

**São as cidades sub-representadas na Política Internacional? Uma análise da participação das cidades na Habitat III***Are cities underrepresented in International Politics? An analysis of cities' participation in Habitat III*Henrique Zeferino de Menezes<sup>1</sup>Lucas Moura Máximo<sup>2</sup>**Resumo:**

O artigo analisa a participação das cidades nas negociações que levaram à aprovação da Nova Agenda Urbana (NAU), como resultado da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A parte empírica da pesquisa busca responder uma indagação bem específica: seriam as cidades sub-representadas na política internacional? Antes mesmo de buscar uma resposta a essa pergunta, o artigo se dedica a um questionamento de ordem teórica, problematizando a pertinência de se discutir a democratização da política internacional tendo um nexo territorial como referência. Os resultados encontrados a partir do caso concreto indicam que o problema da sub-representação política, diagnosticado por diversos autores que identificam a falta de controle democrático exercido pelos indivíduos sobre as decisões que os impactam, também se manifesta para as cidades e governos locais nos espaços internacionais. Isso ocorre mesmo diante de um crescente movimento de atuação política desses atores e do maior peso atribuído às cidades nas mais recentes agendas globais de desenvolvimento sustentável. Ao propor uma discussão inovadora sobre o déficit democrático tendo como parâmetro o espaço territorial das cidades e seu âmbito de representação política, espera-se contribuir para a literatura que aborda esse fenômeno na política internacional.

**Palavras-chave:**

Déficit democrático; democracia global; normas internacionais; desenvolvimento sustentável; Habitat III.

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba. Universidade Federal da Paraíba. Brasil. E-mail: hzmenezes@ccsa.ufpb.br

<sup>2</sup> Analista de Gestão do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) para o Programa de Apoio à Base Nacional Comum Curricular, do Ministério da Educação. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB).. Trabalhou como Coordenador do Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Urbano da ONG Engajamundo. Conselho Nacional de Secretários de Educação. Brasil. E-mail: lucasmax2196@gmail.com

**Abstract:**

The article analyzes the participation of cities in the negotiations that led to the approval of the New Urban Agenda (NUA), resulting from the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). The empirical research seeks to answer a particular question: are cities underrepresented in international politics? Before answering this, the article is dedicated to a theoretical questioning, problematizing the pertinence of discussing the democratization of international politics having a territorial nexus as a reference. The results obtained from the case study indicate that the problem of political underrepresentation, diagnosed by several authors that identify the lack of democratic control exercised by individuals on the decisions that impact themselves, is also manifested for cities and local governments operating in the international arena. This occurs even with the increasing political activity of these actors and the increased importance attributed to cities in the most recent global agendas of sustainable development. In an effort to propose an innovative discussion about the democratic deficit, having the territorial space of cities and their scope of political representation as a parameter, we hope to contribute to the literature that look into this phenomenon in international politics.

**Key-words:**

Democratic deficit; global democracy; international norms; sustainable development; Habitat III.

## 1. Introdução

O reconhecimento das cidades como importantes atores das relações internacionais vem se ampliando cada vez mais nas últimas décadas. De fato, o poder das localidades em participar das (e moldar as) transformações globais através de interações específicas tem se tornado cada vez mais evidente, ainda que a inserção internacional das cidades não seja propriamente uma novidade. Seja através do proativismo de um pequeno município do interior do Brasil, que decide se lançar ao meio externo, com o propósito de captar recursos para implementação de um projeto local, seja pelo potencial de algumas cidades globais em articular diversos setores da economia mundial, é inegável que os governos locais vêm expressando um interesse crescente em se inserir nas relações internacionais.

As razões por trás da inserção internacional das cidades vão além da predisposição política em atuar internacionalmente e passam por outro fator de natureza inexorável: a urbanização acelerada. Na medida em que mais da metade da população mundial se concentra no meio urbano e projeções futuras apontam que dois terços da humanidade passará a habitar nesses espaços até a metade deste século, as cidades se afirmam como o local onde os desafios globais se expressam de forma concreta e mais pungente. A rapidez dos processos de urbanização – não planejados em sua maioria – produz desafios para a garantia de serviços básicos das populações e de direitos e demandas, evidenciando a necessidade urgente de resposta por parte dos órgãos públicos, incluindo as instituições internacionais, na formulação de ações e políticas para os problemas típicos da “Era Urbana”.

Assim, não é de se espantar que as cidades venham mostrando interesse cada vez maior em ocupar os espaços multilaterais de debate e deliberação política, tradicionalmente reservados aos representantes de Estados nacionais (ALGER, 2011), e que a temática de assentamentos humanos<sup>3</sup> venha crescentemente se afirmando na agenda internacional, a exemplo de sua inserção definitiva na Organização das Nações Unidas (ONU). Hoje é inconcebível imaginar deliberações e propostas multilaterais voltadas a áreas como proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico sem o reconhecimento da importância do tratamento da temática dos assentamentos humanos. Tanto isso é verdade que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

---

<sup>3</sup> Assentamentos Humanos é um conceito que compreende “[...] [the] (a) physical components of shelter and infrastructure; and (b) services to which the physical elements provide support, that is to say, community services such as education, health, culture, welfare, recreation and nutrition” (OECD, 2001).

(ODS), o Acordo de Paris e a Nova Agenda Urbana (NAU) apresentam como denominador comum a visão de que a luta pelo desenvolvimento sustentável será ganha ou perdida nas cidades.

É justamente sob tal ponto que reside a principal preocupação apresentada neste artigo. Embora assinadas entre Estados nacionais, as normas e compromissos internacionais previstos nos ODS e no Acordo de Paris, bem como nas recomendações específicas da NAU, por carregarem o entendimento de que as cidades constituem o espaço físico e lócus administrativo privilegiados para a efetiva implementação dos compromissos globais, atribuem responsabilidades elementares aos governos locais. Esse processo, por nós denominado de *normatização internacional de atividades vinculadas às cidades*, carrega consigo um debate promissor, sob a ótica da legitimidade democrática das decisões políticas tomadas em nível internacional, acerca de um eventual déficit de representação internacional das cidades. Ao mesmo tempo, traz discussões importantes sobre como ampliar as formas de participação nas decisões, criar mecanismos de transparência e *accountability*.

O fato dos Estados Nacionais estabelecerem normas internacionais que incidem sobre as cidades não pode passar despercebido aos olhares dos analistas, sobretudo quando há a disposição de refletir sobre a representação desses atores nos processos de tomada de decisão nesse âmbito. Se é verdade que cada vez mais as cidades são reconhecidas como *espaços* e *atores* importantes para a dinâmica das relações internacionais, e se também é fato que um conjunto de normas internacionais coloca as cidades no centro do sucesso (ou fracasso) das políticas de desenvolvimento sustentável que emergem a partir dessas agendas globais, faz sentido questionar em que medida esses atores são bem representados nos processos de construção dessas normas internacionais. Considerando as questões previamente levantadas, partimos da hipótese de que há certa negligência, por parte das instituições e organizações internacionais, em relação ao papel das cidades na definição das normas e regras internacionais que incidem sobre as mesmas, o que significaria um tipo particular de déficit de representação internacional. Entretanto, é importante ressaltar que tem havido um desenvolvimento institucional importante para ampliar as formas de participação de diferentes atores internacionais.

Tendo como norte as reflexões mais amplas sobre as lacunas existentes nos processos de tomada de decisão democrática, este artigo pretende contribuir com a discussão sobre democratização da política internacional. O elemento inovador presente neste trabalho está no esforço em abordar eventual déficit democrático não através do *status* da participação dos indivíduos nas decisões políticas, como é tradicionalmente pautado pela literatura, mas sim por meio de um *nexo territorial* que tem como referência a representação e participação das cidades nas decisões políticas internacionais. Para atender a tal pretensão, o artigo está dividido em outras três

seções principais: enquanto a **primeira parte** apresenta as evidências para o que denominamos de *normatização internacional das atividades vinculadas às cidades*, com base nas agendas multilaterais de desenvolvimento institucionalmente ligadas à ONU, a **segunda seção** vincula essa questão a um possível problema de legitimidade democrática, ao mergulhar no tema do déficit democrático internacional. Por fim, a **terceira seção** coloca em questão a pertinência de se discutir o déficit democrático tendo como parâmetro o espaço territorial das cidades e seu âmbito de representação política. Nesse ponto, o debate ganha concretude com um estudo caso: o exame dos mecanismos de participação das cidades na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). O caso específico de análise foi determinado justamente por se tratar da conferência multilateral voltada ao tema dos assentamentos urbanos e das políticas de desenvolvimento sustentável pertinentes a esse espaço. Assim, pressupõe-se um ambiente de deliberações adequado, propício e aberto para que os governos locais possam efetivamente participar do processo normativo e das discussões que lhe dizem respeito.

## 2. As cidades como *loci* dos problemas globais e agentes na formulação de suas soluções

Nas últimas décadas, os assentamentos humanos se afirmaram como uma das temáticas mais relevantes nas discussões travadas nos fóruns e conferências internacionais da ONU. O aumento da relevância dessa temática nas discussões multilaterais pode ser entendido como reflexo das próprias tendências demográficas, que apontavam para a aceleração vertiginosa do processo de urbanização a partir da década de 1960, e também como parte de outros dois amplos processos: i) o reconhecimento das questões urbanas como objeto da ação governamental de uma forma sistemática<sup>4</sup>; e ii) a crescente percepção de que os problemas que surgem a reboque da urbanização acelerada e não planejada possuem impactos internacionais sensíveis.

Esta seção analisa os processos que desencadearam a maior atenção global às questões urbanas nos espaços de deliberação dos Estados-Nação e de como os governos locais vêm sendo encarados como peças fundamentais para o debate internacional sobre o desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Acerca desse ponto, Rodrigues et al. (2016) assinalam como as questões urbanas passaram a ser gradualmente notadas como sendo passíveis de compor a agenda governamental doméstica de vários países. A partir do momento em que a urbanização é reconhecida como um processo implacável e que impõe desafios e oportunidades para a garantia da qualidade de vida, faz cada vez mais sentido que o planejamento governamental e a formulação de políticas públicas abracem a crescente relevância dos temas urbanos. Basta observar que dos 35 países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), 11 deles apresentam órgãos governamentais com status ministerial dedicados exclusivamente para o tema do desenvolvimento urbano; igualmente, no âmbito da América do Sul, 8 dos 12 países-membros da União das Nações Sul-Americanas apresentam ministérios de caráter semelhante (RODRIGUES et al., 2016).

sustentável. No entanto, antes de nos debruçarmos sobre as agendas recentes de desenvolvimento internacional, é importante revisitar o início do tratamento das questões urbanas nos espaços multilaterais a fim de entender como o envolvimento das cidades nas discussões internacionais, especialmente sobre a temática urbana, ainda não é um processo consolidado.

Foi a partir da década de 1970 que a ONU passou a tratar a questão urbana como um problema em si e, conseqüentemente, a inserir a temática de assentamentos humanos em sua agenda. Embora houvesse referência aos problemas urbanos no documento final da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 (PNUMA, 1972) e se percebessem outras discussões dispersas sobre questões urbanas antes da realização dessa conferência, é somente, no ano de 1976, que o debate multilateral sobre assentamentos humanos é inaugurado com a realização da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Conferência Habitat I ou Conferência de Vancouver).

A Conferência Habitat I foi concebida para suprir a lacuna de como se pensar o desenvolvimento urbano e o papel das nações nesse processo. Ocorrida no intervalo entre as duas Crises do Petróleo (1973 e 1979) e, portanto, durante um dos momentos mais sensíveis da Guerra Fria, a Conferência de Vancouver ficou marcada por uma visão pessimista sobre o futuro das cidades (MAUAD, 2011). Tendo como um de seus elementos motivadores os dados sobre o crescimento vertiginoso da população urbana, o encontro não pareceu entender a urbanização como um processo inexorável; o resultado foi uma percepção errônea (e generalizada) de que seria possível frear tal processo promovendo-se medidas para equilibrar o crescimento rural-urbano (UN, 1976).

Entendia-se, naquele momento, que a complexidade dos problemas urbanos poderia ser solucionada por meio de uma atuação forte dos Estados<sup>5</sup>, sobretudo dos governos centrais, que praticamente monopolizaram a participação durante a Conferência (FERREIRA, 2016). Nesse sentido, as discussões giraram em torno de propostas para a promoção do *desenvolvimento nas cidades*, sem dar ênfase ao *papel das cidades no desenvolvimento* (PARNELL, 2016). O balanço *ex-post* da Conferência é de que, embora a Habitat I tenha tido inegável relevância, especialmente sob o aspecto simbólico de seu pioneirismo e pela capacidade de gerar *momentum* para a discussão desses

---

<sup>5</sup> Sobre esse aspecto, Ferreira (2016) destaca: “A regulação estatal – ainda na moda àquela época –, que se imaginava possível para organizar o processo de crescimento urbano, a partir de um modelo de relativo sucesso na Europa e na América do Norte desde o Pós-Guerra, na prática, não foi compatível com os padrões de desenvolvimento permitidos aos países do sul, no âmbito dos ajustes estruturais da década de 1970 em diante” (FERREIRA, 2016, p. 70).

temas em nível local, nacional e internacional<sup>6</sup>, “[o] decurso do tempo e a evolução dos acontecimentos fazem as decisões da Habitat I soarem no mínimo ingênuas” (ALVES, 2001, p. 250).

Da realização da Habitat I em 1976, passando por sua segunda edição em 1996 (Habitat II), e chegando à Conferência mais recente, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) de 2016, são nítidas as mudanças no discurso a respeito do papel das cidades na promoção do desenvolvimento. Acompanhando as mudanças estruturais de caráter histórico e refletindo as tendências intelectuais de áreas como Economia, Urbanismo e Geografia Urbana, pode-se perceber modificações significativas nas premissas que embasam os novos consensos globais sobre as cidades.

Mais do que uma peça para revigorar o comprometimento internacional com as questões urbanas, a Conferência Habitat III também foi pensada como parte fundamental do *framework* institucional que conforma a “Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (UN, 2015). Assim, o evento foi realizado dentro dos esforços mais amplos de formulação de uma nova concepção normativa global sobre o desenvolvimento sustentável, que resultou na adoção de acordos multilaterais como os ODS (2015), o Acordo de Paris (2015), a Agenda de Ação de Adis Abeba sobre Financiamento para o Desenvolvimento (2015) e a própria NAU, resultado final da Habitat III (2016).

Sem entrar demasiadamente nos pormenores da NAU, é fundamental ressaltar que há uma ampliação no escopo das questões tidas como relevantes, bem como há plena rejeição à tese, presente na Agenda Habitat de 1996, por exemplo, de que as intervenções para o desenvolvimento devem ser setoriais, dando lugar a uma visão holística e multissetorial do problema, assim como das estratégias para superá-lo (PARNELL, 2016). Também é digna de nota a redação do documento, que deixa de forma clara seu direcionamento para todas as cidades do mundo, e não apenas àquelas do Sul Global, como era o caso da Agenda Habitat (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UN-HABITAT; UNDP, 2016).

Deste modo, as cidades agora não seriam mais pensadas pura e simplesmente como *loci* para as ações de desenvolvimento sustentável, mas como vetores de mudança e partes fundamentais para moldar esse processo. Existe, portanto, a percepção, que se reflete não só na NAU, mas em todas essas agendas globais recém-adoptadas, de que o jogo do desenvolvimento sustentável será jogado nas cidades e, por essa razão, as cidades devem ser levadas em conta enquanto partes do sistema global como um todo (FRANCO, 2016). Tal visão encontra ressonância

---

<sup>6</sup> Cabe aqui destacar a criação, em 1978, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS) como um dos principais desdobramentos da Conferência Habitat I. Tal estrutura institucional é a base do atual Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), estabelecido em 2001 como forma de substituir e aprimorar o UNCHS (ONU, 2017).

nas tendências da urbanização que encontraremos em um futuro próximo. Segundo o documento *Sustainable Urbanization Strategy* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), as cidades, mesmo ocupando apenas 0,5% do total da superfície terrestre, são responsáveis por 82% do PIB mundial, produzem mais de 70% das emissões de gases de efeito estufa e consomem 80% da energia mundial (UNDP, 2016). Para além da magnitude desses números, espera-se que, até 2030, a população urbana global aumente em 1,5 bilhão de pessoas.

A implementação da NAU deve ocorrer em paralelo e ser parte constituinte dos ODS. Adotados em 2015 e tendo como prazo final o ano de 2030, os ODS foram desenhados para reafirmar o compromisso global com questões importantes (como a erradicação da pobreza e da fome e a garantia do acesso universal a saúde), colocar em pauta questões que eram pomenorizadas, através de metas a serem cumpridas globalmente, e, assim, suprir as lacunas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio<sup>7</sup> (ODM). Um de seus aspectos mais inovadores é justamente o reconhecimento dado às cidades como atores centrais para a construção de um mundo sustentável.

Além da existência de um objetivo único entre os 17 que compõem a Agenda para tratar exclusivamente das cidades, o ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, os ODS são recheados de menções às cidades e à importância do envolvimento dos governos locais para o desenvolvimento sustentável. A respeito desse ponto específico, cabe ressaltar que a própria estratégia de implementação e monitoramento dos ODS se apoia no conceito de *localização*, conferindo às cidades e aos governos locais a importância fundamental de adaptarem os ODS aos contextos locais e se fazerem desta agenda global para a promoção de políticas públicas locais de desenvolvimento (UN, 2016a).

A despeito das críticas e das dificuldades práticas que possam emergir da adoção de um único objetivo voltado à questão urbana (KLOPP; PETRETTA, 2017), é inegável o maior peso atribuído às cidades nas mais recentes agendas globais de desenvolvimento sustentável. Tanto isso é verdade que, conforme ressalta relatório da Rede Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU/UCLG), os ODS foram conformados de tal forma que, das 169 metas dos 17 ODS, 90 delas (ver Tabela 1 abaixo) são apresentadas como relevantes para o trabalho desempenhado especificamente por governos locais (UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS, 2015).

---

<sup>7</sup> Para uma maior atenção ao tema de agendas globais de promoção do desenvolvimento, suas críticas e sucessos ver Fehling, Nelson e Venkatapuram (2013); Fukuda-Parr, Greenstein e Stewart (2013); Pogge e Sengupta (2015); Prandi, Maximo e Silva e Lima (2015).

**Tabela 1 – Interseção entre as metas dos ODS e a importância de governos locais na implementação de políticas públicas convergentes a elas<sup>8</sup>**

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS)	Total de metas / metas relacionadas a atividades de governos locais	
ODS 1: Erradicação da pobreza	7	4 (1.1; 1.2; 1.3; 1.5)
ODS 2: Fome zero e agricultura sustentável	8	4 (2.1; 2.2; 2.3; 2.4)
ODS 3: Saúde e bem-estar	13	6 (3.1; 3.2; 3.3; 3.6; 3.7; 3.9)
ODS 4: Educação de qualidade	10	7 (4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 4.7; 4.a)
ODS 5: Igualdade de gênero	9	7 (5.1; 5.2; 5.3; 5.4; 5.5; 5.a; 5.c)
ODS 6: Água potável e saneamento	8	7 (6.1; 6.2; 6.3; 6.4; 6.5; 6.6; 6.b)
ODS 7: Energia limpa e acessível	5	3 (7.1; 7.2; 7.3)
ODS 8: Trabalho decente e crescimento econômico	12	6 (8.3; 8.5; 8.6; 8.7; 8.8; 8.9)
ODS 9: Indústria, inovação e infraestrutura	8	3 (9.1; 9.3; 9.c)
ODS 10: Redução das desigualdades	10	5 (10.1; 10.2; 10.3; 10.4; 10.7)
ODS 11: Cidades e comunidades sustentáveis	10	Todas as dez metas
ODS 12: Consumo e produção sustentáveis	11	7 (12.2; 12.3; 12.4; 12.5; 12.7; 12.8; 12.b)
ODS 13: Ação contra a mudança global do clima	5	3 (13.1; 13.3; 13.b)
ODS 14: Vida na água	10	4 (14.1; 14.2; 14.5; 14.b)
ODS 15: Vida na terra	12	5 (15.1; 15.2; 15.5; 15.9; 15.b)
ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes	12	5 (16.1; 16.5; 16.6; 16.7; 16.10)

<sup>8</sup> Fonte: Elaboração própria com base em UN (2015) e UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS (2015).

ODS 17: Parcerias e meios de implementação	19	6 (17.1; 17.14; 17.16; 17.17; 17.18; 17.19)
--	----	---

A concepção que se consolida de que as cidades e governos locais não são alvos das políticas de desenvolvimento, mas vetores de mudança e espaços onde as respostas para os problemas globais serão pensadas fica evidente nos compromissos que orbitam a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável: através dos exemplos dos ODS e da NAU, podemos perceber como há um crescente processo de normatização internacional das atividades vinculadas às cidades, algo que reflete a importância que elas alcançaram nessas agendas e no reconhecimento delas enquanto atores da política internacional.

Essa constatação é o ponto de partida fundamental para que possamos explorar cuidadosamente o debate sobre democracia internacional e déficit democrático, adequando-o às nossas pretensões. Conforme tradicionalmente analisado pela literatura, o déficit de representação nos sistemas democráticos se dá com a identificação de barreiras e limites na relação entre indivíduos (representados) e a estrutura política ocupada pelos seus representantes. A empreitada que nos confronta é, então, vislumbrar as possibilidades de endereçar a questão do déficit de representação no sistema internacional, tendo como referência um nexo territorial que privilegie a representação e a participação das cidades nas decisões internacionais que incidem sobre elas mesmas. O desafio consiste em traduzir os parâmetros teórico-conceituais baseados no *nexo indivíduo-estrutura* e, enfim, pensar a relação entre os governos locais e estruturas internacionais através de um *nexo localidade-estrutura*.

### 3. Diagnosticando o déficit democrático na política internacional: o problema da sub-representação

Por constituir um fenômeno relativamente recente, pensar como as cidades e os atores urbanos se apresentam na política internacional levanta vários aspectos interessantes e ainda pouco explorados pela literatura. Um esforço inicial nesse sentido, apresentado na primeira parte desse trabalho, foi o de melhor compreender como as instituições e normas internacionais têm entendido as cidades como parte central das soluções para os problemas globais que enfrentamos, mais do que meramente os espaços onde se aplicam as políticas públicas que visam mitigá-los.

Nesta segunda seção, atentaremos para um debate distinto e que vem figurando como tema de interesse na área de Relações Internacionais e Ciência Política nas últimas décadas: a legitimidade democrática das decisões tomadas em nível internacional. No centro dessa discussão

está a preocupação em averiguar a possibilidade de se estabelecerem formas de interação democrática em um sistema constituído historicamente sob a égide do relacionamento entre Estados-territoriais soberanos. Essa realidade histórica, e suas premissas analíticas, inviabilizaria, ou pelo menos dificultaria a formulação de uma estrutura política que garanta a democracia em escala global.

Em outras palavras, isso significa pensar em que medida a estrutura em que se processa a política internacional, e, por consequência, as resultantes dos diversos processos decisórios internacionais, podem ser tidas como democráticas, diante do fato de que os indivíduos a que se direcionam os efeitos das normas e decisões internacionais (muitas vezes) não participam da construção delas e não as têm sob controle. Pensando nesses termos, a nossa problemática se manifesta de uma forma bastante clara: considerando que os governos locais não deliberam diretamente nos processos negociadores de normas que incidem sobre eles e são cada vez mais “responsabilizados” internacionalmente, seria possível falar em um déficit de representação das cidades (ou governos locais) na política internacional? Ou, colocando de outro modo, o fato de as cidades não possuírem capacidade normativa na política internacional implica que elas são sub-representadas nos compromissos internacionais que as afetam diretamente?

Diante da indisponibilidade de estudos que se ocupem do problema do déficit de representação nas relações internacionais que leve em consideração as cidades como nível de análise, será necessário recorrer à literatura que se debruça sobre o tema da democracia global, e que tem como referência a relação indivíduos-estrutura, para, a partir desse ponto, identificar parâmetros conceituais que sirvam como elementos norteadores para nossa missão. Assim, nos parágrafos seguintes examinaremos o que a literatura entende por democratização e déficit democrático na política internacional, e, a partir desse diagnóstico, formularemos as analogias que nos permitam discutir esse fenômeno privilegiando o território e seus espaços de representação política, em vez da mencionada relação indivíduos-instituições internacionais. Inevitavelmente, será necessário retomar algumas visões típicas do debate na Ciência Política a fim de evidenciar como a discussão do déficit democrático na política internacional seguiu muito dos parâmetros estabelecidos pela teoria democrática contemporânea.

O estudo da democracia e da possibilidade de democratização da política internacional emerge com maior força e passa a constituir uma sólida agenda de pesquisa no campo das Relações Internacionais nos anos 1990. Nesse período, foi possível notar a emergência de diversos programas de pesquisa voltados a investigar em que medida as interações na política internacional poderiam se basear em procedimentos democráticos. Sob a rubrica da *democracia global*, esses estudos tinham

como característica latente o esforço de pensar os mecanismos institucionais e reformas que poderiam tornar o sistema global mais democrático.

A variedade de abordagens e propostas normativas são características evidentes da literatura sobre o tema. De forma ampla, os estudos sobre essa questão vão desde a abordagem de *democracia cosmopolita*, encabeçada pelos estudos de David Held (1995) e Daniele Archibugi (2004), passam pelos modelos de *democracia deliberativa* de Terry Macdonald (2008) e John Dryzek (2000), pela reativação do debate sobre construção de um *governo mundial* por autores como Jürgen Habermas (2006) e Andrew Kuper (2004) e chegam a abranger também as perspectivas de *democracia radical* de autores como Chantal Mouffe (2009), que tomam a propagação de princípios democráticos liberais sob um viés crítico. Ainda assim, em que pese a multiplicidade de conceitos e pressupostos filosóficos que embasam tantas perspectivas distintas, todas elas tomam como reconhecimento fundamental a ideia de que os processos decisórios nos espaços de deliberação internacional sofrem de problemas de legitimidade democrática.

Em linhas gerais, os estudos que se ocupam do fenômeno do déficit democrático na política internacional seguem as mesmas premissas e preocupações daqueles voltados ao estudo das sociedades democráticas. No caso deste, parte-se do pressuposto de que a legitimidade das decisões tomadas nos sistemas representativos estaria sendo colocada em xeque em razão do instituto da representação política se mostrar insuficiente na garantia da promessa de controle político pelos cidadãos. Os indivíduos estariam, assim, cada vez menos habilitados e capacitados para manter a vinculação e o controle sobre seus representantes, chancelados pela escolha eleitoral. O arrefecimento desse vínculo entre representante e representado fragiliza as instituições elementares da democracia representativa – especialmente a ideia de mandato e a *accountability* –, levando à deslegitimação das decisões e colocando em risco a própria legitimidade da democracia representativa (URBINATI, 2006).

Na política internacional, o problema se coloca de forma semelhante. Embora seja prudente destacar que determinados autores negam com veemência a mínima possibilidade da política internacional ter seus processos decisórios analisados sob perspectivas democráticas (DAHL, 1999), existe uma ampla literatura que identifica a exclusão dos indivíduos das atividades e dos processos decisórios globais como um problema e que pensa os caminhos para aprimorar os procedimentos de tomada de decisão internacional. Segundo esses autores, as instituições internacionais estariam operando através de métodos poucos responsivos e os processos decisórios em nível internacional se mostrariam blindados à interação democrática dos indivíduos. Nesse quadro de sub-representação dos indivíduos, as decisões estariam sendo geradas nesses espaços, e,

de fato, impactando diretamente a vida das pessoas, sem que elas tivessem razoável controle democrático sobre tais processos.

Para parte dos pensadores que refletem sobre esse déficit democrático, o aprofundamento dos processos de globalização ao longo das últimas décadas não só permite que as decisões tomadas no âmbito de determinados Estados alcancem com mais força indivíduos que não necessariamente se encontram dentro de suas fronteiras territoriais, como também dificulta que as decisões tomadas por atores internacionais e transnacionais sejam suscetíveis à regulação pública, isto é, ao controle democrático (BEITZ, 2011). Da mesma forma, organizações internacionais que lidam com matérias diversas, algumas de caráter extremamente técnico, não dispõem de mecanismos de consulta e participação em seus processos decisórios, para que os indivíduos, em geral, objeto final dessas decisões, possam incidir sobre os seus resultados. Com isso, o fato de os indivíduos estarem sendo crescentemente excluídos das atividades e dos processos decisórios globais, em razão de alterações sistêmicas na própria estrutura organizativa da política internacional ou de decisões institucionais específicas das organizações internacionais, aumenta a lacuna entre aqueles que pensam as regras transnacionais (*rule-makers*) e aqueles que recebem tais regras (*rule-takers*).

[a]s decisions are taken outside the state, national leaders are unable to control the forces which impact domestic institutions and citizens. Correspondingly, and resultantly, individuals within each state have no direct say in how global rules are forged. This undermines the notion that individuals can collectively govern their joint affairs (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2015, s.p.).

Ainda segundo a Stanford Encyclopedia of Philosophy (2015), é possível tratar do déficit democrático na política internacional tendo três fatores como referência.

O primeiro fator elencado chama atenção para o fato de que os órgãos internacionais geralmente operam através de processos pouco responsivos (*unaccountable*, na terminologia anglófona correntemente usada) e com baixo grau de transparência. Essa é uma das questões mais enfatizadas pelos acadêmicos que estudam o déficit democrático na política internacional e conta com uma ampla gama de estudos teóricos e de caso, com argumentos contra e favoráveis à possibilidade das instituições internacionais serem mais democráticas (DAHL, 1999; STASAVAGE, 2004; PEREIRA, 2013; BELÉM-LOPES, 2016; KOENIG-ARCHIBUGI, 2017).

O segundo fator recai sobre a resolutividade, ou seja, a inabilidade dos arranjos de governança global (processos, normas e instituições) em conduzir de forma efetiva os atores da política internacional para o encaminhamento de soluções para os problemas globais, como aqueles

contemplados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (HAAS, 2004). Sobre esse aspecto, nota-se que a existência de inúmeros arranjos de governança global tem contribuído para um exercício de poder público cada vez mais difuso sem que isso necessariamente contribua para a resolução dos problemas globais mais urgentes.

Por fim, o terceiro elemento diz respeito à questão da sobreposição das *constituencies*. Sendo cada vez maior o número de espaços internacionais nos quais atores são capazes de atuar para gerar decisões que impactam os indivíduos, a tendência é que existam impasses práticos sobre quem ou qual grupo deve ser democraticamente representado nos processos decisórios internacionais, especialmente considerando que “[...] *[the] globalization generates postnational communities of fate not based on national boundaries but upon shared problems and mutual allegiance*” (STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY, 2015, s.p.).

Assim, a representação do déficit democrático na política internacional passa pela identificação de uma série de aspectos problemáticos na forma com que os indivíduos se relacionam com os processos decisórios internacionais. No entanto, em que pese o fato das abordagens e propostas normativas de democracia global partirem de diferentes pressupostos teórico-metodológicos, todas reconhecem que o déficit democrático se manifesta a partir de um *nexo indivíduo-estrutura*, ou seja, uma eventual sub-representação dos indivíduos, dos cidadãos-nacionais, nas instâncias decisórias internacionais. Assinala-se, portanto, que os indivíduos sob os quais incidem os efeitos das normas e decisões internacionais são excluídos dos processos decisórios internacionais, não os tendo sob controle democrático.

É a partir dessas reflexões preliminares que chegamos ao cerne do argumento desse trabalho. Como vimos, o diagnóstico do déficit democrático nos sistemas representativos não se define pela falta de representação dos cidadãos *per se*, afinal, todos os indivíduos, em tese, estão formalmente representados à medida que o mecanismo do voto chancela e legitima o representante a atuar politicamente em nome de *outrem*. A identificação do déficit democrático na política internacional, com efeito, não implica o reconhecimento de que as decisões tomadas pelos Estados são totalmente desvinculadas dos interesses dos indivíduos. Pela mesma lógica, o Chefe de Estado teria a chancela de falar em nome dos cidadãos. A questão se coloca muito mais nos termos de que a representação formal é diminuta, insuficiente, para garantir que os preceitos democráticos e as demandas dos cidadãos sejam efetivamente alcançados.

Outrossim, quando transpomos essa linha de raciocínio para refletir sobre a condição da representação das cidades na política internacional, seguimos num caminho relativamente similar: a princípio, em qualquer sistema democrático, os governos subnacionais são representados pelo

ente governamental central, isto é, pela delegação nacional que compõe todo e qualquer processo de negociação intergovernamental. Como em qualquer processo da política internacional – por circunstâncias históricas diversas que não merecem problematização detalhada neste momento –, os Estados se colocam como os principais fiadores e atores políticos responsáveis por deliberarem as normas internacionais. Com efeito, a assinatura de compromissos multilaterais se dá entre os Estados Nacionais, sujeitos efetivos de Direito Internacional. No entanto, tais agendas internacionais, como mencionado, vêm reconhecendo os espaços urbanos como os *loci* de manifestação dos problemas globais e também de formulação das soluções para eles, suscitando, com isso, um processo de normatização internacional de atividades vinculadas às cidades. A questão é que, nesse processo, as cidades, através dos governos locais, não deliberam sobre as normas internacionais que incidem sobre elas.

Levando tais elementos em consideração, uma possível sub-representação das cidades na política internacional poderia levar a dois problemas reais: de um lado, a fragilidade da legitimidade de decisões que demandarão empenho político de atores não consultados sobre elas; de outro, a baixa qualidade da decisão, uma vez que os sujeitos políticos com expertise e experiência nos problemas reais a serem enfrentados são alijados do processo de construção das soluções. A próxima seção desse trabalho analisará um caso emblemático de *normatização internacional de atividades vinculadas às cidades*, destacando exatamente a participação e a inserção dos governos subnacionais em um processo intergovernamental. O caso da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) é essencialmente significativo pelo fato de ser uma conferência internacional que versa unicamente sobre as cidades; conseqüentemente, a grande maioria dos elementos previstos na NAU dispõe sobre responsabilidades que os governos locais devem assumir para que o processo de desenvolvimento urbano se dê numa plataforma sustentável nos próximos anos (mais precisamente em 2036, momento de realização da Habitat IV e de renovação do compromisso político adotado em 2016).

Assim, na próxima seção olharemos com atenção para as formas de inserção desses atores em uma conferência internacional cujas normas estabelecidas incidem diretamente sobre eles. A ênfase conferida em nossa análise se direciona aos processos de participação das cidades nos espaços oficiais da Conferência. A opção por esse recorte específico de análise decorre da participação política ser entendida, pelas discussões contemporâneas<sup>9</sup>, como um instrumento para

---

<sup>9</sup> Segundo Jürgen Habermas (2001), o pensamento democrático contemporâneo sobre representação política pode ser condensado em torno de três principais correntes: o modelo instrumentalista (também denominado processualista ou ainda concorrencialista), o modelo participacionista e o modelo deliberativista (também chamado discursivo). Enquanto o argumento *instrumentalista* se aproxima de uma concepção elitista da

suprir o déficit de representação dos indivíduos nos sistemas democráticos domésticos. Há, nesse sentido, o reconhecimento de que o aprofundamento da democracia representativa depende em grande medida da ampliação dos instrumentos de participação política, de modo que estes sejam espaços de debate entre os indivíduos a quem se direcionam os *outputs* dos sistemas políticos e também canais para exercício da *accountability* (YOUNG, 2000).

#### 4. A inserção dos governos locais nos processos da Conferência Habitat III

A ideia de que os indivíduos são sub-representados nas decisões políticas internacionais é bastante interessante como pontapé inicial para as reflexões sobre o déficit de representação das cidades na política internacional. O diagnóstico de tal fenômeno, que, nesse caso, traduz-se simplesmente como a incapacidade das cidades influenciarem e manterem sob seu controle as normas internacionais que incidem sobre elas, requer fundamentalmente o reconhecimento de que a prerrogativa que um indivíduo ou entidade (neste caso, o Estado Nacional) tem para responder em nome de outrem (os governos locais das cidades) é insuficiente para satisfazer as demandas democráticas desses atores. Nesse diapasão, o fortalecimento e a ampliação das formas de participação podem ser úteis para aprimorarem a representação política, argumento central nas discussões contemporâneas sobre democracia. Essa leitura se revela interessante para um entendimento do caso específico da participação das cidades na Conferência Habitat III. Como notamos, algumas abordagens identificam as ferramentas de participação como pontes para aproximar os representados de seus representantes sob a ideia de que os cidadãos devem ser agentes ativos na definição e na autorização das decisões políticas. Numa aproximação similar, é possível ver a formulação desses instrumentos nas instituições internacionais como forma de dar maior legitimidade às decisões tomadas em conferências, fóruns e assembleias globais.

De forma geral, o mecanismo de participação de diversos *stakeholders* na Conferência Habitat III foi sendo costurado pelas Nações Unidas desde 2013, quando a instituição adotou, em sua Assembleia Geral, a Resolução A/RES/67/216, estabelecendo a formação de um Comitê Preparatório (PrepCom) como forma de organizar as etapas da Conferência e de garantir a

---

política segundo a qual a participação cidadã deveria ser restrita ao processo de formação de governos e não deveria influenciar, por exemplo, a formação das decisões políticas (PEREIRA, 2016), os modelos *participacionista* e *deliberativo* – a despeito de suas diferenças – se mostram mais abertos às propostas institucionais de aprofundamento democrático por meio da participação, entendendo-a como instrumento complementar à representação.

participação dos atores antes e durante o evento<sup>10</sup>. Além das reuniões do PrepCom, o processo da Habitat III contemplou a realização de *reuniões temáticas e regionais*, que consistiram em onze encontros para se debater as prioridades e recomendações para a NAU entre as delegações de Estados, governos locais e organizações da sociedade civil; e também a realização dos encontros das *Policy Units*, grupos formados por *experts* que debateram temas emergentes de desenvolvimento urbano e encaminharam propostas através de *Policy Papers* que serviram como *inputs* oficiais para a NAU (UN, 2016a).

Nesta seção, olharemos com atenção para os esforços do Secretariado da Habitat III em promover mecanismos de participação dos governos locais ao longo da Conferência, viabilizando o posicionamento das cidades num espaço tradicionalmente dominado pelos Estados nacionais. No nível doméstico, para os países que se mostraram interessados em ouvir seus governos locais a fim de construírem as posições nacionais ancoradas na participação dos atores urbanos, as recomendações expressas nas resoluções se traduziram no estabelecimento de plataformas de participação social e na realização de seminários e consultas abertas<sup>11</sup>. No nível multilateral, principal enfoque dessa seção, o esforço do Secretariado da Habitat III em abrir espaço para atores sem poder deliberativo na Conferência significou o estabelecimento de canais de participação importantes, como a criação de uma Assembleia Geral de Parceiros (*General Assembly of Partners* ou *GAP*), a promoção de Audiências Informais (*Informal Hearings*) com representantes de governos locais e a realização de uma assembleia de autoridades locais (*The Second World Assembly of Local and*

---

<sup>10</sup> Como os órgãos responsáveis pela organização da Conferência Habitat III serão correntemente mencionados no corpo do texto, cabe aqui uma menção aos atores que compuseram a estrutura organizacional da Conferência Habitat III: além do *Secretariado* da Conferência, instância responsável por coordenar toda a organização do evento, a estrutura também contou com um *Bureau* voltado a monitorar o andamento do processo da Conferência desde a primeira sessão do PrepCom até o evento final. Esse grupo foi composto por dez Estados, cuja seleção se deu seguindo critérios de balanço geográfico. Foi amplamente reconhecido seu papel em moldar os rascunhos da NAU, sobretudo através da atuação das delegações do Equador e França, que atuaram como co-facilitadoras do Bureau.

<sup>11</sup> Usando o caso brasileiro como referência, o envolvimento do Governo Federal na Conferência Habitat III se deu a partir de esforço interministerial que atingiu, sobretudo, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério das Cidades (através do Conselho Nacional das Cidades). As atividades de participação multissetorial foram organizadas por meio de um Grupo de Trabalho coordenado pelo Conselho Nacional das Cidades. Considerando os quase três anos de trabalho, o processo participatório pode ser sistematizado em três grandes fases: a primeira envolveu consulta pública sobre os temas de desenvolvimento urbano propostos pela ONU; a segunda compreendeu apresentações sobre os indicadores que pintariam o quadro da situação da evolução das condições urbanas no Brasil. Embora com espaço para considerações das sociedade civil, o processo nesta fase foi majoritariamente tecnocrático, envolvendo especialistas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); por fim, o processo foi concluído com a realização do Seminário Nacional Habitat III Participa BR em 2015, na cidade de Brasília/DF. Nas três fases, a participação dos atores foi facilitada através da plataforma *online* Participa Brasil (BRASIL, s.d.), onde foi possível contribuir com *inputs*. Toda a trajetória está sistematizada no “Relatório Brasileiro para a Habitat III” (IPEA, 2016).

*Regional Governments*). As subseções seguintes irão expor como esses instrumentos foram criados e o alcance que eles tiveram para os resultados finais da Habitat III tendo como referência a apropriação dos governos locais nesses espaços.

#### 4.1 *General Assembly of Partners (GAP)*

A GAP foi criada em 2014 tendo como propósito simplificar e dar celeridade ao engajamento multissetorial dos atores interessados em contribuir com a NAU, aprimorando a participação de diversos *stakeholders* nos eventos prévios à Conferência e na própria Habitat III. Prezando pelo balanço regional em sua composição, esse grupo congrega mais de mil organizações e indivíduos, através do modelo de representação por *constituency*, estabelecendo um único canal de colaboração entre 16 grupos de interesses distintos<sup>12</sup> (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016). Por seu caráter agregador, reconhece-se que a GAP é um modelo de participação inovador no sentido de tornar mais efetiva a colaboração dos *stakeholders* nas Conferências das Nações Unidas, sendo a Habitat III a primeira conferência da ONU que experimentou o engajamento dos diversos atores nesses moldes.

Diante do processo da Habitat III, a GAP realizou seu trabalho em três frentes distintas: i) coordenação das declarações e *inputs* dos *stakeholders* frente às negociações intergovernamentais; ii) coordenação das Audiências Informais com as *constituencies*; e iii) trabalho de *advocacy*, atuando em colaboração próxima com o bureau do PrepCom e com os co-facilitadores das negociações para influenciar os termos da NAU (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017c). Dessa forma, as posições puderam ser encaminhadas para os Estados e para o Secretariado da Conferência de uma forma coletiva e estruturada, em nome da GAP como um todo.

Ainda que o modelo da GAP seja referenciado como um caso de sucesso, inclusive para ser replicado em outras negociações multilaterais (UN, 2016a; PEIRCE, 2015)<sup>13</sup>, não existem estudos

---

<sup>12</sup> As 16 *constituencies* – ou, seguindo a terminologia da organização, Partner Constituent Groups – que compõem a GAP são as seguintes: 1) Autoridades Locais e Subnacionais; 2) Organizações da Sociedade Civil; 3) Sindicatos; 4) Profissionais do Trabalho; 5) Acadêmicos e Pesquisadores; 6) Grupos de Solidariedade Humana (Organizações de Base); 7) Pessoas Indígenas; 8) Parlamentares; 9) Setor Privado; 10) Fundações e Organizações Filantrópicas; 11) Instituições Financeiras; 12) Infância e Juventude; 13) Mulheres; 14) Mídia; 15) Idosos; e 16) Pessoas com Deficiências (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017a).

<sup>13</sup> Sobre esse aspecto, sublinha-se: “[t]he very establishment of a General Assembly of Partners towards Habitat III and its recognition in the agreed modalities of the Conference, is an innovative practice of stakeholder engagement that we hope will be replicated in other UN processes in the future” (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2016, p. 3).

avaliando como se deu a inserção e a participação dos atores interessados ao longo das discussões sobre o desenvolvimento urbano sustentável e as lacunas desse processo, questionando a efetividade de uma atuação nesse modelo<sup>14</sup>. Cabe destacar que, muito embora a GAP tenha sido formulada visando influenciar a conformação da NAU, seus trabalhos seguem ocorrendo agora com ênfase nos debates internacionais e locais em torno da implementação, avaliação e monitoramento do documento final da Habitat III (GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS, 2017b), fato que evidencia ainda mais a necessidade de estudos que ponderem de forma crítica o *modus operandi* desses grupos, retirando lições práticas para aprimoramento institucional.

#### 4.2 Informal Hearings

Para além do estabelecimento da GAP como principal plataforma de inserção dos *stakeholders* no processo da Conferência Habitat III, os esforços das Nações Unidas em aprimorar a participação dos atores nas decisões que envolviam a Conferência também se traduziram na realização de Audiências Informais com autoridades e governos locais, sendo a primeira experiência da organização em encaminhar processos de consulta tratando os governos locais como *constituency* em si (METROPOLIS, 2016).

As audiências informais ocorreram em maio de 2016, logo após a divulgação do primeiro rascunho da NAU. O evento ocorreu em dois dias com o propósito de que governos locais, representados através de associações de autoridades locais convidadas para o processo, expusessem suas visões sobre a minuta zero da NAU. Assim, liderada pela Global Taskforce of Local and Regional Governments (GTF)<sup>15</sup>, principal grupo de *advocacy* das pautas de desenvolvimento local nos espaços globais de tomada de decisão, a *constituency* das autoridades e governos locais colocou sobre a mesa de discussão com os Estados Nacionais suas impressões e principais recomendações para a alteração da minuta zero da NAU.

---

<sup>14</sup> A participação de *stakeholders* nos processos multilaterais da ONU tem sido alvo da atenção da literatura que estuda as vias institucionais para aprimorar a legitimidade das decisões formuladas nas Nações Unidas. Nesse escopo, destaco os estudos de caso de Karin Bäckstrand (2006), Moomaw et al. (2017) e Gupta e van Asselt (2017).

<sup>15</sup> A GTF é um mecanismo de coordenação e consulta que congrega diferentes redes internacionais de governos locais com o intuito de realizar trabalho de campanha e *advocacy* nos espaços globais de tomada de decisão. O grupo foi estabelecido em 2013, visando principalmente a incidência política nos processos negociatórios dos ODS e da Conferência Habitat, mas continua trabalhando pela localização das agendas globais de desenvolvimento sustentável. É coordenado pela rede United Cities and Local Governments (UCLG/CGLU) (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016a).

Segundo documento do International Institute for Sustainable Development (IISD), as Audiências Informais ocorreram com a participação de mais de 120 representantes de governos locais e regionais (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016a). Apesar de o relatório mencionar as principais atividades que ocuparam os dois dias de reunião<sup>16</sup> e de se ter dimensão da quantidade de representantes de governos locais que participaram do evento, com exceção dos representantes locais que realizaram pronunciamentos como parte da programação oficial do evento<sup>17</sup>, não é possível identificar quais delegações de cidades de fato se fizeram presentes nas Audiências Informais, o que inviabiliza a tomada de qualquer conclusão nossa sobre o respeito ao balanço regional das representações de governos locais nas Audiências ou qualquer outra investigação futura que possa almejar mapear de forma sistemática as motivações dessas autoridades locais em participarem do evento, por exemplo.

#### ***4.3 The Second World Assembly of Local and Regional Governments***

A Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais foi, por excelência, o canal político de propagação da voz das autoridades locais no processo da Conferência em questão. Reconhecido pelo Secretariado da Habitat III como mais um mecanismo oficial de exposição dos *inputs* da *constituency* das autoridades e governos locais, o evento ocorreu ao longo de 2016 em três sessões distintas<sup>18</sup> e foi uma segunda edição da Primeira Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais que ocorrera em 1996 antes da realização da Habitat II. A sua ocorrência em paralelo às Conferências Habitat e o fato de sua terceira sessão ter congregado 385 autoridades e líderes locais (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016b) reforça o significado simbólico de uma convenção como tal, algo que vai além de suas contribuições práticas que serão analisadas a seguir.

---

<sup>16</sup> Segundo o International Institute for Sustainable Development (2016a), as Audiências Informais compreenderam painéis “[...] [on] key recommendations on the Habitat III draft outcome document from a regional perspective; presentations by members of the Global Task Force of Local and Regional Governments on transformative commitments for sustainable urban development; building the urban structure—establishing a supportive national, sub-national and local framework; planning and managing the urban spatial development; enhancing the means of implementation; and follow-up and review of the New Urban Agenda” (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, 2016a, p. 1).

<sup>17</sup> Essa informação só está disponível porque consta no site oficial da Conferência Habitat III o nome das poucas autoridades locais que realizaram pronunciamentos nas sessões das Audiências Informais. Caso seja do interesse do leitor o acesso a essa informação, ver UN (2016b).

<sup>18</sup> As três sessões da Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais ocorreram em Nova York (15 maio de 2016), Bogotá (14 de outubro de 2016) e em Quito (16 de outubro de 2016), sendo esta última sessão parte da programação oficial da Habitat III (METROPOLIS, 2016).

Sendo organizada pela GTF, a Segunda Assembleia Mundial de Governos Locais e Regionais teve como um de seus produtos finais a adoção de uma declaração conjunta, assinada pela GTF em nome da *constituency* dos governos locais. Uma leitura dos princípios e compromissos expressos na declaratória apontam para uma grande correspondência entre o que a *constituency* sinalizava como seus elementos norteadores de *advocacy* e o que de fato foi apresentado na NAU. O tom do consenso apresentado no documento não demonstra grandes descontentamentos, apenas reitera a necessidade de as cidades continuarem como atores ativos no pós-Conferência Habitat III (GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS, 2016b).

#### **4.4 Avaliação dos canais de participação das cidades na Habitat III**

Fazer um balanço da estrutura desses mecanismos e da forma como eles efetivamente contribuíram para a inserção dos governos locais nos processos da Conferência é uma tarefa complexa e fundamental para que se possam desenhar conclusões sobre sua contribuição para a devida representação das cidades no resultado final da Habitat III. Tais conclusões, para efeitos de organização de nosso pensamento, serão subdivididas em dois grandes grupos: um primeiro com considerações sobre o trabalho de *advocacy* apresentado pelos governos locais enquanto *constituency* e um segundo abordando a questão da representação dentro dos próprios mecanismos de participação.

Com relação ao primeiro nível de considerações, embora a análise documental dos posicionamentos da *constituency* dos governos e autoridades locais sinalize uma grande convergência entre aquilo que era advogado pelos atores locais ao longo do processo da Conferência e o que de fato foi acordado entre as nações na NAU, é muito difícil chegar a respostas definitivas sobre como os inúmeros *inputs* (e, nesse ponto, as considerações podem ser também expandidas para outras *constituencies*) foram processados pelas delegações co-facilitadoras do Bureau até que se tornassem, de fato, textos nos rascunhos do documento final. Em razão do processo interno do Bureau ser fechado (e não publicizado através de documentos acessíveis), avaliações sobre a efetividade do trabalho de *advocacy* empenhado por esses atores são ainda indecifráveis. Essa dificuldade foi inclusive reconhecida por Maryse Gautier, membra da delegação francesa que teve grande papel na redação do primeiro rascunho da NAU, em entrevista à plataforma Citiscope (SCRUGGS, 2016). Ao ser questionada sobre como o *drafting committee* (grupo de pessoas responsáveis por redigir os rascunhos da NAU, lideradas pelas delegações de França e Equador), iria considerar o peso relativo dos *inputs* de diferentes atores, Gautier declarou que a análise a ser feita

por esse grupo seria constante sem, no entanto, mencionar os procedimentos que guiariam a decisão final de incluir ou não determinada demanda na NAU: “[...] *it will be up to us [drafting committee members] to identify the strongest elements, that have to be in the documents*” (GAUTIER, 2016 *apud* SCRUGGS, 2016, s.p.).

Tais observações não são uma forma de desconsiderar os avanços dos espaços participativos conquistados recentemente nos ambientes de deliberação da ONU: basta relembrar que, na ocasião da Habitat I em 1976, os governos locais sequer tiveram acesso à Conferência. Nossas advertências são muito mais no sentido de identificar que o poder de influência das cidades sobre as normas internacionais de desenvolvimento urbano parece ser bastante brando quando olhamos propriamente para o acesso dos governos e autoridades locais aos processos negociatórios mais decisivos ao longo do processo da Habitat III; de forma mais sensível, há também o problema de que a pretensa participação das cidades se mostrou restrita sob o aspecto da representação dos governos locais dentro desses espaços, fato que remete ao segundo nível de considerações a serem feitas.

Ao longo da descrição e análise dos instrumentos de direcionamento das demandas das cidades, percebeu-se como a GTF e a GAP puxaram as rédeas da participação dos governos locais durante todo o processo de negociação, atuando como facilitadoras do diálogo entre tomadores de decisão sobre os rumos da Habitat III e os diversos *stakeholders*. Embora sejam louváveis os esforços para organizar em um único fluxo organizacional as demandas das cidades perante os *decision-makers* na Conferência (sobretudo sob o aspecto do pragmatismo e viabilização prática), claramente persistem limites significativos nesse modelo, especialmente considerando o fato de que nem todos os Estados prezaram pela participação de seus governos locais quando da conformação de suas posições nacionais a serem levadas e defendidas no evento. Ao falar em nome das cidades nos processos oficiais da Habitat III, a GTF se afirmou (e foi, de fato, legitimada pelas Nações Unidas) como a principal via de expressão das demandas dos governos locais perante a Conferência, no entanto a forma como o processo foi definido dentro dessa Força Tarefa não é devidamente transparente para uma organização que se propôs a canalizar os *inputs* das cidades integralmente.

Nesse sentido, dentro da miríade de redes-membro da GTF, não foi possível identificar quais delas tiveram peso determinante na elaboração dos documentos que eram colocados como *inputs* oficiais da *constituency* como um todo. O processo decisório interno à GTF parece ainda pouco transparente e a questão de como a representação se dá nos espaços de participação, com efeito, coloca-se como alvo de nossa problematização. Tal como destacam Gurza Lavallo, Houtzager e Castello (2006), essa problemática é bastante negligenciada no debate teórico sobre

aprofundamento democrático no ambiente doméstico e, segundo nosso levantamento bibliográfico, praticamente inexistente no debate das relações internacionais. Embora a dificuldade de estabelecer pressupostos para o alcance da legitimidade da representação política nas instâncias participativas seja latente em razão de uma quantidade baixa de estudos que nos guiem com parâmetros teórico-conceituais, é possível identificar que, na representação por *advocacy*, como é o caso apresentado das cidades perante o processo da Habitat III, a “[...] *representação legítima* requer uma *participação ativa* por parte dos indivíduos, grupos e organizações sociais” (LÜCHMANN, 2007, p. 165); assim como a garantia de exigências democráticas mínimas, como mecanismos de prestação de contas e sanção dentro dos próprios canais de participação (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

[representantes e representados] [...] precisam estar dispostos e aptos a mobilizar uns aos outros para participar ativamente tanto do processo de autorização quanto do de prestação de contas. Os representantes devem ouvir essas discussões públicas e as diversas demandas, permanecer conectados com os eleitores e expor as razões de suas ações e avaliações em termos que retomem aquelas discussões. Essa mobilização e essa conectividade podem ser promovidas ou obstadas pelo desenho das instituições representativas (YOUNG, 2006, p. 156).

Com efeito, é necessária a consolidação de sinergias e responsabilidades entre representantes (i.e., redes de cidades) e representados (i.e., governos locais) para que a legitimidade e a qualidade da representação sejam garantidas pela articulação da participação, o que não pareceu se concretizar de fato através do modelo institucional da GTF<sup>19</sup>.

## 5. Considerações Finais

Neste artigo, buscamos refletir sobre uma questão importante para as discussões sobre o direito e as relações internacionais - o déficit de representação nas decisões e nos processos normativos internacionais. A análise privilegiou um olhar sobre a representação política das cidades nos processos de deliberação e normatização internacional que incidem sobre suas atribuições e responsabilidades. Ao notar que as cidades têm sido crescentemente objeto de agendas

---

<sup>19</sup> Os encaminhamentos teóricos pensados por Gurza Lavalles, Houtzager e Castello (2006) parecem ser úteis quando transpomos a lógica de seu pensamento para pensar o aprimoramento das estruturas de participação das cidades conforme previamente exposto. Segundo os autores, as práticas de representação virtual (isto é, a defesa de pautas de grupos ou segmentos da sociedade que não autorizam essa defesa por algum mecanismo estável, como é o caso do *advocacy*) “[...] podem se transformar em distintas modalidades de representação política ‘real’, se a envergadura por elas atingida as tornar objeto de pressão da sociedade, dos seus públicos, do Estado e dos seus próprios atores” (GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006, p. 95).

internacionais de desenvolvimento, num processo que denominamos de *normatização internacional das atividades vinculadas às cidades*, este estudo levantou a possibilidade da existência de uma sub-representação das cidades na política internacional, tendo em vista que esses atores não deliberam efetivamente sobre as normas e regras internacionais que incidem sobre os mesmos.

Para testar a hipótese levantada, debruçamo-nos sobre a inserção e atuação das cidades na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), analisando especialmente o desenho institucional dos canais formais de participação desses atores nos processos decisórios da Conferência, além de questionarmos se a atuação concreta das cidades foi capaz de garantir maior influência desses atores no processo decisório.

A conclusão é que, embora suavizada, a sub-representação das cidades no processo decisório de conformação de normas que as afetam diretamente não foi mitigada. Os instrumentos de participação construídos na Habitat III são, certamente, inovadores e representam uma tendência aparentemente irreversível. Tanto as ferramentas de participação elaboradas pelos Estados Nacionais, quanto aquelas construídas nos espaços internacionais de tomada de decisão, como demonstrado na terceira sessão do artigo, foram fundamentais para a melhor inserção dos governos e autoridades locais na Conferência.

No entanto, o processo de participação acabou esbarrando nas próprias lacunas institucionais internas e na dificuldade marcante desses atores de exteriorizarem suas demandas nos momentos mais decisivos do processo da Conferência, que não necessariamente são aqueles com maior atenção pública. Sobre essa questão, o próprio fato dos processos internos ao Bureau, em seus momentos mais críticos (leia-se, os momentos de elaboração, pelos co-facilitadores, dos rascunhos que serviram de base para a inserção de *inputs* no texto final da NAU), não serem de amplo conhecimento dificulta uma atuação mais incisiva das cidades e impede que uma afirmação mais taxativa de que as autoridades e governos locais tenham minimamente determinado os termos presentes na NAU. Assim, é possível dizer que o problema da sub-representação política também se manifesta na atuação internacional das cidades, mesmo havendo um crescente movimento de atuação política desses atores e a construção de instrumentos de participação mais eficientes nas conferências internacionais.

## REFERÊNCIAS

- ALGER, Chadwick F. Cities in Global Governance: Introduction. In: ALGER, Chadwick F. *The UN System and Cities in Global Governance*. New York: Springer, 2013.
- ALVES, José Augusto. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001.
- ARCHIBUGI, Danielle. Cosmopolitan Democracy and its Critics: A Review. *European Journal of International Relations*, v. 10, n. 3, p. 437-473, 2004.
- BÄCKSTRAND, Karin. Multi-stakeholder partnerships for sustainable development: rethinking legitimacy, accountability and effectiveness. *Environmental Policy and Governance*, v. 16, n. 5, p. 290-306, 2006.
- BEITZ, Charles R. Global Political Justice and the “Democratic Deficit”. In: WALLACE, R. Jay; KUMAR, Rahul; FREEMAN, Samuel (orgs.). *Reasons and recognition: essays on the philosophy of T. M. Scanlon*. New York: Oxford University Press, 2011.
- BELÉM LOPES, Dawisson. Polyarchies, competitive oligarchies or inclusive hegemonies? A comparison of 23 global intergovernmental organizations based on Robert Dahl’s political theory. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 29, n. 4, p. 1233-1258, 2016.
- BRASIL. *Habitat III Participa Brasil*. S.D. Disponível em: <<http://www.participa.br/habitat/habitat-iii-participa-brasil#.WftYe49SziU>>. Acessado em 02/03/2018.
- DAHL, Robert. Can international organizations be democratic? A skeptic’s view. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (orgs.). *Democracy’s Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- DRYZEK, John. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- FEHLING, Maya; NELSON, Brett D.; VENKATAPURAM, Sridhar. Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. *Global Public Health: An International Journal for Research, Policy and Practice*, v. 8, n. 10, p. 1109-1022, 2013.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. In: BALBIM, Renato (org.). *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*. Brasília: Ipea, 2016.
- FRANCO, Karina Marzano. *Habitat III: a Ascensão Irresistível das Cidades*. Relatório – Konrad Adenauer Stiftung, 2016.

FUKUDA-PARR, Sakiko; GREENSTEIN, Joshua; STEWART, David. How Should MDG Success and Failure be Judged: Faster Progress or Achieving the Targets? *World Development*, v. 41, p. 19-30, 2013.

GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS. *Partnerships for the New Urban Agenda: A position paper of the General Assembly of Partners towards Habitat III*. 28 p. 2016. Disponível em:

<[http://habitat3.org/wp-content/uploads/20160503-GAP\\_Partnerships-for-the-New-Urban-Agenda-2\\_90532.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/20160503-GAP_Partnerships-for-the-New-Urban-Agenda-2_90532.pdf)>. Acessado em 04/03/2018.

\_\_\_\_\_. *The Partner Constituent Groups (PGCs)*. 2017a. Disponível em:

<<http://generalassemblyofpartners.org/about-gap/partner-constituent-groups-pcgs/>>. Acessado em 04/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Towards Implementation: GAP 2.0*. 2017b. Disponível em:

<<http://generalassemblyofpartners.org/towards-implementation/>>. Acessado em 04/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Our Role in the New Urban Agenda*. 2017c. Disponível em:

<<http://generalassemblyofpartners.org/our-role-in-the-new-urban-agenda/>>. Acessado em 04/03/2018.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. *Local and Regional Governments – An organized constituency, ready to contribute: The road towards sustainable development and Habitat III*. New York: Global Taskforce/UN-Habitat, 2016a.

\_\_\_\_\_. *Statement of the Second World Assembly of Local and Regional Governments to the Third UN Conference on Housing and Sustainable Urban Development: 16<sup>th</sup> of October 2016, Quito, Ecuador*. 2016b. Disponível em:

<[https://www.congressreport2016.uclg.org/documents/statement\\_of\\_2nd\\_world\\_assembly\\_to\\_habitat\\_iii.pdf](https://www.congressreport2016.uclg.org/documents/statement_of_2nd_world_assembly_to_habitat_iii.pdf)>. Acessado em 03/03/2018.

GLOBAL TASKFORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS; UN-HABITAT; UNDP. *Roadmap for Localizing the SDGs: implementation and monitoring at subnational level*. 2016.

GUPTA, Aarti; VAN ASSELT, Harro. Transparency in multilateral climate politics: Furthering (or distracting from) accountability? *Regulation and Governance*, online version. 2017.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, v. 67, p. 49-103, 2006.

HAAS, Peter. Addressing the Global Governance Deficit. *Global Environmental Politics*, v. 4, n. 4, 2004.

HABERMAS, Jürgen. *The Divided West*. Cambridge: Polity Press, 2006.

- \_\_\_\_\_. Três Modelos Normativos de Democracia. In: HABERMAS, Jürgen. *A Inclusão do Outro*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.
- HELD, David. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. A Summary Report of the Habitat III Informal Hearings with Local Authorities Associations. *IISD Reporting Services*, v. 231, n. 2, Friday, 20 may 2016. 2016a. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/enbplus231num2e.pdf>>. Acessado em 03/03/2018.
- \_\_\_\_\_. *Highlights for Sunday, 16 October 2016: 2nd World Assembly of Local and Regional Governments*. 2016b. Disponível em: <<http://enb.iisd.org/gtf/walrg/2016/>>. Acessado em 03/03/2018.
- IPEA. *Relatório Brasileiro para a Habitat III*. Brasília: ConCidades, Ipea, 2016.
- KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias. How to diagnose democratic deficits in global politics: the use of the 'all-affected principle'. *International Theory*, v. 9, n. 2, p. 171-202, 2017.
- KUPER, Andrew. *Democracy beyond Borders: Justice and Representation in Global Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A representação no interior das experiências de participação. *Lua Nova*, n. 70, p. 139-170, 2007.
- MAUAD, Ana Carolina Evangelista. A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais. 2011. 140f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília.
- METROPOLIS. *Habitat III Local Authorities Hearings*. 2016. Disponível em: <<https://www.metropolis.org/agenda/habitat-iii-local-authorities-hearings>>. Acessado em: 04/03/2018.
- MOOMAW, William R. et al. Sustainable Development Diplomacy: Diagnostics for the Negotiation and Implementation of Sustainable Development. *Global Policy*, v. 8, n. 1, p. 73-81, 2017.
- MOUFFE, Chantal. Democracy in a multipolar world. *Millennium*, v. 37, n. 3, p. 549-561, 2009.
- OECD. *Glossary of Statistical Terms: Human Settlements*. 2001. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1266>>. Acessado em 02/03/2018.
- PARNELL, Susan. Defining a Global Urban Development Agenda. *World Development*, v. 78, p. 529-540, 2016.

PEIRCE, Neal. *New General Assembly of Partners aims to broaden global focus on Habitat III*. 2015.

Disponível em: <<http://citiscopes.org/habitatIII/news/2015/04/new-general-assembly-partners-aims-broaden-global-focus-habitat-iii>>. Acessado em 03/03/2018.

PEREIRA, Alexsandro E. Democracia e instituições internacionais: as iniciativas de transparência do Conselho de Segurança da ONU e do Banco Mundial. In: 4º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2013, 4., 2013.

PNUMA. *Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Declaração de Estocolmo*. 1972. Disponível em:

<[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.do](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.do)>. Acessado em 02/03/2018.

POGGE, Thomas; SENGUPTA, Mitu. The Sustainable Development Goals as Drafted: nice idea, poor execution. *Washington International Law Journal*, v. 24; n. 3, p.1-17, 2015.

PRANDI, Daniela; MAXIMO, Lucas Moura; SILVA E LIMA, Marne Thereza de Lisieux. Corrigindo os rumos? Conflitos e contradições na conformação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas. In: *Anais do II Seminário de Relações Internacionais da Faculdade ASCES*, 2015, Caruaru (PE). Disponível em: <http://repositorio.asc.es.edu.br/handle/123456789/156>. Acessado em 04/03/2018.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio et al. *Sobre o lugar, o papel e a viabilidade de criação de uma entidade internacional de cidades no âmbito do Sistema das Nações Unidas*. Estudo exploratório (*discussion paper*) – BRI/UFABC, São Paulo, 2016.

SCHOLTE, Jan Aart. Reinventing Global Democracy. *European Journal of International Relations*, v. 20 n. 1, p. 3-28, 2014.

SCRUGGS, Gregory. *The drafters: Meet the two women leading the Habitat III Bureau*. 2016.

Disponível em: <<http://citiscopes.org/habitatIII/news/2016/01/drafters-meet-two-women-leading-habitat-iii-bureau>>. Acessado em 03/03/2018.

STANFORD ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY. *Global Democracy*. 2015. Disponível em:

<<https://plato.stanford.edu/entries/global-democracy/>>. Acessado em 04/03/2018.

STASAVAGE, David. 'Open-Door or Closed-Door? Transparency in Domestic and International Bargaining. *International Organization*, v. 58, n. 4, p. 667–704, 2004.

UN. *The Vancouver Declaration on Human Settlements*. 1976. Disponível em:

<[http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The\\_Vancouver\\_Declaration.pdf](http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf)>. Acessado em 03/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Resolution adopted by the General Assembly: Implementation of the outcome of the United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) and strengthening of the United*

Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat). New York, 20 mar. 2013. 5 p. (United Nations, A/RES/67/216). 2013. Disponível em: <[http://habitat3.org/wp-content/uploads/A\\_RES\\_67\\_216\\_2012\\_15170.pdf](http://habitat3.org/wp-content/uploads/A_RES_67_216_2012_15170.pdf)>. Acessado em 04/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. 2015. Disponível em:

<[http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desensust/Agenda2030completoportugus12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/Agenda2030completoportugus12fev2016.pdf)>. Acessado em 03/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Habitat III: Preparatory Process*. 2016a. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process>>. Acessado em 04/03/2018.

\_\_\_\_\_. *Informal Hearings With Local Authorities Associations 16-17 May 2016, New York*. 2016b. Disponível em: <<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/intersessional-process/16-17-may-informal-hearings-with-local-authorities-associations/>>. Acessado em 01/03/2018.

\_\_\_\_\_. *ONU-Habitat: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos*. 2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/>>. Acessado em 02/03/2018.

UNDP. *Sustainable Urbanization Strategy: UNDP's support to sustainable, inclusive and resilient cities in developing world*. New York: United Nations Development Programme, 2016.

UNITED CITIES AND LOCAL GOVERNMENTS. *The Sustainable Development Goals: what local governments need to know*. 2015. Disponível em:

<[https://www.uclg.org/sites/default/files/the\\_sdgs\\_what\\_localgov\\_need\\_to\\_know\\_0.pdf](https://www.uclg.org/sites/default/files/the_sdgs_what_localgov_need_to_know_0.pdf)>. Acessado em 01/03/2018.

URBINATI, Nadia. "O que torna a representação democrática?" *Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006.

YOUNG, Iris Marion. *Inclusion and Democracy*. Nova York: Oxford University Press, 2000.

\_\_\_\_\_. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67, p. 139-190, 2006.

Trabalho enviado em 12 de janeiro de 2019

Aceito em 03 de fevereiro de 2020