

# Municípios e Inovações Democráticas

Roberto Falanga, José Duarte Ribeiro, João Moniz, José Santana Pereira, Laura Pomesano, Cristel Lopes, Daniel Silva



**anos de participação cívica  
em Portugal**

## ÍNDICE

2

Resumo

3

Nota Metodológica  
Projeto

4-8

Resultados Principais

9-11

Recomendações

**Foto de capa:**  
Fotografia de Alexandre Alves Costa.  
(25 de janeiro de 1975).  
Plenário ESBAF.  
Fundo Alves Costa. Porto, Portugal:  
Centro de documentação 25 de Abril  
da Universidade de Coimbra.

## RESUMO

Este Policy Brief sintetiza os resultados do estudo realizado no âmbito do projeto **“Inovações Democráticas em Portugal”**, numa parceria entre o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e a Fundação Calouste Gulbenkian. Conta com o apoio da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), da Associação Nacional de Assembleias Municipais (ANAM) e da Plataforma internacional Participedia, sobre as práticas de participação cívica desenvolvidas nos 308 municípios portugueses desde a Revolução de Abril até 2024. As **545 práticas** identificadas em **211 concelhos** revelam trajetórias e padrões ao longo de **50 anos de democracia**, destacando-se uma grande diversidade de experiências em todo o território.

O estudo evidencia **três grandes oportunidades e desafios**. No plano social, a inclusão de pessoas que vivem em concelhos com menores níveis de escolaridade e rendimento, em particular nalgumas áreas das políticas públicas, continua limitada. Assim, considerando que as inovações democráticas procuram envolver ativamente cidadãos afastados de mecanismos tradicionais, como as eleições, este aspeto evidencia um potencial significativo de investimento.

Politicamente, as práticas identificadas são maioritariamente promovidas pelos municípios e integradas nos processos de decisão pública. No entanto, persistem **problemas de sustentabilidade ao longo do tempo**, que sugerem fragilidades ao nível da institucionalização dessas práticas no aparelho do Estado. Por fim, no plano territorial, apesar da existência de iniciativas de grande interesse em todo o país, observa-se uma **maior concentração em zonas urbanas** e no litoral. Este dado revela **fragilidades na difusão em contextos rurais**, semirurais e do interior, o que limita o pleno aproveitamento do potencial democrático dessas práticas.



## NOTA METODOLÓGICA

O estudo adotou uma abordagem multimétodo e multifásica, e visou confirmar dados obtidos a partir de diferentes fontes, cobrindo o período em análise entre 1974 e 2024. Esta estratégia empírica permitiu recolher informação sistemática sobre 545 práticas em 211 concelhos. Para além da triangulação metodológica realizada pela equipa de investigação, a informação foi verificada pelos próprios municípios, permitindo a disponibilização de uma base de dados aberta e georreferenciada no site do projeto<sup>1</sup>.

Ao longo de 2025, foi aplicado um **inquérito** aos 308 municípios (com uma **taxa de resposta de 22,1%**), que permitiu identificar 108 práticas distintas. Em segundo lugar, realizou-se uma **análise documental exaustiva**, baseada na consulta de **40 jornais regionais**, da Agência Lusa e de alguns repositórios de organizações da sociedade civil, que possibilitou a identificação de 483 práticas. Após um processo de refinação e verificação das informações obtidas, foram confirmadas 545 das 591 práticas identificadas no total.

Por fim, desenvolveram-se três estudos de caso qualitativos em **Évora, Lisboa e Porto**, com pesquisa em arquivos fotográficos e entrevistas semiestruturadas a 12 participantes, entre decisores políticos, profissionais e investigadores.

545 práticas  
211 concelhos

Análise  
1974-2024

3 estudos  
qualitativos

## PROJETO

**Título:** Inovações Democráticas em Portugal (IDP):  
50 anos de práticas de participação cívica nos municípios portugueses.

**Financiamento:** Programa Cidadãos Ativos da Fundação Calouste Gulbenkian (FCG).

**Instituição Proponente:** Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa).

**Parceiros:** Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP),  
Associação Nacional das Assembleias Municipais (ANAM) e Plataforma Participedia.

**Equipa:** Coordenada por Roberto Falanga, integrando investigadores do ICS-ULisboa e do ISCTE-IUL.



### Coordenação



### Financiamento



### Colaboração



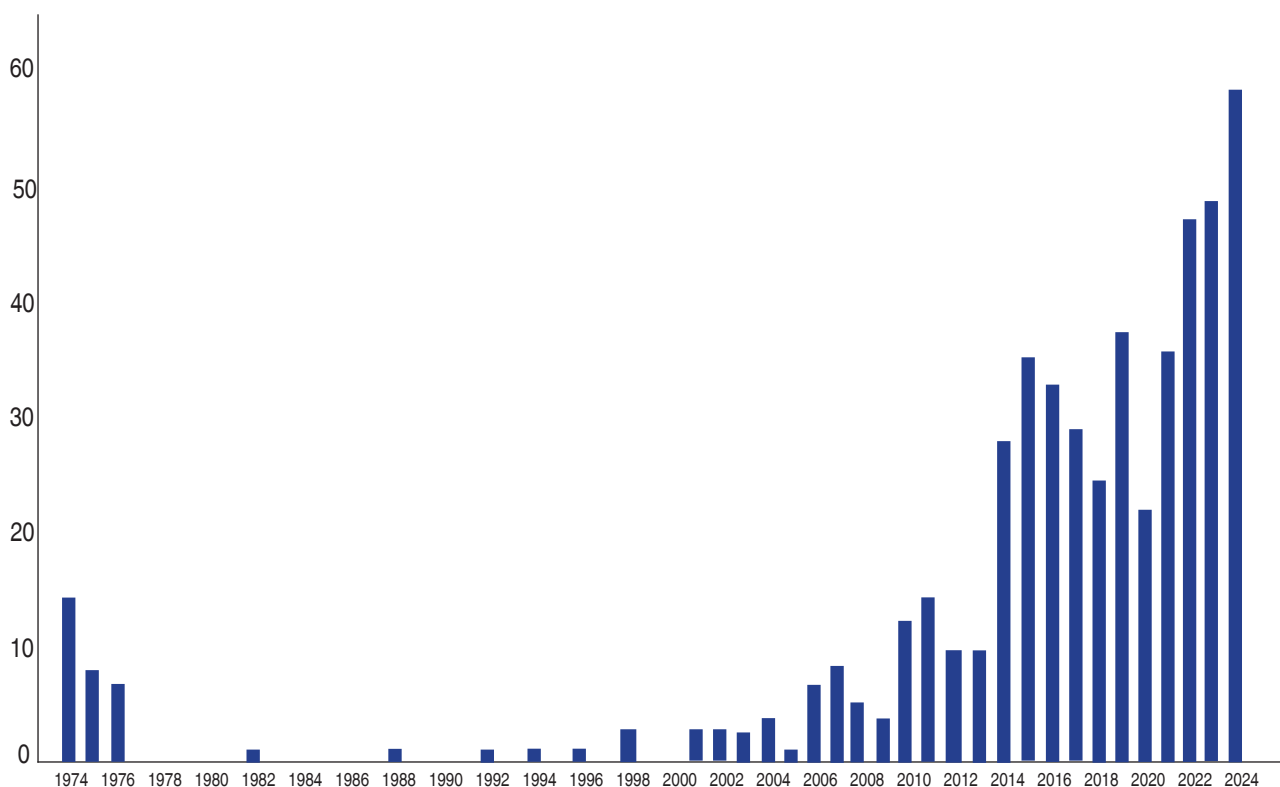
<sup>1</sup> <https://inovacoes-democraticas.pt/>

## 1 RESULTADOS PRINCIPAIS

O estudo realizado no âmbito do projeto “**Inovações Democráticas em Portugal**” apresenta resultados sobre as práticas de participação cívica desenvolvidas nos 308 municípios portugueses desde a Revolução de Abril até 2024. Através da abordagem descrita anteriormente, foram identificadas **545 práticas em 211 concelhos**, revelando trajetórias e padrões emergentes, que são discutidos nos próximos parágrafos<sup>2</sup>.

Entre essas práticas, o **Orçamento Participativo** destaca-se como a modalidade dominante (40%), seguido das **Assembleias de Crianças e Jovens** (13,2%) e das operações do **Serviço de Apoio Ambulatório Local** (SAAL) (5,3%).

**Gráfico 1** - Número de inovações democráticas identificadas por ano (1974 - 2024).

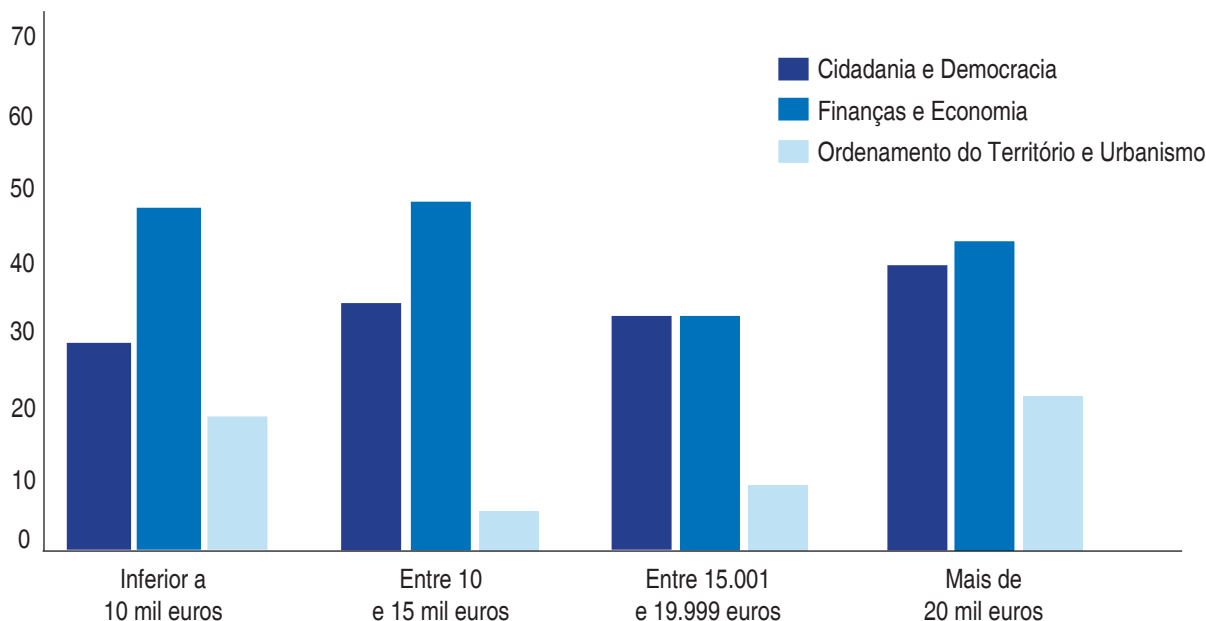


Este Policy Brief destaca **oportunidades e desafios** de natureza social, política e territorial, que ajudam a organizar alguns dos resultados obtidos e que serão objeto de algumas recomendações. Em primeiro lugar, do ponto de vista social, apesar de as inovações democráticas apostarem na participação de cidadãos com maiores dificuldades e/ou menor interesse noutros mecanismos, como os momentos eleitorais, a inclusão de pessoas que vivem em contextos que apresentam níveis de escolaridade e rendimento mais baixos, destaca-se como o principal desafio social em muitas áreas das políticas públicas.

Nos Gráficos 2 e 3, apresentam-se os **dados sobre participação, cruzados com rendimento e escolaridade**, nas três áreas de políticas que resultaram mais frequentes no nosso estudo: Cidadania e Democracia, Finanças e Economia e Ordenamento do Território e Urbanismo.

<sup>2</sup> Destaca-se que, nos 211 municípios, incluem-se 205 municípios com uma ou mais práticas registadas, e 6 municípios (Montijo, Sines, Alvaiázere, Castanheira de Pera, Figueiró dos Vinhos e Castro Marim) que aparecem apenas uma vez associados a 7 práticas desenvolvidas por múltiplos municípios. Para mais informações, consultar a nossa base de dados em: <https://inovacoes-democraticas.pt/>

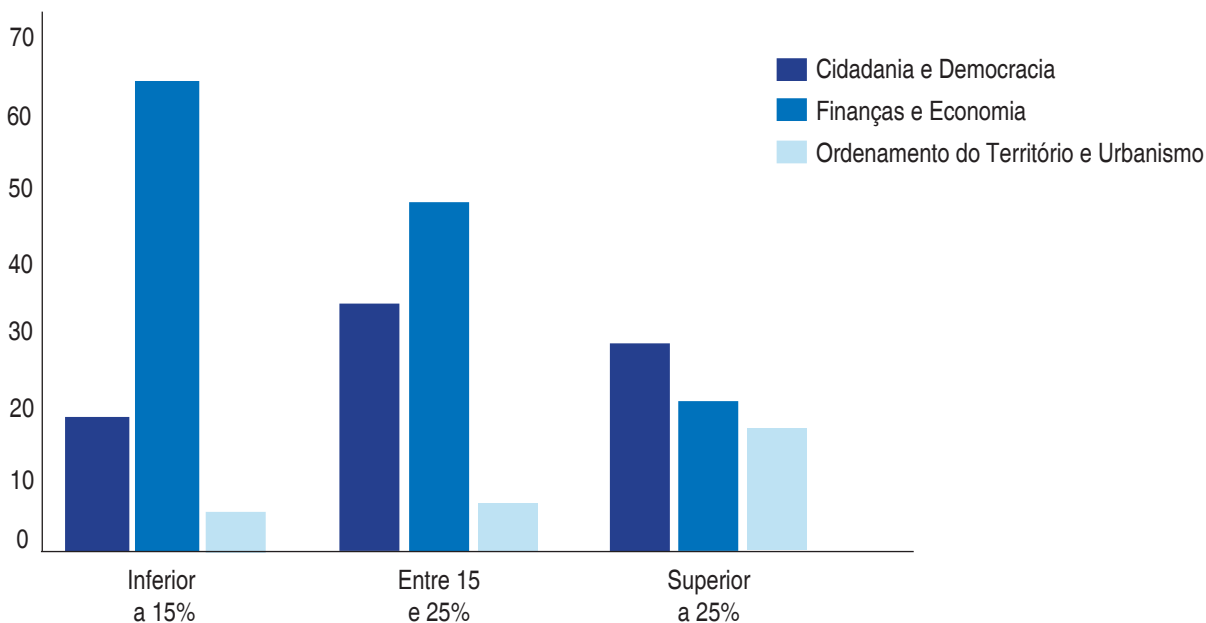
**Gráfico 2** - Número de inovações democráticas identificadas por rendimento



Como mostra o Gráfico 2, o **rendimento médio do município influencia**, embora de forma diferenciada, a participação nas três áreas de políticas públicas de maior expressão. Em particular, observa-se que a participação de cidadãos em contextos que apresentam níveis de rendimento mais baixos é proeminente na área de Finanças e Economia e, em menor grau, em Ordenamento do Território e Urbanismo.

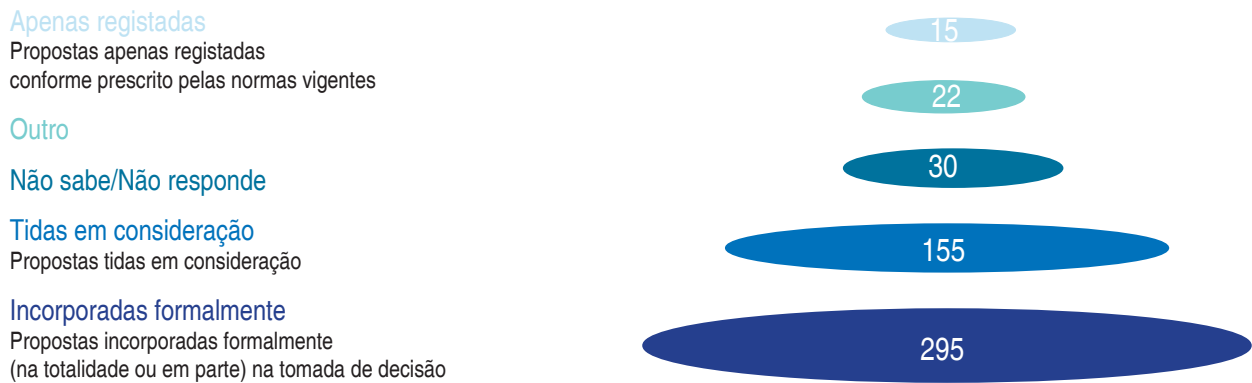
No Gráfico 3, apresenta-se um novo cruzamento entre situação profissional e nível de escolaridade superior, confirmando-se uma participação menos acentuada em concelhos socioeconomicamente mais favorecidos na área de Finanças e Economia.

**Gráfico 3** - Número de inovações democráticas identificadas por população empregada com ensino superior



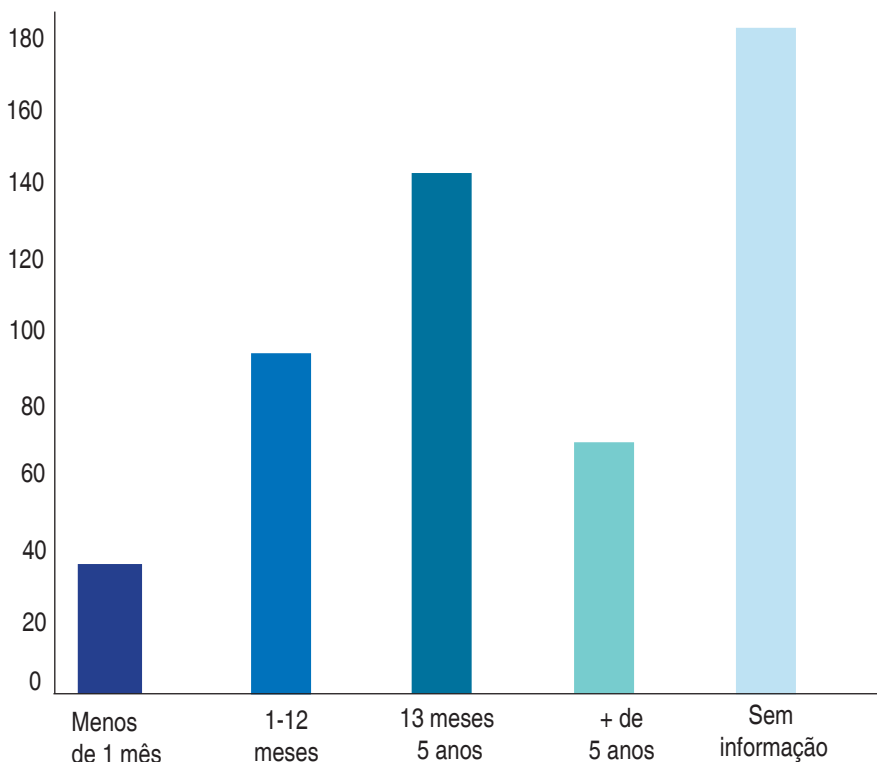
Em segundo lugar, do ponto de vista político, observa-se que a maioria das práticas analisadas é promovida pelos municípios e que, em 295 (54,5% dos casos), as propostas elaboradas no âmbito das inovações democráticas são formalmente **incorporadas nos processos de tomada de decisão**. Ao analisar a sustentabilidade dessas práticas, e apesar de um número significativo ultrapassar um ano de existência, persiste um conjunto de desafios relacionados com a sua continuidade ao longo do tempo. Este problema remete para a capacidade política e institucional de incorporar não apenas as propostas, mas as próprias práticas de participação cívica no aparelho e no funcionamento do Estado, aos vários níveis.

**Gráfico 4** - Número de inovações democráticas identificadas por incorporação de propostas



No Gráfico 4, assinala-se que a **incorporação das propostas** apresentadas pelos munícipes no âmbito das inovações democráticas é **significativa**. Ainda assim, continua a existir um **número relevante de práticas que não ultrapassaram os cinco anos** de existência ou sobre as quais não foi possível recolher informação, conforme ilustrado no Gráfico 5.

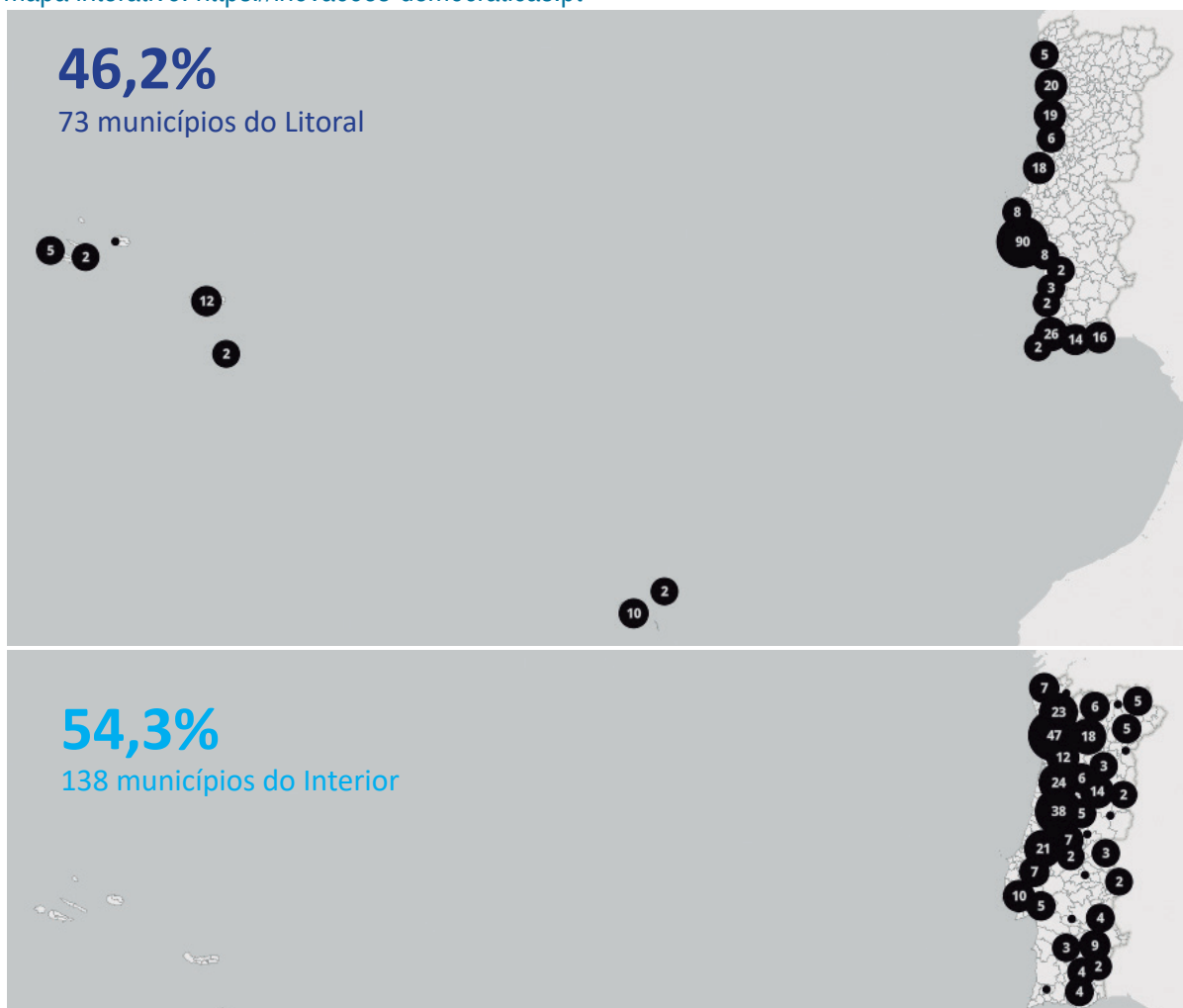
**Gráfico 5** - Número de inovações democráticas identificadas por duração



Em terceiro lugar, do ponto de **vista territorial**, a difusão das inovações democráticas apresenta uma clara **predominância em territórios urbanos do litoral**. Sem descurar a relevância das práticas registadas em áreas menos urbanizadas, tanto do litoral como do interior, destaca-se a existência de desafios específicos associados à implementação e consolidação equilibrada de inovações democráticas no país. Este desafio alinha-se com clivagens existentes em diversos campos da ação pública, que retratam um país a várias velocidades, contribuindo para uma reflexão mais aprofundada sobre o potencial, nem sempre plenamente aproveitado, deste tipo de práticas em todo o território nacional.

**Imagem 1:** Distribuição territorial de inovações democráticas: litoral vs interior

Ver mapa interativo: <https://inovacoes-democraticas.pt>



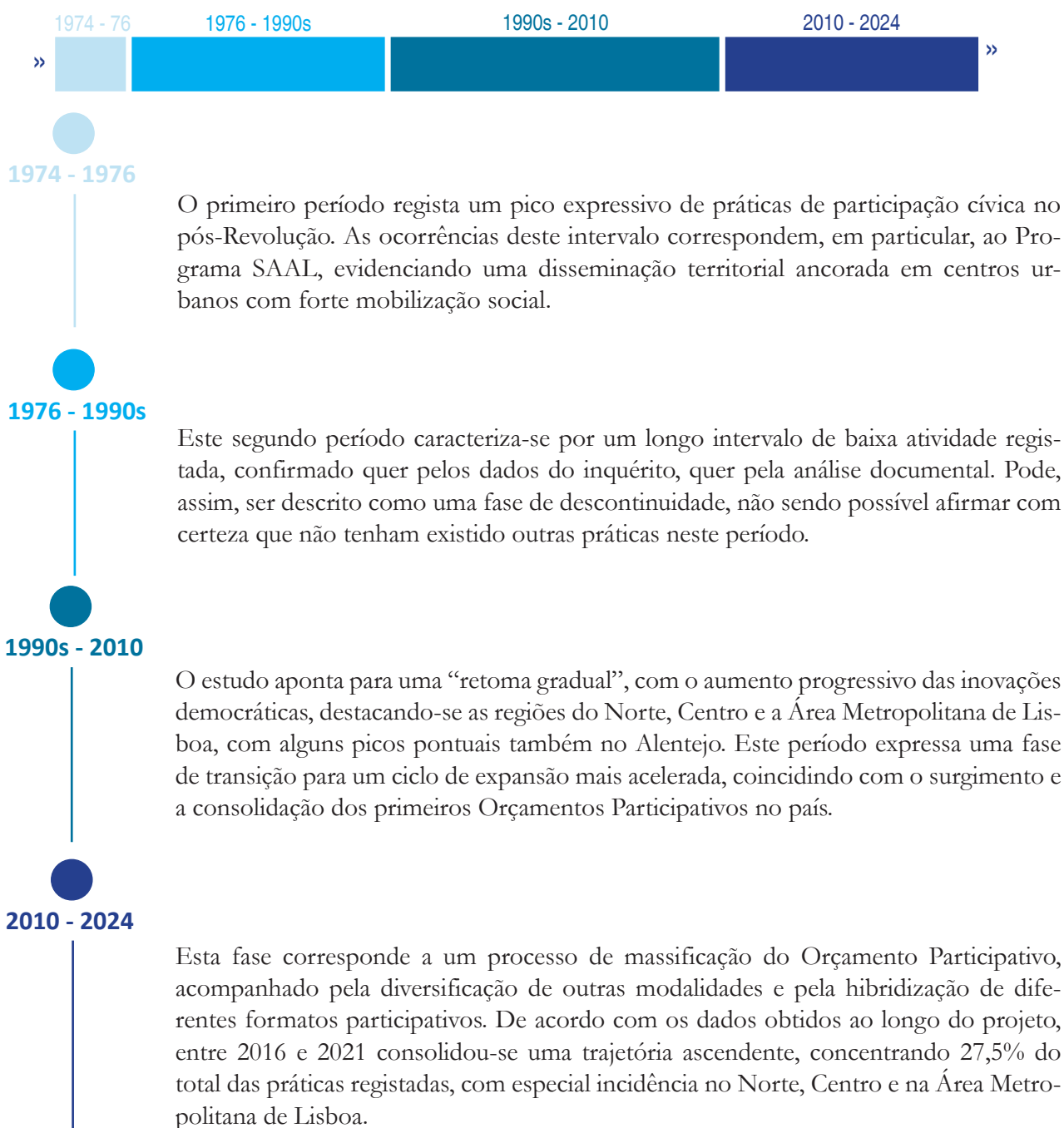
A Imagem 1 evidencia o **desequilíbrio** que emerge dos dados recolhidos relativamente às inovações democráticas realizadas em áreas do litoral, quando comparadas com o interior. Conforme mostra a imagem acima, os 73 municípios litorais concentram 46,2% do total de práticas, enquanto os 138 municípios do interior reúnem 54,3%<sup>3</sup>.

<sup>3</sup>. A lista de municípios do “litoral” foi extrapolada com base na relação territorial com a linha de costa e com frentes estuarinas (nomeadamente nos estuários do Tejo e do Sado), incluindo concelhos com interface marítima e/ou estuarina, através de uma selecção espacial por intersecção em ArcGIS Pro entre os limites municipais e a geometria da linha de costa obtida a partir do serviço WFS — Linha de costa (IH, Instituto Hidrográfico), disponível em: [https://webgeo4.hidrografico.pt/geoserver/hydrography/coalne\\_150k/ows?service=WFS&version=2.0.0&request=GetCapabilities](https://webgeo4.hidrografico.pt/geoserver/hydrography/coalne_150k/ows?service=WFS&version=2.0.0&request=GetCapabilities) (consultado em 22/02/2026).

A diferença residual é devida ao critério cartográfico que atribui um ponto por cada prática em cada município, gerando múltiplas marcações quando a mesma prática envolve várias autarquias. Acresce que, das sete práticas intermunicipais identificadas, três abrangem municípios simultaneamente litorais e interiores, contribuindo para a divergência entre o número de práticas e a sua representação territorial.

## 1.1 TRAJETÓRIAS

As trajetórias identificadas através do estudo podem ser organizadas em quatro macrofases históricas distintas:



## 1.2 PADRÕES

O estudo revela dois padrões principais de inovação democrática em Portugal: **Orçamentos Participativos** predominantes em municípios de menor dimensão, menos densos em termos populacionais, demograficamente mais envelhecidos e com rendimentos médios mais baixos. **Outras modalidades participativas** concentradas em grandes centros urbanos, com rendimentos médios mais elevados e níveis de escolaridade superiores, onde se observa maior diversificação das práticas de participação cívica.

## 2 RECOMENDAÇÕES

*Seguem-se três blocos de recomendações que visam introduzir no debate público algumas das aprendizagens retiradas do estudo, com destaque para os âmbitos social, político e territorial.*

### 2.1 ÂMBITO SOCIAL

As seguintes recomendações centram-se na mitigação do **risco de “elitização”** da participação e na garantia de que a participação cívica não dependa exclusivamente do capital simbólico dos cidadãos.

#### R1 Minimizar os efeitos da autosseleção

Os dados indicam que municípios com níveis mais elevados de rendimento e escolaridade tendem a concentrar a participação cívica em torno de temas associados à área da “Cidadania e Democracia”. A isto acresce o recurso frequente a métodos como o convite ou a inscrição prévia, que podem favorecer o recrutamento de participantes com mais recursos, tempo disponível e capital social.

Recomenda-se, assim, a diversificação das áreas de atuação da inovação democrática, bem como a adoção de estratégias de recrutamento proativas, incluindo mecanismos como o sorteio, que promovam maior inclusão social e intergeracional.

#### R2 Fomentar a capacitação e a literacia cívica

Os cidadãos que vivem em contextos de maior vulnerabilidade e que se encontram em situações de maior fragilidade enfrentam múltiplos obstáculos à participação, nomeadamente limitações no acesso a recursos materiais, simbólicos e institucionais. Destaca-se ainda a importância de promover a capacitação e a literacia cívica como instrumentos de inclusão de cidadãos que vivem em contextos com diferentes níveis de escolaridade e rendimento.

Recomenda-se, em particular, que municípios com menor capital económico e escolar apostem em abordagens de proximidade e acompanhamento técnico, capazes de construir percursos de transformação concreta dos territórios. A massificação das Assembleias de Crianças e Jovens constitui, neste contexto, uma oportunidade estratégica para aprofundar ferramentas de educação democrática com impacto real e duradouro.



Fotografia de Alexandre Alves Costa. Plenário dos moradores do Porto no Pavilhão dos Desportos. Fundo Alves Costa. Porto, Portugal: Centro de documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra

## 2.1 ÂMBITO POLÍTICO

As seguintes recomendações visam garantir que as inovações democráticas — em especial os Orçamentos Participativos — sejam **sustentáveis, influentes e institucionalmente consolidadas**.

### R1 Promover a sustentabilidade para além dos mandatos políticos

Muitas práticas identificadas revelam elevada vulnerabilidade aos ciclos eleitorais e à mudança de executivos municipais. No caso do Orçamento Participativo, os dados apontam para a necessidade de acompanhar a forma como partidos de centro-esquerda e centro-direita continuarão a integrar esta prática nas suas agendas de governação. Este padrão sugere que o Orçamento Participativo - à semelhança de outras inovações democráticas - possui potencial de enraizamento transversal ao espectro político. Tal reforça a recomendação de criação de suportes legais e regulamentares robustos, que permitam integrar práticas frequentemente episódicas em estratégias institucionais mais estáveis, permeáveis e duradouras.

### R2 Reforçar o vínculo institucional das propostas dos cidadãos

Apesar do registo significativo de propostas incorporadas na tomada de decisão, verifica-se que o vínculo formal é menos robusto em algumas áreas das políticas públicas. A este desafio soma-se a importância de garantir a continuidade das práticas de inovação democrática em diferentes gestões partidárias nos próprios municípios, como demonstrado no caso do Orçamento Participativo.

Recomenda-se, assim, a criação de mecanismos institucionais de feedback que não apenas acompanhem a incorporação das propostas na decisão final, mas também a sua implementação, manutenção e transformação ao longo do tempo, no quadro de práticas participativas continuadas.



Fotografia de Alexandre Alves Costa. (25 de janeiro de 1975). Plenário ESBAP. Fundo Alves Costa. Porto, Portugal: Centro de documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra.

## 2.3 ÂMBITO TERRITORIAL

Por fim, as seguintes recomendações reconhecem que a inovação democrática se manifesta de **forma diferenciada** em função da geografia e da escala dos concelhos portugueses.

### R1 Valorizar as inovações democráticas em municípios de menor dimensão

Contrariando, em certa medida, a ideia de que a inovação democrática é um fenómeno predominantemente urbano e metropolitano, o estudo demonstra a vitalidade existente em concelhos de menor dimensão. No caso do Orçamento Participativo, destaca-se o papel de municípios com menos de 50 mil habitantes e densidade igual ou inferior a 150 habitantes/km<sup>2</sup>.

Recomenda-se, por isso, o apoio contínuo e estruturado a concelhos de baixa densidade e maior envelhecimento demográfico, através de redes e parcerias intermunicipais, cooperação institucional e apoio técnico externo especializado.

### R2 Superar leituras dicotómicas urbano/rural e litoral/interior

O estudo aponta para a necessidade de ultrapassar leituras simplificadoras assentes em dicotomias rígidas, que tendem a reduzir a complexidade territorial do país. Embora algumas tendências confirmem o protagonismo de áreas urbanas do litoral, a análise cartográfica e os estudos de caso revelam diferenças significativas que indicam múltiplos caminhos para o enraizamento da inovação democrática em territórios diversos.

Recomenda-se, assim, o reforço do capital socioeconómico e do apoio institucional em territórios com menos recursos, como condição estruturante para o fortalecimento da participação cívica e da democracia local.



Fotografia de Sergio Fernandez. (s.d.). Reunião de Moradores do Bairro do Leal. Fundo Alves Costa. Porto, Portugal: Centro de documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra



OBSERVATÓRIO SOCIEDADE EM MUDANÇA



O Observatório Sociedade em Mudança (OSeM) é o observatório interdisciplinar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa), constituído em 2024. A sua principal missão é divulgar o conhecimento científico produzido no ICS-ULisboa sobre a realidade portuguesa, incentivar a troca de informação com audiências alargadas e diversificadas bem como potenciar a coprodução de conhecimento, de forma acessível, com esses públicos.

Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UID/50013/2025 e LA/P/005172020.

ISBN 978-972-671-853-6;[Título: Municípios e Inovações Democráticas - 50 Anos de participação cívica em Portugal];[Autor: Roberto Falanga];[Co-autor(es): José Duarte Ribeiro, João Moniz, José Santana Pereira, Laura Pomesano, Cristel Lopes, Daniel Silva ];[Suporte: Impresso];[Formato: Brochado]

**Como citar:** Falanga, R., Ribeiro, J.D., Moniz, J., Pereira, J.S., Pomesano, L., Lopes, C., Silva, D. (2026). *Policy Brief: Municípios e Inovações Democráticas - 50 Anos de participação cívica em Portugal*. Lisboa: Observatório Sociedade em Mudança (OSeM). Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. DOI 10.57854/vmmg-3a10/ulisboaics.2026



UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS



Fundação  
para a Ciência  
e a Tecnologia