

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO MUNICÍPIO DE PENELA: PARTICIPAÇÃO CIDADÃ, EXECUÇÃO DOS PROJETOS E CONTINUIDADE INSTITUCIONAL

Filipa Santos Ramos, Academia Militar, ramos.fl@academiamilitar.pt

Flavio Ivo Riedlinger, Academia Militar, flavioivo@uchicago.edu

David Pascoal Rosado, CINAMIL - Academia Militar & CETRAD - Universidade Europeia, rosado.dmp@exercito.pt

https://doi.org/10.60746/8_19_48014

ABSTRACT

This article examines the Participatory Budgeting process in the Municipality of Penela, focusing on citizen participation, project implementation, and the mechanism's continuity over time. The study is based on a qualitative case study supported by document analysis, municipal data, and semi-structured interviews with members of the municipal administration. The analysis records that the local process has combined gradual growth in participation with procedures aimed at budgetary control, technical screening, and monitoring of project execution. The case also shows efforts to adapt the mechanism to local conditions, namely by introducing youth participation and using both digital and face-to-face channels. Rather than treating Penela as a representative case of Portuguese municipalities in general, the article presents it as a local experience that allows observation of how a participatory instrument is operationalised in a small municipality. The study concludes that the continuity of the process has been associated with administrative follow-up, procedural adaptation, and the maintenance of regular opportunities for citizen involvement.

Keywords: Participatory budgeting; local governance; citizen participation; municipal administration; Penela

RESUMO

O presente artigo analisa o Orçamento Participativo no Município de Penela, com foco no envolvimento cidadão, na execução dos projetos e na continuidade do mecanismo ao longo do tempo. O estudo baseia-se num estudo de caso de natureza qualitativa, apoiado na análise documental, em dados municipais e em entrevistas semiestruturadas com membros da administração municipal. A análise regista que o processo local tem articulado um crescimento gradual da participação com procedimentos orientados para o controlo orçamental, a apreciação técnica das propostas e o acompanhamento da execução dos projetos. O caso evidencia ainda esforços de adaptação do mecanismo às condições locais, designadamente através da introdução de uma vertente jovem e da utilização combinada de canais digitais e presenciais. Em vez de apresentar Penela como caso representativo do conjunto de municípios portugueses, o artigo trata-o como uma experiência local que permite observar a operacionalização de um instrumento participativo num município de pequena dimensão. Conclui-se que a continuidade do processo tem estado associada ao acompanhamento administrativo, à adaptação procedimental e à manutenção de oportunidades regulares de envolvimento dos cidadãos.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; governação local; participação cidadã; administração municipal; Penela

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo (OP) é um dispositivo institucional de participação que introduz formas de intervenção direta dos cidadãos na definição de prioridades de despesa pública (Cabannes, 2004; Sintomer et al., 2012). No contexto português, a sua difusão ocorreu sobretudo ao nível municipal, em formatos diferenciados

quanto às regras de envolvimento, aos mecanismos de votação e à capacidade de execução das propostas aprovadas (Allegretti & Antunes, 2014; Falanga, 2018, 2024). Apesar desse alargamento, a expansão do OP não suprimiu as diferenças entre contextos territoriais, capacidades administrativas e padrões de mobilização dos cidadãos, o que torna pertinente a análise situada de experiências locais.

A literatura tem registado que o funcionamento destes processos não depende apenas da abertura formal de canais de intervenção. A continuidade do mecanismo, a adesão ao processo e a concretização das propostas aprovadas permanecem associadas a fatores como a organização administrativa, os recursos disponíveis, o desenho procedimental e as condições territoriais de aplicação (Pateman, 2012; Sintomer et al., 2012; Wampler et al., 2021). Neste quadro, a análise de casos concretos permite observar, de forma articulada, os mecanismos de envolvimento cívico, a execução e a sustentação institucional do processo, sem pressupor uniformidade entre os municípios (Falanga, 2024).

A observação de municípios de pequena dimensão apresenta interesse específico. Nestes contextos, a reduzida densidade populacional, o envelhecimento demográfico, a menor escala dos recursos administrativos e a proximidade social e territorial podem condicionar tanto a mobilização dos cidadãos como a implementação das propostas aprovadas. Ao mesmo tempo, estas realidades permitem examinar com maior detalhe os ajustamentos institucionais desenvolvidos

pela administração local para organizar, adaptar e manter o processo participativo ao longo do tempo.

É neste plano que se insere o caso de Penela. Trata-se de um concelho do distrito de Coimbra, com cerca de 5.611 habitantes em 2023, cujo contexto demográfico e territorial enquadra a análise da operacionalização do OP no plano municipal (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023). A experiência local iniciou-se em 2014 e foi sendo ajustada em diferentes dimensões do processo, incluindo o regulamento, as formas de apresentação de propostas, as modalidades de votação e a segmentação de públicos, designadamente com a criação do Orçamento Participativo Jovem (Câmara Municipal de Penela, 2023).

A documentação municipal e os testemunhos recolhidos mostram ainda a articulação entre canais presenciais e digitais, bem como a existência de mecanismos técnicos de apreciação, acompanhamento e controlo da execução (Câmara Municipal de Penela, 2023). Estes elementos permitem examinar não apenas a evolução da adesão ao processo, mas também os procedimentos de implementação das propostas e a forma como a estrutura administrativa sustenta a sua continuidade.

Neste contexto, o presente artigo analisa o OP no Município de Penela a partir de três dimensões centrais: a participação dos cidadãos, a execução das propostas aprovadas e a continuidade institucional do processo. Para esse efeito, adota-se uma

estratégia qualitativa de estudo de caso, apoiada na análise documental, em dados municipais e em entrevistas semiestruturadas com membros da sua administração.

O artigo encontra-se estruturado da seguinte forma. A Secção 2 apresenta o enquadramento teórico do OP e da sua inserção na governação local. A Secção 3 descreve a estratégia metodológica e enquadra o caso em análise. A Secção 4 desenvolve a componente empírica. A Secção 5 apresenta a discussão dos resultados à luz do enquadramento conceptual adotado. A Secção 6 reúne as conclusões do estudo.

2. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNAÇÃO LOCAL

A formulação contemporânea do OP é geralmente associada à experiência de Porto Alegre, Brasil, a partir de 1989, num contexto marcado pela reorganização institucional do período e pela redefinição das relações entre a administração pública e a cidadania (Avritzer, 2002; Cabannes, 2004; Falanga, 2018). A partir desse momento, o OP passou a integrar o conjunto de mecanismos participativos orientados à definição e à utilização de recursos públicos, com intervenção direta dos cidadãos.

A expansão internacional do OP ocorreu de forma faseada. Numa primeira etapa, o mecanismo difundiu-se no Brasil; em seguida, alargou-se a outros países da América Latina; posteriormente, passou a integrar agendas internacionais de

governança participativa apoiadas por organizações transnacionais e multilaterais (Falanga, 2018). Ao longo desse percurso, o processo foi sendo institucionalizado em contextos políticos e administrativos distintos, assumindo configurações diferenciadas quanto às formas de intervenção dos cidadãos, aos procedimentos deliberativos, aos mecanismos de votação e ao grau de vinculação das decisões produzidas (Dias, 2014; Sintomer et al., 2012).

No plano analítico, o OP pode ser entendido como um mecanismo institucionalizado de intervenção dos cidadãos na definição de prioridades de investimento público. A sua especificidade reside na articulação entre a abertura procedimental à sua atuação e o enquadramento administrativo da decisão, o que o distingue de formas menos estruturadas de consulta pública. Por essa razão, a literatura tem tratado o OP não apenas como instrumento de ação cívica, mas também como um dispositivo dependente de condições organizacionais, de recursos administrativos e da capacidade de execução dos projetos aprovados (Cabannes, 2004; Pateman, 2012; Wampler et al., 2021).

Outra distinção relevante refere-se às modalidades consultiva e deliberativa do OP. No modelo consultivo, podem ser apresentadas propostas, mas a decisão final permanece concentrada na entidade pública. No modelo deliberativo, o processo inclui mecanismos de votação e de escolha direta dos projetos a financiar, reforçando a dimensão vinculativa do mecanismo e o grau de corresponsabilização dos

participantes (Lüchmann et al., 2021). Esta distinção é relevante porque mostra que a existência formal de um OP não permite, por si só, inferir níveis equivalentes de envolvimento, influência ou controlo social sobre a afetação dos recursos públicos.

Para além da dimensão procedimental, parte da literatura atribui ao OP uma função de aprendizagem cívica, na medida em que cria oportunidades regulares de envolvimento em processos de deliberação, de escolha e de acompanhamento de prioridades públicas (Lüchmann et al., 2021). Ainda assim, esses efeitos não devem ser presumidos automaticamente. O funcionamento efetivo do mecanismo continua dependente da estabilidade procedimental, da capacidade administrativa, da mobilização social e da forma como o processo é integrado na prática institucional dos governos locais (Pateman, 2012; Sintomer et al., 2012; Wampler et al., 2021).

No contexto europeu e, em particular, no caso português, o OP não reproduziu integralmente a lógica redistributiva associada à experiência pioneira de Porto Alegre. A sua institucionalização passou a articular-se diretamente com objetivos de transparência administrativa, aproximação entre a administração e os cidadãos e reforço da confiança nas instituições públicas (Bogo, 2020; Falanga, 2018). Nesse quadro, o mecanismo foi sendo incorporado sobretudo no plano municipal, onde encontrou condições diretas de operacionalização, adaptação procedimental e proximidade com os cidadãos.

Em Portugal, as primeiras experiências desenvolveram-se no início dos anos 2000, num percurso de disseminação progressiva em diferentes autarquias. A experiência de Lisboa adquiriu visibilidade neste processo, não apenas pela projeção pública alcançada, mas também pelo efeito de referência exercido sobre outras iniciativas locais (Allegretti & Antunes, 2014; Falanga, 2018). Posteriormente, o país passou também a registar iniciativas em escala supramunicipal, incluindo o Orçamento Participativo Portugal, bem como experiências dirigidas a públicos específicos e a contextos setoriais, o que evidencia uma ampliação do mecanismo para além do nível estritamente municipal (Falanga, 2018; Lüchmann et al., 2021).

A literatura sobre o caso português regista, contudo, uma expansão territorialmente desigual e institucionalmente heterogénea. As diferenças observam-se na dimensão das verbas, nos critérios de elegibilidade, nas modalidades de apresentação e votação das propostas e nos mecanismos de acompanhamento da execução. Têm sido igualmente assinalados problemas associados à reduzida expressão orçamental de muitas iniciativas, à descontinuidade de algumas experiências municipais, à desigualdade nos padrões de envolvimento cívico e às incertezas quanto à concretização dos projetos após a fase de votação (Bogo, 2020; Falanga, 2024; Sintomer et al., 2012).

Neste quadro, a observação situada de experiências concretas permite examinar como o OP é estruturado, ajustado e sustentado em realidades

administrativas e territoriais específicas, articulando a intervenção dos cidadãos, a validação técnica, a execução e a continuidade institucional. Tal perspectiva torna-se útil em municípios de pequena dimensão, onde a escala populacional, a densidade territorial, os padrões de sociabilidade local e os constrangimentos organizacionais podem influenciar simultaneamente a mobilização cívica, a seleção das propostas e a concretização dos projetos aprovados. É neste plano que se insere o caso de Penela.

3. METODOLOGIA E ENQUADRAMENTO DO CASO

O presente estudo adota uma estratégia qualitativa de investigação, estruturada em formato de estudo de caso e orientada por uma lógica indutiva. Esta opção metodológica permite analisar um fenómeno institucional num contexto territorial específico, com vista à identificação de elementos interpretativos relevantes para a compreensão do funcionamento do OP.

Essa abordagem mostra-se adequada ao objeto em análise, uma vez que o OP, enquanto dispositivo de governação local, depende da articulação entre regras formais, organização administrativa, padrões de mobilização dos cidadãos e condições concretas de implementação.

A investigação foi desenvolvida com base em três tipos principais de fontes. Em primeiro lugar, recorreu-se à análise documental, incidindo sobre regulamentos, documentação municipal e outros materiais institucionais relativos ao processo

participativo. Em segundo lugar, utilizaram-se dados estatísticos do concelho, com o objetivo de enquadrar o caso do ponto de vista demográfico e territorial. Em terceiro lugar, realizaram-se entrevistas semiestruturadas com elementos da Câmara Municipal de Penela diretamente ligados ao funcionamento do OP, o que permitiu recolher informação sobre a organização do processo, os procedimentos de execução e os mecanismos de acompanhamento adotados pela autarquia. Esta combinação de fontes possibilitou articular o enquadramento institucional, a informação contextual e os testemunhos de intervenientes com conhecimento direto do caso.

A escolha do estudo de caso decorre da natureza do problema de investigação. O artigo não se limita à descrição formal do OP, procurando antes analisar o modo como este é organizado, ajustado e mantido num município concreto. Esta opção permite observar a relação entre a intervenção dos cidadãos, a capacidade administrativa de execução e a continuidade institucional do processo, sem pressupor uniformidade entre os municípios.

Do ponto de vista empírico, Penela insere-se num contexto municipal de pequena dimensão, no qual a proximidade entre a administração e a população pode facilitar a circulação de informação, a adaptação procedimental e a visibilidade dos resultados, embora subsistam condicionantes associados à escala demográfica, à estrutura territorial e aos recursos disponíveis. Trata-se de um município localizado no distrito de Coimbra, com uma área de cerca de 135 km² e 5.611 habitantes em

2023 (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2023). Desde a reorganização administrativa de 2012/2013, o concelho encontra-se dividido em quatro freguesias: Cumeeira, Espinhal, Podentes e São Miguel, Santa Eufémia e Rabaçal.

A sua inclusão na análise relaciona-se igualmente ao percurso local do mecanismo. O OP foi implementado em Penela em 2014 e foi sendo ajustado ao longo do tempo, com alterações nas regras do processo, nas modalidades de intervenção dos cidadãos e na segmentação de públicos. Entre essas alterações inclui-se a criação do Orçamento Participativo Jovem (OPJ), com verba específica destinada a propostas apresentadas por jovens entre os 14 e os 30 anos (Câmara Municipal de Penela, 2023). Este percurso permite observar a adaptação do processo às características do concelho e às necessidades identificadas durante a sua aplicação.

No plano procedimental, o processo inicia-se com a aprovação, em reunião do executivo municipal, do valor máximo da dotação anual. Seguem-se as fases de apresentação de propostas, análise técnica, período de reclamações, decisão sobre reclamações, votação, divulgação e apresentação dos projetos vencedores. Concluído esse circuito, e desde que o valor total aprovado não ultrapasse a verba definida, os projetos selecionados são inscritos no orçamento municipal e nas Grandes Opções do Plano, instrumento de planeamento anual que define as

prioridades estratégicas e de investimento do município, para execução no ano seguinte. Deste modo, o OP articula a deliberação pública com procedimentos de validação técnica, de enquadramento orçamental e de execução administrativa (Câmara Municipal de Penela, 2023).

A partir destes elementos, o caso de Penela é analisado segundo três dimensões complementares: a participação comunitária, os procedimentos de execução das propostas aprovadas e os elementos associados à continuidade institucional da iniciativa.

4. ANÁLISE EMPÍRICA DO CASO DE PENELA

4.1. ENVOLVIMENTO CÍVICO E MOBILIZAÇÃO LOCAL

A evolução do OP no Município de Penela evidencia um aumento da participação ao longo das diferentes edições. Esse percurso tem estado associado a um processo contínuo de adaptação por parte da autarquia, designadamente no reforço da transparência, na diversificação dos canais de participação e na criação de mecanismos dirigidos a segmentos específicos da população. A edição de 2024 registou 14 propostas submetidas, 8 propostas admitidas à fase de votação e 2200 votantes, o que corresponde a uma das edições com maior participação desde a implementação da iniciativa. Estes dados permitem observar um alargamento da

adesão ao processo num concelho de pequena dimensão, marcado por condicionantes demográficas e territoriais próprias.

A mobilização local assenta não apenas na adesão espontânea dos cidadãos, mas também em redes associativas e em formas de intermediação comunitária. A presença de dirigentes ligados a movimentos associativos do concelho remete para o papel dessas estruturas na dinamização do processo. Em paralelo, a autarquia procurou reduzir assimetrias de acesso através de estratégias diferenciadas, incluindo sessões de divulgação em escolas, no caso dos jovens, e formas de contacto presencial dirigidas a segmentos da população mais afastados dos meios digitais. Esta combinação sugere que a adesão observada resulta de mecanismos concretos de ativação cívica e não apenas da existência formal do instrumento.

A diversificação dos canais de mobilização constitui outro elemento relevante. O recurso ao portal institucional, às redes sociais e a um espaço digital próprio do OP foi complementado por assembleias participativas e por sessões presenciais de esclarecimento. Acresce a introdução da votação por SMS, que simplificou o escrutínio e alargou as possibilidades de participação. Em conjunto, estes elementos apontam para um processo de ajustamento procedimental orientado a reforçar o acesso ao mecanismo participativo e a reduzir as respetivas barreiras.

4.2. EXECUÇÃO DAS PROPOSTAS E CAPACIDADE ADMINISTRATIVA

A análise do caso mostra que a viabilidade do OP não depende apenas da fase de votação, mas também da capacidade da autarquia de converter as propostas vencedoras em realizações concretas. Em Penela, a execução financeira dos projetos aprovados apresentou estabilidade, não se registando desvios entre o valor inicialmente previsto e o montante efetivamente executado. Essa estabilidade decorreu do enquadramento orçamental adotado, segundo o qual os valores são contratualizados com base na verba disponível no orçamento municipal, impedindo que os projetos ultrapassem o teto financeiro definido na proposta submetida a votação. Este mecanismo contribui para a previsibilidade orçamental e para a correspondência entre a decisão participativa e a execução financeira.

A estabilidade financeira não elimina, contudo, as dificuldades no plano da implementação material. O principal constrangimento identificado refere-se ao tempo necessário à concretização dos projetos, uma vez que os procedimentos administrativos, a contratação pública e as exigências técnicas podem prolongar a conclusão para além do horizonte inicialmente previsto.

A experiência local permite, assim, distinguir entre a estabilidade na execução orçamental e os ritmos diferenciados na execução física das iniciativas aprovadas. Esta distinção é relevante porque mostra que a credibilidade do processo não depende apenas da dotação disponível, mas também da capacidade administrativa de

transformar a decisão participativa em resultados concretos, dentro de prazos compatíveis com as expectativas geradas.

O acompanhamento da execução constitui outro elemento central. A autarquia recorre a contratos-programa e a mecanismos regulares de fiscalização assegurados por uma equipa municipal, com o objetivo de controlar as dimensões físicas e financeiras das propostas em curso. Nos casos em que os projetos são executados diretamente pelo município, os proponentes participam na validação do projeto e do respetivo caderno de encargos, o que introduz uma dimensão de seguimento partilhado. Esta articulação entre supervisão administrativa e acompanhamento por parte dos participantes aproxima-se da fase de implementação da lógica participativa presente no momento de seleção das propostas.

4.3. TRANSPARÊNCIA, ESCRUTÍNIO E CORRESPONSABILIZAÇÃO

O funcionamento do OP em Penela articula-se com mecanismos de transparência e escrutínio público que ultrapassam o momento da votação. A documentação analisada evidencia, neste plano, a importância dos relatórios da Comissão de Análise Técnica, nos quais são explicitadas as razões de aprovação ou rejeição das propostas com fundamentação técnica.

A estes elementos juntam-se a contratualização pública e a disponibilização de informação financeira pelo município, incluindo instrumentos de transparência administrativa e canais de denúncia. Estes mecanismos tornam visíveis os critérios

de admissibilidade, as decisões tomadas ao longo do processo e os instrumentos de controle da execução.

A corresponsabilização cívica também não se limita ao ato de votar. A evolução do número de votantes, de cerca de 550 em 2019 e 2020 para mais de 2200 em 2024, foi acompanhada pela diversidade das propostas apresentadas, incluindo projetos de requalificação urbana, iniciativas culturais imateriais e medidas enquadradas no OPJ. A coexistência de modalidades de voto digital e presencial reforçou a inclusão de diferentes segmentos da população no processo decisório, ao mesmo tempo que a manutenção de assembleias participativas e de espaços de debate presenciais ampliou as oportunidades de envolvimento no acompanhamento do processo.

Ao longo do tempo, a experiência local incorporou ajustamentos sucessivos, traduzidos em alterações como contratos-programa, sistema de votação híbrido, admissão de projetos imateriais e segmentação entre propostas locais e transversais. Estas mudanças demonstram que a transparência e o escrutínio não resultam apenas da publicitação de informação, mas também da reconfiguração do próprio processo em resposta a problemas identificados ao longo das diferentes edições. Neste sentido, a experiência de Penela permite observar uma relação entre a aprendizagem institucional, a visibilidade procedimental e o reforço da corresponsabilização entre a administração e os cidadãos.

4.4. CONTINUIDADE INSTITUCIONAL E ADAPTAÇÃO LOCAL

A continuidade do OP em Penela associa-se à sua progressiva institucionalização no âmbito da estratégia municipal. Essa institucionalização traduz-se na existência de regulamentos, na aplicação de normas e na integração administrativa e orçamental da iniciativa no âmbito do concelho. Em edições recentes, o processo foi acompanhado por dotações fixas na ordem dos 70.000 euros, o que indica recorrência orçamental e enquadramento administrativo regular. Estes elementos mostram que a manutenção do mecanismo depende da sua inscrição em rotinas formais de decisão, programação e execução no âmbito da administração local.

O caso evidencia igualmente uma relação entre continuidade e adaptação. A autarquia tem procurado mobilizar públicos mais jovens através do OPJ, não apenas como mecanismo de inclusão, mas também como forma de promover socialização cívica e reforçar a permanência futura da iniciativa. Os exemplos de projetos juvenis aprovados e implementados, como parques de skate e equipamentos de exercício físico ao ar livre, mostram a articulação entre a participação dos jovens, a visibilidade dos resultados e a continuidade do instrumento ao longo do tempo. Neste ponto, a continuidade institucional não decorre apenas da existência formal de regulamentos ou de verbas anuais, mas também da capacidade de gerar reconhecimento local do processo e de manter a sua relevância perante diferentes segmentos da população.

No seu conjunto, a experiência de Penela mostra que a manutenção do OP assenta numa articulação entre o acompanhamento administrativo, o ajustamento procedimental e mecanismos de inclusão orientados para diferentes públicos. A continuidade observada ao longo do percurso local depende, assim, menos de um automatismo institucional do que da capacidade da administração municipal de integrar o processo nas suas rotinas, responder a constrangimentos concretos e preservar condições de participação percebidas como significativas pelos cidadãos.

5. DISCUSSÃO

A análise do caso de Penela permite observar o OP para além da sua formulação normativa enquanto mecanismo de democracia participativa. No plano empírico, o que emerge não é apenas a existência formal de um dispositivo de participação, mas também a articulação entre a mobilização dos cidadãos, o enquadramento administrativo e a capacidade de acompanhar a execução.

Esta articulação adquire particular significado em municípios de pequena dimensão, marcados por baixa densidade populacional, envelhecimento demográfico e reduzida escala administrativa, fatores que podem influenciar tanto a mobilização cívica quanto a concretização das propostas aprovadas.

Nestes contextos, a proximidade entre a administração e a população pode facilitar a circulação de informação, a adaptação procedimental e a visibilidade dos

resultados, embora subsistam condicionantes associados à escala demográfica, à estrutura territorial e aos recursos disponíveis.

Os resultados obtidos mostram que a continuidade do processo não decorre apenas da abertura formal de mecanismos de intervenção por parte dos cidadãos. A sua permanência ao longo do tempo associa-se a uma combinação de fatores institucionais, entre os quais se destacam a existência de regras formais, a integração do mecanismo no orçamento municipal e nas Grandes Opções do Plano, a definição de dotações anuais e a manutenção de procedimentos regulares de acompanhamento. Estes elementos confirmam que a estabilidade do OP depende de condições organizacionais que vão além da dimensão simbólica do seu desenho formal e remetem à sua incorporação nas rotinas da administração pública. Esta leitura é consistente com a literatura que sublinha a dependência do OP relativamente à capacidade administrativa, à estabilidade procedimental e ao enquadramento institucional em que é aplicado (Cabannes, 2004; Pateman, 2012; Wampler et al., 2021).

A evolução da adesão ao processo constitui, neste quadro, um elemento central de interpretação. O aumento do número de propostas e de votantes ao longo das várias edições aponta para um processo de maior visibilidade e de enraizamento local. Ainda assim, esse crescimento não deve ser lido apenas em termos quantitativos. A análise desenvolvida mostra que a mobilização foi apoiada por

mecanismos concretos, incluindo sessões presenciais, divulgação nas escolas, recurso a canais digitais, utilização das redes sociais e a introdução de votação por SMS. Em consequência, a adesão observada associa-se a uma estratégia de ampliação dos meios de acesso ao processo e de redução de obstáculos ao seu uso. O OPJ reforça esta leitura, ao introduzir públicos mais jovens nas práticas formais de deliberação e decisão e ao contribuir simultaneamente para a renovação do público envolvido e para a continuidade futura da iniciativa.

A execução das propostas aprovadas introduz uma dimensão adicional na leitura do caso. A experiência de Penela mostra que a consistência do funcionamento do OP não depende apenas da abertura do processo participativo, mas também da capacidade de converter propostas vencedoras em resultados concretos. A ausência de desvios financeiros entre o montante previsto e o valor executado indica um enquadramento orçamental estável e mecanismos de controlo que limitam a discrepância entre a decisão e a execução. Todavia, essa estabilidade não elimina constrangimentos no plano material, sobretudo no que respeita ao tempo necessário à concretização dos projetos. A articulação entre a intervenção dos cidadãos e a execução não surge, assim, como automática ou linear, permanecendo dependente de ritmos administrativos, de exigências técnicas e de procedimentos formais próprios da gestão municipal. Esta distinção entre estabilidade financeira e

temporalidade da implementação permite qualificar a análise do OP para além do momento da votação.

A transparência e o escrutínio constituem igualmente dimensões centrais. A contratualização pública, a disponibilização de informação financeira e os mecanismos de apreciação e acompanhamento da execução mostram que o processo foi sendo estruturado de modo a tornar visíveis os critérios de admissibilidade, as razões de aprovação ou rejeição e os instrumentos de controlo dos projetos selecionados.

Neste caso, a transparência não se reduz à divulgação de informação, mas articula-se com procedimentos de validação, monitorização e acompanhamento que tornam o processo mais inteligível para os participantes. Ao mesmo tempo, a existência de assembleias participativas, de espaços de debate presencial e de acompanhamento por parte dos proponentes sugere que a corresponsabilização cívica se prolonga para além do ato de votar, incidindo também no acompanhamento das propostas aprovadas.

Outro aspeto relevante prende-se com a relação entre a adaptação local e a continuidade institucional. O caso de Penela mostra que a manutenção do OP não depende exclusivamente da existência formal de regulamentos ou de dotações anuais. Os ajustamentos introduzidos ao longo do tempo, entre os quais o OPJ, a admissão de projetos imateriais, a segmentação entre propostas locais e transversais

e a combinação entre modalidades presenciais e digitais, indicam um processo de aprendizagem institucional assente na resposta a constrangimentos concretos do território. Neste sentido, a continuidade observada parece decorrer da capacidade da administração local de reconfigurar o mecanismo sem o descaracterizar, preservando simultaneamente a sua inteligibilidade procedimental e a sua relevância para diferentes segmentos da população.

Em termos analíticos, a experiência examinada sugere que a sustentabilidade do OP em municípios de pequena dimensão depende da articulação entre três dimensões centrais: participação, execução e continuidade institucional. Quando observadas isoladamente, estas dimensões oferecem apenas uma leitura parcial do processo. O caso de Penela mostra, pelo contrário, que a compreensão do funcionamento do OP requer a análise conjunta da mobilização dos cidadãos, dos mecanismos administrativos de validação e de acompanhamento e das condições que permitem a permanência do dispositivo ao longo do tempo.

6. CONCLUSÃO

O presente artigo analisou o OP no Município de Penela, com foco em três dimensões centrais: o envolvimento cívico, a execução das propostas aprovadas e a continuidade institucional da iniciativa. A análise mostrou que o funcionamento local deste processo não pode ser compreendido apenas como a abertura formal de

canais de participação. O caso evidencia a articulação entre a mobilização cidadã, o enquadramento procedimental e a capacidade administrativa de acompanhamento, elementos que sustentam a permanência da iniciativa ao longo do tempo.

No plano empírico, os resultados registam um aumento da adesão ao processo ao longo das várias edições, acompanhado da diversificação dos canais de mobilização e da introdução de mecanismos dirigidos a segmentos específicos da população, como o OPJ. Em paralelo, a execução financeira dos projetos aprovados apresenta estabilidade, embora persistam constrangimentos associados ao prazo de implementação e às exigências técnicas e administrativas para a sua concretização. A continuidade observada surge, neste contexto, associada à integração do processo no orçamento municipal e aos procedimentos regulares de acompanhamento e controlo.

Em termos analíticos, o estudo sugere que a eficácia do OP em municípios de pequena dimensão não depende exclusivamente da escala populacional nem do volume financeiro mobilizado. A experiência de Penela mostra, antes de mais, a relevância da articulação entre a intervenção dos cidadãos, a execução e a adaptação institucional às características do território. Nesta perspetiva, o concelho não deve ser entendido como caso representativo do conjunto dos municípios portugueses, mas como evidência situada de como este tipo de processo pode ser organizado, ajustado e mantido num contexto local específico.

O estudo apresenta, contudo, limitações. A análise incide sobre um único caso e apoia-se em documentação institucional, dados locais e um número limitado de entrevistas, o que restringe o alcance comparativo dos resultados. Embora não autorize generalização automática para outros contextos municipais, o estudo permite compreender de que modo os mecanismos participativos são organizados, ajustados e sustentados no interior da governação municipal.

Investigações futuras poderão aprofundar esta linha de trabalho por meio da comparação entre municípios de pequena dimensão, da inclusão de novos atores institucionais e cívicos e da análise dos efeitos territoriais e sociais dos projetos aprovados. Ainda assim, a experiência de Penela mostra que a observação detalhada de contextos locais continua a oferecer elementos úteis para compreender como a participação dos cidadãos é enquadrada e sustentada no âmbito da governação municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allegretti, G., & Antunes, S. (2014). The Lisbon participatory budget: Results and perspectives on an experience in slow but continuous transformation. *Field Actions Science Reports, Special Issue 11*, 1–10.
- Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton University Press.

- Bogo, R. S. (2020). *A evolução e distribuição territorial do orçamento participativo em Portugal* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Santa Catarina]. Repositório Institucional da UFSC.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27–46.
- Câmara Municipal de Penela. (2023). *Regulamento do Orçamento Participativo de Penela*.
- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. (2023). *Concelho de Penela: Estatísticas regionais*.
- Dias, N. (Ed.). (2014). *Hope for democracy: 25 years of participatory budgeting worldwide*. In Loco Association.
- Falanga, R. (2018). O Orçamento Participativo Portugal (OPP): Que modelo de scaling up? *Boletim de Análise Político-Institucional*, 14, 55–64.
- Falanga, R. (2024). *Scaling participatory budgets: Pitfalls and potentialities from multiple scales in Portugal*. *Local Development & Society*, 5(3), 639–655. <https://doi.org/10.1080/26883597.2023.2181704>
- Lüchmann, L., Martelli, C. G., & Taborda, L. (2021). *Desafios do Orçamento Participativo: um estudo no Brasil (Araraquara-SP) e em Portugal (Cascais)*. *Estudos de Sociologia*, 25(50). <https://doi.org/10.52780/res.14726>
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Röcke, A., & Allegretti, G. (2012). Transnational models of citizen participation: The case of participatory budgeting. *Journal of Deliberative Democracy*, 8(2), Article 9.
- Wampler, B., McNulty, S. L., & Touchton, M. (2021). *Participatory budgeting in global perspective*. Oxford University Press.