

**ESCALA E ESCALA POLÍTICA: COMO A GEOGRAFIA  
PODE APONTAR A FRAGILIDADE NA TEORIA DA  
DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

**SCALE AND POLITICAL SCALE: HOW GEOGRAPHY  
CAN REVEAL THE PARTICIPATORY DEMOCRACY  
THEORY WEAKNESS**

**Daniel A. de Azevedo**

Professor Adjunto do Departamento de Geografia – UnB  
Campus Universitário Darcy Ribeiro, ICC norte,  
Asa Norte – Brasília/DF, CEP 70910-900, Brasil  
E-mail: daniel.azevedo@unb.br

Recebido 21 de Junho de 2020, aceito 28 de Julho de 2020  
DOI: <https://doi.org/10.26512/2236-56562020e40185>

**Resumo:** O conceito de escala é, sem dúvida, um dos mais importantes para as análises geográficas. Apesar de alguns textos já considerados clássicos na Geografia brasileira abordarem o tema, é sempre importante revisitá-lo e atualizá-lo constantemente, a fim de não naturalizar um conceito que possui uma complexidade epistemológica e ontológica que não pode ser esquecida. O objetivo central desse artigo é trazer o debate da escala para diferenciá-la da ideia de escala política e demonstrar como sua importância dentro da Geografia pode ajudar a pensar os modelos de democracia, especialmente a democracia participativa. A partir da defesa da escala política como uma categoria da prática e mediadora da ação e da intenção, o artigo demonstra que a base teórica da democracia participativa erra ao naturalizar características políticas para as escalas políticas, correndo o risco de despolitizar fenômenos que são, acima de tudo, construções sociais.

**Palavras-chave:** modelos de democracia, geografia política, epistemologia da geografia, democracia.

**Abstract:** The concept of scale is undoubtedly one of the most important for geographic analysis. Although some texts already considered classics in Brazilian Geography address the theme, it is always important to revisit and update it constantly, in order to denaturalize a concept that has an epistemological and ontological complexity that cannot be forgotten. The main goal of this article is to debate the concept of scale to differentiate it from the idea of political scale and to demonstrate how its importance within geography can help to think about models of democracy, especially participatory democracy. From the defense of the political scale as a category of practice and mediator of action and intention, the article demonstrates that the theoretical basis of participatory democracy is wrong in naturalizing political characteristics for political scales, jeopardizing the analysis of a political phenomenon that is, above of all, a social construction.

**Keywords:** models of democracy, political geography, epistemology.

## INTRODUÇÃO

Apesar de o espaço geográfico aparecer em praticamente todos os clássicos que discutem a democracia, como Hobbes, Rousseau, Montesquieu, Hamilton, Madison e Benjamin Constant, o conceito-chave da Geografia não se configura como um elemento central em sua teorização. Percebe-se a renegação do conceito a um escopo secundário, como um palco onde as ações e interações apenas ali ocorrem. Mesmo que o espaço geográfico seja citado, os constrangimentos gerados por critérios como tamanho e distância são os únicos elementos que veementemente se destacam.

Apesar da Geografia Eleitoral, a análise sobre os direitos sociais da cidadania e a interpretação do sistema democrático à luz da teoria de Sistema-Mundo de Immanuel Wellerstein já terem sido tentativas tradicionais da Geografia na construção da ponte teórica com a democracia, o objetivo central do artigo é ir por outro caminho e demonstrar como o conceito de escala política é um elemento estruturante de quaisquer modelos de democracia. Levando em conta o fato de que, na própria Geografia, não houve e não há uniformidade de posições, os conceitos de escala e de escala política são atravessados por suas mais diferentes perspectivas epistemológicas. Como possíveis chaves interpretativas do espaço geográfico, ambos possuem uma história de definições e debates. Cabe aqui afirmar essa importância para a análise da democracia.

Por ser considerado um dos conceitos-chave da Ciência Geográfica, nunca é demais revisitar a discussão sobre escala, trazendo ideias já estabelecidas e colaborando em atualizações bibliográficas e analíticas sobre o tema. Apesar de importantes trabalhos no Brasil já terem discutido o conceito, sem dúvida, *escala* é ainda pouco explorado em seu potencial ontológico e epistemológico no país. Desse modo, o artigo está dividido basicamente em duas seções: a primeira tem como objetivo traçar um panorama dos conceitos de escala e escala política, revelando pontos de convergência e divergência entre eles. Como defendemos, o conceito de escala (mais geral) se confunde na literatura com a escala política (mais específico). Por essa razão, para não cair em críticas já consagradas sobre o conceito de escala, faz-se necessária uma apresentação mais detalhada sobre o conceito e, após isso, apresentar especificamente o de escala política.

No segundo e último momento, o conceito debatido de escala política é trazido para se pensar os modelos de democracia. Defendemos que em todo debate na Filosofia Política e na Ciência Política, os autores ativam ideias de escala política como aquelas que tornariam, em suas distintas concepções, o sistema democrático mais virtuoso. A partir dessa ideia, o argumento central do nosso

artigo serve para demonstrar a fragilidade existente dentro da discussão teórica sobre a democracia participativa quando naturaliza características escalares, algo já há muito tempo superado na Geografia.

## **ESCALA E ESCALA POLÍTICA – CONCEITOS SINÔNIMOS?**

### **A importância de revisitar o conceito-chave de escala**

A partir da década de 1980, o conceito de escala se tornou um dos elementos mais discutidos dentro da Ciência Geográfica (Paasi, 2004). Com a construção do que seria denominada como escala global, os geógrafos perceberam como necessário situar a discussão do espaço geográfico a partir de uma perspectiva escalar<sup>1</sup>.

Os trabalhos da década de 1980 de Peter Taylor (1982; 1987; 1989) refletem a emergência do tema da escala na Geografia, defendendo a existência de três níveis de escala na Geografia Política. Com inspiração na teoria de Sistema-Mundo de Immanuel Wallerstein, a economia-mundo, o Estado-Nação e o local seriam as três escalas nas quais os processos da economia mundial se manifestariam (Howitt, 2002). Colin Flint e Peter Taylor (2011 [1985]) utilizam o conceito de Sistema-Mundo, no qual um único mercado global é a base material contemporânea para o mundo capitalista e, desse modo, os Estados funcionariam como uma escala de atividade dentro de uma estrutura maior. Eles afirmam que “um modelo de escala tripla pode ser interpretado como uma estrutura geográfica vertical de três camadas”<sup>2</sup> (Flint & Taylor, 2011 [1985], p.35). As escalas locais, nacionais e globais seriam correlacionadas, respectivamente, às escalas da experiência, da ideologia e da realidade.

<sup>1</sup> Cabe destacar que nos referimos à escala geográfica, e não à escala cartográfica, profundamente diferentes. Importantes e difundidos trabalhos já realizaram essa distinção (Lacoste, 1988; Castro, 1995; 2014; Dahlman, 2010; Souza, 2013), tornando desnecessária essa tarefa nesse momento.

<sup>2</sup> “the triple-scale model can then be interpreted as a vertical three-tier geographical structure” (T.L.A.).

Para os autores, a escala da experiência é aquela na qual vivemos nosso cotidiano, em outras palavras, onde suprimos nossas necessidades básicas, incluindo emprego, moradia e consumo. Entretanto, as atividades diárias que realizamos não seriam substancialmente locais, pois viveríamos em um sistema-mundo e, portanto, a arena que afeta nossas vidas seria muito maior do que a comunidade local, seja ela urbana ou rural. A partir da globalização, “os eventos cruciais que estruturam nossas vidas ocorrem em escala global”<sup>3</sup> (op. cit., p.35) e, desse modo, essa seria a derradeira escala de acumulação, na qual o mercado global definiria valores usurpando as comunidades locais. Não obstante, esse efeito não seria direto. O mercado global seria filtrado por meio dos Estados, tornando-se maior ou menor devido à política estatal desenvolvida. Assim, a escala global seria a escala da realidade ao incorporar todas as outras escalas em uma visão denominada por Flint e Taylor (2011 [1985]) de “holística”, isto é, a totalidade do sistema. Por essa razão, “essa escala é a que realmente importa” (op. cit. p.36). Já a escala do Estado seria a escala da ideologia, pois distorceria a realidade dentro de uma falsa e limitada imagem: a realidade do Sistema-Mundo seria filtrada a partir de ideologias estatais que promoveriam políticas afastando a experiência (escala local) da realidade (escala global). Flint e Taylor (2011 [1985]) tinham um objetivo muito específico quando sublinhou seu esquema materialista no início dos anos 1980: retirar o foco tradicional da geografia política do Estado e levá-lo para economia política da acumulação de capital (Marston, 2010).

Junto a Colin Flint e Peter Taylor, David Harvey (em sua análise sobre “*hierarchical arrangements*” [1982]) e Neil Smith (com “*uneven development*” [1984]) também consideraram a escala da economia-mundo como superior para o entendimento das dinâmicas econômicas do que os outros *níveis* de análise (Howitt, 1998; 2002). Apesar de Smith usar outra categorização escalar (urbano,

<sup>3</sup> “the crucial events that structure our lives occur at a global scale”. (T.L.A.).

regional, nacional e global), a ideia é que a escala global seria aquela que se tornaria proeminente a partir da globalização do capital e, por isso, seria superior às demais nas explicações das dinâmicas socioeconômicas. Dahlman (2010), em uma revisão histórica do conceito de escala dentro da Ciência Geográfica, aponta que esse sentido é o que mais prevaleceu dentro da Geografia: “o sentido mais dominante de escala é o que se refere a uma série vertical encaixada de níveis, local, nacional, regional e global, que gera um modo conveniente de pensar sobre as relações entre os homens e as instituições ao redor de diferentes extensões espaciais”<sup>4</sup> (Dahlman, 2010, p.190)

O trabalho de Brenner (1997) é emblemático ao também trazer as considerações lefebvrianas sobre a produção do espaço (Lefebvre, 1991 [1974]) para o debate da escala, pois argumenta que as operações do Estado construindo escalas de atuação seriam as responsáveis pela reestruturação política e econômica, apresentadas como causa e consequência da globalização. Desse modo, em seu artigo, as estruturas escalares das cidades e dos Estados seriam moldadas diretamente pela contradição entre a rigidez e o movimento da circulação do capital desde o final do século XIX. Para ele, a globalização emergiria quando uma “segunda natureza” de configurações espaciais fosse produzida, como ferrovias, rodovias, portos, canais, etc. favorecendo uma circulação mais rápida do capital em escala global. Como se pode concluir, seria o Estado o responsável pela territorialização do capital a partir da construção dessa segunda natureza, funcionando como a instituição mediadora de um desenvolvimento desigual.

Baseando-se em “pós-positivistas” como Bruno Latour, Michel Foucault, Jacques Derrida, Harod (2011) se utiliza de metáforas para dar sentido ao seu

<sup>4</sup> “More prevalent meaning of scale is as a ‘vertical’ series of nested levels, local, national, regional and global, that provides a convenient way of thinking about relationship between humans and institutional actors across different spatial extents”. (T.L.A.).

debate sobre escalas. Essa concepção de escala defendida por Taylor, Harvey e Smith apresentada anteriormente seria representada a partir da metáfora da escada apresentada na Figura 1:



*Figura 1 - Escala como hierarquia. Fonte: Grandi, 2015.*

Apesar de esses autores anteriores não terem destacado (a princípio) o corpo como uma escala importante, é possível perceber a relação de hierarquia que existe nessa representação. Harod (2011, p.226) afirma que “usando como metáfora, o global – o degrau mais alto da escada – é visto como acima do local e de todas as outras escalas. Ademais, cada escala é vista como sendo diferente uma da outra”<sup>5</sup>. Portanto, cada escala possui elementos que as diferenciam. Isso é evidente quando Smith (1984, p.147) afirma que “as escalas urbanas são

<sup>5</sup> In using such a metaphor, the global – as the highest rung on the ladder – is seen to be ‘above’ the local and all others scales. At the same time, each scale is seen to be different from every other scale”. (T.L.A.).

produtos do capital mundial e continuam sendo moldadas por ele. Mas é fixa a necessidade de escalas distintas e suas diferenciações internas”<sup>6</sup>.

Essa concepção de escala se dá, como afirma Gibson-Graham (*apud* Harod, 2011, p.224), como “parte de um resultado amplamente visto no pensamento ocidental que um maior tamanho e extensão implica em dominação e poder superior, como o local representado como pequeno e relativamente sem poder, confinado pelo global”<sup>7</sup>. Essa construção binária entre global e local é a raiz de considerar esta última como a escala da resistência em relação às forças hegemônicas globais. Como veremos mais adiante, a democracia participativa será vista por muitos autores como um modo de construção de uma escala local que, a partir do maior envolvimento do cidadão comum, enfrenta os desafios impostos pelo mercado global e interesses externos.

Talvez pela escassez de leituras francesas pelos geógrafos anglo-saxões, como bem apontaram Souza (2013) e Castro (2012), interessante notar que já na década de 1980, Yves Lacoste criticava a consideração de uma escala como superior analiticamente a outra. Na verdade, percebe-se na trajetória intelectual de Lacoste<sup>8</sup> uma mudança de postura ao incluir a escala como “um dos problemas epistemológicos primordiais da geografia” (Lacoste, 1988, p.73). Ao trazer argumentos contra o conceito de região lablacheano, Lacoste (1988), em seu mais famoso clássico *A Geografia – isso serve, em primeiro lugar, para*

<sup>6</sup> “the urban scales are products of world capital and continue to be shaped by it. But the necessity of discrete scales and of their internal differentiation is fixed” (T.L.A.).

<sup>7</sup> Part of this results from the widely held view in Western thought that greater size and extensiveness imply domination and superior power, such that local is often represented as small and relatively powerless, defined and confined by the global”. (T.L.A.).

<sup>8</sup> Mesmo o próprio Harvey passa por uma mudança ao longo dos seus trabalhos no tratamento da escala. Apesar de Harvey não chegar a formular questões teóricas específicas sobre as escalas geográficas, como aponta Grandi (2015, p.92), o autor reconheceu mais recentemente as articulações entre diferentes escalas geográficas, “apontando de maneira introdutória tanto para as influências exercidas por essas articulações quanto para a necessidade de refletir a seu respeito”.



*fazer a guerra*, contribui para a renovação metodológica da Geografia “ao sublinhar a especificidade do entendimento geográfico de escala e também ao ressaltar a importância dos raciocínios multiescalares” (Souza, 2013, p.185). Em contrapartida, ao construir um quadro de referência classificatório em sete ordens de grandeza, o autor “coisificou” a escala, naturalizando-a e tornando-a rígida, problema que seria criticado por diversos autores posteriormente. O geógrafo francês classificou o que ele denominou de “conjuntos espaciais” a partir da dimensão física do espaço, ou seja, o autor pensou a escala como uma relação de métrica (Howitt, 1998; 2002):

Apesar de Yves Lacoste não concordar com a concepção de hierarquia de escalas como fizeram os geógrafos anglo-saxões citados anteriormente, ele atribui também à escala um papel material, mas como se as escalas já existissem anteriormente no mundo, com definições métricas fixas. Para essa concepção, Harod (2011) utiliza a metáfora dos círculos concêntricos expressa na Figura 2:



Figura 2 - Escala como círculos concêntricos. Fonte: Grandi, 2015.

Nessa metáfora, percebe-se que a ideia apresentada é de que as escalas estão inseridas umas nas outras e se diferenciam por uma questão também de tamanho, ou seja, o corpo está inserido no urbano, que está inserido no regional e, assim, consecutivamente. Nota-se também a diferença entre essa imagem em relação à imagem da escada, pois o global não se localiza acima das outras escalas, apontando o caráter não hierárquico das escalas.

A visão dominada pela influência marxista em Taylor, Smith e Harvey (Herod, 2011) se aproxima da concepção lacostiana na medida em que ambas visões defendem a existência material das escalas no mundo, mas se diferencia por considerarem as escalas como produções sociais. As escalas para os três primeiros autores, portanto, não existiriam *a priori*, mas passariam a existir a partir da construção social pautada na acumulação capitalista.

A limitação de considerar essa produção da escala como fruto das dinâmicas econômicas do capitalismo foi alvo de diferentes críticas. Apesar de reconhecer o caráter inovador e importante do trabalho de Taylor e Smith, Marston (2010) demonstrou em seu artigo como os agentes sociais e as relações de poder fora da dinâmica do capital e trabalho podem também influenciar na produção de escalas. Para a autora, até o momento de publicação de seu artigo, praticamente inexistia qualquer trabalho que revelava explicitamente conexões entre a construção de escala e a reprodução social por meio de questões como de gênero e raça. No referido trabalho, a autora explora como casas urbanas de classe média no século XIX eram espaços particulares e, eventualmente, foram utilizadas como uma escala social e política de formação de identidade que mulheres da classe média usavam como um modo de estender sua influência da casa para outras escalas da vida social. Desse modo, valores não estritamente ligados ao capitalismo, como o patriarcalismo (e modos de sua superação), também eram elementos importantes para a compreensão da produção social da escala. Em contrapartida,

apesar da crítica à limitação analítica de Taylor e Smith e de usar a casa como uma escala, Marston também compartilha a ideia de que a escala é produzida e existe materialmente no mundo.

Sendo uma construção social, ela estaria embebida pelas relações políticas. Não por outra razão, as noções de *política de escalas* e *salto de escalas* fazem parte da análise desse grupo de autores. Ambas concepções extremamente difundidas em trabalhos geográficos pressupõem a produção social e a consequente existência material da escala no mundo.

A expressão *política de escalas*, apesar de já aparecer implicitamente em Peter Taylor na década de 1980, ganha força em Neil Smith de modo mais claro. Em seu trabalho denominado *Homeless/global: scaling places* (Smith, 1993), o autor considera que grupos sociais como os sem-teto criam suas próprias políticas de escala como resistência às construções de escalas centradas no capital. De fato, para ele, esses grupos teriam a possibilidade de “pular escalas” (*jumping scales*) com o propósito de conter os impactos do capitalismo os quais estão sujeitos cotidianamente.

Importante destacar a gradual mudança a partir da década de 1990 nas considerações sobre as relações que as diferentes escalas estabelecem entre si: apesar de ainda percebermos uma força maior da escala global, a relação entre elas está mais valorizada e, além disso, atores que se encontram nas escalas local e nacional podem construir também mecanismos de política de escalas para enfrentar imposições oriundas de outras escalas. A noção de *resistência* é um forte elemento, portanto, dentro da discussão sobre políticas de escala. Talvez os trabalhos mais comentados que seguem essa direção tenham sido os de Swyngedouw (1997; 2004) que cunhou o termo *glocalização* e o de Cox (1998), ao definir os *espaços de dependência* e os *espaços de engajamento*.

Ao analisar processos de *rescaling*, Swyngedouw (1997; 2004) apontou como a proeminência do “global”, na maioria da literatura e na retórica política, ofusca, marginaliza e silencia uma intensa luta socioespacial na qual a reconfiguração da escala geográfica é uma chave essencial. Também valorizando uma análise por meio da política econômica do capitalismo, o autor demonstra, entretanto, a realidade multidimensional da globalização, ao apontar o papel da escala local na resistência e na construção de dinâmicas globais, num “processo combinado de globalização e de reconfiguração territorial local” (Swyngedouw, 1997, p.61). Nessa análise, portanto, as escalas estão fortemente entrelaçadas.

Já em Cox (1998), a intenção não era a de construir uma teoria de escalas, mas entender as políticas locais. A relevância de seu trabalho é lançar luz para um debate maior sobre a escala local e as políticas de escalas construídas a partir dela. Segundo o autor, as redes de associações (*networks of associations*) formam a chave para compreender as políticas de escalas, a partir do momento em que seriam utilizadas para conectar os espaços de dependência e os espaços de engajamento. Seu artigo está preocupado em desvendar os modos pelos quais essas redes se constroem, permitindo interesses locais, ou nas palavras do autor, os espaços de dependência, serem realizados, pulando escalas (*jumping scales*), construindo, assim, espaços de engajamento. Com efeito, apesar de algumas críticas apontarem para o caráter ontológico das escalas em Cox (Jones, 1998), ou do autor ter subestimado o poder do Estado na produção das escalas (Judd, 1998), seu trabalho tornou-se referência no final da década de 1990 no debate sobre escalas, inclusive no Brasil.

Entretanto, a partir dos anos 2000, um conjunto de críticas que Harold (2011) denominou como “idealista” (em contraposição aos materialistas) foi direcionada aos autores que consideram a escala como um fenômeno material, isto é, que existiria de fato no mundo real, seja previamente como uma simples

métrica (como destacado anteriormente em Lacoste) ou como um produto social (construído de modo hierárquico ou não). Sem dúvida, podemos encontrar como maiores expoentes dessa corrente autores como Howitt (2002), mas principalmente Marston *et al* (2005) e Moore (2008).

Ao não compartilhar da concepção de escala como uma métrica nem como nível, Howitt (2002) resgata o filósofo Emmanuel Levinas e propõe uma interpretação mais fenomenológica: para ele, a escala deveria ser entendida como uma relação. Os limites das escalas seriam melhores representados como interfaces, e não mais como escalas maiores (global ou nacional) que contêm escalas menores, mas, as escalas grandes estariam ao mesmo tempo contidas também na escala pequena – desconsiderando, portanto, a escala como métrica. Não haveria sentido, para ele, separar algo que tem uma inescapável conexão, como, por exemplo, o que seria denominado como “cultura nacional” e os “valores individuais”. Ao afirmar que “escala, em outras palavras, é simultaneamente metáfora, experiência, evento, momento, relação e processo”<sup>9</sup> (op.cit. p.308), o autor demonstra a clara influência dos denominados “pós-estruturalistas” como Bruno Latour na filosofia e de Doreen Massey na Geografia. A relação é evidente com o que Latour (*apud* Harod, 2011, p.228) defende: “a complexidade do mundo não pode ser capturada por noções de níveis, escadas, territórios e esferas”<sup>10</sup> mas sim “fibroso, filiforme, viscoso e capilar”<sup>11</sup>.

Esse modo de pensar a escala quebra completamente com a metáfora da escada ou dos círculos concêntricos, apresentados anteriormente. Como Grandi (2015) apresenta, a metáfora a ser utilizada a partir de então deve valorizar nós

<sup>9</sup> “scale, in other words, is simultaneously metaphor, experience, event, moment, relation and process” (T.L.A.).

<sup>10</sup> “the world’s complexity cannot be captured by notions of levels, layers, territories, [and] spheres” (T.L.A.).

<sup>11</sup> “fibrous, thread-like, [...], ropy, [and] capillary”. (T.L.A.).

organizados em redes, na qual se possa circular de um ponto a outro sem que necessariamente seja preciso passar por um centro. A metáfora a ser feita de teia de aranha mudaria a concepção topográfica para uma topológica, como demonstra a Figura 3:

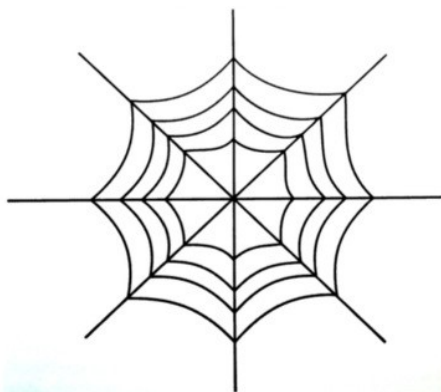


Figura 3 - Escala como rede. Fonte: Grandi, 2015.

Essa metáfora nos levaria a uma imagem de que o global e o local, junto a outras escalas, não são separadas uma das outras, mas conectadas entre si em um grande conjunto. Nessa perspectiva, ambos o local e o global oferecem pontos de vista em rede que não são naturalmente nem local nem global, descartando por completo qualquer tipo de hierarquização entre as escalas, ou, em outras palavras, o global e o local são simplesmente olhares no mesmo universo de redes, conexões e abstrações. Portanto, não representariam um espectro escalar, mas, sim, uma terminologia para definir redes mais ou menos conectadas com outras redes.

Outro modo de criticar a concepção materialista de escala foi o posicionamento de alguns autores que preferiram seguir a ideia kantiana, afirmando que a escala é um mecanismo conceitual que utilizamos para organizarmos o mundo. Assim,

um conjunto de críticas feitas contra os “materialistas” aponta para a escala sendo um recurso metodológico (Castro, 1995), ou seja, seria um artifício intelectual para compreendermos a realidade e, assim, não existiria no mundo real.

Afirmações como de Jones (1998, p.28) na qual vemos que “nós poderíamos talvez ser melhor servidos aproximando a escala não de uma estrutura ontológica que existe, mas epistemológica – um modo de conhecer e apreender”<sup>12</sup> juntam-se às conclusões apresentadas em Castro (2014). Ao elaborar oito considerações gerais sobre a escala, quatro delas se referem ao seu caráter metodológico:

*A escala como recurso metodológico: 1. A escala não existe, o que existe é o fenômeno; 2. A escala é uma estratégia intelectual para abordar o real; 3. A escala como medida é uma abstração, ou convenção; 4. A escolha da escala define o que é significativo no fenômeno, o que terá visibilidade (...). (Castro, 2014, p.92)*

Todo esse debate pareceu para Marston *et al* (2005) inútil, ao ponto de defender uma geografia humana sem escalas. Para eles, os problemas gerados pela dominante concepção hierárquica dominante de escala na literatura não seriam superados na discussão de rede ou nem mesmo tornando-a um recurso metodológico. Trabalhar com escalas faria com que o geógrafo pensasse, na prática, explícita ou implicitamente, que uma escala seria superior a outra, especialmente a global.

Marston *et al* (2005) desconstroem o papel da escala a partir de quatro críticas que, para eles, não seriam resolvidas com a mudança de enfoque para a uma perspectiva relacional e de rede. Primeiro, considerar a escala como um artifício metodológico seria, ao final, reafirmar sua existência no mundo, a partir do momento em que nomear essas escalas já pressuporia uma existência

<sup>12</sup> “we may be best served by approaching scale not as an ontological structure which ‘exists’, but as an epist- emological one – a way of knowing or apprehending”. (T.L.A.).

e certa hierarquia. Se, de um lado, quando afirmamos ser apenas um recurso, descontroem-se as escalas, de outro, na prática, “o resultado é a produção de territórios horizontalmente pensados por fronteiras e cercos, documentos e regras, forçando agentes e seus recursos de autoridade”<sup>13</sup> (Marston *et al*, 2005, p.420). Segundo, nos mais diferentes trabalhos empíricos, a tensão histórica entre uma visão atomística e holística da realidade se reflete na dificuldade em sair do empasse da análise binária entre micro/macro dentro da escala local/global, que acabam por reduzi-los à oposição, respectivamente, entre o concreto e o abstrato, o empírico e o teórico, a complexidade/contingência e a ordem/determinação.

Terceiro, haveria o perigo, identificado nos mais diferentes trabalhos apontados pelos autores, em tornar as escalas uma grade epistemológica (*grid epistemology*) com conceitos dados. Em sua análise, os autores identificam que os trabalhos giram em torno de um número pequeno de níveis, como corpo, vizinhança, urbano, regional, nacional e o global. Para eles, uma vez que esses degraus estejam colocados, seria difícil fugir da tentação de encaixar neles as relações sociais e institucionais. Assim, mesmo com todo o esforço de pensar em rede e relação, os mais diferentes autores acabariam de antemão assumindo a hierarquia como um modo de obedecer a essas convenções.

Por último, os autores discutem o caráter de perspectiva presente no debate sobre escala ou, em outras palavras, a tentativa de construção de uma análise escalar se aproximaria do olhar divino no qual nos posicionamos fora do planeta para pesquisá-lo, tentando conferir um caráter objetivo à pesquisa científica. Essa posição transcendental não ajudaria, para os autores, uma autorreflexão do pesquisador. Por essas razões, os autores “elegem expurgar a escala do vocabulário geográfico”<sup>14</sup> (op.cit. p.422), transformando por completo o imaginário escalar.

<sup>13</sup> “the result of marking territories horizontally through boundaries and enclosures, documents and rules, enforcing agents and their authoritative resources” (T.L.A.).

<sup>14</sup> “elect to expurgate scale from the geographic vocabular”. (T.L.A.).



Sem dúvida, uma proposta tão polêmica como essa não ficaria sem resposta de diferentes geógrafos. Hoefle (2006) salientou que a análise dos autores citados não serviria para pensar um mundo em conflito, pois a ideia de discutir o espaço a partir de uma ontologia plana por meio de redes se tornaria, ao final, uma análise geográfica extremamente conservadora. Acusando os autores de não compreender a diferença entre ontologia e epistemologia, para o autor, retirar a escala das análises sociais seria uma espécie de suicídio da própria Geografia, tornando os geógrafos quase antropólogos de interpretação de discurso.

Jones (2008), por sua vez, reafirmou sua preocupação com uma hierarquia territorial, pois, para ele, dentro do capitalismo e do Estado seria exatamente isso o que ocorreria. Com efeito, o objetivo da análise geográfica seria o de examinar os modos pelos quais estruturas e processos de organização escalar-territorial constituem formas estratégicas e ações políticas de grupos marginalizados ou de poderosas elites.

Apesar de Marston *et al* (2006) terem respondido a essas e outras críticas, foi Moore (2008) quem mais avançou na discussão, diferenciando o que para ele seria o erro cometido pelos geógrafos nesse embate (incluindo a sugestão dada por Marston *et al* [2006] de uma Geografia Humana sem escala): a não-distinção entre escala como *categoria de análise* e como *categoria da prática*. A distinção profunda das duas é fundamental para delimitarmos o que será aqui entendido como escala política.

Sendo talvez o único ponto de acordo entre os mais diferentes trabalhos contemporâneos, a escala não seria uma categoria dada ou fixa, mas sim socialmente construída, fluída e contingente. Entretanto, como já destacado, isso não a livrou de polêmicas. Baseado nas concepções de Bourdieu, Moore (2008) definiu *categoria de análise* como sendo as categorias distantes da experiência usadas pelos cientistas sociais, enquanto as *categorias das práticas* seriam

aquelas da experiência cotidiana, desenvolvidas e empregadas por atores sociais ordinários. O autor aponta que quando se dá esta imbricação, como na concepção de nação e nacionalismo, e estas noções encontram-se demasiado impregnadas no senso comum, muitas vezes o cientista social acaba ratificando e essencializando estas categorias, acriticamente utilizadas como categorias de análise. Nações, por exemplo, não seriam coisas no mundo, mas perspectivas sobre o mundo – não realidades ontológicas, mas epistemológicas. Nesse caminho, as escalas seriam socialmente construídas, mas corroboradas pelo pesquisador.

Ao mesmo tempo em que concordam que os níveis escalares tendem a apagar a riqueza e a complexidade da múltipla posição espacial dos atores e eventos sociais, pois seriam a combinação complexa de processos horizontais e verticais, “containers territorais” (delimitação) e “hierarquizações geográficas” (ordenamento) (op. cit, p.212), Moore (2008) considera que os autores ignoram a força da escala como construção analítica na pesquisa sobre políticas de escala. Para ele, centralizando na escala como categoria de análise, esses geógrafos teriam negligenciado as práticas escalares dos atores sociais.

Em contraste com discursos teóricos comuns em moda que enfatizam a fluidez, a não-delimitação e a extensividade, quando as pessoas se engajam em políticas práticas elas imaginam e identificam um espaço discreto, delimitado, caracterizado por um entendimento partilhado das oportunidades e problemas que motivam a verdadeira natureza da ação política. O que é problemático é que essas noções cotidianas de escala teriam sido involuntariamente inseridas em nossas análises de política espacial, transformando assim uma ideia geográfica – e toda a bagagem conceitual relacionada – integrante da prática da política espacial e elevando-a ao status de um elemento fundacional da teoria.

Por essa razão, Moore (2008) faz duas pesadas críticas a Marston *et al* (2006), pois, para ele, embora condenem os binarismos, os autores teriam caído no binarismo

materialista-idealista. Ao negar a escala como conceito, eles teriam ignorado toda referência à política de escala. Em suma, para Moore (2008), a questão não é “o que é” a nação ou a escala, que pressupõe uma entidade a ser definida, mas “como este ser é construído” e, politicamente, para que serve e em que é eficaz. Afinal, se as escalas são socialmente construídas e contingentes (nunca dados ontológicos), são também objeto de disputas sociais e políticas, continuamente repostas.

Uma ressalva importante encontra-se em MacKinnon (2010), que acredita ser um erro tanto em Marston *et al* (2006) quanto em Moore (2008) (os quais ele denomina como pós-estruturalistas) não considerar a dimensão material da escala. Para ele, os pós-estruturalistas colocaram o espaço e a escala em um sentido relacional muito aberto e múltiplo, construindo uma dicotomia que não favoreceria a análise espacial. MacKinnon, assim, inclui ao debate proposto por Moore a materialidade da escala produzida pelas práticas sociais.

Apesar de ter menos de trinta anos de debate direto, percebe-se o quão polêmico ele se estabeleceu entre os geógrafos e, sem dúvida, como qualquer conceito-base de uma ciência ainda continua em aberto. A intenção com essa revisão da literatura foi apontar o caminho nada linear de discussão sobre o conceito de escala, para que possamos não repetir já superadas posições e avançar utilizando a pesquisa aqui desenvolvida. Sem ser possível colocar certas concepções de escala como caixas fechadas para momentos históricos do pensamento geográfico, a apresentação aqui exposta sobre o conceito de escala corrobora a defesa de Coleman e Agnew (2018) sobre a impossibilidade de pensar a história da Geografia em momentos estanques, mas sim através de conceitos e ideias que atravessam o pensamento.

O objetivo aqui não é reproduzir alguma visão de escala, mas, contribuir para a questão utilizando a democracia como foco de análise. Defender-se-á que a democracia, como uma construção social, pode ser analisada a partir de um viés

geográfico, utilizando o debate sobre esse conceito para olhá-la sob um prisma diferente. O conceito de escala aqui utilizado não renega a métrica espacial, mas, tampouco a considera um elemento estanque às relações sociais. Ao mesmo tempo, não a consideramos como um nível no qual há hierarquias ou que já existe em uma divisão conhecida e clara. Como será explicado, a teoria da denominada democracia participativa parte do pressuposto há muito desprezado dentro da Geografia sobre a existência de características naturalmente intrínsecas a certas escalas. Há, nos autores, explícita ou implicitamente, a consideração da escala nacional como naturalmente a da representação, enquanto a escala local seria a da participação.

Em suma, noções de escala estruturam diferentes práticas a partir de sua defesa pelos mais diversos atores, fazendo com que ela não seja apenas pura retórica, mas possua consequências tangíveis e materiais. Sem dúvida, a escala *política* é um excelente exemplo disso.

### **Escala Política**

Como já citado anteriormente, a postura radical de Marston *et al* (2005) foi fortemente criticada por diferentes autores, incluindo Hoefle (2006). Em sua crítica já brevemente apresentada, o autor utilizou em seu argumento práticas sociais que ocorreriam na Amazônia brasileira. Para ele, essas práticas utilizariam todas as escalas de aliança política para alcançar seus objetivos, como mostra a Figura 4.

No esquema, nota-se a divisão da escala em quatro categorias (local, estado da federação, Estado-Nação e internacional) e dois diferentes tipos de atores (alternativo/comunitário e moderno/tradicional mesclados) em uma clara relação de políticas de escala e saltos de escala. Atores como ONGs, Igreja e pessoas “locais” possuiriam um escopo escalar claro de atuação, mas se organizariam em redes para alcançar seus objetivos. Esse argumento seria, para Hoefle (2006), suficiente para demonstrar a importância da escala para pesquisas em geografia.

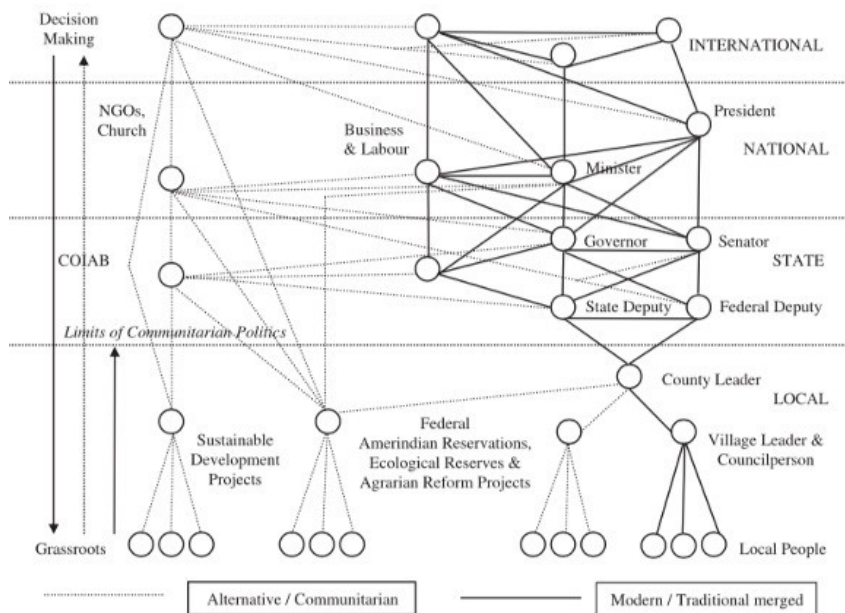


Figura 4 - Política de Escala. Fonte: Hoefle, 2006.

Em artigo posterior, Marston *et al* (2006) responde às críticas dirigidas ao seu trabalho inicial e comenta diretamente a crítica feita por Hoefle. Para eles, o texto do autor ratificaria a existência da escala:

*Hoefle later goes on to discuss ‘real’ scales, as in claims that ‘the success or failure of alternative politics in the Amazon hinges on working through all the scales of political alliances’ (Hoefle 2006, 239; emphasis in original). The ‘idea’ of scale, which we do not deny, is here trumped by scale as an axiomatic object – the transcendental abstraction becomes reified<sup>15</sup> (Marston et al, 2006, p.15).*

<sup>15</sup> “Hoefle posteriormente discute escalas ‘reais’, como afirma que ‘o sucesso ou o fracasso de políticas alternativas na Amazônia depende de trabalhar em todas as escalas de alianças políticas’ (Hoefle 2006, 239; ênfase no original). A ‘ideia’ de escala, que não negamos, é aqui superada pela escala como um objeto axiomático - a abstração transcendental torna-se ratificada” (T.L.A.).

Os autores acreditam que no trabalho de Hoefle (2006) a escala se torna reificada, a partir do momento em que ele divide previamente as quatro escalas. Devemos ressaltar um ponto positivo e um ponto negativo da resposta de Marston *et al* (2006): os autores têm razão ao questionar a existência prévia das escalas e apontar os problemas que isso geraria para a validade do trabalho em Geografia, como a aparente naturalização de um recorte político-administrativo (o município) com a ideia de escala local; entretanto, talvez pela falta de conhecimento sobre o sistema político brasileiro ou mesmo porque Hoefle (2006) tenha mesclado a noção de escala com a de escala política ao naturalizar o município como escala local, os autores não diferenciaram em sua resposta as categorias de análise e as categorias da prática. Excetuando o que o autor denomina como “escala internacional”, todas as outras três se referem, de um modo ou de outro, às *escalas políticas* do sistema federativo brasileiro, historicamente definidos em 1988 na Constituição Federal.

Esse é um exemplo notável da confusão bem apresentada por Moore (2008) entre as categorias de análise e as categorias da prática. As escalas políticas são categorias práticas e, apesar do risco de reforçá-las nos trabalhos geográficos, ignorá-las parece também um erro. A escala política local não é, necessariamente, o município, ou o bairro ou a província. O que vemos dentro do debate dos modelos de democracia, é que a ideia de *local* se constrói politicamente de modo bem diferente. Usar o município ou qualquer outro recorte político-administrativo como naturalmente sendo a escala local, corresponde ao perigo apontado pelo autor, isto é, o cientista social impregnado pelo discurso político ratificando a existência prévia da escala.

Ao mesmo tempo em que tomar, por exemplo, a escala do município como naturalmente a *escala local* é um problema, desconsiderar a existência das escalas políticas é um desperdício analítico. As escalas políticas não podem ser tomadas

como dadas, elementos previamente existentes no mundo ou hierarquicamente prontas. Se há hierarquia entre as escalas políticas, o interesse é revelar quais são as ideias, as virtudes e os limites dessa ordem, tomando-as como práticas espaciais que possuem métricas definidas a partir de valores e ideias. Em outras palavras, como a ideia dessas escalas políticas foi construída e, politicamente, para que serve e em que é eficaz, são questões fundamentais para a Geografia. O importante não é analisar se elas simplesmente existem ou não, mas sim de que modo elas foram assim definidas, quais valores embutidos, quais limites e benefícios dessa criação.

O federalismo (ou unitarismo) é um exemplo claro da escala como uma categoria da prática, como bem ressaltou Castro (2014). Pode-se dizer que Alexander Hamilton, James Madison, Patrick Henry e George Mason, entre outros participantes na política pré-constitucional estadunidense, estavam imbuídos na construção de escalas políticas a partir de uma certa concepção de política. Ou, ainda, como aponta Castro (2014), analisar no Brasil as escalas municipal (mas, não necessariamente *local...*), estadual e federal é considerar os recortes significativos do fato político institucional e valores debatidos na Constituinte de 1988.

Interessa, portanto, à Geografia analisar quais ideias estão inseridas na construção dessas escalas políticas no Brasil, suas limitações e virtudes. O pacto federativo é um tema inerentemente espacial, como bem demonstraram Castro (2005) e Costa (2010). Defende-se aqui que a emergência de novas escalas políticas ou a redefinição das já existentes mudam a regulação e a organização social, política e econômica. Em outras palavras, redesenhar as escalas políticas pressupõe valores e produz consequências claras.

Ao restringir aqui a *política* contemporânea aos marcos institucionais do Estado, concorda-se com Rodrigues e Moscarelli (2015, p.142): “escala política

refere-se ao *locus* institucional central da política em suas diversas ramificações”. Cabe lembrar que, apesar de restringirmos a escala política à esfera institucional, não queremos dizer que apenas o Estado e suas instituições utilizam e defendem ideias de escala, pois, “uma vez estabelecidas, as escalas não são reduzidas a esses atores e instituições” (Mackinnon, 2010, p.32). Assim, ao definir na Constituição de 1988 o município como uma escala política que materializaria as ideias embutidas em “escala local”, todos nós passamos a funcionar no cotidiano considerando que fazemos parte de um município (somos “cariocas”, “paulistanos”, “curitibanos”, etc), agimos, vivemos e defendemos um território metricamente delimitado.

O federalismo é um tema no qual a escala política é evidente. Na justificação de um modelo de democracia se pressupõe a defesa de certas escalas políticas específicas para produção dos efeitos esperados. Sem dúvida, o corolário dessa concepção é a asseveração de Castro (2014) sobre a noção de escala como mediadora entre intenção e ação, especialmente nas decisões do Estado sobre o território. Para cada “modelo de democracia”, uma escala política é acionada como a mais democrática, o que tornaria fundamental sua valorização em discursos e geraria consequências espaciais claras. De discurso torna-se uma prática espacial com métrica nítida.

Na democracia representativa parlamentar a escala nacional e a escala local são as duas acionadas na construção de uma sociedade que seria mais democrática (Held, 2012). Na democracia direta, a escala local é aquela valorizada como a mais democrática, em detrimento da escala nacional; na denominada democracia participativa a escala política local volta a ser um tema central no debate primeiramente como um modo de substituir a suposta ineficaz escala nacional representativa e, posteriormente, como um modo de complementá-lo. Em outras palavras, é notório como as escalas institucionais



da democracia são construídas a partir de certas (des)valorizações nos discursos, apresentando diferentes limites e virtudes.

Desse modo, em todo o discurso da democracia, a escala política sempre é um elemento central. Valorizar ou desvalorizar uma em relação à outra é uma prática comum tanto nos mais diferentes teóricos como em políticas públicas, isto é, como as escalas são pensadas, representadas e construídas politicamente a partir de suas amplas defesas. Assim, é possível delimitar fisicamente uma escala política, não porque ela exista naturalmente, mas, como discurso e na prática política, ela constrói e reconstrói geometrias espaciais. O “nacional”, “o estadual”, o “regional”, o “local” são apresentados como metáforas com considerável poder político, ao ponto de se transformarem em escala política, tornando-se ícones que possuem consequências materiais.

### **A fragilidade da teoria da democracia participativa**

No debate teórico da democracia, cabe aos geógrafos revelarem os discursos de escala presentes que constroem a ponte entre a intenção e ação, fundamentando a construção de escalas políticas. Sem dúvida, há escalas políticas também em ambientes não democráticos, mas o que se quer sublinhar aqui é que nenhum modelo da democracia se constrói sem um amplo debate sobre o que e quais seriam as escalas políticas mais adequadas para a sua realização.

Em *O Federalista*, Hamilton *et al* (2003 [1787]) transformaram algumas das ideias mais notáveis de Hobbes, Locke e Montesquieu em teoria e estratégia política coerentes. Com pesadas críticas à democracia direta, os autores dizem que a democracia ateniense foi sempre intolerante, injusta e instável, menosprezando a liberdade individual, constituindo-se como um “espetáculo de luta” (Hamilton *et al*, 2003 [1787], p.47) e transformando-se, verdadeiramente,

numa tirania da maioria. Isso seria consertado por meio da representação política, pois “as opiniões públicas poderiam ser polidas e estendidas se passassem por mediação de um corpo eleito de cidadãos”<sup>16</sup> (Held, 2012, p.116). Esse seria o melhor caminho para um Estado de grande extensão territorial e demográfica; mais além disso, para Hamilton *et al* (2003 [1787]), o tamanho não seria um elemento impeditivo para a democracia, muito pelo contrário, funcionaria como uma condição necessária para um governo não opressor, pois o eleitorado teria mais possibilidades de escolha, aumentando a proporção de pessoas capazes e estaria sob o crivo de mais cidadãos que poderiam reconhecer as pessoas indignas.

Assim, uma democracia que se estabelecesse em escala nacional seria, para os autores da democracia representativa, *mais* democrática do que aquela unicamente de escala local, típica da democracia direta ateniense. A representação seria assim um substituto para o encontro pessoal dos cidadãos. Por fim, a diversidade social contribuiria para criar uma fragmentação política que impediria a acumulação de poder. Esses autores, como afirma Pitkin (2006, p.39), “não a [representação] consideram um substituto menor; na verdade, ela promete possibilidades sem precedentes para o governo da América”.

Como apresentado amplamente por A. Tocqueville (2010 [1835]) em *Democracia na América*, a democracia representativa é um modelo de democracia que pressupõe a existência de outra(s) escala(s) para controlar as demandas cotidianas e estar em contato com os representantes, além da escala nacional. Em suma, escala nacional e escala local são, ambas, partes da engenharia político-geográfica (Azevedo & Sotelo, 2018) do modelo da democracia representativa. Dahl (2009, p.27) afirma que a ideia da democracia

<sup>16</sup> “las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos” (T.L.A.).

representativa estadunidense “contava com um parlamento nacional composto por representantes eleitos e governos locais eleitos pelo povo que, em última análise, estavam subordinados ao governo nacional”.

Nesse embate entre democracia representativa e democracia direta é que se construiu, a partir da década de 1970, a ideia de um novo modelo denominado democracia participativa, que forjou um novo debate sobre a importância das escalas para o desenvolvimento de um *melhor* modelo de democracia.

Como não poderia ser diferente, a escala política é novamente acionada para a construção de uma engenharia político-geográfica que permitiria a efetivação do modelo proposto da democracia participativa. De modo uníssono, os autores propõem uma descentralização do poder político e a defesa da construção e valorização de uma escala local. Esta passa a ser vista como a escala política mais próxima do cidadão e, por isso, aquela na qual a democracia teria mais legitimidade, trazendo, segundo seus defensores, a população para participação *de fato* e não por meio apenas dos representantes (Pateman, 1970; 2012; Avritzer, 2009).

A crença é que a institucionalidade da democracia representativa se encontra “fundamentalmente ao sistema legal no plano nacional”, enquanto, “o exercício efetivo da cidadania política encontra-se, em grande medida, atrelado à dinâmica democrática [da escala local]” (Santos Júnior *et al*, 2004, p.16). Em diversos países, a escala política local ganha visibilidade a partir da democracia participativa, pois, para esses autores, em um regime democrático o poder local deveria ser visto sob outro ângulo, a partir de noções de descentralização e participação da cidadania no poder político (Mabileau, 1993).

Os pressupostos que estão presentes na proposta de modelo de democracia como *democracia participativa* são claros: o modelo antes existente não seria participativo ou não seria suficiente, e esse modelo viria para torná-lo

*verdadeiramente* participativo. A ideia inicial, para os defensores da denominada democracia participativa, é que a escala nacional é *naturalmente* a escala da representação, enquanto a escala local é a da *participação*, por uma questão de distanciamento e proximidade. Seriam mesclados, portanto, os espaços políticos da democracia representativa ligados à escala nacional, com novos espaços políticos (Castro, 2018; Azevedo, 2018) que se aproximaria da democracia direta, necessariamente vinculados à escala local. Como Santos Júnior *et al* (2004, p.16) afirmam, “os conselhos, orçamentos participativos etc. seriam um modo de conciliar a democracia representativa dos Parlamentos com a democracia direta da população”.

Essa dicotomização corroborada pela construção do modelo da democracia participativa vem na esteira de um tipo de concepção de escala que foi apontado na seção anterior. Colin Flint e Peter Taylor (2011 [1985]) trouxeram na década de 1980 a divisão entre local, nacional e global, que corresponderiam, às escalas da experiência, da ideologia e da realidade. Em suas argumentações, haveria, no sistema capitalista, uma hierarquia dessas escalas e o local estaria submetido ao global, respondendo à lógica hegemônica do capital nas experiências cotidianas.

Essa construção binária entre global e local é a raiz de considerar esta última como a escala da resistência em relação às forças hegemônicas globais, contexto no qual surgiu a democracia participativa. A democracia participativa é vista como um modo de construção de uma escala local que, a partir do maior envolvimento do cidadão comum, enfrentaria os desafios impostos pelo mercado global e interesses externos, construindo uma “verdadeira democracia”.

Entretanto, assim como o debate mais recente de escala já apontou o equívoco dessa naturalização e da oposição entre escalas baseada em uma explicação da economia política, a dicotomia entre representação/escala nacional e

participação/escala local também precisa ser questionada. Ao naturalizar a escala local a uma real democracia enquanto a primeira se ligaria ao afastamento do cidadão, muitas vezes releva-se os graves problemas existentes no tal utópico *local*. A definição do *local* como a escala própria da democracia precisa ser analisada com cuidado, principalmente em contextos socioespaciais como o brasileiro.

Essa romantização do *local* já foi discutida por trabalhos importantes dentro da ciência política brasileira, como *O mito da descentralização* (Arretche, 1996). Estudos mais antigos sobre o coronelismo no Brasil (Leal, 2012 [1948]) e mais recentes sobre conselhos populares na Venezuela (Zaremborg, 2012) demonstram a falsa relação determinística entre *local* e democracia. Os trabalhos de campo analisados em Azevedo (2018; 2019) sobre as Associações de Moradores no Rio de Janeiro caminham também nesse sentido: é necessário ver com cuidado a relação entre *local* e *democracia*. Não há, portanto, a dicotomia defendida entre uma escala que seria naturalmente de representação e outra da participação direta e, conseqüentemente, espaços políticos representativos e espaços políticos participativos. Como pesquisas já apontaram (Tenório & Kronemberger, 2016; Azevedo, 2018), nas denominadas instituições participativas criadas pela democracia participativa o processo de representação se sobrepõe à participação direta.

A fragilidade institucional do Estado brasileiro, com disputas territoriais com o poder paralelo do tráfico de drogas e bolsões deficientes em serviços públicos, se associam à baixa cultura política de participação e tornam o *local*, muitas vezes, alvo de práticas coronelistas, clientelistas, fisiologistas e de outros tipos de arranjos políticos que minam a democracia – características que justamente impedem que espaços políticos surjam e cumpram seu papel na intermediação das demandas da sociedade com órgãos responsáveis por políticas públicas.

A discussão sobre escala e escala política ao longo dos últimos trinta anos na Geografia ajuda, portanto, a questionar a defesa da pretensa virtuosidade da escala local dentro do debate da democracia participativa.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo revisitou o importante conceito de escala na Geografia, apresentando tradicionais considerações e atuais debates sobre essa palavra-chave nas análises geográficas. Buscou-se distinguir escala e escala política, mas sem torná-las descoladas, afinal, a escala política é, sem dúvida, a categoria da prática de um conceito que precisa ser visto com cuidado.

No que concerne à escala política, foi apresentado que ela representa o *lócus* institucional central da política em suas diversas ramificações. A definição das escalas políticas em um Estado democrático se relaciona diretamente com as ideias previamente dispostas sobre as virtudes e dificuldades de cada uma em corresponder com o que se espera daquele modelo de democracia. Assim, a escolha, por exemplo, entre um regime federativo – e a demarcação de suas mais diferentes escalas – ou um regime unitário, que, a princípio, nada têm a ver respectivamente com democracia ou autoritarismo (Rodrigues & Azevedo, 2020), dependerá de uma série de discursos e valores inseridos em suas implementações.

A variação dos valores e das práticas associadas a eles dependerá do modelo de democracia que se implementa, podendo ser os clássicos representativos ou diretos, ou mesmo aqueles produzidos em debates mais atuais, como o da democracia participativa. Essa prática espacial de definição das escalas produz métricas definidas a partir de valores e ideias. O importante é analisar quais são essas métricas e os valores embutidos em suas definições, seus limites e virtudes.

Como apresentado, a escala política é sempre um elemento trazido em discussão acerca de um modelo de democracia. Na democracia direta, os princípios democráticos só poderiam ser atingidos se fossem pensados por e a partir do considerado como escala local. Já a democracia representativa, na formação do Estado-Nação, a escala nacional é defendida como importante para responder às demandas de um território e de uma população grande. A escala nacional expressaria, portanto, o conjunto do território e da nação. Entretanto, mesmo em Estados unitários, a legitimidade dessa escala nacional se daria em contato com a política desenvolvida também em uma escala local, como bem mostrou Alexis de Tocqueville. A escala se apresenta, portanto, como um elemento-chave de engenharia político-geográfica de qualquer modelo de democracia.

O mesmo, portanto, aconteceu com o debate contemporâneo da democracia participativa. A intenção do artigo foi demonstrar que a Geografia pode contribuir para compreender melhor os modelos de democracia, suas virtudes, potencialidades e vícios. É isso para isso que serve também o debate da escala para a democracia participativa: desnaturalizar o que é produto inerentemente social, colocando a política no lugar de onde ela não pode nunca ser retirada. Não existem características pré-estabelecidas para escalas; cabe ao geógrafo revelar esses valores e demonstrar como sociedade e suas escalas políticas estão em constante relação.

### **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ARRETCHE, M. T. S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.31, ano 11, p.44-66.
- AVRITZER, L. (2009). *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Washington

DC: Woodrow Wilson Center Press.

AZEVEDO, D. A. (2018). Os limites da democracia participativa: uma análise a partir dos Conselhos Municipais no Rio de Janeiro. *GEOgraphia*, vol.20, n.43, p. 54-70.

\_\_\_\_\_. (2019). O anonimato espacial como um impasse metodológico na pesquisa geográfica e uma reflexão ontológica. *Caminhos de Geografia*, v.20, n.70, p.585-604.

AZEVEDO, D. A.; SOTELO, L. S. P. (2018). La ingeniería político-geográfica de la democracia participativa en la Ciudad de México: los Comités Ciudadanos. *Revista Espaço Aberto*. PPGG - UFRJ, Rio de Janeiro, V. 8, N.1, p. 7-24.

BRENNER, N. (1997). State territorial restructuring and the production of spatial scale: urban and regional planning in the Federal Republic of Germany. 1960-1990. *Political Geography* n. 16, p. 273-300.

CASTRO, I. E. (1995). O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L. (org.). *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.118-140.

\_\_\_\_\_. (2005). *Geografia e Política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

\_\_\_\_\_. (2012). O espaço político: limites e possibilidades do conceito. In: Iná Elias de Castro, Paulo César Gomes e Roberto Lobato Corrêa. *Olhares Geográficos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.43-73.

\_\_\_\_\_. (2014). Escala e pesquisa na geografia. Problema ou solução? *Revista Espaço Aberto*, UFRJ, v. 4, n.1, p. 87-100.

\_\_\_\_\_. (2018). Espaço Político. *GEOgraphia*, vol.20, n.43, p.170-181.

COLEMAN, M.; AGNEW, J. (2018). *Handbook on the Geographies of Power*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

COSTA, W. M. (2010). *Geografia Política e Geopolítica*. São Paulo: EdUsp.

COX, K. (1998). Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale,



- or, looking for local politics. *Political Geography*, 17, p. 1-24.
- DAHL, R. (2009). *Sobre a democracia*. Brasília: Universidade da UnB.
- DAHLMAN, C.T. (2010). Scale. In: *Key concepts in political geography*. In: C. Gallaher et al. Londres: Sage, p. 189-97.
- FLINT, C.; TAYLOR, P. (2011 [1985]). *Political Geography: world-economy, nation-state and locality*. London: Prentice Hall.
- GRANDI, M. S. (2015). *A Construção escalar da ação no movimento dos sem-teto*. Tese de Doutorado: PPGG, UFRJ.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. (2003 [1787]). *O federalista*. Belo Horizonte: Ed. Líder.
- HAROD, A. (2011). *Scale*. Nova York: Routledge.
- HARVEY, D. (1982). *The limits to capital*. Oxford: Blackwell.
- HELD, D. (2012). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- HOEFLE, S.W. (2006). Eliminating scale and killing the goose that laid the Golden eggs? Flat ontology and the deconstruction of scale: a response to Marston, Jones and Woodward. *Transactions of the Institute of British Geographers*, v.3, n.2, p. 238-43.
- HOWITT, R. (1998). Scale as relation: musical metaphors of geographical scale. *Area*, n. 30 (1), p. 49-58.
- \_\_\_\_\_. (2002). Scale and the other: Levinas and geography. *GeoForum*, 33, p.299-313.
- JONES, K.T. (1998). Scale as epistemology. *Political Geography*, v.17, n.1, p. 25-8.
- JUDD, D. R. (1998). The case of missing scales: a commentary on Cox. *Political Geography*, v.17, n.1, p. 29-34.
- LACOSTE, Y. (1988). *A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra*. Campinas: Papirus.
- LAVALLE, A. G. (2011). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES,

- Roberto Rocha C (org). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento: volume 7. Brasília: IPEA, p.33-42.
- LEAL, V. N. (2012 [1948]). Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras.
- LEFEBVRE, H. (1991 [1974]). The production of space. Oxford: Blackwell.
- MABILEAU, A. (1993). La recherche du “local”. Paris: L’Harmattan.
- MACKINNON, D. (2010). Reconstructing scale: towards a new scalar politics. Progress in Human Geography, n.35 (1), p.21-36.
- MARSTON, S. (2010). The social construction of scale. Progress in Human Geography, n.24, p. 219–242.
- MARSTON, S.A., JONES, J.P. III e WOODWARD, K. (2005). Human geography without scale. Transactions of the Institute of British Geographers, New Series, 3-34, p. 416-32.
- MOORE, A. (2008). Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice. Progress in Human Geography, n. 32 (2), p.203-225.
- PAASI, A. (2004). Place and region: looking through the prism of scale Progress in Human Geography 28, p. 536–46.
- PATEMAN, C. (1970). Participation and Democratic Theory. Londres: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. (2012). Participatory Democracy Revisited. Perspectives on Politics, v.10, n. 1, p.7-19.
- PITKIN, H. F. (2006). Representação: palavras, instituições e ideias. Lua Nova, São Paulo, 67, p.15-47.
- RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. (2015). Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras.

GEOTEXTOS (ONLINE), v. 11, p. 139-166.

RODRIGUES, J. N.; AZEVEDO, D. A. (2020). Pandemia do coronavírus e (des) coordenação federativa: evidências de um conflito político-territorial. *Revista Espaço e Economia*, n.18, ano IX, p.1-12.

SANTOS JÚNIOR, O. A. S.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (2004). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase.

SMITH, N. (1984). *Uneven development: nature, capital and the production of space*. Oxford: Brasil Backwell.

\_\_\_\_\_. (1993). Homeless/global: scaling places. In: BIRD, J. et al, (org.). *Papping the futures: local cultures, global changes*. Londres: Routledge, p. 87-119.

SOUZA, M. L. (2013). *Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

SWYNGEDOUW, E. (1997). 'Neither Global nor Local: "Glocalisation" and the Politics of Scale', in: K. Cox (Ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local* (New York and London, Guilford/Longman), p.35-49.

\_\_\_\_\_. (2004). Scaled geographies: Nature, place, and the politics of scale. In: SHEPPARD, E. McMASTER, R. (orgs.). *Scale and Geographic Inquiry*. Oxford: Blackwell, p. 129–153.

TAYLOR, P. (1982). A materialist framework for political geography. *Transactions, Institute of British Geographer*, n.7, p.15-34.

\_\_\_\_\_. (1987). The paradox of geographical scale in Marx's Politics. *Antipode*, 19, p.287-306.

\_\_\_\_\_. (1989). The world-systems project. In: JOHNSTON, R. J.; TAYLOR, P. (orgs.). *World in crisis?* Oxford: Blackwell.

TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S (orgs) (2016). *Gestão social e conselhos*

gestores. Volumes 3. Rio de Janeiro: FGV.

TOCQUEVILLE, A. (2010 [1835]). *Democracia na América*. Editora Folha de São Paulo.

ZAREMBERG, G. (2012). We're either burned or frozen out: society and party systems in Latin American Municipal Development Councils (Nicaragua, Venezuela, Mexico and Brazil). In: CAMERON, M. A.; HERSHBERG, E.; SHARPE, K. E. *New Institutions for participatory democracy in Latin America: voice and consequence*. New York: Palgrave Macmillan, p.21-51.