

## DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: DA TEORIA À PRÁTICA TERRITORIAL E AS INTERAÇÕES ESCALARES

Democracy and participation: from theory to practice and territorial scalar interactions

Democracia y participación: de la teoría a la práctica territorial y interacciones escalares

Rodrigo Nunes Ferreira

Programa de Pós-Graduação em Geografia-IGC/UFMG

rodrigounesferreira@gmail.com

**Resumo:** O artigo propõe uma reflexão sobre a concepção de democracia participativa e as possibilidades e limites de sua implementação numa visão multiescalar do território. Observa-se que o debate sobre a democracia participativa deve incorporar as possibilidades de articulação de processos multiescalares, com conexões de ações da escala global à escala local. Na escala local a proximidade escalar torna possível perceber a lógica da ação participativa sobre a ação estatal, e seu impacto na construção de cidades mais democráticas. Entretanto, as iniciativas de democracia participativa também devem ser observadas em suas relações escalares segundo outra ótica: a das relações de poder estabelecidas nas diversas escalas. Nesta perspectiva é necessário compreender os processos de construção social das escalas dos fenômenos, bem como os discursos que tentam circunscrever determinados processos apenas ao nível local.

**Palavras-chave:** democracia participativa, escala, território

**Abstract:** The paper proposes a reflection on the conception of participatory democracy and the possibilities and limits of its implementation in a multiscale view of the territory. It is observed that the debate on participatory democracy should incorporate the possibilities of joint multi-scale processes, with shares of global to local scale connections. At the local scale the proximity scale makes it possible to realize the logic of participatory action on state action, and its impact on building more democratic cities. However, the initiatives of participatory democracy should also be observed in their scalar relations according to another perspective: that of power relations established in various scales. In this perspective it is necessary to understand the processes of social construction of the scales of the phenomena as well as the discourses that attempt to circumscribe certain processes only at the local level.

**Keywords:** participatory democracy, scale, territory

**Resumen:** El artículo propone una reflexión sobre las concepciones de la democracia participativa y las posibilidades y los límites de su aplicación en una vista de múltiples escalas del territorio. Se observa que el debate sobre la democracia participativa debe incorporar las posibilidades de procesos conjuntos multi-escalares, con participaciones del global a las conexiones locales. En la escala local la proximidad hace posible darse cuenta de la lógica de la acción participativa en la acción del Estado, y su impacto en la construcción de ciudades más democráticas. Sin embargo, las iniciativas de democracia participativa también se deben observar en sus relaciones escalares según otra perspectiva: de las relaciones de poder establecidas en diversas escalas. En esta perspectiva, es necesario entender los procesos de construcción social de las escalas de los fenómenos, así como los discursos que intentan circunscribir ciertos procesos sólo a nivel local.

**Palabras clave:** democracia participativa, escala, territorio

## 1. Introdução

### A concepção de democracia em Aristóteles

*Hermes, então, perguntou a Zeus de que modo deveria dar aos homens pudor e justiça;*

*(...)*

*- Entre todos, disse-lhe Zeus, para que todos participem deles, pois as cidades não poderão subsistir, se o pudor e a justiça forem privilégio de poucos, como se dá com as demais artes.*

*Platão - Diálogos: Protágoras*

Toda a moderna discussão sobre democracia tem sua origem no pensamento helênico clássico, o mito do homem político de Platão até hoje orienta nossa concepção da política como arena onde todos têm os mesmos direitos à participação. E já em sua origem são também concepções teóricas carregadas de contradições com o mundo da prática, haja vista que na Grécia clássica os escravos, mulheres e crianças estavam alijados da participação nas discussões públicas.

A abordagem da política feita por Aristóteles em *Política* e sua concepção de modelos de governo permanece viva a ainda hoje orienta nossas avaliações e concepção de democracia. Como a concepção aristotélica da cidade como o locus, por natureza, da política, que tem por objetivo a busca da virtude.

“Fica evidente, pois, que a cidade é uma criação da natureza, e que o homem, por natureza, é um animal político [isto é, destinado a viver em sociedade], e que o homem que, por sua natureza e não por mero acidente, não tivesse sua existência na cidade seria um ser vil, superior ou inferior ao homem. Tal indivíduo, segundo Homero, é um ‘ser sem lar, sem família, sem leis’, pois tem sede de guerra e, como não é freado por nada, assemelha-se a uma ave de rapina” (Aristóteles, [2013], I, 2)

A partir do estudo das constituições das diversas cidades do mundo helênico de sua época, Aristóteles propõe a classificação dos diversos governos em três tipos de boa Constituição: a monarquia, a aristocracia e o governo constitucional, em contraponto aos três tipos ruins de constituição (como perversões dos tipos bons): a tirania, a oligarquia e a democracia extremada. Para Aristóteles a Democracia é conceituada em oposição à Oligarquia, sendo a primeira uma forma de governo na qual os homens livres (pobres) exercem o poder, e oligarquia aquela na qual são os ricos que exercem o poder, e somente por acidente que homens livres são maioria e homens ricos a minoria. A democracia teria por lema a igualdade, enquanto a oligarquia defende os direitos políticos desiguais e proporcionais à riqueza. Mas, para o filósofo, a democracia também pode se desviar do verdadeiro objetivo da Cidade, a virtude, caso a justiça se guiasse apenas pela vontade da maioria. Para Aristóteles, a pior forma de democracia é quando

“o povo, e não a lei, que é soberano, e isso se dá quando os decretos das assembleias ficam acima das leis. (...) Quando as leis não são soberanas surgem os demagogos, pois o povo torna-se uma espécie de rei múltiplo (...); a maioria tem o poder em suas

mãos, não como indivíduos, mas coletivamente. Um tal povo, transformado praticamente em rei, quer exercer um governo monárquico, não deixando que a lei governe e encaminhando-se ao despotismo. (...) Este tipo de democracia é semelhante à forma tirânica de monarquia (...), exerce um poder despótico sobre os melhores cidadãos.” (Aristóteles, [2013], IV, 4]

Por isso a defesa de Aristóteles do regime constitucional, descrito como uma mescla de oligarquia e democracia, mas inclinado à democracia, em oposição à aristocracia, quando essa mescla inclina-se para a oligarquia.

## 2. A democracia como prática

É inquestionável o fato de que no mundo moderno a democracia sagrou-se como o regime preferencial de governo. Levantamento citado pelo *Relatório de Desenvolvimento Humano de 2002* mostra a incontestável ascensão dos regimes democráticos e queda dos regimes autoritários. Este último tipo de governo dominava 67 países em 1985 e apenas 26 em 2000, enquanto os regimes "mais democráticos" ampliaram de 44 para 82 no mesmo período, com ampliação também da categoria de "intermediários", de 13 para 39 países. O mesmo levantamento mostra que 140 países, em um universo de 189 países com dados disponíveis, possuíam sistemas eleitorais multipartidários, nos quais residiam 65,8% da população mundial (PNUD, 2002, p. 15).

Mas, por outro lado, dada a diversidade de regimes oficialmente classificados como democráticos, a democracia tem sido caracterizadas mais pelo que ela não representa (casos explícitos de autoritarismos), ou pelo mínimo que ela deve representar. Na visão de alguns, ao atual modelo de democracia representativa guarda apenas poucas semelhanças com democracia grega clássica, se aproximando mais de uma oligarquia que propriamente de uma democracia. Nas palavras do historiador Eric Hobsbawm (2007, p. 97-98)

"Hoje, é claro, é impossível encontrar, com exclusão de algumas teocracias islâmicas e monarquias hereditárias asiáticas, qualquer regime que não renda homenagens oficiais, constitucionais e editoriais a assembleias e presidentes pluralmente eleitos. Qualquer estado que possua esses atributos é oficialmente considerado superior a qualquer outro que não os possua [...]. Por isso a discussão pública e racional da democracia é necessária e singularmente difícil".

A democracia tornou-se justificativa até mesmo para guerra, quando está tem supostamente o objetivo de "disseminar a democracia", o que leva, nas palavras do historiador, a uma retórica de que esse sistema "é aplicável de forma padronizada (ocidental), que pode ter êxito em todos os lugares, que pode remediar os dilemas transnacionais do presente e que pode trazer a paz, em vez de disseminar a desordem" (Hobsbawm, 2007).

Mas como caracterizar modernamente a democracia? Os pesquisadores Boaventura Sousa Santos e Leonardo Avritzer, em texto introdutório a uma coletânea de artigos sobre novas manifestações da democracia participativa, recuperam o percurso da democracia no mundo contemporâneo. Para os autores, o

século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática, e envolveu dois debates principais: sobre a desejabilidade da democracia (no período entre guerras) e sobre as condições estruturais para existência da democracia (no período da guerra fria) (Sousa Santos, Avritzer, 2002).

O debate do período entre guerras foi resolvido em favor da desejabilidade da democracia como forma de governo. Para Bovero (2009) nesse período surge e consolida-se uma concepção particular de democracia, a chamada “concepção processual”, que buscou superar as ambiguidades e os equívocos das concepções “substanciais”, concentrando a atenção nas “regras do jogo”. Este seria o caminho possível para uma conceituação da democracia, defendido, por exemplo, pelo cientista político italiano Norberto Bobbio:

“Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala de democracia, entendida como contraposta a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos.” (Bobbio, 1986)

Outra interessante formulação sobre a democracia real e suas regras é oferecida por Robert Dahal, que propõe a classificação dos regimes democráticos segundo dois vetores: *liberalização* (possibilidade de contestação pública) e *inclusividade* (direito de participar em eleições e cargos públicos). O autor parte da constatação de que as democracias existentes eram apenas aproximações do ideal democrático, e sugere que estas democracias devem ser chamadas de *poliarquias*. Para Dahal (2005) o processo de democratização é uma progressiva ampliação da competição e da participação política, e explica sua concepção da seguinte forma:

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais(...). Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
  2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
  3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.
- Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. (DAHAL, 2005, p. 25-26)

Em cada uma das três condições Robert Dahal (2005) enumera uma série de garantias institucionais necessárias ao pleno exercício da democracia, totalizando 20 requisitos que o autor considera como necessários para a existência de uma democracia para um grande número de pessoas. Essas concepções da democracia como um conjunto mínimo de regras, e centrada no componente representativo, inspiraram e

ainda inspiram diversos trabalhos que buscam quantificar o grau de democracia dos diversos países (Munck, Verkuilen, 2002)<sup>1</sup>.

Mas para Sousa Santos e Avritzer (2002) a vitória da opção pela democracia no período entre guerras não foi completa, pois saiu vencedora uma opção de democracia assentada na restrição das formas de participação e soberania ampliadas, em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos.

Superada a fase de questionamentos da democracia como forma desejável de governo, o debate do período do pós-segunda guerra mundial focou nas condições estruturais da democracia, e, principalmente, nas discussões sobre a compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo.

"Na medida em que certos países venciam a batalha pela democracia, junto com a forma de governo eles passavam a usufruir de uma certa propensão distributiva caracterizada pela chegada da social democracia ao poder (...). Haveria, portanto, uma tensão entre capitalismo e democracia, tensão essa que, uma vez resolvida a favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos para os setores sociais desfavorecidos" (Sousa Santos, Avritzer, 2002).

Embora predominante no mundo ocidental, a visão otimista sobre a compatibilidade entre democracia e capitalismo foi, obviamente, recusada pelas abordagens marxistas. Segundo esta perspectiva, o ponto fundamental do debate é que não seria possível democratizar a relação fundamental da produção material das condições sociais, a relação entre o capital e o trabalho (Sousa Santos, Avritzer, 2002). Para Claus Offe (1984) a incongruência entre capitalismo e democracia só foi equacionada pelo surgimento de dois princípios mediadores: os partidos políticos de massa e a competição partidária e o *welfare state* keynesiano, princípios esses que contribuíram para a compatibilidade do capitalismo com a política democrática de massa. Esta crítica ao modelo de democracia liberal, ancorada no estado de bem estar social, esteve representada pela esquerda comunista, sendo este, pelo menos na Europa, seu traço de distinção em relação à esquerda social democrata ao longo de boa parte do século XX (Hobsbawm, 2009).

É no debate sobre as possibilidades e limitações da democracia real, cada vez mais praticada pelos diversos países do mundo, que surgem propostas de inovações no modelo de democracia liberal, como a democracia participativa, a democracia popular e mesmo a democracia desenvolvimentista dos países recém-independentes na Ásia e na África. O debate do final do século XX abandona as discussões sobre os impedimentos estruturais da democracia, reabrindo a discussão sobre o significado estrutural da democracia, bem como a questão sobre o problema da forma da democracia e da sua variação. Ao mesmo tempo que ganha corpo a crítica à solução elitista schumpeteriana de democracia, na qual o cidadão comum não tinha capacidade ou interesse político senão para escolher os líderes a quem incumbiria tomar as decisões. Como

---

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, a proposta de indicadores apresentada por Saward (1994) e o recente trabalho do grupo Inglês *Democratic Audit* (Wilks-Heeg, Blick, Crone, 2012)

contraponto, é dada "ênfase na democracia local e nas variações da forma democrática no interior do Estado nacional, permitindo a recuperação de tradições participativas" (Sousa Santos, Avritzer, 2002).

### 3. A participação direta como alternativa

Praticamente todas as principais concepções de arranjos participativos partem do conceito de esfera pública habermasiano, entendida como uma instância separada do estado e da economia, dotada de atributos criativos e contestatórios. O modelo de política dialógica de Habermas baseia-se na concepção de cidadãos livres, dentro de uma sociedade plural em termos comunicativos, interagindo com a política instrumental (efetivada pelo Estado) na institucionalização e na transformação da opinião e da vontade comum em lei. Para o filósofo alemão, as comunicações constituem âmbitos *"nos quais pode dar-se uma formação mais ou menos racional da opinião e da vontade a cerca de temas relevantes para a sociedade como um todo e acerca de matérias que precisam de regulação"* (Habermas, 1995, p. 48)

Mas Boaventura Sousa Santos faz uma interessante crítica a visão de sociedade civil habermasiana, identificando nas democracias modernas a produção de uma sociedade civil estratificada.

"Se, meramente a título de ilustração gráfica, localizarmos o Estado no centro de uma dada sociedade, a sociedade civil íntima será o círculo interior feito à volta do Estado. Consiste em indivíduos e grupos sociais caracterizados pela hiper-inclusão, ou seja, que gozam de um nível elevado de inclusão social. Partindo do princípio de que está correcta a ideia das três gerações de direitos humanos – direitos político civis, direitos sócio-económicos e direitos culturais –, aqueles que estão incluídos na sociedade civil íntima desfrutam do leque completo de direitos. (...) A sociedade civil estranha é o círculo intermédio em redor do Estado. As experiências de vida das classes ou grupos sociais nela incluídos são um misto de inclusão e exclusão social. (...) Em termos das três gerações de direitos humanos, pode afirmar-se que quem integra a sociedade civil estranha pode exercer de uma maneira mais ou menos livre os seus direitos cívicos e políticos, mas tem um acesso escasso aos direitos sociais e económicos, para já não falar dos direitos culturais ou “pós-materialistas”. Por fim, a sociedade civil incivil corresponde ao círculo exterior habitado pelos totalmente excluídos. (...) Não possuem expectativas estabilizadas, já que, na prática, não têm quaisquer direitos. (...) Esta estratificação múltipla da sociedade civil sempre caracterizou as sociedades modernas. Estas distinguiram-se sempre (e distinguem-se ainda) pelo tamanho relativo dos diferentes círculos das sociedades civis. (Sousa Santos, 2003)

A crítica do sociólogo português contextualiza o conceito de sociedade civil nas dinâmicas sociais, e, podemos dizer, territoriais, nas quais a ação pública se realiza e que são permeadas de conflitos de interesses e de poder. Portes (2006) afirma que existem restrições que o contexto social impõe ao “homem racional” e a existência de uma racionalidade limitada, um limite, portanto, à teoria da ação comunicativa de habermasiana.

Diante da heterogeneidade social e do conflito de interesses presente na sociedade civil, Fung e Cohen (2008) reconhecem que

"embora os democratas deliberativos enfatizem a importância das razões, eles não esperam que os interesses pessoais e de grupos, enquanto forças políticas, desapareçam. Em vez disso, procuram certificar-se de que os argumentos políticos e os apelos aos interesses sejam modelados por considerações como justiça, igualdade e bem comum." (Fung e Cohen, 2008)

De acordo com a abordagem dos autores existiria nas democracias modernas uma constante tensão entre participação e deliberação. Se, por um lado, a participação se guia pela lógica da inclusividade (mais pessoa participando), a deliberação preza pela qualidade da decisão, que significa menos pessoas participando, pois, para cada assunto, poucas pessoas têm entendimento aprofundado.

"Apesar dessa restrição fundamental, a tomada pública de decisão nas democracias liberais poderia tornar-se tanto mais participativa quanto mais deliberativa. O grau em que se combinam ou contrabalançam a deliberação e a participação depende, em parte, do cenário institucional." (Fung e Cohen, 2008, p. 228)

Essa aposta na ampliação da participação tem como pressuposto que a deliberação cidadã sobre questões políticas naquilo que Habermas chama de “a esfera pública informal” aumenta a igualdade política porque a esfera pública – ao contrário das arenas do Estado e da economia – é menos vulnerável à influência de fontes de poder monetárias ou outras. O objetivo é criar oportunidades para que os cidadãos comuns manifestem diretamente suas perspectivas, necessidades e opiniões. Mas é impossível não reconhecer os limites dessa perspectiva, pois é inimaginável que qualquer arranjo deliberativo permita que todos os cidadãos participem de alguma área particular da administração pública ou qualquer cidadão participe de todas as áreas da administração pública (Fung e Cohen, 2008)

"Um ideal contemporâneo mais praticável é o de que os governos democráticos ofereçam oportunidades para que qualquer cidadão participe de deliberações diretas e, ao mesmo tempo, para que aqueles que participam estejam ligados a uma rede de outros cidadãos com os quais se comunicam, mesmo que esses outros não estejam diretamente envolvidos nas tomadas de decisão." (Fung e Cohen, 2008)

Nesta perspectiva os arranjos participativo-deliberativos contribuem para a igualdade política ao aumentar o papel da mobilização popular e da deliberação nas tomadas de decisão políticas.

#### **4. Democracia participativa: presa à escala local?**

Prolifera no mundo atual uma diversidade de institucionalidades participativas, que possuem em comum um componente de participação social direta, o que permite agregá-las neste conjunto denominado de iniciativas de democracia participativa. E apesar da variedade de desenhos institucionais, as diversas iniciativas podem ser avaliadas sob a ótica de três aspectos principais: a maneira como a participação se organiza; na maneira como o Estado se relaciona com a participação e na maneira como a legislação exige do governo a

implementação ou não da participação. No caso da experiência brasileira, dentre as diversas iniciativas de democracia participativa destacam-se os conselhos de políticas públicas setoriais (saúde, educação, habitação, política urbana, etc.), os orçamentos participativos (OPs) e os planos diretores municipais (Avritzer, 2011, 2008).

São experiências como as do orçamento participativo, desenvolvidas em diversas cidades brasileiras a partir das duas últimas décadas do século XX, que devido ao seu componente inovativo ganharam o mundo, invertendo a direção do fluxo histórico de inovações institucionais. Inversão para o qual os pesquisadores Giovanni Allegretti e Carsten Herzberg (2004) cunharam o termo "*retorno das caravelas*", para caracterizar o sucesso destas experiências de democracia participativa entre as cidades do velho continente.

Para entender o sucesso e as limitações dessas experiências locais de democracia participativa é necessário entendê-las como inseridas em contextos territoriais propícios ao seu surgimento. Dolabrada (2007), ao avaliar a prática dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs e dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDEs do Estado do Rio Grande do Sul, defende que o poder deve ser visto em sua dimensão multidimensional, e, portanto, é necessário reconhecer que "*o Estado não é o único ator capaz de determinar os processos sobre o território*". Para o autor, é necessário reconhecer o papel das redes de poder socioterritorial, compostas pelas estruturas estatais, mas também pela organização social ou institucional da sociedade civil e pelas organizações corporativas que atuam regionalmente.

Essas redes de poder é que oferecem o componente de capital social, nos termos propostos por Coleman, como um

"conjunto das relações sociais em que um indivíduo se encontra inserido e que o ajudam a atingir objetivos que, sem tais relações, seriam inalcançáveis ou somente alcançáveis a um custo mais elevado. O capital social localiza-se não nos indivíduos, mas nas relações entre eles, e a existência de capital social aumenta os recursos à disposição dos indivíduos que se encontram imersos em tais relações" (Coleman, 1994, p. 300-304).

Para Coleman (1988), alguns elementos da estrutura social são especialmente importantes para facilitar algumas formas de capital social. Dentre elas o autor destaca as Organizações Sociais Apropriáveis (*Appropriable Social Organization*), que são constituídas em busca de objetivos específicos e que, normalmente, após a solução do problema permanecem na forma de Capital Social disponível, que pode melhorar a qualidade de vida dos moradores quando apropriada para outras causas.

Este componente territorial incrustado nas relações sociais é que explica e relativiza o sucesso de experiências de diversas políticas públicas, principalmente as políticas de desenvolvimento. Um caso clássico é da Itália moderna apresentado pela clássica abordagem institucionalista de Putnam (1996). O autor identifica no processo histórico de constituição da comunidade cívica (uma forma de capital social) no norte e no sul da Itália, a chave para explicação do sucesso (no norte) e do insucesso (no sul) do processo de formação de um governo eficaz e responsável a partir das reformas institucionais dos anos de 1970. Para o autor, seu estudo mostra "o poder da mudança institucional para remodelar a vida política e as poderosas restrições que a história e o contexto social impõe ao êxito institucional" (Putnam, 1996, p. 31).



Como mostra o exemplo de Putnam, o sucesso das instituições participativas está vinculado a essa intrincada rede de relações sociais entre indivíduos, instituições e territórios. Por isso é importante recuperar a concepção da relação entre organização e instituições proposta por Portes (2006). Para o autor as organizações são constituídas por atores sociais, representando as manifestações mais facilmente visíveis das estruturas subjacentes de poder. Enquanto, para o autor, as instituições representariam o modelo simbólico das organizações, como um conjunto de regras, escritas ou informais, que regem as relações entre os ocupantes de funções em organizações sociais, como a família, escolas e em todas as áreas institucionalmente estruturadas de vida organizacional.

O contexto social de que falam os autores institucionalistas pode ser reinterpretado, em termos mais geográficos, no conceito da epistemologia do território proposto por Reis (1995). Para o autor os processos sociais assumem materialidades, cognições e dispositivos relacionais que têm espessura e duração. Neste sentido os territórios podem ser lidos como matrizes de uma permanente condição relacional entre a ordem interna e ordem externa. Reis propõe a interpretação do território segundo três dimensões:

- a) A proximidade é o contexto e as relações que ela propicia: são pessoas em co-presença; são ordens relacionais; são consolidações de culturas práticas e de instituições; é conhecimento e é identidade partilhada de forma colectiva. É este conjunto de circunstâncias que desencadeia a formação de densidades.
- (b) As densidades exprimem-se em interacções continuadas, em aprendizagens e competências (externalidades cognitivas), em “ordens constitucionais” que coordenam a acção de actores sociais, em multiplicação ou definimento de contextos institucionais e de governação.
- (c) O polimorfismo estrutural assinala o facto de a tensão entre mobilidades e territorializações produzir diferenciações dentro de ordens mais vastas. Espaços estruturais de iniciativa e de autonomia cujo desenvolvimento afirma a sua relevância própria e exerce efeitos de feed-back sobre outros espaços. Nisto consiste a noção de que a incerteza e as trajectórias inesperadas são também parte do mundo. (Reis, 2005)

Segundo Reis (2005) a *proximidade* e a *densidade* formam a rede matricial interna dos territórios: representam a identidade, a co-presença e a capacidade dinâmica, assim como representam o conflito, a ausência, as tendências regressivas. Enquanto o *polimorfismo estrutural* representa essencialmente as relações de poder em que os territórios participam e o modo com esses territórios se inscrevem no mapa estrutural do mundo.

A partir dessa concepção do território como um tecido relacional é possível retonar à questão proposta, e buscar reinterpretar as experiências participativas como limitadas à escala local? Embora, conceitualmente, a democracia participativa ofereça um modelo para pensar a dimensão da participação direta em todas as escalas espaciais, é inegável que as experiências de maior sucesso em democracia participativa, aquelas que foram além da simples “*soma de preferências*” (Avritzer, 2011), podem ser classificadas como experiências locais.

Mas o fato de as principais experiências de democracia participativa ser oriundas de iniciativas de gestão local, não deve ser tomado como indicativo de “prisão” destas experiências a esta escala territorial. Como

observa Marcelo Lopes de Souza “*muitos entusiastas e fomentadores da participação popular idealizam a escala local, as ‘pequenas comunidades’ e o que as experiências participativas locais podem lograr, personificando uma visão ingênua ou romântica do ‘poder local’*” (Souza, 2006, p. 191).

Para interpretar as relações escalares possíveis às iniciativas de democracia participativa e às inovações institucionais decorrentes desse processo, é necessário, como propõe Carlos Vainer (2006), analisar as relações entre a *escala pertinente de análise* e a *escala pertinente de ação política*. Para Neil Smith (2002), ao partir do conceito de escala como produto de relações sociais é possível evitar, de um lado, o relativismo que trata a diferenciação espacial apenas como um mosaico, e por outro a reificação e a acrítica divisão de escalas que reitera um fetichismo do espaço. A escala é, portanto, o resultado contingente de tensões que existem entre as forças estruturais e as práticas dos seres humanos territorialmente localizados (Marston, 2000). Para Swyngedouw (2007) as relações sócio-espaciais têm uma constituição 'escalar', são as redes de relações que produzem geometrias espaciais, mais ou menos extensa. No entanto, para o autor, ao mesmo tempo essas redes relacionais escalares articulam com configurações territoriais ou geográficas produzidas, que também apresentam dimensões escalares.

Em suma, a escala espacial, socialmente produzida, deve ser vista como um recorte para a apreensão das determinações e condicionantes dos fenômenos sociais referidos no território, e ao mesmo tempo tomada como um prisma que permite desvendar processos sociais, econômicos e territoriais singulares. Mas escala também é arena política – escala enquanto categoria analítica e escala enquanto categoria da praxis política não estão apartadas. (Brandão, 2009)

Portanto, o debate sobre a democracia participativa deve ser contextualizado em um debate mais amplo, sobre as possibilidades de articulação de processos multiescalares, com conexões de ações da escala global à escala local. Ao falar das limitações da abordagem do desenvolvimento local, Carlos Vainer inverte a lógica corrente da *glocalização*, do discurso de fortalecimento dos dois extremos escalares (Swyngedouw, 2004), e aponta alguns caminhos.

A questão do desenvolvimento local teoricamente não faz sentido. Isso não quer dizer que a questão da articulação local, regional, nacional e global não o faça. O local na verdade só tem sentido como problemática da articulação entre as várias escalas. Pensar o local separado das outras escalas, pensar o local como uma alternativa às outras escalas, a meu ver, é, na verdade, uma operação teórica-conceitual de encobrimento da natureza do desenvolvimento. (Vainer, 1998, p. 41).

A crítica feita por Carlos Vainer à abordagem do desenvolvimento local pode ser estendida às abordagens da democracia participativa e a escala local. Pensar a democracia participativa como restrita à escala local significa limitar a ação política desta inovação institucional. O desafio, na perspectiva de uma geografia política da participação, é pensar a democracia participativa para além da escala local, sem abrir mão desta, mas na sua capacidade de mobilizar redes de poder e de ação política articulando múltiplas escalas de ação.

## 5. Algumas considerações

Para se avaliar as experiências de democracia participativa como inseridas numa lógica escalar é necessário partir de uma premissa: os grupos sociais, mesmo em posições de subalternidade, são capazes de articular suas próprias estratégias de escalas de ação. Como mostra, a título de exemplo, as articulações bem sucedidas de alguns movimentos sociais, como Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos pro Barragens, o movimento pela Reforma Urbana, e vários outros que se mostraram capazes de mobilizar ações nas diversas escalas e pautar seus interesses na agenda política nacional.

Portanto, a abordagem da relação entre a democracia participativa e as escalas espaciais deve ser reinterpretada em duas dimensões escalares: de análise e de intervenção. A primeira diz respeito à escala de observação dos processos participativos, e pode sim ser local (que no Brasil pode ser associado à escala do município), pois é nessa escala que se observa o desenvolver das principais inovações institucionais em democracia participativa. Somente compreendendo a inserção destas inovações em seu contexto territorial que é possível apreendê-las em sua plenitude. É na escala local que se observa toda a riqueza do processo social de estruturação das instituições participativas, escala na qual os conflitos sociais são demarcados, e que a densidade territorial das relações sociais são construída.

Mas se, por um lado, esta proximidade escalar torna possível perceber a lógica da ação participativa sobre a ação estatal, e seu impacto na construção de cidades mais democráticas, mais virtuosas. Por outro, as iniciativas de democracia participativa também devem ser observadas em suas relações escalares, segundo outra ótica: a das relações de poder estabelecidas nas diversas escalas. Nesta perspectiva é necessário compreender os processos de construção social das escalas dos fenômenos, os discursos que tentam circunscrever determinados processos apenas ao nível local. A chave de superação dessa armadilha está na possibilidade de articulação da escala do acontecimento (local) com as escalas possíveis de ação dos poderes estabelecido (regional, nacional e global). Para que a democracia participativa possa expandir-se e consolidar-se, a ponto de promover rupturas no modelo atual de democracia liberal, é necessária uma articulação dos movimentos locais, e das organizações que deles participam, com diversos outros movimentos e organizações em escalas supra-local. Nesse sentido, são louváveis as iniciativas de articulação escalar das conferências nacionais de políticas públicas, a partir de conferências estaduais e municipais. Entretanto a mesma lógica de articulação escalar não é verificada em outras instâncias, como os conselhos nacionais, estaduais e municipais. Para que a democracia participativa, com todo o seu papel inovativo, não fique refém da escala local é mais do que necessária essa articulação das organizações participativas em redes transescalares.

## 6. REFERÊNCIAS

- ALLEGRETTI, G.; HERZBERG, C. *El retorno de las carabelas. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Amsterdam/Madri: TNI Working Paper/FMI, 2004.
- ARISTÓTELES. *Política*. São Paulo: Martin Claret, 2013 (6ª ed., 9ª imp.).

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública* 14.1 (2008): 43-64.
- AVRITZER, Leonardo. Introdução: A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: Roberto Rocha Pires. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, v. 7, p. 14-370
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia*; uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BOVERO, Michelangelo. *Observar a democracia com as lentes de Bobbio*. Revista Cult, ed. 137, julho de 2009.
- BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, territórios e escalas espaciais. Levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. in: Ribeiro, M. T. F., Milani, C. R. S. (Org.) *Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar*. Salvador: EDUFBA, 2009.
- COLEMAN, J. S. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, Chicago, v.94, p. 95-120, 1988
- COLEMAN, James Samuel. *Foundations of social theory*. Harvard University Press, 1994.
- DAHL, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. Edusp, 2005. (1ª ed., 1ª reimp.)
- DALLABRIDA, Valdir Roque. A gestão territorial através do diálogo e da participação. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>>
- FUNG, Archon; COHEN, Joshua. Democracia radical. *Política & Sociedade*, v. 6, n. 11, p. 221-238, 2008.
- HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, v. 36, p. 39-53, 1995.
- HOBBSAWM, Eric J. *Globalização, democracia e terrorismo*. Companhia das Letras, 2007.
- HOBBSAWM, Eric J. *O novo século: entrevista a Antonio Polito*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. (Edição Companhia de Bolso)
- MARSTON, Sallie A. The social construction of scale. *Progress in Human Geography*, 2000, vol. 24, n. 2, p. 219-242.
- MUNCK, Gerardo L., VERKUILEN, Jay. Conceptualizing and measuring democracy Evaluating alternative indices. *Comparative political studies* 35.1 (2002): 5-34.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. p. 292-386. (Estudos Alemães)
- PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002* Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: MENSAGEM - Serviço de Recursos Editoriais, 2002.
- PORTES, Alejandro. Institutions and Development: a conceptual reanalysis. *Population and Development Review*. 32 (2) June, 2006, p. 233-262
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- REIS, José. Epistemologia do território. *Estudos – Sociedade e Agricultura*. Rio de Janeiro, v. 13, n.1, 2005, p. 51-74.
- SAWARD, Michael (1994). Democratic theory and indices of democratization. In: Beetham, David ed. *Defining and Measuring Democracy*. Sage Modern Politics (36). London, UK: Sage, pp. 6–24.
- SOUSA SANTOS, Boaventura de. Poderá o direito ser emancipatório?. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 65, p. 03-76, 2003.

SOUSA SANTOS, Boaventura de, AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: Boaventura de Sousa Santos. (Org.). *Democratizar a Democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Marcelo José Lopes. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SWYNGEDOUW, Erik. Globalisation or 'Glocalisation'? Networks, Territories and Re-Scaling. *Cambridge Review of International Affairs*, 2004, vol. 17, n. 1, p. 25-48.

SWYNGEDOUW, E., Technonatural revolutions: the scalar politics of Franco's hydro-social dream for Spain, 1939–1975. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 32: 9–28. 2007.

VAINER, Carlos B. Lugar, região, nação, mundo: explorações históricas do debate acerca das escalas da ação política. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 8, n. 2, p. 9-29, 2006.

VAINER, Carlos. *Entrevista à Revista Proposta*, 1998.

WILKS-HEEG, S., BLICK, A., CRONE, S.. *How Democratic is the UK? The 2012 Audit*. Liverpool: Democratic Audit, 2012. Disponível em: [http://demaudituk.wpengine.com/?page\\_id=130](http://demaudituk.wpengine.com/?page_id=130), acessado em 23/04/2013.