

# Formas de participação em normativos patrimoniais. Ensaio de contextualização nos modelos da democracia participativa e deliberativa

*Forms of participation in patrimonial norms. Contextualization essay on participatory and deliberative democracy models*

Clara Bertrand Cabral\*

Ana Pereira Roders\*\*

Rosana Albuquerque\*\*\*

\* Universidade Aberta, Portugal; clara@cabral.pt

\*\* Departamento de Engenharia e Tecnologia Arquitetónica, Technische Universiteit Delft, Países Baixos; A.R.Pereira-Roders@tudelft.nl

\*\*\* Centro de Estudos das Migrações e Relações Interculturais, Universidade Aberta, Portugal; Rosana.Albuquerque@uab.pt

## Resumo

O contributo da participação alargada como meio de dar voz a todos os indivíduos e comunidades é desde há muito reconhecida pelas Nações Unidas, constituindo pedra basilar da democracia e da boa governação, refletida na implementação de processos participativos nas diversas áreas da sociedade, incluindo a do património cultural. O estudo apresentado consiste na análise de conteúdo de 15 documentos normativos internacionais na área do património cultural abrangendo um arco temporal entre 1962 e 2019, a fim de identificar as formas de participação recomendadas com referência a seis categorias de participação definidas com base na análise da literatura sobre o tema. Para tal foi desenvolvido um *Thesaurus* de termos e expressões relacionados com cada uma das categorias, designadamente a informação, a consulta, a intervenção, a parceria, a decisão e uma categoria residual genérica, e examinada a sua frequência de utilização em cada normativo patrimonial. O estudo é enquadrado pelos modelos da democracia participativa e deliberativa, procurando estabelecer-se uma relação temporal entre estes e as formas de participação identificadas. Pretende-se que este estudo exploratório

possa ser futuramente ampliado a um maior número de normativos patrimoniais para aferir a exequibilidade da metodologia desenvolvida, contribuindo para a adoção de normativos patrimoniais mais objetivos e precisos.

**Palavras-chave:** democracia deliberativa; democracia participativa; normativos patrimoniais; ICOMOS; participação; património cultural; UNESCO

---

### Abstract

The contribution of broad participation as a means of giving voice to all individuals and communities has long been recognized by the United Nations, constituting a cornerstone of democracy and good governance, reflected in the implementation of participatory processes in different areas of society, including cultural heritage. This study consists in the content analysis of 15 international heritage doctrinal documents covering a time span from 1962 to 2019, in order to identify the recommended forms of participation, with reference to six participation categories defined through the analysis of the literature on the topic. A Thesaurus of terms and expressions related to each category was developed, namely information, consultation, intervention, partnership, decision and a generic residual category, and the frequency of its use in each doctrinal document was examined. The study is framed by the models of participatory and deliberative democracy, seeking to establish a temporal relationship between these and the forms of participation identified. It is expected that this exploratory study is extended in future to a greater number of documents in order to assess the feasibility of the methodology developed, thus contributing to the adoption more objective and precise heritage doctrinal documents.

**Keywords:** cultural heritage; deliberative democracy; heritage doctrinal documents; ICOMOS; participation; participatory democracy; UNESCO

---

## 1. Introdução

Mais do que uma recomendação de boas-práticas, os processos participativos constituem atualmente uma exigência indispensável para a concretização de processos patrimoniais mais equitativos, inclusivos e democráticos. Os documentos doutrinários internacionais na área do património cultural incluem recomendações acerca de formas de participação pelo menos desde 1962, data da adoção pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) da *Recomendação sobre a Salvaguarda da Beleza e do Caráter das Paisagens e dos Sítios*, mas só em 2011 a *Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana* estabeleceu que a utilização de instrumentos de participação cívica constitui parte integrante das dinâmicas inclusivas e sustentáveis de governação urbana (UNESCO, 2011, para. 24.a). No entanto, a delineação e a aplicação dos instrumentos participativos recomendados dificilmente poderão ser efetuadas sem um quadro teórico e conceptual que estabeleça linhas orientadoras claras e credíveis para a sua concretização.

O estudo apresentado visa enquadrar as disposições sobre participação prescritas nos normativos patrimoniais relacionados com a *Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana* nos modelos teóricos de democracia participativa e deliberativa, através da identificação das formas de participação recomendadas em quinze documentos, abarcando um arco temporal entre 1962 e 2019. Parte da hipótese que os normativos patrimoniais dos anos 1960 e 1970 recomendam formas de participação concretas e ativas, características do modelo da democracia participativa, designadamente através de consultas e a intervenções, enquanto os mais recentes remetem para o estabelecimento de parcerias e outras formas de participação inespecíficas favoráveis à obtenção de acordos e consensos, conotados com o modelo da democracia deliberativa.

## **2. Participação no cerne da democracia**

Se um sistema político é «qualquer estrutura persistente de relações humanas que envolva controle, influência, poder ou autoridade, em medida significativa» (Dahl, 1988, p. 13), pode então considerar-se que associações, grupos cívicos, organizações religiosas, famílias ou mesmo comunidades patrimoniais encerram aspetos políticos e que todos quantos vivem em sociedade se encontram integrados em sistemas políticos, independentemente dos seus valores, desejos e aspirações. Uma grande parte da população mundial subsiste atualmente sob regimes democráticos, constituindo a participação um seu elemento fundamental (Dahl, 1999; van Deth, 2001), ainda que a autocracia tenha vindo a ganhar força na última década (Alizada et al., 2021).

Entre as várias formas de analisar a democracia, releva para a presente análise a que a considera um processo para a tomada de decisões coletivas e vinculativas (Dahl, 2012[1989]), podendo definir-se a democracia contemporânea como «um sistema político em que a oportunidade de participar nas decisões é compartilhada amplamente por todos os cidadãos adultos» (Dahl, 1988, p. 14). Enquanto sistema social, a sociedade democrática contém, além de subsistemas políticos democráticos, outros subsistemas como a igualdade de condições sociais e económicas ou o sistema educativo, que contribuem de forma direta ou indireta para fortalecer os processos políticos democráticos (Dahl, 1988). Neste sentido, a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão sobre os assuntos que têm impactos sobre as suas vidas constitui, por um lado, mais uma forma de combater disfunções sociais como a exclusão social, a apatia política, ou a quebra da confiança nos governos e, por outro lado, uma forma de construir o capital social indispensável aos processos de participação das comunidades enquanto garante da sustentabilidade e como forma de capacitação dos indivíduos e dos grupos (UN-DESA, 2008; Figueira, 2011).

Embora a democracia deva cumprir alguns “procedimentos universais” entre os quais se inclui a possibilidade de participação (Bobbio 1983), deverá igualmente prosseguir valores fundamentais como a paz, a segurança, a tolerância e outros similares, como argumentam os defensores de uma democracia substantiva ao considerarem que, a partir de um determinado limite de injustiça e de desigualdade, uma democra-

cia deixará de poder ser considerada como tal por violar os direitos fundamentais da pessoa humana, consolidados nos atuais Estados Democráticos de Direito (Dworkin, 1990; Häberle, 2003) e em princípios internacionais adotados pelas das Nações Unidas e inscritos na Carta Internacional dos Direitos Humanos (OHCHR, 1996).

Entre os modelos teóricos democráticos assume particular relevância a democracia participativa, procedente dos movimentos estudantis dos anos 1960 em repúdio de uma perspectiva de democracia nascida no pós-guerra que favorecia o desenvolvimento e a expansão de economias capitalistas (Bielschowsky, 2011; Santos, 2002) cuja prioridade era colocada na manutenção da estabilidade política e social, sendo a participação encarada com suspeição e como uma ameaça indesejável (Pateman, 1992[1970]; Bohman & Rehg, 1997).

Inspirando-se em Jean Jacques Rousseau, considerado um dos principais teóricos da democracia moderna (Bobbio, 1983), e analisando o sistema industrial na Jugoslávia baseado na autogestão dos trabalhadores, Pateman propôs nos anos 1970 uma teoria de democracia fundada na participação que foi posteriormente aperfeiçoando, na qual defendia a necessidade de um maior envolvimento dos cidadãos nas questões governativas, bem como o estabelecimento de relações sociais mais igualitárias (Pateman, 1994[1970], 1985[1979], 2012).

Discutindo a representação democrática estabelecida através do sistema eleitoral, Pateman examina os aspetos relacionados com o consentimento dos cidadãos estabelecendo uma diferença entre a obrigação dos cidadãos para com o Estado, imprescindível mas patente de forma mais acentuada nas democracias liberais, e a obrigação dos cidadãos para com os seus pares, fulcral para o exercício da cidadania, alegando que formas políticas democráticas e participativas deveriam centrar-se nesta obrigatoriedade horizontal, mais igualitária. Neste sentido, defende que em democracia «votar será uma das formas de participação através da qual os cidadãos podem criar obrigações políticas, mas várias outras atividades políticas podem também ser entendidas como constituindo compromissos explícitos (ou a recusa de compromissos)» (Pateman 1985[1979], p. 185).

Embora Pateman não tivesse estabelecido inequivocamente essa relação, autores posteriores fizeram coincidir a democracia participativa com a democracia direta a qual estabelece, como modelo empírico, que as decisões vinculativas no seio de uma comunidade política devem ser tomadas por todos os seus cidadãos (Zittel, 2007). Podendo genericamente ser definida como «o processo pelo qual os membros de uma sociedade (que não detêm cargos ou funções administrativas no governo) partilham o poder com os funcionários públicos na tomada de decisões substantivas relacionadas com a comunidade» (Roberts, 2008, p. 5), a democracia direta apresenta vários benefícios, entre os quais o de «manter a vitalidade da vida comunitária e as instituições públicas responsáveis (*accountable*)» (Roberts, 2004, p. 315). Este será um dos motivos pelos quais se verifica nas sociedades ocidentais uma crescente solicitação dos cidadãos para que sejam contempladas formas novas e menos convencionais de envolvimento político direto como a assinatura de petições, a adesão a grupos de

interesse e a participação em órgãos de aconselhamento das administrações públicas, principalmente a nível local (Dalton et al., 2001).

Este atual empenho em formas inovadoras de participação direta pode ter explicação quer na presença de valores pós-materialistas e de novas competências decorrentes de uma maior escolaridade entre os cidadãos, quer numa insatisfação generalizada relativamente às instituições da democracia representativa e à forma como decorrem os processos democráticos político-partidários (Dalton et al., 2001), dando esta última frequentemente origem a formas reativas de participação como por exemplo a organização de manifestações e de petições públicas (Beetham, 2012).

### **3. Deliberação e formação de consensos**

O conceito de “democracia deliberativa”, por sua vez, surgiu nos anos 1980 com Joseph Bessette (1980; 1994) como resposta a uma interpretação considerada elitista e pouco democrática da constituição americana por não seguir o modelo deliberativo que havia estado na sua origem. Atualmente constitui «a área mais ativa da teoria política na sua totalidade (e não apenas da teoria democrática)» (Dryzek, 2007, p. 237).

A democracia deliberativa funda-se no ideal da autonomia política baseada na razão prática dos cidadãos, englobando ideias como a política participativa, a autogovernança cívica e a possibilidade de a deliberação pública de pequenos grupos de cidadãos contribuir legitimamente para decisões a nível macro, incluindo a criação de normativos legais (Bohman & Rehg, 1997; Goodin & Dryzek, 2006). Assenta no pressuposto de que as ideias e opiniões dos indivíduos subjacentes à tomada de decisões podem ser modificadas com vista à obtenção de compromissos ou consensos através do raciocínio e da argumentação, no decurso de processos deliberativos inclusivos e democráticos, designadamente do debate público (Floridia, 2013). As instituições políticas democráticas devem ser abertas à participação cívica informada, efetiva e constante para que as decisões que afetam a vida em sociedade possam ser tomadas com base na deliberação, na argumentação, na clarificação dos pontos de vista discordantes e no reconhecimento do pluralismo e da legitimidade dos valores, preferências, julgamentos e discursos dos diferentes cidadãos tendo em vista, mais do que a obtenção de consensos, o estabelecimento de acordos úteis entre todos os envolvidos no processo (Habermas, 1996; Elster, 1998; Curato & al., 2017).

Os sistemas deliberativos comportam dimensões epistémicas, por incentivarem a partilha de opiniões, aspirações e decisões fundadas em factos e devidamente ponderadas; éticas, por promoverem o respeito mútuo entre os cidadãos; e democráticas, por incluírem e atenderem a uma multiplicidade de interesses, preocupações e reivindicações. O respeito por estas três dimensões assegura o envolvimento esclarecido dos cidadãos, bem como a legitimidade dos processos democráticos e das decisões tomadas (Mansbridge et al., 2012).

Efetivamente, uma das diferenças entre os modelos democráticos participativo e deliberativo prende-se com a legitimação das decisões, já que na democracia participativa esta deriva da ação direta dos cidadãos, enquanto na democracia deliberativa

advém da fase argumentativa de debates públicos que precede a decisão (Florida, 2013, p. 7), a qual favorece a identificação das ideias comuns e permite debater os pontos de vista discordantes tendo em vista alcançar uma decisão final consensual (Mansbridge & al., 2006), ou que possa ser aceite pelas diversas partes.

Como afirma Amartya Sen (1999, p. 9-10): «A democracia tem exigências complexas, que incluem certamente o voto e o respeito pelos resultados eleitorais, mas também requer a proteção das liberdades e da autonomia, o respeito pelos direitos legais, a garantia da discussão livre e a distribuição não censurada de notícias e comentários justos».

#### 4. Formas de participação

As diferentes aceções de “participação”, a sua abrangência e os contextos em que é aplicada têm vindo a alterar-se ao longo dos últimos 60 anos, acompanhando as transformações sociais verificadas e as novas preocupações surgidas.

Uma das vertentes fundamentais da participação consiste na maior ou menor repartição de poder associada (White, 1996), circunstância reconhecida por diversos autores que procuraram desenvolver escalas para analisar dimensões como a aplicação dos instrumentos participativos, o peso do resultado da participação nas decisões adotadas, ou o grau de manipulação a que os indivíduos participantes podem ser sujeitos.

Inspirada nas iniciativas federais de apoio à pobreza desenvolvidas nos Estados Unidos a partir da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial que progressivamente vinham integrando preocupações relativas à participação (Cunningham, 1972; Roberts, 2008), uma das escalas mais conhecida e citadas foi delineada por Arnstein (1969) na área do urbanismo e aplicada aos indivíduos afetados pela pobreza e discriminação, conhecida por “escada de participação dos cidadãos” (*ladder of citizen participation*), a qual inclui oito níveis que vão desde a não-participação até ao controlo pelos indivíduos participantes.

Inicialmente aplicada aos estratos desfavorecidos da população, a escala de Arnstein foi posteriormente adaptada por diversos autores à área do desenvolvimento, podendo citar-se a tipologia de participação proposta por Wilcox (1994), que identificou uma hierarquia de participação comunitária a cinco níveis em que o controlo é progressivamente transposto do agente que enceta a ação para os sujeitos beneficiados, considerando o autor que «diferentes níveis [de participação] são adequados em diferentes momentos para satisfazer as expectativas de diferentes interesses» (Wilcox, 1994, p. 4). Enquanto nos dois primeiros níveis de “informação” e “consulta” a participação é passiva, nos três níveis seguintes de “decisão”, “atuação em conjunto” e “apoio a iniciativas comunitárias independentes” verifica-se uma substancial participação. Este modelo foi teoricamente aplicado por Goddard (2009: 142) ao contexto patrimonial, fazendo corresponder os níveis passivos à divulgação de informação sobre o património cultural, onde inclui a realização de inquéritos, e os níveis seguintes a atividades em que é requerida uma participação ativa como organização de eventos ou o voluntariado, culminando na colaboração nas questões relativas à gestão patrimonial.

Outros autores como Pretty (1995) e Galla (2008) aplicaram escalas de participação aos programas de desenvolvimento, distinguindo este último autor três níveis de ação, compromisso e envolvimento da comunidade visada com os projetos implementados, designadamente a participação como consultoria em que a comunidade não tem qualquer tipo de poder; a participação como parceria estratégica em que a comunidade é capacitada para participar ativamente nas iniciativas programadas; e a participação dirigida à ação, na qual a comunidade é capaz de continuar a agir após o termino do projeto.

O espectro de envolvimento público desenvolvido pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2) estabelece cinco níveis contínuos de influência crescente do papel, expectativas e impactos da participação dos cidadãos sobre a tomada de decisões, designadamente a informação, a consulta, o envolvimento, a colaboração e o empoderamento (UN-DESA, 2008: 108; IAP2, 2018), dependendo a eficácia de cada um dos tipos de participação, mesmo em contexto democrático, das condições em que se desenrola e dos instrumentos de participação cívica disponíveis.

Por fim, White (1996), distinguiu quatro tipos de participação identificados com base em casos práticos — nominal, instrumental, representativa e transformadora —, caracterizando-os de acordo com a forma que apresentam, os interesses dos sujeitos impulsionadores da participação (*top-down*), as perspetivas dos participantes (*bottom-up*) e a função que prosseguem (Quadro 1).

Quadro 1. Formas de participação segundo diversos autores, configurando as cinco primeiras escalas de participação

<b>Arnstein, 1969</b>	Manipulação <i>Manipulation</i>	Terapia <i>Therapy</i>	Informação <i>Informing</i>	Consulta <i>Consultation</i>	Apaziguamento <i>Placation</i>	Parceria <i>Partnership</i>	Poder delegado <i>Delegated power</i>	Controlo dos cidadãos <i>Citizen control</i>
	Não participação <i>Non participation</i>		Graus de participação simbólica <i>Degrees of tokenism</i>			Graus de poder dos cidadãos <i>Degrees of citizen power</i>		
<b>Wilcox, 1994</b>			Informação <i>Informing</i>	Consulta <i>Consultation</i>	Decidir em conjunto <i>Deciding together</i>	Agir em conjunto <i>Acting together</i>	Apoiar <i>Supporting</i>	
<b>Pretty, 1995</b>	Participação manipuladora <i>Manipulative participation</i>		Participação passiva <i>Passive Participation</i>	Participação por consulta <i>Participation by consultation</i>	Participação para incentivos materiais <i>Participation for material incentives</i>	Participação funcional <i>Functional participation</i>	Participação interativa <i>Interactive participation</i>	Automobilização <i>Self-mobilization</i>
<b>Galla, 2008</b>				Consulta <i>Consultation</i>	Parceria Estratégica <i>Strategic Partnership</i>		Ação cultural comunitária <i>Community cultural action</i>	
<b>IAP2, 2018</b>			Informar <i>Inform</i>	Consultar <i>Consult</i>	Envolver <i>Involve</i>	Colaborar <i>Collaborate</i>	Empoderar <i>Empower</i>	
<b>White, 1996</b>	FORMA (DE PARTICIPAÇÃO) (FORM)		Nominal <i>Nominal</i>	Instrumental <i>Instrumental</i>		Representativo <i>Representative</i>		Transformadora <i>Transformative</i>
	TOP-DOWN (INTERESSE)		Legitimação <i>Legitimation</i>	Eficácia <i>Efficiency</i>		Sustentabilidade <i>Sustainability</i>		Empoderamento <i>Empowerment</i>
	BOTTOM-UP (PERSPETIVA)		Inclusão <i>Inclusion</i>	Custo <i>Cost</i>		Alavancagem <i>Leverage</i>		Empoderamento <i>Empowerment</i>
	FUNÇÃO (FUNCTION)		Exibição <i>Display</i>	Meios <i>Means</i>		Expressão de interesse <i>Voice</i>		Meios / Fim <i>Means / End</i>

Elaboração própria.

Apesar de as questões relativas à participação se colocarem com especial acuidade nos países menos desenvolvidos (Paul, 1987; Bass, Dalal-Clayton & Perry, 1995; Botchway, 2001; Bene & Neiland, 2006) no quadro de uma abordagem respeitadora dos direitos humanos (Gaventa, 2004), a participação coloca-se com igual relevância nos países ocidentais, podendo contribuir para a inclusão de indivíduos e grupos desfavorecidos (Flower & al., 2000) e para estreitar os laços que se têm vindo a afrouxar entre a sociedade e os seus governantes (Gaventa, 2004).

## 5. Participação e património cultural

A atenção aos processos participativos tem vindo a ser incentivada pela Organização das Nações Unidas pelo menos desde os anos 1950 (UN, 1955), dando corpo às disposições em matéria de participação na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (UN, 1948: artigo 27.º-1) e como forma de tornar os programas de desenvolvimento mais eficientes e perduráveis. Por seu lado, os direitos culturais foram aprofundados nos *Pactos* de 1966 (UN, 1966a, 1966b) onde é reconhecido o direito de “toda a pessoa participar na vida cultural” (UN, 1966b, art. 15.º-a), âmbito que foi mais tarde alargado ao património cultural (UN, 2016a; Sinding-Larsen & Larsen, 2017).

A participação é também um dos princípios basilares do desenvolvimento social sustentável (Macnaghten & Jacobs, 1997; Lyons et al., 2001; Albuquerque, 2001), fator indispensável ao incremento da sustentabilidade dos espaços urbanos na sua relação com o património cultural que acolhem (Dempsey et al., 2011; Veldpaus e Pereira Roders, 2017; Tweed e Sutherland, 2007; Pereira Roders e Van Oers, 2011; Duxbury, 2015).

Decorrente das experiências participativas na área do urbanismo nos anos 1960-1970 e influenciado pelo conceito de desenvolvimento sustentável disseminado a partir do final nos anos 1980 com o relatório Brundtland (UN, 1987), os processos participativos começaram a ser amplamente reconhecidos no final dos anos 1990 e início do novo milénio como fatores indispensáveis à eficaz proteção e salvaguarda do património cultural (Reestorff et al., 2004; Chitty, 2017). No entanto, podem ser encontradas, desde o início dos anos 1960, disposições relativas à participação nos normativos patrimoniais da UNESCO e do Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (ICOMOS), organização não-governamental consultiva da UNESCO para as questões do património cultural, os quais, no seu conjunto, constituem um acervo de textos doutrinários orientadores das práticas relativas ao património cultural.

Estes normativos internacionais sobre o património cultural podem assumir várias formas, designadamente as “convenções”, documentos jurídicos vinculativos sujeitos a ratificação, aceitação ou adesão, que comprometem os Estados signatários a aplicar no seu território as disposições acordadas; as “recomendações” que, apesar de não possuírem carácter vinculativo, formulam princípios e normas para a regulamentação internacional de questões específicas e convidam os Estados a tomarem medidas legislativas em conformidade para as aplicar nos respetivos territórios; as “declarações”, também não vinculativas, que estabelecem princípios gerais que devem



ser respeitados; as “cartas”, que definem princípios e conceitos sobre determinadas matérias a fim de orientar a ação prática dos intervenientes (Correia & Lopes, 2013; UNESCO, s/data1). Outros normativos como orientações, princípios, memorandos, documentos, etc., geralmente contemplam no próprio título, na introdução ou no preâmbulo, o contexto de aprovação e os objetivos prosseguidos.

Além de disposições acerca das mais variadas matérias relativas ao património cultural, os normativos patrimoniais incluem igualmente recomendações sobre a participação, designadamente quem deverá intervir nos processos patrimoniais, sobre que áreas do património cultural deverá incidir essa participação e de que formas deverá ser realizada. A análise dos normativos patrimoniais aqui apresentada incide unicamente sobre as formas de participação, estando ainda a decorrer a análise das tipologias de participantes e das áreas de participação.

## 6. Metodologia da investigação

O estudo exploratório sobre participação em normativos patrimoniais foi realizado mediante a análise de conteúdo (Vala, 1986; Bardin, 2016; Krippendorff, 2004) da versão em língua inglesa de 15 normativos internacionais. Com base nas escalas de participação supramencionadas, principalmente no espectro de envolvimento público desenvolvido pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2), foram identificadas seis categorias, correspondentes a diferentes formas de envolvimento dos participantes, quer do ponto de vista do participante, quer do decisor, nomeadamente Informação, Consulta, Intervenção, Parceria, Decisão e ainda a subcategoria Genérica para acolher os termos e expressões inespecíficos, observando as seguintes definições (Quadro 2).

O corpus textual de análise foi selecionado com base na *Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana* (UNESCO, 2011, nota de rodapé 2), tendo sido excluídos do conjunto dos onze normativos patrimoniais mencionados dois que não incluíam disposições sobre participação, um que incidia sobre bens em perigo, tema alheio à presente investigação e um por as disposições relativas à participação não incidirem sobre património cultural. Foram incluídos no acervo textual os dois documentos mencionados no ponto “Participação de comunidades locais e outras partes interessadas” do *Compêndio de Políticas* da UNESCO relativo ao Património Mundial (UNESCO, s/ data2), a própria *Recomendação* de 2011, os *Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos*, documento do ICOMOS coevo da *Recomendação* de 2011, e quatro normativos patrimoniais posteriores a 2011 que mencionam a *Recomendação* de 2011. Obteve-se assim um *corpus* textual de análise composto por quinze normativos patrimoniais, aos quais foi atribuído um código específico (Quadro 3).

## Quadro 2. Definições das seis categorias de formas de participação, do ponto de vista do participante e do decisor

FORMAS DE PARTICIPAÇÃO	
Ponto de vista do participante	Ponto de vista do decisor
<i>Informação</i>	
Participação passiva, mediante a receção de informação e tomada de conhecimento.	Participação mediante a disponibilização de “informação equilibrada e objetiva para ajudar a compreender o problema, as alternativas, as oportunidades e/ou as soluções” (IAP2, 2018, <i>inform</i> )
<i>Consulta</i>	
Participação mediante convite ou no contexto de obrigações legais configurando a emissão de apreciações, que podem ou não ser consideradas na tomada de decisão por uma outra entidade. Constitui um tipo de comunicação biunívoca (ao contrário da informação, que é unívoca), abrangendo a partilha de informações.	Participação com vista a obter comentários e sugestões sobre análises, alternativas e/ou decisões (IAP2, 2018, <i>consult</i> ).
<i>Intervenção</i>	
Participação através da ação, que pode ser completada com a emissão de apreciações as quais, tal como no nível anterior, podem ou não ser consideradas na tomada de decisão por uma outra entidade.	Participação correspondente a uma forma de “trabalhar diretamente com o público ao longo do processo para garantir que as preocupações e aspirações (...) [dos participantes] são consistentemente compreendidas e consideradas” (IAP2, 2018, <i>involve</i> ).
<i>Parceria</i>	
Na participação através da parceria, os pontos de vista do participante e do decisor combinam-se. Embora a literatura consultada considere não haver consenso quanto à definição de “parceria” (Bailey & Dolan, 2011), tanto as Nações Unidas como a Comissão Europeia descrevem-na como uma forma de relacionamento voluntária e colaborativa entre várias partes, públicas e não públicas, na qual os participantes concordam em trabalhar em conjunto, desde a delimitação da atividade até à avaliação dos resultados, para alcançar um propósito comum ou desenvolver uma tarefa específica (UN., s/ data; European Commission, s/ data, <i>Partnership</i> )	
<i>Decisão</i>	
Participação, direta ou mediada através de representação, na tomada de decisão, idealmente por acordo ou consenso entre todas as partes interessadas.	Participação através do envolvimento dos participantes em cada aspeto da decisão, incluindo o desenvolvimento de alternativas e a identificação da solução preferida, (IAP2, 2018, <i>collaborate</i> ), podendo a decisão final ser colocada nas mãos dos participantes (IAP2, 2018, <i>empower</i> ), agregando-se numa única forma de participação dois elementos do espectro de envolvimento público desenvolvido pela Associação Internacional para a Participação Pública (IAP2, 2018).
<i>Genérica</i>	
Engloba disposições ambíguas de participação ativa, que não especificam como é realizada. Inclui termos como <i>participation</i> , <i>engagement</i> e <i>involvement</i> mas também <i>empowerment</i> , um conceito impreciso e contestado surgido na década de 1970, cujo sentido se tem vindo a modificar (Calvès, 2009).	

Quadro 3. Normativos patrimoniais analisados

<b>Código</b>	<b>Normativo patrimonial</b>	<b>Instituição</b>	<b>Data</b>	<b>Critério seleção</b>
1962.UNE.rec	Recomendação sobre a Salvaguarda da Beleza e do Carácter das Paisagens e dos Sítios	UNESCO	1962	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
1972.UNE.con	Convenção para a Proteção de Património Mundial, Natural e Cultural	UNESCO	1972	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
1972.UNE.rec	Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural	UNESCO	1972	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
1976.UNE.rec	Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e sua Função na Vida Contemporânea	UNESCO	1976	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
1987.ICO.car	Carta para a Salvaguarda das Cidades Históricas e Áreas Urbanas – Carta de Washington	ICOMOS	1987	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
2002.UNE.dec	Declaração de Budapeste sobre Património Mundial	UNESCO	2002	<i>Mencionado no ponto sobre participação do Compêndio de Políticas para o Património Mundial</i>
2005.ICO.dec	Declaração de Xi'an sobre a Conservação da Envoltura das Construções, Sítios e Áreas Patrimoniais	ICOMOS	2005	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
2005.UNE.mem	Memorando de Viena sobre o Património Mundial e a Arquitetura Contemporânea – Gestão de Paisagem Histórica Urbana	UNESCO	2005	<i>Mencionado da Recomendação de 2011 (nota de rodapé 2)</i>
2011.UNE.rec	Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana	UNESCO	2011	<i>Recomendação de 2011</i>
2011.ICO.pri	Princípios de La Valleta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos	ICOMOS	2011	<i>Normativo coevo da Recomendação de 2011</i>
2014.ICO.dec	Declaração de Florença sobre Património e paisagem como Valores Humanos	ICOMOS	2014	<i>Normativo que menciona a Recomendação de 2011 (nota de rodapé 5)</i>
2015.UNE.doc	Documento de políticas para a integração de uma perspetiva de desenvolvimento sustentável nos processos da Convenção de Património Mundial	UNESCO	2015	<i>Mencionado no ponto sobre participação do Compêndio de Políticas para o Património Mundial</i>
2017.ICO.dec	Declaração de Deli sobre Património e Democracia	ICOMOS	2017	<i>Normativo que menciona a Recomendação de 2011 (referências)</i>
2017.ICO.pri	Princípios ICOMOS-IFLA sobre as paisagens rurais como património	ICOMOS-IFLA	2017	<i>Normativo que menciona a Recomendação de 2011 (preâmbulo)</i>
2019.UNE.ori.	Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial	UNESCO	2019	<i>Normativo que menciona a Recomendação de 2011 (documentos estratégicos)</i>

A análise das disposições participativas nos quinze normativos patrimoniais foi realizada mediante a aplicação de métodos dedutivos e indutivos, e incluiu o desenvolvimento de um *Thesaurus* construído a partir da identificação, em cada um dos normativos, dos parágrafos com disposições relativas à participação e deduzidos e classificados os termos ou expressões descritivos da forma de participação. Os resultados obtidos foram em seguida quantificados e analisados.

O *corpus* documental em análise inclui quinze normativos patrimoniais adotados por duas organizações internacionais, designadamente a UNESCO (9), e o ICOMOS (6), com diferentes extensões.

Tabela 1. Valores relativos aos parágrafos/artigos nos normativos patrimoniais

Normativos - Parágrafos	1962.UNE.rec	1972.UNE.con	1972.UNE.rec	1976.UNE.rec	1987.ICO.car	2002.UNE.dec	2005.ICO.dec	2005.UNE.mem	2011.UNE.rec	2011.ICO.pri	2014.ICO.dec	2015.UNE.doc	2017.ICO.dec	2017.ICO.pri	2019.UNE.ori	Total
N.º de parágrafos/ artigos do normativo patrimonial	42	66	38	55	16	5	13	32	30	35	58	33	4	33	290	708
N.º de parágrafos/ artigos com disposições sobre participação	9	3	14	7	3	2	3	3	7	6	9	11	3	5	22	98
% de parágrafos/artigos com disposições sobre participação	21,4%	4,5%	36,8%	12,7%	18,8%	40,0%	23,1%	9,4%	23,3%	17,1%	15,5%	33,3%	75,0%	15,2%	7,6%	13,8%

Apresentam maior número de parágrafos ou artigos com disposições sobre participação em termos absolutos, por ordem decrescente, as *Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial* de 2019 (22), a *Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural* de 1972 (14) e o *Documento de Políticas para a integração de uma Perspetiva de desenvolvimento sustentável nos processos da Convenção do Património Mundial* (11).

A análise dos valores percentuais do número de parágrafos ou artigos com disposições sobre participação relativamente ao número total de parágrafos ou artigos em cada normativo apresenta resultados diferentes. Neste caso, é a *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017 que apresenta uma maior percentagem de disposições sobre participação (75%), seguindo-se a *Declaração de Budapeste sobre Património Mundial* (40%) e por fim a *Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural* de 1972 (36,8%). Apenas 7,6% dos parágrafos das *Orientações Técnicas* de 2019 incluem disposições sobre participação apesar de este ser o normativo patrimonial com maior número absoluto de parágrafos.

## 7. Análise das disposições sobre participação nas cartas patrimoniais

### 7.1 Termos e expressões evocativos de participação

Nos quinze normativos patrimoniais foram identificados um total de 91 termos e expressões, distribuídos pelas seis categorias correspondentes às formas de participação. A análise dos termos e expressões com uma frequência de utilização igual ou superior a três menções (Tabela 2) permitiu identificar os mais utilizados em cada normativo patrimonial e a sua variação temporal.

Relativamente à **informação**, é notória a preferência pelo termo “encourage” (21) utilizado de forma consistente na grande maioria dos normativos patrimoniais, seguindo-se “awareness” (13), que apenas surge nos normativo dos anos 2000, mas que desde então tem vindo a ser recorrentemente utilizado. É este o caso também dos termos “understanding” (6), e “knowledge” (4), mas com frequências de utilização menores. “inform” (8) e “respect” (5) são utilizados principalmente nos normativos dos anos 1970 e nos mais recentes, sendo o primeiro utilizado também num documento de 2011 e o segundo apenas nos normativos UNESCO.

Na **Consulta**, o termo análogo “consult” (10) apresenta a maior frequência, seguido de imediato pelos termos relativos ao aconselhamento “advice/advise” (7), distribuídos de forma não uniforme ao longo do tempo.

Por outro lado, o termo “study” (6) parece ser preferido nos normativos patrimoniais mais antigos, com apenas uma utilização após os anos 1970, enquanto “dialogue” (3) e “discuss” (3) apenas surgem nos normativos patrimoniais da segunda década do atual milénio.

Sendo a forma de participação com mais diversidade de termos e expressões, a **Intervenção** sobressai, todavia, pela ausência de termos e expressões que se destacam significativamente quanto à frequência de utilização, ainda que a sua distribuição pelos diferentes normativos seja em alguns casos irregular. O termo “promote” (7) é o mais utilizado, predominando nos normativos mais recentes, seguindo-se “assist/assistance” (6), utilizado unicamente nas *Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial* de 2019 (UNESCO, 2019), sugerindo ser um termo intimamente ligado à Convenção do Património Mundial, o que estudos similares com outros acervos documentais parecem confirmar (Bertrand Cabral, 2021; Rosetti, Bertrand Cabral et al., 2021).

O termo “participate” (5), que isoladamente remete para uma forma genérica de participação, é a partir de 2011 acompanhado de qualificativos como “active”, “in the implementation” ou “in processes”, que especificam a forma ativa como essa participação é efetuada. O mesmo acontece com “role” (3), que a partir de 2014 começa a integrar expressões como “active role” e “enhance the role” relativamente aos sujeitos participantes. Estas expressões, que definem de forma mais precisa como é levada a cabo a participação, apenas surgem nos normativos patrimoniais mais recentes, sugerindo terem os órgãos que elaboram e aprovam os normativos tomado consciência da necessidade de robustecer determinadas recomendações no sentido de atribuir um papel mais dinâmico e assertivo aos intervenientes nos processos patrimoniais.

Na **Parceria** destaca-se claramente o termo “cooperate” (24), utilizado de forma consistente na maioria dos normativos analisados, como aliás acontece com o termo “support” (10), que se diferencia do anterior pela muito menor frequência de utilização. Mais uma vez o termo “participation” (9) é acompanhado de qualificativos nos dois documentos mais recentes da UNESCO, ambos relativos ao Património Mundial, que recomendam o estabelecimento de parcerias para a prossecução de ações nos processos patrimoniais. A participação deverá, nestes dois normativos patrimoniais, ser efetiva, equitativa, inclusiva ou total, dando corpo à Estratégia Revista da Iniciativa de Parcerias para o Património Mundial, aprovada em 2013 pelo Comité do Património Mundial (UNESCO-COM, 2013).

A **Decisão** é a forma de participação menos frequente com apenas dois termos com uma frequência igual ou superior a 3, verificando-se que o termo “decision” (5) é utilizado nos normativos patrimoniais de todas as épocas, enquanto “consent” (5) apenas surge em 2015. O facto de apenas os documentos das Nações Unidas recomendarem a participação nas decisões atesta o papel de liderança da ONU e, no que diz respeito ao património, da UNESCO, no incentivo e promoção de processos participativos inclusivos. Efetivamente, a participação em geral, e especificamente a participação cultural, é um direito humano incorporado em vários documentos adotados desde 1948, incluindo a Carta Internacional dos Direitos Humanos (OHCHR, 1996), que a UNESCO perfilou desde a sua criação em 1945 (UN, 1945) e reiterou em 1976 com a adoção da *Recomendação relativa à Participação e à Contribuição das Massas Populares na Vida Cultural* (UNESCO, 1976b). Como assinalado anteriormente, o envolvimento na tomada de decisões, quer diretamente quer através da representação, pode ser considerado como a forma de participação que deverá prevalecer nas sociedades democráticas, pese embora as dificuldades envolvidas.

Finalmente, na categoria **Genérica**, os termos “involvement” (23) e “participate” (18) são utilizados nos normativos de todas as épocas, enquanto “engagement” (9) e “empower” (3) apenas surgem nos normativos patrimoniais mais recentes, o primeiro desde 2005 com uma frequência bastante significativa e o segundo a partir de 2011, com uma baixa frequência de utilização.

Face ao cuidado com que as decisões quer da UNESCO, quer do ICOMOS, são redigidas e a atenção à escolha das palavras mais adequadas em inglês e francês (as duas línguas de trabalho de ambas as organizações), a opção por determinados termos e expressões nos diversos normativos revela, além da eventual evolução natural da linguagem que transcende âmbito da presente análise, a intenção de promover determinadas formas de participação em detrimento de outras.

Tabela 2. Distribuição pelas seis formas de participação dos termos e expressões com frequência igual ou superior a três menções

Formas de Participação	Termos e expressões	1962. UNE.rec	1972. UNE.con	1972. UNE.rec	1976. UNE.rec	1987. ICO.car	2002. UNE.dec	2005. ICO.dec	2005. UNE.mem	2011. UNE.rec	2011. ICO.pri	2014. ICO.dec	2015. UNE.doc	2017. ICO.dec	2017. ICO.pri	2019. UNE.ori	TOTAL	Tradução para português
Informação	Encourage	1	1	3	2		3		1	4	1	2		1	2	21	Incentivar	
Informação	Awareness						1			2	4			2	4	13	Sensibilizar	
Informação	Inform	1	1	1	2						1			1	1	8	Informar	
Informação	Understanding								1	2		1				6	Compreender	
Informação	Respect ( <i>arouse, develop, inculcate, strengthen</i> )	1	1	2											1	5	Respeito ( <i>suscitar, desenvolver, inculcar, fortalecer</i> )	
Informação	Appreciation ( <i>inculcate, raise, strengthen</i> )		1	1											2	4	Apreço ( <i>inculcar, aumentar, fortalecer</i> )	
Informação	Knowledge Know-how						1	1			2					4	Conhecimento Saber-fazer	
Consulta	Consult			1				2		1		2			4	10	Consultar	
Consulta	Advise Advice			2	1						1				3	7	Aconselhar Conselho	
Consulta	Study	3		2							1					6	Estudar	
Consulta	Dialogue										1				2	3	Diálogo	
Consulta	Discuss									1	1				1	3	Discutir	
Intervenção	Promote	1					1		1			2			2	7	Promover	
Intervenção	Assist Assistance														6	6	Assistir Assistência	
Intervenção	Participate* Participation ( <i>active, in actions, in activities, in the implementation, in processes</i> )										1	2		1	1	5	Participar Participação ( <i>ativa, em ações, em atividades, na implementação, em processos</i> )	
Intervenção	Develop			1						1				1	1	4	Desenvolver	
Intervenção	Act Action	1		1								1				3	Agir Ação	
Intervenção	Carry out	1		1	1											3	Levar a cabo	
Intervenção	Establish			1	1						1					3	Estabelecer	
Intervenção	Identify									1	2					3	Identificar	
Intervenção	Organize			1	1						1					3	Organizar	
Intervenção	Role ( <i>active, enhance, in implementation</i> )											1	1		1	3	Papel ( <i>ativo, reforçar, na implementação</i> )	
Intervenção	Train			1						1			1			3	Formar	

(cont.)

Tabela 2. (cont.)

Formas de Participação	Termos e expressões	1962. UNE.rec	1972. UNE.con	1972. UNE.rec	1976. UNE.rec	1987. ICO.car	2002. UNE.dec	2005. ICO.dec	2005. UNE.mem	2011. UNE.rec	2011. ICO.pri	2014. ICO.dec	2015. UNE.doc	2017. ICO.dec	2017. ICO.pri	2019. UNE.ori	TOTAL	Tradução para português
		Parceria	Collaborate	1							1	1	1				2	
Parceria	Cooperate Cooperation	1	1	3	3			3	2	1	1	2	1	3	3	3	24	Cooperar Cooperação
Parceria	Support			1		1	1	1			1	1	1		1	2	10	Apoiar
Parceria	Participation * [effective, equitable, inclusive, full]												5			4	9	Participação* (efetiva, equitativa, inclusiva, total)
Parceria	Partners Partnership								1	1		1					3	Parceiros Parceria
Parceria	Responsibility (collective, divided among, shared)			1				1								1	3	Responsabilidade (coletiva, dividida entre, partilhada)
Decisão	Consent (full, free, prior and informed)												2			3	5	Consentimento (total, livre, prévio e esclarecido)
Decisão	Decisions	1	1						1		1						5	Decisões
Genérica	Involvement					2	2			3	2	3	2		5	4	23	Envolvimento
Genérica	Participate * Participation				2	2			1	1	4		2	1		5	18	Participar Participação
Genérica	Engagement							2				3	1	2	1		9	Empenho
Genérica	Empower									1	1			1			3	Empoderar

### 7.1 Formas de participação recomendadas

A categorização dos 91 termos e expressões mencionados nos 15 documentos normativos resultou na identificação de 322 menções a formas de participação distribuídas desigualmente pelas seis categorias de participação (Tabela 3).

Com treze termos e expressões a Informação (69/21,4%) é a forma de participação mais sugerida, apresentando o maior número de menções nas *Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial* de 2019 (13/18,8%), sendo também recomendada, com maior ou menor número de ocorrências, em praticamente todos os restantes normativos à exceção da *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017, onde se encontra ausente.

A Intervenção integra o maior número de termos e expressões (34), enquanto a Parceria engloba menos de metade (14). Estas duas formas de participação surgem em segundo lugar (68/21,1%) com distribuições diferentes ao longo do tempo nos vários normativos, estando a primeira presente em onze documentos e a segunda em todos os analisados. A *Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural* de 1972 apresenta o maior número de disposições relativamente à Intervenção (17/25%), logo seguida pelas *Orientações Técnicas* (15/22,1%), enquanto



Tabela 3. Distribuição das diferentes formas de participação pelos 15 normativos analisados

N.º de termos e expressões	Normativos - Formas de participação	1962.UNE.rec	1972.UNE.con	1972.UNE.rec	1976.UNE.rec	1987.ICO.car	2002.UNE.dec	2005.ICO.dec	2005.UNE.mem	2011.UNE.rec	2011.ICO.pri	2014.ICO.dec	2015.UNE.doc	2017.ICO.dec	2017.ICO.pri	2019.UNE.ori	Total
		13	Informação	5	3	7	6	2	1	4	2	4	7	9	2	0	4
14,3%	Inf   % por normativo	23,8%	75,0%	15,6%	30,0%	28,6%	25,0%	28,6%	28,6%	19,0%	25,9%	28,1%	6,7%	0%	20,0%	20,6%	21,4%
	Inf   % por forma de participação	7,2%	4,3%	10,1%	8,7%	2,9%	1,4%	5,8%	2,9%	5,8%	10,1%	13,0%	2,9%	0%	5,8%	18,8%	100%
17	Consulta	6	0	7	4	0	0	1	2	1	5	5	2	0	0	12	45
18,7%	Con   % por normativo	28,6%	0%	15,6%	20,0%	0%	0%	7,1%	28,6%	4,8%	18,5%	15,6%	6,7%	0%	0%	19,0%	14,0%
	Con   % por forma de participação	13,3%	0%	15,6%	8,9%	0%	0%	2,2%	4,4%	2,2%	11,1%	11,1%	4,4%	0%	0%	26,7%	100%
34	Intervenção	6	0	17	5	0	0	2	0	4	4	5	5	1	4	15	68
37,4%	Itv   % por normativo	28,6%	0%	37,8%	25,0%	0%	0%	14,3%	0%	19,0%	14,8%	15,6%	16,7%	14,3%	20,0%	23,8%	21,1%
	Itv   % por forma de participação	8,8%	0%	25,0%	7,4%	0%	0%	2,9%	0%	5,9%	5,9%	7,4%	7,4%	1,5%	5,9%	22,1%	100%
14	Parceria	2	1	8	3	1	1	5	1	6	5	3	14	1	6	11	68
15,4%	Par   % por normativo	9,5%	25,0%	17,8%	15,0%	14,3%	25,0%	35,7%	14,3%	28,8%	18,5%	9,4%	46,7%	14,3%	30,0%	17,5%	21,1%
	Par   % por forma de participação	2,9%	1,5%	11,8%	4,4%	1,5%	1,5%	7,4%	1,5%	8,8%	7,4%	4,4%	20,6%	1,5%	8,8%	16,2%	100%
4	Decisão	1	0	3	0	0	0	0	1	1	0	1	2	1	0	3	13
4,4%	Dec   % por normativo	4,8%	0%	6,7%	0%	0%	0%	0%	14,3%	4,8%	0%	3,1%	6,7%	14,3%	0%	4,8%	4,0%
	Dec   % por forma de participação	7,7%	0%	23,1%	0%	0%	0%	0%	7,7%	7,7%	0%	7,7%	15,4%	7,7%	0%	23,1%	100%
9	Genérica	1	0	3	2	4	2	2	1	5	6	9	5	4	6	9	59
9,9%	Gen   % por normativo	4,8%	0%	6,7%	10,0%	57,1%	50,0%	14,3%	14,3%	23,8%	22,2%	28,1%	16,7%	57,1%	30,0%	14,3%	18,3%
	Gen   % por forma de participação	1,7%	0%	5,1%	3,4%	6,8%	3,4%	3,4%	1,7%	8,5%	10,2%	15,3%	8,5%	6,8%	10,2%	15,3%	100%
91	TOTAL	21	4	45	20	7	4	14	7	21	27	32	30	7	20	63	322
	% TOTAL	6,5%	1,2%	14,0%	6,2%	2,2%	1,2%	4,3%	2,2%	6,5%	8,4%	9,9%	9,3%	2,2%	6,2%	19,6%	100%

na Parceria prevalece o *Documento de Políticas* de 2015 (14/20,6%) seguido pelas *Orientações Técnicas* (11/16,2%) e pela *Recomendação* de 1972 (8/11,8%).

Os nove termos e expressões das formas Genéricas de participação (59/18,3%) ocorrem em todos os normativos patrimoniais à exceção da *Convenção do Património Mundial* de 1972, documento onde apenas foram encontradas, no total, quatro referências participativas. Os restantes normativos incluem entre uma e nove menções a formas genéricas de participação, pertencendo o maior número de ocorrências aos dois documentos mais recentes relativos ao Património Mundial, designadamente o *Documento de Políticas* e as *Orientações Técnicas* (9/15,3%).

Apresentando dezassete termos e expressões, a Consulta (45/14%) é recomendada em dez normativos de todas as épocas, com os valores mais elevados nas *Orientações Técnicas* (12/26,7%) seguindo-se a *Recomendação* de 1972 (7/15,6%) e a de 1962 (6/13,3%), e depois os *Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos* de 2011 e a *Declaração de Florença sobre o Património e a Paisagem como Valores Humanos* de 2014 (5/11,1%).

Por fim, com apenas quatro termos e expressões, a Decisão (13/4%) é a forma de participação menos recomendada em apenas oito documentos de todas as épocas, que incluem entre uma e três menções, estas últimas na *Recomendação* de 1972 e nas *Orientações Técnicas* de 2019 (3/23,1%).

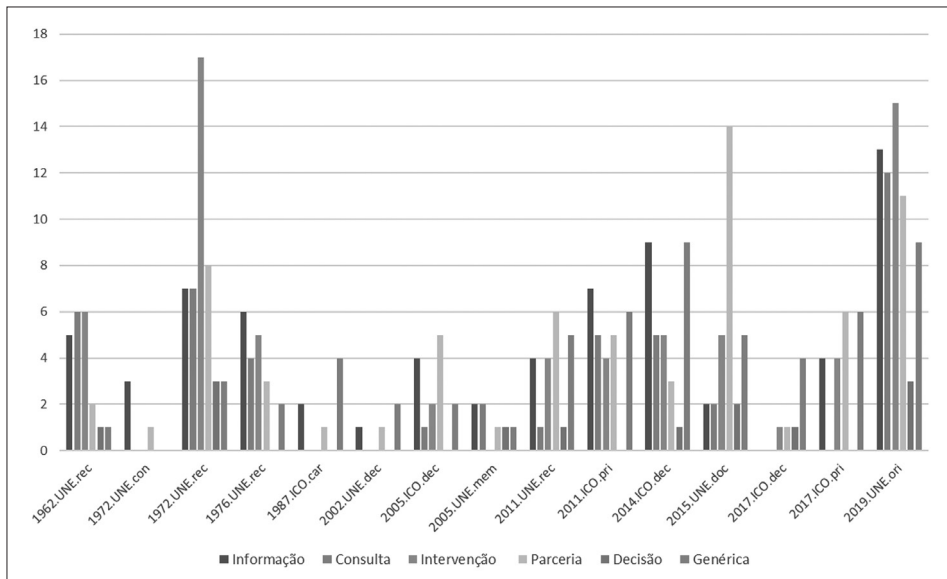


Gráfico 1. Distribuição das formas de participação em cada normativo, em valores absolutos

A representação gráfica oferece uma visualização imediata das diferenças verificadas na distribuição das formas de participação por normativo em valores absolutos (Gráfico 1). Verifica-se assim que as *Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial* de 2019 é o documento que apresenta um maior número de formas de participação (63) exibindo os valores mais altos relativamente à Informação (13), à Consulta (12), e às formas Genéricas, aqui a par da *Declaração de Florença sobre o Património e a Paisagem como Valores Humanos* de 2014 (9). Relativamente à Decisão, incorpora o mesmo número de menções do que a *Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural* de 1972 (3), a qual contém o segundo maior número total de formas de participação (45), surgindo como a que mais aconselha a Intervenção (17) com um valor que se destaca em grandeza

(37,8%) relativamente às outras formas de participação que também menciona. No que refere à Parceria, o *Documento de Políticas para a integração de uma Perspetiva de desenvolvimento sustentável nos processos da Convenção do Património Mundial* de 2015 apresenta o maior número de menções (14), com um valor também muito superior (46,7%) relativamente às restantes formas de participação que propõe.

Por sua vez, a análise percentual das formas de participação por normativo patrimonial permite anular as disparidades decorrentes das diferentes extensões dos documentos o que, por sua vez, possibilita uma melhor perceção das preferências em cada normativo relativamente a cada uma das seis formas de participação e a comparação entre normativos (Tabela 3).

No que refere à Informação, é clara a preferência por esta forma de participação na *Convenção do Património Mundial* de 1972 (75%) relativamente aos restantes normativos nos quais, à exceção da *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017 que não recomenda esta forma de participação, a Informação é indicada com muito menos insistência.

A *Recomendação* de 1962 e o *Memorando de Viena* de 2005 são os normativos que mais recomendam a Consulta como forma de participação (28,6%), seguidos da *Recomendação* de 1976 (20%), das *Orientações Técnicas* (19%) e pelos *Princípios de La Valletta* (18,5%). Excetuando os cinco documentos que não recomendam qualquer consulta, esta forma de participação atinge nos restantes normativos patrimoniais percentagens entre os 4,8% e os 15,6%, valor apresentado pela *Recomendação* de 1972 e pela *Declaração de Florença* de 2014.

A Intervenção é claramente a forma de participação preferida nas *Recomendações* de 1972 (37,8%), de 1962 (28,6%) e de 1976 (25%). Ausente na *Convenção do Património Mundial* de 1972, na *Carta de Washington* de 1987, na *Declaração de Budapeste* de 2002 e no *Memorando de Viena* de 2005, os restantes normativos alcançam percentagens entre os 14,3% e os 23,8% nas *Orientações Técnicas* de 2019.

Relativamente à Parceria, única forma de participação que os normativos patrimoniais são unânimes em recomendar, releva a sua utilização no *Documento de Políticas* de 2015 (46,7%), seguindo-se a *Declaração de Xi'an sobre a Conservação da Envolvente das Construções, Sítios e Áreas Patrimoniais* de 2005 (35,7%), os *Princípios ICOMOS-IFLA sobre as Paisagens Rurais como Património* de 2017 (30%), e a *Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana* de 2011 (28,6%). Nos restantes documentos, a percentagem de menções varia entre os 9,4% e os 25%, valor patente na *Convenção do Património Mundial* de 1972 e na *Declaração de Budapeste* de 2002.

A participação mediante Decisão apenas se encontra prevista em cerca de metade dos documentos, sobressaindo os valores encontrados no *Memorando de Viena* de 2005 e na *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017 (14,3%). Os restantes apresentam percentagens entre os 3,1% e os 6,7%, não de destacando qualquer documento.

Finalmente, entre as formas de participação Genéricas figuram destacadamente a *Carta para a Salvaguarda das Cidades Históricas e Áreas Urbanas - Carta de Washin-*

gton de 1987 e a *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017 (57,1%), mas também a *Declaração de Budapeste sobre Património Mundial* de 2002 (50%). Encontrando-se esta forma inespecífica de participação ausente da Convenção do Património Mundial, e muito pouco representada nas *Recomendações* de 1962 e de 1972, os restantes nove normativos percentagens entre os 14,3% e os 30%, valor apresentado pelos *Princípios ICOMOS -IFLA sobre as Paisagens Rurais* de 2017.

A análise gráfica dos valores percentuais revela ainda a existência de tendências ao longo do tempo no que se refere à evolução das recomendações sobre participação nos normativos patrimoniais analisados (Gráfico 2), que são examinadas na discussão.

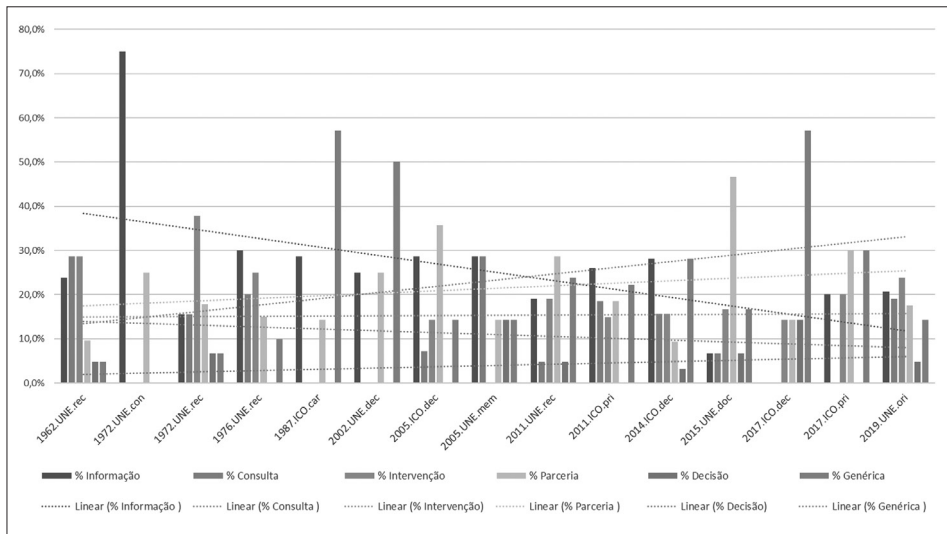


Gráfico 2. Distribuição das formas de participação em cada normativo, em valores percentuais, expondo as tendências ao longo do tempo

## 8. Discussão

A análise dos 15 normativos patrimoniais revela, quanto à terminologia utilizada, uma variação dos termos e expressões consoante as épocas, sugerindo uma concomitante preferência por determinadas formas de participação e revelando, no seu conjunto, tendências para recomendar determinadas formas de participação que aparentam estar em direta relação com os modelos democráticos participativo e deliberativo.

A **Informação** apresenta algumas variações em termos absolutos em 14 dos documentos analisados podendo, contudo, concluir-se que esta forma de participação, ativa ou passiva conforme se trate do transmissor ou do recetor da informação, constitui uma ação firmemente estabelecida na área do património cultural. Este resultado é compatível com a hipótese subjacente a este estudo, pois ambos os modelos democráticos participativo e deliberativo requerem a transmissão de informação, o

primeiro para permitir a ação direta informada dos cidadãos e o segundo para fundamentar os argumentos defendidos nos debates por forma a alicerçar convincentemente as diferentes opiniões. Em termos relativos, no entanto, é visível a tendência decrescente para a Informação ser recomendada como forma de participação, resultado compatível com a crescente preferência pela participação mediante o estabelecimento de parcerias e outros meios inespecíficos como sugerido pela utilização de termos e expressões genéricos, o que sugere um declínio do modelo participativo a favor do deliberativo.

A **Consulta** constitui igualmente uma forma de participação presente em todas as épocas, mas parecendo ter uma maior incidência nos normativos patrimoniais dos anos 1970 e voltando a surgir em 2005, após estar ausente nos documentos de 1987 e 2002, e novamente em 2007, demonstrando os valores percentuais uma tendência para a diminuição dos termos e expressões ao longo do tempo. Estes dados parecem sugerir que a Consulta acompanhou o surgimento do interesse pela participação e do próprio modelo de democracia participativa nos anos 1970, vindo a declinar em sintonia com o incremento de modelos democráticos mais dialogantes.

A preferência pela **Intervenção** nos normativos patrimoniais dos anos 1970 tanto em valores absolutos como percentuais, com especial incidência na *Recomendação* de 1972, remete para formas de participação direta que vários autores fazem corresponder à democracia participativa. A ausência ou pouca expressão de recomendações relativas à participação através da Intervenção nos documentos menos extensos e/ou que menos recomendam a participação poderá eventualmente estar relacionada com o objetivo desses normativos patrimoniais, que visam objetivos muito específicos alheios à ação participativa em prol do património. A Intervenção encontra-se, todavia, sempre presente nos documentos a partir de 2011, justificando a ligeira tendência crescente desta forma de participação ao longo do tempo revelada pelos valores percentuais.

A **Parceria** é comum a todos os normativos patrimoniais examinados, mas com maior relevância nos normativos a partir de 2005. Importa aqui referir que em 2002 a UNESCO estabeleceu a Iniciativa de Parcerias para o Património Mundial (PACT) a fim de sensibilizar, mobilizar fundos e implementar atividades através de parcerias criativas e inovadoras em prol do Património Mundial, a qual foi reiterada e revista em 2013 (UNESCO, 2013), o que terá certamente influenciado a integração de disposições nesse sentido também nos normativos do ICOMOS. Por outro lado, a crescente exigência de participação efetiva das comunidades, grupos e indivíduos nos processos patrimoniais, reflete-se na utilização de expressões como o “consentimento total” ou o “consentimento livre, prévio e esclarecido” nos normativos recentes. Em termos relativos, é notório o crescente recurso a termos e expressões do âmbito da Parceria, comprovando a tendência para recomendar processos participativos deliberativos em detrimento de simples consultas às partes interessadas.

A participação na **Decisão** surge como a forma de participação menos recomendada nos normativos patrimoniais que a contemplam, cerca de metade dos analisados,

e com fracos resultados em valores absolutos, que variam entre uma e três recomendações, o que dificulta a comparação entre os oito documentos que a mencionam. Aparecendo com alguma expressão na *Recomendação* de 1972, o seu reaparecimento no *Memorando de Viena* de 2005 coaduna-se com o indício de que, após um interregno nos anos 1980 e, possivelmente, 1990 (em que não foi analisado qualquer normativo patrimonial) se verifica atualmente uma predisposição para aceitar o envolvimento de diversos atores na tomada de decisões, patente na utilização desde 2015 do termo “consentimento”, que na maioria dos casos deverá ser “livre, prévio e esclarecido”. É de notar que, no geral, não se verifica, na maioria dos normativos patrimoniais, uma equivalência entre as recomendações relativas ao estabelecimento de parcerias e à participação na tomada de decisões, o que demonstra abertura ao envolvimento das partes interessadas nos processos patrimoniais, mas a relutância em partilhar o poder decisório. Os dois melhores resultados em termos relativos quanto a este aspeto surgem em dois dos documentos com menos recomendações relativas à participação, nomeadamente o *Memorando de Viena* de 2005 e a *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017 nos quais, apesar de apenas ter sido identificada apenas uma recomendação para cada forma de participação, se verifica a perfeita coincidência entre os valores absolutos e relativos obtidos para a Parceria e a Decisão (1/14,3%), em cada um dos documentos. Os dados percentuais demonstram, ainda assim, uma tímida tendência positiva nas recomendações em prol da participação na decisão.

Ausentes ou com uma fraca utilização nos documentos dos anos 1970, os termos e expressões da categoria **Genérica** apresentam uma frequência de utilização crescente desde então, chegando a corresponder a mais de metade das formas de participação recomendadas em alguns normativos patrimoniais do final dos, ou posteriores aos, anos 1980, dados compatíveis com o modelo de democracia deliberativa. Este facto poderá ter explicação nas mudanças verificadas na própria área da cultura da UNESCO, em especial do Património Mundial, em que os atores políticos têm vindo substituir os especialistas em património que inicialmente participavam quase de forma exclusiva nas reuniões (Bertacchini et al., 2016) em que são adotados os normativos patrimoniais (à exceção das convenções, que vinculam legalmente os Estados Parte e requerem outras diligências formais). Esta progressiva transferência do poder decisório dos peritos nas questões relativas ao património cultural, que fundam as suas apreciações na doutrina patrimonial vigente, para atores políticos frequentemente ligados à diplomacia, poderá ter influenciado a crescente utilização de termos e expressões inespecíficas e, por conseguinte, mais consensuais, para recomendar a participação nos normativos patrimoniais mais recentes.

## 9. Conclusão

Os resultados obtidos parecem confirmar que, relativamente aos 15 documentos analisados, nos anos 1960 e 1970 os normativos patrimoniais recomendavam formas de participação simultaneamente democráticas e muito objetivas no que se refere às ações a desenvolver, com destaque para as consultas e as intervenções, no espírito da

democracia participativa, com especial destaque para a *Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural* de 1972. A partir da *Declaração de Budapeste* de 2002, os normativos patrimoniais apontam, no seu conjunto, para formas de participação igualmente democráticas, mas apoiando-se em parcerias e utilizando termos e expressões inespecíficos, o que parece ser consistente com o modelo de democracia deliberativa, em que o envolvimento cívico abrangente e inclusivo exige a procura de acordos e consensos que sejam satisfatórios para todas as partes envolvidas. O normativo patrimonial mais democrático e alinhado com o modelo deliberativo parece ser precisamente a *Declaração de Deli sobre Património e Democracia* de 2017, a qual integra a maior percentagem de disposições sobre participação relativamente ao número de parágrafos do documento, faz coincidir as recomendações sobre a criação de parcerias com a tomada de decisões e propõe maioritariamente formas de participação inespecíficas.

O presente estudo exploratório incidindo sobre um acervo documental limitado aponta tendências cuja pertinência para o património cultural em geral poderá ser confirmada através da análise de um corpus textual mais alargado. O prosseguimento da investigação em curso, de que a presente análise faz parte, procurará estabelecer a relação entre as formas de participação aqui identificadas, os participantes envolvidos e as áreas patrimoniais abrangidas, ampliando o conhecimento sobre os processos participativos na área do património cultural. Os dados até agora obtidos contribuem para uma compreensão mais aprofundada das questões relativas às recomendações sobre participação nos documentos doutrinários internacionais relativos ao património cultural, viabilizando a redação de documentos normativos mais objetivos e precisos e contribuindo para a implementação de processos patrimoniais inclusivos e democráticos.

Data de receção: 14/05/2021  
Data de aprovação: 29/11/2021

## Referências

- Alizada, N., Cole, R., Gastaldi, L., Grahn, S., Hellmeier, S., Kolvani, P., Lachapelle, J., Lührmann, A., Maerz, S. F., Pillai, S., Lindberg, S. I. (2021). *Autocratization Turns Viral. Democracy Report 2021*. University of Gothenburg: V-Dem Institute
- Albuquerque, R. (2010). Participação cívica e trajectórias associativas. *Revista Migrações*, 103-117.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Bailey, F., Dolan, A. (2011). The meaning of partnership in development: lessons for development education. *Policy & Practice: A development education review* 13: 30-48.
- Bardin, L. (2016). Análise de conteúdo. Edições 70. Lisboa. Portugal.
- Bass, S., Dalal-Clayton, B., & Pretty, J. (1995). Participation in Strategies for Sustainable Development. *Environmental Planning Issues*, (7).

- Beetham, D. (2012). Evaluating new vs old forms of citizen engagement and participation. *Evaluating Democratic Innovations*, 66-78. Routledge
- Bene, C., & Neiland, A. E. (2006). *From Participation to Governance. Challenge*. World Fish Center & CGIAR Challenge Program on Water and Food.
- Bertacchini, E., Liuzza, C., Meskell, L., & Saccone, D. (2016). The politicization of UNESCO World Heritage decision making. *Public Choice*, 167(1), 95-129.
- Bertrand Cabral, C. (2021). *A participação como fator de sustentabilidade na proteção e salvaguarda do património cultural: a abordagem da paisagem histórica urbana*. Tese de doutoramento (em curso). Universidade Aberta, Portugal.
- Bessette, J. M. (1980). Deliberative Democracy: The Majority Principle in Republican Government. *How Democratic Is the Constitution?* 102-. Washington: American Enterprise Institute.
- Bessette, J. M. (1994). *The mild voice of reason: deliberative democracy and american national government*. American Politics and Political Economy Series.
- Bielschowsky, R. M. (2011). Democracia procedimental e Democracia substantiva: entre um relativismo axiológico absoluto e um absolutismo axiológico relativo. *Anais do XX Encontro Nacional do CONPEDI*, 9324-9346
- Bobbio, N., Mateucci, N., & Pasquini, G. (1983). Democracia. *Dicionário de Política*, 319-329
- Bohman, J., & Rehg, W. (1997). Introduction. *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, ix-xxx. The MIT Press.
- Botchway, K. (2001). Paradox of empowerment: reflections on a case study from Northern Ghana. *World Development*, 29(1), 135-153.
- Calvès, A. E. (2009). « Empowerment » : Généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement. *Revue Tiers Monde*, (4), 735-749.
- Chitty, G. (2017). Introduction. Engaging conservation – practising heritage conservation in communities. *Heritage, conservation and communities: Engagement, participation and capacity building*, 1-14. Taylor & Francis
- Correia, M. B., Lopes, F. (2013). *Património cultura. Critérios e Normas Internacionais de Proteção*. Caleidoscópio.
- Cunningham, J. V. (1972). Citizen participation in public affairs. *Public Administration Review*, 32, 589-602.
- Curato, N., Dryzek, J. S., Ercan, S. A., Hendriks, C. M., & Niemeyer, S. (2017). Twelve key findings in deliberative democracy research. *Daedalus*, 146(3), 28-38.
- Dahl, R. A. (1988). *Análise Política Moderna*. Editora Universidade de Brasília
- Dahl, R. A. (1999). *The Past and Future of Democracy* (Vol. 5). Università degli studi di Siena, Dipartimento di Scienzestoriche, giuridiche, politiche e sociali.
- Dahl, R. A. (2012[1987]). *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes
- Dalton, R. J., Burklin, W. P., & Drummond, A. (2001). Public opinion and direct democracy. *Journal of Democracy*, 12(4), 141-153.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social sustainability. *Sustainable development*, 19(5), 289-300



- Dryzek, J. S. (2007). Theory, evidence, and the tasks of deliberation. In *Deliberation, participation and democracy*, 237-250. Palgrave Macmillan, London.
- Duxbury, N. (2015). Cultural Mapping. *Key Concepts in Intercultural Dialogue*. (69). Centre for Intercultural Dialogue.
- Dworkin, R. (1990). Equality, democracy, and constitution: we the people in court. *Alberta Law Review*, (XXVIII)2, 324-346.
- Elster J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge
- European Commission. (s/data). *Partnership*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/glossary/p/partnership](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/glossary/p/partnership)
- Figueira, E. (2011). Capital social e o processo de participação no desenvolvimento local. *Fluxos & Riscos*, 2, 19 - 27.
- Florida, A. (2013). Participatory democracy versus deliberative democracy: elements for a possible theoretical genealogy. Two histories, some intersections. In *7th ECPR general conference, Bordeaux*.
- Flower, C., Mincher, P., & Rimkus, S. (2000). Overview: Participatory processes in the north. *PLA Notes*, 38, 14-18.
- Galla, A. (2008). First Voice in Heritage Conservation. *International Journal of Intangible Heritage*, 3, 9-25. Seul: The National Folk Museum of Korea. URL: <https://www.ijih.org/volumes/article/31>
- Gaventa, J. (2004). Participatory development or participatory democracy? Linking participatory approaches to policy and. *Participatory Learning and Action 50: Critical reflections, future directions*, 50, 150-159.
- Goddard, S. (2009). Heritage partnerships – Promoting public involvement and understanding. *Heritage & Beyond*, 141-148. Council of Europe
- Goodin, R. E., & Dryzek, J. S. (2006). Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics. *Politics & society*, 34(2), 219-244.
- Häberle, P. (2003). *El estado constitucional* (Vol. 47). Fondo Editorial PUCP.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Polity, Cambridge
- IAP2. (2018). *Spectrum of Public Participation*. [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum\\_8.5x11\\_Print.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf)
- ICOMOS. (1987). *Charter for the Conservation of Historic Towns and Urban Areas (Washington Charter)* [Carta para a Salvaguarda das Cidades Históricas e Áreas Urbanas (Carta de Washington)]. [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/towns\\_e.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/towns_e.pdf)
- ICOMOS. (2005). *Xi'an Declaration on the Conservation of the Setting of Heritage Structures, Sites and Areas* [Declaração de Xi'an sobre a Conservação da Envolvente das Construções, Sítios e Áreas Patrimoniais]. <https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/xian-declaration.pdf>
- ICOMOS. (2011). *The Valletta Principles for the Safeguarding and Management of Historic Cities, Towns and Urban Areas* Princípios de La Valletta para a Salvaguarda e Gestão

- de Cidades e Conjuntos Urbanos Históricos]. <http://civvih.icomos.org/sites/default/files/CIVVIH%20Valletta%20Principles.pdf>
- ICOMOS. (2014). *The Florence Declaration on Heritage and Landscapes as Human Values* [Declaração de Florença sobre Património e Paisagem como Valores Humanos]. [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Secretariat/2015/GA\\_2014\\_results/GA2014\\_Symposium\\_FlorenceDeclaration\\_EN\\_final\\_20150318.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Secretariat/2015/GA_2014_results/GA2014_Symposium_FlorenceDeclaration_EN_final_20150318.pdf)
- ICOMOS. (2017). *Delhi Declaration on Heritage and Democracy* [Declaração de Deli sobre Património e Democracia]. [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA2017\\_Delhi-Declaration\\_20180117\\_EN.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA2017_Delhi-Declaration_20180117_EN.pdf)
- ICOMOS-IFLA. (2017). *ICOMOS-IFLA principles concerning rural landscapes as heritage* [Princípios ICOMOS-IFLA sobre as paisagens rurais como património]. [https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA2017\\_6-3-1\\_RuralLandscapesPrinciples\\_EN\\_adopted-15122017.pdf](https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA2017_6-3-1_RuralLandscapesPrinciples_EN_adopted-15122017.pdf)
- Infopédia. (s/ data). *Intervir*. <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/intervir>
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Li, J., Krishnamurthy, S., Roders, A. P., & van Wesemael, P. (2020). State-of-the-practice: Assessing community participation within Chinese cultural World Heritage properties. *Habitat International*, 96, 102107.
- Lyons, M., Smuts, C., & Stephens, A. (2001). Participation, Empowerment and Sustainability: (How) Do the Links Work? *Urban Studies*, 38(8), 1233–1251. <https://doi.org/10.1080/00420980125039>
- Macnaghten, P., & Jacobs, M. (1997). Public identification with sustainable development: Investigating cultural barriers to participation. *Global Environmental Change*, 7(1), 5-24.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Christiano, T., Fung, A., Parkinson, J., Thompson, D. F., & Warren, M. E. (2012). A systemic approach to deliberative democracy. *Deliberative systems: Deliberative democracy at the large scale*, 1-26. Cambridge University Press
- Mansbridge, J., Hartz-Karp, J., Amengual, M., & Gastil, J. (2006). Norms of deliberation: An inductive study. *Journal of public deliberation*, 2(1).
- OHCHR. (1996). *Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights*. Office of the High Commissioner for Human Rights. <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet2rev.1en.pdf>
- Pateman, C. (1985[1979]). *The problem of political obligation: a critique of liberal theory*. University of California Press.
- Pateman, C. (1992[1970]). *Participação e Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Pateman, C. (2012). Participatory democracy revisited. *Perspectives on Politics*, 10(1), 7–19. <https://doi.org/10.1017/S1537592711004877>
- Paul, S. (1987). *Community participation in development projects*. Washington, DC: World Bank.

- Pereira Roders, A., & van Oers, R. (2011). Bridging cultural heritage and sustainable development. *Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development*, 1(1), 5-14.
- Pretty, J. (1995). Participatory learning for sustainable agriculture, *World Development*, 23 (8), 1247-1263
- Reestorff, C. M., Fabian, L., Fritsch, J., Stage, C., & Stephensen, J. L. (2014). Conjunctions: Introducing cultural participation as a transdisciplinary project. *Conjunctions. Transdisciplinary Journal of Cultural Participation*, 1(1).
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, 34(4), 315-353.
- Roberts, N. C. (2008). Direct citizen participation: Challenges and dilemmas. *The age of direct citizen participation*, 3-17. Routledge.
- Rosetti, I., Bertrand Cabral, C., Jacobs, M., Albuquerque, R., Pereira Roders, A. (2021). Heritage & Sustainability. Regulating Participation. *Sustainability*. (em revisão).
- Santos, B. D. S. (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, 39-82. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira
- Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3) 3-17
- Sinding-Larsen, A., & Bille Larsen, P. (2017). *Report: The Advisory Body "Our Common Dignity Initiative" on Rights-Based Approaches in World Heritage: Taking Stock and Looking Forward*. ICOMOS Norway. [http://www.icomos.no/wp-content/uploads/2017/07/Report\\_web.pdf](http://www.icomos.no/wp-content/uploads/2017/07/Report_web.pdf)
- Tweed, C., & Sutherland, M. (2007). Built cultural heritage and sustainable urban development. *Landscape and urban planning*, 83(1), 62-69.
- UN. (1945). *Charter of the United Nations*. United Nations.
- UN. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Diário da República Eletrónico. <https://dre.pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>
- UN. (1955). *Social progress through community development*. New York: United Nations, Bureau of Social Affairs. <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015015207007&view=1up&seq=1>
- UN. (1966a). *Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos*. [http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2\\_pacto\\_direitos\\_civis\\_politicos.pdf](http://www.cne.pt/sites/default/files/dl/2_pacto_direitos_civis_politicos.pdf)
- UN. (1966b). *Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais*. <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/cidh-dudh-social.html>
- UN. (1987). Our Common Future. Chapter 2: Towards Sustainable Development. *Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development*. UN Documents [A/42/427]. <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>.
- UN. (2015). *Transforming our world: The 2030 agenda for sustainable development*. United Nations. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>
- UN. (2016a). *Cultural rights and the protection of cultural heritage*. Resolution A/HRC/RES/33/20 adopted by the Human Rights Council on 30 September 2016. <https://un-docs.org/A/HRC/RES/33/20>

- UN. (s/ data). Partnerships for the SDGs. <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/about>
- UN-DESA. (2008). *People Matter: Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*. <https://www.un.org/en/development/desa/publications/world-public-sector-report-2008-people-matter.html>
- UNESCO. (1962). *Recommendation concerning the Safeguarding of the Beauty and Character of Landscapes and Sites* [Recomendação sobre a Salvaguarda da Beleza e do Caráter das Paisagens e dos Sítios]. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13067&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13067&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (1972). *Recommendation concerning the Protection, at National Level, of the Cultural and Natural Heritage* [Recomendação sobre a Proteção, a nível nacional, do Património Cultural e Natural]. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13087&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (1972). *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage* [Convenção para a Proteção de Património Mundial, Natural e Cultural]. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13055&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13055&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (1976a). *Recommendation concerning the Safeguarding and Contemporary Role of Historic Areas* [Recomendação para a Salvaguarda dos Conjuntos Históricos e sua função na Vida Contemporânea]. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13133&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13133&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (1976a). *Recommendation on Participation by the People at Large in Cultural Life and their Contribution to It*. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=13097&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=13097&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (2002). *Budapest Declaration* [Declaração de Budapeste]. <https://whc.unesco.org/en/decisions/1217/>
- UNESCO. (2005). *Vienna Memorandum on World Heritage and Contemporary Architecture – Managing the Historic Urban Landscape* [Memorando de Viena sobre o Património Mundial e a Arquitetura Contemporânea – Gestão da Paisagem Histórica Urbana]. <https://whc.unesco.org/document/6814>
- UNESCO. (2011). *Recommendation on the Historic Urban Landscape, including a glossary of definitions* [Recomendação sobre a Paisagem Histórica Urbana, incluindo um glossário de definições]. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=48857&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=48857&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (2015). *Policy Document for the Integration of a Sustainable Development Perspective into the Processes of the World Heritage Convention* [Documento de políticas para a integração de uma perspectiva de desenvolvimento sustentável nos processos da Convenção do Património Mundial].
- UNESCO. (2019). *Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention* [Orientações Técnicas para a Aplicação da Convenção do Património Mundial]. <https://whc.unesco.org/document/178167>

- UNESCO. (s/ data1). *General introduction to the standard-setting instruments of UNESCO*. [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=23772&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=23772&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html)
- UNESCO. (s/ data2). *World Heritage Policy Compendium*. <http://whc.unesco.org/en/compendium/>
- UNESCO-COM. (2013). *WHC-13/37.COM/5D: Revised PACT Initiative Strategy*. <http://whc.unesco.org/archive/2013/whc13-37com-5D-en.pdf>
- Vala, J. (1986). A análise de conteúdo. *Metodologia das ciências sociais*, 101-128. Porto: Edições Afrontamento
- van Deth, J. W. (2001). Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything? *Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research*, Grenoble, France.
- Veldpaus, L., & Pereira Roders, A. (2017). Historic urban landscape approach as a tool for sustainable urban heritage management. In S. Asikainen, C. Brites, K. Plebańczyk, L. Rogač Mijatović, & K. Soini (Eds.), *Culture in sustainability: towards a transdisciplinary approach* (pp. 62-74). University of Jyväskylä.
- White, S. C. (1996) Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 6 (1), 6-15.
- Wilcox, D. (1994). *The guide to effective participation*. Brighton: Partnership.
- Zittel, T. (2007). Participatory democracy and political participation. *Participatory Democracy and Political Participation*, 9-28. Routledge.

### Sobre as autores

CLARA BERTRAND CABRAL é doutoranda em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento na Universidade Aberta de Lisboa e técnica superior responsável pela área da Cultura na Comissão Nacional da UNESCO. Licenciada em Antropologia e Mestre em Ciências Antropológicas pelo ISCSP-Universidade de Lisboa. Realizou investigação nas áreas da etnografia, etnotecnologia, museologia e património, bem como sobre processos participativos na Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Património Cultural Imaterial e na Convenção do Património Mundial.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9666-1369>]

ANA PEREIRA RODERS é Professora de Património e Valores no Departamento de Engenharia e Tecnologia Arquitetónica da TU Delft. Licenciada em Arquitetura e Doutorada em Tecnologia da Construção pela Universidade de Tecnologia de Eindhoven. Professora visitante na VU Amsterdam, KU Leuven e ULiege (Bélgica), Universidade Durham (Reino Unido) e Universidade Lúrio (Moçambique). Coeditora fundadora do Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development (Emerald, Reino Unido). Desde 2008, coopera com o Centro do Património Mundial da UNESCO.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2571-9882>]

ROSANA ALBUQUERQUE é Professora no Departamento de Ciências Sociais e de Gestão da Universidade Aberta. Mestre em Relações Interculturais e Doutorada em Sociologia, com especialidade em Sociologia das Migrações. Investigadora no Centro de Estudos das Migrações e Relações Interculturais, estudando questões relativas aos descendentes de migrantes, associativismo, participação cívica, cidadania e políticas sociais.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9398-6715>]

### About the authors

CLARA BERTRAND CABRAL is currently a PhD student in Social Sustainability and Development at the Open University of Lisbon and Senior Office for Culture at the Portuguese National Commission for UNESCO. Graduated as Anthropologist and MSc in Anthropological Sciences at ISCSP-University of Lisbon. Carried out research in the areas of ethnography, ethnotechnology, museology and heritage, as well as on participatory processes in the UNESCO Convention for the Safeguarding of Intangible Cultural Heritage and the World Heritage Convention.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9666-1369>]

ANA PEREIRA RODERS is Professor of Heritage and Values at the Department of Architectural Engineering and Technology at TU Delft. Graduated as Architect PhD in Building Technology at Eindhoven University of Technology. Worked as Visiting Professor at VU Amsterdam, KU Leuven and ULiege (Belgium), Durham University (UK), and Universidade Lúrio (Mozambique). Founding co-editor of the Journal of Cultural Heritage Management and Sustainable Development (Emerald, UK). Since 2008, cooperates with UNESCO World Heritage Centre.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2571-9882>]

ROSANA ALBUQUERQUE is Professor in the Department of Social Sciences and Management at Open University (Portugal). Master in Intercultural Relations and PhD in Sociology, specialized in Sociology of Migration. Researcher at the Center for the Study of Migration and Intercultural Relations, studying issues concerning migrants' descendants, associativism, civic participation, citizenship, and social policy.

[ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9398-6715>]