

# A POLÍTICA DA ESCALA E A AÇÃO POLÍTICA

Linovaldo M. Lemos<sup>1</sup>  
Juliana Nunes Rodrigues<sup>2</sup>

## 1. Introdução:

O pressuposto básico do mecanismo da escala em geografia é o de que esta constitui uma medida de proporção entre o que está sendo representado de forma gráfica e o tamanho real do dado observado ou, conforme Almeida e Passini (1994, p.15) *uma representação codificada de um determinado espaço real*. Nesse sentido específico, o uso do mapa traduz-se por um esforço do geógrafo de operacionalizar seu trabalho com o espaço, via representação da realidade ‘capturada’ na imagem do papel. Daí o uso da escala cartográfica enquanto medida dessa representação.

Ainda que essa dimensão da escala não seja, de forma alguma, desprovida de sentido e aplicação, seu uso não atende completamente às necessidades da análise dos fenômenos por parte da geografia. Esse raciocínio da escala enquanto medida de proporção da redução acaba por aprisionar a idéia de escala ao restringi-la a uma problemática puramente matemática. A escala enquanto *questão*, ou seja, enquanto problema (Castro:1995), requer que se amplie o entendimento da escala “*para além de uma medida de proporção da representação gráfica do território, ganhando novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real*” (Castro, Op. Cit., p.118).

Problematizar a escala para além de seu tradicional viés matemático, como sugere o trecho acima, significa dotá-la de uma dimensão analítica diferente, no sentido de toma-la como epistemologia. Em outras palavras, a escala enquanto um recurso para apreensão ou conhecimento da realidade, das relações de poder e o espaço, num contexto histórico e geográfico dado (Jones:1998). Significa abordar a escala enquanto um “artifício analítico que dá visibilidade ao real” (Castro:1995), na medida em que possibilita a construção de modelos espaciais capazes de dar sentido ao recorte do real que se quer estudar.

O presente *paper* constitui um convite aos geógrafos para que se retome a proposta de Racine, Raffestin e Ruffy (1983) de “[...] descobrir uma ‘escala das

---

<sup>1</sup> Doutorando – Programa de Pós-Graduação em Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG – UFRJ)

Professor Cefet – Campos – Rio de Janeiro  
E-mail : linolemos@hotmail.com

<sup>2</sup> Mestranda – Programa de Pós – Graduação em Geografia – Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGG -UFRJ).

E-mail: jnunesrodrigues@yahoo.com.br

*preocupações humanas' que transcendem as preocupações técnicas daqueles que somente se interessam pelas variações das escalas geográficas em si mesmas.*" (p.134).<sup>3</sup> Pretende-se, assim, resgatar a discussão sobre o conceito da escala na geografia, retomando-se o problema epistemológico ainda não solucionado em trabalhos que o reduzem a uma relação meramente matemática. Tal debate, por sua vez, constitui o embasamento teórico-conceitual que nos possibilita avançar a reflexão para além da instrumentalização da escala nos meios técnicos e acadêmicos. A intenção aqui é ressaltar que a escala, enquanto recurso que omite ou evidencia diferentes elementos do real, é também passível de ser apreendida para regular as práticas sociais e possibilitar o alcance de objetivos políticos.

O texto se divide nas seguintes partes: inicialmente, serão discutidas algumas questões a respeito do significado que o conceito de escala assume nos debates acadêmicos. Desta maneira, pretende-se resgatar a escala enquanto problema epistemológico, uma vez que a mudança de escala implica necessariamente diferentes abordagens do objeto de estudo. Em seguida, a perspectiva - e implicações - das escalas local, regional e nacional serão retomadas como recortes comumente utilizados para análise dos fenômenos geográficos.

A discussão será então direcionada para a conotação política que a escala assume ao ser também instrumentalizada para a organização do poder político nos aparatos dos Estados. A valorização de uma determinada escala da organização político-administrativa em detrimento das outras significa conferir maior visibilidade a determinados temas e questões, o que também implica uma forma de regulação social particular. Nesta perspectiva, será dada ênfase à organização político-administrativa brasileira. Considera-se que a alternância entre fases de maior ou menor centralização política nesse país são ilustrativas de como a redefinição das atribuições das escalas decisórias é capaz de ser ajustada a diferentes contextos políticos.

## **2. Escalas Cartográficas / Escalas Geográficas**

Para o geógrafo Yves Lacoste (1988), o fato de os estudos geográficos se referirem a realidades muito diferenciadas - que iam, por exemplo, da aldeia até as regiões polares - acaba escamoteando um problema fundamental que diz respeito à necessidade de se atentar para as diferenças não só quantitativas (relativas ao tamanho do que está sendo estudado) como também qualitativas (referentes aos diferentes níveis de análise que essas

---

<sup>3</sup> O referido texto, a bem da verdade, tem o mérito - dentre outros - de ser uma das primeiras contribuições ao entendimento da escala. Esse mérito se traduz também num limite, posto que o raciocínio levado a cabo pelos autores ao discutir a escala se baseou em "metáforas" constantes ao raciocínio matemático: Por exemplo: "Consideramos um conjunto R finito:  $R(1;2;.....i.....n)$ . O objetivo é construir uma representação de R [...]". Tal limite é perfeitamente compreensível pelo caráter mesmo de esforço inicial de entendimento da questão.

diferenças de escala encerravam). Em outras palavras, a mudança de escala, para esse autor, representa uma mudança no próprio nível de conceituação. Dessa forma:

*“O que parece assegurado é que, para tudo aquilo que tem uma significância espacial, a natureza das observações que podem ser efetuadas, a problemática que pode ser estabelecida, os raciocínios que podem ser construídos são função do tamanho dos espaços considerados e dos critérios de sua seleção.”* (Lacoste, 1988, p.82).

Embora represente um avanço considerável para a problemática em questão, Lacoste não se desprende ainda da visão da escala enquanto um problema cartográfico por excelência. É através da leitura de seu livro que esta limitação se torna evidente, uma vez que suas referências às escalas e aos diferentes níveis de análise estão irremediavelmente ligadas às dimensões da superfície da terra. As “sete ordens de grandeza” que considera (p.89) são assim estabelecidas a partir de unidades métricas, que variam desde dezenas de milhares de quilômetros a metros.

Essa crítica é ressaltada por Castro (1995), ao afirmar que o autor acaba por encarar a escala como uma medida de superfície, limitando o conceito à sua dimensão cartográfica. Por outro lado, ainda segundo essa autora, a idéia de níveis de análise remete a uma hierarquia que serve mais à complicação do que ao entendimento da problemática, posto que esse nível de análise - entendido como nível de conhecimento - pressupõe não ser possível essa “hierarquização” dos fenômenos, como se o primeiro nível de Lacoste fosse mais complexo do que o sétimo. Na realidade:

*“ A escala é [...] a medida que confere visibilidade ao fenômeno. Ela não define, portanto, o nível de análise, nem pode ser confundida com ele, estas são noções independentes conceitual e empiricamente. Em síntese, a escala só é um problema epistemológico enquanto definidora de espaços de pertinência da medida dos fenômenos, porque enquanto medida de proporção ela é um problema matemático”* (Castro, Op.Cit. p.123).

Nesse sentido, vale ressaltar, referir-se a mudanças de escalas geográficas significa a mudança mesmo do fenômeno que se pretende estudar e não tão somente a mudança do/no tamanho do fenômeno (Boudon, p.84). Em suma, a escala é uma medida utilizada com o objetivo de qualificar o real, tornar visíveis determinados aspectos que se quer adjetivar, posto que nem todos os problemas se manifestam numa determinada escala (Racine, Raffestin e Ruffy, 1983, p.126).

Como conseqüência, a delimitação de uma escala representa um processo de “esquecimento coerente”, conforme valiosa advertência de Racine et. Al. (op. Cit): recorrer

à noção de escala significa selecionar, dentre uma miríade de informações, aquelas que nos interessam mais de perto com vistas à análise. Nesse sentido, a escala não deixa de ser um filtro “*que empobrece a realidade mas que preserva aquilo que é pertinente em relação a uma dada intenção*”. (p.128)<sup>4</sup>.

É também através da filtragem do real que são concebidas a escala local, regional, nacional e global para abordagem dos fenômenos geográficos. Não foi sem sentido que Castro, I.E., Gomes, P.C.C. e Corrêa, R. L. (1996) no livro “Questões atuais da Reorganização do Território” utilizaram essa estruturação como forma de organização das diversas pesquisas apresentadas. Como as mesmas tratam de realidades de grande variedade (ou seja, do local ao planetário) e o território é o cerne das discussões, a divisão das partes de acordo com as escalas respondeu a um recurso metodológico útil, principalmente se levamos em conta que os trabalhos reunidos no livro:

*“[...] constituem material empírico que permite refletir sobre algumas proposições úteis à compreensão da operacionalidade da escala dos fenômenos estudados. [...] Assim, o nível explicativo de uma escala não é transferível à outra; quando a escala muda o fenômeno muda ; a escolha da escala define o que é significativo, ou o que terá visibilidade; não há hierarquia entre escala – cada escala incorpora um conjunto de causalidades específicas; a microescala não é menos complexa que a macroescala; a escala é uma estratégia de abordar o real.” (p.9).*

Tais proposições destacadas pelos autores no contexto da obra, vão ao encontro daquilo que Santos (1996) qualificou de “escala dos eventos”, compreendida tanto como **escala de origem** das variáveis envolvidas na produção do evento – a causa, as forças operantes - quanto na **escala do impacto** – o lugar da objetivação do evento. Na escala de origem, alerta Santos, devemos levar em conta o lugar (geográfico, econômico ou político) de onde atuam essas variáveis. É de acordo com esse lugar e com a força de seu emissor que a escala de origem ou operante terá maior ou menor capacidade de impacto<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta discussão suscita uma densa reflexão sobre as responsabilidades que a escolha da escala de análise impõe ao geógrafo. Assim como nas teorias sociais, quando uma determinada representação da realidade é socialmente aceita, interfere na própria forma como as pessoas organizam suas vidas. Daí Harley (1992), em seu trabalho “Desconstructing the map”, ter chamado a atenção para a falsa neutralidade dos mapas, uma vez que a percepção do que é real ou verdadeiro passa a se relacionar estritamente com os elementos postos em evidência. Ver Harley, J.B. Desconstructing the map, in Writing Worlds: discourse, text and metaphor in the representation of landscapes, eds. T. Barnes and J. Duncan, pp. 231-247. Routledge, London.

<sup>5</sup> “Por exemplo, um evento mundial se origina numa empresa multinacional, num banco transnacional, numa instituição supranacional. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional criam eventos mundiais. E nas respectivas dimensões territoriais, há eventos nacionais, regionais, locais.” (Santos, 1996, p.121).

Portanto, quando da escolha consciente de um evento como sendo mundial, estar-se-á reconhecendo que sua área de abrangência, sua eficácia será sentida para além dos níveis nacional, regional e local, em diferentes pontos, em diferentes países. “É só nesse sentido que se pode falar em eventos mundiais, eventos nacionais, eventos regionais e eventos locais” (Santos, op.cit.p.122).

Nesse ponto o autor em pauta questiona se não seria possível falar numa **superposição de eventos** já que a escala de realização dos eventos não se dá isoladamente, mas verificamos que a ordem e a duração dos eventos não são os mesmos, eles se superpõem. E essa superposição é também uma combinação, “pois a natureza da resultante é diversa da soma das partes constitutivas” (p.123). Logo, a escala do acontecer corresponde, nesse sentido, a noção de escala geográfica.

Eventos mundiais, eventos nacionais , eventos regionais e eventos locais estariam, assim, superpostos e combinados e a cada nova combinação - ou seja, a cada mudança de escala - o que se tem não é simplesmente a soma de eventos diferenciados, mas a mudança do próprio evento, logo, da escala.

Nessa discussão são também pertinentes as considerações do sociólogo ORTIZ (1996) sobre a questão da escala. Este autor desenvolve um raciocínio que procura evitar, segundo suas palavras, a tentação reducionista que tem marcado a discussão a respeito das espacialidades que caracterizam a realidade-mundo. Em outras palavras, “o problema é entender como se articula esse emaranhado de forças, que habitamos chamar de nacionais, regionais e locais<sup>6</sup> [...]” no contexto da globalização das sociedades e mundialização da cultura. Assim, propõe três possíveis concepções a esse respeito.

A primeira possibilidade seria pensar cada um desses patamares como unidades autônomas, partindo-se da premissa básica de que cada “entidade espacial constituiria um elemento específico, cuja lógica exprime uma identidade” (p.60). Embora se preservem as identidades das partes, encerra-se a discussão em dualismos ou antíteses do tipo nacional/local, global/nacional, global/local. Pressupõe-se portanto que haja não só limites claros separando cada um desses níveis, como também a oposição ou inter-relações entre eles.

Uma segunda seria encarar a questão como inclusão e não apenas como relação. Se fôssemos raciocinar graficamente, tratar-se-ia de círculos concêntricos sucessivos, nos quais o “global incluiria o nacional, que por sua vez inclui o local”. Seria portanto uma forma de encarar os níveis como subconjuntos, mas que também mantém a autonomia de cada um deles. Seria pois a visão do mundo enquanto conjuntos complexos envolvendo outros

---

<sup>6</sup> Ortiz só se refere ao regional nesse momento. Em todo raciocínio desenvolvido, essa escala não aparece mais explicitamente. Isso contudo não invalida o raciocínio que se quer desenvolver.

conjuntos, num inconveniente lógico de se encarar o local e o nacional como inteira e obrigatoriamente incluídos no global.

Uma terceira alternativa seria considerar o global, o nacional e o local enquanto *processo*:

*“[...] Esse processo se instaura em nível mundial, mas não é necessariamente totalizador, a ponto de nele se incluir, como um megaconjunto, todos os pontos do planeta [...] nesse caso, teríamos de redefinir as mediações existentes entre os níveis que vínhamos tratando” (p.61).*

A sua proposta é, portanto, tratar o espaço como um conjunto de planos transversais, ou seja, o espaço enquanto portador de processos sociais diferenciados no qual as diversas dimensões (local, nacional e global) são atravessadas por forças mútuas no contexto de uma situação determinada.

### **3. Escala e Ação Política**

Nesta seção tentaremos avançar a discussão sobre os significados da escala no âmbito da organização territorial dos Estados Nacionais. Como base, tomamos a contribuição de alguns geógrafos, como o norte-americano Kevin Cox (1998), para o qual é justamente na estrutura dos Estados que se dá o locus institucional central da política em suas diversas ramificações. Partindo desse pressuposto, Cox (1998) lança a hipótese de que tais divisões hierárquicas restringem as ações dos agentes sociais, devendo ser vencidas para que os agentes sociais possam construir seus próprios espaços de engajamento e atingir seus objetivos (Judd: 1998).

Assim, as fronteiras impostas pelo Estado, a despeito de constituírem “espaços de dependência”<sup>7</sup>, tenderiam a ser “porosas”, possibilitando aos agentes a formação de redes de associações capazes de superar esses limites (COX, 1998). Como exemplo, trabalhadores podem estar localmente dependentes de um mercado de trabalho particular por diferentes razões (espaços de dependência), mas todos eles dividem interesses definidos por esse mercado (espaços de engajamento). Desta maneira, Cox (1998) reafirma a capacidade de mobilização dos grupos sociais para enfrentamento de discursos hegemônicos que se difundem em escala global.

Nesta mesma perspectiva, David Harvey (2000) apontou como discursos construídos a partir de questões locais são capazes de engendrar redes identitárias de ativismos em

---

<sup>7</sup> Os conceitos de “espaços de dependência” e “espaços de engajamento” são centrais na argumentação de Cox. O primeiro refere-se a “relações sociais mais ou menos localizadas sob as quais nós dependemos para a realização dos interesses essenciais para o nosso bem estar material e sentido de vivência. O segundo conceito diz respeito a uma escala “mais global que o espaço de dependência”, socialmente construída com o objetivo de se vencer os espaços de dependência.



escala global. Assim, há que se considerar que as escalas da ação política, como as cartográficas e geográficas, não são inatas, mas frutos da organização humana e da luta política. E porque construídas, não são jamais fixas, mas constantemente redefinidas, passíveis de serem contestadas e reestruturadas em termos de existência, conteúdo, importância e inter-relações .

Os momentos de maior ou menor centralização das estruturas político-administrativas dos Estados ilustram bem esta questão. Harvey nos lembra, por exemplo, que a reorganização político-administrativa que ocorreu na Inglaterra no período em que Margareth Thatcher esteve no poder constituiu uma estratégia eficaz para se enfraquecer os governos locais, os quais manifestavam uma postura de oposição à orientação neoliberal do centro. Não que isto signifique que há uma escala de ação política mais eficaz ou relevante que a outra. Pelo contrário, tentar hierarquizar as ações políticas de acordo com a amplitude de seus efeitos constitui uma simplificação ainda mais equivocada do real, já que tal amplitude é incomensurável. No entanto, torna-se enriquecedor percebermos como as ações políticas funcionam também através de um jogo de escalas, o qual possibilita que ora se escondam ou sejam evidenciados temas e questões.

Ainda com relação aos limites da ação, Judd (1998), ao criticar a concepção dos “espaços de engajamento” fornecida por Cox, ponderou que estes não se formam independentemente das escalas político-administrativas, mas ao contrário, são orientadas a partir das próprias estruturas construídas pelo Estado. É o Estado que define as responsabilidades dos atores, as regras sob as quais são governados, suas agendas e recursos (Judd, 1998, p.30). Se essas escalas estiverem ausentes, os agentes políticos encontrarão dificuldade - e talvez até impossibilidade – para substituí-las. O federalismo americano, por exemplo, torna extraordinária (“unusual”) uma política genuinamente nacional, especialmente no caso de políticas de bem-estar social, meio ambiente e regulação de negócios. Com isso, perde-se uma escala nacional de implementação. Daí a ausência de escalas ser tão importante quanto sua existência ( Judd, op. Cit. p.30/32).

### **3. A escala e a ação política no Brasil**

A partir da discussão anterior, torna-se instigante refletir sobre a própria *rationale* que fundamenta a organização dos Estados em escalas político-administrativas. De uma perspectiva da racionalidade econômica, existe a premissa de que cada problema incide em um nível e um território da organização política (SANGUIN, 1981:95). Assim, deve-se buscar um formato organizacional que maximize a eficiência alocativa para provimento de bens e serviços de acordo com uma relação de proximidade do poder público às demandas particulares da população a que se direciona: serviços como transportes, escolas, hospitais públicos, coleta de lixo e policiamento, deverão ser prestados pelas escalas locais de

gestão. A segurança nacional, a estabilidade da moeda, a integração do território e a garantia de um padrão mínimo de justiça social, em sendo interesses comuns nacionais, devem ser de competência do Governo central.

Os recortes político – administrativos também podem ser tomados como uma forma de garantia do poder infra-estrutural do Estado: a partir desses recortes é criada uma gama de organizações que possibilitam ao Estado atingir a sociedade civil e implementar as decisões políticas por todo o seu domínio (MANN, 1992).

No entanto, nenhuma dessas vertentes é suficiente para abarcar a diversidade de arranjos políticos assumidos pelos Estados. Se considerarmos alguns exemplos concretos, percebemos que a organização da estrutura política está muito atrelada aos processos históricos de constituição das sociedades, assim como a suas peculiaridades sócio-culturais. Além disso, mesmo em se tratando da definição de recortes jurídico-formais, tais arranjos são dinâmicos, passíveis de serem reorganizados para se ajustarem a contextos políticos e econômicos particulares.

No Brasil, o Estado está organizado com base em um sistema federativo; ou seja, de acordo com uma repartição espacial do poder entre escalas político - administrativas autônomas encarregadas de atender a um escopo de demandas específicas nos limites de suas circunscrições. Na prática, os princípios de autonomia e soberania dos entes federados nem sempre foram respeitados. A orientação do pacto federativo esteve atrelada à barganha política entre elites regionais e Governo Federal, o que se traduzia não só por diferentes possibilidades de ação nos recortes político-administrativos<sup>8</sup>, mas também por estratégias de valorização ou mascaramento de interesses políticos territorializados.

A soberania tripla é uma particularidade de nossa Federação: além do Governo Federal e dos estados, os municípios também constituem uma escala de atuação com funções e poder de decisão assegurados constitucionalmente, ainda que estas tenham sido legalmente garantidas somente a partir da Carta de 1988. Os diferentes papéis desempenhados pelos entes federados, a despeito de muito se argumentar sobre ambigüidades e incoerências, podem ser razoavelmente identificados.

---

<sup>8</sup> Veja Magdaleno, F. *S.O Território nas Constituições Republicanas Brasileiras: interpretando a estrutura federativa do Brasil*. Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, PPGG/IGEO/UFRJ, 2001. De acordo com Fiori (1995), a alternância entre fases de maior ou menor centralização torna o caso brasileiro ilustrativo de um federalismo pragmático: “uma forma de organização territorial que possibilita arranjos institucionais transitórios para acomodar as barganhas políticas e os interesses materializados nos recortes territoriais das unidades federadas” (FIORI, 1995, p.21 e 22). Veja Fiori, J. L, “O Federalismo diante do desafio da globalização”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p 57-75.



O Governo Federal, mesmo nos momentos considerados como de descentralização, concentrou recursos e poder de decisão, interferindo nos espaços de ação de governadores e prefeitos. Tal intervencionismo nos leva a refletir sobre a relevância dessa escala de decisão política no processo de constituição do próprio Estado. Os isolacionismos inter-regionais e as disparidades sócio-culturais constituíram um obstáculo para uma identidade comum. Assim, coube ao Governo Federal a tarefa de articular os antagonismos e ordenar o território, em um esforço de construção dos referenciais nacionais.

O poder de manobra do Governo Federal também pode ser percebido pela histórica concentração de recursos públicos nesta escala de gestão. A repartição dos fundos públicos nos sistemas federativos possui um caráter estratégico, na medida em que envolve um esforço de articulação de interesses entre as escalas de gestão para que as competências que cabem a cada uma delas possam ser desempenhadas. Assim, a concentração desses recursos na escala federal é expressiva de seu papel de controle sobre o território. Ademais, é essa a escala responsável pela política de redistribuição horizontal de recursos, definindo limites de espaços que terão acesso a recursos imprescindíveis para a viabilização de decisões e realização de práticas.

Os recortes territoriais dos estados, por sua vez, definem os limites das demandas particulares que se manifestam no território nacional. Essas escalas vêm sendo tratadas em seus aspectos negativos, uma vez que, historicamente, as estruturas político-administrativas estaduais foram (e ainda o são) apropriadas para garantir a reprodução de interesses privados<sup>9</sup>. A própria constituição do Federalismo no Brasil tem relação com a busca de preservação das prerrogativas das oligarquias provinciais diante de um poder central que cada vez mais as subsumia. Considerando-se que os particularismos locais não só dificultavam, mas ameaçavam a integridade nacional, o Federalismo foi a solução encontrada para se preservar a unidade do todo e, ao mesmo tempo, garantir a reprodução territorial dos poderes oligárquicos<sup>10</sup>.

É também nessas escalas intermediárias que são forjados os regionalismos, enquanto mobilizações que criam um *ethos* identitário e homogeneizador entre os habitantes desses territórios para o enfrentamento das políticas nacionais que entram em dissonância com suas demandas particulares. Os regionalismos se manifestam tanto nos discursos quanto nas práticas, mas é nas casas legislativas do aparato do Estado que encontram maior visibilidade e são passíveis de serem incorporados a agenda política. A despeito de soar paradoxal, é neste aspecto que os estados assumem um papel relevante

---

<sup>9</sup> Sobre isso, ver ABRUCIO, F. L. (2002). *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo, Hucitec.

<sup>10</sup> Veja Camargo, A. "A Federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática". *XVI Encontro Anual da ANPOCS*, Caxambu, 1992, pp.2-59.

para a garantia da democracia e do equilíbrio do pacto federativo. No Brasil, os limites estaduais são também os limites da representação política tanto na Câmara Alta (Senado), em que se dá a representação do território, quanto na Câmara Baixa (Câmara dos Deputados), na qual a representatividade é da população. Essas escalas desempenham, portanto, importante papel na promoção dos *checks and balances* que equilibram o pacto federativo, controlando, através de um sistema de representação proporcional que impede a “tirania da maioria”, as decisões do Executivo.

Os governos locais, por outro lado, são legitimados pelo ideário de que são os mais capazes para atender a demandas relacionadas às especificidades do cotidiano social. Entretanto, ao longo da história do País, o município esteve, em vários momentos, submetido ao jogo político que se configurou no âmbito das demais esferas. Foi alvo tanto de intervenções do Governo Federal quanto dos estados, além de ter sido utilizado como instrumento para a obtenção de vantagens eleitorais nesses dois níveis. As bases da autonomia municipal foram em muitos momentos instituídas de forma vaga, cabendo aos estados definir as atribuições de particularidade local.

Este quadro só viria a ser alterado pela mudança institucional engendrada pela Constituição de 1988. Com esta nova Carta, promulgada em um contexto de resgate dos direitos civis e políticos, um novo arranjo político se configura. Há uma descentralização de funções e recursos que torna a organização do território mais dependente das ações que emanam das escalas subnacionais de governo. Municípios e estados foram resguardados das intervenções federais pela reiteração de seus *status* de entes federativos. A importância do município enquanto escala na qual a esfera pública se aproxima dos problemas localizados foi revalorizada, não só pelas novas regras de provimento de bens e serviços que ampliaram seu escopo de atuação, como também por ter sido considerada a escala mais propícia para estimular a participação da sociedade civil nos processos decisórios.

Além de promover uma redistribuição de competências entre as unidades federadas, a Constituição de 1988 redesenhou a lógica das disputas intrafederativas através de uma redistribuição dos fundos públicos. Estados e principalmente, municípios, tiveram seus percentuais de participação no bolo tributário elevados, o que significou um esvaziamento relativo das receitas da União e uma conseqüente queda de sua participação no gasto social (AFFONSO, 1995).

Ao longo da década de 1990, em função da descentralização de políticas sociais implementadas pelo Governo Federal, o papel do município como provedor de serviços públicos foi extremamente ampliado. Atualmente, esta esfera político-administrativa tem uma importância chave no desenvolvimento de programas sociais, principalmente nas áreas

de saúde, educação e assistência social. O município também se tornou a célula - base para implementação de programas federais mais abrangentes.

De acordo com Bennet<sup>11</sup>, a descentralização é um processo que assume formas bastante diversas entre os países mas considera ser possível identificar duas orientações predominantes, ainda que inter-relacionadas: uma, teria privilegiado a redefinição das relações intergovernamentais no interior dos Estados, com o fortalecimento das estruturas de gestão local enquanto escalas decisórias autônomas; a outra, de cunho mercadológico, foi caracterizada pela desregulamentação e privatizações, redefinindo responsabilidades entre o governo e a sociedade civil.

Para esse autor, tal tendência se consolidou em um período de mudanças dos próprios valores sociais. A progressiva expansão dos mercados consumidores significou a elevação dos padrões de consumo e como consequência, uma maior dificuldade para se distinguir as necessidades dos indivíduos de suas preferências. Neste contexto, gestão, eficiência, transparência, flexibilidade e governança passaram a ser termos de uso corrente para se explicitar as expectativas em relação ao Estado. A rigidez e inoperância da burocracia precisavam ser substituídas por meios racionais para o alcance de objetivos precisos. A eficácia do mercado na prestação de serviços foi valorizada, notadamente por aqueles partidários da perspectiva neoliberal de Estado mínimo. Sendo assim, a concepção clássica do Estado como *exclusivo prestador* de bens públicos foi sendo progressivamente substituída pelo formato do Estado como um *aparato regulador* que deveria estimular as iniciativas da *sociedade civil* e dos *indivíduos*<sup>12</sup>. Assim, diante de uma maior visibilidade dos interesses e particularidades sociais, busca-se uma ampliação das atribuições das escalas de gestão locais.

No entanto, se pensarmos nas desigualdades sócio-espaciais brasileiras, a autonomia assegurada aos municípios nos remete diretamente à fragmentação do poder decisório em mais de 5600 governos locais, e, portanto, à dificuldade de se colocar em prática um projeto nacional articulado e voltado para o alcance de uma ubiquidade territorial de bens e serviços. Em outras palavras, se aceitamos que as ações políticas locais são um resultado e uma mediação para a caracterização dos espaços na escala local, é na escala do território nacional, quando os municípios são tomados em conjunto, que essa complexidade ganha significado, uma vez que suas particularidades se traduzem por diferentes condições de acesso e provimento de bens públicos. Ora, as diversidades sócio-espaciais são reflexo não só de uma desigual distribuição de renda e de diferentes bases

---

<sup>11</sup> Bennet, R. J., " Introduction", in: Bennet, R. J.(edited by), *Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: towards a post-welfare agenda?*, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.1-26.

<sup>12</sup> Sobre as mudanças no papel do Estado nos últimos 20 anos, ver Bennet, 1990, op. cit. e também Becker, B. "A Geografia e o Resgate da Geopolítica", in Revista Brasileira de Geografia, ano 50, n. especial, t.2, 1988, p.99-125 (*grifos nossos*)

produtivas, como também, e essencialmente, de decisões políticas que se materializam nos recortes territoriais e que contribuem para reproduzir tais anacronismos.

Este constitui o cerne da discussão sobre os efeitos negativos da descentralização, principalmente por ter desencadeado uma perda relativa das receitas da União bem como, conseqüente, de seu poder regulatório<sup>13</sup>. Isto viria a ser agravado com a crise fiscal dos anos de 1980, a qual impossibilitou a continuidade de financiamento de projetos de grande escopo. Um aspecto que contribuiu para a diminuição do poder de articulação do Governo Federal foi a prerrogativa conferida a estados e municípios de concessão de isenções de impostos segundo seus interesses<sup>14</sup>. As escalas subnacionais, buscando atrair capitais e empresas privadas para seus territórios, passaram a conceder benefícios fiscais de forma desordenada e intensificaram as transações com o mercado externo.

Neste sentido, a descentralização político-administrativa trouxera elementos de desordem para o pacto federativo brasileiro. Os conflitos e o problema das disparidades são inerentes aos sistemas federativos. No entanto, deve-se supor que haja uma cooperação entre as escalas político-administrativas para que os objetivos comuns que justificam a unidade possam ser assegurados. À luz de um Estado democrático, o desafio atual parece ser o de se buscar uma via institucional que possibilite a consecução de políticas de forma coordenada, coerentes tanto com a autonomia das escalas subnacionais quanto com os interesses nacionais.

Esta é uma discussão que nos remete diretamente ao desafio de tomar a realidade não como fragmentada em escalas hierarquizadas, mas sim, sobrepostas: as especificidades dos diferentes recortes territoriais locais, o atendimento dos interesses comuns nacionais e, também, as forças de mercado que se configuram em escala global. Como indaga Vainer (2001, p.146) "*haverá ainda hoje algum processo social relevante cuja compreensão e modificação seja possível através de uma análise ou intervenção uniescalar*"?

## REFERÊNCIAS

---

<sup>13</sup> De acordo com Affonso, os municípios aumentaram sua participação na receita tributária disponível de 9% em 1980 para 16% em 1993. Para este autor, o que ocorreu foi uma elevação dos valores do Fundo de Participação de Municípios de 20 para 22,5% do produto da arrecadação dos impostos de renda e de consumo realizada pela União e da participação no Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (estadual) que foi elevada de 20% para 25%. Veja Affonso, R. B. A. "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75, p.63.

<sup>14</sup> Sobre isso, veja Oliveira, 1995, op. cit.; Affonso, R. B. A. "A Federação no Brasil: impasses e perspectivas", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75; Fiori, 1995, op.cit. e também Rodriguez, V., "Federalismo e Interesses Regionais", in: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) *A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo, FUNDAP, 1995, p.431-448.

- ABRUCIO, F. L. (2002). **Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo, Hucitec.
- AFFONSO, R. B. A. “A Federação no Brasil: impasses e perspectivas”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 57-75.
- ALMEIDA, Rosângela D. de, PASSINI, Elza Y. (1994). **O Espaço Geográfico: Ensino e Representação**. São Paulo, Contexto, p.15/25.
- BECKER, B. “A Geografia e o Resgate da Geopolítica”. **Revista Brasileira de Geografia**, ano 50, n. especial, t.2, 1988, p.99-125.
- BENNET, R. J. “Introduction”. In: BENNET, R, J. (edited by) **Decentralization, Intergovernmental Relations and Markets: towards a post-welfare agenda?**, Oxford, Clarendon Press, 1990, p.1-26.
- BOUDON, P. (1991). L'échelle comme phénomène: differences d'échelles. In: BOUDON, P. (Org.) **De L'architecture à l'épistémologie. Le problème de l'échelle**. Paris, PUF p. 68/97.
- CAMARGO, A. “A Federação acorrentada: nacionalismo desenvolvimentista e instabilidade democrática”. **XVI Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 1992, pp.2-59.
- CASTRO, Iná Elias (1995). O Problema da Escala. In: CASTRO, I.E. et. al (Org.) **Geografia: Conceitos e Temas**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p. 117/140.
- \_\_\_\_\_, GOMES, P.C.C e CORRÊA, R. L. (1996). **Brasil: Questões Atuais da Reorganização do Território**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, p. 07/12.
- COX, Kevin R. (1998). Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale, or: Looking for Local Politics. *Political Geography*, vol. 17, N.º 1, p 1/23.
- FIORI, J. L. “O Federalismo diante do desafio da globalização”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs) **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, 1995, p 57-75.
- Harley, J.B. (1992). *Deconstructing the Map*. In.: Barnes, T & Duncan, J. *Writing Worlds : discursive, text and metaphor in the representation of landscapes*. London, Routledge.
- JONES, Katherine T. (1998). **Scale as epistemology**. *Political Geography*, vol. 17, N.º 1, p..25/28.
- JUDD, Dennis R. **The case of the missing scales: a comentary on Cox**. *Political Geography*, vol. 17, N.º 1, p.29/34.
- LACOSTE, Yves (1988). **A Geografia – Isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas, Papirus, p. 73/94 e 223/235.
- MAGDALENO, F.S., **O Território nas Constituições Republicanas Brasileiras: interpretando a estrutura federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2001.
- MANN, M.(1992), “O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados”. In: HALL J(org), **Os Estados na História**. Rio de Janeiro, Imago, pp.163-204.
- OLIVEIRA, F. (1995). “A Crise da Federação: da oligarquia à globalização”. In: Silva, P. L. B e Affonso, R. B. A. (orgs). **A Federação em Perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo, FUNDAP, pp. 57-75.
- ORTIZ, Renato (1996). *Um outro território: Ensaio sobre a Mundialização*. São Paulo, Olho d' água, p.49/69.
- RACINE, J. B., RAFFESTIN, C.; RUFFY, V (1983). Escala e Ação: contribuições para uma interpretação do mecanismo da escala na prática da Geografia. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 45 (1), p.123/135.
- SANGUIN, A.(1981), **Geografia Política**. Bracelona, Oikos-tau, s.a.-ediciones.
- SANTOS, Milton (1995). **A Natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. São Paulo, Hucitec, p.118/124.
- SMITH, Michael Peter (1998) **Looking for the Global Spaces in Local Politics**. *Political Geography*, vol. 17, N.º 1, p. 35/40.
- VAINER, Carlos Bernardo. **As Escalas do Poder e o Poder das escalas: O que pode o Poder Local?** Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 28 de maio a 01 de junho de 2001. P.140/151.

