

**Tema:** Universidades, produção de conhecimento e transformação social

## **A DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO NO PLANEJAMENTO: UM ESTUDO DA EDIFICAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE UMA ORGANIZAÇÃO PÚBLICA DE ENSINO SUPERIOR BRASILEIRA**

*Ademir Ribeiro Predes Junior*

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração - Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

ademir.ribeiro@gmail.com

*Maria Gracinda Carvalho Teixeira*

PhD, Sociologia Ambiental - University of East Anglia, UK

Programa de Pós-Graduação em Administração

Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia

Mestrado Acadêmico em Administração

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ

gracinda@uol.com.br

### **RESUMO**

A pesquisa analisa a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica o estudo da edificação do Plano Diretor Participativo (PDP) de uma organização pública de ensino superior brasileira. O Plano Diretor (PD) é tradicionalmente um instrumento de gestão que caracteriza os objetivos para o território municipal. Todavia, ao longo dos anos, outros espaços foram se utilizando dos planos diretores, como as universidades públicas brasileiras, como instrumento de gestão. A discussão sobre o papel do PDP de uma organização remete à dimensão da participação no planejamento e de que maneira esta se processa na construção desse instrumento. Assim sendo, supõe-se 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 das informações, tornando mais clara, acessível e transparente a construção desse instrumento. Entretanto, os achados iniciais da pesquisa até o momento desenvolvida 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.

### **INTRODUÇÃO**

O Plano Diretor (PD) é originalmente um instrumento de 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, com a Lei 10.257 de 2001 que o instituiu, que o Plano Diretor ganha uma nova dimensão, a partir de novas prerrogativas baseadas em novos princípios e diretrizes, com destaque para a gestão democrática a partir da participação popular (SOUZA, 2010; 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 lado dessas mudanças ocorridas que atribuem aos planos diretores novos papéis, já haviam sido também acumuladas nas análises sobre os planos diretores, avaliações e críticas de toda ordem. No bojo dessas análises, 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, 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, entre os estudiosos do tema, 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 garantia do direito à moradia e o acesso à terra urbanizada, entre outros assuntos que foram apresentados como democratizantes dos PDs trazidos com o Estatuto da Cidade (SOUZA, 2010; SABOYA, 2007).

Todavia 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 democrática. Atribuiu-se também aos planos diretores visões estritamente tecnicistas e desvinculadas das realidades sociais em que estão inseridos. Seus críticos também expõem que estes documentos carregam normatização excessiva, diretrizes genéricas além de excluírem parcelas significativas da sociedade e 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.

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 organizacionais. Essa dimensão ganha maior relevância a partir da propagação de processos participativos de planejamento e de gestão de políticas públicas no âmbito municipal, atraindo também outras organizações públicas como aquelas voltadas para o ensino.

Santos Jr. *et al.* (2011) apontam 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, 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.

Os autores explicam que decorrem disso os arranjos organizacionais na administração pública e o aprofundamento da difusão de “tecnologias” de participação, já bastante disseminadas desde a década de 1990, inclusive em períodos anteriores, recomendadas por agências internacionais e multilaterais de fomento nos seus programas de ajuste estrutural para países em desenvolvimento. Neste contexto, Santos Jr. *et al.* (2011) destacam, no entanto, que o novo caráter do Plano Diretor, o da participação, posto pelo Estatuto da Cidade, é reivindicado como decorrente das conquistas dos movimentos sociais brasileiros.

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

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

Situando-se os planos diretores 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 diferentes 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, onde a participação popular estivesse cada vez mais presente nos discursos de uma nova visão de universidade, com vistas a uma atuação mais democrática.

Isso sugere que os planos diretores podem ter um importante papel na vida da universidade e do seu entorno, além de possuírem o potencial de auxiliar os municípios a incluir em seus novos planos diretores municipais elementos essenciais propostos pelos planos diretores das universidades, tendo em vista que as atividades destas notoriamente impactam o cotidiano das cidades ou municípios onde estão inseridas estas universidades (TISCHER, 2013).

Tratando-se de uma organização pública que representa o Estado no âmbito federal do ensino, absorve-se nesse trabalho a noção de participação que seria uma forma de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre os gestores dessa organização e a comunidade acadêmica e as instituições do seu entorno, de maneira a possibilitar que estes levem em conta os interesses e opiniões daquelas na tomada de decisões que dizem respeito ao Plano Diretor que se pretende participativo.

Diante da discussão até então apresentada, chegou-se ao seguinte problema de pesquisa: qual é a relação entre a dimensão da participação e a efetividade dos Planos Diretores em *campi* universitários, cujos propósitos são fomentar a participação para a gestão democrática na elaboração e execução desses Planos?

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, deve 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 está se legitimando na instituição conforme o discurso de participação do Plano, visto que o mesmo não é amplamente conhecido e, conseqüentemente, não está envolvendo efetivamente os agentes sociais que sustentem a sua natureza participativa conforme se viu na discussão inicial do trabalho.

O artigo está estruturado em seis seções além desta introdução. Na segunda seção, discute-se sobre o Plano Diretor no contexto do planejamento. Na terceira seção apresentam-se as várias interpretações, vertentes e escalas da dimensão da participação. No quarto tópico discute-se sobre o PD e a prerrogativa da participação contida em planos diretores de universidades. Na quinta seção registra-se a metodologia privilegiada na pesquisa. Em seguida, apresenta-se a análise preliminar dos dados da pesquisa e por último discorre-se sobre as considerações finais do trabalho.

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

A instrumentalização do planejamento urbano está inscrita em diferentes vertentes, onde 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 e sistêmico;
- b) Planejamento Urbano Estratégico;
- c) Planejamento Participativo (subdividido em Planejamento comunicativo e Planejamento participativo emancipatório ou inclusivo).

Para fins desta pesquisa, a ênfase principal está no modelo do planejamento participativo e a dimensão da participação na edificação de um Plano Diretor Participativo. Para tal, é necessário conhecer as características desta vertente no planejamento urbano.

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 movimento *Advocacy Planning* estadunidense. De acordo com Mendonça (1984, *apud* Lacaze, 1993), este movimento 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. 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 ou *expertise*, 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 decisão, o que, por seu turno, está relacionado com o grau de participação dos cidadãos na vida política do seu país.

Nesse sentido, cabe legitimidade nos seguintes termos:

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 governança preconizando um relacionamento horizontal de relação entre atores sociais no processo de elaboração de políticas públicas (SECCHI, 2009). Desta forma, o interesse na questão da legitimidade da política pública transcende a simples questão de publicidade, representando em essência a pressão popular pela inserção de governança e participação na administração pública (RHODES, 1996).

Assim, os Planos Diretores Participativos tornam-se exemplo da amplificação da utilização de um instrumento a eixo principal reformador, com a legitimação do processo através da participação popular. O princípio da participação popular, nos termos do Estatuto da Cidade, instrumentaliza-se através de audiências e de consultas públicas. Dessa forma, a aprovação pública dos planos diretores pressupõe a realização obrigatória de audiências e/ou de consultas públicas nas fases de construção do projeto (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Neste sentido, o PDP, passa a ser um mecanismo de politização do planejamento constituído sob o prisma da gestão democrática, assim como enfatiza Burnett (2009), uma vez que essa participação implica no envolvimento da população.

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

Compartilhando com Oliveira Filho, Randolph (2007) ensina que essa tipologia está focada no imbricamento do contexto do “agir comunicativo” defendido por Jürgen Habermas, segundo o qual as pessoas agem dotadas da capacidade de ação conforme sua racionalidade cultural e societária, concretizando suas, dentro de um conjunto, e da noção de “esfera pública” de Hannah Arendt, para a qual esta é o *locus* da política. A partir dessa noção, os cidadãos são iguais em termos de participação política. Esse imbricamento gera o modelo de planejamento comunicativo com ênfase no aspecto colaborativo 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).

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

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

Numa perspectiva mais crítica, fala-se da “fetichização” dos Planos Diretores Participativos, como se estes fossem “um amuleto, algo enfeitado, que tem poderes inexplicáveis, de origens misteriosas” (PIRES, 1999). Mas o fetiche acaba se esvaziando pela reduzida participação popular, baixa taxa de aprovação da legislação e quase nula implementação de suas propostas nas cidades brasileiras, conforme destaca Burnett (2009). Na visão do autor, o Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU) demonstra que, ao assumir valores da democracia burguesa e submeter a luta urbana aos procedimentos institucionais do planejamento, a autonomia das organizações populares é comprometida, contribuindo para acumulação e reprodução capitalista no espaço urbano, agravante da tragédia das cidades. Já Souza (2010), sobre o MNRU explica que este movimento, iniciado nos anos sessenta, tendo seu auge nos anos oitenta, pregava a preocupação com a “estética” e com a “ordem” da cidade, e ainda mais além, com as políticas de caráter social. O MNRU entendia a reforma urbana como uma “nova ética social que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos” (SOUZA, 2010, p. 158)

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 acessados acima, seus autores 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 nesse projeto todos esses vieses, mas trazer à tona diferentes abordagens no tocante ao planejamento participativo e como está inserida nesse planejamento, a participação popular, o que se verá a seguir.

**Quadro 1 – Interpretações e Vertentes do Planejamento Participativo**

<b>Planejamento Participativo</b>	<b>Interpretação da Participação Popular</b>	<b>Principais autores</b>
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 se 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.

### **DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO: 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, o qual busca amortecer, visão dominante no campo, a qual ele questiona.

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 consequências das decisões. Segundo Pateman (1992):

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

Desse modo, a participação deve ser entendida, conforme Jacobi (2002) 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. A participação dessa forma, como nos ensina Jacobi, pode transformar-se num meio e num mecanismo democrático, em prol de um bem comum, conferindo direito de intervenção a todos os envolvidos.

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).

Entretanto Milani (2007) vê fatores críticos a serem explorados no tocante à participação. Milani (2007) explica que 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) 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, o autor diz que há 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, organização dos trabalhadores rurais sem terra, à gestão de políticas urbanas ou à educação popular e, conseqüentemente, dos planos diretores.

Além do mais, participação social é assunto bastante presente no âmbito acadêmico e intelectual. O principal motivo para a polemização do discurso da participação social apresentada por Milani (2007) está baseado na sua inquietação sobre como, em fontes tão díspares, 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, integrantes do Fórum Social Mundial, entre outros (ROJO, MILANI e ARTURI, 2004; MILANI e KERAGHEL, 2005 *apud* MILANI, 2007). Isso o levou 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).

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

Através do estudo pioneiro de Sherry Arnstein (1969), intitulado *A Ladder of Citizen Participation*, até hoje bastante recorrente nos estudos sobre participação, toma corpo a tentativa de qualificação da participação em processos de formulação e implementação de políticas públicas. A proposta de Arnstein sugere a definição de três categorias (*nonparticipation*, *tokenism* e *citizen power*) e oito níveis (*manipulation*, *therapy*, *informing*, *consultation*, *placation*, *partnership*, *delegated power* e *citizen control*) representados pela figura de uma escada, onde cada degrau corresponde à elevação do poder do cidadão no resultado final do processo. As ideias de Arnstein, apesar de terem sido elaboradas na década de 1960, sua importância se fortalece nos atuais discursos sobre o desenvolvimento e a participação social. O degrau em que os cidadãos têm poder para o controle social, que para ela seria o último a alcançar, não ocorre de forma íntegra e frequente em sociedades que apresentam significativas iniquidades sociais, econômicas e políticas.

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 nas quais os indivíduos são coagidos ou manipulados. As três subsequentes são qualificadas como pseudoparticipação nas quais ocorre consulta ou cooptação dos indivíduos quanto aos planos e projetos de interesse dos *policy makers*, o que Souza (2010) acredita ser comum nos Planos Diretores Participativos de que se tem conhecimento na última década de vigência do Estatuto das Cidades. Somente as três categorias finais são avaliadas por Souza como de autêntica participação, isto é, a ‘parceria’ entre indivíduos e o Estado, a ‘delegação de poder’ à comunidade até a ‘autogestão’ sem a condução pelo Estado.

Considerando a proposta de Arnstein obsoleta para compreender o leque de possibilidades institucionais da participação e os avanços ocorridos no debate da articulação entre teoria e prática da participação, o pesquisador americano Archon Fung (2006) 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 o autor crê que a consulta pública é mais apropriada.

Fung (2006) propõe um modelo alternativo, o *democracy cube*. Neste, um espaço tridimensional é destacado pelo autor a partir dos mecanismos e arranjos de participação mais recorrentes nos processos institucionais. A primeira dimensão do cubo da democracia está relacionada com quem participa do processo. Já a segunda dimensão se refere à comunicação entre os participantes. A terceira dimensão descreve a discussão entre ação e política, definindo a extensão da influência nas decisões. Para fins deste artigo, a proposição de Fung (2006) pode fornecer uma perspectiva para se compreender a qualificação do participante do PDP-UFRRJ a partir da primeira dimensão do cubo da democracia. Nesta, identifica-se quem é o participante do processo verificando-se quem é considerado elegível para participar e evidenciando-se como os indivíduos se tornam participantes. Desta forma, são considerados três tipos de processos, segundo Fung, a saber:

(1) *Public*: Totalmente aberto a todos que desejarem participar;

(2) *Minipublics*: Apenas é convidada uma elite envolvida na tomada de decisão, como grupos representativos de determinados interesses;

(3) *State*: processos limitados a especialistas.

Fung (2006) descreve que grande parte dos instrumentos de participação pública prega o processo mais amplo possível na seleção dos participantes. Entretanto, para o autor, podem ocorrer mecanismos de participação que envolve o que ele denomina como “*mini-publics*”, composto geralmente por um público considerado interessado no escopo técnico da discussão, em contraste com o “*macro-public*”, que seria uma esfera pública difusa (FUNG, 2006, p. 68). Tanto as estruturas de participação propostas por Arnstein (1969) quanto as estudadas por Souza (2010) e o método de Fung (2006) apesar de guardar diferentes perspectivas, parecem se alinhar de um modo geral, quanto ao entendimento de que a presença de amplo público, a descentralização do poder e a liberdade de acesso à informação devem contribuir para a democratização da participação. Nesta perspectiva, a participação nas políticas públicas é condição *sine qua non* para a inclusão dos agentes sociais tradicionalmente excluídos nos processos de tomada de decisão. E para Fung, apesar de acreditar que para determinadas situações nem todos devem participar, este sugere que devem ser participantes, pessoas que desejam se envolver independente de serem representantes de grupos de interesse restritos (FUNG, 2006).

Fung, 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 e das instituições que o representam, 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 das políticas e dos públicos envolvidos no processo.

Para Sanoff (2000 *apud* SABOYA, 2007), a participação popular é fundamental na construção coletiva dos objetivos e definição de estratégias e que, o envolvimento da população estimula o processo colaborativo em que são criadas as bases para o “capital social” através de redes, desenvolvendo confiança e reforçando valores em comum.

Nesse sentido, Campbell (2003 *apud* SABOYA, 2007) aponta diversos benefícios que traz a participação enfatizando que o maior deles é a possibilidade de delinear estratégias que possam alcançar resultados em que ocorram ganhos coletivos, invertendo a lógica tradicional de que apenas uma fração da sociedade acaba colhendo os frutos desses ganhos.

Concluindo a breve discussão sobre as interpretações, vertentes e escalas da participação, cabe destacar o que nos ensina Milani (2007, p. 573) com base na sua pesquisa realizada sobre a participação social na gestão de políticas públicas de países da América Latina e Europeus que “a participação é parte integrante da realidade social na qual as relações sociais ainda não estão cristalizadas em estruturas. Sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos”. Em suma, a pesquisa realizada por Milani o autoriza a afirmar o que já dizia Pateman (1992) que o maior desafio à participação é a democratização dos processos decisórios.

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

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

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

Os procedimentos do planejamento urbano têm sido utilizados recorrentemente como base do planejamento em *campi* universitários brasileiros (BUFFA 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. 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, onde 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-se um movimento no qual:

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 pragmático da instituição, onde não eram aventadas correlações entre o planejamento e as práticas educacionais ou os fenômenos sociais (PAVESI, 2010). Conforme Pavesi (2010), esse modelo foi marcado pela setorização do planejamento, onde 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, onde 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, onde 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), no Plano Diretor de um *campus* universitário:

É precípua 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 o 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).

De tal modo, 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) ressalta que a participação popular é “princípio da democracia participativa”, sendo integrada com a “política urbana”, configurando-se como princípio unificador da “ordem urbanística”, segundo a Constituição Federal, além de poder ser entendida como princípio instrumental, enquanto forma de promover qualidade de vida, justiça social e corrigir desigualdades.

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

## **METODOLOGIA DA PESQUISA**

A pesquisa desenvolvida nesse trabalho é de natureza qualitativa e de caráter descritivo e analítico (RICHARDSON, 1999), uma vez que descreve os processos dinâmicos vivenciados por grupos sociais internos e externos à organização em torno do PDP, e realiza a análise qualitativa sob uma abordagem interpretativa (GIL, 2002) dos dados de fontes bibliográficas e documentais extraídos em trabalho de campo, além da observação realizada em atividades que dizem respeito ao PDP em estudo.

Os documentos selecionados para a pesquisa documental auxiliaram a compreensão da dimensão da participação na edificação do PDP-UFRRJ, fornecendo subsídios aos pesquisadores para eleger 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, 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.

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

Adicionalmente, foi realizado um mapeamento dos planos diretores das universidades públicas brasileiras a fim de buscar uma maior compreensão de como a dimensão da participação é abordada na edificação destes PDs, tendo como embasamento as maiores universidades públicas brasileiras segundo o *ranking* das universidades publicado em 2013 no jornal Folha de São Paulo. Buscou-se identificar as bases de organização destes planos, bem como os meios utilizados para fomentar a participação do público interno e externo. A análise interpretativa dos dados a partir da teoria (GIL, 2002) empregada na pesquisa auxiliou no entendimento das mensagens provenientes dos dados de campo em consonância ou confrontação com as perspectivas teóricas discutidas. Assim, pretendeu-se provocar uma reflexão contextual entre a teoria, a atualidade e o entendimento acerca da dinâmica que envolve um PDP a partir de uma experiência em construção. Tal reflexão permitiu aos pesquisadores expor os primeiros resultados da pesquisa transmitindo o seu entendimento de como ocorre a articulação entre os responsáveis pela condução do PDP, os diversos segmentos da comunidade acadêmica e as instituições existentes no entorno da organização, o que se acredita que auxiliará na compreensão sobre que tipo de participação vem sendo considerada no PDP em estudo.

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE PRELIMINAR DOS DADOS DA PESQUISA

### Análise Documental

Os resultados preliminares 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 grandes universidades públicas, tendo como parâmetro o “*Ranking* das maiores universidades brasileiras” (FOLHA DE SÃO PAULO, 2013).

O quadro 2, a seguir, mostra os aspectos selecionados no levantamento realizado, de modo que foi possível elaborar o quadro com as informações que se julgaram relevantes para a sua composição. Os aspectos selecionados localizados nos portais das universidades e em outros canais digitais foram os seguintes: o nome da Universidade, a sua localização, o título do plano diretor, o ano em que foram iniciados os trabalhos de desenvolvimento do PD, os eixos temáticos centrais onde 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.

**Quadro 2 – Planos Diretores em Universidades Públicas Brasileiras**

Posição no <i>ranking</i>	Nome	Origem	Título do PD	Ano de Criação	Eixos centrais	Mecanismos de articulação com o público externo	Mecanismos de articulação com o público interno
1	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.

2	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
3	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
4	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
5	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)	SP	Utiliza o plano diretor das 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
6	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
7	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.

8	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
9	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	PE	Plano Diretor do <i>Campus</i> da Recife UFPE	2004	1. Estrutura e ocupação dos espaços	1. Seminários com especialistas	1. Audiências públicas

Fonte: Elaboração própria a partir do jornal Folha de São Paulo (2013), de planos diretores publicados 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, os pesquisadores optaram por se aterem aos planos diretores de ampla abrangência.

Outro aspecto que se destaca pode ser verificado nas universidades estaduais de São Paulo, onde os planos diretores das instituições de ensino superior é 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 UNICAMP elaboraram seus planos diretores específicos, estando esses, articulados com as diretrizes dos planos diretores das suas cidades. No caso da UFRRJ, 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. Os dados obtidos pelos pesquisadores foram acessados como documentos internos de não acesso ao público.

Dessa forma, foi acessado o 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.

O Plano Diretor Participativo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PDP-UFRRJ) teve seu início em meados do ano de 2010, tendo como marco inicial principal a cooperação entre o LAGEOP (Laboratório de Geoprocessamento) da UFRJ e o LGA (Laboratório de Geoprocessamento Aplicado) 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 não está seguindo o seu cronograma inicial, pois ainda encontra-se em fase de construção, tendo sido realizados os diagnósticos temáticos e uma rodada de audiências públicas em 2013. Em 2014 está previsto a realização de mais uma rodada de audiências públicas e finalmente a publicação do instrumento.

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, 2013b, 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, 2013b, p. 180). Assim sendo, 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, 2013b, 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, 2013a):

- 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 Trabalhos que visaram prospectar estratégias a serem encaminhadas ao debate público (UFRRJ, 2013a). A seguir serão abordadas, sinteticamente, as audiências públicas, atualmente única forma de compartilhamento e construção do PDP com público interno e externo, audiências estas que ficam registradas em Relatórios de Atividades do PDP-UFRRJ e cujo acesso é restrito e sob a responsabilidade do Gabinete da Reitoria.

### **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, mecanismo que os planos diretores requerem, 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 organização, 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 uma dinâmica de apresentação dos diagnósticos realizados pelos Grupos de Trabalho com a seguinte programação (UFRRJ, 2013a, p. 24):

1ª. Audiência Pública

Tema: Uso do Solo e Meio Ambiente

2ª. Audiência Pública

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

3ª. Audiência Pública

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

4ª. Audiência Pública

Tema: Patrimônio Edificado e Infraestrutura

5ª. Audiência Pública

Tema: Produção Cultural

A observação realizada em campo assinala 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 dos assuntos pertinentes ao PDP e sua construção, necessária para o debate público, conforme Fung (2006) está voltada para um público específico e por isso é restrita, 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 a grupos de interesse. Essa situação é 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 “*mini-publics*”, onde 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. Como já discutido no presente artigo, Fung justifica esse tipo de participação, mas não explora essa seletividade do ponto de vista político e institucional, pois é certo que nessa categoria de participação, não se discute os critérios de inclusão e exclusão dos indivíduos nos grupos de trabalho, os quais deixam pessoas de fora e colocam outras para dentro. Acredita-se ser importante conhecer o porquê de determinadas pessoas participarem, e outras não. Isso nos leva a questionar a existência de “*mini-publics*” como forma de participação no PDP em estudo, o que contraria o próprio Estatuto da Cidade que procurou romper com formas de participação seletiva, buscando elevar a densidade e amplitude da participação em Planos Diretores.

Ainda no que se refere à publicidade dos diagnósticos do PDP-UFRRJ, destaca-se a dificuldade de acesso ao público após a divulgação do convite às audiências públicas. Para obter acesso a estes diagnósticos, é necessária a autorização prévia da Reitoria da UFRRJ, com a formalização de processo interno. Desta maneira, a articulação acima referida em ter os diversos segmentos da comunidade acadêmica interagindo com o público externo se vê

restrita e acaba favorecendo aqueles que têm transito mais fácil dentro do ambiente da organização.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa realizada apresenta como reflexão preliminar que entre as maiores universidades públicas brasileiras, assim consideradas em pesquisa documental, em que se localizaram informações em sites e portais sobre os seus planos diretores, apenas uma delas não possibilitou acesso às informações que remetam a criação de um Plano Diretor. Isto pode significar que a maioria tem interesse em construir e publicizar informações sobre os seus planos diretores.

Cabe comentar, todavia que, entre os planos diretores divulgados, apenas dois se intitulam “participativos”. Apesar de a maioria não se qualificar como “participativo”, há divulgação de dados sobre audiências públicas e/ou leituras comunitárias como mecanismos de diálogo e participação. Contudo, a publicidade dos trabalhos gerados nestes planos diretores apesar de ser acessível, não é de fácil acesso para se chegar à informação desejada e seus detalhamentos.

No que se refere ao caso específico da organização estudada, a situação se configura ainda mais complexa, pois não há publicização daquilo que já foi produzido sobre a construção do seu Plano Diretor, incluindo os documentos gerados pelos grupos de trabalho. Para tal, é necessária a autorização formal da Reitoria da universidade, algo restritivo à participação da comunidade acadêmica. Além disso, os pesquisadores têm observado, durante as audiências públicas que estas são 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 os assuntos temáticos. A discussão fica restrita a grupos de interesse, onde os outros públicos, não especialistas, inclusive da própria universidade ou do seu entorno, acabam sendo excluídos do processo de construção do PD, por desconhecimento ou falta de *expertise*. Para dirimir essas dificuldades, a coordenação do PDP-UFRJ divulgou a intenção de utilizar novos canais de comunicação com outros públicos interessados, como a criação de um fórum digital e um blog os quais, se concretizados durante a realização da presente pesquisa, também serão alvo deste estudo.

No ano em curso, o de 2014, uma nova rodada de audiências públicas do PD está prevista na organização. Desta forma, a pesquisa dará continuidade à observação e iniciará agendamentos para a realização de entrevistas com os agentes sociais identificados como elementos centrais da participação no PDP-UFRJ.

Portanto, com base nesses achados e interpretações iniciais 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 deve ser precedido pela profusão da informação, tornando, assim, mais clara, acessível e transparente a construção desse instrumento.

A legitimidade do discurso da participação perpassa o devido envolvimento dos agentes inseridos no território, bem como a influência direta destes na tomada de decisão na gestão. Entretanto, os achados iniciais da pesquisa até o momento desenvolvida acenam para uma situação que contraria o sentido de participação defendido por Pateman (1992), Jacobi (2002), Milani (2008) entre outros autores de que não há participação, considerando-a em sua magnitude, sem que ocorra a democratização dos processos decisórios.

## REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. From ideas to practice: the Partido dos Trabalhadores and participatory governance in Brazil. **Latin American Perspectives**, p. 35-53, 1996.
- ARNSTEIN, Sherry R. A ladder of citizen participation. **Journal of the American Institute of planners**, v. 35, n. 4, p. 216-224, 1969.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: UnB, 1998.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BUFFA, Ester; PINTO, Gelson de Almeida. **Arquitetura e educação – Campus 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.
- COELHO, Ildeu M. Universidade e Reforma Universitária. **Nuances: Estudos sobre Educação**. v. 10. n. 11-12, p. 19-35, 2004.
- 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.
- CUNHA, Luiz Antônio. Câmpus Universitário: opção ou destino? In: MORHY, Lauro (org.) **Universidade em Questão**. p. 225-240. Brasília: UnB, 2003.
- DENHARDT, Robert. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, special issue, p. 66-75, 2006.
- GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.
- 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 Congreso Internacional de Educación Superior Universidad 2012**. Havana, 2012.
- LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do urbanismo**. Campinas: Papirus, 1993.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- 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.
- 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.
- 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.

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

PRIETO, Élisson César. **Os desafios institucionais e municipais para implantação de uma cidade universitária: o Campus 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.

RHODES, Roderick. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. Disponível em: <[http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721\\_gouvernance/2.2.Rhodes\\_1996.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/developpement/shared/developpement/mdev/soutienauxcours0809/E721_gouvernance/2.2.Rhodes_1996.pdf)> Acesso em: 20 mai. 2013.

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

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 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.

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

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.

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.

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.

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](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](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. **Relatório de Atividades da Comissão do Plano Diretor Participativo da UFRRJ**. Seropédica, 2013a.

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

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

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

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