

ASSEMBLEIA CIDADÃ DELIBERA MORATO: VAMOS FALAR SOBRE PARTICIPAÇÃO POPULAR?

Raquel Carine Matz Gutknecht

Adriane Fabricio

Renata Torres de Sene

GT8: Estado, políticas públicas, democracia, participação popular e movimentos sociais

RESUMO

O desenvolvimento de uma localidade ocorre quando os seus pressupostos orientam-se para a promoção do bem-estar da população, podendo ser viabilizado por meio da gestão social, que visa a participação das pessoas. Este artigo tem como objetivo analisar um processo de participação popular que fundamentou decisões públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida de uma comunidade, à luz da Escada de Participação Cidadã de Arnstein (1969). O estudo toma como referência o caso do município de Francisco Morato/SP, que instituiu a iniciativa “Assembleia Cidadã Delibera Morato”. Metodologicamente, classifica-se como um estudo qualitativo, descritivo, e estudo de caso, com a coleta de dados realizada a partir de uma análise em documentos e por entrevista semiestruturada com a gestora de Francisco Morato/SP das gestões 2017/2020 e 2021/2024 e com a secretária adjunta do meio ambiente deste município. A análise seguiu categorias a priori derivadas do referencial teórico, com base nos fundamentos metodológicos de Gil (2024) para estudos de caso. A “Assembleia Cidadã Delibera Morato” promoveu escutas junto à população do município, resultando na elaboração de um documento sobre o tema “Saneamento Básico: destinação do lixo”. As propostas oriundas desse processo subsidiaram a implementação de ações e programas públicos a partir de 2023. Constatou-se que essa forma de participação configura-se no nível de “poder cidadão” da tipologia proposta por Arnstein (1969), evidenciando um avanço significativo no protagonismo popular na gestão pública local.

Palavras-chave: Participação social. Gestão social. Desenvolvimento local. Assembleia Cidadã. Francisco Morato/SP.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento local é a busca constante das melhorias da qualidade de vida em determinada localidade, onde os atores envolvidos, incluindo a sociedade, são corresponsáveis pelas ações que visam atender as necessidades da coletividade e promover o bem-estar; busca-se resoluções acerca das dimensões socioeconômicas, sociais, culturais, ambientais, físico-territorial, científicos e político-institucionais (Sachs, 2004; Tenório; Saraiva, 2006; Cançado; Tenório; Pereira, 2011). É desenvolvido por uma série de estratégias e políticas que ocorrem em determinado espaço físico que pode ser fomentado de maneiras diferentes (Siedenberg, 2006).

Configura-se como um instrumento para o fomento do desenvolvimento local a gestão social. Esta pode ser apresentada como uma tomada de decisão coletiva baseada na dialogicidade, no entendimento e transparência do processo (Cançado; Tenório; Pereira, 2011). A sua essência é a participação popular, onde os atores envolvidos são corresponsáveis pelas ações que visam atender as necessidades da coletividade e promover o bem-estar comum local (Tenório, 2013).

O intuito desta pesquisa é vislumbrar na prática como um gestor municipal pode elaborar estratégias de participação popular que beneficiem a sua comunidade, desenvolvendo assim a gestão social e promovendo o desenvolvimento por meio de um caso prático do município de Francisco Morato/SP. No ano de 2022 os gestores

municipais aplicaram através do programa “Decidadania” uma Assembleia Cidadã que mobilizou a comunidade para participar de uma tomada de decisão referente ao meio ambiente. Francisco Morato/SP foi um dos três municípios brasileiros classificados para realizar o processo de participação cidadã, que hoje é referência brasileira (Decidadania, 2023).

Portanto o objetivo do artigo é verificar na prática um processo de participação popular que amparou decisões públicas focadas na melhoria da qualidade de vida de uma comunidade, relacionando-a com a escada de participação cidadã de Arnstein (1969). As referidas informações do levantamento da Assembleia Delibera Morato foram utilizadas na elaboração de projetos que foram alocados no município, sendo um exemplo de gestão social e consequentemente instigando ao desenvolvimento da localidade.

A valorização de ações que promovam o engajamento da população nos processos decisórios deve ser amplamente destacada, a fim de que outros municípios possam se apropriar dessas práticas orientadas à melhoria da qualidade de vida. A partir da efetiva participação cidadã, os munícipes tornam-se sujeitos ativos na construção de políticas públicas que impactam diretamente em suas realidades. Para tanto, é imprescindível que os gestores públicos adotem posturas que facilitem este processo, permitindo o exercício pleno da gestão social como instrumento de fortalecimento da democracia participativa, como é o caso de Francisco Morato/SP. Dessa forma, há a possibilidade de gerar desenvolvimento de uma localidade. Dito isto este artigo divide-se na sua construção em referencial teórico; na metodologia; os resultados; e as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

DESENVOLVIMENTO LOCAL, GESTÃO SOCIAL E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

O desenvolvimento é um conceito em constante transformação, cuja adaptação aos diferentes enfoques constitui uma de suas principais características. Essa adaptação sofre alterações conforme a conotação atribuída ao termo. Sabe-se, entretanto, que, à medida que sua conceituação se modifica, também se transformam as formas de fomentá-lo, pois não há uma 'receita mágica' capaz de gerar desenvolvimento em uma localidade. Assim como o mundo passa por mudanças, a maneira de promover o desenvolvimento de um território também sofre alterações. (Martins, 2002; Siedenberg, 2006).

Em consonância com os objetivos desta pesquisa, o conceito de desenvolvimento aqui adotado fundamenta-se em pressupostos que privilegiam o bem-estar e a formulação de políticas públicas voltadas a múltiplas dimensões — e não apenas à econômica — como as esferas psicossocial, ambiental, socioeconômica, cultural e de governança em um território específico (Martins, 2002). Além disso, envolve a valorização das potencialidades locais com o propósito de melhorar a qualidade de vida, por meio da participação ativa da população e da mediação de conflitos (Tenório, 2013). Trata-se, portanto, de uma construção social que transcende as carências materiais, centrando-se na promoção das qualidades, capacidades e competências existentes nas comunidades e nos territórios, que são os espaços concretos onde os fenômenos se manifestam e produzem seus efeitos (Rozas, 1997; Martín, 1999).

E assim como há diferentes conceitos de desenvolvimento, há diferentes maneiras de se fomentá-lo e uma das ferramentas existentes para isto é o uso da gestão social. Como premissa inicial compete a compreensão de que a gestão social diz respeito à gestão das demandas e demais necessidades do social, onde a sociedade civil passa a ser sujeito do processo de construção e consequentemente a cidadania emerge como personagem principal (Allebrandt, 2006; França Filho, 2007; Cunha, 2014).

A partir da gestão social muda-se o formato de gerir assuntos públicos, onde inverte-se a lógica da relação entre o econômico e o social, onde o primeiro deixa de ser uma prioridade e vira um meio para a consecução de objetivos sociais, políticos, culturais e ecológicos. Busca-se maior fluidez de informações, novas articulações com os agentes locais, públicos e privados de maneira a compartilhar poder e responsabilidade. É um ato que se estabelece entre pessoas em determinado espaço objetivando interesses dos indivíduos, grupos e coletividade. Baseia-se sobre tudo na participação popular (Fischer, 2002; Tenório, 1999; Allebrandt, 2011; Cunha, 2014).

Portanto, uma das principais “alavancas” deste tipo de gestão é a participação cidadã. Esta é, por consequência, a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e nos processos de formulação, implementação, avaliação e fiscalização das ações públicas (Milani, 2008; Dagnino; Teixeira, 2014; Oliveira; Ckagnazaroff, 2022). Inicia-se com a democracia representativa, por meio dos representantes eleitos, mas que por se basearem na aferição de interesses, acaba indo além (Cornwall; Gaventa, 2017) e inclui-se diretamente os cidadãos para preencher lacunas existentes nas demandas da sociedade civil, não vistas pela maioria eleitoral (Santos; Gugliano, 2015).

É um processo pelo qual os cidadãos podem interagir diretamente com os agentes públicos, conseguindo expor suas necessidades e conseguem influenciar no processo decisório conforme os interesses da comunidade (Telles, 1994; Dagnino, 2003; Oliveira; Ckagnazaroff, 2022) e este retrato são base para que ocorra o desenvolvimento local (Tenório, 2006). Para que haja o desenvolvimento local é necessário o fortalecimento dos atores em seus territórios com capacidade de iniciativa, que tenham espaço para propor e propostas que atendam as demandas sociais (Macedo; Villela, 2014).

A participação governamental o alicerce da gestão essa participação concretiza de forma sendo, por vezes, que compromete a reformas sociais razão disso, importância da diferentes níveis de (Arnstein, 1969),		Degraus da escada	Níveis	cidadã na esfera constitui, portanto, social. No entanto, nem sempre se autêntica e efetiva, apenas simbólica, o promoção de significativas. Em destaca-se a análise dos participação cidadã conforme tabela 1:
	8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão	
	7	Delegação de poder		
	6	Parceria		
	5	Pacificação	Níveis de concessão mínimas de poder	
	4	Consulta		
	3	Informação		
	2	Terapia	Não-participação	
	1	Manipulação		

Tabela 1.

NÍVEIS DO

DEGRAUS E

PODER

Tabela 1.
NÍVEIS DO

CIDADÃO

DEGRAUS E
PODER

Fonte: Adaptado de Arnstein, 1969.

No nível de não-participação, onde enquadra-se os degraus da escada relacionados a manipulação (1) e terapia (2), o objetivo real não é permitir a participação dos cidadãos no planejamento, mas consentir que os tomadores

de decisão possam “educar” ou “curar” os participantes. De maneira exemplificatória, seriam reuniões para falar sobre mudanças que os governantes julgam apropriadas, falando apenas dos pontos positivos, para ter apoio da comunidade (Arnstein, 1969).

Nos degraus de informação (3), consulta (4) e pacificação (5) encontra-se o nível de concessão mínima de poder, que é possibilitar que os cidadãos realmente sejam ouvidos, mas não tem poder para assegurar que suas opiniões serão aceitas e não há a garantia de mudança. Um exemplo é explicar a todos os seus direitos e realizar ações de pesquisas; e quando passam a ter pequena influência, como colocar pessoas da comunidade em locais de decisão (Arnstein, 1969).

Quando se chega aos degraus da parceria (6), delegação de poder (7) e controle cidadão (8) há o nível de poder do cidadão. É quando os tomadores de decisão negociam com a comunidade e ações são realizadas; quando os cidadãos assumem o poder em determinado plano ou programa; e quando há a mobilização das comunidades para controlar as ações propostas pela comunidade em seu local de moradia e estas são realizadas (Arnstein, 1969).

Compreender as diferentes etapas ou níveis de participação cidadã é fundamental para assegurar que os resultados almejados correspondam a uma participação comunitária efetiva, orientada para uma gestão social comprometida com o desenvolvimento local. No contexto brasileiro, essa relação ainda se desenvolve de forma gradual, apesar de a Constituição Federal de 1988 assegurar mecanismos institucionais de participação da sociedade civil nos processos de deliberação e tomada de decisão pública (Deginino, 2004; Ferreira, 2007; Cunha, 2014). Um exemplo desses instrumentos é o Plano Plurianual (PPA), responsável por estabelecer metas e prioridades da administração pública, promover equidade, inclusão e sustentabilidade, além de definir as respectivas despesas em articulação com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (SEPLAN, 2025). O processo de participação cidadã, portanto, embora não seja simples de implementar, revela-se essencial para a consolidação de uma governança orientada pelas necessidades e aspirações da população.

A gestão social é a combinação da gestão com o social, que busca conduzir coletivamente processos de decisão que contribuem para o bem-estar e gera desenvolvimento territorial. Os sujeitos de direito desta gestão são as pessoas que pressupõem-se estar em pé de igualdade na tomada de decisão, juntamente com todos os atores sociais envolvidos em busca da resolução de uma problemática que visa o bem-estar da comunidade. É o exercício da democracia deliberativa (Tenório, 2016).

O MUNICÍPIO DE FRANCISCO MORATO/SP E A ASSEMBLEIA CIDADÃ

O município de Francisco Morato está localizado no Estado de São Paulo e possui 165.193 pessoas (IBGE, 2022). Devido à sua localização, este município não foi capaz de abrigar grandes indústrias e por este motivo a maior parte dos rendimentos do município provém do comércio e do serviço, e hoje é ponto de referência para os municípios vizinhos (PREFEITURA DE FRANCISCO MORATO, 2025).

Francisco Morato é conhecida pelo slogan “estar cada vez mais próximo da sua população” e visa uma gestão que foca na participação das pessoas. O planejamento do município está embasado em ouvir a sua população e “olhar com carinho e respeito para o seu povo”, com foco em um desenvolvimento humano (PREFEITURA DE FRANCISCO MORATO, 2022). Faz parte do Projeto de Fortalecimento da Estratégia ODS com a Fundação Abrinq e foi aprovado em 2022 no programa Delibera Brasil - Assembleia Cidadão – que objetiva buscar o fortalecimento de políticas públicas locais que contribuam para o desenvolvimento sustentável, e que busca articular a implementação de processos deliberativos proporcionando o envolvimento da comunidade no processo de decisão (DECIDADANIA, 2023).

O “Decidadania” é um programa do coletivo “Delibera Brasil” que é uma organização sem fins lucrativos e suprapartidária que visa contribuir para o fortalecimento da democracia por meio da deliberação cidadã e é o representante brasileiro da rede internacional Democracy R&D. A deliberação cidadã é uma forma de

participação social que ajuda sociedades e comunidades a tomarem decisões difíceis e complexas, no qual o proponente traz o problema alvo e o “Delibera Brasil” desenha um Minipúblico formado por um conjunto de pessoas afetadas diretamente pelo resultado da deliberação. Também é definido uma missão e formato de como será realizado a tarefa (DECIDADANIA, s.n.; DELIBERABRASIL, s.n.).

Este programa é realizado por meio de três etapas: I – Definição dos participantes: Os participantes são definidos pela técnica de amostragem que garantem a inclusão e representatividade dos perfis de cidadãos de uma dada população potencialmente atingida pelos resultados. Entretanto qualquer cidadão que se interessar pode participar do processo e por este motivo é fundamental a transparência. II – Informação: Cria-se condições para que os participantes entendam o contexto e se apropriem das informações necessárias para a tomada de decisão. Isto ocorre por meio de uma imersão que envolve diferentes cenários e visões e interação com especialistas que representem diferentes posições (DELIBERABRASIL, s.n.).

A etapa III é a Deliberativa: Por meio de facilitadores treinados e independentes os participantes expressam suas opiniões de maneira respeitosa, encontram possíveis convergências e identificam pontos sem convergência. Todos os participantes são instigados a demonstrarem a sua opinião sobre o assunto. Ao final destas etapas é elaborado um registro dos resultados auferidos, com decisões e recomendações, além das opiniões dos participantes que embasam os resultados (DELIBERABRASIL, s.n.). Este programa possui a parceria estratégica do Governos Locais pela Sustentabilidade e da Escola do Parlamento (ICLEI) e financiamento do National Endowment for Democracy (NED).

O intuito do movimento é contribuir para que lideranças públicas municipais entendam o valor e saibam como incorporar a participação cidadã nos procedimentos legislativos e por meio da proposta intitulada “Assembleia Cidadã pelo clima” o programa Decidania foi instaurado no município de Francisco Morato em 2022. O objetivo foi promover o diálogo entre população e poder público municipal com o foco na agenda climática, permitindo que os cidadãos influenciassem na tomada de decisão elaborando projetos de lei e políticas públicas (DECIDADANIA, 2023).

O “Decidania” ofereceu ao município apoio em todos os processos da Assembleia com planejamento, mentoria de equipes, apoio para mobilizar os participantes, compartilhamento de material, apoio na formação da equipe produção de materiais gráficos e apoio financeiro (DECIDADANIA, s.n.). Conforme trecho da entrevistada para esta pesquisa, a gestora do município analisado de 2017/2020 e 2021/2024, a busca pela inserção neste programa teve como “objetivo de buscar o fortalecimento de políticas públicas locais que contribuam para o desenvolvimento sustentável das cidades”. Além disto teve como motivação verificar “as reais necessidades da população local”.

METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa é um conjunto de caminhos elaborados com vistas a produzir novos conhecimentos ou corrigir e integrar conhecimentos existentes; e garante ao pesquisador traçar o melhor caminho para atingir o objetivo da pesquisa (Gil, 2024; Marconi; Lakatos, 2022). Este artigo, classifica-se quanto a natureza como qualitativa, que possui o foco no significado e nos procedimentos não estatísticos. Visa o subjetivo, analisa o significado da vida das pessoas por vários enfoques (Yin, 2016; Gil, 2021). Quanto a sua finalidade esta pesquisa é descritiva que objetivam descrever as características de determinados fenômenos ou identificar relações entre variáveis (Marconi; Lakatos, 2022).

No que diz respeito ao procedimento técnico este trabalho pode ser considerado como um estudo de caso que se restringe ao levantamento de dados com mais profundidade em um determinado indivíduo, grupo, organização ou fenômeno retratando uma realidade de forma mais ampla e enfatizando a interpretação do contexto (Marconi; Lakatos, 2022; Gil, 2025). Em relação a coleta de dados, utilizou-se de uma entrevista semiestruturada e uma análise documental.

O lócus de pesquisa escolhido foi o município de Francisco Morato/SP que possui 165.193 pessoas (IBGE, 2022), um PIB per capita de R\$ 10.439,01 e IDH 0,703. Francisco Morato possui em suas metas um planejamento um foco na gestão social associada a participação das pessoas na tomada de decisão visando “estar cada vez mais próximo da sua população” (Prefeitura de Francisco Morato, 2022) e por este motivo foi um dos três municípios do Brasil a serem selecionados para participarem do projeto da Delibera Brasil - Assembleia Cidadão - no qual os cidadãos puderam participar ativamente de determinados processos de participação, justificando-se assim este lócus de pesquisa.

A entrevista com a gestora deste município das gestões 2017/2020 e 2021/2024 ocorreu no dia 23 de abril de 2025 pelo aplicativo do Whatsapp. A entrevistada é concursada no município, formada em Gestão e Administração Pública, possui pós-graduação em Administração de Projetos Sociais e Psicopedagoga e é mestre em Desenvolvimento Regional pela Unijuí. Entre os principais projetos desenvolvidos em seu mandato está a adesão ao Projeto de Fortalecimento da Estratégia ODS com a Fundação Abrinq, que se tornou referência em planejamento municipal em prol dos ODS a nível nacional e o compromisso em realizar uma gestão social com foco na participação das pessoas, que resultou na adesão do programa Assembleia Cidadã do programa Decidania. Além disso, foi realizada uma segunda entrevista, via whatsapp, com a secretaria adjunta do meio ambiente, no dia 14 de maio.

Além disto utilizou-se para a realização desta pesquisa os documentos do instituto Delibera Brasil, responsável pelo programa Assembleia Cidadã, para realizar o entendimento sobre os objetivos desse projeto de modo geral e documentos do município para vislumbrar as etapas e procedimentos da aplicação deste processo. A entrevista foi elaborada a partir de categorias a priori desenvolvidas a partir de um constructo teórico, utilizando-se de três categorias de análise que foram: gestão social, participação cidadã e desenvolvimento local, conforme apresentadas na tabela 2. Estas categorias serviram como base para realizar a análise de dados, que seguiu as etapas fundamentadas por Gil (2024) para estudos de caso.

Tabela 2: CATEGORIAS DE ANÁLISE PARA COMPOSIÇÃO DA ENTREVISTA

Categorias de análise	Gestão Social	Participação Popular	Desenvolvimento Local
Autores	Allebrandt, 2006 França Filho, 2007 Cunha, 2014 Tenório, 2016	Arnstein, 1969 Dagnino, 2003 Tenório, 2006	Siedenberg, 2006 Martins, 2002 Tenório, 2013
Constructo teórico	É a gestão das demandas sociais, onde a sociedade civil passa a ser sujeito do processo de construção. É o compartilhamento de poder e responsabilidade por diferentes atores.	É a inclusão dos cidadãos nas decisões políticas e nos processos. A participação não pode ser simbólica, para que haja reformas sociais efetivas e por este motivo existem os degraus da participação popular.	Fundamenta-se em pressupostos que privilegiem o bem-estar e a formulação de políticas públicas voltadas a múltiplas dimensões. É necessário a participação ativa da população.
Perguntas	I – Como foram determinadas as demandas? A comunidade propôs algum programa social? II – Qual a importância das pessoas participarem da gestão?	I - Como foi definido quantas pessoas participariam? E o engajamento? II – Como foi a influência do governo? Houve negociações? III – Foi montada alguma comissão? As pessoas seguiram fiscalizando e participando?	III – Qual a importância da participação para o desenvolvimento?

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Conforme Gil (2024) para estudos de casos é importantes realizar as seguintes etapas para a análise dos dados: I – Codificação dos dados: categorização e separação dos dados encontrados em documentos e entrevistas. Após a realização da entrevista as respostas foram separadas por semelhanças. Nesta etapa também foi realizado a separação dos trechos dos documentos que foram utilizados. II – Estabelecimento de categorias: maneira de agrupamento dos dados. No caso desta pesquisa foram utilizadas as categorias já apresentadas na tabela 2 conforme o constructo teórico, realizado a priori da entrevista.

Na etapa III – Exibição dos dados: elaboração de matrizes para organizar estes dados que foi composta por meio de tabelas no software Word; IV – Busca de significados: buscar comparações e contrastes. Neste processo foi agrupado os constructos teóricos com os trechos já separados das respostas e dos documentos analisados. Antes da etapa V foi elaborado um relatório inicial dos resultados. Etapa V: busca da credibilidade: composição do relatório e leitura por outros pesquisadores que avaliaram o trabalho, visando controlar os efeitos do pesquisador e verificar que as triangulações foram realizadas de maneira adequado com o propósito do trabalho.

Após realizar estes processos foi apresentado o documento final com a análise dos resultados, no qual buscou-se entender com a prática do município de Francisco Morato como pode ser apresentado os quesitos de gestão social, participação cidadã e como estes podem resultar em desenvolvimento de uma localidade. Esta pesquisa resultou no agrupamento dos principais itens do constructo teórico com as respostas da entrevista e os trechos dos documentos apresentados.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

O desenvolvimento local consiste em um processo contínuo de busca por melhorias na qualidade de vida em uma determinada localidade. Para que esse processo seja efetivo, é imprescindível a participação ativa de todos os atores sociais envolvidos, de modo a atender às necessidades coletivas e promover o bem-estar da comunidade (Tenório; Saraiva, 2006; Cançado; Tenório; Pereira, 2011). Uma das estratégias para fomentar esse desenvolvimento é a gestão social, que se fundamenta no princípio da participação cidadã nas decisões públicas. A gestão social tem como objetivo atender às demandas da sociedade, sendo essencial que esta participe do processo decisório, a fim de que sejam identificadas, de forma precisa, as reais necessidades a serem contempladas para formular políticas públicas (Tenório, 1999; Allebrandt, 2011; Cunha, 2014).

Cabe, entretanto, aos gestores públicos a responsabilidade de implementar processos que promovam a participação popular na gestão pública e com foco, de preferência, no nível de poder cidadão. Nesse sentido, os gestores do município de Francisco Morato buscaram, por meio de programas terceirizados, viabilizar mecanismos de participação popular e ingressaram no programa “Delibera Brasil”. A gestora comenta que *“a prefeitura sempre teve interesse... a gente sempre se envolveu em projetos fora do campo de atuação da prefeitura porque entendemos a importância deste processo para as políticas públicas... temos parcerias com a ONU, universidades públicas... e tivemos o interesse pelo programa porque pensar decisões participativas é um grande desafio né, você fazer mobilização e eles tinham estratégia correta”*.

O programa Decidania possui como objetivo realizar Assembleias Cidadãs junto ao poder municipal e *“isto significa que no momento da assinatura do termo de compromisso os representantes do poder devem estar envolvidos com a realização da Assembleia Cidadã Municipal sobre o Clima e foi o que ocorreu em Francisco Morato”* (trecho da entrevista com a gestora). O município em questão participou de um processo de seleção para ingressar no programa, que inicialmente contava com 100 municípios.

Vale ressaltar que apenas 3 municípios foram aceitos neste programa, e ambos estavam sobre a gestão de mulheres. Conforme as diretrizes do “Delibera Brasil” o preponente deve trazer um problema alvo e no caso de Francisco Morato foi o problema discutido com a comunidade foi a política de resíduos sólidos, que embora exista coleta regular, faltava informações sobre a conscientização quanto ao descarte e ao manejo correto, bem

como instrumentos reguladores, leis e medidas do poder público para atender a toda a população (DECIDADANIA, 2023).

A equipe do “Delibera Brasil” juntamente com a gestão municipal organizou um grupo de conteúdo com diferentes especialistas para interagir com a população e responder as dúvidas. Conforme afirma a gestora foi *“criado um corpo multidisciplinar de técnicos e partes interessadas da sociedade civil... Vereadores; empresas privadas com interlocução com a gestão pública, como a prestadora de serviço de resíduos sólidos... representantes da associação comercial local; representantes da cooperativa de reciclagem local, e dos caçambeiro; e alguns técnicos das secretarias envolvidas, sabe... foram 40 convidados”*.

A próxima etapa consistiu na definição dos participantes que foi realizada por inclusão e inovação, no qual foi sorteado por meio de um *“controle de perfil de modo a representar a diversidade do município (gênero, cor/raça, escolaridade, etc.) e todo território (cada bairro/região), de modo a garantir que o grupo final seja representativo da população... essa era a condição fundamental para o processo... para que fosse legítimo a sociedade precisava participar”* (trecho da entrevista com a gestora). O chamamento, etapa seguinte, foi realizado por meio da entrega de cartas convites com todas as informações aos moradores via correio conjuntamente com uma ficha de inscrição que deveria ser deposita por urnas espalhadas em toda a cidade. Além disto, a divulgação foi realizada por meio das redes sociais (figura 1), outdoor (figura 2) e carro de som.

Figura 1: OUTDOOR DE DIVULGAÇÃO



Fonte: (DECIDADANIA, 2023).

Figura 2: DIVULGAÇÃO EM REDE SOCIAL



Fonte: (DECIDADANIA, 2023).

Fez parte do processo, o recrutamento de porta em porta, realizado por alunos da Escola Técnica Estadual de Francisco Morato, voluntariamente participaram de um treinamento para realizar esta ação. No final esta

atividade resultou em 123 inscrições de pessoas que aceitaram participar da Assembleia Cidadã do Clima de Francisco Morato, caracterizados como sendo *“56% do gênero feminino e 44% masculino, sendo que destes 5% declararam ser de comunidade LBTQIA+; 49% pardos, 16% pretos e 35% brancos; quanto a escolaridade 18% ensino fundamental completo, 40% ensino médio completo; 39% ensino superior completo; 3% sem escolaridade; e ainda 82% estavam na faixa etária entre 18 e 59 anos e 18% acima de 60 anos”* (trecho da entrevista com a gestora).

Foram realizadas 5 sessões da Assembleia Cidadã, presencialmente aos sábados, entre 8 de outubro e 12 de novembro de 2022, todos os sábados pela manhã. Os trechos a seguir demonstram sob o olhar das pessoas o que foi esta participação cidadã: *“Eu olhei, olhei e vi que era da prefeitura e então eu imaginei que era uma multa: nossa, acho que foi meu marido! Era uma carta me convidando, que minha casa tinha sido escolhida”* Auxiliar de Limpeza. *“Não olhou pra idade, não olhou pra cor, olhou pra necessidade”* Costureira. *“Eu recebi a carta em nome de outra pessoa. Eu moro de aluguel. Então a outra pessoa muda... eu posso participar? E me foi permitido. Eu fui um invasor né”* *“A cada reunião a gente ia entendendo o que significava a Assembleia”* *“Foi a primeira vez que eu pude dar palpite no sentido da política”* Aposentado. *“Tinha pessoas de todos os lugares da cidade. Tinha pessoas que levavam duas horas para chegar até o local da Assembleia. Que caminhavam e ainda pegavam ônibus”* *“Uns pensavam igual a mim, outros não”* *“Então a gente protocolou na prefeitura um documento com diretrizes e orientações que nosso grupo criou e a população espera a concretização”* Professor e Designer (DELIBERA BRASIL, 2023).

A tabela 3 apresenta algumas das recomendações apresentadas pela população, conforme relatório apresentado à prefeitura de Francisco Morato/SP.

Tabela 3: RECOMENDAÇÕES DA POPULAÇÃO

1. Usina de Beneficiamento de Resíduos de Construção Civil (RCC)	Instalação de uma Usina de RCC e os produtos beneficiados devem ser utilizados em obras públicas. Recomenda-se uma parceria público-privada e que tenha apoio de outros municípios. O município precisa organizar um terreno afastado para não prejudicar os moradores e o trânsito; e com pouco impacto ambiental. Além disso é importante fazer dois conselhos, um de gestão e outro técnico.
2. Local de descarte, transbordo de RCC	Instalações sejam realizadas no mesmo terreno da RCC. Recomenda-se uma parceria público-privada. Podem entregar materiais: caçambeiros, municípios, prefeitura e empresas.
3. Serviço de Coleta, Transporte e Logística	Realizar o cadastramento e regularização dos caçambeiros. Identificar os documentos mínimos para ser caçambeiro, solicitaram curso de formação e termo de responsabilidade.
4. Coleta Seletiva	Fazer cadastramento de cooperativas que queiram fazer a coleta, mas sempre permitir que os catadores informais possam coletar. Cadastramento dos catadores. Orientação para a população sobre a reciclagem. Coleta de recicláveis uma vez por semana. Desconto para empresas que custearem eco pontos.
5. Fiscalização, penalização e incentivo	É necessário fiscalizar mapeando empresas e a penalizando conforme CPF e CNPJ. Formas de incentivo: programas de incentivo da gestão, premiações para os bairros e comunidades que mais reciclam, reconhecimento com “selo verde” e aulas específicas nas escolas.

Fonte: Adaptado pela autora de PREFEITURA DE FRANCISCO MORATO, 2022.

Por fim, a gestão decidiu, após receber este documento final, implementar as seguintes iniciativas quanto ao processo do “Delibera Brasil” de participação popular: *“os secretários municipais responsáveis tiveram então a oportunidade de avaliar e indicar a viabilidade e pontos de atenção em cada uma das recomendações, e os cidadãos então, na última sessão, decidiram se iriam readequar ou não as recomendações com base na devolutiva da prefeitura”*; *“foi realizado um formulário sobre as experiências narrativas da população... se elas gostaram de participar”*; *“foram realizadas entrevistas por uma pesquisadora acadêmica independente com a*

equipe da prefeitura para avaliar qual o impacto nas lideranças políticas e na estrutura governamental ao se conduzir um processo participativo nesses moldes”; e “houve uma reunião de finalização entre a equipe da prefeitura e a equipe do Delibera Brasil para revisitar o processo, identificar pontos bem sucedidos e pontos de atenção para próximas oportunidades” (trecho da entrevista com a gestora).

Além disto, mediante este processo foi possível realizar o *“levantamento de Catadores no Município, por meio de um mapeamento... ficou claro o que precisamos fazer para a inclusão e integração destes profissionais”*. Em 2022 eram 587 catadores individuais cadastrados no Cadastro Único para Programas Sociais. Foi realizado a *“Viabilização de Revisão do Plano de Gestão Integrada para Resíduos Sólidos Urbanos (PGIRSU), a revisão com a inclusão de estratégias para coleta seletiva e manejo de resíduos da construção civil (RCC) e a busca ativa de recursos para viabilização do plano, com proposta atualmente em fase de análise junto ao projeto”*.

Quanto às realizações solicitadas pela população por meio da Assembleia Cidadã, desde 2023 os gestores de Francisco Morato/SP já vêm implementando-as. Referente ao itens 1 e 2 do tabela 3, estas medidas já foram realizadas: *“as recomendações cidadãs foram incorporadas pela administração pública em processos individuais... a prefeitura também divulgou, divulgou um diagrama estratégico com detalhamento das ações e sobre o estágio de encaminhamento de cada um”. “Foi implementado uma usina RCC... com projeto de lei... com aprovação dos vereadores em 07/06/2023... já está especificado o local”*.

Em relação aos caçambeiros, a regularização e cadastramento ainda está em tramite, conforme dialogado com a secretaria adjunta do meio ambiente (alínea 3 do tabela 3): *“tenho dialogado bastante com a Secretaria de Obras... para poder criar um instrumento legal de fato que atenda a atividade dos caçambeiros mas que também atenda os anseios da população e que tenha esse diálogo com as políticas públicas principalmente do que é interesse da cidade, da população como um todo”*.

Quanto aos catadores, conforme item 4 da tabela 3, *“existe um cadastro dos catadores, tem mais de 600 catadores individuais cadastrados, recentemente nós tivemos o primeiro encontro com os catadores individuais lá no fundo social e agora no próximo dia 17 tem um novo encontro para promover esse diálogo, essas capacitações, falar também sobre o galpão de triage que tem sido trabalhado o projeto para que o pessoal, tanto os catadores individuais como cooperativas possam usar esse espaço para desenvolver esse trabalho e ter uma dignidade maior em relação à atividade que eles praticam em relação à regularização dos caçambeiros”* (trecho da entrevista com a secretaria adjunta do meio ambiente).

“Em relação à coleta seletiva especificamente já foi aberto um chamamento para as cooperativas, uma cooperativa atendeu, foi firmado um termo de compromisso já com essa cooperativa e já começou a instalação das PEVs para fazer a recolha, começou essa instalação desses pontos de coleta de material reciclado em equipamentos públicos e já existe uma perspectiva de ampliação até que isso de fato esteja em toda a cidade... teve mais um avanço que foi colocar para correr essa questão do termo de compromisso, ele foi finalizado, uma cooperativa inclusive de Cajamar atendeu a esse chamamento e foi firmado esse termo e agora com a instalação dos containers, das PEVs para poder fazer a recolha. Já a escola Isabel Lupianes, ela já tem esse projeto piloto onde teve essa primeira instalação do container para fazer a recolha e agora isso começa a ser ampliado para outros espaços públicos” (trecho da entrevista com a secretaria adjunta do meio ambiente).

Como um exemplo de programa implementado de incentivo, que supre o item 5 da tabela 3, está o “Vale Verde” que visa a troca de materiais recicláveis por comida para as pessoas carentes, iniciado em junho de 2023 (Lima, 2023). *“... É o projeto do Vale Verde, que o FAES desenvolve, então em datas específicas é feita a divulgação, é feita toda a campanha ali junto com a população, na entrega do reciclado e na troca do material reciclado por alimento, por hortaliças. No momento, essa tem sido a ação. Não tem ainda uma ação de premiação, por exemplo, para o bairro que mais reciclou”* (trecho da entrevista com a secretaria adjunta do meio ambiente). Sobre as multas, segue-se as diretrizes da Lei Municipal Nº 2.778, de 20 de maio de 2014 (LEI MUNICIPAL, 2014).

Percebeu-se que por meio do programa “Delibera Morato” houve de fato uma participação popular efetiva, e alguns pontos contribuíram para este sucesso, como: uma alta divulgação, explicando a importância deste

processo; participaram munícipes de todos os bairros e com diversidade social, o que contribuiu para a diversidade de opiniões; a criação de grupos de especialistas, para explicar o assunto às pessoas, antes delas proporem futuras decisões aos gestores, e que explicaram a importância da participação das pessoas na gestão. Outro fator, que é responsável por chamar de sucesso a “Assembleia Cidadã Delibera Morato”, é que as decisões tomadas pela população estão sendo realizadas, o que condiz com uma gestão social e que visa do desenvolvimento local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma localidade ocorre quando os seus pressupostos privilegiam o bem-estar das pessoas; quando as políticas públicas são pensadas em diferentes dimensões; e quando as pessoas participam dos mais diferentes processos (Martins, 2002; Milani, 2008; Dagnino; Teixeira, 2013; Oliveira; Ckagnazaroff, 2022). Por sua vez, para que isto ocorra é necessário encontrar meios para que o desenvolvimento seja fomentado, como por meio da gestão social que foca demandas e demais necessidades do social e a cidadania emerge como personagem principal (Allebrandt, 2006, Cunha, 2014). É, portanto, efetivar a participação das pessoas de maneira ativa e eficiente (Martins, 2002).

Trata-se, portanto, de compreender que o desenvolvimento não pode ocorrer dissociado do compromisso com a melhoria das condições de vida da população. Como afirma Arnstein (1969), existem distintos processos que visam à construção da participação popular, os quais, por vezes, se apresentam de forma dissimulada, impedindo que as reais necessidades sociais venham à tona e sejam efetivamente consideradas.

À luz da 'escada da participação' proposta por Arnstein (1969), o mínimo que se espera dos gestores públicos — estejam eles em esferas municipais ou federais — é que atuem no sentido de promover a participação cidadã em níveis que assegurem efetivo poder de decisão à população. No entanto, esse processo nem sempre se concretiza com facilidade, pois exige não apenas a compreensão e o engajamento dos cidadãos, mas também a disposição política dos gestores para permitir tal avanço. Em muitos casos, observa-se a participação restrita à elaboração do Plano Plurianual (PPA), o que, conforme os níveis estabelecidos por Arnstein, representa uma concessão limitada de poder, distante de uma participação autêntica e transformadora.

Esta pesquisa, contudo, voltou-se a um município que, por meio de parcerias, buscou implementar de forma efetiva o processo de participação popular, pois seus gestores pensam ser importante a participação das pessoas “a gente sempre entendeu que é importante ouvir outros atores quem está de fora... porque se a gente vive muito a gestão municipal, a gente acaba ficando viciado em reeleições e não permite ver por outro ângulo” (trecho da entrevista com a gestora). O caso exemplificado é o de Francisco Morato/SP, cuja gestão se dispôs a incentivar a participação cidadã e a orientar suas ações conforme as demandas expressas pela sociedade.

Dito isto, pode-se ressaltar que este programa teve êxito quanto ao processo de participação popular porque as pessoas se interessaram e participaram. Percebeu-se que esta iniciativa poderia se enquadrar na no nível estabelecidos por Arnstein (1969) de controle cidadão, pois a as pessoas que elaboraram o plano de ações resplandescentes ao assunto proposto e seguem cobrando a gestão municipal “*Sim! Virou um procedimento legal e eles acompanham periodicamente*” (trecho da entrevista com a gestora).

Entretanto, faz-se aqui a crítica que toda esta participação esteve ligada apenas a um pequeno assunto entre tantos possíveis, e que seria de suma importância, realizar este tipo de participação a outros assuntos importantes de uma gestão municipal. Apesar disto, considera-se essencial o empenho dos gestores para promover a participação das pessoas, que não é fácil na cultura em que estamos.

As dificuldades encontradas foram no quesito sobre o constructo teórico, junto com a prática, como o que foi exposto neste artigo, dos temas desenvolvimento local, gestão social e a participação popular. Um dos textos mais ricos e explicativos, entretanto, foi justamente o artigo de Arnstein, datado de 1969, verificando assim a necessidade de renovar estes estudos.

Como sugestão de trabalhos futuros recomenda-se refazer a escada de participação cidadã de Arnstein (1969) buscando novos exemplos e pressupostos. Outra sugestão seria a de buscar outros municípios brasileiros que optaram por realizar programas que desenvolvam a localidade por meio de uma gestão social, talvez até mais efetiva, e que use da promoção da participação das pessoas, assim como o caso aqui relatado.

Outrossim, seria buscar ampliar o estudo de Francisco Morato/SP entrevistando a maioria dos moradores que participaram deste processo, buscando entender o lado das pessoas que participaram do programa. Seria de suma importância, inclusive, promover um artigo que buscasse elencar exemplos de participação popular com níveis da escada de participação de poder cidadão, que possa servir como base para os mais diferentes gestores do Brasil que quiserem se apoderar desta ferramenta, incentivando o uso da gestão social e buscando, consequentemente, o desenvolvimento local.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Processos de elaboração do PPA e do Orçamento Anual em Ijuí: PPA-participativo e Orçamento Comunitário Participativo (OCP)**. Cadernos de Pesquisa e Extensão 27. Ijuí: GPDeC, 2011.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Multiculturalismo, narrativas identitárias e a gestão social do desenvolvimento. **Cadernos de Pesquisa do GPDeC**. Ijuí, 2006.

ARNSTEIN, Sherry R. Uma Escada da Participação Cidadã. **Journal of the American Institute of Planners**, v. 35, n. 4, p. 216–224, 1969. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.

CUNHA, Neide Ribas da Luz Scarparo. **Efetividade de instrumentos participativos de planejamento e gestão local: o caso orçamento comunitário participativo, em Ijuí-rs, no período 2009-2012**. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande Sul. 2014.

DELIBERABRASIL. **Como funciona?** Disponível em: Como funciona? | Conheça mais sobre o projeto. Disponível em: <https://deliberabrasil.org/> Acessado em: 28 de abril de 2025.

DELIBERA BRASIL. **1º Episódio: “Delibera Morato” Assembleia Cidadã pelo Clima de Francisco Morato/SP** – 25 de maio de 2023. 3 min 23 seg. Publicado pelo canal Delibera Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=wfOOPRNDy4g>. Acesso em: 28 abr. 2025.

DECIDADANIA. **Delibera Morato**: Assembleia Cidadã pelo Clima. DeliberaBrasil, n.º, 2023 Disponível em: <https://deliberabrasil.org/wp-content/uploads/2023/03/Revista-Decidadania-Delibera-Morato.pdf> Acessado em: 28 de abril de 2025.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania do que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.). **Política de cidadania y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAGNINO, Evelina; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. The participation of civil society in Lula's government. **Journal of Politics in Latin America**. v. 6, n. 3, p. 39-66, 2014.

FISCHER, Tânia. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais**: marcos teóricos e avaliação. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FRANÇA FILHO, Genauto. **Definindo Gestão Social**. I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (I ENAPEGS) – Juazeiro do Norte-CE, 2007.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2024.

Gil, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa**. São Paulo: Atlas, 2021.

Gil, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2025.

IBGE. **Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/francisco-morato/panorama> Acessado em: 19/04/2025

LEI MUNICIPAL. **Lei nº 2.778, de 20 de maio de 2014**. Institui no âmbito do Município de Francisco Morato a taxa pela utilização efetiva ou potencial do serviço público de manejo de resíduos sólidos urbanos. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/FranciscoMorato-SP/LeisComplementares/345> Acessado em: 15/05/2025.

LIMA, Celso. **Francisco Morato estreia projeto de reciclagem inspirado no Moeda Verde**. Disponível em: https://revistaunick.com.br/francisco-morato-estreia-projeto-de-reciclagem-inspirado-no-moeda-verde/?utm_source=chatgpt.com Acessado em: 30/04/2025.

MACEDO, Lucimar Ferraz de Andrade; VILLELA, Lamounier Erthal. Construção da Participação Cidadã no Desenvolvimento Local: Uma Análise da Gestão da Plenária dos Conselhos Comunitários do Município de Itaguaí – RJ. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**. v. 3, n. 2, p. 105-117, 2014.

Marconi, Marina de Andrade; Eva Maria Lakatos. **Metodologia científica**. Barueri: Atlas, 2022.

MARTÍN, José Carpio. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, Maria Adelia Aparecida de. **Metrópole e globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: CEDESP, 1999.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. Desenvolvimento Local: questões conceituais e metodológicas. **Interações**. Revista Internacional de Desenvolvimento Local. v. 3, n.5, p. 51-59, 2002.

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**. v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A participação cidadã como um dos princípios de governo aberto. **FGV EAESP**. v. 28, p. 1 – 20, 2023.

PREFEITURA DE FRANCISCO MORATO. **Conheça a história**. Disponível em: <https://www.franciscomorato.sp.gov.br/site/index/institucional> Acessado em: 19/04/2025.

PREFEITURA DE FRANCISCO MORATO. **Relatório de Recomendações Delibera Morato**. Francisco Morato, 18 de novembro de 2022.

ROZAS, Germán. Pobreza y desarrollo local. **Excerpta**. n. 7, 1997.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Um espectro ronda o terceiro setor: o espectro de mercado. **Revista de Administração Pública (RAP)**. v. 3, n. 5, p. 85-102, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Cidadania, território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão Social e gestão estratégica**. Experiências em desenvolvimento territorial. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

Robert K. Yin. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Barueri: Atlas, 2021.