

# Desafios para Articular a Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Organização Pública Federal de Ensino Superior Brasileira

---

**Junior, Ademir Ribeiro Predes; Teixeira, Maria Gracinda Carvalho**

Desafios para Articular a Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Organização Pública Federal de Ensino Superior Brasileira

Desenvolvimento em Questão, vol. 15, núm. 41, 2017

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil

**Disponível em:** <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75252699008>

**DOI:** <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.202-232>

# Desafios para Articular a Dimensão da Participação no Planejamento: Um Estudo da Edificação do Plano Diretor Participativo de uma Organização Pública Federal de Ensino Superior Brasileira

Challenges to Articulate the Participation Dimension to Planning: A Study of the Edification of a Participative Master Plan of a Brazilian Higher Education Public Organization

*Ademir Ribeiro Predes Junior*

*Mestre em Gestão e Estratégia pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Graduado em Administração pela mesma instituição de ensino. Servidor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil*

*ademir.ribeiro@gmail.com*

DOI: <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2017.41.202-232>  
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75252699008>

*Maria Gracinda Carvalho Teixeira*

*Doutora em Sociologia Ambiental pela University of East Anglia, UK. Mestre em Sociologia da América Latina pela University of Essex, UK. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Maranhão (Ufma). Professora-adjunta da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), Brasil*

*gracinda@uol.com.br*

Recepção: 05 Agosto 2015

Aprovação: 07 Outubro 2016

## RESUMO:

O artigo tem como objetivo analisar a dimensão da participação no planejamento, tomando como base empírica o estudo da edificação do Plano Diretor (PD) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Realizou-se uma análise qualitativa sob uma abordagem interpretativa dos dados de fontes bibliográficas, documentais e pesquisa de campo com fontes orais e observação. A suposição inicial da pesquisa foi que a edificação do PD no âmbito de uma universidade, que se dispõe a ser participativo, deve envolver os diversos segmentos da comunidade acadêmica e os agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão, a começar pela disseminação e fácil acesso às informações que servirão de base para a construção desse instrumento. A experiência das universidades brasileiras sugere que os PDs de universidades públicas têm apresentado importantes avanços para o planejamento e gestão dos territórios. Por outro lado, a UFRRJ, na elaboração de seu PD, contraria o sentido de participação que se imprime no estudo, indicando que não há democratização dos processos decisórios. A pesquisa, portanto, destaca que a relação conflituosa entre planejamento e participação detectada no estudo acena para uma dificuldade histórica e política do nosso país em articular participação social no planejamento e que essa dificuldade ainda se reflete fortemente numa experiência singular de uma instituição pública de Ensino Superior brasileira.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação, Planejamento, Plano Diretor Participativo, Universidade pública brasileira.

## ABSTRACT:

The article aimed to analyze the extent of participation in planning, based on empirical study of building up the Master Plan (MP) of the Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). The search performs a qualitative analysis, under interpretative approach of bibliographical sources data, documentary and oral sources field research and observation. The initial assumption of the research was that, the edification of MP of an University, which intends to be participatory, that the building of PD within a university, which has to be participatory, should involve the various segments of the academic community and social agents of the campus environment in decision-making, starting with the dissemination and easy access to information as a basis for the construction of this instrument. The experience of the Brazilian universities suggests that the MPs of public universities in Brazil have presented important advances for the planning and management of the territories. On the other hand, UFRRJ on building

your MP contradicts the sense of participation that prints in the study, indicating that there is no democratization of decision-making processes. Therefore, the research highlights the conflicting relationship between planning and participation detected in the study, beckons a historic difficulty and policy of our country to articulate social participation in planning and that this difficulty is still reflected strongly in a unique experience of a Brazilian high educational public institution.

**KEYWORDS:** Participation, Planning, Participatory Master Plan, Brazilian public university.

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 (SOUZA, 2006; SABOYA, 2007).

Com a Carta Magna de 1988, os Planos Diretores se fortalecem e ganham novos espaços no campo da ação. É com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002), porém, que o PD ganha uma nova dimensão, a partir de prerrogativas baseadas em princípios e diretrizes diferenciados, com ênfase na gestão democrática a partir da participação popular (SANTOS JR., SILVA; SANT'ANA, 2011).

Ao lado dos novos papéis atribuídos aos Planos Diretores, também emergiram avaliações e críticas de toda ordem. Com o passar dos anos acumularam-se 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 incapacidade de estabelecer prioridades ou orientar tomadas de decisão entre os atores envolvidos na gestão democrática (MARICATO, 2001; SOUZA, 2010; VILLAÇA, 2010). Apesar das críticas, 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 PD 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.

Outros espaços organizacionais têm se utilizado do PD 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 neste artigo, segue essa tendência, almejando desde 2010 também pôr em prática o seu PD (KZURE-CERQUERA; RACCA, 2012).

Quando se fala de Plano Diretor em um campus universitário, não se pode deixar de mencionar 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, 2012).

Nesse sentido, tratando-se a Universidade em questão de uma instituição pública que representa o Estado no âmbito federal do ensino, optou-se por adotar neste artigo 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 o 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 nas tomadas de decisão (DAGNINO, 2002, 2004).

Cabe ressaltar que essa perspectiva teórica foi considerada adequada ao objeto em questão, entendendo-se que o trabalho de campo permitiu testá-la no âmbito do diálogo anteriormente referido. Nesse sentido, a construção do Plano Diretor certamente será o lócus 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.

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

Com base no delineamento do problema de pesquisa, supõe-se que a edificação do Plano Diretor de um campus universitário, que se dispõe a ser participativo, deveria envolver a comunidade acadêmica e agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão do PD. Se a ideia principal do PD, todavia, é a participação, ele não estaria se legitimando na instituição conforme o discurso do Plano, visto que não parece ser amplamente conhecido e, consequentemente, não envolve efetivamente os agentes responsáveis que sustentem a sua natureza participativa, conforme se apresenta nessa reflexão inicial do trabalho.

O artigo está estruturado em seis seções além desta introdução. A segunda seção é composta pela fundamentação teórica da pesquisa, em que se discute sobre o Plano Diretor no contexto do planejamento participativo, principais perspectivas, fundamentos e antecedentes teóricos, assim como as interpretações, vertentes e escalas da dimensão da participação pertinentes a este estudo e a prerrogativa da participação contida em Planos Diretores de universidades. Na terceira seção discorre-se sobre a metodologia utilizada para realização da pesquisa. Na sequência apresenta-se a análise dos dados documentais e empíricos da pesquisa. Na quinta seção expõe-se os resultados da pesquisa e por último são registradas as conclusões do trabalho.

## FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA PESQUISA

### Plano Diretor nos Campi Universitários no Contexto do Planejamento Participativo

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 para 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 (p. 1.251).

Conforme aponta Tischer (2013, p. 5), no entanto, “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.

O princípio da participação nos PDs instrumentaliza-se mediante audiências e variadas formas de demandas e consultas públicas que podem ocorrer em espaços públicos de participação, como os conselhos gestores de políticas públicas, fóruns temáticos, orçamento participativo, entre outras (DAGNINO, 2002, 2004; AVRITZER, 2008).

Buffa e Pinto (2009) admitem que instrumentalizar as iniciativas de planejamento territorial nas universidades normalmente perpassa pela formação de comissões especializadas, que traçam diagnósticos sobre aspectos relevantes do funcionamento do campus e levam ao público em geral suas análises para o

debate público. Os participantes deste processo participativo irão traçar as diretrizes do PD como documento balizador do ordenamento territorial da universidade.

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 do campus universitário, nos mesmos moldes do planejamento urbano, deve ser acessível a qualquer pessoa, requerendo 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). Nesse sentido, o PD de um campus universitário passa a ser um mecanismo de politização do planejamento constituído sob a perspectiva da gestão democrática, assim como enfatiza Burnett (2009), uma vez que essa participação implica o envolvimento das pessoas que compõem o território.

Nesse sentido, os conceitos de território e espaço são elementos importantes para a compreensão da função social do Plano Diretor na universidade. Para Milton Santos (1996), o espaço precisa ser considerado como o conjunto de relações realizadas por meio de funções e formas apresentadas historicamente por processos tanto do passado quanto 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. No entendimento de Santos (1996, p. 123), “a utilização do território pelo povo cria o espaço”. Assim, na concepção deste autor, 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.

Isso posto, 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, em que a pluralidade de atores envolvidos na sua edificação torna a modelagem do espaço muito complexa e dinâmica.

Um modelo participativo de planejamento territorial dos campi universitários brasileiros, do mesmo modo que é defendido para o planejamento urbano, deve convergir para o fortalecimento das relações políticas, promovendo um 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 (Oliveira Filho, 2009), e aí sim podermos falar em legitimidade e validade da participação.

## Dimensão da Participação na Construção do Plano Diretor de Universidades

Analisa a dimensão da participação na elaboração do Plano Diretor de uma universidade perpassa pela dinâmica da formação do diálogo entre os atores envolvidos. Dessa forma, compreender que tipo de participação se refere à construção de um PD de uma universidade torna-se conditio sine qua non para o entendimento do processo.

Há muitas visões de participação, desta forma, autores como Evelina Dagnino (2002, 2004) ensinam que a multiplicidade de asserções de participação está imersa num universo de disputas conceituais, em que a adoção de um norteador de significado é imprescindível para orientar a análise em questão.

Para fins desta pesquisa assume-se que a ideia de participação no planejamento dos campi universitários nos moldes atuais advém da noção de democracia participativa desenvolvida por MacPherson durante a década de 70 do século 20 aplicada ao planejamento urbano (PATEMAN, 1992). Nesta teoria, 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) desenvolve uma interpretação de participação, baseada na teoria da democracia participativa, ressaltando o compartilhamento nas tomadas de decisão e na igualdade política na consignação das consequências das decisões.

Outra perspectiva para a compreensão da participação na edificação de PDs em universidades advém da percepção da participação de acordo com graus de intensidade. Para Lacaze (1993) e Oliveira Filho (2009), a participação converte-se em método de planejamento inscrita em graus de intensidade, o que se expõe no Quadro 1.

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 definir 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. Populações ocupam espaço com funções opinativas (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 apenas fundamenta as deliberações como também vincula a prática do administrador (LACAZE, 1993). O Estado determina a agenda e pode considerar as decisões populares por meio de audiências, consultas públicas e conselhos consultivos (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 <i>autonómica</i> , corrente fundada na ideia de autonomia individual e coletiva, em que a legitimidade do planejamento e da gestão está atrelada à participação dos envolvidos nos processos decisórios (Habermas, 2002). Repositiona o cidadão como o agente que vai determinar a agenda e tomar as decisões (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Quadro 1 – Graus de Intensidade da Participação

Fonte: Elaboração própria com base em LACAZE (1993), HABERMAS (2002) e OLIVEIRA FILHO (2009).

Ainda neste prisma de compreensão da dimensão da participação na formação do PD de um campus universitário, a noção de participação está marcada pela democratização dos processos decisórios (PATEMAN, 1992), com a partilha efetiva do poder de decisão entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão (DAGNINO, 2002, 2004). A participação, dessa forma, pode transformar-se num meio e num mecanismo democrático, conferindo direito de intervenção a todos os envolvidos (JACOBI, 2002).

Archon Fung (2006), ao estudar os mecanismos e arranjos de participação mais recorrentes nos processos institucionais, apresenta uma perspectiva que auxilia a compreensão deste processo. Pelo modelo Democracy Cube (Cubo da Democracia), Fung (2006) defende que é possível compreender como se qualifica um participante, evidenciando quem é elegível para tal e como os indivíduos se tornam participantes do processo. Para tal, Fung considera três tipos de processos, a saber:

(1) Public ou Macropublics: totalmente aberto a quem desejar participar.

(2) Minipublics: apenas uma elite técnica é envolvida na tomada de decisão, a exemplo de grupos representativos de determinados interesses.

(3) State: processos limitados a especialistas.

Fung (2006) argumenta ainda que, embora os mecanismos de participação pública de um modo geral se apresentem como processos abrangentes de modo a absorver o máximo de pessoas (macropublics), podem ocorrer outras dinâmicas que acabam envolvendo apenas o que ele denomina “minipublics”. Assim, os grupos de discussão são compostos normalmente por pessoas interessadas no escopo técnico do trabalho, indivíduos desses que representam grupos de interesse ou são designados para representar grupos (FUNG, 2006).

No âmbito da participação na construção do PD da universidade, o que se problematiza é como as comissões apontadas por Buffa e Pinto (2009) são formadas inicialmente com a proposta de serem abertas a quem desejar participar e acabam se transformando em “minipublics”, e consequentemente, restringindo o sentido da participação, embutido na ideia de um Plano Diretor Participativo. Essa ideia implica que os participantes devem ser as pessoas que desejam se envolver, independentemente de serem representantes de grupos de interesse restritos (FUNG, 2006).

Do mesmo modo que a participação popular está no cerne do planejamento urbano, esta deve estar presente na gestão dos campi universitários. Entender suas potencialidades e limitações é de fundamental

importância para a proficuidade do ordenamento territorial e para maior aproximação entre a universidade e a sociedade.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa é de natureza qualitativa e de caráter descritivo e analítico (RICHARDSON, 1999). Quanto ao nível de análise da pesquisa, definiu-se como organizacional, conforme ensina Vieira (2004). Neste nível, o objeto de interesse é a organização, o que na presente pesquisa é a UFRRJ, tendo como “unidades de observação onde as inferências serão feitas”, segundo Vieira (2004, p. 22), as Unidades Organizacionais da UFRRJ que interagem entre si em função do Plano Diretor Participativo (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. Coletaram-se os dados por meio da revisão de literatura, de fontes documentais e da pesquisa de campo.

Segundo Roesch (2005), a pesquisa documental é uma das fontes de dados mais utilizadas na pesquisa social, sendo uma valiosa complementação de informações; ainda possibilita entender situações organizacionais na perspectiva da própria organização. As fontes documentais consideradas mais relevantes para esta pesquisa foram: (i) o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI 2013-2017 – UFRRJ, por definir a missão, os princípios, os objetivos e as metas pelos quais são apresentadas as políticas, diretrizes e ações da universidade com prospecção para cinco anos; ii) Relatórios de Gestão, por conterem o andamento do planejamento do PDP-UFRRJ ao longo de sua edificação e (iii) Relatórios de Atividades das Comissões do PDP-UFRRJ, por explanarem o andamento dos grupos de trabalho do PD e por apresentarem os diagnósticos sobre a realidade local de interesse do PD.

Em campo, conduziu-se a pesquisa empírica por meio de observação e entrevistas em profundidade. Observações foram realizadas pelo pesquisador durante a realização das audiências públicas do PDP-UFRRJ. A técnica de observação adotada foi nos moldes de Gil (2008), para quem focam-se os sujeitos, o cenário e o comportamento social relacionado ao fenômeno estudado, registrando-se em diário de campo as percepções do pesquisador durante a ocorrência do fenômeno.

As entrevistas em profundidade tiveram a finalidade de compreender crenças, atitudes, valores e motivações das pessoas nos seus contextos sociais específicos (BAUER, 2002). Formularam-se questões norteadoras para possibilitar um diálogo aberto, sujeito a intervenções, apesar de existir um roteiro de questões semiestruturadas. Os relatos foram gravados em áudio, mediante o termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos entrevistados, respeitando-se princípios éticos em pesquisa social. As questões que nortearam as entrevistas foram: (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; (d) o que conhecem os entrevistados sobre formas de participação com base na sua vivência; (e) como pensam os entrevistados sobre quem devem ser os participantes e como devem participar da elaboração do PDP-UFRRJ; (f) o que entendem os entrevistados sobre os fatores que estimulam e os que inibem a participação na edificação do PDP-UFRRJ; (g) qual a percepção dos entrevistados sobre os ganhos individuais e coletivos em participar da construção do PDP-UFRRJ; (h) qual é a compreensão dos entrevistados sobre como o PDP-UFRRJ vai influenciar na gestão do território da universidade.

Os sujeitos da pesquisa, inicialmente escolhidos, foram os 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 estarem interagindo com ela, em função do PD, orientando-se, sobremaneira, pela discussão teórica apresentada e também pelas categorias de análise previamente definidas.

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.

Quadro 2 – Sujeitos Iniciais da Pesquisa e Critérios para Seleção

Fonte: Elaboração própria.

Importante frisar que esse planejamento inicial que abrange um elenco maior de pessoas, principalmente representantes de instituições públicas e da sociedade civil que se localizam no entorno da organização, sofreu alteração em virtude de ter se detectado 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. A modificação do perfil dos sujeitos-chave, portanto, é um relevante achado do estudo. Foi necessário adicionar o critério de acessibilidade, reduzindo-se o escopo empírico da investigação. Esse dado acabou se tornando relevante, pois um novo elemento que chama atenção da pesquisa entra em foco: um Plano Diretor Participativo voltado para dentro da própria organização, ferindo o princípio participativo do planejamento, o que gerou uma nova configuração dos entrevistados e cujo significado será abordado na discussão final do estudo.

Sujeitos da Pesquisa	Unidades Organizacionais
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.
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 (Consul), Sindicato dos Trabalhadores Técnicos 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).

Quadro 3 – Configuração Final dos Entrevistados

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

As categorias de análise definidas em virtude dos objetivos específicos da pesquisa e com base na fundamentação teórica do estudo foram as seguintes:

Categorias	Definição
Modelo Participativo no Planejamento	É o que visa a 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 assim podermos falar em legitimidade e validade da participação (OLIVEIRA FILHO, 2009).
Participação	Democratização dos processos decisórios (PATEMAN, 1992). Partilha efetiva do poder de decisão entre Estado e sociedade civil por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos de decisão (DAGNINO, 2002, 2004).
Participante	Pessoas que desejam se envolver independentemente de serem representantes de grupos de interesse restritos (FUNG, 2006).

Quadro 4 – Categorias de Análise da Pesquisa

Fonte: Elaboração própria a partir de DAGNINO (2002, 2004), PATEMAN (1992), FUNG (2006) e OLIVEIRA FILHO (2009).

Os dados empíricos foram tratados por meio da análise interpretativa a partir da teoria (GIL, 2002). Nesses moldes, a análise segue as fases sequenciais, mas respeitando a flexibilidade que requer uma pesquisa qualitativa, a saber: redução de dados, categorização dos dados, interpretação dos dados e, por último, emissão do relatório conclusivo com apresentação dos resultados no qual se procurou articular os dados coletados na revisão bibliográfica, na pesquisa documental, nas entrevistas e na observação, tentando cruzar esses dados de acordo com a problemática inicial.

## APRESENTAÇÃO DOS DADOS DOCUMENTAIS E EMPÍRICOS DA PESQUISA

### Análise dos Dados Documentais

Preliminarmente foi realizado um mapeamento documental dos Planos Diretores das universidades públicas brasileiras para compreensão de como a dimensão da participação é articulada na edificação de um PD de campus universitário. Essas organizações, destacadas no estudo, formam um grupo de nove entre as consideradas dez grandes universidades públicas do Brasil. Apesar de uma entre as dez maiores universidades brasileiras não disponibilizar ao público informações e/ou documentos que propiciem concluir que exista um PD em curso na universidade e sua eventual análise.

Universidade	Título do PD	Mecanismos de articulação com o público externo	Mecanismos de articulação com o público interno
Universidade de São Paulo (USP)	Plano Diretor Participativo Socioambiental da USP	1. Divulgação <i>on-line</i> 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)	Plano Diretor UFRJ 2020	1. Divulgação <i>on-line</i> 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)	Plano Diretor UFMG	1. Divulgação <i>on-line</i> 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)	Plano Diretor da Unicamp	1. Divulgação através do Centro de Estudos Avançados da universidade	1. Audiências públicas
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp)	Utiliza o plano diretor para o ensino superior do Estado de São Paulo	1. Elaboração em conjunto com o governo estadual	1. Audiências públicas
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)	Plano Diretor Participativo da UFSC	1. Transmissão ao vivo das audiências públicas; 2. Fórum de discussão <i>on-line</i> ; 3. Portal do Plano Diretor; 4. Grupo de discussão em redes sociais	1. Audiências públicas
Universidade de Brasília (UnB)	Plano Diretor Físico do Campus Darcy Ribeiro	1. Fórum de discussão <i>on-line</i>	1. Comissão permanente para revisão do Plano Diretor; 2. Audiências públicas.
Universidade Federal do Paraná (UFPR)	Plano Diretor da UFPR	1. Fórum de discussão em redes sociais	1. Audiências públicas; 2. Leituras comunitárias após aprovação do PD
Universidade Federal de Pernambuco (Ufpe)	Plano Diretor do Campus Recife da Ufpe	1. Seminários com especialistas	1. Audiências públicas

Quadro 5 – Mecanismos de Articulação dos PDs das Universidades Públcas Brasileiras

Fonte: Elaboração própria a partir da pesquisa nos portais e Planos Diretores das universidades.

Sublinha-se que algumas universidades multicampi apresentam mais de um Plano Diretor, ou até mesmo Planos Diretores específicos para institutos ou departamentos isolados. Dessa forma, a pesquisa atende-se aos PDs de ordenamento territorial de campus sede.

Outro aspecto que se destaca é que nas universidades estaduais de São Paulo, os seus Planos Diretoiros são uma política do governo estadual em cooperação com essas instituições. Neste caso, foram constituídos comitês executivos formados por especialistas, secretários de Estado 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. Como exceção, a USP possui seu próprio PD e, assim como a Unicamp, elabora seu Plano Diretor específico articulado com as diretrizes dos Planos Diretores das suas respectivas cidades.

Voltando-se ao foco empírico deste estudo, no portal institucional da UFRJ, durante o período de realização da pesquisa não havia referência ao seu Plano Diretor em construção. As informações obtidas para este artigo ainda não estão disponíveis ao público no site da Universidade.

O Plano Diretor Participativo da UFRJ (PDP-UFRJ) 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 UFRJ, em conjunto com a designação

por parte da reitoria da UFRRJ de uma coordenadoria do Plano Diretor. O Plano foi inicialmente previsto para finalizar em 2012, sendo concebido para um universo de 10 anos, com um cronograma inicial de revisão a partir do quinto ano de existência (UFRRJ, 2012). O PDP-UFRRJ, no entanto, 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” (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2013c, p.179). Cabe ressaltar que, de acordo com este mesmo documento, “o PDP busca interfaces com os pressupostos do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) exigido pelo Ministério da Educação” (UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO, 2013c, p. 180).

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

Tendo em vista a apresentação dos diagnósticos dos grupos de trabalho e a discussão de propostas para os problemas detectados pelos especialistas, o PDP-UFRRJ recorreu às audiências públicas, um mecanismo que requer os Planos Diretores do ponto de vista legal, estabelecido pelo Estatuto da Cidade, para realização do debate público. Os documentos consultados ressaltam que foram enviados convites para as audiências públicas, por meio de memorandos, para os dirigentes dos institutos e unidades administrativas da UFRRJ, e ofícios para as prefeituras e outras instituições da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Os dados documentais revelam que os diagnósticos realizados pelos Grupos de Trabalho foram apresentados somente à comunidade acadêmica e demais agentes sociais que estavam presentes nas audiências públicas. Isto sugere que a publicidade necessária para o debate público, no caso específico do PD em estudo, ocorreu, conforme chamam a atenção Lacaze (1993) e também Fung (2006), de forma restrita, uma vez que está voltada para um público específico de especialistas e grupos de interesse.

Ainda no que se refere à publicidade dos diagnósticos do PDP-UFRRJ, destaca-se a dificuldade de acesso ao público após a divulgação do convite às audiências públicas. Para obter acesso a estes diagnósticos é necessária a autorização prévia da Reitoria da UFRRJ, com a formalização de processo interno. Desta forma, a articulação da comunidade acadêmica como um todo, com as equipes de trabalho fica limitada à ideia dos “minipublics” estudados por Fung (2006), favorecendo os grupos já envolvidos com a elaboração do PD.

## Análise dos Dados Empíricos com Base nas Entrevistas e Observação

O primeiro momento de campo foi a observação durante cinco audiências públicas do PDP-UFRRJ, em que o pesquisador registrou as suas impressões sobre o fenômeno estudado. A observação foi voltada para a compreensão de três aspectos: 1) os sujeitos participantes das audiências públicas; 2) o cenário no qual as discussões ocorreram, incluindo aqui os assuntos abordados nas audiências e 3) as formas de participação.

Com base 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. De acordo com a metodologia proposta, optou-se por apresentar a análise interpretativa por categoria, a saber: Participação, Participante e Modelo Participativo no Planejamento, como visto anteriormente no Quadro 4.

As definições teóricas das categorias adotadas no trabalho constituem eixos norteadores para a interpretação do conteúdo dos discursos dos sujeitos da pesquisa. Assim, a análise resgata o pressuposto de que a edificação do Plano Diretor de um campus universitário, que se dispõe a ser participativo, deve envolver os diferentes segmentos da comunidade acadêmica e os agentes sociais do entorno do campus nos processos de decisão do PD. A análise interpretativa buscará confrontar os dados categorizados com o problema da pesquisa.

Das três principais categorias de análise definidas, emergiram subcategorias do material das entrevistas e da observação das audiências públicas. Assim, o Quadro 6 ilustra a síntese da análise interpretativa para compreensão do fenômeno estudado.

Categoria	Subcategorias	Pontos identificados e analisados
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 AudIÊncias públicas
		Integração da comunidade acadêmica com o trabalho do corpo técnico
		Interação 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
	B) Formas de 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
		Descredito das opiniões das pessoas de fora do corpo técnico que formam os Grupos
		Desconhecimento sobre planejamento e gestão A não disponibilidade do Plano por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação
2. Participante	D) Qualificação dos participantes	Todos que desejarem participar Principalmente portadores de conhecimento técnico
		Aqueles que representam determinada classe
	E) Definição dos participantes	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 top-down Existência de barreiras político-institucionais
		Esperança de que o plano diretor seja propulsor de melhorias na instituição 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 inócio Crença na relevância do Plano Diretor
	H) Legitimidade e validade do Instrumento	Baixo destaque ao PDP nas instâncias deliberativas e consultivas da Universidade Falta da paridade nas atividades consultivas e deliberativas

Quadro 6 – Síntese da Análise dos Dados Empíricos

Fonte: Elaboração própria com base nas entrevistas.

## RESULTADOS DA PESQUISA

A ampla maioria das universidades públicas brasileiras estudadas divulga que possui um Plano Diretor e torna públicas as informações sobre eles. Este fato revela uma tendência dessas organizações públicas à utilização do PD como instrumento de planejamento e gestão das universidades públicas brasileiras e a uma intenção de publicizar os seus conteúdos. Cabe comentar que o PDP-UFRRJ em estudo não se encontrava na relação daqueles que publicam os seus Planos.

Seguindo a tendência da utilização dos PDs na gestão de campi universitários, a UFRRJ iniciou em meados de 2010 as primeiras movimentações para construção de seu Plano. Foi então instituída uma coordenação responsável pela elaboração 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 por meio de audiências públicas.

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

Apesar do PDP-UFRRJ anunciar sua intenção participativa, não se evidenciou na trajetória percorrida até o presente momento da instituição deste PD, relatada por 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. Tal situação não se alinha à noção defendida por Pateman (1992) de que a participação requer a democratização dos processos decisórios.

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

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

Essa circunstância encontra explicação nos estudos de Fung (2006) sobre os minipublics, o que não contribui para a democratização dos processos decisórios. Além disso, a inexpressiva presença da comunidade acadêmica, percebida como um fator recorrente nos processos consultivos da Universidade, impactou significativamente nos debates públicos, o que foi reiteradamente 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, em meados de 2015, ainda não havia sido promovida 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 2013. Houve desmobilização dos grupos de trabalho e minimização da discussão sobre o PDP-UFRRJ nas instâncias consultivas e deliberativas da universidade.

Nesse sentido, os resultados auferidos remontam o debate apresentado pelos céticos e críticos dos Planos Diretores que não aceitam a própria escolha do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão da universidade. Diante da situação que se mostra complexa para avançar com a construção do instrumento, seja pela falta de interesse da comunidade acadêmica, relatada por alguns entrevistados, ou a falta de priorização da Administração Superior da universidade, expressa por outros, tornou-se importante compreender as dificuldades vividas pela instituição no que se refere à participação que se reflete no processo de edificação deste plano a partir de diferentes óticas.

Dessa forma, ao definir quem deve ser integrante do processo participativo envereda-se por um caminho contraditório, pois ao mesmo tempo que se prega que todos devem participar do processo, e em muitas das vezes se destaca a falta de interesse como fator da não participação das pessoas, o próprio processo de construção do Plano afasta a ampla participação por concentrar as decisões nas mãos dos especialistas.

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, no qual 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 instituição e seu entorno nas questões relativas ao seu Plano Diretor, que deveriam estar articuladas com as questões abordadas pelo Plano Diretor do município, situação que desafia premissas hoje postas como imprescindíveis ao desenvolvimento local.

## CONCLUSÕES

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

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 elaboração de um Plano Diretor em uma universidade pública brasileira.

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

A configuração final dos sujeitos da pesquisa contribuiu significantemente para se entender um conjunto de fatores limitantes que se apresentam como desafio para se prosseguir com a construção do PD da organização em questão 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, fato que reflete na composição de conselhos e também na frágil conexão da instituição com seu entorno. Essas situações apontadas na pesquisa podem não ser circunscritas apenas ao PD estudado. Como apontado anteriormente, o acesso a um elenco menor de pessoas a serem entrevistadas, deixando de ser abordados, principalmente, representantes de instituições públicas e da sociedade civil que se localizam no entorno da organização, se constitui um importante dado de pesquisa que aquece o debate entre a reflexão teórica e experiência empírica, no que de fato se tem avançado na questão da participação social no Brasil e especificamente no interior de uma instituição pública centenária de ensino superior.

Entre 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 ignorassem que existe um PD em construção, assim como o desconhecimento do que vem a ser um Plano Diretor, tampouco que este pressupõe a participação dos envolvidos para que seja elaborado.

Diante de tantos dados reveladores, cabe indagar: Qual o real interesse da Universidade em 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 nas tomadas de decisão. Daí persiste o problema de se propor um modelo participativo sem prever a democratização dos processos decisórios.

Ademais, bem como acontece nos Planos Diretores de cidades, os PDs 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 ressalta Avritzer (2008), fragilidades enquanto mecanismos que garantam a participação no processo decisório. Na organização estudada, este movimento de ratificação ainda esbarra na limitação da publicidade, para a qual chama a atenção Lacaze (1993), como primeiro passo para a participação. Dessa forma, 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 utilizaram-se de meios importantes para alcançar esta disseminação de informação e conhecimento, como a criação de sites eletrônicos específicos do PD, blogs em redes sociais, transmissão das audiências públicas por canais digitais, publicidade das atas das reuniões e criação de fóruns presenciais específicos aos eixos temáticos. Nas entrevistas realizadas muitas destas ferramentas foram sugeridas, corroborando a premência na utilização de novas alternativas à participação das pessoas. Nesse sentido, conforme Oliveira Filho (2009) chama a atenção, adotar um modelo participativo na gestão do território de uma universidade exige fortalecer as relações políticas até atingir uma racionalidade comunicativa que permita aos agentes sociais legitimarem e validarem o processo.

A pesquisa, portanto, 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.

Essa dificuldade histórica que afeta sobremaneira a instituição estudada deve ser superada. O primeiro passo foi dado na intenção de criar um mecanismo participativo. O segundo passo pode ser o de se permitir a partilha no poder de decisão. Assim, a organização estudada, ao propor a construção de um instrumento que tem como sua base principal a participação, deve dispor de meios institucionais que prevejam este exercício da deliberação compartilhada. Para o sucesso desta política de participação, no entanto, é necessária que esta seja uma política que perpasse todas as instâncias consultivas e deliberativas da Universidade, isso sem desconsiderar a necessidade de articulação das questões organizacionais com as questões municipais.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, 2008.
- BAUER, M. *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som*: um manual prático. Petrópolis: Vozes, p. 189-217, 2002.
- BRASIL. *Estatuto da cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações. 2002.
- BUFFA, E.; PINTO, G. *Arquitetura e educação – câmpus universitários brasileiros*. São Carlos: Ed. EdUFSCar, 2009.
- BURNETT, F. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2009.

- COELHO, K. *A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela prefeitura municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar*. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.
- COELHO, I. Universidade e reforma universitária. *Nuances: Estudos sobre Educação*, v. 10, n. 11-12, p. 19-35, 2004.
- CUNHA, L. Câmpus Universitário: opção ou destino? In: MORHY, Lauro (Org.). *Universidade em questão*. Brasília: UnB, p. 225-240, 2003.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: Faces; Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- DAGNINO, E. *Sociedad civil, espacios públicos y democratización*: Brasil. México: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, special issue, v. 66, n. s1, p. 66-75, 2006.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.
- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2008.
- HABERMAS, J. *A inclusão do outro: estudos de teoria e política*. São Paulo: Edições Loyola, 2002.
- JACOBI, P. *Políticas sociais e ampliação da cidadania*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- KZURE-CERQUERA, H.; RACCA, G. Plano Diretor Participativo da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. In: CONGRESO INTERNACIONAL DE EDUCACIÓN SUPERIOR UNIVERSIDAD, 8., 2012. Havana, 2012.
- LACAZE, J. *Os métodos do urbanismo*. Campinas: Papirus, 1993.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- OLIVEIRA FILHO, J. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Tradução L. Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PAVESI, A. Campi universitários: um compêndio de ideias para seu planejamento. *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, v. 11, n. 2, 2012.
- RICHARDSON, R. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- ROESCH, S. *Projetos de estágio e pesquisa em administração*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.
- SANTOS, M. *Por uma geografia nova*. 4. ed. (1. ed. 1978). São Paulo: Hucitec, 1996.
- SANTOS JÚNIOR, O.; SILVA, R.; SANT'ANA, M. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. (Org.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Observatório das Cidades; IPPUR; UFRJ, 2011.
- SOUZA, M. *A prisão e a Ágora – reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- SOUZA, M. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.
- TEIXEIRA, M. Planos Diretores Participativos: uma análise da técnica de Leituras Comunitárias no processo de elaboração dos Planos Diretores dos Campi da Universidade Federal de Santa Maria/RS. *Anais: I Encontro Internacional de Ciências Sociais e III Encontro de Ciências Sociais do Sul: Democracia, Desenvolvimento, Identidade – UFPel*. Pelotas, 2008.
- TISCHER, W. O instrumento das leituras comunitárias na implantação dos campi e o Plano Diretor da Universidade Federal da Fronteira Sul. *Anais: Encontros Nacionais da Anpur*, v. 15, 2013.
- TURNER, P. *Campus: an American planning tradition*. New York: The Architectural History Foundation, 1984.

- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. *pdi – Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017*. Seropédica, 2013a.
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Atividades da Comissão do Plano Diretor Participativo da UFRRJ. Seropédica, 2013b.
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Gestão Exercício 2010. Seropédica, 2011.
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Gestão Exercício 2011. Seropédica, 2012.
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Gestão Exercício 2012. Seropédica, 2013c.
- UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. Relatório de Gestão Exercício 2013. Seropédica, 2014.
- VIEIRA, M. Por uma boa pesquisa (qualitativa) em administração. In: VIEIRA, M.; ZOUAIN, D. (Org.). *Pesquisa Qualitativa em administração*. Rio de Janeiro: FGV. 2004. p. 13-28.
- VILLAÇA, F. *Dilemas do Plano Diretor*. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2014.