e análise de dados e as limitações que o método escolhido apresenta. No quarto capítulo, são apresentados e analisados os dados da pesquisa, incluindo os de origem documental e os de fontes orais. No quinto, são apresentados os

⁵ Fetiche é um ídolo, um amuleto, algo enfeitado, que tem poderes inexplicáveis, de origens misteriosas (PIRES, 1999).

resultados da pesquisa. No sexto e último capítulo, registram-se as conclusões da pesquisa. Ao final, apresentam-se as referências bibliográficas do estudo.

II. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo apresenta a revisão de literatura que fundamenta a pesquisa em questão, abrangendo os subtópicos teóricos concernentes. Inicialmente discute-se a origem dos planos diretores e sua trajetória histórica nos contextos internacional e nacional, expondo as suas principais dimensões como instrumento de gestão. A seguir, apresenta-se o Plano Diretor situando-o no âmbito do planejamento urbano focalizando o aspecto do planejamento participativo. A dimensão da participação no Plano Diretor Participativo é discutida, levando em conta diversas abordagens teóricas sobre participação, apresentando-se as razões que levam os cidadãos a participarem. E, finalmente, registra-se como a ideia de planos diretores foi historicamente incorporada ao planejamento nas universidades e os problemas que decorrem dessa incorporação, assim como da dimensão participativa inserida nos planos diretores das universidades.

2.1 Plano Diretor: Origem e Dimensões

2.1.1 Breve Delineamento Histórico do Plano Diretor

O instrumento Plano Diretor na política urbana brasileira, nos moldes utilizados pelos municípios brasileiros atualmente, advém da inclusão, na Constituição Federal de 1988, de um capítulo sobre política urbana, até então ausente nas cartas magnas anteriores (MARICATO, 2001). Entretanto, a organização do espaço urbano é um fenômeno social e cultural antigo, com amplitude que alcança todas as regiões do planeta, com muitas das questões relativas à urbanização anteriores à modernidade. Muitos historiadores já verificaram fenômenos como a marginalização, falta de infraestrutura e má distribuição demográfica em antigas cidades como Roma e Atenas, dois exemplos sempre lembrados por serem símbolos hegemônicos de influência sobre outras civilizações de sua época (LECOIN, 2002).

Segundo Jean-Pierre Lecoin (2002), entre o final do século XIX e o início do século XX, os Planos Diretores foram ganhando os primeiros contornos, tendo como ponto de partida a equalização das necessidades advindas da industrialização e do desenvolvimento econômico dos grandes centros europeus, como o plano Saint Juste de Roma em 1908, Madri entre 1910-1931, Copenhague em 1936, Praga, Berlim e Moscou em 1935, Paris com o Plano Prost em 1939. Lecoin (2002) interpreta que os conteúdos destes planos diretores referiam-se,

predominantemente, a projetar e desenvolver a imagem da cidade futura, abrangendo a construção de vias e avenidas com capacidade de tráfego muito acima das necessidades de seu tempo, como a Avenida *Champs Elisèe* em Paris, projetando uma época em que cada família teria um veículo.

Ganha força entre as décadas de 1950 e 1970 um segundo ciclo dos Planos Diretores, período marcado pelo crescimento demográfico e aumento na expectativa de vida, obrigando que os planejamentos estabelecessem um horizonte temporal mais elástico, considerando termos de longo prazo como sendo de 25 a 30 anos, em contraposição aos limites de cinco anos no curto prazo e dez anos no médio prazo, como originalmente projetados (LECOIN, 2002). Ainda segundo Lecoin (2002), os Planos Diretores desse período consideram o conceito de dinâmica urbana enfatizando a previsão de aumento da população e do êxodo rural, calculando as necessidades presentes e futuras, apoiados em novas tecnologias da informática e dinâmicas operacionais, oferecendo uma detalhada representação cartográfica do ambiente urbano, permitindo definir prioridades de zoneamento, com bases nas necessidades da população e nas características originais do terreno.

De acordo com Lecoin (2002), o terceiro ciclo dos Planos Diretores está compreendido entre as décadas de 1980 e 1990, caracterizados pela desaceleração do crescimento econômico e demográfico, além de ser um período em que emergem outros fatores de influência vindos da política internacional como a preocupação ambiental, a globalização, a expansão das multinacionais e o acelerado desenvolvimento tecnológico que refletiu nas relações sociais e no mercado de trabalho, e, conseqüentemente, na utilização dos espaços urbanos. Esta dinamização das relações sociais e econômicas aliada à instabilidade financeira fez com que os Planos Diretores procurassem privilegiar metas de curto e médio prazo, buscando reduzir as incertezas em cenários mais realistas e verificáveis. Contudo, esses planos não excluía os planos de longo prazo, mas reduziram as expectativas relativizando suas ações com metas de curto prazo, exemplificadas na construção de moradias, no curto prazo, e a resolução do problema de moradias para todos os cidadãos, em longo prazo (LECOIN, 2002). Nesse sentido, explica o autor que os planos tornaram-se muito mais dinâmicos comparados aos seus predecessores, almejando metas de menor impacto para conseguir adaptabilidade suficiente para alcançar objetivos mais duradouros e impactantes.

Com o chegar do século XXI, de acordo com Lecoin (2002), progressivamente o conteúdo dos Planos Diretores foi incorporando novas preocupações e temáticas, refletindo as progressivas transformações das conjunturas do desenvolvimento urbano, culminando em uma orientação sob os seguintes pontos:

- a) organização do espaço voltada para facilitar o desenvolvimento econômico, fazendo do espaço urbano o ambiente central da economia;
- b) recuperação das zonas centrais por meio de projetos e processos de interação, variando de acordo com as políticas urbanas de cada país;
- c) criação e organização de subcentros estruturadores nas regiões periféricas e subúrbios existentes, visando capacitá-los para atender as necessidades dos moradores, aumentando-lhes a autonomia;
- d) criação de identidades específicas para a cidade, por meio de criação de uma imagem ou marca que atendam a políticas de marketing territorial;
- e) projetos destinados à otimização do espaço e redução do consumo de energia;
- f) programas criados para a preservação ambiental e para a criação de uma consciência ecológica urbana, tais como: tratamento de cursos d'água e desmatamentos, preservação de áreas verdes, redução da poluição sonora e atmosférica, coleta e tratamento de resíduos urbanos, etc. (LECOIN, 2002, s./p.).

Muitas dessas preocupações foram incorporadas ao planejamento e ordenamento territorial brasileiro com o passar dos anos, conforme será descrito na sessão seguinte. Isto porque o primeiro Plano Diretor que se conhece no Brasil teve forte influência da escola francesa.

2.1.2 Precedente Histórico do Plano Diretor no Brasil

No Brasil, a ideia de Plano Diretor existe desde o Plano Agache no Rio de Janeiro concebido em 1928⁶. A partir deste, foram aplicadas técnicas isoladas que, de maneira geral, refletiam ações dos governos locais. Estudiosa na temática, Maricato (2001) explica que no período que antecede 1964, o planejamento urbano caracterizava-se pela abordagem do espaço como uma variável autônoma e isolada, tendendo a promover a segregação do espaço

⁶ O Plano Agache foi elaborado pelo urbanista francês Alfred Hubert Donat Agache no intuito de organizar a conexão da área do centro com os bairros de intercâmbio e delimitar as áreas de negócios (BERDOULAY, 2003).

urbano e a concentração de investimentos nos setores espaciais destinados à burguesia urbana, detentora dos centros comerciais e das áreas de habitação mais privilegiadas.

Na década de 1960, destaca-se a realização do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SNHRU), em Petrópolis, onde foram discutidas reformas sociais que pudessem enfrentar problemas que já se apresentavam à época (MARICATO, 2001). A partir de 1964, com o governo militar, o Governo Federal assumiu o planejamento das cidades, criando o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Entretanto, o planejamento não sofreu grandes mudanças operacionais, desconsiderando fatores locais, escalas demográficas, recursos financeiros ou humanos, conforme estudado por Maricato (2001).

De acordo com De Grazia (2003), em meados da década de 1970 houve a primeira tentativa da criação de uma lei nacional de desenvolvimento urbano, no âmbito da Comissão Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), impulsionada por movimentos sociais que reivindicavam mudanças nas políticas urbanas. Ainda neste período, com a extinção da SERFHAU, o governo federal devolveu aos municípios a iniciativa da elaboração dos Planos Diretores, porém, ao longo das décadas de 1970 e 1980, poucas prefeituras tomaram a iniciativa de elaborar seus Planos Diretores (DE GRAZIA, 2003).

A partir dos anos 1980 surgem e se consolidam no Brasil formas inovadoras de representação, significação e enfrentamento da questão urbana, movimentando conceitos como direitos urbanos, reforma urbana, gestão democrática e função social da cidade e da propriedade (SOUZA, 2006). Como parte desse processo, e em determinado momento dessa trajetória, o Plano Diretor é normatizado enquanto o principal instrumento do planejamento urbano.

A Constituição Federal de 1988, por exemplo, afirma que o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Nesse contexto, uma parcela relevante dos agentes sociais que participam das lutas urbanas no país articula-se e adquire institucionalidade através do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Essa perspectiva de planejamento urbano vem impactando a institucionalidade brasileira desde então, promovendo mudanças na legislação, sistemas,

políticas e gestão urbana (PEREIRA, 2003). Exemplos desses impactos na Constituição de 1988 foram a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do Conselho Nacional das Cidades, em 2006, além da elaboração de Políticas Nacionais de Habitação, Saneamento e Transporte e os Planos Diretores municipais.

É importante lembrar que em 1983, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei (PL) 775⁷, que visava delinear a lei do Desenvolvimento Urbano, que acabou sendo vetado pelo Congresso (MARICATO, 2001). Já na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), formada entre os anos de 1987-1988, foi apresentada uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana, que retomava as discussões iniciadas pelos movimentos sociais na década de 1960 e as propostas do PL 775/1983.

Segundo Souza (2010), o processo de discussão acerca da emenda foi reduzindo seu escopo a ponto de se resumir ao capítulo sobre a Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (CF) de 1988. Em 1989, iniciou-se o movimento de alguns parlamentares para elaboração da lei que regulamentaria o capítulo sobre a Política Urbana da CF/1988, culminando no Projeto de Lei 5788/90, conhecido como Estatuto da Cidade (DE GRAZIA, 2003). Até sua promulgação foram 11 anos de tramitação, até ser aprovado e sancionado em 10 de julho de 2001.

O Estatuto das Cidades, lei federal da política urbana, afirma que o Plano Diretor é obrigatório para cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - integrantes de áreas de especial interesse turístico; IV - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

De acordo com Faria (2012), logo após a aprovação do Estatuto da Cidade, ainda no período do Governo Fernando Henrique Cardoso, pouco mais de uma centena de municípios foi contemplada com recursos da Caixa Econômica Federal para a elaboração de planos diretores municipais, além de iniciarem a disseminação de cartilhas e instrumentos de capacitação e sensibilização. Ainda segundo o referido autor, o impulso maior veio com a

⁷ PL 775/1983 não chegou a ser votado, porém destacou-se como marco de discussão da melhoria da qualidade de vida nas cidades, sendo considerada de indiscutível ousadia, de modo a ser tachado pelos setores mais conservadores época como instrumento “comunista” e descumpridor do direito à propriedade privada (BASSUL, 2010).

criação do Ministério das Cidades, em dezembro de 2002, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, em que:

Além da integração das políticas, da aproximação com as prefeituras e da centralidade da questão urbana para o desenvolvimento do país e a melhoria da qualidade de vida das pessoas, o Ministério das Cidades, na definição de seu objetivo e nos discursos que justificavam sua existência, se apresenta como solução institucional para o atendimento da demanda dos movimentos sociais urbanos e da reforma urbana. Nessa perspectiva, o Ministério das Cidades também aparece, em diversas referências, como uma das pastas da área social, pois o direito à cidade, bandeira recorrente nos discursos da reforma urbana, defende a cidade não apenas como lócus do desenvolvimento econômico, mas também como espaço de sociabilidade, de integração cultural, de redistribuição econômica e de garantia da dignidade humana (FARIA, 2012, p. 44).

Faria, nesse mesmo estudo, ainda destaca a incorporação do ideário da reforma urbana, apoiado pela disseminação de guias, matérias e cartilhas, tanto pelo próprio Ministério das Cidades, quanto por organizações do Fórum Nacional da Reforma Urbana⁸ (FNRU), ressaltando que mesmo com a permanência de outros ideários urbanos orientados por valores distintos da reforma urbana, no período recente o ideário do direito à cidade, da função social e da gestão democrática são predominantes e, ainda que isto não signifique a expressão da justiça e equidade sociais nas cidades, seus efeitos são relevantes.

2.1.3 Plano Diretor Como Instrumento Técnico-Político de Gestão a partir do Estatuto da Cidade

No cerne das mudanças da gestão da reforma urbana, o Plano Diretor ganha *status* de principal instrumento jurídico e político urbanístico do município e garantidor das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como outorgado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, como mencionada anteriormente.

⁸ O II FNRU, realizado em São Paulo nos dias 28 e 29 de outubro de 1989, tinha dentre seus objetivos a elaboração dos princípios básicos a serem considerados para a formulação das leis orgânicas, dos planos diretores, de políticas setoriais urbanas e a Lei de Desenvolvimento Urbano, que tramitava, na época, no Congresso Nacional (DE GRAZIA, 2003).

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a expressão “Plano Diretor” não possui definição legal. Sua conceituação é doutrinária, sendo consagrada como norma jurídica. Na ótica do Direito Administrativo, Meirelles (2013) define o Plano Diretor como “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, socioambiental, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. Sob a ótica do Direito Urbanístico, Silva (2012, p. 14) interpreta o Plano Diretor como: “plano, porque estabelece os objetivos a ser atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados [...], as atividades a serem executadas e quem deve executá-las [...] porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município”.

Segundo a Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT (ABNT, 1992, p.1), o Plano Diretor “é o instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando os agentes públicos e privados”.

Villaça (2005) descreve que o Plano Diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazo, e aprovadas por lei municipal (VILLAÇA, 2005, p. 238).

Já Saboya (2007) apresenta o conceito de PD:

Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados [...] e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos (SABOYA, 2007, p. 39).

Traduzindo-se o conceito de Saboya para o Plano Diretor no âmbito de um *campus* universitário, o PD trata-se de um documento norteador que estabelece os princípios,

diretrizes e normas para abalzar o processo de desenvolvimento do território da universidade, apoiado em eixos temáticos específicos da instituição com base nos objetivos estabelecidos através do diálogo entre os diversos atores da comunidade acadêmica e de seu entorno.

Por sua vez, o Estatuto da Cidade atribui uma nova concepção de Plano Diretor. Assim, os princípios constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor contidos no Estatuto são (BRASIL, 2002, p. 44):

- a) da função social da propriedade;
- b) do desenvolvimento sustentável;
- c) das funções sociais da cidade;
- d) da igualdade e da justiça social;
- e) da participação popular e da gestão democrática.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade reforça o princípio constitucional que considera o Plano Diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbanos, estabelecendo que:

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana (BRASIL, 2002, p. 41).

Deste modo, o Plano Diretor deve estabelecer quais são as condições para que a propriedade urbana atenda aos interesses coletivos, garantindo que estes estejam acima dos interesses individuais, ou seja, que ela cumpra sua função social (SABOYA, 2007).

Saboya (2007) ainda ressalta que o princípio do desenvolvimento sustentável pode ser identificado nas diretrizes constante nos incisos I, VIII e XII do art. 2.º da Lei 10.257/2001, a saber:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao

transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

[...]

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

[...]

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (BRASIL, 2002).

Conforme argumenta Acselrad (2001), a definição do que é sustentabilidade ambiental não gera um consenso, apontando o embate entre diversas matrizes discursivas⁹ que formam a noção de sustentabilidade. Não obstante, é percebida a influência do conceito de desenvolvimento sustentável no Estatuto, noção esta oriunda do discurso da justiça intergeracional, recorrente desde as primeiras discussões geradas pelo Relatório Brundtland¹⁰ em 1987.

Deste modo, Saboya (2007) aponta o princípio da função social da cidade intrinsecamente vinculado à noção de desenvolvimento sustentável, vinculando o desenvolvimento urbano, referido no caput do artigo 182, como direito ao meio ambiente, estabelecido no artigo 225 da Constituição:

O direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para os presentes e futuras gerações, voltados para eliminar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais (BRASIL, 2002, p. 45).

⁹ Acselrad (2001) apresenta o embate entre os discursos ambientais na construção da noção de sustentabilidade levantadas pelas matrizes: a) da eficiência, que pretende combater o desperdício dos recursos naturais e materiais; b) da escala, que defende um limite quantitativo para a utilização dos recursos; c) da equidade, que incorpora princípios da justiça e da ecologia; d) da autossuficiência, que defende a desvinculação dos fluxos mundiais como forma de garantir a capacidade de autorregulação e gerenciamento; e e) da ética, que coloca a apropriação social dos recursos como uma questão de bem ou mal.

¹⁰ Relatório de Brundtland – Nosso Futuro Comum é um documento elaborado a partir de um estudo da ONU realizado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento na década de 1980, sendo um dos centros propulsores da visão de desenvolvimento sustentável. Este documento tem como conceito central a ideia de satisfazer as necessidades da geração presente sem sacrificar as necessidades das gerações futuras (WCED, 1987).

Já o princípio da igualdade e justiça social, pode ser visualizado na orientação das diretrizes gerais da política urbana, tratando basicamente da justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização e da necessidade de regularização fundiária como forma de inclusão social (SABOYA, 2007).

Neste contexto, segundo Saboya (2007), todos os passos anteriores ficam prejudicados se o processo de definição das diretrizes e dos instrumentos que serão adotados for direcionado por um processo excludente. Portanto, a gestão participativa passa a ser a base que sustenta e legitima o processo.

Resgatando-se a ideia inicial desse tópico de mostrar o caráter técnico-político do Plano Diretor, e a partir da discussão apresentada, é importante enfatizar que, ao mesmo tempo em que o Estatuto das Cidades tornou obrigatório o Plano Diretor, também institucionalizou exigências processuais de democratização no planejamento urbano, incluídos processos de elaboração ou revisão desses instrumentos. Desta forma, o Estatuto da Cidade veio determinar que, nos processos de elaboração de planos diretores, sejam garantidos:

- I. A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II. A publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III. O acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL/ESTATUTO da CIDADE, 2002, Art. 40).

Além disso, o Capítulo V do Estatuto da Cidade, “Da gestão democrática da cidade”, também indica que poderão ser utilizados, dentre outros, os seguintes mecanismos para garantir uma gestão democrática da política urbana:

- I. Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- II. Debates, audiências e consultas públicas;
- III. Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- IV. Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- V. Referendo popular e plebiscito (BRASIL/ESTATUTO da CIDADE, 2002, Capítulo V, Art. 43).

Ao mesmo tempo, é possível afirmar que o Estatuto da Cidade também demarcou referências democráticas substantivas, ao vincular, por exemplo, um conjunto de instrumentos urbanísticos, fiscais, tributários e políticos de planejamento, gestão e intervenção no território urbano à função social da cidade e da propriedade, ao direito à cidade e aos direitos urbanos.

Nesse sentido, os conceitos de território e espaço são elementos importantes para a compreensão da função social do Plano Diretor. Conforme relata Milton Santos em sua obra, encontrar uma definição única para espaço, ou mesmo para território, é muito difícil dado a variabilidade de elementos presentes para a formação de um conceito imutável; assim a definição de espaço é flexível e permite mudanças. Desta forma, Santos (1996) nos ensina que:

O espaço deve ser considerado como uma totalidade, a exemplo da própria sociedade que lhe dá vida [...] como um conjunto de funções e formas que se apresentam por processos do passado e do presente [...] relações sociais do passado e do presente e por uma estrutura representada por relações sociais que se manifestam através de processos e funções (SANTOS, 1996, p. 122).

Para Milton Santos (1996), o espaço precisa ser considerado como o conjunto de relações realizadas através de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado como do presente. O espaço é resultado e condição dos processos sociais, imutável em seus limites e apresentando mudanças ao longo da história, já o território antecede o espaço.

A compreensão do território é idealizada como uma configuração definida historicamente de um pedaço do espaço. Para Santos (1996, p.123), “a utilização do território pelo povo cria o espaço”. Nesta perspectiva, entende-se o território como conjunto de lugares com uma constituição material aliada às transformações sociais. Desta forma, o território é um conceito subjacente em sua concepção, representando um dado fixo, ou seja, uma área.

Assim, o território pode ser entendido como delimitação do espaço constantemente construído e desconstruído por relações de poder que envolvem um amplo leque de atores que territorializam suas ações com o passar do tempo (SANTOS, 1996).

Portanto, a percepção do Plano Diretor como instrumento de gestão e planejamento de determinado território, tendo como base os conceitos de Santos (1996), permite analisar a utilização do PD de forma abrangente. Sobretudo no contexto de um *campus* universitário, foco deste estudo, onde a pluralidade de atores envolvidos na sua edificação torna a modelagem do espaço muito complexa e dinâmica.

2.2 Plano Diretor no Contexto do Planejamento Urbano

A instrumentalização do planejamento urbano está inscrita em diferentes vertentes, pelos quais o Plano Diretor notoriamente atinge posição de destaque atualmente (SABOYA, 2007). Entretanto, outras perspectivas são consideradas para o exercício do ordenamento territorial.

Como proposição, Oliveira Filho (2009) apresenta para a avaliação das práticas de planejamento urbano três grupos embasados nas principais correntes e modelos teóricos:

- a) Planejamentos físico-territorial ou sistêmico;
- b) Planejamento Urbano Estratégico;
- c) Planejamento Participativo (subdividido em Planejamento comunicativo e Planejamento participativo emancipatório ou inclusivo).

2.2.1 Planejamento físico-territorial ou sistêmico

O chamado sistema físico-territorial de planejamento foi predominante até a década de 1960, representando grande influência dos modelos desenvolvimentista e intervencionista de planejamento territorial dos governos ingleses e norte-americanos, com ênfase para o uso do solo, numa conformação entre plano e zoneamento (OLIVEIRA FILHO, 2009).

O sistema americano, no início da década de 1960 iniciou um processo de diferenciação do planejamento urbano até então produzido, alertando para a importância do planejamento técnico (HALL, 1995). Surge então o sistema locacional ou planejamento sistêmico norte-americano, impulsionado pelo cenário de grande aumento populacional e pela

explosão de consumo de bens de produção, em especial, os automóveis (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Neste contexto, segundo Oliveira Filho (2009, p. 145):

A disciplina do planejamento urbano gradualmente alterou-se, de forma que uma série de informações exatas passou a ser armazenada, a fim de que o planejador pudesse projetar sistemas de guia e de controle capazes de monitorar e modificar os projetos e o planejamento no decorrer do tempo. [...] Mais precisamente, cidades e regiões começaram a ser vistas como sistemas complexos, e o planejador passa a ser responsável pelo controle e o monitoramento dos sistemas de informação, os quais, por sua vez, foram evoluindo para modelos cada vez mais sofisticados.

Entretanto, esta estrutura de planejamento acabou sendo muito criticada por ser considerada extremamente fria e racional, distante da realidade social e estritamente vinculada a interesses políticos. Resultaram destes questionamentos movimentos civis norte-americanos com enfoques neo-humanistas dos modelos surgidos nos anos 1970 e 1980, com uma estrutura localmente alicerçada, mas legalista e fundamentada no conflito institucionalizado (OLIVEIRA FILHO, 2009).

O descrédito das teorias do planejamento urbano e das técnicas dos planejadores auxiliou no ressurgimento de estudos marxistas, com destaque para Lefebvre, Castells, Harvey e Lökjine, cujos trabalhos vinculam o papel do Estado à provisão de serviços e equipamentos necessários à reprodução do capital e ao lucro, sendo o Estado o agente regulador da produção de mercadorias e das relações com a força de trabalho, concluindo que o planejamento deveria servir para ruptura desse sistema por meio da ação coletiva.

Oliveira Filho (2009, p. 149) destaca que:

Na prática, embora a fundamentação crítica, o planejamento urbano retornou (ou nunca chegou a abandonar) às práticas do planejamento físico-territorial clássico, especialmente na década 1980. Como ocorre atualmente, há uma distância muito grande entre práticas políticas e academicismo. As pretensões dos sistemistas e dos marxistas ficaram, muitas vezes, restritas ao discurso acadêmico, enquanto as práticas do planejamento continuavam (e continuam) nos modelos físico-territoriais tradicionais.

Desta forma, o planejamento físico-territorial ainda pode ser considerado uma das bases do planejamento urbano, apesar de novas alternativas buscarem vencer suas limitações.

2.2.2 Planejamento Urbano Estratégico

Ao final da década de 1980, emerge uma alternativa ao planejamento urbano, o planejamento urbano estratégico¹¹, baseado nos conceitos estratégicos militares e empresariais. Ele surge como instrumento de gerenciamento prometendo alcançar maior eficiência na gestão local através da minimização das indecisões em prol do favorecimento das transformações econômicas, sociais e políticas (PFEIFFER, 2000).

Ultramari e Rezende (2007, p. 268) acreditam que o planejamento estratégico municipal (PEM) “não pode enfatizar os componentes mercantis ou a competitividade entre as cidades, muito menos a busca desenfreada por investimentos”, ainda que apontem que a literatura direcione o PEM para a competitividade estratégica. Esta competitividade, apontada por Oliveira Filho (2009, p. 149) como “atendimento as demandas capitalistas”, está englobada num conceito de planejamento que privilegia as demandas do setor empresarial, demandas estas que se apresentam com justificativas relacionadas à distribuição de renda, melhorias sociais ou mesmo pela ampliação dos canais de participação e fiscalização popular.

Oliveira Filho (2009) aponta que a visão de planejamento estratégico em cidades se estabelece nos países centrais como forma de alavancar as capacidades econômicas locais, já nos países periféricos – incluindo o Brasil – o planejamento estratégico em cidades é apresentado como alternativa à falência dos planejamentos intervencionistas, às crises fiscais e financeiras dos Estados em meados da década de 1980.

A interpretação de Oliveira Filho (2009) remete esses planejamentos estratégicos como meios de articulação de captação de recursos do Estado junto ao empresariado, em troca

¹¹ Conforme Argiles (2003) o primeiro plano estratégico de cidades foi o de São Francisco (EUA) em 1982, que serviu de modelo para os planos de Nova Iorque, Chicago, Detroit, Dallas e Cleveland, porém os planos estratégicos ganharam notoriedade a partir da experiência de Barcelona (1987). Em dezembro de 1993, foi constituído o Centro Ibero Americano de Desenvolvimento Estratégico Urbano – CIDEU, tendo como finalidade articular colaboração teórica e técnica em matéria de planejamento estratégico de cidades entre países ibero-americanos.

de desregulamentação e liberalização de monopólios públicos. Nesse sentido o autor ressalta que:

Esses modos de intervenção no espaço urbano, por meio da alocação de recursos privados em troca de liberações e de autorizações para obras e intervenções urbanas, possibilitaram, de certo, crescimento econômico em áreas e momentos específicos. [...] Porém, mais do que servir para a geração de valores sociais prolatados, como o aumento dos níveis de emprego e o aquecimento da economia, essas intervenções foram úteis, na prática, para a concentração de renda, o aumento da especulação imobiliária e para aumentar o problema da corrupção sistêmica na administração pública, que perdeu o papel fiscalizador, relegado aos sistemas de regulação, que não funcionaram a contento (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 154).

Assim, as cidades pensadas como empresas, inseridas na perspectiva da internacionalização dos mercados e da globalização da economia, para competir e atrair investimentos econômicos e culturais sem necessariamente haver preocupação com melhorias na qualidade de vida e na inserção social, caracterizando o “fetichismo urbano”. Prado (2008, p. 474) explica que o “fetiche provoca uma inversão e as relações sociais entre homens são apagadas e em seu lugar aparece uma relação entre coisas, os homens deixam de se relacionar entre si na esfera do mercado, papel que passa a ser assumido pelas mercadorias por eles produzidas”.

Segundo Vainer (2000), a cidade-empresa, conforme o próprio nome indica, deve ser conduzida como uma empresa, um lugar não exatamente de democracia¹², tendo em vista que os funcionários das empresas, em geral, não são contratados para discutir ou opinar sobre problemas relacionados àquela instituição. Bobbio *et al.* (1998) avaliam a democracia como o único regime que considera o conflito legítimo, onde um método ou um conjunto de regras de procedimento são determinados para as decisões que abrangem toda a comunidade. Nesse sentido, Oliveira Filho (2009, p. 155) aponta que existem elementos altamente antidemocráticos nos modelos de cidade-empresa, remetendo “a unidade dos cidadãos da cidade para torná-la mais competitiva [...] um sentimento próprio dos nacionalismos autoritários, com a prevalência do consenso forçado e a supressão da conflitualidade e a

¹² Norberto Bobbio *et al.* (1998, p. 329) ressaltam que na longa história da teoria democrática se entrecruzam motivos de métodos e motivos ideais, que se encontram fundidos na teoria de Rousseau, segundo a qual o ideal igualitário que a inspira (democracia como valor) se realiza somente na formação da vontade geral (democracia como método).

diferença”. Assim, a unicidade arrefece o conflito e as diferenças, escondendo os problemas sociais com o objetivo de manutenção da competitividade.

Oliveira Filho (2009) conclui que, ainda assim, os modelos de planejamento estratégico das cidades vêm se apresentando com o discurso da democratização do planejamento e da gestão das cidades e defendendo a existência de espaços para discussão pública e participação.

2.2.3 Planejamento Participativo

Para fins desta pesquisa, a ênfase principal está no modelo teórico do planejamento participativo uma vez que interessa à pesquisa explorar a dimensão da participação na edificação de um Plano Diretor Participativo.

Trabalhos pioneiros como os de Lacaze (1993) apontam que a prática do urbanismo participativo foi desenvolvida a partir da experiência em países anglo-saxônicos inspirados no *advocacy planning*¹³ estadunidense. Inicialmente sua ação era de crítica acadêmica, depois como prática de movimentos e organizações sociais para, em meados da década de 1980, se tornar uma política governamental.

Para Oliveira Filho (2009) planejamento participativo é uma questão ampla, porém considera que 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). Segundo o autor, 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

¹³ De acordo com Mendonça (1984, *apud* Lacaze, 1993), o movimento denominado *Advocacy Planning* surgiu nos EUA a partir da aberta oposição ao enfoque sistêmico no planejamento da cidade, buscando determinar as políticas públicas adequadas através do debate político.

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 *et al.* (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 governança¹⁴ 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).

Assim, os Planos Diretores Participativos passam a ter a capacidade de possibilitar a legitimação de processos decisórios através da participação popular. O princípio da participação popular, nos termos do Estatuto da Cidade, instrumentaliza-se principalmente através das chamadas instituições participativas, as quais, segundo Leonardo Avritzer, seriam as “formas diferenciadas de incorporação dos cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008, p. 45). Estas instituições se constituem de novos espaços de participação social cuja institucionalização foi se ampliando ao longo do tempo a partir da Carta Magna, particularmente os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, fóruns públicos de discussão do orçamento participativo e as ouvidorias. No caso dos planos diretores há a obrigatoriedade de audiências e de consultas públicas nas fases de construção do projeto (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Neste sentido, o PDP deixa de ser apenas um instrumento de gestão e planejamento para ser também um mecanismo de politização do planejamento constituído sob o prisma da

¹⁴ Nessa situação específica, utiliza-se a definição de governança de Ronconi (2011) como um formato institucional que abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e gera espaços públicos de participação e controle social.

gestão democrática, assim como enfatiza Burnett (2009), uma vez que essa participação implica no envolvimento da população.

Oliveira Filho (2009) destaca que o planejamento comunicativo pode ser considerado uma das formas de planejamento participativo em que as racionalidades ou ênfases argumentativas para a configuração do planejamento legitimam a racionalidade das decisões.

Compartilhando com Oliveira Filho, Randolph (2007) ensina que essa tipologia está focada no imbricamento do contexto do “agir comunicativo”¹⁵, defendido por Jürgen Habermas, e da noção de “esfera pública”¹⁶ de Hannah Arendt, tendo dentre suas principais características que este modelo:

- (i) rompe, em determinada medida, tanto com a atribuição de responsabilidade exclusiva pelo planejamento a uma instância política específica – ao Estado – apesar de não negar a presença de planejadores e sua responsabilidade para a realização do processo;
- (ii) abandona, igualmente, o tradicional esquema da decisão sobre meios com fins determinados, por um lado, e a subjacente racionalidade da eficiência, por outro. Aqui, não só a formulação dos objetivos faz parte do próprio processo de debates, mas também a construção das próprias arenas nas quais os conflitos aparecem se explicitam e podem ser mediados. O planejamento colaborativo está voltado à mediação de conflitos e interesses e exige, por isto, a troca e circulação de informação irrestrita o que, por sua vez, deve ser assegurado através de uma ética do discurso onde 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

¹⁵O agir comunicativo é o elemento central da teoria da Ação de Habermas. Ele parte do pressuposto que as pessoas agem dotadas da capacidade de ação conforme sua racionalidade cultural e societária, concretizando suas ações dentro de um conjunto. A concepção teórica de Habermas vincula-se à reconstrução das condições existentes de comunicação, sob a ótica que os indivíduos socializados empregam a linguagem voltada para o entendimento; a partir desta surge a razão comunicativa. Desta forma, a ação para Habermas está expressa na intenção do agente frente à realidade, num contexto de interação intencional com a realidade (PACHECO, 2012).

¹⁶ Segundo Cardoso Júnior (2007), esfera pública, na perspectiva de Arendt, é o *locus* da política. “Na esfera pública, os cidadãos são iguais em termos de participação política (isonomia), [...] é o lugar da individualidade dos cidadãos, onde revelam suas identidades e podem conseguir realização pessoal ao tratarem dos negócios coletivos” (CARDOSO JÚNIOR, 2007, p. 50).

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 “fetichização” dos Planos Diretores Participativos. Essa perspectiva está associada à reduzida participação popular e quase nula implementação de suas propostas nas cidades brasileiras, conforme atribui Burnett (2009) aos PDP. Na avaliação do autor, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU)¹⁷ demonstra que, ao assumir valores da democracia burguesa e submeter a luta urbana aos procedimentos institucionais do planejamento, compromete a autonomia das organizações populares, 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, 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 dos autores destacados acima, ao considerarem o planejamento urbano, seja como instrumento de ordenamento, elemento central da reforma urbana ou mecanismo ilusório de manipulação política, fazem emergir diferentes vieses para a participação popular. Não se pretende explorar nessa pesquisa todos esses vieses, mas trazer à tona diferentes

¹⁷ O MNRU, iniciado nos anos sessenta, tendo seu auge nos anos oitenta, pregava a preocupação além da “estética” e da “ordem” da cidade, mas, também, com as políticas de caráter social. O MNRU entendia a reforma urbana com uma “nova ética social que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SOUZA, 2010).

abordagens no tocante ao planejamento participativo e como está inserida nesse planejamento, a participação popular, o que se verá a seguir.

Quadro 1 – Interpretações e Vertentes do Planejamento Participativo

Planejamento Participativo	Interpretação da Participação Popular	Principais autores
Planejamento Participativo comunicativo ou colaborativo	Nesta perspectiva o processo de planejamento almeja uma interface com a democracia ou procedimentos democráticos, incorporando elementos da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas. Ela defende ultrapassar as limitações das vertentes instrumentais através do debate, construção de consenso e poder compartilhado através da experimentação, aprendizado, mudança e produção de significados coletivos.	Healey (1993); Innes e Booher (1999)
Planejamento Participativo emancipatório ou inclusivo	Para esta vertente, entende-se que é preciso superar dialeticamente as limitações de discursos simbólicos para transcender a dimensão física-material do processo e alcançar o patamar da <i>práxis</i> do planejamento. A participação incorpora a compreensão do espaço social, baseada na proposta de Lefebvre, através da interlocução de representações dos especialistas e das pessoas envolvidas.	Randolph (2007); Oliveira Filho (2009)
Planejamento Participativo ilusório	Nesta concepção, o plano diretor não rompe com as lógicas instrumentais tradicionais, gerando apenas uma ilusão de participação a fim de legitimar o processo, conferir "ares democráticos" ao planejamento.	Villaça (2005; 2010)
Planejamento Participativo como fetiche	Através desta visão, assume-se que o plano diretor é apropriado por setores do Movimento Nacional da Reforma Urbana como "instrumento de Reforma Urbana" apesar da reduzida participação popular, baixa taxa de aprovação regulatória e quase nula implementação de suas propostas. Cria-se o fetiche do PDP como meio de alcançar a "cidade de todos" enquanto agrava-se a tragédia das cidades de reprodução capitalista do espaço urbano.	Burnett (2009)

Fonte: Elaboração própria a partir de Randolph (2007), Oliveira Filho (2009); Villaça (2005; 2010) e Burnett (2009).

O quadro acima sintetiza a contribuição dos principais autores sobre as perspectivas da participação no planejamento participativo. Estas distintas visões fornecem elementos pertinentes para avaliar como a dimensão da participação influencia os rumos na implantação de um Plano Diretor, bem como alertam para as diferentes interfaces presentes na relação dos planejadores técnicos e políticos com os demais participantes.

2.3 Dimensão da Participação no Planejamento: Interpretações, Vertentes e Escalas

Ao analisar a Administração Pública e seus modelos administrativos, Denhardt (2012) destacou a influência da participação dos indivíduos na gestão pública, sob a ótica de autonomia do indivíduo enquanto decisor. Assim, o autor remete a uma característica mais humanística da gestão pública. Isso significa colocar os seres humanos como principais, numa escala de importância, contrapondo a racionalidade organizacional, no sentido que o autor atribui a esta racionalidade, a do controle organizacional que emerge do conflito, visão dominante no campo a qual ele questiona.

Mas antes de entrarmos na discussão da participação no planejamento e, conseqüentemente, anunciada nos planos diretores, se faz importante compreender a origem da preocupação com o princípio da participação.

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, a qual Pateman difere da democracia representativa nos aspectos da participação compartilhada na tomada de decisões e igualdade política na determinação das conseqüências 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).

De acordo com a reflexão teórica apresentada até então nesse trabalho, há muitas visões de participação que contribuem para consubstanciar a pesquisa de campo realizada.

Autores como Evelina Dagnino (2002; 2004) ensinam 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 noção¹⁸ 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.

Adentrando os aspectos da participação, ainda que o estudo de Borja (1988) remeta a ótica do consenso¹⁹ e cooperação para legitimidade das ações públicas, essa perspectiva inicial permite uma avaliação preliminar sobre a participação em diferentes espaços públicos. Assim, Borja (1988) apresenta a participação como método de governo para o cumprimento de uma série de requisitos para a descentralização da organização político-administrativa, penetrando na concretização da revisão da repartição de competências, funções e recursos públicos. Esta visão permite um contato inicial sobre as dificuldades inerentes à revisão da repartição do poder.

Avançando esta perspectiva inicial, 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 forma 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).

Resgatando a discussão sobre participação no capítulo introdutório, julga-se apropriado para a presente pesquisa absorver a noção de participação, na edificação de um

¹⁸ Nesse trabalho entende-se noção com base em Braga (2010), segundo a qual é o conteúdo do conceito; enquanto noção particulariza e define, o conceito generaliza e descreve. Ao contrário do conceito, que engloba todas as características e qualidades possíveis de algo, a noção não compreende tudo o que constitui esse algo, mas tudo o que esse algo não pode deixar de ser, ou seja, tudo o que é estritamente necessário.

¹⁹ A ideologia do consenso e da ordem social, presente no conceito deliberativo republicano de participação, entende que o processo participativo está focado nas relações dos diferentes grupos da sociedade em espaços de discussão política, onde ações comunicativas na esfera pública resultam nos consensos sociais (MISOCZKY, FLORES e MORAES, 2010). Segundo os autores, esta ideologia de harmonia e colaboração, admite colateralmente uma negação do conflito como algo inerente à sociedade, recaindo na manutenção das relações de dominação daqueles que possuem o poder de decisão sobre aqueles que legitimam o consenso social.

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.

Existem apreciações relevantes a essa perspectiva sobre a participação de Jacobi (2002) como busca do bem comum. Numa visão crítica, as relações desiguais de poder, contradições e conflitos presentes nos mecanismos participativos poderiam ser ignoradas, tornando a participação como elemento de sustentabilidade política e de interesses dominantes (MISOCZKY; FLORES; MORAES, 2010). Esta avaliação enxerga a participação sob um paradigma revolucionário, com um potencial de emancipação social. De acordo com Santos e Avritzer (2002), uma multiplicidade de visões conceituais sobre participação, como se conseguiu localizar na literatura, na presente pesquisa, é fundamental para a identificação de práticas consubstanciadas em experiências efetivamente transformadoras das realidades para as quais se buscam explicações teóricas.

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:

1) Desenho de “baixo para cima”: processos participativos de livre entrada de qualquer cidadão constituídos no movimento de baixo para cima, ou seja, em direção do cidadão para o Estado, tendo o orçamento participativo como o principal exemplo;

2) Processo de partilha de poder: constituição de uma instituição na qual atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente, tendo os conselhos gestores como principais representantes deste modelo; e

3) Processo de ratificação pública: estabelecimento de 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. Neste desenho

institucional, destaca-se o caso dos planos diretores municipais brasileiros, que se utilizam das audiências públicas.

Focando o terceiro desenho apresentado, Avritzer (2008) destaca que a ratificação pública difere tanto dos desenhos de “baixo para cima” quanto dos desenhos de partilha de poder. Quanto ao primeiro, a diferença reside no fato de que a ratificação pública não inicia um processo de deliberação política, de fato eles finalizam um processo iniciado no âmbito da Administração Pública. Em relação à partilha de poder, a ratificação pública envolve mais atores, porém deliberam sobre uma posição tomada anteriormente pelo Estado. Cabe ressaltar o que o autor chama atenção para o fato de que sua preocupação maior não é apontar qual é desenho institucional melhor entre estes três, mas de explicar “quais são as consequências deste ou daquele desenho e em qual contexto ele se mostra útil para fomentar processos participativos” (AVRITZER, 2008, p. 56). 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).

Milani (2007), pesquisador que também se destaca por seus estudos sobre participação, apresenta outras explicações para a participação que ele, inspirado em Dagnino (2004) a analisa como um “princípio” e expõe alguns fatores críticos da participação. Segundo Milani (2007) desde o início dos anos 1990, no bojo do processo da reforma do Estado e da administração pública na América Latina e outros continentes, a participação social vem se destacando como um dos princípios organizativos centrais nos fóruns internacionais e regionais e nos processos de deliberação democrática nos domínios locais. Enfatiza o autor que “fazer participar os cidadãos e as organizações da sociedade civil (OSC) no processo de formulação de políticas públicas foi transformado em modelo da gestão pública local contemporânea” (MILANI, 2007, p.554). Esclarece ainda:

A participação social, também conhecida como dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre os muitos termos atualmente utilizados para referir-se à prática de inclusão dos cidadãos e das OSCs no processo decisório de algumas políticas públicas, foi erigida em princípio político-administrativo. Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas (MILANI, 2007, p.554).

Milani (2007) polemiza o discurso da participação social desde as suas origens, que segundo o autor, são múltiplas e podem ser divergentes, pois partem de atores sociais que não compartilham consonância nesse discurso. Por exemplo, diz o autor que se encontram referências à necessidade do uso de mecanismos de participação nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e da Administração Pública e das políticas de descentralização, mas também na prática de governos locais que afirmam “promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local” (MILANI, 2007, p.554).

Por outro lado, conta Milani (2007), a participação é reivindicação histórica de diversos movimentos sociais, de organização dos trabalhadores rurais sem terra, de gestores de políticas urbanas, de programas de educação popular entre outros agentes. O principal motivo para a polemização do discurso da participação social apresentada pelo autor está baseado na sua inquietação de como, em segmentos sociais tão distintos, constrói-se o “princípio participativo”, apoiado por atores tão diversos quanto o Banco Mundial, a OCDE, a União Europeia, as Nações Unidas, muitas organizações não governamentais, grupos sociais diversos integrantes do Fórum Social Mundial, entre outros (ROJO, MILANI e ARTURI, 2004; MILANI e KERAGHEL, 2005 *apud* MILANI, 2007).

Isso o conduziu a questionamentos críticos acerca do significado e do fundamento da participação social nesses contextos tão diferentes. Para o referido autor, essa situação levou-o a lançar importantes questões sobre “quem participa e que desigualdades subsistem na participação? Como se dá o processo de construção do interesse coletivo no âmbito dos dispositivos de participação?” (MILANI, 2007, p.552). O autor, acima de tudo, está preocupado com a “manipulação política do princípio participativo” que ele detectou em suas pesquisas de abrangência internacional, envolvendo países da América Latina, e também europeus. Essa preocupação de Milani (2007) surpreende uma vez que persiste uma preocupação sobre a qual se debruçava há mais de 4 décadas atrás, Sherry Arnstein, nos finais da década de 1960, o que será resgatado mais à frente nesse estudo. Por outro lado, os estudos de Milani também apontam que é possível haver “construção de ações públicas locais”, sob o argumento de que “quanto maior a densidade democrática da deliberação e a capacidade da

experiência de incluir um leque diversificado de atores locais, maior a intensidade da ação pública local” (MILANI, 2007, p. 574).

Em direção semelhante, Lacaze (1993) e também Oliveira (2009), estudaram a participação como método no planejamento urbano a qual segundo eles, está inscrita em graus de intensidade, o que se mostra no quadro a seguir:

Quadro 2 – Graus de Intensidade da Participação

Grau de Intensidade da Participação	Descrição
Primeiro grau	Essencialmente consiste em informar e disponibilizar informação. Segundo Lacaze (1993), este grau não é considerado suficiente para considerar um sistema como participativo, entretanto considera que se não houver publicidade, não há participação.
Segundo grau	Consiste em ampliar os procedimentos administrativos regulamentares, introduzindo sistemas de consulta ou de pesquisas públicas (LACAZE, 1993).
Terceiro grau	Neste grau há a 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 (LACAZE, 1993). Nesse grau de participação, muda-se a estrutura do sistema de decisão, e entra-se no campo da prática da gestão. A decisão pública não somente fundamenta as deliberações como também vincula a prática do administrador. Em geral tais sistemas de participação são determinados a partir de marcos legislativos e dentro de limites pré-estabelecidos. A estrutura do sistema de decisão configura a estrutura como participativa, pois há a vinculação da decisão pública com a prática administrativa. (OLIVEIRA FILHO, 2009).
Quarto grau	Este grau é caracterizado pela autogestão ou participação autônoma, em um sistema radicalmente democrático (LACAZE, 1993). Destacam-se a perspectiva habermasiana, no sentido mais radical da deliberação, e a perspectiva automicista, corrente fundada na ideia da autonomia individual e coletiva, onde a legitimidade do planejamento e da gestão está atrelada à participação dos envolvidos nos processos decisórios (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Fonte: Elaboração própria com base em Lacaze (1993) e Oliveira Filho (2009).

Souza (2010), adentrando o quarto grau de participação nos planos diretores, destaca a perspectiva “automicista”, apontando para a possibilidade de grande interdisciplinaridade advinda desta experiência, com amplo grau de abertura para os processos de participação popular, o que, na sua concepção, teoricamente estimularia uma socialização capaz de produzir indivíduos emancipados, conscientes e responsáveis.

Entretanto, Oliveira Filho (2009) ressalta a dificuldade de operacionalizar um projeto de autogestão, sendo apontado como um dos pontos mais críticos desta perspectiva. Um caminho defendido por Souza (2010) para tornar possível este modelo seria combinar avanços menores, num horizonte de mudanças mais radicais, considerando a existência de diferentes graus de autonomia. O autor defende que através deste sistema seria possível avaliar avanços e retrocessos que representem em ganho ou perda de autonomia, o que segundo Oliveira Filho (2009) seria uma percepção inconclusiva por ainda não responder como se alcançar a ‘sociedade autônoma’.

Ao lado dos graus de intensidade da participação estudados por Lacaze (1993) e também por Oliveira Filho (2009), este último sintetiza, para melhor entender o sentido da participação, caracterizando-a pelo tipo de democracia na qual opera:

- a) Conceito liberal de participação: é aquele em que o Estado organiza e determina os espaços e as formas de participação. É uma forma de democracia restrita (*thin democracy*) em que o Estado determina a agenda de conversação e tem o poder final de decisão. Esse é um sistema, em que populações são convidadas a participar em espaços e estruturas formais pré-determinadas, com função opinativa, indicativa ou não vinculativa.
- b) Conceito pluralista de participação: é aquele no qual há abertura à participação popular, porém o Estado determina a agenda e pode considerar (justifica) as decisões populares sem se vincular a elas, como nos sistemas de democracia semidireta (audiências e consultas públicas, conselhos consultivos).
- c) Conceito de autodeterminação política ou deliberativo: influenciado pelo pensamento de Jürgen Habermas, é um conceito mais radical de participação política reposicionando o cidadão como o agente que vai determinar a agenda e tomar as decisões.
- d) Conceito corrigido de autodeterminação é formulado a partir da crítica do modelo deliberativo e a aplicabilidade da democracia deliberativa em situações políticas, sociais e culturais específicas (OLIVEIRA FILHO, 2009, p. 58).

Oliveira Filho (2009) considera 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).

Todavia, explica o referido autor que o planejamento participativo depende da forma como a participação será conduzida, bem como da maneira com que atuarão os participantes dentro do processo de construção do instrumento, qualificando a participação no processo de edificação e consolidação.

De acordo com Franz e Castellá (2012, p. 2012) durante o processo participativo deveria haver condições igualitárias a fim de que as decisões sejam tomadas de forma democrática, sendo “avaliado desde seu início e de forma contínua”. Assim, a realização de um processo participativo perpassaria pelo planejamento prévio da inclusão de mecanismos que permitam ampliar a margem de decisão dos participantes, captar as propostas e sugestões dos participantes e ponderar condições de igualdade para a participação (FRANZ; CASTELLÁ, 2012).

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 (1969) 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, em que cada degrau corresponde à elevação do poder do cidadão no resultado final do processo.

Souza (2010, p. 207), adaptando a “Escada de participação popular” de Arnstein, prevê oito categorias de planejamento quanto à participação da população, que são: Coerção – Manipulação – Informação – Consulta – Cooptação – Parceria – Delegação de poder – Autogestão. As duas primeiras são consideradas de não participação em que o Estado coage ou manipula os indivíduos. As três subsequentes são consideradas de pseudoparticipação pelos quais o Estado informa, consulta ou coopta os indivíduos quanto aos Planos e Projetos de seu interesse – o que é comum na “onda” dos Planos Diretores Participativos que se assistiu na última década de vigência do Estatuto das Cidades. Somente as três categorias

finais são consideradas de autêntica participação, isto é, a ‘Parceria’ entre indivíduos e Estado, a ‘Delegação de poder’ à comunidade até a ‘Autogestão’ sem a presença do Estado.

Considerando a proposta de Arnstein obsoleta para compreender o leque de possibilidades institucionais da participação e os avanços na teoria e prática da participação, o pesquisador americano Archon Fung (2006) questiona a “Escada de participação popular” que, segundo o autor, unifica inapropriadamente os níveis de influência dos indivíduos, argumentando que em certas situações a deliberação pública é altamente desejável, já em outras a consulta pública é mais apropriada, por exemplo.

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 conforme Fung 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.

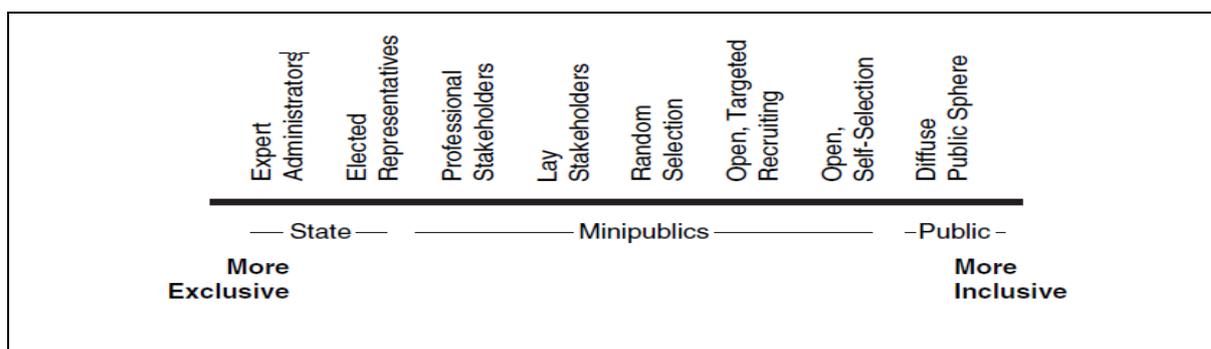
Para fins desta pesquisa, a proposição de Fung (2006) fornece uma perspectiva para se compreender a qualificação do participante do PDP-UFRRJ a partir da primeira dimensão do Cubo da Democracia. Nesta, identifica-se como os condutores do PDP definem quem devem ser os participantes do processo; nesse caso é observado quem é considerado elegível para participar, assim como é detectado como os indivíduos se tornam participantes. Desta forma, são considerados, segundo Fung, três tipos de processos, a saber:

- (1) *Public*: Totalmente aberto a todos que desejarem participar;
- (2) *Minipublics*: Apenas é convidada a elite profissional 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).

A figura a seguir demonstra a escala proposta por Fung (2006) para a dimensão de “quem participa” do processo, considerando a incursão dos diferentes públicos e seus respectivos representantes.

Figura 1 – Método de Fung de Seleção para a Participação



Fonte: Fung (2006, p. 68).

Nesta escala, Fung (2006) descreve como a participação pode ser mais excludente ou mais incluyente, a depender da qualificação dos agentes sociais inseridos nos processos e como passam a fazer parte. Assim, o autor entende que o processo se torna mais inclusivo conforme a amplitude na seleção de públicos no processo participativo. Fung (2006), todavia se isenta de expor os aspectos político-institucionais mais profundos que estão relacionados à decisão de quem deve ficar dentro ou fora do *minipublics*.

No entanto, para Abers (1996) a questão da participação não se encerra na transferência de responsabilidade para o cidadão, ela também está vinculada, na visão do autor, ao aumento do controle social sobre a atuação do Estado, além de permitir aos cidadãos uma melhor compreensão sobre as questões públicas que afetam diretamente as suas vidas. Abers (1996) ainda observa que a extensão do controle social sobre as políticas discutidas podem sofrer variações, dependendo das características envolvidas no processo.

Para Sanoff (2000 *apud* SABOYA, 2007), a participação popular é fundamental na construção coletiva dos objetivos e definição de estratégias, com o envolvimento da população num processo colaborativo em que é criado “capital social” através de redes de contatos, desenvolvendo confiança mútua e reforçando valores em comum. O autor cita como principais objetivos da participação popular:

- a) Maior confiança nas instituições, resultante do envolvimento da sociedade nos processos decisórios, tornando mais provável que o plano seja efetivamente seguido;
- b) Permitir que a população seja realmente ouvida, como forma de melhorar a qualidade dos planos e das decisões;
- c) Promover um senso de comunidade, através da reunião de pessoas com interesses comuns (SANOFF, 2000 *apud* SABOYA, 2007).

Sanoff (2000, *apud* SABOYA, 2007) ainda ressalta alguns dos benefícios da utilização do processo participativo de planejamento, resumidos no quadro a seguir:

Quadro 3 – Benefícios do Processo Participativo

Ponto de vista	Vantagens
Social	Os desejos e necessidades coletivos são mais amplamente atendidos.
Atores	Aumenta o sentimento de que influenciou a decisão final e que, portanto, “fez uma diferença”.
Técnico	Aumenta a qualidade das informações disponíveis para serem utilizadas como subsídios para o processo de planejamento.

Elaboração própria a partir de Sanoff (2000 *apud* SABOYA, 2007)

Nesse sentido, Campbell (2003 *apud* SABOYA, 2007) aponta também outros diversos benefícios que complementam e reforçam estes levantados por Sanoff, entre os quais se destacam:

- Resultados equilibrados entre as diversas partes;
- Diminuição das disputas legais e animosidades entre grupos;
- Maior entendimento dos diferentes pontos de vista;
- Maior envolvimento e comprometimento da população com os resultados obtidos e com a implementação do plano.

Campbell (2003 *apud* SABOYA, 2007) ressalta que o maior benefício potencial da participação é a possibilidade de delinear estratégias que possam alcançar resultados em que todos saiam ganhando, invertendo a lógica tradicional de apenas uma fração da sociedade colham os frutos, a partir do financiamento pela grande maioria dos custos das intervenções no sistema urbano.

Em contrapartida, Evans (2013, p. 25) ressalta que apesar de “aparentemente, o valor da participação parece óbvio, por fornecer uma ampla base de legitimidade” autores como Walters, Aydelotte e Miller (2000) oferecem uma visão divergente, ao trazer a percepção de alguns estudiosos de que a participação seria uma ferramenta mais problemática do que eficaz na formulação e execução de políticas públicas. Dentre as limitações apontadas está a sobrecarga de opiniões na tomada de decisão que torna o processo mais lento e moroso; a formação de alianças de interesse que conduziria a um clientelismo e ao privilégio de grupos de elite; resistência profissional e política às decisões consensuadas; aumento nos custos de execução (WALTERS; AYDELOTTE; MILLER, 2000).

Contudo, Santos e Avritzer (2002, p. 65) cita o Brasil como um dos países onde “as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam”. Lembrando-se da experiência do orçamento participativo de Porto Alegre, o autor descreve como a motivação para a participação foi articulada neste caso, destacando dentre as características principais:

[...] participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive a comunitárias; [...] combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas (SANTOS, 2002, p. 66).

Desta forma uma perspectiva democrática, referenciada nos marcos do planejamento participativo, remonta o que Gondim (1995) afirmou sobre os planos diretores, reforçando a necessidade e importância deste instrumento enquanto um pacto social, na perspectiva de que tal pacto entre desiguais torna-se necessário justamente para permitir a convivência de interesses conflitantes.

E concluindo a discussão sobre a participação nesse tópico, cabe destacar o que nos ensina Milani (2007), com base em sua pesquisa realizada sobre a participação social na gestão de políticas públicas de países da América Latina e Europa, em que o autor argumenta:

[...] 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 (MILANI, p. 573).

Nesse sentido, a pesquisa de Milani (2007) autoriza-o a afirmar o que também já dizia Pateman (1992), que o maior desafio à participação é a democratização dos processos decisórios.

2.4 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 1968²⁰ 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

²⁰ A Reforma Universitária Brasileira ocorrida durante a década de 1960 foi um conjunto de ações conferidas por uma série de convênios entre a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e o Ministério da Educação e Cultura (MEC) do Brasil. O acordo MEC-USAID teve seu principal instrumento de reestruturação do sistema na Lei 5550 de 1968, que reforçava os departamentos como unidade acadêmica e administrativa principal, criava o sistema de créditos em substituição ao regime seriado, instituía o vestibular classificatório como sistema de ingresso e criava os cursos de curta duração, dentre outras mudanças (ROTHEN, 2006).

(CUNHA, 2003). Neste sentido, o planejamento da dimensão espacial das universidades²¹ 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 e 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). Após a Segunda Guerra, com o crescimento da comunidade acadêmica o modelo tornou-se inócuo, iniciando um movimento em que:

Muitas universidades adquiriram, efetivamente (e não apenas metaforicamente), o estatuto de cidades não só por sua escala e complexidade, mas também por vivenciar os mesmos problemas (aumento da densidade populacional, conflitos entre diferentes demandas de usos do solo, congestionamento das vias de trânsito...) cujo equacionamento passou a demandar novas abordagens de planejamento, não mais limitadas a argumentos formais e estéticos (PAVESI, 2010).

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

²¹ Conforme Prieto (2005), a dimensão espacial da universidade engloba a interdependência de quatro aspectos: a morfologia urbanística do território, a solução arquitetônica dos edifícios, o processo de construção dos prédios e a localização da universidade.

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, acarretou uma concentração da tomada de decisão de como seriam os projetos das universidades seguindo uma visão estritamente técnica. Em contrapartida, emergiam nos planejamentos urbanos e universitários americanos um caminho distinto, em que a participação da comunidade acadêmica no planejamento se aliava aos procedimentos técnicos, tendo como marco a experiência da *University of Oregon* (TURNER, 1984).

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.

Conforme anteriormente exposto, com o advento do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores tornaram-se o instrumento principal do planejamento das cidades brasileiras. Da mesma maneira, o Plano Diretor, tornou-se uma referência para o planejamento dos *campi* universitários brasileiros, havendo vários exemplos de universidades que utilizam este instrumento, entre elas a UFRRJ.

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 produtores. 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).

Nesse sentido, 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.

III. METODOLOGIA DA PESQUISA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológicos necessários para a realização da pesquisa. Também são elencados os critérios utilizados para a construção do universo de estudo, o método de coleta de dados, a definição das categorias de análise, os critérios para a seleção dos sujeitos da pesquisa, a forma de tratamento e análise dos dados e, por fim, as limitações do método e das ferramentas escolhidas.

3.1 Tipo de Pesquisa

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e de caráter descritivo e analítico. De acordo com Richardson (1999), a abordagem qualitativa permite descrever:

[...] a complexidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos (RICHARDSON, 1999, p. 39).

Quanto ao nível de análise, a pesquisa está definida no nível organizacional. Segundo Vieira (2004), neste nível de análise o objeto de interesse está centrado na organização, portanto a UFRRJ é o objeto central desta pesquisa.

A unidade de análise da pesquisa, conceituada por Vieira (2004, p. 22) como “unidades de observação onde as inferências serão feitas”, está composta por Unidades Organizacionais da UFRRJ que interagem entre si em função do PDP e os principais canais de participação que congregam os envolvidos no PDP e se apresentam como o espaço de articulação entre a universidade e o seu entorno.

3.2 Coleta de Dados

A coleta de dados foi realizada por meio da revisão de literatura, de fontes documentais e da pesquisa de campo com realização de entrevistas com os principais envolvidos no PDP-UFRRJ e de observação das audiências públicas do plano.

3.2.1 Pesquisa Documental

Segundo Roesch (2005), a pesquisa documental é uma das fontes de dados mais utilizadas na pesquisa social, sendo uma valiosa complementação dos dados obtidos a partir da revisão de literatura e de fontes orais. A autora ainda descreve que a análise de fontes documentais permite entender algumas situações organizacionais sob o prisma da própria organização, permitindo entender os conceitos internos da organização (ROESCH, 2005).

No presente estudo foram selecionados documentos que auxiliem na compreensão da dimensão da participação na construção do PDP-UFRRJ. Nesse sentido, o desenvolvimento desta etapa auxiliou a elaboração das questões norteadoras das entrevistas, fornecendo subsídios ao pesquisador para selecionar os pontos críticos envolvidos nesta temática.

As fontes documentais consideradas como mais relevantes para esta pesquisa foram:

1. 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;
2. Relatórios de Gestão, por conterem o andamento do planejamento do PDP-UFRRJ ao longo de sua edificação;
3. Relatórios de Atividades da Comissão do PDP-UFRRJ, por serem documentos que explanam o andamento dos trabalhos realizados pelos grupos de trabalho em

função da construção do PD e por apresentarem os diagnósticos sobre a realidade local de interesse do PD.

Cabe ressaltar que não foram realizadas atas das Audiências Públicas do PDP-UFRRJ, inviabilizando a utilização deste tipo de fonte documental.

Ademais, almejando “superar a estrita mensagem do texto” (SEVERINO, 2007, p. 94), foi realizada uma análise interpretativa dos documentos selecionados, assumindo uma posição própria do pesquisador a respeito das ideias enunciadas pelos documentos.

3.2.2 Pesquisa com Fontes Orais e Observação

As observações foram realizadas pelo pesquisador em campo durante a realização da pesquisa, considerando a posição do “pesquisador como funcionário” (EASTERBY-SMITH; THORPE; LOWE, 1999), sendo este servidor público federal lotado na UFRRJ há dez anos e participante como observador das audiências públicas do PDP-UFRRJ.

A técnica de observação adotada é a observação simples, onde se busca considerar os sujeitos, o cenário e o comportamento social do fenômeno estudado (GIL, 2008). Nesta metodologia, o pesquisador realiza o registro mediante um diário de campo, onde foram anotadas as percepções do pesquisador durante a ocorrência do fenômeno.

As fontes orais provenientes da pesquisa empírica foram levantadas por meio de entrevistas, com a finalidade de “mapear e compreender o mundo da vida dos respondentes [...]. O objetivo é uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações das pessoas em contextos sociais específicos” (BAUER, 2002, p. 65).

Nessa pesquisa utilizou-se a entrevista com roteiro semiestruturado como método de coleta de dados. Esta escolha foi feita por possibilitar o diálogo aberto, sujeito a intervenções, apesar de existir um roteiro de questões que norteou o diálogo entre o entrevistador e os entrevistados com perguntas alinhadas com a teoria e direcionadas para as hipóteses (FLICK, 2004). Foi realizada a entrevista em profundidade, em que o pesquisador-entrevistador não buscou apenas respostas objetivas; o intuito foi perceber os significados atribuídos pelo entrevistado às questões levantadas. Ademais, os dados das fontes orais foram extraídos dos relatos gravados em áudio mediante a permissão escrita dos entrevistados registrada no termo de consentimento livre e esclarecido, respeitando-se princípios éticos em pesquisa social. As entrevistas foram devidamente transcritas.

Segundo Gaskell (2002), a compreensão do fenômeno estudado não está diretamente relacionada à quantidade de entrevistas realizadas, havendo uma crescente compreensão do pesquisador conforme as interpretações vão se limitando. Assim, com o esgotamento de novas interpretações da realidade, a pesquisa chega a um ponto de saturação, apontando o tempo de parar. Mas dependendo do tempo destinado à coleta de dados esse ponto de saturação pode não ocorrer como recomendável por Gaskell, o que denota as limitações do método.

3.3 Seleção dos Sujeitos da Pesquisa e Critérios de Seleção

Segundo Dey (2003), a pesquisa qualitativa pode ser utilizada em vários campos disciplinares, mas com significados diferentes. Portanto, os critérios para a seleção dos sujeitos advêm da multiplicidade de visões acerca da temática abordada, propiciando uma percepção ampla dos fatores relevantes para a elucidação do problema.

Os sujeitos da pesquisa inicialmente escolhidos eram aqueles supostamente envolvidos direta ou indiretamente na construção do PDP. Foram selecionados representantes dos setores considerados, de acordo com o método, Unidades Organizacionais, e também sujeitos vinculados a instituições localizadas no entorno da organização e que se julgava estar interagido com a mesma, em função do PD, orientando-se, sobremaneira, pela discussão teórica apresentada e também pelas categorias de análise definidas.

Quadro 4 – Sujeitos Iniciais da Pesquisa e Critérios para Seleção

Unidades Organizacionais dos Sujeitos da Pesquisa	Critérios para a Escolha
Coordenação do Plano Diretor Participativo da UFRRJ	Por ser o órgão coordenador das ações que envolvem o PDP-UFRRJ.
Grupos de Trabalho dos eixos temáticos do PDP-UFRRJ	Por serem responsáveis pela elaboração dos diagnósticos de cada um dos eixos temáticos do PDP-UFRRJ que foram levados ao debate público.
Representações da comunidade acadêmica que participaram ou estiveram ausentes do processo de construção do PDP-UFRRJ.	Por serem partes interessadas na construção do PDP-UFRRJ.
Representações de instituições públicas e da sociedade civil do entorno da universidade.	Por ser relevante ouvir as instituições públicas e da sociedade civil local, importantes segmentos sociais a participar de um PD que se intitula participativo.

Fonte: Elaboração própria com base nas Audiências Públicas do PDP-UFRRJ realizadas no ano de 2013.

3.4 Tratamento e Análise dos dados

A técnica de análise de dados adotada nesta pesquisa é a análise interpretativa a partir da teoria (GIL, 2002). A motivação do pesquisador a utilizar esta técnica foi buscar analisar as mensagens provenientes da coleta de dados em consonância com as perspectivas teóricas levantadas. Assim, foi provocada 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 sobre que tipo de participação vem sendo considerada no PDP da instituição estudada.

A partir da proposição de Gil (2002, p.133-135) a análise dos dados coletados foi subdividida em quatro fases sequenciais descritas abaixo:

- 1) Redução de dados: nesta fase é realizado um processo de seleção objetivando a simplificação dos dados originais. Nesse sentido, os dados coletados no campo, fruto das entrevistas realizadas com os sujeitos da pesquisa, são selecionados de acordo com os objetivos da pesquisa;
- 2) Categorização dos dados: esta etapa é realizada para classificar e organizar os dados de forma a facilitar a definição de conclusões do fenômeno analisado. Assim, busca-se a classificação dos dados em categorias de análise e o cruzamento desses com o referencial teórico;
- 3) Interpretação dos dados: esta etapa consiste na descrição dos dados buscando a explicação da relação entre o problema de pesquisa e os dados já categorizados;
- 4) Emissão do relatório conclusivo com apresentação dos resultados: nesta fase se elabora o relatório do cruzamento dos dados coletados na revisão bibliográfica, na pesquisa documental e nas entrevistas, explanando os dados pesquisados de acordo com a problemática inicial. Portanto, o relatório registra as conclusões feitas a partir da análise dos dados, revelando a posição do pesquisador frente o fenômeno estudado.

Apesar da estruturação proposta pelo método, sugerindo a realização de etapas, ele não é rígido e sendo assim, a análise de dados obedece a flexibilidade que requer uma pesquisa qualitativa, de modo a permitir a articulação entre as etapas no processo de interpretação dos dados coletados.

3.4.1 Categorias de Análise

A partir do objetivo da pesquisa, de analisar a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica, o estudo da edificação de um Plano Diretor Participativo de um *campus* universitário, buscou-se estabelecer categorias de análise que forneçam subsídios para a compreensão do tipo de PDP que vem se desenhando na instituição em análise, assim como a articulação institucional com o seu entorno.

Neste sentido, parte-se de categorias abertas em função dos objetivos específicos, almejando uma imersão prévia no campo.

Quadro 5 – Categorias de Análise da Pesquisa

Categorias	Definição
Participação	Democratização dos processos decisórios (PATEMAN, 1992). 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).
Participante	Pessoas que desejam se envolver independente de serem representantes de grupos de interesse restritos (FUNG, 2006).
Modelo Participativo no Planejamento	É o que visa 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 (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Fonte: Elaboração própria a partir de Dagnino (2004; 2002), Pateman (1992), Fung (2006) e Oliveira Filho (2009).

3.5 Questões norteadoras das entrevistas:

- a) Como os sujeitos da pesquisa tomaram conhecimento da construção do PD da Universidade;
- b) De que forma os sujeitos da pesquisa passaram a se envolver com a construção do PDP;
- c) Qual é a noção de participação dos entrevistados (os sujeitos da pesquisa irão expor o que entendem por participação);
- d) O que conhecem os entrevistados sobre formas de participação com base na sua vivência (os entrevistados irão relatar sobre maneiras de participar);
- e) Como pensam os entrevistados sobre quem deve ser os participantes e como devem participar da elaboração do PDP-UFRRJ (os entrevistados discorrerão sobre quais pessoas eles acreditam que devam tomar parte da construção do PDP-UFRRJ e de que forma);
- f) O que entendem os entrevistados sobre os fatores que estimulam e os que inibem a participação na edificação do PDP-UFRRJ (os entrevistados irão expor a sua percepção dos aspectos que facilitam ou inibem a participação no PDP-UFRRJ);
- g) Qual a percepção dos entrevistados dos ganhos individuais e coletivos em participar da construção do PDP-UFRRJ (os entrevistados irão relatar as suas expectativas em termos de melhoria da sua vida e da sua comunidade com o PDP);
- h) Qual é a compreensão do entrevistado sobre o que o PDP-UFRRJ vai influenciar na gestão do território da universidade.

Cabe ressaltar que não foi elaborado um questionário fechado, pois o conjunto de questões norteadoras apresentado tem o objetivo apenas de orientar o pesquisador sobre as questões a serem dirigidas aos entrevistados.

3.6 Limitações dos Métodos de Coleta e Tratamento de Dados

Possíveis limitações são inerentes a todas as pesquisas, cabendo ao pesquisador minimizá-las antecipando-se aos possíveis problemas identificados (VERGARA, 2004). A metodologia escolhida para a presente pesquisa apresenta as limitações destacadas a seguir:

1. O estudo bibliográfico e a análise documental estão limitados às fontes que o autor tem acesso, além da interpretação que o mesmo dá às informações acessadas;
2. O método empregado na pesquisa de campo com entrevistas semiestruturadas está limitado tanto à seleção dos atores quanto à disponibilidade dos mesmos;
3. Quanto ao tratamento dos dados coletados, há limitação relacionada à própria inserção institucional do pesquisador, sendo servidor da UFRRJ há dez anos, o que pode influenciar na interpretação dos dados.

Para as entrevistas, ressalta-se que havia sido planejado inicialmente um elenco maior de pessoas a ser entrevistadas principalmente representantes de instituições públicas e da sociedade civil que se localizam no entorno da Universidade. Entretanto, com o decorrer da pesquisa, foi sendo detectado que havia uma dinâmica de composição do público que vem participando da construção do PD em estudo estabelecida internamente por aqueles que conduzem os trabalhos relacionados ao PD. Portanto, a escolha dos sujeitos-chave da pesquisa acabou sofrendo um ajuste, adicionando-se aos critérios iniciais, o de acessibilidade às atividades do PD. Contudo, apesar dessa restrição impactar a execução da pesquisa no tocante ao leque de entrevistados e no que diz respeito ao próprio arcabouço teórico do estudo que consubstancia o trabalho de campo, considera-se que as limitações aqui registradas não inviabilizaram a escolha do método, tendo em vista que as limitações são passíveis de serem minimizadas. Por outro lado, essa situação acabou por aquecer o debate entre a reflexão teórica e experiência empírica, teoria e prática, no que de fato se tem avançado na questão da participação social no interior de uma organização pública de ensino superior. Importante aqui ressaltar que nas conclusões do trabalho aborda-se qual foi o significado de um menor escopo para os resultados da pesquisa, com a limitação de um público mais voltado para dentro da organização. Quanto aos métodos de tratamento de dados, a limitação pôde ser minimizada pela triangulação dos dados através do cruzamento entre as informações coletadas na coleta bibliográfica, documental e observação de campo.

IV. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS DA PESQUISA

4.1 Análise dos Dados da Pesquisa Documental

4.1.1 Contexto Institucional Atual

A Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) é uma instituição pública de ensino superior com mais de cem anos de história, sediada no município de Seropédica/RJ e com mais três *campi* situados em Nova Iguaçu/RJ, Três Rios/RJ e Campos dos Goytacazes/RJ.

De acordo com os dados do último Relatório de Gestão divulgado pela universidade em 2014, a UFRRJ tem cerca de 17 mil discentes distribuídos nos diversos níveis de ensino, com aproximadamente 12 mil regularmente matriculados em 56 cursos de graduação e cerca de 1400 nos cursos de pós-graduação de 26 cursos de mestrado e 12 cursos de doutorado, além da atuação na educação básica através do Colégio Técnico da Universidade Rural (CTUR) e do Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC) Paulo Dacorso Filho (UFRRJ, 2014).

A UFRRJ tem como sua missão institucional:

Produzir, sistematizar, socializar e aplicar os conhecimentos científico, tecnológico, filosófico, cultural e artístico de excelência, através do ensino, da pesquisa e da extensão indissociavelmente articulados, consolidando a formação do ser humano para a atividade profissional baseada nos princípios da responsabilidade socioambiental e a partir da reflexão crítica, baseado na solidariedade nacional e internacional e buscando a construção de uma sociedade justa e democrática que valorize a paz e a qualidade de vida de forma igualitária (UFRRJ, 2013a, p.24).

A Rural, como é popularmente chamada a UFRRJ, situa-se em um local estratégico da Região Metropolitana do Estado do Rio de Janeiro (RMRJ), por ter seu *campus* principal em Seropédica, a aproximadamente 100 quilômetros da capital do estado. Desta forma, apresenta-se “como uma das principais possibilidades de oferta de ensino superior público para regiões como a Baixada Fluminense, Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, Vale do Paraíba, Costa Verde, Sul Fluminense e parte significativa da Região Serrana” (UFRRJ, 2007, p. 5). Nesse sentido, a UFRRJ tem papel fundamental na interiorização do ensino superior, o que

favorece a sua atuação para se tornar a uma das protagonistas do desenvolvimento da região onde está inserida.

A UFRRJ faz parte do quadro das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) que participaram do Processo de Expansão do Programa do Governo Federal - fase I, entre 2003 e 2007 e aderiram ao Reuni, no período entre 2007-2012. Na fase I, a meta foi a interiorização da educação superior. Já no Reuni, buscou-se ampliar a oferta de vagas nos cursos de nível superior, diminuir a evasão discente e aumentar o número de formados pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais. Também havia a possibilidade de criação de novos campi para o interior do país, de acordo com o Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) das universidades (UFRRJ, 2013a).

Com a expansão universitária, muitas mudanças ocorreram na estrutura da UFRRJ especialmente no que se refere ao quantitativo de cursos e discentes da universidade. Entre 2009 e 2010, foram criados 17 novos cursos de graduação, sendo 15 destes no *campus* Seropédica (UFRRJ, 2013a). Em 2009, foram abertos os cursos de Ciências Sociais, Filosofia, Letras, Belas Artes, Geografia e Direito. Já em 2010, os cursos de Comunicação Social/Jornalismo, Engenharia de Materiais, Hotelaria, Relações Internacionais, Sistemas de Informação, Administração Pública, Ciências Contábeis, Farmácia e Psicologia (UFRRJ, 2013c, p.179).

Em termos comparativos, em 2005 a universidade sediava um único *campus*, onde abrigava 22 cursos de graduação, sendo três noturnos e 17 de pós-graduação com um quadro de 519 servidores docentes efetivos e 1.089 servidores técnicos administrativos, para um contingente de 7.905 estudantes de graduação e pós-graduação, e 1.374 matriculados no ensino fundamental e médio. A participação da UFRRJ no Processo de Expansão do Programa do Governo Federal - fase I e no Projeto de Reestruturação e Expansão PRE/UFRRJ, dentro do Reuni, levaram a um crescimento substancial da UFRRJ, que resultou, até o final do ano de 2012, no funcionamento de três *campi* acadêmicos com 55 cursos de graduação presencial, sendo 21 noturnos, dois cursos de graduação à distância, 36 cursos de pós-graduação *stricto sensu*, 1.098 servidores docentes, 1.218 servidores técnico-administrativos em educação e 12.559 estudantes matriculados nos cursos de graduação e pós-

graduação presencial, 3.259 na graduação à distância e 1.846 matriculados no ensino fundamental, EJA e médio (UFRRJ, 2013c, p. 2).

O grande crescimento entre os anos de 2005 e 2012 de cursos e, conseqüentemente, do número de discentes e docentes, causaram um forte impacto sobre a estrutura da universidade: a significativa expansão dos cursos oferecidos pela instituição não convergiram para a garantia de estrutura territorial adequada. Dentre vários fatores, evidenciam-se a precarização das estruturas físicas dos alojamentos, prédios acadêmicos e administrativos que requerem reformas e manutenção, problemas de comunicação (internet e telefonia), entre outros como qualidade da alimentação e segurança.

Nesse sentido, tem sido crescente a pressão de movimentos da comunidade acadêmica cobrando soluções para os problemas mencionados. No discurso das manifestações, de um lado vem sendo sinalizado a premência de uma gestão eficaz e efetiva, e, de outro, acena-se para a falta de planejamento, e aí pode entrar o Plano Diretor para auxiliar em algumas questões acima mencionadas.

4.1.2 Planos Diretores de Universidades Públicas Brasileiras

Os resultados auferidos pela pesquisa documental forneceram uma maior compreensão de como a dimensão da participação é abordada nos planos diretores de *campi* universitários brasileiros. Durante esta etapa, foi realizado um levantamento sobre as Universidades que disponibilizam informações sobre os seus Planos Diretores, tendo sido localizadas essas informações em nove das dez grandes universidades públicas, tendo como parâmetro o “*Ranking* das maiores universidades brasileiras” publicado em 2013 no jornal Folha de São Paulo.

O quadro 6, a seguir, mostra os aspectos selecionados no levantamento realizado, de modo que foi possível elaborar o quadro com as informações que se julgou relevantes para a sua composição. Os aspectos selecionados foram localizados nos portais das universidades e em outros canais digitais, a saber: o título do plano diretor, o ano em que foram iniciados os trabalhos de desenvolvimento do PD, os eixos temáticos centrais em que são construídos grupos de trabalho que realizam o diagnóstico da instituição, além de mapeamento dos veículos de comunicação que fomentam a participação nos planos diretores universitários,

vislumbrando a participação do público interno (comunidade acadêmica) e público externo (demais agentes sociais que interagem com a universidade). Para a construção deste quadro foram pesquisadas referências que privilegiassem os PDs mais recentes e em funcionamento, porém chama a atenção que na UnB utiliza-se do Plano Diretor desde 1998, mesmo antes da institucionalização do Estatuto da Cidade, em 2001.

Quadro 6 – Universidades Públicas Brasileiras que Divulgam seus Planos Diretores

Nome	Origem	Título do PD	Ano de Criação	Eixos centrais	Mecanismos de articulação com o público externo	Mecanismos de articulação com o público interno
Universidade de São Paulo (USP)	SP	Plano Diretor Participativo Socioambiental da USP	2005	1. Águas; 2. Resíduos; 3. Fauna; 4. Emissão de Gases; 5. Percepção e Educação; 6. Uso do solo; 7. Normatização Ambiental e Certificação	1. Divulgação online dos resultados dos Grupos de Trabalho (GT); 2. Portal do plano diretor.	1. Audiências públicas; 2. Fórum de discussão em redes sociais.
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)	RJ	Plano Diretor UFRJ 2020	2008	1. Partido Urbanístico-Ambiental; 2. Acessibilidade e deslocamentos; 3. Convergência entre os <i>campi</i> e Integração com a cidade; 4. Arte e Cultura; 5. Esportes; 6. Comunicação; 7. Cidadania; 8. Espaços Comerciais; 9. Inovação; 10. Segurança; 11. Infraestrutura	1. Divulgação online do plano diretor; 2. Exposição dos diagnósticos	1. Audiências públicas; 2. Fórum de discussão em redes sociais; 3. Oficinas Temáticas
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)	MG	Plano Diretor UFMG	2008	1. Uso e ocupação do território; 2. Distribuição espacial das atividades; 3. Localização de Unidades e de Departamentos acadêmicos e administrativos; 4. Edificações	1. Divulgação online dos projetos; 2. Portal vinculado à instituição com publicações e fórum.	1. Audiências públicas; 2. Rádios e jornais internos; 3. Fórum de discussão em redes sociais
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)	SP	Plano Diretor da UNICAMP	2005	1. Sistema viário; 2. Uso do solo, meio ambiente e infraestrutura	1. Divulgação através do Centro de Estudos Avançados da universidade	1. Audiências públicas

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)	SP	Utiliza o plano diretor para o ensino superior do Estado de São Paulo	2006	1. Demanda (evolução e necessidades regionais); 2. Acesso (expansão de vagas e inclusão social); 3. Organização e administração; 4. Custos e financiamento; 5. Inovação e competitividade.	1. Elaboração em conjunto com o governo estadual	1. Audiências públicas
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	SC	Plano Diretor Participativo da UFSC	2005	1. Integração à estrutura urbana; 2. Preservação ambiental; 3. Integração dos espaços; 4. Uso e ocupação do solo	1. Transmissão ao vivo das audiências públicas; 2. Fórum de discussão online; 3. Portal do plano diretor; 4. Grupo de discussão em redes sociais	1. Audiências públicas
Universidade de Brasília (UnB)	DF	Plano Diretor Físico do <i>Campus</i> Darcy Ribeiro	1998	1. Transporte; 2. Segurança; 3. Integração; 4. Planejamento Ecológico; 5. Infraestrutura	1. Fórum de discussão online;	1. Comissão permanente para revisão do plano diretor; 2. Audiências públicas.
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	PR	Plano Diretor da UFPR	2009	1. Segurança; 2. Resíduos; 3. Meio Ambiente; 4. Acessibilidade; 5. Comunicação; 6. Uso e ocupação do solo	1. Fórum de discussão em redes sociais;	1. Audiências públicas; 2. Leituras comunitárias após aprovação do PD
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	PE	Plano Diretor do <i>Campus</i> Recife da UFPE	2004	1. Estrutura e ocupação dos espaços	1. Seminários com especialistas	1. Audiências públicas

Fonte: Elaboração própria, a partir de portais, de planos diretores e outros dados divulgados em sites das universidades que disponibilizam informações sobre os seus planos diretores.

Algumas universidades *multicampi* apresentam mais de um Plano Diretor, ou até mesmo planos diretores específicos para institutos ou departamentos isolados. Dessa forma, o pesquisador optou por se ater aos planos diretores de ordenamento territorial dos *campi* sede.

Outro aspecto que se destaca pode ser verificado nas universidades estaduais de São Paulo, onde os planos diretores das instituições de ensino superior são uma política do governo estadual em conjunto com essas instituições. Neste caso, foram constituídos comitês executivos formados por especialistas, secretários de estados e reitores das universidades que,

em conjunto com o Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia, definiram os parâmetros de crescimento até 2020 para seu sistema de ensino superior. Entretanto, a USP e a UNICAMP elaboraram seus planos diretores específicos, estando esses, articulados com as diretrizes dos planos diretores das suas cidades. No caso da UFRRJ, foco deste estudo, que constava no *ranking* na 37ª posição entre as maiores universidades do Brasil, não havia referência ao seu Plano Diretor Participativo em construção, ou seja, não havia informações disponíveis sobre o mesmo. As informações obtidas pelo pesquisador ainda não estão disponíveis ao público.

Para a pesquisa documental até o momento realizada, sobre o PDP da UFRRJ, o pesquisador teve acesso ao Relatório de Atividades da Comissão do Plano Diretor Participativo da UFRRJ, documento que expõe os diagnósticos realizados pelos grupos de trabalho dentro dos eixos temáticos, os documentos referentes às audiências públicas realizadas, arquivos de fotos e mapas dos quais se extraiu um breve histórico sobre a edificação do PDP-UFRRJ.

4.1.3 Breve Histórico do Plano Diretor Participativo da UFRRJ

O Plano Diretor Participativo da UFRRJ (PDP-UFRRJ) teve seu início em meados do ano de 2010, tendo como marco inicial principal a cooperação entre o Laboratório de Geoprocessamento (LAGEOP) da UFRJ e o Laboratório de Geoprocessamento Aplicado (LGA) da UFRRJ, em conjunto com a designação por parte da reitoria da UFRRJ de uma coordenadoria do Plano Diretor.

O Plano foi 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 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 Plano Diretor Participativo da 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). Desta forma, aponta que as reflexões presentes no Plano:

[...] se inscrevem no campo do planejamento urbano e regional contemporâneo, que reconhece na interdisciplinaridade o suporte e os meios para a compreensão plural do território e, também, para a definição e implantação de programas e projetos setoriais construídos democraticamente. Para tanto, esse Plano, que conta com a participação da comunidade acadêmica, estruturou-se metodologicamente a partir de investigações sobre a configuração espacial da universidade em seus diferentes aspectos – geográficos, socioculturais, administrativos, de infraestrutura, entre outros –, como ponto de partida para a definição de ações que favoreçam uma gestão territorial promotora de políticas sustentáveis (UFRRJ, 2013c, p.179).

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 diagnóstico concernente ao *campus* Seropédica da UFRRJ realizando os seguintes trabalhos (UFRRJ, 2013b):

- Levantamentos Cadastrais dos Próprios Nacionais Residenciais;
- Estudos Analíticos do Patrimônio Artístico, Histórico e Cultural e Agravos no Patrimônio Edificado;
- Avaliação dos Aspectos Urbanísticos e Paisagísticos;
- Análise da Inserção Metropolitana da Universidade;
- Avaliação dos tipos de Resíduos (Biológicos, Químicos, Sólidos);
- Avaliação do Fornecimento de Alimentos para o Consumo no Campus Seropédica;
- Situação atual da infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação;
- Estudos e Cartografia Geográfica e Ambiental;
- Análise Fundiária;
- Levantamentos relativos à Infraestrutura Urbana - Saneamento Ambiental e Sistema Viário entre outros;
- Mobilidade;
- Produção Cultural;
- Energia Elétrica e Iluminação Pública;
- Perfil Socioeconômico da comunidade acadêmica.

Documento consultado explica que a realização destes diagnósticos está inscrito na divisão temática de grupos de trabalho, que visaram prospectar estratégias a serem encaminhadas ao debate público (UFRRJ, 2013b). A seguir serão abordados, sinteticamente, os trabalhos realizados pelos grupos de trabalho identificados a partir do Relatório de Atividades do PDP-UFRRJ apresentado ao Gabinete da Reitoria desta universidade.

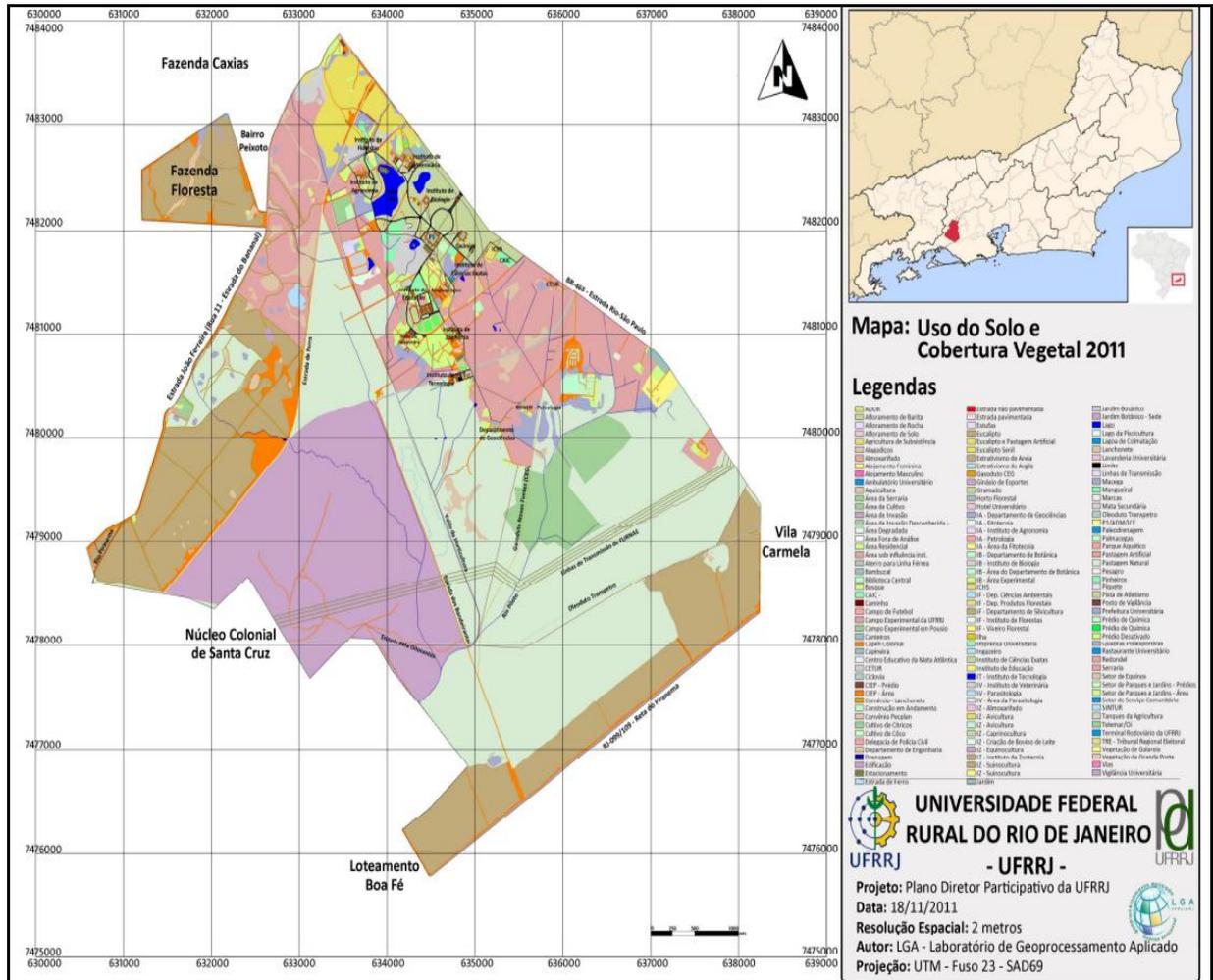
A) Grupo de trabalho: Uso do solo e meio ambiente - ordenamento territorial no campus Seropédica da UFRRJ

Até o presente momento, os dados a que se teve acesso, referentes a esse assunto são de natureza técnica. O produto deste grupo de trabalho foi resultante da parceria citada entre o LAGEOP-UFRJ e o LGA-UFRRJ. Nesta etapa de trabalho desenvolveu-se o diagnóstico socioambiental da universidade, através da “varredura analítica através da técnica do geoprocessamento da área do *campus* Seropédica” (UFRRJ, 2013b, p. 2).

De modo geral, o diagnóstico socioambiental foi representado por uma Base de Dados Georreferenciada - BDG/Guandu - constituída por 17 mapas temáticos básicos e um conjunto de mapas classificatórios sobre as questões ambientais mais estratégicas da área inserida na Bacia do Guandu/Baixada de Sepetiba. Foram exploradas “as proliferativas áreas de riscos, as benéficas áreas potenciais (...) e outras áreas diagnosticáveis associadas” (UFRRJ, 2013b, p.4), considerando áreas de impacto ambiental que apresentam contradições de uso ou com outros potenciais conflitantes.

O mapa a seguir ilustra um dos itens temáticos básicos, representando o mapa do uso do solo e cobertura vegetal que demonstra os usos dos espaços do *campus*.

Mapa 1 – Uso do Solo e Cobertura Vegetal da UFRRJ - campus Seropédica



Fonte: Relatório de Atividades da Comissão do PDP-UFRRJ (2012).

Os estudos do grupo temático do uso do solo e meio ambiente, apontam que historicamente a ocupação do solo na UFRRJ se fez sem um planejamento refinado, apontando inúmeras incongruências dos usos antrópicos dos espaços. A variedade de questões ambientais presentes no território da universidade indica que as avaliações e definições apresentadas são estratégicas para o ordenamento territorial do *campus*.

B) Grupo de trabalho: Conservação do patrimônio artístico e cultural do campus Seropédica da UFRRJ

Neste grupo temático constituído por professores vinculados ao Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) e bolsistas de apoio técnico-acadêmico, foram realizados estudos sobre a conservação do patrimônio artístico e cultural da UFRRJ, em função de seus atributos estéticos e históricos inventariados pelo Instituto de Patrimônio Cultural da Secretaria Estadual de Cultura, com vistas ao tombamento estadual, realizado em 2001, que protegeu o Prédio Central da Reitoria, a Sede do Instituto de Química, a Sede do Instituto de Biologia, as Residências do Reitor e Vice-Reitor, o Prédio da Pesagro, o Prédio da Embrapa, o projeto paisagístico de autoria de Reynaldo Dierberger e os Painéis de azulejos pintados do antigo salão de refeições da Escola de Agronomia (UFRRJ, 2013b).

Dentro deste levantamento, foram verificados que as edificações tombadas não tiveram respeitados seus “elementos característicos da morfologia original do conjunto arquitetônico protegido” (UFRRJ, 2013b, p. 7). Desta forma destacou-se que:

[...] um quadro crítico de conservação dessas edificações que é fruto de décadas de ausência de um rígido planejamento de uso e de conservação, agravados pela falta de ciência e consciência da maioria de seus usuários da sua importância cultural. Infelizmente, o cenário construído pelas informações coletadas revela um inexorável processo de comprometimento da integridade física dessas edificações, o que coloca alunos, técnicos administrativos, professores e demais usuários de suas dependências sob risco iminente de incêndios e outros graves problemas decorrentes do mau estado de conservação de suas instalações (UFRRJ, 2013b, p. 7-8).

Os responsáveis por este levantamento apontam que “o planejamento da conservação do patrimônio cultural edificado ultrapassa as demandas culturais, apresentando um quadro de iminente risco à segurança da comunidade acadêmica” (UFRRJ, 2013, p.8).

C) Grupo de trabalho: O Mapeamento da Produção Cultural da UFRRJ

Neste grupo temático, formado por uma equipe mista de docentes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), Departamento de Teoria e Planejamento de Ensino (DTPE)

e bolsistas de apoio técnico-acadêmico, os envolvidos realizaram um estudo sobre a produção cultural universitária no que tange a multiplicidade presente no contexto da universidade, entendendo a UFRRJ como um “vetor de cultura e conhecimento para seu entorno, considerando sua posição estratégica na região” (UFRRJ, 2013b, p. 9).

Desta forma, nesta etapa foi mapeada “a distribuição, frequência, amplitude e demandas das atividades culturais do campus de Seropédica e demais campi, de maneira a compreender melhor seu caráter e potenciais futuros” (UFRRJ, 2013b, p. 9). Nestas, foram incluídas atividades de cunho artístico, científico ou sociopolítico, extraclasse, englobando “atividades e iniciativas presentes na formação da identidade universitária articulada à sociedade” (UFRRJ, 2013b, p. 9).

D) Grupo de trabalho: A questão fundiária

Dentro deste tema, a equipe do PDP-UFRRJ, sob a supervisão do Setor de Topografia e Geodésia do Departamento de Engenharia (DENG) da universidade, estudou a situação fundiária do *campus* Seropédica da UFRRJ. Sublinha-se que este *campus* é considerado à época o maior da América Latina em extensão territorial, possuindo 757,15 hectares (UFRRJ, 2011a).

Os documentos consultados registram que do ponto de vista físico-espacial, o *campus* Seropédica apresenta características peculiares, como a presença de Próprios Nacionais Residenciais²², alojamentos dos estudantes e diversas áreas cedidas ou ocupadas por terceiros. Desta última, o Relatório de Atividades da Comissão do PDP-UFRRJ (UFRRJ, 2013b) destaca as áreas cedidas às seguintes instituições:

- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado do Rio de Janeiro (Pesagro-Rio);
- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA);
- Prefeitura Municipal de Seropédica;
- Furnas Centrais Elétricas;

²² Os Próprios Residenciais Nacionais (PNR) são residências construídas por instituições públicas localizadas fora dos grandes centros a fim de abrigar seus servidores públicos. No caso das universidades, os PNRs constituem em casas para os servidores docentes e técnico-administrativos em educação.

- Companhia Estadual de Gás (CEG);
- Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras);
- Tribunal Regional Eleitoral (TRE-RJ);
- Governo do Estado do Rio de Janeiro;
- Malha Regional Sudeste da Rede Ferroviária Federal S. A. (MRS Logística).

São também registrados nos documentos institucionais que espaços são ocupados por construções residenciais irregulares feitas por pessoas sem vínculo com a UFRRJ, por ações de explorações de madeira, areia e terra no perímetro da universidade, sendo alvo de litígio entre a universidade e os envolvidos. Outras áreas sem registro em cartório também são apontadas como possíveis áreas da UFRRJ, delineando, assim, a grande complexidade referente à questão fundiária da UFRRJ.

Além disso, ressalta-se que “apesar dos seus 32.000.000,00 m² de área, a UFRRJ não tem demarcada a área de reserva legal correspondente a 20% (vinte por cento) de sua área total conforme prevê o Código Florestal” (UFRRJ, 2013b, p. 12). Este fato aponta uma grande dissonância entre a vocação agrária da UFRRJ e as práticas adotadas na universidade, pois paradoxalmente apesar do amplo conhecimento fomentado na universidade neste campo, este não é utilizado em seus próprios domínios.

E) Acessibilidade, Mobilidade e Infraestrutura na UFRRJ

Dentro do diagnóstico acerca da mobilidade e acessibilidade, foram tratados, por esse grupo de trabalho, formado por uma equipe composta por docentes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU) e do Departamento de Engenharia (DENG), além de servidores técnico-administrativos em educação da Prefeitura Universitária, aspectos relacionados ao padrão vigente no *campus*.

Foram realizados estudos que apontaram estratégias que integrem à dinâmica da universidade em diversas escalas tendo sido traçado um panorama dos seguintes aspectos: 1) sistema viário; 2) características físicas e hierarquização viária; 3) circulação de veículos e áreas de estacionamento; 4) circulação de pedestres, caminhos e calçadas; 5) ciclovias; 6) sinalização; 7) mobilidade; 8) transportes públicos e privados – ônibus, automóveis, motos e

bicicletas; 9) abastecimento de água; 10) esgotamento sanitário; 11) drenagem pluvial; 12) energia elétrica e iluminação pública; 13) tecnologia da informação (UFRRJ, 2013b).

Este amplo panorama desenhado apresentou uma série de fatores críticos em todos os pontos abordados. Em muitos deles, o planejamento inadequado ficou latente, como o exemplo da mal projetada rede de fibra ótica de internet, localizada em locais sujeitos a danos por máquinas e equipamentos de corte dos gramados.

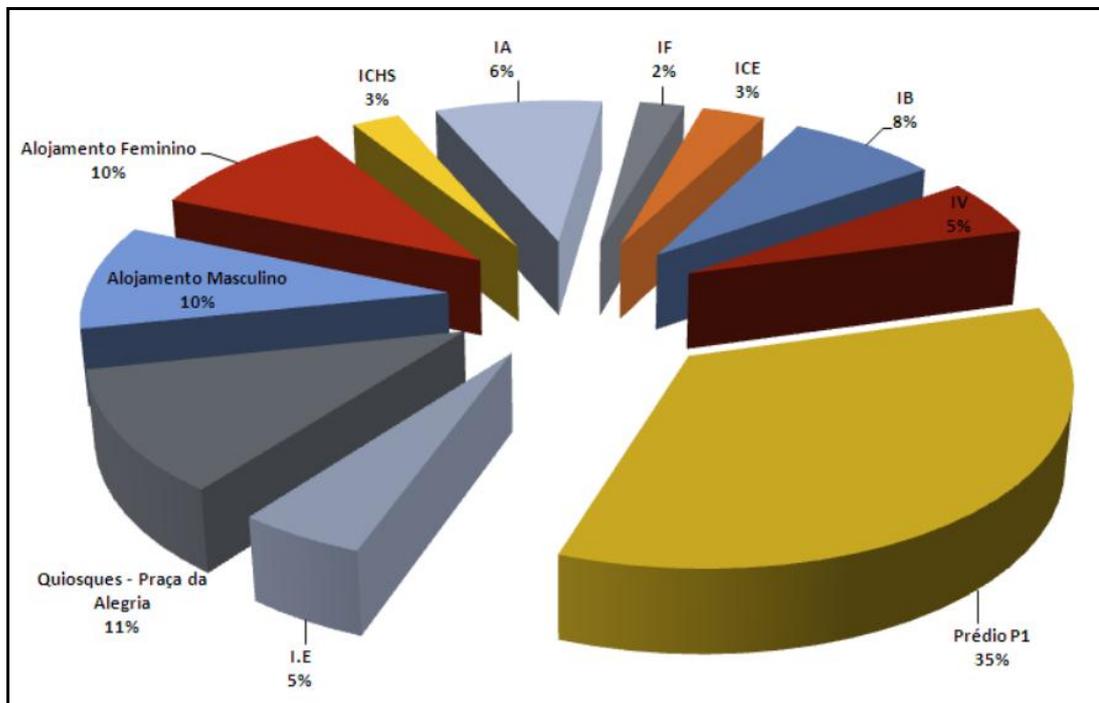
F) Os Resíduos e o Saneamento da UFRRJ

As atividades do grupo responsável pela preparação do plano de manejo de resíduos da UFRRJ, formado por equipes do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), Departamento de Solos (DS), Departamento de Engenharia (DENG) e Departamento de Química (DEQUIM), estabeleceram qualitativamente e quantitativamente os resíduos gerados dentro do *campus* Seropédica através da subdivisão em cinco equipes técnicas para tratar de: 1) reconhecimento dos resíduos; 2) resíduos sólidos urbanos (recicláveis e biodegradáveis); 3) esgotamento sanitário e efluentes; 4) resíduos perigosos (de laboratório, restos de reagentes e outras substâncias perigosas); 5) resíduos biológicos (de materiais geneticamente transformados ou contaminados biologicamente). O objetivo deste diagnóstico segundo registros dos documentos consultados foi “fornecer subsídios para implantação de um Sistema Integrado de Resíduos (SITRes Rural) no Campus Seropédica” (UFRRJ, 2013b, p. 20).

Ressalta-se que este grupo de trabalho é o único do PDP-UFRRJ com publicação *online* para consulta prévia das pessoas sobre o diagnóstico realizado antes da apresentação realizada nas audiências públicas quando estas vão acontecer. Neste documento são apresentadas proposições para a elaboração de um “programa de educação ambiental na UFRRJ, englobando a comunidade acadêmica e seu entorno” (UFRRJ, 2011b).

O referido mapeamento gerou um panorama da distribuição do montante de resíduos sólidos gerados na instituição, conforme ilustra o gráfico abaixo:

Figura 2 – Distribuição do Montante de Resíduo Sólido gerado por Instituto e/ou Unidade na UFRRJ



Fonte: Relatório do SITRes-Rural – 2011.

A figura acima aponta uma maior incidência de geração de resíduos sólidos no Prédio Principal (P1), onde está concentrada a maior parte das atividades administrativas da UFRRJ. Considerando seus institutos acadêmicos em conjunto, Instituto de Educação (IE), Instituto de Ciências Humanas e Sociais (ICHS), Instituto de Agronomia (IA), Instituto de Floresta (IF), Instituto de Ciências Exatas (ICE), Instituto de Biologia (IB) e Instituto de Veterinária (IV) o índice chega a 32% do total, o que indica uma grande responsabilidade destes locais para geração de resíduos. Estes números demonstram que toda a comunidade acadêmica - servidores técnico-administrativos em educação, docentes e discentes - está inserida no contexto de integração do tratamento de seus resíduos. Assim, chama a atenção o fato identificado de a universidade realizar somente iniciativas isoladas de coleta seletiva e tratamento de resíduos.

G) Grupo Temático: Do “andar” pelo campus sede da Rural ao “olhar” do PDP

No tocante a esse diagnóstico, o grupo de trabalho, vinculado a pesquisas realizadas pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU), dedicado a este assunto traçou um

paralelo entre o projeto original do *campus*, considerando seu significado físico-espacial à época de concepção, com a expansão subsequente com o passar dos anos (UFRRJ, 2013b). Desta forma são apresentados os projetos arquitetônico e paisagístico originais, destacando “a necessidade de manutenção das características originais, a fim de preservar o sentimento de pertencimento ao lugar”.

4.1.4 As Audiências Públicas do PDP-UFRRJ

Tendo em vista a apresentação dos diagnósticos dos grupos de trabalho e a discussão de propostas para os problemas mapeados, o PDP-UFRRJ utilizou-se das audiências públicas, um mecanismo que requer os planos diretores, do ponto de vista legal estabelecido pelo Estatuto da Cidade, para realização do debate público. A convocação para as audiências foi publicada no Diário Oficial da União – Seção 3, ISSN 1677-7069, N.º 145, terça-feira, 30 de julho de 2013. Os documentos consultados ressaltam que foram enviados convites por meio de memorandos para os dirigentes dos institutos e unidades administrativas da UFRRJ, e ofícios para as prefeituras municipais e outras instituições da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

A primeira rodada de Audiências Públicas do PDP-UFRRJ seguiu a seguinte programação (UFRRJ, 2013b, p. 24):

1ª. Audiência Pública

Tema: Uso do Solo e Meio Ambiente

Data: 05 de agosto de 2013, segunda-feira às 9:00 h no Auditório Paulo Freire – ICHS.

2ª. Audiência Pública

Tema: Alimentação, Resíduos Sólidos, Químicos e Biológicos produzidos no campus de Seropédica/RJ.

Data: 12 de agosto de 2013, segunda-feira às 13:00 h no Auditório Gustavo Dutra – Pavilhão Central.

3ª. Audiência Pública

Tema: Patrimônio Cultural e Ambiental – Arquitetônico, Urbanístico e Paisagístico do campus de Seropédica/RJ.

Data: 21 de agosto de 2013, quarta-feira às 9:00 h no Auditório Paulo Freire – ICHS.

4ª. Audiência Pública

Tema: Patrimônio Edificado e Infraestrutura

Data: 29 de agosto de 2013, quinta-feira às 9:00 h no Auditório Paulo Freire – ICHS.

5ª. Audiência Pública

Tema: Produção Cultural

Data: 02 de setembro de 2013, segunda-feira às 9:00h no Auditório Gustavo Dutra – Pavilhão Central

Sublinha-se que os alguns temas foram agrupados para discussão nas audiências públicas, pois houveram 14 trabalhos realizados dentro dos sete grupos de trabalho identificados no Relatório de Atividades do PDP-UFRRJ, conforme descrito na seção anterior.

Uma segunda rodada de audiências públicas estava prevista para ocorrer a partir do primeiro semestre letivo de 2014. Entretanto, até o início do ano de 2015 ainda não foi realizada esta nova rodada.

A análise dos dados documentais da pesquisa aponta que os dados diagnosticados pelos grupos de trabalho foram apresentados à comunidade acadêmica e demais agentes sociais convidados e presentes durante as audiências públicas, com exceção para o grupo trabalho de “Resíduos e saneamento na UFRRJ”, que tornou público seus resultados antes destas. Isto sugere que a publicidade necessária para o debate público, no caso específico do PD em estudo, pode ser entendida conforme Lacaze (1993) e Fung (2006) como restrita, uma vez que está voltada para um público específico, contrariando o que sugere o Estatuto da Cidade sobre a participação ampla dos implicados nos assuntos do PD, pois as discussões tendem a ser dirigidas por especialistas, a grupos de interesse.

Esse tipo de situação foi estudada por Fung (2006) quando ele detectou em seus estudos sobre participação que há várias formas de participação e entre elas aquela em que a participação está limitada a públicos específicos, o que ele denomina de “*minipublics*”, quando grupos de especialistas e demais pessoas diretamente vinculadas ao tema são os atores envolvidos no debate da política em questão, formando assim núcleos seletos de especialistas. Acredita-se que o trabalho de Fung (2006) com o seu modelo teórico explicativo sobre os diversos níveis de envolvimento e participação das pessoas nas políticas públicas, possa contribuir para se conhecer outras experiências. No entanto, há estudos que avançaram mais sobre a questão da participação chamando atenção para o fato de que participação social elitista ou especializada contraria o próprio Estatuto da Cidade que procurou romper com formas de participação seletiva, buscando elevar a densidade e amplitude da participação.

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 interno²³. Desta forma, a articulação da comunidade acadêmica com as equipes de trabalho fica limitada a ideia dos “*minipublics*” favorecendo aqueles que têm trânsito mais fácil dentro do ambiente acadêmico.

4.1.5 O Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica

Segundo informações coletadas junto ao IBGE (2014), a partir da transferência do campus sede da UFRRJ para Seropédica, em 1948, às margens da antiga rodovia Rio-São Paulo, hoje BR 465, teve início o desenvolvimento urbano de Seropédica. A região foi distrito de Itaguaí até 1997, quando foi promulgada sua emancipação. Seropédica pertence à chamada Região Metropolitana do Rio de Janeiro, sendo importante rota logística do Estado do Rio de Janeiro sendo cortada por vias importantes como a já citada BR465, a Via Dutra, que liga o Rio a São Paulo e o novo Arco Metropolitano, que faz a conexão entre o Porto de Itaguaí à Itaboraí. O mapa a seguir ilustra a posição do município de Seropédica no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, destacando a presença do *campus* da UFRRJ.

²³ O Apêndice 1 é uma cópia do pedido de autorização formal solicitado pelo pesquisador para obter acesso aos documentos gerados pelo PDP-UFRRJ.

Mapa 2: Localização do Campus da UFRRJ no Município de Seropédica no contexto da Região Metropolitana do Rio de Janeiro



Fonte: Anuário Estatístico CEPERJ (2014).

De acordo com os dados atualizados do IBGE em 2014, Seropédica possui uma população residente estimada de 82.090 pessoas, sendo considerada uma cidade de porte médio. Considerando que a comunidade universitária da UFRRJ possui cerca de 10.000 pessoas (UFRRJ, 2013c), ainda que boa parte desses não seja residente do município, compreende-se a importância e o impacto do *campus* da UFRRJ no cotidiano desta cidade.

Em 3 de dezembro de 2006, foi instituído sob a Lei Municipal n.º 328/2006 o Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica, atribuído como “instrumento estratégico na implementação da política municipal com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (SEROPÉDICA, 2006, art. 1º).

Dentre os objetivos gerais deste plano, chama atenção do pesquisador que o plano pretende garantir “mecanismo participativo para regulação urbanística” (SEROPÉDICA, 2006, art. 3º) se autointitulando “participativo”, porém não mostrando os mecanismos de participação, tampouco quem participa. Esse aspecto aproxima o PDP de Seropédica a características de planos diretores de *campi* universitários que, mesmo adotando em seu nome

o caráter participativo, ainda carecem de maior clareza na deliberação dos mecanismos de participação e na formação dos participantes.

Ressalta-se que no PDP do Município de Seropédica é evidenciada a busca de uma aproximação do município com a UFRRJ ao mencioná-la em intentos de firmar parcerias no fomento ao emprego, fortalecimento do agronegócio, melhorias na educação fundamental, dentre outras atividades vinculadas à pesquisa e extensão universitária. Isto sugere que o Plano Diretor Participativo da UFRRJ pode fornecer subsídios para uma maior articulação entre a universidade e o município do qual faz parte, traçando objetivos em comum. Para tal e com base na reflexão teórica apresentada neste estudo, se faz necessário um alinhamento do PDP-UFRRJ com seu entorno, integrando seus objetivos e metas com sua inserção regional.

Na avaliação realizada pelo Observatório das Metrôpoles²⁴ (MONTEIRO, 2014, p. 6), o PDP do município de Seropédica ainda não passa de uma “carta de intenções” através de uma:

[...] incorporação formalista e legalista das diretrizes e princípios do Estatuto da Cidade, sem o compromisso com a efetividade dos instrumentos, que ficaram postergados para ser definidos por leis complementares a serem elaboradas, com prazos bem distendidos para tanto (MONTEIRO, 2014, p.6).

Monteiro (2014, p. 53) ainda atribui que “em todo o Plano Diretor prevê-se a participação da população e de entidades representativas da sociedade, mas sempre em caráter consultivo, não estabelecendo princípios, definições e metas concretas”. Ademais, chama atenção Monteiro para o fato de que no PDP do município de Seropédica não é apresentado um diagnóstico preciso que identifique a situação do município no contexto metropolitano, tampouco da sua integração com a UFRRJ (MONTEIRO, 2014). Segundo o autor, os

²⁴ O Observatório das Metrôpoles é um grupo de pesquisa vinculado ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR) da UFRJ, que trabalha na forma de uma rede reunindo pesquisadores de instituições dos mais variados campos a fim de identificar as tendências convergentes e divergentes entre as metrôpoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa o Brasil nos últimos 20 anos. Além dos objetivos acadêmicos, o Observatório das Metrôpoles mantém a sua intenção de aliar suas atividades de pesquisa e ensino com a realização de atividades que auxiliem os atores governamentais e da sociedade civil no campo das políticas públicas.

Fonte: <<http://www.ippur.ufrj.br>>. Acesso em 20 ago. 2014.

sistemas de gestão e participação não são detalhados, sendo mencionados apenas conselhos que não especificam sua dinâmica ou caráter da consulta pública (consultivo ou deliberativo).

Nesse sentido, é importante destacar que a edificação do PDP-UFRRJ não necessita ganhar os mesmos contornos legalistas do PDP do Município de Seropédica. Ainda que a utilização do instrumento do Plano Diretor seja uma tendência na gestão das universidades públicas brasileiras, conforme já demonstrado nesta pesquisa, sua implantação não é imperiosa para as universidades públicas brasileiras. Desta forma, somente fará sentido envidar esforços para a edificação de um PD em um *campus* universitário caso este leve a acabo a sua proposta não somente como PD, mas tendo em vista a sua disposição de ser participativo.

As experiências dos planos diretores municipais demonstram que a participação dos atores do território é fundamental na construção desse instrumento de planejamento e gestão. Ademais, fica evidenciado que no caso específico das universidades, esta participação é ainda mais premente, vide a pluralidade de pessoas envolvidas e as relações de poder latentes entre as categorias de agentes (discentes, docentes, servidores técnico-administrativos em educação e terceirizados) sem contar com os agentes sociais do entorno da universidade.

Portanto, a breve análise do PDP do Município de Seropédica permitiu avaliar que a edificação do PDP-UFRRJ deve ser acompanhada da busca de articulação da universidade com seu entorno, de definição clara dos mecanismos de participação de modo a tornar-se efetivo e não apenas mera formalidade, um documento de pouca aplicabilidade no cotidiano da organização.

4.2 Análise dos Dados Empíricos – Entrevistas e Observação

A finalidade deste subcapítulo é apresentar, por meio da análise interpretativa adotada na pesquisa, um conjunto de aspectos que envolvem a dimensão da participação presentes na edificação do Plano Diretor Participativo da UFRRJ. Para esta análise, foram extraídos dados da observação simples (GIL, 2008) realizada durante as audiências públicas das quais participou o pesquisador, além do material originado das entrevistas semiestruturadas (FLICK, 2004).

O primeiro momento de campo foi a observação durante cinco audiências públicas do PDP-UFRRJ, em que o pesquisador anotou em seu diário de campo suas impressões sobre o fenômeno estudado. A observação foi voltada para a compreensão de três aspectos, a saber: 1) os sujeitos participantes das audiências públicas do PDP-UFRRJ 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, dentro do processo de categorização dos dados coletados.

Conforme descrito no capítulo referente à metodologia do estudo, os sujeitos da pesquisa foram selecionados de acordo com suas unidades organizacionais ligadas direta ou indiretamente à construção do PDP-UFRRJ e/ou impactadas pela sua edificação. Resgatam-se aqui as limitações apresentadas no capítulo da metodologia de que foi necessário reduzir o alcance da pesquisa em relação a um público maior inicialmente planejado, devido à própria dinâmica interna de composição dos participantes da construção do PDP, assim como a acessibilidade e envolvimento com o PDP. Adiciona-se a isso o fator tempo para a realização de uma pesquisa de mestrado, o que dificultou a ideia inicial de investigar também o porquê da ausência de instituições públicas locais, assim como organizações da sociedade civil nas atividades relacionadas à construção do PDP estudado. Dessa forma, a nova configuração dos sujeitos envolvidos na pesquisa de campo sintetiza-se no quadro a seguir:

Quadro 7 – Configuração Final dos Entrevistados na Pesquisa de Campo

Sujeitos da Pesquisa	Unidades Organizacionais que os Sujeitos fazem parte	Código dos Entrevistados
Membros do Corpo Técnico Efetivo do Plano Diretor Participativo da UFRRJ	Coordenação Geral do PDP-UFRRJ, Grupos de Trabalho dos Eixos Temáticos do PDP-UFRRJ.	E1 a E6
Membros da comunidade acadêmica que participaram ou estiveram ausentes do processo de construção do PDP-UFRRJ	Corpo Docente, Corpo Discente, Corpo de Servidores Técnico-Administrativos em Educação, Administração Superior, Conselho Universitário da UFRRJ (CONSU), Sindicato dos Trabalhadores Técnico-Administrativos da UFRRJ (SINTUR), Associação de Docentes da UFRRJ (ADUR), Diretório Central dos Estudantes da UFRRJ (DCE), Moradores dos Próprios Residenciais Nacionais (PNR) da UFRRJ, Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ, Representantes da comunidade acadêmica que participam do Conselho da Cidade de Seropédica (CONCIS).	E7 a E11

Fonte: Elaboração própria a partir da seleção dos sujeitos da pesquisa.

A fim de preservar a confidencialidade dos nomes dos sujeitos entrevistados, de acordo com o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido em Pesquisa Ética²⁵, estes foram substituídos por códigos, feita a distinção entre membros do corpo técnico efetivo do PDP e demais membros da comunidade acadêmica. Alguns sujeitos fazem parte de mais de uma unidade organizacional, por exemplo, um entrevistado pode ser membro do corpo docente e da Administração Superior, simultaneamente.

De acordo com a metodologia proposta, optou-se por apresentar a análise interpretativa por categoria, a saber: Participação, Participante e Modelo Participativo no Planejamento.

As definições teóricas das categorias adotadas no trabalho constituem eixos norteadores para a interpretação do conteúdo dos discursos dos sujeitos da pesquisa. Desta forma, a análise resgatará o pressuposto de que a edificação do Plano Diretor de um *campus* universitário, que se dispõe a ser participativo, deve envolver a comunidade acadêmica e

²⁵ O Apêndice 2 ilustra o modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido utilizado na pesquisa como documento de consentimento do entrevistado para conceder entrevista.

agentes sociais do entorno do *campus* nos processos de decisão do PD. Nesse sentido, a análise interpretativa por categorias buscará confrontar os dados categorizados com o problema da pesquisa²⁶.

Das três categorias de análise principais definidas previamente, emergiram subcategorias do material das entrevistas e da observação das audiências públicas, conforme demonstra o quadro a seguir:

Quadro 8 – Categorias e Subcategorias de Análise

Categoria	Subcategorias
1. Participação	A) Noção verbalizada de participação B) Formas de participação C) Fatores que afetam a participação
2. Participante	D) Qualificação dos participantes elegíveis E) Definição dos participantes do PDP-UFRRJ F) As motivações dos participantes
3. Modelo Participativo no Planejamento	G) Características do modelo participativo do PDP-UFRRJ H) Legitimidade e validade do Instrumento

Fonte: Elaboração própria a partir da articulação dos dados de campo com a definição teórica das categorias.

4.2.1 Categoria de Análise: PARTICIPAÇÃO

Democratização dos processos decisórios (PATEMAN, 1992).

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).

Nesta categoria de análise buscou-se identificar qual é a noção de participação apresentada pelos entrevistados, como passaram a se envolver com o PD e como pensam como deve ocorrer a participação quando se trata de um PDP. As categorias emergentes

²⁶ O Apêndice 3 apresenta sinteticamente os pontos identificados para o estudo dentro das categorias e subcategorias de análise desta pesquisa, de modo a facilitar o acompanhamento do leitor da análise interpretativa proposta.

apontaram para subcategorias que configuram a construção de participação, as formas e os fatores que afetam a participação.

A) Noção Verbalizada de Participação

Ao serem abordados sobre as suas visões de participação, um entrevistado expõe que:

O primeiro passo para participar é você tomar pra si o problema. Tem que ter um compromisso com a instituição e com o território no qual você estabelece o vínculo direto. E não apenas um vínculo salarial, mas você ter um vínculo afetivo. Que vai fazer parte da construção da sua memória no tempo. [...] O primeiro passo de uma mobilização é o autorreconhecimento. A dimensão de que pertence ao lugar. Se não houver isso, não há participação! (E1- Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Essa visão de pertencimento associada à participação remete a uma dimensão afetiva que segundo o entrevistado, sem esse sentimento, não há participação. Já para um participante de Grupo Temático do PDP, participar está relacionado a uma tomada de consciência, ao entendimento do que significa, por exemplo, ter um patrimônio tombado, assim como pode ser abaixo observado:

[Participar] é ter ciência e consciência. Primeiro é ter ciência, por exemplo, que é o tombamento, o que significa. (...) A Rural é tombada, ela tem uma expressividade, uma relevância cultural, arquitetônica, histórico, econômica ou territorial. É preciso tomar conhecimento da importância de onde está. E sabendo dessa distinção, sabem dessa importância pelo tombamento? Saber 'bom tombado, mas agora, o que eu faço?'. Tem que saber também o que fazer. Pois é muito fácil, por um lado dizer 'não posso fazer nada, não deixaram fazer nada'. Não é isso. Tem que ter uso, como utilizá-lo da melhor maneira possível para ele ser utilizado por muitas gerações (E2- Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Outro depoimento ressalta que participar deve pressupor estar diretamente envolvido e, portanto ter o conhecimento sobre aquilo que está envolvido, o que se pode observar nas palavras de outro membro do corpo técnico do Grupo Temático:

A ideia é de que você não tenha um pequeno grupo de especialistas de fora que vai olhar aquilo e falar o que ele acha e o que deve ser feito e que deve virar. É não ser isso! A ideia de ser participativo é que as pessoas que estão envolvidas e são objeto dessa Administração, que vão sofrer essas mudanças, elas se engajem com e elas tragam suas perspectivas a respeito de algo. Lidar com algo tão complexo como um campus ou uma cidade, qualquer coisa que envolva a ideia de usar o plano diretor no planejamento, envolve muitos atores, né? Então, esses atores devem estar presentes como atuantes dentro do plano. Essa que é a ideia da participação. Você poder criar um planejamento que não seja uma visão exclusiva de alguns, mas que tenha representado o corpo daqueles que serão afetados pelo planejamento (E5- Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Já um representante discente observa que a participação requer a elaboração, a crítica construída de baixo para cima e não ditada por texto:

A participação não pode ser pela referendação do texto, e sim a construção, elaboração, críticas que vão sendo construídas no cotidiano. [...] Acho que a participação começa nesse sentido, de baixo para cima. Quando a base discute e propõe e aí isso vai tomando forma nas audiências públicas (E8 – Representante Discente Membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos).

Outros entendem participação como fazer críticas apresentando soluções. Esse é o caso do discurso abaixo:

Porque aqui na universidade acontece um negócio, as pessoas criticam muito, mas não apresentam soluções. Então você precisa de pessoas que apresentam soluções para as coisas. Só falar não adianta. Não adianta você criticar se você não tem uma solução e ficou claro isso na audiência pública que teve. As pessoas achavam um monte de problemas, mas não sabem dar soluções. Achar problemas é muito fácil, quero ver da solução para o problema (E6 – Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Este entendimento é corroborado por outro entrevistado, representante dos servidores moradores dos PNRs (Próprio Residencial Nacional), residências cedidas aos servidores públicos federais da UFRRJ, situadas dentro *campus* Seropédica:

Participar poderia ter vários sentidos... O que eu entendo é que, por exemplo, quando eu encontro problemas da universidade eu busco um canal de resolução. Eu no caso tenho contato direto com a Reitoria num canal direto de reclamação. Mas não é só ficar na reclamação, é apontar o que tá precisando pra resolver e o que pode ser feito. Eu, por exemplo, já denunciei que os próprios moradores estavam jogando lixo numa parte do bairro e inclusive em frente da casa da Reitora. Estavam colocando entulho e tudo. E a gente denunciou. E sempre que eu vejo algo errado eu vou lá reclamar. Eu acho que essa é uma participação fenomenal. Inclusive tive na época que brigar com algumas pessoas. Eu avisei as pessoas do meu círculo, mobilizei as pessoas pelo Facebook e falei do problema da pessoa jogando o lixo no lugar que não era certo. Era poda de árvore, capim... E aí, juntando as pessoas resolveu. É assim. E na gestão tem que ser assim também, juntar as pessoas e tentar dar solução pras coisas (E7 - Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

Por outro lado, outro membro do corpo técnico entende que a participação pode ser entendida como a compreensão dos diagnósticos realizados pela equipe técnica, no caso do PDP, ou seja, que a participação já ocorre no âmbito interno do PDP e o que falta, é o envolvimento dos gestores da comunidade acadêmica:

Olha, a participação, eu já me daria muito por satisfeito se os professores, diretores de institutos, chefes de departamento de todos os cursos que ocupam essas edificações tombadas compreendessem tudo que acabei de dizer. Acho que já seria um passo gigantesco. Porque na hora de solicitar uma obra eles iriam se lembrar disso, de consultar aqui o DAU. (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ)

De um modo geral, observaram-se alguns pontos de interseção entre os discursos, bem como visões contrastantes. E isto parece não estar relacionado apenas a diferentes posições dos sujeitos frente à construção do plano, pois, mesmo entre aqueles pertencentes à mesma unidade organizacional, existem visões diferentes de participação.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Noção verbalizada de participação:

Quadro 9 – Quadro Síntese da Subcategoria Noção verbalizada de participação

Noção verbalizada de participação	Como a participação é apresentada
Visão de pertencimento	Sentimento de vínculo afetivo com o território.
Conhecimento sobre o território	Conscientização dos valores intrínsecos do território com a compreensão de seus fatores ambientais, culturais e históricos para percepção das suas possibilidades de uso.
Envolvimento no planejamento	Engajamento das pessoas impactadas pelo planejamento.
Elaboração no sentido de baixo para cima	Ascensão de demandas das pessoas que vivenciam cotidianamente as necessidades território em detrimento da ação de apenas corroborar o estudo técnico.
Apresentação de soluções	Avançar no aspecto de elencar problemas e apontar as possíveis soluções para os problemas identificados
Compreensão do trabalho técnico apresentado	Entendimento do trabalho técnico apresentado e, por conseguinte, utilização deste na gestão do território.
Engajamento dos gestores no planejamento	Envolvimento dos ocupantes de cargos de gestão no planejamento com aplicação do trabalho desenvolvido pelo corpo técnico.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

B) Formas de Participação

As formas identificadas de participação na edificação do PDP-UFRRJ ocorrem dentro dos grupos temáticos de trabalho - os especialistas. As audiências públicas, como se observa no depoimento a seguir, foram destacadas como o canal de interlocução do corpo técnico que forma os Grupos Temáticos com os demais segmentos da comunidade acadêmica e também com os agentes do entorno da Universidade que possam se fazer presentes nessas audiências:

Você, para ter assegurado essa participação, é preciso instituir estratégias de mobilização. Não se sabe se as estratégias que nós abordamos no PD são as mais eficientes, mas são coerentes. Eu falei na época quando eu comecei os estudos do plano que eu não coordenaria se não tivesse a participação e ouvir se as categorias que formam esse conjunto acadêmico que são os técnico-administrativos, professores e os discentes. E isso foi feito. Eu falei no DCE. Eu falei na ADUR. Eu falei dentro do corpo de técnico-administrativos aqui. Não falei no SINTUR, por não tido resposta. E mesmo a ADUR, não deu a resposta que eu precisava, de trazer as pessoas. Foram enviados documentos (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

O que se observa no depoimento acima é que a construção do PDP foi abordada nos vários fóruns de representação da organização. Entretanto, segundo o depoimento, essa estratégia pode não ter sido eficiente (embora achasse “coerente”) uma vez que essas pessoas, segundo o entrevistado, além de não terem dado retorno ao anunciado, não estiveram presentes nas audiências públicas.

Já em outros depoimentos, é apresentado o interesse de alguns alunos, apesar do quórum ter sido baixíssimo:

Essas audiências públicas que ocorreram foi um exemplo, foram marcadas com muita presteza, mas na verdade a presença das pessoas foi pífia. Foram mais alunos interessados do que professores, infelizmente. [...] Então, a presença de professores nas duas reuniões em que fui foi baixíssima e o quórum também (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

A participação da comunidade foi péssima! As pessoas não estão interessadas em conhecer. Não participam, não querem nem saber... Foi muito ruim! Participar é se informar, estar presente nas discussões. Mas as pessoas não estão interessadas. [...] Olha, nós fizemos tudo o que podíamos [...] Montamos propostas. Tudo que a gente tinha de conhecimento nós colocamos à disposição do Plano Diretor, na parte que nos cabia. Mas a participação da comunidade... A participação efetiva nas audiências públicas seria o mais importante, pois isso que o torna democrático. Porque qual o problema da Rural: quando se chama pra participar e colaborar as pessoas não vem. Aí depois que fica pronto elas criticam. Naquele momento que a gente passou nos locais da universidade a gente convidava as pessoas a participar, mas as pessoas não participavam. O ideal seria no mínimo a participação nas audiências públicas e também a participação direta nos grupos ajudando a pensar nas soluções do problema (E6 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Conforme explica o entrevistado acima, além do convite feito nos fóruns internos da Universidade, esperava-se que houvesse outras formas de participação como a participação direta nos próprios grupos de trabalhos para “ajudar a pensar juntos”, além das audiências públicas, o que para este é a mais importante forma de participação.

As audiências públicas são mecanismos consultivos obrigatórios em planos diretores de cidades e, conseqüentemente, são usadas sistematicamente por universidades que constroem seus planos. Entretanto, conforme verificado nas observações em campo e nas

palavras dos entrevistados, essa forma de participação no caso específico do PDP-UFRRJ, tem gerado baixa interação e pouco debate. Nas audiências realizadas durante o período estudado, foi observado apenas o envolvimento dos grupos de interesse seletivos de especialistas, o que se configura o modelo de participação chamado “*minipublics*”, conforme descrito por Fung (2006). Não obstante a necessidade sistemática das audiências públicas como mecanismo de participação na edificação de planos diretores em universidades, parece que nem sempre trazer tudo pronto seja uma forma de atrair as pessoas.

Outra forma de participação sugerida nos relatos foi a interatividade entre os grupos de trabalho que realizam os diagnósticos para a construção do Plano Diretor, conforme expõe um entrevistado:

Então, em termos de participação, houve a participação como interatividade de grupos, como o nosso grupo com outro grupo [...] Esse grupo esteve aqui para nós avaliarmos a necessidade deles [...] Houve essa interação entre esses dois grupos. Daí o participativo.

[...]

A participação que percebemos foi a integração com o pessoal dos outros grupos que vieram aqui. Teve uma interação muito boa com o pessoal que veio aqui (E3- Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ)

Fato que também foi ressaltado foi a questão da transversalidade como uma forma de planejamento do PDP-UFRRJ:

[...] tem essa coisa da transversalidade entre disciplinas, entre categorias de planejamento. (E1- Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ)

Essa troca de informações entre os diferentes grupos de trabalho ainda foi destacada no que tange a formação do conhecimento territorial da universidade a partir da construção de uma base dados georreferenciada (BDG). Assim como nas cidades, o desenvolvimento de uma BDG robusta é um mecanismo relevante no apoio à construção de um plano diretor. Chama a atenção que a UFRRJ dispõe de um sistema integrado de geoprocessamento que alia a sua BDG a um diagnóstico socioambiental, onde decisões sobre o ambiente podem ser

simuladas através de *softwares* específicos. Segundo dois membros do corpo técnico, esta ferramenta digital necessita da integração entre diferentes profissionais, conforme segue:

Então a participação nesse sistema, que se refere a nossa parte, mas nós precisamos de outros colegas para nos apoiar, um agrônomo, um geólogo, etc. Então, entra a participação para a elaboração do diagnóstico ambiental.

[...]

Eu acho que esse tema de diagnóstico socioambiental tem que ter uma participação direta dos grupos. Porque não somos só nós que fazemos (E3 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Isso porque nós apenas instrumentalizamos isso aqui. Nós apenas damos o instrumento no que a gente conhece. Por exemplo, geomorfologia eu conheço há muitos anos... E aí a gente pode opinar do melhor uso de uma colina, uma área encharcada. Agora esse sistema estimula o trabalho em equipe. Ou seja, você pondo ao redor dessa mesa profissionais de diferentes especialidades, usa um processo de obtenção de consenso, que, aliás, o próprio programa fornece o processo ideal. Então, a gente o usa para obtenção de consenso em grupo quando as pessoas estão falando línguas diferentes. O programa gera um número que traduz as diversas opiniões. E isso é o que a gente usa. E agora, esse tipo de trabalho em equipe é fundamental (E4 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

O que se percebe nos depoimentos acima é que em termos de técnica, o PDP parece bem equipado. Então a gestão técnica tem se sobressaído à gestão política, que parece ser o grande problema do PD que se pretende participativo. Assim, a gestão do PDP tem se caracterizado em uma gestão mais técnica do que política. Isso pode significar que a participação na tomada de decisão da gestão do território, diante desta perspectiva, tende a caminhar na direção de decisões tecnicistas. Desta forma, entende-se que a tecnologia apresentada pode, na mesma proporção em que acelera decisões, acentuar desigualdades na participação da gestão da universidade. Porém, não se pretende indicar que se descarte esta tecnologia, mas apenas que sua utilização pode exacerbar essas assimetrias.

Além da participação entre os grupos técnicos, foi abordada pelo entrevistado a participação como forma de interação da universidade com agentes institucionais externos, mas apenas de caráter consultivo:

Interagir internamente e externamente. Por exemplo, para o tombamento estadual temos o INEPAC, que é o órgão de tutela do tombamento, que pode e deve ser consultado (E2- Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Outra forma de participação abordada por um entrevistado é de que esta deveria ocorrer por meio de discussões públicas sobre o PDP nos conselhos universitários. Na UFRRJ, o Conselho Universitário (CONSU) “é o órgão supremo de consulta e deliberação coletiva da Universidade em assuntos acadêmicos, administrativos e disciplinares” (UFRRJ, 2010). Outros conselhos deliberam sobre assuntos específicos relacionados diretamente ao ensino, pesquisa, extensão, dentre outros. Foi apontado, conforme relato abaixo, que os conselhos são espaços importantes de participação que podem interagir de forma mais ativa com a construção do PDP. Diz o entrevistado:

Na verdade, já existem os canais de participação da Administração Superior que são os conselhos. Do Conselho Universitário fazem parte os diretores e representantes dos servidores, dos alunos... e mais um monte de gente. [...] Então já existe esse canal de participação, inclusive dos alunos. Então ali muitas coisas são discutidas e são resolvidas. Muitas coisas da administração da universidade são resolvidas nesses conselhos (E7 – Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

Assim como afirma o entrevistado, os Conselhos são instâncias internas para se participar. No entanto, o mesmo não fez nenhuma menção de que o PDP vem sendo abordado nesses Conselhos e de que maneira.

Quanto às formas de participação discente, o entrevistado seguinte destacou que é necessário que se estabeleçam discussões acerca da construção do PDP-UFRRJ entre os alunos, de forma didática e inclusiva. O entrevistado acrescenta que muitos alunos desconhecem não apenas que há uma movimentação em torno de construção de um plano diretor participativo na instituição, bem como o que vem a ser um plano diretor, o que para ele, só ajuda a afastar a participação das pessoas. De acordo com o seu relato, há muitas formas de envolver o corpo discente no PD a que se propõe a universidade:

Você precisa fazer discussões acerca do Plano Diretor em vários cursos. Como o ordenamento do campus vai intervir na vida das pessoas. Fazer debates, discussões, mesas redondas em cada instituto que vá levantando questões da importância de um plano diretor bem elaborado e participativo. Porque se você simplesmente divulga 'vai ter' e não dá uma base teórica e metodológica do que é o plano diretor, muitos não vão participar porque simplesmente não sabem o que significa. Então, a gente tem que permitir que haja maior informação do que é o Plano Diretor junto aos alunos e assim gerar o debate. Fazer com que ele surja dentro dos cursos, dos grupos organizados. E aí sim isso pode gerar uma ampliação da participação, porque aí a gente vai entender o valor, tal como esta ocorrendo com o código disciplinar. Quando se divulgou o código disciplinar de tal forma, isso começou a criar debate dentro dos cursos para que os alunos se mobilizassem contra o código disciplinar e justificando o porquê. Não é simplesmente ser contra, é justificar e embasar as posições. E isso é importante para algo que pretende ser participativo (E8 – Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

Para o entrevistado, falta informação e divulgação para começar o debate junto aos discentes. Isso geraria, na sua visão, uma mobilização e, conseqüentemente, uma participação mais efetiva, assim como vem ocorrendo com relação a outros assuntos que envolvem os estudantes, como este explicou no seu relato. Como vimos, para o entrevistado, a participação é possível, mas é preciso haver disseminação das informações, conforme foi sugerido em seu depoimento.

Lacaze (1993), em sua investigação sobre a participação como método no planejamento, descreve que a participação está inscrita em graus de intensidade, onde a publicidade e o acesso à informação seriam o primeiro grau de participação. Sem estes primeiros passos, para Lacaze (1993), não existiria a participação.

Arnstein (1969) já falava também, há tantos anos atrás, sobre a questão do acesso à informação ao descrever sua “escada de participação popular”. A autora ainda alerta para o fato de que o simples acesso à informação não chega a ser exatamente uma participação e sim uma “pseudoparticipação” e a falta de acesso à informação, para ela, seria uma forma de manipulação e/ou coerção dos indivíduos.

Um dos aspectos que podem ser mencionados neste sentido é o difícil acesso aos diagnósticos realizados pelos grupos temáticos, pois foi observado em campo que apenas um deles foi divulgado antes das audiências públicas. Isto nos leva a refletir sobre como abrir um

debate e desejar envolver as pessoas se as mesmas não acessam as informações sobre as quais o debate ocorreria?

Conforme um entrevistado explica:

Seria, como havia comentado, começar a fazer um serviço de informação, informar as pessoas. Convidar as pessoas a participar, como foi feito no plano. Efetivamente não ocorreu muita participação, mas sempre foram chamadas as pessoas a participarem dos fóruns de debate. Acredito que [a participação] seja você criar espaços onde as pessoas se comuniquem. Sejam espaços virtuais, como internet etc. Meios digitais de todo tipo. Sejam eventos e situações que as pessoas se reúnam pra discutir. Acho que isso seria uma forma. Criar canais de consulta e canais de debate. Acho que essa seria a forma de participação dentro do ponto de vista de quem está propondo a participação. Do ponto de vista de quem participa é querer e procurar isso. Por outro lado, também sempre pensando da boa vontade de quem está propondo estar no planejamento.

[...]

Eu acho que poderia ter sido usado de forma mais ostensiva formas de engajamento dos alunos, do DCE, dos diretórios acadêmicos, usando mais rede social, etc... Eu acho que se poderia tentar buscar mais as pessoas. Eu acho que foi buscado, mas precisa de um pouco mais. Um acompanhamento maior talvez, uma equipe específica pra isso pra comunicação do PD e uma parte específica ligada à participação. Ter dentro das várias áreas uma área específica da “participação”, que lide com isso, fomentando essa participação. Porque é tão complexo, tanta coisa, tanta gente que é realmente preciso ter alguém voltado pra isso, para essa conexão (E5-Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Como pode ser observado no relato do entrevistado acima, apesar de o mesmo comentar que houve informação e divulgação, assim como convites para as pessoas participarem, o próprio entrevistado parece descontente com a ineficácia dessas tentativas de aproximar as pessoas do PDP-UFRRJ, fazendo sugestões de como se deveria fomentar essa participação.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Formas de participação:

Quadro 10 – Quadro Síntese da Subcategoria Formas de Participação

Formas de Participação identificadas	Como as formas de participação são apresentadas	Resultado da forma de participação
Audiências públicas	Canal formal de apresentação dos trabalhos realizados pelo corpo técnico do PDP e discussão com os membros da comunidade acadêmica e demais atores envolvidos.	1) Percepção da utilização da ferramenta com coerência operacional, porém com baixa eficiência pela baixa presença das pessoas convidadas; 2) Baixa interação e pouco debate nas sessões 3) Observação de discussões basicamente voltadas à parte técnica que tendem a formação de grupos de interesse seletivos de especialistas durante o debate
Integração da comunidade acadêmica com o trabalho do corpo técnico	Participação direta das pessoas junto aos grupos de trabalho do PD para, em conjunto, pensarem em soluções para os problemas.	Baixa receptividade das pessoas aos convites dos grupos de trabalho a se envolverem com o plano
Interação dos entre os Grupos Temáticos do Plano Diretor	Interlocução entre os membros do corpo técnico do plano para integração dos diferentes saberes.	Instrumentalização de transversalidade entre os temas abordados com resultado de uma gestão mais técnica do que política.
Interação da universidade com agentes externos	Diálogo da instituição dos os diversos agentes externos na qual ela interage.	Intenção de diálogo com o ambiente externo, porém com baixa eficiência, principalmente nas audiências públicas.
Discussões públicas nos conselhos da universidade	Inserção nas pautas de discussão dos diversos conselhos da universidade de assuntos referentes à construção do PD.	Pouca penetração do tema Plano Diretor nas pautas dos conselhos universitários
Canais de informação e divulgação sobre o Plano Diretor	Estabelecimento de formas de participação das pessoas para tomarem conhecimento sobre o que vem a ser um plano diretor.	O desconhecimento sobre o que basicamente significa construir um plano diretor em um <i>campus</i> universitário cria um afastamento daqueles que não possuem o saber técnico

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados.

C) Fatores que afetam a participação

Os fatores que se destacam pelos entrevistados e que afetam diretamente na participação das pessoas na construção do plano são: o conhecimento, no sentido de tomar ciência, o acesso à informação e a divulgação, conforme abordado anteriormente. A divulgação do PDP-UFRJ parece ser um fator controverso. Enquanto o profissional que coordena todos os trabalhos do PDP, e também parte dos técnicos que elaboram os diagnósticos dos Grupos Temáticos, acredita que a publicidade das discussões do plano foi

condizente, desde a chamada às audiências públicas até às informações dos diagnósticos realizados, e o que ocorre é a “falta de vontade de trabalhar”, outra parte da equipe técnica, assim como outros sujeitos de fora desses grupos, acreditam que houve falhas nas tentativas de envolver as pessoas.

Entretanto, o que fica claro na pesquisa é que mesmo dentro dos próprios Grupos Temáticos os técnicos não compartilham uma mesma visão sobre a qualidade e a efetividade de publicização do Plano.

Saindo um pouco dessa polarização, cabe apresentar outras explicações dos entrevistados para os aspectos que influenciam na participação de ainda que tenha havido um esforço de fomentar o debate, no início, qualquer que seja este, outros canais de participação, segundo o entrevistado, deveriam ser incorporados para estimular a participação, conforme segue:

O que facilita [a participação] é geralmente a vontade de quem tá fazendo, a iniciativa de fazer isso. É você tentar criar canais e usar os canais que foram criados. É a publicação de artigos no Rural Semanal, é fazer com que os fóruns atraiam as pessoas à participação. Isso tinha, devia ter até mais, mas teve um pouco. Esse tipo de criação de canal ajuda (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Ademais, outro aspecto que foi levantado como um que influi na participação das pessoas é o próprio interesse de se envolver no assunto em pauta. Este aspecto foi levantado por alguns entrevistados, sendo percebido que este problema não se aplica somente à edificação do PDP-UFRRJ. O depoimento abaixo evidencia essa percepção:

Bem, eu participei de algumas audiências públicas na universidade. Não essas audiências do Plano Diretor. Mas para discutir os valores da universidade. Percebe-se que as pessoas não estão interessadas. A gente vai e percebe que tem algumas pessoas lá só pra tumultuar. E aí as pessoas não querem participar mesmo. Participar das audiências públicas não atrai as pessoas aparentemente. As pessoas não criam interesse em participar (E7- Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

A essa aparente falta de interesse das pessoas em participar, conforme registrado acima pelo entrevistado, se junta uma falta de conscientização sobre o planejamento e de disposição para ouvir o outro, assim como exposto a seguir, por outro entrevistado:

O que atrapalha [a participação] é a própria falta de cultura de planejamento. As pessoas não sabem o que é e nem pra que serve. Isso pra começo de conversa. Então, na verdade se precisa de uma conscientização sobre isso. E isso sempre é muito difícil, porque as pessoas precisam estar dispostas a ouvir. As pessoas estão sempre muito ocupadas pra ouvir (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Outro fator revelado nas entrevistas que influencia a participação está relacionado ao fluxo de informações, que no entendimento do sujeito a seguir, tem a ver com uma cultura no meio acadêmico:

Olha, tem uma coisa que é muito difícil também, porque o camarada também acha que vai perder alguma coisa se passar informação. [...] Mas aqui o cientista brasileiro, e também no mundo inteiro, ele guarda informação porque ele tem ciúme dela. Então, a política do governo de forçar a divulgação nesse ponto é até válida. Se bem que não é uma divulgação, o que é feito hoje em dia é via CNPq, Capes. O que se tem é uma divulgação de conhecimentos fragmentados [...] é fundamental que haja uma cessão de conhecimento entre as áreas. [...] Falta uma convergência maior e publicidade, mas também as pessoas se dispuserem a realmente participar num nível paritário (E4- Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Outro fator apontado nas entrevistas, que afeta a participação, está associado à relação das pessoas com a universidade e o sentimento de que há uma universidade dividida. Esta cisão que tenta mostrar o entrevistado está marcada pelo nível de ligação das pessoas da comunidade acadêmica com o próprio *campus*.

Uma coisa que atrapalha é uma falta de conexão de muita gente com a Rural [...] porque é difícil morar aqui. Se deslocar pra cá, o trânsito é difícil. Você tem uma situação de precariedade de infraestrutura. Você não tem mais o hotel por aqui. Então os laços de muita gente com a Rural são de

um movimento pendular, sabe? Um movimento geográfico de dormir num lugar e trabalhar em outro, de um deslocamento de longe.

[...]

Por outro lado, tem pessoas excessivamente envolvidas com a Rural. Envolvidas num nível que tudo se torna uma relação pessoal e afetiva, num sentido negativo, de faltar uma vontade de ruptura. Da pessoa não pensar “olha vamos mudar as coisas?”. Ter aquilo de “ah, não vou tirar fulano porque é meu amigo”. Dizer “aquilo sempre foi assim pra que mexer?”, são coisas que se ouvem por aí. Esse afeto exacerbado, eu falo “insular” com a Rural, como uma ilha que existe em boa parte das pessoas, acho que é um dificultador (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Esta divisão apontada pelo entrevistado gera diferentes tipos de sentimentos: dos que vem só para participar das atividades de trabalho e voltam para as suas cidades de origem e aqueles que possuem fortes laços com a organização. Ainda segundo o entrevistado, há pessoas que mantêm relações de amizade no ambiente de trabalho, que são prejudiciais às mudanças necessárias, pois essa situação, como fala o entrevistado, não permite uma postura crítica com vistas à mudança, pois, nesse caso, não se quer mexer numa situação que sempre foi como é.

Pessoas de fora do corpo técnico e que não participaram das audiências descrevem que um fator que afeta a participação é a própria postura da Administração Superior, que segundo relatado, necessita ouvir aqueles que vivenciam os problemas da instituição:

Acho que aqui não tem nada que facilite [a participação]! Porque se tivesse uma coisa pra facilitar, no caso de quem mora aqui, teria que chamar de verdade as pessoas para saber, tem que debater. Sem debate, não dá. Porque não adianta a Administração Superior dizer ‘ah, eu acho que tem que ser assim’. Cada morador sabe qual é o seu problema, principalmente da sua rua, até do bairro como um todo. (E7 - Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

E a questão também da voz. Às vezes o estudante levanta uma questão e por ser estudante, é desmerecida e a discussão é jogada de lado porque é aluno que tá falando. Então, a valorização do que o aluno pensa também é importante. (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ)

Há também quem julgue que a magnitude do *campus* Seropédica da UFRRJ, que possui um vasto domínio territorial, é um fator que dificulta a participação das pessoas, conforme observado em um depoimento:

Pra mim o maior problema que a Rural se depara é com escala do campus. Aqui é um dos maiores da América Latina. Então tudo aqui pra gente é gigantesco. Pensar a presença física é difícil! Então vamos apelar para tecnologia, para outros meios. Por exemplo, se essas audiências fossem presenciais, mas que se tivesse a opção de uma videoconferência [...] com uma caixa de diálogo que pudesse registrar as questões, observações [...], isso ampliaria o leque de abrangência desse PDP enormemente. Porque eu vejo que a barreira física da Rural é gigantesca (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Desta forma, para o entrevistado, a tecnologia poderia ser uma aliada da participação, reduzindo o impacto da amplitude espacial do *campus*. Conforme visto na pesquisa documental, outras universidades públicas brasileiras se utilizam deste mecanismo para aumentar a participação das pessoas.

Outro fator limitante da participação está vinculado ao baixo uso tecnologia de informação e comunicação na página da Universidade e também de uso do site da Universidade, conforme destaca uma representação discente:

O site da Rural, ele não destaca essas informações. A Rural tem um sistema de informação com os alunos, que é o Quiosque, [uma plataforma digital de acesso às informações do discente como arquivos de disciplinas, horários de aulas, histórico escolar e demais assuntos] que é de massa. Então colocando uma informação na tela de entrada que não tem como você não ver. Mas quando você coloca apenas no site você inibe a participação, até porque o site é confuso pelo fluxo de notícias e informações rápidas, que muda muito rápido (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

Esta dificuldade de visualização das informações no *site* da UFRRJ detectada pelo discente entrevistado, de acordo com o trecho transcrito acima, está aliada à ausência de uma página específica do PDP-UFRRJ, outra situação revelada na entrevista a seguir:

[...] uma das coisas que foi sugerida pela Reitora e que precisa ser feito é nós termos uma espécie de portal para que a comunidade dê sugestões. A gente compôs uma matriz de sugestões para que isso nos ajude. Antes das próximas audiências esse canal deverá estar lá no portal da universidade para que a gente possa sistematizar essa participação (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Contudo, a ideia deste portal específico do PDP é para ser um canal de apontamentos de problemas e proposições de soluções. Não estariam previstos formas de participação nos processos de decisão e nem mesmo o próprio PDP-UFRRJ com os seus diagnósticos temáticos teria ampla divulgação, pois parece muito claro, nas palavras de quem coordena todos os trabalhos do plano, que este somente será divulgado quando estiver totalmente concluído. Diz ele:

Não [publicaria os diagnósticos], ainda não. E nem acho que isso seja o correto. Eu acho que o diagnóstico faz parte de um documento formal, um documento jurídico. Quando o plano estiver todo concebido, o diagnóstico será entregue formalmente como um produto jurídico institucional pra que se tomem as providências cabíveis. Durante o diagnóstico e durante a formulação das propostas as pessoas podem fazer o que: elencar os problemas e quais são as medidas mitigadoras ou soluções que elas entendem mais facilmente pra combater os problemas existentes. Mas o diagnóstico não vai ser publicado agora não. Eu sou coordenador e não vou sair por aí disponibilizando todas as informações. Por exemplo, os levantamentos, nem pra Reitora eu forneço. Mas não é concentrar informação não, é organização do trabalho (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Como bem afirma o depoente, ele, como Coordenador dos trabalhos do PD, não vai disponibilizar todas as informações do plano e quem quiser participar é no nível das audiências e a partir dos diagnósticos já existentes. Esse depoimento é revelador e com ele cai por terra a noção de participação que cabe a um Plano Diretor, seja ele participativo ou não. Destarte, faz pouco sentido que ainda assim o coordenador dos trabalhos do PDP atribua uma “falta de conhecimento do que é um plano” por parte da comunidade acadêmica do que seja “gestão universitária”, ou uma “desmotivação” e “falta de estímulo” para participar, atribuindo “a falta de crença nas estruturas públicas”. Assim, cabe registrar esse controverso depoimento:

Acho que as limitações estão relacionadas ao desconhecimento do que é um plano e a importância dele na gestão universitária. Ainda temos fatores como tomar partidos diferentes, embates políticos mais sem conhecimentos profundos do que é certo mesmo. O fator político... O desinteresse, a desmotivação... Então a gente precisa entender que isso tudo está relacionada à falta de estímulo. A descrença geral nas estruturas públicas, algo que está fora das nossas fronteiras, isso está no país como um todo. Então, há uma descrença muito grande por parte das pessoas... Mas tem também alienação e má vontade com quem está tentando, né? Agora, eu acho que é positivo em tudo isso é que cada vez mais o Brasil está se assumindo como um país urbano e isso tem trazido o reflexo das pessoas pela cidade e pelos planos e planejamento. Somos poucos ainda, mas esses poucos fazem com muita paixão, com vontade de transformação. Então, aqueles que estão participando estão ali porque tem a expectativa de ver melhorar. E os que não estão participando têm outros afazeres... (E1- Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Em suma, os relatos inseridos nessa categoria sinalizam um questionamento a cerca da natureza do PD, que não sustenta o título que este carrega: o de ser participativo.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria fatores que afetam a participação:

Quadro 11 – Quadro Síntese da Subcategoria Fatores que Afetam a Participação

Fator atribuído	Como afeta a participação
Desconhecimento sobre o plano diretor	Não há ampla divulgação sobre o PD.
Falta de acesso à informação	Não há canais de fácil acesso para se informar sobre o PD e poder opinar. As discussões sobre o PD somente ocorrem quando há audiências públicas. Não há disponibilidade de publicizar o PDP-UFRRJ até que esteja totalmente concluído, afetando a participação nos processos decisórios.
Retenção de informações em poder de técnicos especialistas e coordenação do PD	Concentração de informação na coordenação e nos grupos técnicos temáticos.
Falta de efetividade nas tentativas de divulgação do PD nos fóruns públicos existentes na Instituição	Dificulta o envolvimento dos vários segmentos da comunidade acadêmica, inclusive nas audiências públicas que não tem mais ocorrido.
Divisões políticas internas na Instituição	As diferentes relações da comunidade científica com a própria instituição geram divisões internas que contribuem para separar grupos e desagregar para o debate.
A falta de envolvimento de instituições locais do entorno da instituição	Ausência de interatividade com o público externo à instituição reforçando o distanciamento com a população do entorno, o que contraria a natureza participativa de um PDP.
Tamanho do território da Universidade	A escala do <i>campus</i> seria um fator espacial limitante à participação.
Descrédito das opiniões das pessoas de fora do corpo técnico que forma os Grupos Temáticos	A descrença nas pessoas não especialistas nos debates públicos acarretam o afastamento e desinteresse.
Desconhecimento sobre planejamento e gestão	O desestímulo à participação pode ser provocado pelo desconhecimento da importância do planejamento para a gestão.
A não disponibilidade do Plano por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação	A ausência de uma página específica do PD no site da UFRRJ de modo informar de maneira ampla e com transparência, afasta as pessoas de dentro e de fora da instituição do debate sobre o PDP.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

4.2.2 Categoria de Análise: PARTICIPANTE

Pessoas que desejam se envolver independente de serem representantes de grupos de interesse restritos (FUNG, 2006).

Nesta categoria de análise, busca-se a compreensão dos sujeitos sobre o que significa ser participante e conseqüentemente um participante da construção do PDP-UFRRJ. As subcategorias emergentes apontaram para aspectos que qualificam os participantes elegíveis, quem são os participantes e suas motivações para participar.

D) Qualificação dos participantes elegíveis

Na abordagem inicial sobre as qualidades que deve possuir uma pessoa para ser participante do PDP, a resposta abaixo aponta que:

Você tem que trabalhar dentro da crença de que o espaço territorial é absolutamente heterogêneo, contraditório, multifacetado, que é um discurso corrente das ciências sociais e é um discurso incorporado pelo planejamento. Assim, eu tenho que trabalhar com todos. Independente de status social, crenças religiosas, partidos (E1 – Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

O depoimento acima absorve um discurso amplo de que todos devem participar sem distinção social, religiosa ou política, o que pode levar a uma interpretação de que o entrevistado não quer se comprometer a apontar quais foram as qualidades requeridas para as pessoas que são efetivamente participantes do PD.

Já outro entrevistado se arrisca a sugerir que:

São docentes, discentes... Mas, no caso, principalmente os professores. Porque na atual conjuntura, os professores estão atuando nas áreas administrativas do campus. Talvez não aconteça em todos os casos, temos a Prefeitura [Universitária que é administrada por servidores técnico-administrativos em educação]. Mas professores principalmente e, às vezes,

dependendo do tipo de área, um funcionário. Aluno, eu acho que eles têm que estar presente o tempo todo na participação, mas depende do nível do envolvimento que ele já tiver com o tipo de área. Mas no encabeçamento, na coordenação, eles têm uma vida muito flutuante, até por ser alunos, pouco repertório pra poder coordenar alguma coisa. Eles devem estar para serem ouvidos, trazer sugestões para aqueles que coordenam (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

No depoimento acima, o entrevistado aponta uma situação que este considera ideal de participante de dentro da instituição junto ao PDP-UFRRJ, envolvendo os vários segmentos da comunidade acadêmica. Entretanto, o seu entendimento de participante está restrito a um alto nível de conhecimento e à experiência, o que acaba eliminando, por exemplo, o corpo discente e os não especialistas. Todavia, menciona que estes devem trazer as suas sugestões à coordenação.

Ao ser perguntado sobre quem deveriam ser os participantes da construção do Plano Diretor, um entrevistado confere o lugar de destaque aos professores, com o seguinte depoimento:

Os professores! Deveriam participar os professores principalmente, porque eles é que comandam todo esse processo. Os professores passam aos alunos. Os professores passam aos técnico- administrativos. Os professores são o grande carro-chefe de uma instituição [de ensino superior] (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ)

O depoente atribui aos docentes o protagonismo no planejamento do *campus* universitário, enquanto que outro entrevistado destaca que o participante deva compreender os meandros políticos da universidade, bem como as estratégias institucionais:

[...] tem que ter gente que entenda das políticas da universidade e, principalmente, pessoas que entendam de gestão e estratégia. Porque definir a estratégia é importantíssimo. [...] Eu acho que deveriam ter administradores, certamente, pessoas da administração universitária. (E4 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ)

De acordo com Fung (2006), as prerrogativas para qualificar o participante institui uma atmosfera mais excludente ainda, reforçando a centralização de poder de decisão nas mãos daqueles politicamente articulados.

Aparentemente, de acordo com o segmento que representa o entrevistado, seja este corpo docente, discente ou técnico-administrativo em educação, os relatos tendem a valorizar aquele segmento específico a que pertence o entrevistado. Isso é visto no relato de um discente, a seguir:

A questão de o plano ter prioridades de participação, acho que a prioridade da universidade é o que? A formação de alunos. A prioridade da universidade sempre deve ser o aluno. Por mais que a gente diga "ah o professor é importante!" Sim, mas não existe professor sem aluno. [...] A importância é dos alunos, depois sim, os técnicos [administrativos] e professores, que é uma classe mais volátil. A sua vida universitária na Rural fica muito mais empenhada no seu laboratório, sua sala de aula e sua sala de docência. Eles não vivem a universidade como um aluno e muitas vezes bem menos que um técnico. Então, acho que é aquela coisa, a universidade pra quem? Quem vai viver essa universidade? E aí, essas discussões tem que ser mais estruturadas, mais pensadas. Mas a importância mesmo é ouvir esse grupo, os alunos. Porque um aluno que participe, que seja melhor aproveitado e consegue refletir isso em toda sua formação acadêmica e sua vida comunitária na Rural (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Qualificação dos participantes elegíveis:

Quadro 12 – Quadro Síntese da Subcategoria Qualificação dos participantes elegíveis

Participante Elegível pelos entrevistados	Como o participante é qualificado na construção do plano diretor
Todos que desejarem participar	<ul style="list-style-type: none"> Qualquer pessoa que direta ou indiretamente interaja com a instituição, admitindo uma ampla gama de pessoas. Apontamento que busca não se comprometer com as qualidades requeridas a ser participante do PD.
Principalmente Portadores de conhecimento técnico	<ul style="list-style-type: none"> É admitida a participação em todos os níveis, porém destacando que o papel central está voltado aos detentores do saber técnico. Os demais são agentes que trarão sugestões que serão avaliadas pelo corpo técnico. Atribuído um protagonismo das ações e, conseqüentemente, um peso maior ao conhecimento técnico e aos participantes que o possuem, centralizando as tomadas de decisão.
Aqueles que representam determinada classe	<ul style="list-style-type: none"> Admite-se que determinada classe (docente, discente ou técnico-administrativo em educação) constitui-se dos principais participantes, conforme o alinhamento do entrevistado com a classe. Reforça as desigualdades entre as classes da comunidade acadêmica e o corporativismo na formação dos grupos de participantes.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

E) Definição dos participantes do PDP-UFRRJ

Essa subcategoria emergiu da discussão sobre como se definiu quem seriam os participantes no Plano Diretor. O entrevistado explica que o cargo mais importante no Plano Diretor foi designado por indicação do Reitor, criando-se uma coordenação.

O Reitor da época sabia que eu era especialista nessa área de planejamento e me convidou para esta tarefa (E1 - Coordenador dos Trabalhos do PDP).

A partir daí, a composição dos eixos temáticos foi decidido pela própria coordenação, conforme segue:

Eu propus dentro daquilo que eu entendo que é ter a participação de todos os saberes, de todas as categorias e dar transparência à discussão. Isso foi uma exigência minha. [...] O que eu procurei foi trazer para o plano diretor pessoas que tinham esses saberes técnicos em todas as áreas. E essas pessoas, de alguma maneira, elas sejam capazes de irradiar novas discussões em seus fóruns particulares, dentre seus pares, para que possa

haver um planejamento que de fato faça parte de nossa vida cotidiana (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

A partir desta visão inicial, o coordenador designou a equipe que seria responsável pela edificação do PDP-UFRRJ, dividida em grupos de trabalho por diferentes áreas temáticas. Os profissionais selecionados pela Coordenação do PDP-UFRRJ para constituição do corpo técnico que dirigiu os trabalhos dos eixos temáticos são: acadêmicos do corpo docente da universidade, especialistas em diversas áreas como Arquitetura e Urbanismo, Geociências, Ciências Agrárias, Engenharias, Ciências Exatas, dentre outras. O entrevistado relata que cada grupo temático realizou um diagnóstico da realidade da universidade referente ao seu tema e o apresentou em audiências públicas como ações iniciais para construir o PDP-UFRRJ:

Tinham discentes, professores, técnico-administrativos. Participaram das audiências representantes do Sintur, da ADUR... Aí, tinham representantes de municípios que participaram de algumas audiências, não de todas.

[...]

Era um público mais difuso. Mas tinham também os que estavam ligados ao diagnóstico e a elaboração do diagnóstico. Muitos dos participantes [discentes], porque tivemos muitos alunos bolsistas, de alguma maneira traziam outros colegas. Professores idem. Técnico-administrativos também, mas pouco (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Nas apresentações dos diagnósticos durante as audiências públicas, das quais participou o pesquisador, foi observado que haviam pessoas ligadas à comunidade acadêmica, bem como algumas presenças isoladas de atores externos à universidade. Boa parte do público presente nessas audiências tinha alguma relação direta com os diagnósticos apresentados, sendo bolsistas, professores ou técnico-administrativos ligados aos grupos de trabalho e/ou pessoas com vínculo pessoal com estes atores que ali os acompanhavam.

Conforme o relato de um membro da Administração Superior, a falta de comparecimento das pessoas de fora do corpo técnico nos processos consultivos e deliberativos da UFRRJ é muito comum e não apenas nas questões relativas ao PDP:

[...] o que eu tenho visto, as pessoas também não estão muito interessadas. O CEPE (Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão), por exemplo, que eu participo agora, quase nunca tem quórum. Tem que brigar pra ter quórum ou tem quórum mínimo. Os alunos não têm participado... Isso é complexo. Quando eu era do CONSU (Conselho Universitário), ele já tinha um quórum mais solidificado, porque como os diretores são do corpo administrativo é do interesse deles estarem lá pra resolverem os problemas da sua administração. Então tá todo mundo sempre lá, torna-se mais fácil de lidar (E7 - Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

Conforme o entrevistado acima sinaliza, no CONSU, conselho de instância consultiva e deliberativa mais elevada da universidade, existe uma efetiva participação por parte das pessoas que possuem interesse nas deliberações e que fazem parte do corpo técnico da Universidade. Nesse caso, os dados de campo estão apontando para o fato de que a qualificação técnica e o poder de decisão são determinantes na definição de quem deve participar nos fóruns de decisão. Esse princípio parece estar também norteando a dinâmica do PDP-UFRRJ.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Definição dos participantes do PDP-UFRRJ:

Quadro 13 – Quadro Síntese da Subcategoria Definição dos participantes do PDP-UFRRJ

Participantes do PDP-UFRRJ	Como foi definido o participante
Coordenador do PDP-UFRRJ	Indicação do Reitor, com base na experiência prévia do indicado.
Composição dos Eixos Temáticos	Proposição da Coordenação do PDP-UFRRJ da formação dos eixos temáticos, com inclusão de participantes com alta capacitação técnica para dirigirem os trabalhos.
Composição do Corpo Técnico dos Eixos Temáticos	Convite a docentes, discentes e técnico-administrativos em educação que possuam conhecimento técnico e/ou afinidade com o tema abordado.
Participantes das audiências públicas do PDP-UFRRJ	Possibilidade de participação aberta a todos, com convites à comunidade acadêmica e agentes externos pertencentes ao entorno da universidade. Na prática, os participantes foram predominantemente pessoas da comunidade acadêmica, com presenças isoladas de agentes externos. Dos presentes, a tendência era de pertencerem a grupos de interesse dos temas tratados.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados.

F) As Motivações dos Participantes

A subcategoria em questão surge vinculada às motivações coletivas e/ou individuais que levam ao interesse em participar da construção de um Plano Diretor; também como os entrevistados percebem os ganhos sociais e o que vem mudando no interior da comunidade acadêmica e fora dela decorrente da edificação do PDP-UFRRJ.

Na entrevista abaixo, o depoente expõe, em termos ideais, qual é a vantagem de participar, vivida por quem participa efetivamente:

Conhecer a realidade da universidade com uma lente ampla. Uma coisa é você conhecer pelo que você observa, outra coisa é conhecer pelo que você constata tecnicamente. [...] Então o que eu acho que isso enriquece e ajuda a gente a pensar em novas possibilidades de trato com o planejamento. E como o planejamento está no campo das incertezas, nós trouxemos os caminhos para “startar”, para lançar as possibilidades de construção do planejamento. E isso ajuda a gente a repensar nossa maneira de construção das metodologias do planejamento (E1 - Docente membro da Coordenação do PDP-UFRRJ).

Nesse sentido, membros dos grupos técnicos temáticos do PDP-UFRRJ ressaltam a importância de se conhecer o plano pela experiência vivida, destacando ganhos culturais:

Cultura. Principalmente cultura institucional, que falta muito! “Poxa, eu trabalho numa instituição que é tombada, que tem importância histórica reconhecida pelo Instituto do Tombamento”. Se duvidar, tem funcionários e professores que nem sabem. [...] Observar a tela de artistas plásticos de grande envergadura da Maria Helena Vieira da Silva, Laudeveza, que era um cara que trabalhou com Portinari. Quadros que valem uma fortuna... As pessoas não tem consciência dessa história. Já resgatamos, junto com o Centro de Memória, obras no lixo... Então é isso. As pessoas participando o ganho das pessoas é justamente a cultura. Seja ela institucional, seja ela pessoal (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Nessa direção, outro relato foca o ganho de conhecimento sobre a própria Universidade que o entrevistado vem adquirindo como participante efetivo dos grupos temáticos de trabalho:

E ganhar um conhecimento que de repente pessoas com mais de 10 anos não tem. Tem gente que não faz ideia das coisas que tem aqui, as dinâmicas que estão envolvidas aqui. E o nível de complexidade que tem a Rural. Tomar contato com isso, conhecer uma parte que de repente eu não conheceria, [...] uma das coisas que ganhei acho que foi o conhecimento do local. Como profissional, minha perspectiva foi essa conhecer melhor o local onde trabalho, ter noção dessa complexidade, ter noção do que envolve uma federal desse tamanho nessa região, e também eu nunca tinha participado desse tipo de dialogo com outros profissionais de áreas diversas (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Neste último relato, pode-se verificar o ganho individual e coletivo de se trabalhar em equipe, algo ainda abordado por outro membro da equipe técnica, expondo, assim, as vantagens de se trabalhar em equipe, mas nesse caso em particular para quem de fato faz parte dos grupos temáticos:

A esperança que essa boa vontade em partilhar informação, em dar sua contribuição num trabalho multidisciplinar e convergente para o interesse comum, e que essa perspectiva se difunda. Porque é a perspectiva moderna (E4 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Outro aspecto exposto é a satisfação pessoal do profissional desses grupos temáticos ao desenvolver seu trabalho no sentido de contribuir com algo em benefício da Universidade:

Olha, tem a questão da satisfação pessoal de contribuir com a universidade. Não é nada material, especificamente, mais uma coisa em termos de cumprir o seu papel. No coletivo, a gente que gosta da universidade faz isso por prazer e o maior ganho você está fazendo alguma coisa pela universidade, e quem tá de fora tudo isso poderia ganhar também (E6 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Aponta-se, ainda, outro aspecto relativo à percepção de quem participa, de vislumbrar sua opinião em prática de forma a mudar algo de sua realidade, conforme destaca:

Chegar aqui e propor coisas e a gente vai ver se pode fazer. A pessoa vai ver funcionando (E3 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Para os sujeitos que não fazem parte dos Grupos Temáticos, o entendimento sobre as vantagens de poder participar está relacionado à ideia de “*melhoria da qualidade de vida pra gente*” (E7 - Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

Outro sujeito, também externo ao corpo dos Grupos Temáticos, expressa o que entende sobre o que seriam os ganhos individuais e coletivos em participar:

Os ganhos individuais seriam ligados ao que você saber do que pode ser feito, até onde pode ser feito, e como será feito. Os ganhos coletivos e individuais tem um cruzamento muito grande, porque o que beneficia o indivíduo também beneficiaria o todo e vice-versa (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

Conforme interpretação do conteúdo dos relatos e de acordo com a observação simples (GIL, 2008) é importante destacar que há diferenças marcantes entre as motivações apresentadas por aqueles que efetivamente participam da edificação do PDP e aqueles que se manifestam na pesquisa com o seu entendimento de como seriam os ganhos se estivessem participando efetivamente.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Motivações dos Participantes:

Quadro 14 – Quadro Síntese da Subcategoria Motivações dos Participantes

Motivação apresentada	Percepção dos ganhos sociais
Conhecimento sobre a universidade	O participante adquire um maior conhecimento sobre a realidade da universidade sob uma ótica mais abrangente, além de ser uma experiência de vida enriquecedora.
Experimentação de trabalho em equipe	O compartilhamento de informações em prol do interesse comum.
Satisfação Pessoal	Sentimento de ter contribuído para o desenvolvimento da universidade e cumprido seu papel.
Vislumbrar sua opinião na prática	Perceber que seu ponto de vista pode fazer a diferença dentro da construção do instrumento.
Buscar a melhoria na qualidade de vida	Tentar mudar algo na qualidade de vida do participante e das demais pessoas.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

4.2.3 Categoria de Análise: MODELO PARTICIPATIVO NO PLANEJAMENTO

É o que visa 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 (OLIVEIRA FILHO, 2009).

O planejamento e a gestão de um espaço territorial de Universidade podem adotar diferentes perspectivas. Na fundamentação teórica deste trabalho, foi destacado que a tendência atual é a adoção de um planejamento mais integrador e participativo. Nesta direção, muitas universidades, ao traçarem o planejamento de seus *campi*, têm realizado a construção de planos diretores acreditando ser a melhor forma de alcançar um planejamento participativo. Importante notar, embora seja forte a tendência à adoção de planos diretores em universidades públicas, esta não é uma obrigatoriedade na gestão universitária. Todavia, o caso da UFRRJ sinaliza para seguir essa tendência e mais, prometendo ser participativo.

Deste modo, o trabalho de campo requer que se explore essa tendência evidenciada na pesquisa bibliográfica e documental e como este se materializa na instituição em estudo que acena em direção do PDP como instrumento de planejamento e gestão do território de seu *campus sede*.

G) Características do Modelo Participativo 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 instâncias 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 especializações. 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 (EI - Docente 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 formatação, 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 quando se busca 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 por desinteresse e desmobilização, o que na visão do depoente, 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 (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

A “falta de prioridade” da Administração Superior revelada na percepção do entrevistado gera um efeito que, de acordo com os estudos de 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, nas palavras do mesmo entrevistado, 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 (E5 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ)

Nesta mesma direção, outra declaração 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 (E6 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

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 (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

De um modo geral, nesse subtópico específico sobre as características do modelo participativo do PDP em estudo, 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 a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Características do Modelo Participativo do PDP-UFRRJ:

Quadro 15 – Quadro Síntese da Subcategoria Modelo Participativo do PDP-UFRRJ

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

H) Legitimidade e Validade do Instrumento

Tendo em vista a dinâmica de construção do Plano Diretor em estudo, detectada com mais clareza somente a partir do trabalho de campo, conseguiu-se, embora com limitações em termos de representatividade, obter três visões distintas sobre os assuntos pertinentes à construção do plano: servidores técnico-administrativos em educação, servidores docentes e discentes. Todavia, como explicado na metodologia do trabalho, ocorreu uma mudança nos critérios de escolha dos sujeitos, inicialmente planejados a partir de suas representatividades dentro e fora da instituição, e optou-se por se adotar o critério de acessibilidade, o que permitiu a realização da pesquisa.

Conforme destaca Suchman (1995), a legitimidade está vinculada à percepção de que as ações realizadas pela organização são apropriadas dentro de um sistema socialmente construído. Com base nesse pressuposto, tentou-se compreender a existência de um processo de legitimidade, externalizado em algumas falas:

A universidade ainda tem uma cultura coronelista, tudo é baseado em relações pessoais e troca de interesses. Na universidade, em não sei a quem interessa a aprovação ou não do PD. O fato é que ele está sendo deixado de lado e precisamos gerar uma pressão pra que ele volte a ser colocado em discussão. [...] Quando se começa a discutir o Plano Diretor vai tirar muita coisa que foi jogada pra debaixo do tapete, então acho que muita gente não quer que seja discutido não. De repente podem surgir interesses que ficaram camuflados (E9 - Discente membro do DCE e CONSU).

Contrastando com esse depoimento, observa-se abaixo uma fala que responsabiliza a comunidade universitária pela falta de legitimidade do trabalho dos grupos temáticos:

[...] houve a intenção de construir. Então se houve a intenção você está contribuindo pra criar o Plano Diretor. Foi criada a comissão. Foi aberta a participação. Eu acredito que a Administração [Superior] fez a parte dela. Eu acredito que nós, comunidade universitária, não demos respaldo pra que a comissão botasse o trabalho pra frente (E11 - Servidor técnico-administrativo em educação membro da Diretoria do Sintur).

Por outro lado, cobra-se um retorno sobre os trabalhos iniciais do PDP-UFRRJ com os seus grupos temáticos e maior envolvimento da Administração Superior:

Isso de o Plano não estar pronto está na conta da Administração Superior da universidade. De criar uma agenda responsável e que ela seja cumprida com a comunidade. Então se a Administração não cria uma agenda responsável, de forma inteligente e colocando as possibilidades reais de as pessoas interagirem, não vai ter nunca um espaço qualificado pra se fazer esse debate. Agora existe muita insatisfação com a estrutura da universidade. Cada vez que os espaços são colocados, as pessoas aparecem com mais críticas do que sugestões, com possibilidade de você resolver concretamente algumas questões. [...] A Administração não está se expondo para debate; ela está prejudicando a comunidade. Quer dizer, ela começa um processo em 2010, tem um trabalho razoável apresentado em 2013 e depois a coisa estagna. De certa forma, se recuperou em 2013 o que se pensou desde 2010, com um diagnóstico que foi feito por profissionais com muita qualidade e estou vendo que aquilo está se perdendo. Tínhamos a possibilidade de se avançar ali. Agora, o que está acontecendo? Não sei.

Existe muita pressão por parte da comunidade, tanto por dentro como por fora também. Então, acho que devem ser debatidos os reais interesses de um Plano Diretor nesse momento (E10 - Docente membro da Diretoria da ADUR).

Neste último relato, se destaca o que ocorreu com os Grupos de Trabalho e seus diagnósticos que, conforme entende o entrevistado, se estagnou. Esse momento, embora não exposto pelo depoente, foi quando aconteceu a última rodada de audiências públicas em 2013, conforme observação de campo realizada pelo pesquisador. Além disso, o entrevistado acredita que existam aqueles que não desejam a finalização do PDP-UFRRJ por interesses que podem estar encobertos e, conseqüentemente, não colaboram para colocar o instrumento em prática.

Vale observar que os depoimentos dos discentes entrevistados caminham em direções opostas no que diz respeito à legitimidade do PDP-UFRRJ. Enquanto uns responsabilizam o insucesso do Plano ao comodismo, a má vontade, a burocracia excessiva, a falta de vontade política da comunidade acadêmica, de um modo geral, outros atribuem o fato à falta de engajamento político da Administração Superior, não legitimando devidamente o que já foi feito na construção do PDP-UFRRJ.

Há uma má vontade, no geral, do corpo da universidade, que não é só Administração porque tem coisas que travam aqui há muito tempo. Há uma má vontade coletiva e comodismo na universidade. [...] Existe um excesso de burocracia, má vontade administrativa, ausência de espaços de debate, falta de vontade política das pessoas. Isso tudo influencia que você não tenha visto a participação das pessoas (E9 - Discente membro do DCE e CONSU).

Apesar de todos os problemas que tivemos: greves, período de troca da Reitoria e da Administração Superior; o que faltou mesmo foi o engajamento da Administração Superior, principalmente. Porque se o PD partiu dela, quem tem que querer isso é ela. [...] É isso, falta engajamento político da Reitoria. Isso é importante pra que se planeje aqui. Tudo depende do engajamento. Se aqueles mais diretamente envolvidos não se empenham, a gente vai continuar tendo em 2015, 2016 um Plano de 2012 para ter validade de cinco anos, demorar mais pra ser efetivado do que o tempo para ser construído (E8 - Discente membro do DCE e do Conselho dos Alojamentos Estudantis da UFRRJ).

Essa responsabilização atribuída à Administração Superior pela falta de empenho para a efetivação do PDP-UFRRJ nos remete a própria discussão do modelo Plano Diretor para o planejamento. Leonardo Avritzer (2008) questiona o Plano Diretor por ser uma instituição participativa de ratificação pública, onde a administração pública convoca o público a referendá-lo, porém a gestão da organização acaba sendo responsável pelas decisões. Corroborando o que pensa Avritzer (2008), o entrevistado explica:

Na verdade isso [a participação] deveria partir “de baixo”, no Plano Diretor, mas o problema é que não vem “de baixo”. A participação não vem como uma demanda de baixo para cima, né? O de cima é que, quando tem vontade política - e nem sempre tem - deve chamar os outros pra isso. Isso é um grande problema. Se partisse de baixo, desde os alunos e professores estariam engajados... Isso seria o ideal, partindo de baixo para cima, você teria uma demanda por participação (E5 – Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Há quem considere que a comunidade acadêmica não está preparada para participar efetivamente de um Plano Diretor e que este, diante da atual conjuntura, está fadado ao insucesso com a sua ideia de participação e o resultado será um PDP “não participativo”:

Eu acredito que vai ser instituído o PDP, mas não acredito que vai ser participativo. Acho que a gente não tem ainda lastro pra fazer um processo participativo. Eu estou vendo a Administração com muita dificuldade de gerenciar. Todos os problemas que a gente tem, ainda mais agora com a redução do orçamento das universidades, isso vai dar muito incêndio pra apagar. Então, a conjuntura não é favorável, muito menos do que foi em 2013, por exemplo. Se a gente chegou em 2013 num ponto bom e a coisa não avançou, eu não tenho muita crença que daqui pra frente a gente vai conseguir resolver com essa gestão. Agora eu não sei o que a gestão pensa a respeito disso, ela teria que se colocar pra comunidade. Agora, pelo que eu vejo, o cenário não é bom. Então certamente vai sair um PDP em algum momento, mas que não vai ter participação da comunidade. Vai ser mais um documento feito por poucas pessoas e pra constar, apresentar pro MEC, enfim... E as pessoas vão perder uma possibilidade real de fazer uma interferência. A participação no nome do plano seria só pra tentar legitimar o processo (E10 - Docente membro da Diretoria da ADUR).

Por outro lado, com base no relato abaixo, há no corpo técnico quem tenha a confiança de que os Planos Diretores em *campi* universitários têm um relevante papel no planejamento universitário brasileiro:

Todas as universidades tem um Plano Diretor e o seguem. Sabe, acho que a gente está perdendo tempo! A gente poderia estar muito lá na frente, e o mapa do tesouro está aí no plano diretor! É o próprio plano diretor! Eu gostaria muito e tenho muita esperança que a Reitora pegue esse plano, como se diz na gíria, “pegue o peão na unha”, e leve ele adiante com afinco. Que o potencial dessa universidade é gigantesco. Gigantesco! Mas eu não sei o que acontece lá, e eles não sabem o que acontece aqui... Poderiam saber através do plano diretor. Com ele acho que a gente vai chegar muito longe (E2 - Docente Membro do Corpo Técnico de Grupo Temático do PDP-UFRRJ).

Há também a metáfora do fetiche do Plano Diretor das cidades, que contribui, no entendimento de Burnett (2009), para se olhar um Plano Diretor como resposta às mazelas da cidade e salvação para a falta de planejamento do seu território. Como visto no debate teórico deste trabalho, de acordo com Burnett, cria-se o fetiche do PDP como meio de alcançar a "cidade de todos", enquanto agrava-se a tragédia das cidades de reprodução capitalista do espaço urbano. Essa preocupação de Burnett pode ser transposta para o caso em estudo, numa escala menor. Para o referido autor, devemos estar atentos para não cair nesse fetiche. O depoimento a seguir coaduna com as ideias de Burnett e desacredita na força do PDP como um documento que vai dar as coordenadas do planejamento:

Mas pra ter melhorias, isso também não depende só do Plano Diretor. Isso não depende de um papel. As coisas não dependem só do que vai estar ali no papel, dependem de pessoas que vão trabalhar. [...] Ter um Plano Diretor eu não sei se faz alguma diferença, porque a gente tem plano pra tudo e não funciona. Então, mesmo no Plano Diretor do município você vê isso... Não sei se isso resolveria. Tem plano da cidade, mas e aí? Então na universidade é o mesmo, não sei se mudaria alguma coisa, se resolveria os problemas.

[...]

Mas eu já falei isso, não adianta ter no papel e as pessoas não obedecerem. Pode até ter um PD maravilhoso que não vai ser executado, porque vai faltar mão-de-obra, não tem recursos. São vários motivos que às vezes emperram o PD. Como tem o PD no município de Seropédica e não vai à frente, porque é só um papel. Sem ter as pessoas pra tirarem do papel não adianta... Porque no papel tudo é lindo, mas a realidade é outra coisa (E7 –

Docente residente na UFRRJ, membro da Administração Superior e CONSU e participante do CONCIS).

No mais, chama a atenção do pesquisador à percepção de que o Plano Diretor não tem mais sido prioridade na gestão universitária da UFRRJ nos últimos tempos, sendo preterido na pauta de discussões do CONSU, conforme destaca um membro deste conselho:

Por exemplo, eu também sou do CONSU e assumi minha vaga em maio de 2014 e nunca faltei uma reunião. E o PD nunca foi ponto de pauta de reunião. Até um professor chegou a falar que ia botar pra gente discutir. Muita coisa já foi discutida lá, mas o PD não foi discutido. O PD não está sendo colocado como prioridade na universidade em todas as instâncias (E9 - Discente membro do DCE e CONSU).

Esta forma de preterir o Plano Diretor dentro da maior instância deliberativa da universidade indica que há uma atmosfera institucional atual pouco favorável a instituir o plano em curto prazo.

Houve quem atribuisse o problema da participação paritária na gestão da universidade como um fator que impacta a legitimidade do PDP-UFRRJ, uma vez que dá o maior poder de decisão para os docentes, o que o entrevistado considera como um modelo superado e que necessita, portanto, ser repensado:

A gente está num modelo que não é paritário, a própria legislação não é paritária [...] que dá um peso de 70% pros docentes e 30% é dividido entre estudantes e técnico-administrativos. Então a gente já tem um modelo que originalmente não é paritário, embora a gente tenha decidido fazer uma eleição pra reitor paritária. Mas se a gente partir para os conselhos, por exemplo, eles não são paritários. Predominantemente são professores que estão lá. O modelo já funciona a partir da perspectiva dominante dos professores e esse modelo não está apresentando bons resultados. Acho que é hora de pensar novas formas de dividir as responsabilidades com a comunidade como um todo, tirando essa ideia de dominância dos docentes, porque isso é mais um discursos de manutenção de status do que propriamente de envolvimento com a causa da instituição. Acho que temos que experimentar outras formas. Por exemplo, os conselhos poderiam ser todos paritários. Por que ter a maioria dos docentes? Por que ter 2 técnicos, 3, 4 alunos num universo de 40 do conselho. A maioria docente... Acho que

o modelo já chegou num desgaste que deve ser repensado (E11 - Servidor técnico-administrativo em educação membro da Diretoria do Sintur).

Esta situação aponta que a questão da participação não é um problema limitado tão somente à validade do PDP-UFRRJ, mas também da própria instituição como um todo, como alguns chegaram a sugerir. A legitimidade dos processos participativos na instituição é questionada a partir do momento em que, conforme discutido pelo entrevistado acima, está baseada em procedimentos que não consideram a partilha do poder de decisão mais igualmente entre os diferentes segmentos da comunidade acadêmica. Assim, parafraseando Burnett, pode-se formular a questão: a dinâmica de participação do PDP estaria viabilizando uma “universidade de todos”?

Conforme destaca Suchman (1995), a legitimidade está vinculada à percepção de que as ações realizadas pela organização são apropriadas dentro de um sistema socialmente construído. Nesse sentido, no que concerne a esta subcategoria emergente, foi possível identificar, principalmente por parte do coordenador dos trabalhos do PDP-UFRRJ e dos especialistas dos grupos temáticos, um processo de legitimidade e validade em repetidas falas durante as entrevistas por parte do “*minipublic*” constituído e detectado na pesquisa de campo. Entretanto, não há sinais de legitimidade social nos moldes de Suchman, se formos falar de uma construção social de maior amplitude, à altura de todos os segmentos que constituem a comunidade acadêmica, muito menos se levarmos em conta a natureza deste PD, conforme recomenda o Estatuto da Cidade, que os Planos Diretores sejam legitimados pelos públicos da sociedade civil, que no caso em estudo seriam do entorno da organização.

O quadro a seguir sintetiza a análise interpretativa da subcategoria Legitimidade e Validade do Instrumento:

Quadro 16 – Quadro Síntese da Subcategoria Legitimidade e Validade do Instrumento

Característica da percepção de legitimidade e Validade	Como afeta a edificação do plano diretor
Falta de interesse de alguns membros da universidade em instituir o PDP	Por abordar temas que envolvem conflitos latentes na universidade, foi atribuída uma possível “má-vontade” em instituir o plano, tendo em vista que ele mexe em assuntos delicados.
Falta de vontade política da comunidade acadêmica	A percepção de uma falta de interesse político generalizado e um comodismo das pessoas da comunidade acadêmica não permitindo que o trabalho avance.
Pouco envolvimento da Administração Superior	A visão de que a estagnação da edificação do PD perpassa pela ineficiência da Administração Superior em criar mecanismos para fomentar a participação das pessoas e suprir as necessidades operacionais da construção do instrumento.
Burocracia excessiva	Sentimento de excesso de disfunções burocráticas que engessam a edificação do plano.
Possibilidade da criação de documento inócuo	Existe uma percepção de que o instrumento, ainda que um dia seja concluído, pode se tornar apenas mais um documento “para constar”, não sendo efetivamente utilizado na gestão do território da universidade se não houver pessoas que o “tirem do papel”.
Crença na relevância do plano diretor	Apesar dos problemas, algumas pessoas ainda depositam sobre o plano diretor uma esperança que ele seja muito importante na melhoria das universidades brasileiras.
Baixo destaque ao PDP-UFRRJ nas instâncias deliberativas e consultivas da universidade	O plano diretor não está sendo posto nas pautas de discussão dos conselhos universitários.
Falta da paridade nas atividades consultivas e deliberativas	O modelo atual concentra o poder de decisão no corpo docente, tirando a ideia da participação igualitária de todos. Assim, o modelo consultivo e deliberativo da universidade gera descrença nos demais instrumentos participativos da instituição.

Fonte: Elaboração própria com base nos relatos dos entrevistados

V. RESULTADOS DA PESQUISA

A finalidade do presente capítulo é procurar estabelecer uma articulação entre as principais teorias que abalizaram a realização do estudo e os achados provenientes da pesquisa empírica, aqui considerada as entrevistas (FLICK, 2004), as observações (GIL, 2008) e a pesquisa documental (ROESCH, 2005).

A pesquisa documental apontou que entre as dez maiores universidades públicas brasileiras, apenas uma delas não divulgou que possui em plano diretor. A ampla maioria, entre essas dez, divulga que possui um plano diretor e torna públicas as informações sobre os mesmos. Este fato denota uma tendência à utilização do PD como instrumento de planejamento e gestão das universidades públicas brasileiras e a uma intenção de compartilhar os seus conteúdos. Cabe comentar que o PDP-UFRRJ em estudo não se encontrava na relação daqueles que publicam os seus Planos e que é o terceiro, entre as consideradas grandes universidades públicas do país, que possui o título de “participativo”.

Seguindo esta tendência, 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 estava 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. Para se ter acesso às informações, é necessária a autorização formal da Reitoria da Universidade. Este caráter formal do acesso às informações sobre o Plano Diretor estudado, ao mesmo tempo em que se revela restritivo à participação da comunidade acadêmica, o mesmo ocorre em relação às instituições do entorno da Universidade.

Apesar do PD em estudo anunciar uma natureza participativa, não se evidenciou na trajetória percorrida até o presente momento da edificação deste PD, exposta através dos

vários depoimentos, o envolvimento expressivo dos vários segmentos da comunidade acadêmica e nem da população do entorno conforme as novas prerrogativas atribuídas aos Planos Diretores institucionalizadas pelo Estatuto da Cidade. Tal achado contraria a 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 é que foi observado pelo pesquisador durante as audiências públicas de 2013 que estas foram 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 situação 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, o que foi repetidamente revelado nas entrevistas. Uma nova rodada de audiências públicas do PDP-UFRRJ estava prevista na instituição para ser realizada desde meados de 2014. Entretanto, até a finalização desta pesquisa, ainda não foi realizada esta nova rodada de debates públicos.

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

Nesse sentido, os resultados auferidos remontam o debate apresentado nesse trabalho pelos céticos e críticos dos Planos Diretores estudados nessa pesquisa 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 do instrumento, 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, tornou-se importante compreender as dificuldades vividas pela instituição que se refletem no processo de edificação deste plano a partir de diferentes óticas.

Assim, 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 a 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, apesar de a legitimidade e validade da construção do plano ocorrer na percepção de parte dos entrevistados, estes na pesquisa se constituem uma minoria, o que compromete um processo de legitimidade no sentido de sua magnitude, já que, conforme Suchman (1995), seria necessário que os segmentos da comunidade acadêmica, devidamente representados, e também do entorno da instituição percebessem que as ações realizadas pela organização são apropriadas dentro de um sistema socialmente construído.

A pesquisa admite a grande dificuldade de gerir um processo participativo, bem como de fomentar a participação das pessoas, principalmente quando está em questão, compartilhar poder de decisão. Dentro de um território como um *campus* universitário, onde os atores envolvidos formam um público altamente diversificado, a modelagem do espaço é muito complexa e dinâmica.

Nesse sentido, aponta Santos (1996) que a formação de um território é constantemente construída e desconstruída conforme as relações de poder entre os atores que territorializam suas ações com o passar do tempo. Assim, percebe-se que no âmbito da instituição estudada, avançar na criação do processo participativo remete à percepção de premência por mudança nas relações de poder dentro deste ambiente de pluralidade de atores conforme a dinâmica de suas ações. Por outro lado, há um desencontro, um alheamento entre a organização e seu entorno, nas questões relativas ao Plano Diretor da organização que deveriam estar articuladas

com as questões abordadas pelo Plano Diretor do município, situação que desafia premissas hoje postas como imprescindíveis ao desenvolvimento local.

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.

VI. CONCLUSÕES

O objetivo dessa pesquisa foi analisar, sob a perspectiva de uma análise 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. Nesse sentido, o estudo contribui para o campo das Ciências Sociais, uma vez que, permite explicar, com base numa experiência empírica recente porque a participação segue contornos que podem confrontar os avanços do debate teórico atual sobre participação social no Brasil.

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. Foram localizados nas literaturas nacional e internacional autores que abordaram os temas do planejamento e gestão tanto no contexto municipal quanto no de *campi* universitários, além do foco desta pesquisa: a participação. Os estudos acessados permitiram criar uma interlocução entre os diferentes temas de modo a permitir que se adentrasse na realidade institucional investigada.

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 a partir da categorização dos elementos vinculados à participação na construção do instrumento, 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.

Desta forma, esta pesquisa buscou resposta ao seguinte problema: **qual é a relação entre a dimensão da participação e a efetividade dos Planos Diretores em um *campus* universitário?**

A formulação do problema de pesquisa foi motivada pela crescente utilização do plano diretor como instrumento de planejamento e gestão nas universidades públicas brasileiras, conforme ficou evidenciado na pesquisa documental. Além disso, chamou a atenção do pesquisador às razões para que esse PD se intitule “participativo”, conforme o caso da UFRRJ.

Para responder a questão de pesquisa, elaborou-se a suposição de 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.** Os resultados da pesquisa confirmaram esta suposição inicial, por todas as fragilidades expostas nos resultados da pesquisa que envolve o caráter participativo a que se propõe o PD estudado.

A investigação a partir da suposição inicial foi desafiadora, pois a compreensão de como a (falta de) participação influencia diretamente na efetividade de um instrumento de tal envergadura, vem de encontro a entraves históricos e político-institucionais que foram expostos durante as entrevistas que comprometem a dimensão da participação no planejamento e gestão desta Universidade.

As categorias de análise definidas *a priori* a partir da literatura nortearam a pesquisa empírica para se chegar à análise interpretativa do fenômeno estudado. Durante a análise dos dados de campo emergiram subcategorias de análise extraídas dos relatos, procurando-se seguir o método interpretativo pelo qual se optou.

Admite-se a grande limitação que a pesquisa de campo impôs sobre a escolha dos sujeitos, o que já foi relatado neste trabalho, o que se buscou contornar com a triangulação dos dados. Destaca-se aqui que o mapeamento inicial dos sujeitos da pesquisa correspondia à lógica teórica do discurso da participação em Planos Diretores Participativos. A configuração final dos sujeitos da pesquisa, por outro lado, contribuiu significativamente para se compreender um conjunto de fatores limitantes hoje existentes para se prosseguir com a construção do PD da UFRRJ e mostrou, também, que a participação nos fóruns consultivos e deliberativos da universidade urge por rediscussão e mudança, a começar pela paridade entre

os segmentos docente, discente e técnico-administrativo e que refletem na composição de conselhos e também na frágil conexão da universidade com seu entorno.

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 sua participação 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 UFRRJ, 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.

Algumas outras universidades que construíram seus planos diretores se utilizaram de meios importantes para alcançar esta disseminação de informação e conhecimento, como a criação de sítios eletrônicos específicos do PD, blogs em redes sociais, transmissão das audiências públicas por canais digitais, publicização das atas das reuniões e criação de fóruns presenciais específicos aos eixos temáticos. Nas entrevistas realizadas na UFRRJ, muitas destas ferramentas foram sugeridas, corroborando a premência na utilização de novas alternativas à participação das pessoas.

Na UFRRJ, este caminho é necessário para buscar a concretização de seu PD. Nesse sentido, conforme Oliveira Filho (2009) chama atenção, adotar um modelo participativo na gestão do território de uma universidade exige fortalecer as relações políticas até atingir uma racionalidade comunicativa que permita os agentes sociais legitimarem e validarem o processo.

Ademais, autores com Pateman (1992) e Dagnino (2002; 2004), acreditam que a plenitude da participação demanda partilha no poder de decisão. Assim, a UFRRJ, 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 na construção de seu PD, é necessária que esta seja uma política que perpassasse todas as instâncias consultivas e deliberativas da universidade.

Em suma, conclui-se que novas formas de participação, que certamente atrairão novos sujeitos, poderão contribuir para que a instituição em análise 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 brasileira, essa dificuldade ainda se reflete fortemente numa experiência singular de uma instituição pública de ensino superior.

Como recomendações para ampliação e continuidade do estudo realizado, registram-se:

- a) Ampliar as entrevistas para agentes sociais do entorno da instituição estudada, como os representantes do poder público, instituições da sociedade civil e da iniciativa privada do município e região na qual está inserida a Universidade;
- b) Expandir a investigação sobre as relações de poder presentes nos fóruns consultivos e deliberativos internos como os Conselhos Universitários, bem como sobre a criação de uma política de paridade de participação entre os membros da comunidade acadêmica;
- c) Aprofundar o estudo sobre a influência da participação no âmbito de uma Universidade para estreitar a sua inserção social e gerar projetos em parceria que venha trazer ganhos mútuos para a Universidade e a municipalidade onde está inserida;
- d) Ampliar a pesquisa para outras universidades que possuem um Plano Diretor para identificar comparativamente os problemas que recaem sobre a participação e de que maneira esses problemas são superados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. From ideas to practice: the workers' party and participatory governance in Brazil. **Latin American Perspectives**, v.23, n.4, p.35-53, Thousand Oaks, 1996.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da Sustentabilidade Urbana. *In*: Acselrad, H. (Org.) **A Duração das Cidades** - sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 1ª ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

ARGILES, Nara Leal. **Análise das Relações e Influências do Modelo Estratégico de Planejamento Urbano no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre – PDDUA**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS, Porto Alegre, 2003.

ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 12267 - Normas para Elaboração de Plano Diretor**. Rio de Janeiro, 1992.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública**. v. 14, n.1, Campinas, 2008.

_____. Por que o novo decreto de Dilma não é bolivariano. **Observatório da Sociedade Civil**. 2014. Disponível em: < <https://observatoriosc.wordpress.com/2014/06/13/por-que-o-novo-decreto-de-dilma-nao-e-bolivariano/>>. Acesso em 01 out. 2014.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. **O estatuto da cidade: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança das Cidades**, p. 71-90, 2010.

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.

BERDOULAY, Vincent. Modernismo e espaço público: o Plano Agache do Rio de Janeiro. **Revista Território**, p. 123-32, 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.

BORJA, Jordi. **Estado y Ciudad. Descentralización política y participación**. Barcelona, PPU: 1998.

BRAGA, Orlando. Conceito, noção, essência, substância. **Noüs**. 2010. Disponível em: <http://philiapolitike.wordpress.com/2010/02/22/conceito-nocao-essencia-substancia/>. Acesso em: 10 out. 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. **Decreto Presidencial n.º 8243 de 23 de maio de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Brasília, 2014.

BUFFA, Ester; PINTO, Gelson de Almeida. **Arquitetura e Educação – Câmpus universitários brasileiros**. Editora EdUFSCar. São Carlos, 2009.

BURNETT, Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2009.

CARDOSO JÚNIOR, Nerione N. **Hannah Arendt e o declínio da esfera pública**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

CEPERJ – Fundação Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro. **Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro**. CEPERJ, 2014. Disponível em: < <http://www.ceperj.rj.gov.br/>>. Acesso em: 10 set. 2014.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 2006.

COELHO, Kellen da Silva. **A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar**. Tese de Doutorado – Universidade Federal de Santa Catarina, Pós-Graduação em Administração. Florianópolis, 2012.

COELHO, Ildeu M. Universidade e Reforma Universitária. **Nuances: Estudos sobre Educação**. v. 10. n. 11-12, p. 19-35, 2004.

CUNHA, Luiz Antônio. Câmpus Universitário: opção ou destino? In: MORHY, Lauro (org.) **Universidade em Questão**. p. 225-240. Brasília: UnB, 2003.

DAGNINO, Evelina. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (org.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

DAGNINO, Evelina. **Sociedad civil, espacios públicos y democratización: Brasil**. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

DE GRAZIA, Grazia. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Orgs.) **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan FASE, 2003.

DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEY, Ian. **Qualitative data analysis: A user friendly guide for social scientists**. Routledge, 2003.

EASTERBY-SMITH, Mark; THORPE, Richard; LOWE, Andy. **Pesquisa gerencial em Administração: um guia para monografias, dissertações, pesquisas internas e trabalhos de consultoria**. São Paulo: Pioneira, 1999.

EVANS, Mark. Participação Social: Lições Aprendidas da Europa. In: ANTERO, Samuel; SALGADO, Valéria (Orgs.). **Participação Social: textos para discussão**. Coleção Inovações na Gestão Pública – Cooperação Brasil-Espanha v. 6, Brasília: Editora IABS, 2013. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_6_participacao_social.pdf. Acesso em 20 set. 2014.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Planos diretores participativos: a razão consensual no discurso da reforma urbana**. Tese de Doutorado – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, 2012.

FLICK, Uwe. **Uma Introdução à pesquisa qualitativa**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FORBES, Melissa; HILL, Carolyn; LYNN JR, Laurence. Public management and government performance: an international review. **Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management**, p. 254-75, 2005. Disponível em: <http://www9.georgetown.edu/faculty/cjh34/FHLjune05.pdf> Acesso em: 21 mai. 2013.

FRANZ, Marc Parés; CASTELLÁ, Carola. Participação e qualidade democrática: uma proposta de critérios de qualidade. In: TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise - volume 1**. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, special issue, p. 66-75, 2006.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: Bauer, Martin W.; Gaskell, George. **Pesquisa qualitativa com textos, imagens e som: um manual prático**. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

GONDIM, Linda M. O Plano Diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato? **Ensaio FEE**. Ano 16, n. 2. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1995.

HALL, Peter. **Cities of Tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the Twentieth Century**. London: Blackwell Publishing, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades: Seropédica**. 2014. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/3SON>. Acesso em 22 ago. 2014.

JACOBI, Pedro. **Políticas Sociais e ampliação da cidadania**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JORNAL A FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking Universitário Folha 2013**. Disponível em: <<http://ruf.folha.uol.com.br/>> Acesso em: 18 jan. 2014.

KZURE-CERQUERA, Humberto; RACCA, Gustavo B. Plano Diretor Participativo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. **VIII Congresso Internacional de Educación Superior Universidad 2012**. Havana, 2012.

LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1993.

LECOIN, Jean-Pierre. Como deverá ser o planejamento urbano no século XXI? Parte I e Parte II. **Cahiers de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France**. n. 104-105, 1993. Tradução: COTRIM, Letícia. Rio de Janeiro, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Febre participativa**: Entrevista ao PPLA. 2008. Disponível em: <http://www.coopere.net/ppla/historico/2008/ppla_old/downloads/Anexo-Entrevista_Erminia_Maricato.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 17ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, Thiago. **Manifestações no Brasil - Estruturação da Esfera Pública, rede social e participação popular na Internet**. Dissertação de Mestrado. Mestrado em Comunicação e Jornalismo – Universidade de Coimbra. Portugal, 2014.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**. 42(3):551-59, 2008.

MISOCZKY, Maria Ceci; FLORES, Rafael; MORAES, Joysi. **Organização e práxis libertadora**. Porto Alegre: Dacasa Editora, 2010.

MONTEIRO, João Carlos Carvalhaes dos Santos. **Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos: Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica**. Observatório das Metrópoles, 2014. Disponível em: <<http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/seropedica.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de. **A participação popular no planejamento urbano: A experiência do Plano Diretor de Porto Alegre**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

PACHECO, Alessandra Genú. Ideologia e Crítica na Teoria da ação comunicativa. p. 84-105. In: LIMA, Clóvis; GÓMEZ, Nélica (Orgs.). **Discursos habermasianos**. Rio de Janeiro: IBICT, 2012.

PAOLI, Maria Célia. Movimentos Sociais, Cidadania, Espaço Público: Perspectivas Brasileiras para os Anos 90. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. n. 33, 1991.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Tradução: ROUANET, Luiz Paulo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAVESI, Alessandra. Campi universitários: um compêndio de ideias para seu planejamento. **Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**, v. 11, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/1315>>. Acesso em 18 jan. 2014.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem**. Textos para discussão 37. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2000.

PIRES, Valdemar. Fetichismo na Teoria Marxista: um comentário. **Revista Impulso**. p.139-146, Janeiro, 1999.

PRADO, Carlos. Do fetiche da mercadoria ao fetiche da democracia. **Anais: XIII Simpósio de Filosofia Moderna e Contemporânea da UNIOESTE**. Toledo: Paraná. 2008. Disponível em: <http://www.fappr.pr.gov.br/arquivos/File/projetos08-2008/13579_Anais.pdf>. Acesso em: 24 dez 2013.

PRIETO, Élisson César. **Os desafios institucionais e municipais para implantação de uma cidade universitária: o Câmpus Glória da Universidade Federal de Uberlândia**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade de Uberlândia. Uberlândia, 2005.

RANDOLPH, Rainer. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de planos diretores no Brasil. **Scripta Nova - Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales Universidad de Barcelona**. v. 11, Barcelona. 2007. Disponível em: <<http://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1345>> Acesso em: 08 jan. 2013.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e Planejamento Estratégico Municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: 2007.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government1. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROESCH, Sylvania Maria. **Projetos de Estágio e Pesquisa em Administração**. 3ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**. v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011.

ROTHEN, José. La reforma universitária Brasileña de 1968. **Revista de La Educación Superior**. v. 35, n. 137, p. 43-61, 2006.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. **Por uma geografia nova**. 4ª ed. (1ª ed., 1978). São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. I. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. v.43, n. 2, p. 347-369, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>> Acesso em: 10 mai. 2013.

SEROPÉDICA. **Plano Diretor Participativo do Município de Seropédica**. Seropédica-RJ, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 23ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 7.ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

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

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SUCHMAN, Mark. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **Academy of Management Review**. v. 20, n. 03, p. 571-610, 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org>> Acesso em: 14 mai. 2013.

TAUCHEN, Joel; BRANDLI, Luciana. A gestão ambiental em instituições de ensino superior: modelo para implantação em campus universitário. **Gestão & Produção**, v. 13, n. 3, p. 503-515, 2006.

TISCHER, Wellington. 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, Michelle. 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, Paul Venable. **Campus: an American planning tradition**. Architectural History Foundation, 1984.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Plano Diretor Físico do Campus Universitário Darcy Ribeiro**. Brasília, 1998. Disponível em: <http://vsites.unb.br/ceplan/Plano/plano1998/PlanoDiretorFisico1998_1.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA. **Plano Diretor Participativo da UFSC**. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://planodiretor.ufsc.br/>. Acesso em: 01 abr. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. **Plano Diretor UFRJ**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ufrj.br/docs/plano_diretor_2020/PD_2011_02_07.pdf> Acesso em: 01 abr. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. **Estatuto**. Seropédica, 2010.

_____. **Minuta do Projeto de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**. Seropédica, 2007.

_____. **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, 2011a.

_____. **Relatório de Gestão Exercício 2011**. Seropédica, 2012.

_____. **Relatório de Gestão Exercício 2012**. Seropédica, 2013c.

_____. **Relatório de Gestão Exercício 2013**. Seropédica, 2014.

_____. **Sistema Integrado de Tratamento de Resíduos da UFRRJ: Relatório Fase I - Quantificação e Propostas Preliminares**. Seropédica, 2011b.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria, notas sobre a estratégia discursiva do planejamento urbano estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único, desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. p. 13-28. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão e ZOUAIN, Deborah Moraes (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2013.

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

WALTERS, Lawrence C.; AYDELOTTE, James; MILLER, Jessica. Putting More Public in Policy Analysis, **Public Administration Review**, v. 60, n. 4, pp. 349-359, 2000. Disponível em: <<http://www.jstor.org>>. Acesso em: 21 set. 2013.

WCED - WORLD COMISSION ON ENVIRONMENTAL AND DEVELOPMENT. **Our common Future**. Oxford University Press, 1987.

APÊNDICE 1 – Autorização para acesso aos documentos do PDP-UFRRJ



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO

Memorando s/n-2014

Seropédica, 10 de abril de 2014.

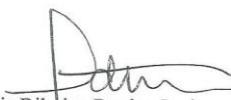
À Magnífica Reitora da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Assunto: Autorização para acesso aos documentos do Plano Diretor Participativo (PDP) da UFRRJ

Eu, Ademir Ribeiro Predes Junior, servidor técnico-administrativo da UFRRJ, matrícula-siape 1466515, discente do curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia da UFRRJ, com base no artigo 5º (XXXIII) da Constituição Federal e nos artigos 10, 11 e 12 da Lei nº 12.527/2011 – a Lei Geral de Acesso a Informações Públicas – dirijo-me respeitosamente à Magnífica Reitora da UFRRJ com o objetivo de apresentar o seguinte **Requerimento de Informações** relacionado ao Plano Diretor Participativo da UFRRJ.

O requerente solicita o acesso a todos os documentos relacionados ao Plano Diretor Participativo da UFRRJ, incluindo, mas não se limitando, os conteúdos diagnosticados pelos grupos de trabalho do PDP-UFRRJ enviados ao Gabinete da Reitoria, a fim de realizar a pesquisa intitulada “A Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira”, vinculado ao NEPOLG - Núcleo de Estudos em Políticas Públicas e Gestão, certificado pela UFRRJ e integrante do Diretório dos Grupos de Pesquisa do CNPq, sob a orientação da Prof.ª Dr.ª Maria Gracinda Carvalho Teixeira, pertencente ao Programa de Pós-Graduação em Administração – Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia da UFRRJ.

Atenciosamente,


Ademir Ribeiro Predes Junior
Matricula-siape 1466515

PROTÓCOLO

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
11/04/2014 15:55
002720

APÊNDICE 2 - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Consentimento do Entrevistado para Conceder Entrevista)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A ENTREVISTA

Meu nome é ADEMIR RIBEIRO PREDES JUNIOR, discente/pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (PPGE) no Curso de Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia (MPGE) do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Venho, por meio deste, convidá-lo (a) a participar da pesquisa referente ao projeto “**A Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de Uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira**”, sob a Orientação da Prof.^a Dr.^a Maria Gracinda Carvalho Teixeira, membro do quadro permanente de professores do MPGE/UFRRJ, matrícula SIAPE 1805336.

A pesquisa tem fins puramente científicos e tem como objetivo analisar a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica, o estudo da edificação do Plano Diretor Participativo (PDP) de uma Instituição Pública Federal do Ensino Superior, a UFRRJ. Sua participação na pesquisa por meio de uma entrevista e, se necessário, uma segunda entrevista, é de vital importância para a realização e o sucesso do projeto. Entretanto, a sua participação é absolutamente voluntária e, portanto, poderá ser declinada, ou mesmo interrompida se essa for a sua vontade. O pesquisador ficará à sua disposição para quaisquer esclarecimentos sobre os desdobramentos da pesquisa ou demais explicações que se fizerem necessários.

A entrevista será gravada em áudio e, caso não deseje que o seu nome seja identificado no registro dos resultados da pesquisa, será mantida a confidencialidade do seu nome. Ressaltamos que todos os registros efetuados no decorrer desta investigação serão usados para fins unicamente acadêmico-científicos e apresentados na forma de dissertação e/ou artigo científico, não sendo utilizados para qualquer fim comercial ou mídias sociais. É assegurado ao participante o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências antes, durante e depois da sua participação como entrevistado.

Após a leitura atenta deste **Termo de Consentimento Livre e Esclarecido** e aceitação da participação voluntária na pesquisa, **solicitamos a sua assinatura em duas vias**, sendo

que uma delas permanecerá em seu poder. Qualquer informação adicional ou esclarecimento acerca deste estudo poderá ser obtido com o pesquisador/mestrando.

Desde já agradecemos sua colaboração e nos comprometemos com a disponibilização dos resultados obtidos nesta pesquisa, tornando-os acessíveis aos participantes, se assim desejarem.

Pesquisador/Mestrando

Participante

CONSENTIMENTO DE PARTICIPAÇÃO PÓS-INFORMAÇÃO

Eu, (NOME DO ENTREVISTADO), portador do número de identidade _____ e do número de CPF _____, declaro que li ou me foi lido todas as informações contidas neste documento. Sendo assim, após esclarecimentos e concordância com os objetivos e condições de realização da pesquisa, eu, de forma livre e esclarecida, assino este Termo de Consentimento e declaro, por meio deste documento, minha concordância em participar da pesquisa intitulada “**A Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de Uma Instituição Pública de Ensino Superior Brasileira**”, realizada pelo pesquisador Ademir Ribeiro Predes Junior (MPGE/UFRRJ), sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Maria Gracinda Carvalho Teixeira, membro do quadro permanente de professores do MPGE/UFRRJ, permitindo, também, que os resultados gerais deste estudo sejam divulgados sem a menção dos nomes dos pesquisados. Declaro, ainda, que recebi uma cópia deste Termo de Consentimento.

Seropédica, _____ de _____ de _____.

Assinatura do Entrevistado: _____

E-mail: _____

Entrevistador: Ademir Ribeiro Predes Junior

APÊNDICE 3 – Síntese da Análise dos Dados Empíricos

Categoria	Subcategorias	Pontos identificados e analisados vinculados à subcategoria de análise	
1. Participação	A) Noção verbalizada de participação	Visão de pertencimento	
		Conhecimento sobre o território	
		Envolvimento no planejamento	
		Elaboração no sentido de baixo para cima	
		Apresentação de soluções	
		Compreensão do trabalho técnico apresentado	
		Engajamento dos gestores no planejamento	
	B) Formas de participação	Audiências públicas	
		Integração da comunidade acadêmica com o trabalho do corpo técnico	
		Interação dos entre os Grupos Temáticos do PDP	
		Interação da universidade com agentes externos	
		Discussões públicas nos conselhos da universidade	
		Canais de informação e divulgação sobre o PDP	
	C) Fatores que afetam a participação	Desconhecimento sobre o plano diretor	
		Falta de acesso à informação	
		Retenção de informações em poder de técnicos especialistas e coordenação do PDP	
		Falta de efetividade nas tentativas de divulgação do PDP nos fóruns públicos existentes na Instituição	
		Divisões políticas internas na Instituição	
		A falta de envolvimento de instituições locais do entorno da instituição	
		Tamanho do território da Universidade	
Descrédito das opiniões das pessoas de fora do corpo técnico que forma os Grupos Temáticos			
Desconhecimento sobre planejamento e gestão			
A não disponibilidade do Plano por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação			
2. Participante	D) Qualificação dos participantes elegíveis	Todos que desejarem participar	
		Principalmente Portadores de conhecimento técnico	
		Aqueles que representam determinada classe	
	E) Definição dos participantes do PDP-UFRRJ	Coordenador do PDP-UFRRJ	
		Composição dos Eixos Temáticos	
		Composição do Corpo Técnico dos Eixos Temáticos	
		Participantes das audiências públicas do PDP-UFRRJ	
	F) As motivações dos participantes	Conhecimento sobre a universidade	
		Experimentação de trabalho em equipe	
		Satisfação Pessoal	
		Vislumbrar sua opinião na prática	
			Buscar a melhoria na qualidade de vida

3. Modelo Participativo no Planejamento	G) Características do modelo participativo do PDP-UFRRJ	Procura ter anuência e aprovação das instâncias máximas da instituição
		Busca de conexão entre os diferentes temas
		Finalização do instrumento atrasada
		Baixa priorização do instrumento na política institucional
		Decisões no sentido <i>Top-down</i>
		Existência de barreiras político-institucionais
		Esperança de que o plano diretor seja propulsor de melhorias na instituição
	H) Legitimidade e validade do Instrumento	Falta de interesse de alguns membros da universidade em instituir o PDP
		Falta de vontade política da comunidade acadêmica
		Pouco envolvimento da Administração Superior
		Burocracia excessiva
		Possibilidade da criação de documento inócuo
		Crença na relevância do plano diretor
		Baixo destaque ao PDP nas instâncias deliberativas e consultivas da universidade
Falta da paridade nas atividades consultivas e deliberativas		

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas de campo (FLICK, 2004) e observação simples (GIL, 2008)