



CADERNOS  
GESTÃO SOCIAL

Vol. 2, Nº 1, 2009  
ISSN: 1982-5447  
www.cgs.ufba.br

Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social -  
CIAGS

## A UTILIZAÇÃO DA IDÉIA DE “EMPODERAMENTO” EM POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

Gabriela Teixeira Vieira\*

Carolina Riente de Andrade\*\*

Ivan Beck Ckagnazaroff\*\*\*

Mirian Lúcia Jácome Machado\*\*\*\*

Artur Campos Cheib\*\*\*\*\*

Bruno Valadares de Abreu\*\*\*\*\*

\*Graduada em Psicologia pela (UFMG). Mestranda em  
Psicologia Social pela UFMG.

E-mail: gabitvieira@oi.com.br

\*\*Psicóloga - Especialista em Gestão de Pessoas, Mestre em  
Administração UFMG, Doutoranda em Estudos Organizacionais  
e Sociedade – CEPEAD/FACE/UFMG.

E-mail: cra@cepead.face.ufmg.br

\*\*\*Graduado em Economia pela PUC/MG, Mestre em  
Administração pela UFMG, Doutor em Administração pela  
Aston Business School. Professor da UFMG, e coordenador do  
Núcleo de Estudos de Gestão Pública da Faculdade de Ciências  
Econômicas da UFMG.

E-mail: ivanbeck@face.ufmg.br

\*\*\*\*Graduanda em Administração pela UFMG e Bolsista de  
Pesquisa do Núcleo de Estudos de Gestão Pública da  
Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

E-mail: mirianljm@yahoo.com.br

\*\*\*\*\*Graduando em Administração pela (UFMG) e Estagiário  
de Pesquisa do Núcleo de Estudos de Gestão Pública da  
Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG.

E-mail: arturcheib@gmail.com

\*\*\*\*\*Graduado em Ciências Econômicas pela UFMG,  
atualmente mestrando em Ciência Política pela UFMG.

E-mail: bvaladares@gmail.com

### Resumo

É fato notável que ainda não exista um consenso no que diz respeito ao termo empoderamento, embora esse seja utilizado com frequência em pesquisas concentradas na área de desenvolvimento e por importantes entidades políticas. O objetivo deste ensaio teórico, portanto, é delimitar esse conceito e promover, ainda, uma discussão sobre o papel ou as

possíveis contribuições das organizações da sociedade civil e do Estado, no contexto brasileiro, em relação ao empoderamento. Para tanto, serão utilizados autores como Foucault, Arendt e Berger para embasar a presente discussão sobre poder e empoderamento. A partir dos referidos autores, percebe-se o empoderamento como um processo dialético, relacional e político, sendo a sociedade civil e o

estado, percebidos como possíveis facilitadores ou dificultadores do processo.

### Palavras-chave:

Empoderamento; sociedade civil; Políticas Públicas.

### Abstract:

It is indeed remarkable that there is still no consensus with regard to the term empowerment though it is used frequently in research concentrated in the area of development and by major political entities. This theoretical essay aims to define this concept and also promote a discussion on the role or the possible contributions of civil society organizations and the State, in the Brazilian context, with regard to empowerment. For this, authors as Foucault, Arendt and Berger will be used to support the discussion about power and empowerment. From these authors, we find empowerment as a dialectical, relational and political process and civil society and the State are perceived as capable to facilitate or to make the process more difficult.

### Key-words:

Empowerment; civil society; Public Policy.

## INTRODUÇÃO

O presente ensaio teórico tem como objetivo delimitar o conceito de empoderamento e promover ainda uma discussão sobre o papel ou as contribuições possíveis das organizações da sociedade civil e do Estado, no contexto brasileiro, em relação ao empoderamento.

O termo empoderamento vem sendo utilizado frequentemente em pesquisas concentradas na área de desenvolvimento e por importantes entidades políticas, a despeito da inexistência de (um) consenso sobre este conceito. Segundo Lório (2002) a origem do termo ainda não é bem definida e tanto o movimento negro norte-americano do início dos anos 60, quanto os movimentos feministas, disputam a sua procedência. No entanto, o conceito parece ganhar força tanto teórica quanto instrumental, a partir de sua utilização vinculada à questão de gênero.

Uma das primeiras conceitualizações sobre empoderamento surge, segundo Lório (2002) nos anos 70, a partir do movimento *Women In Development* (WID) – Mulheres no Desenvolvimento –, com uma noção de empoderamento fortemente vinculada à noção de “poder sobre”, de controle sobre os outros e sobre recursos. Para que houvesse um empoderamento seria então necessário inverter a situação de poder. Quem o detinha, deveria então ser destituído dessa posição, que passaria a ser ocupada pelas pessoas empoderadas, nesse caso, as mulheres. Essa noção de poder traz subjacente à idéia de que para uns ganharem poder outros terão que perder, causando forte resistência por parte daqueles que se sentem ameaçados. Além disso, mantém a mesma lógica de estruturação de poder na sociedade, na qual alguns detêm e outros não, sem contudo questionar-se sua distribuição.

Dentre as novas tentativas de conceitualização de poder que surgem posteriormente ao referido movimento, destaca-se a de Foucault, que rompe com essa noção de poder como algo que se detém e o propõe como algo que se exerce e se efetua nas relações. Partindo desta concepção, o poder não “surge” frente ao homem, sendo próprio de seu caráter humano. Para Foucault (2007, p.26) o poder “não se aplica pura e simplesmente como uma obrigação ou uma proibição aos que ‘não tem’, ele os investe, passa por eles, apóia-se neles, do

mesmo modo que eles, em sua luta contra esse poder, apóiam-se por sua vez nos pontos em que ele os alcança”. A presente discussão será embasada em grande parte pela teorização foucaultiana de poder.

Em termos metodológicos, foi utilizada uma pesquisa bibliográfica para o presente ensaio, fazendo-se uma revisão de autores como Foucault, Arendt e Berger, entre outros que teorizam sobre poder, mundo público e privado, e construção social da realidade, respectivamente. Além destes, foram utilizados autores da área de políticas públicas e participação social. Para atingir o objetivo proposto este trabalho está estruturado em cinco partes, considerando-se a presente introdução. A seção seguinte versa sobre a questão do empoderamento, propondo reflexões a partir da noção foucaultiana de poder. Na sequência, será analisada a relação entre empoderamento e políticas públicas. Na quarta seção, o conceito de empoderamento será articulado com a participação da sociedade civil. Finalmente, são apresentadas as reflexões finais.

## PODER E EMPODERAMENTO

O conceito de poder adotado em termos epistemológicos para o presente ensaio origina-se da noção foucaultiana de poder relacional, na qual o poder não existe por si só nem é algo que se detém como objeto tangível, palpável. O que existe são práticas ou relações de poder, algo que se exerce e se efetua (FOUCAULT, 2005). O pensamento de Foucault é importante para se refletir sobre as relações de poder, uma vez que ele desfaz a ligação direta entre estado e poder, como uma dominação total e concentrada num ponto específico e difundido de maneira idêntica em outros setores da vida em sociedade e procura explicitar os micropoderes presentes em todas as relações, em diferentes locais dessa rede social. Basta haver duas pessoas para que uma relação de poder se instaure e se efetue.

Nesse sentido, o autor propõe a existência de duas concepções de poder: uma negativa, que seria o poder repressor, coercitivo, fortemente identificado com o poder do Estado; e uma positiva, na qual o poder é visto como elemento transformador e produtor de um saber que possibilita a desconexão da associação direta entre dominação e repressão.

Em relação à concepção negativa de poder, Foucault (2005) afirma que somente este tipo de poder não seria capaz de manter as pessoas sob domínio. O poder positivo, por sua vez, é mais eficaz à medida que os discursos (que são) produzidos são transformados em verdades, em realidades objetivas, das quais os indivíduos muitas vezes sentem-se incapazes de escapar. Estes discursos serão, com o decorrer da história, institucionalizados.

Segundo Berger (2008, p. 79) “a institucionalização ocorre sempre que há uma tipificação recíproca de ações habituais por tipos de atores” e estabelece modos de conduta a serem seguidos. “Dizer que um segmento da atividade humana foi institucionalizado é dizer que esse foi submetido ao controle social. Novos procedimentos de controle só são exigidos se a instituição não for bem sucedida”. (BERGER, 2008, p. 80)

A objetividade das instituições vai se solidificando à medida que são transmitidas às futuras gerações. No momento em que são construídas e mantidas apenas pela interação dos seus fundadores possuem uma objetividade frágil, de fácil alteração. Ao serem transmitidas são cristalizadas e “experimentadas como existindo por cima e além dos indivíduos [...]” (BERGER, 2008, p. 84), como realidade objetiva. Para as novas gerações esse mundo parece dado, assim como as instituições também parecem algo natural. Surge assim um paradoxo “que consiste no fato do homem ser capaz de produzir um mundo que em seguida experimenta como algo diferente de um produto humano”. (BERGER, 2008, p. 87)

Ainda segundo este autor, as instituições têm poder de coerção sobre os indivíduos, tanto “pela pura força de sua facticidade, quanto pelos mecanismos de controle ligados às mais importantes delas” (BERGER, 2008, p. 86). Tanto Berger quanto Foucault falam das instituições e, embora o primeiro as aborde de um modo mais amplo e o segundo de maneira mais específica, percebe-se na teoria de ambos a força dessas instituições à medida que são transformadas em realidade objetiva.

Ademais, Berger vai dizer que o conhecimento produzido pelas instituições é transmitido por meio de regras de conduta adequadas, definindo e controlando os papéis que devem ser desempenhados nessas instituições. O autor ainda aponta que este conhecimento é socialmente objetivado:

[...] como um corpo de verdades universalmente válidas sobre a realidade [de tal modo que], qualquer desvio radical da ordem institucional toma caráter de um afastamento da realidade. Este desvio pode ser designado como depravação moral, doença mental ou simplesmente ignorância crassa[...]. (BERGER, 2008, p.93)

Percebe-se, portanto, um possível paralelo entre as idéias de Berger e Foucault, à medida que ambos falam do controle exercido pelas instituições a partir da construção de um saber que é instaurado como verdade. Entretanto, Foucault vai além, denunciando os efeitos dessa produção de verdades no corpo e na constituição da subjetividade dos sujeitos.

Segundo Foucault (2005), muitas instituições como hospitais, exército, escolas, fábricas e a própria instituição prisional utilizam-se do poder em sua vertente positiva, ao qual ele denomina disciplina. Essa possui características fortemente interrelacionadas, que variam de uma instituição para outra, apesar de terem objetivos similares – considerando-se o ponto de vista político –, entre eles, o controle e a imposição a de uma relação de docilidade /

utilidade ao corpo. O corpo só se torna força útil, segundo Foucault (2007, p.26), “se é ao mesmo tempo corpo produtivo e corpo submisso”.

As quatro características básicas do poder disciplinar que produzem individualidades são a organização do espaço, que produz classificações e espaços individualizados; o controle do tempo, que visa a produzir o máximo de rapidez e eficácia sem considerar, no entanto, o resultado; a vigilância, instrumento de controle fundamental, contínua, permanente e sem limites; e a produção ininterrupta de conhecimento, que ocorre a partir do próprio exercício do poder.

O poder disciplinar, ou seja, o poder em sua vertente positiva, tem a função maior de adestramento e, desta forma, melhor se apropria dos corpos por meio de simples instrumentos e procedimentos. “A disciplina fabrica indivíduos; ela é a técnica específica de um poder que toma os indivíduos ao mesmo tempo como objetos e como instrumentos de seu exercício” (FOUCAULT, 2007, p.143). Neste sentido, a vigilância, assim como a produção dos saberes, tem importante posição, sendo o exame usado como procedimento específico de controle por meio da avaliação, que se procede baseada nos saberes produzidos anteriormente. Para Foucault (2007, p.151), a avaliação separa os bons e os maus indivíduos, hierarquizando as relações e operando uma diferenciação “de sua natureza, de suas virtualidades, de seu nível ou valor”.

Segundo Berger (2008, p. 67), “o conhecimento da vida cotidiana é socialmente distribuído, isto é, possuído por diversos indivíduos e tipos de indivíduos”. Este não é igualmente partilhado e, em alguns casos, totalmente ocultado. Saber como o conhecimento é distribuído socialmente mostra-se de grande importância, segundo o autor, uma vez que é esse saber que propicia o reconhecimento do que pode ou não ser revelado a cada pessoa e a quem recorrer na busca de uma informação específica.

Além disso, como afirma Foucault (2005, p. 142), “O exercício do poder cria perpetuamente saber e, inversamente, o saber acarreta efeitos de poder.” E ainda: “Não podemos nos contentar em dizer que o poder tem necessidade de tal ou tal descoberta, desta ou daquela forma de saber, mas que exercer o poder cria objetos de saber, os faz emergir, acumula informações e as utiliza” (FOUCAULT, 2005, p. 141-142). Saber e poder são assim indissociáveis.

Nessa perspectiva, a compreensão da concepção das relações de saber como socialmente construídas e fortemente vinculadas à noção de poder é de extrema relevância para a compreensão da realidade vigente, bem como do modo pelo qual essa se mantém. Apresenta-se, portanto, a perspectiva do empoderamento, conceito ora compreendido como processo de inserção nos processos de produção e apropriação de conhecimento e de transformação da realidade, por meio da ação dos sujeitos que se encontram excluídos ou impossibilitados de agir em alguma dimensão de suas vidas por algum motivo.

A partir dessas colocações surgem algumas reflexões: As pessoas podem se empoderar por si mesmas? O que é necessário para que o empoderamento ocorra? Como ocorre esse processo de empoderamento?

Questões como essas não têm uma resposta simples e objetiva. A partir do pensamento de Foucault, pode-se refletir que as pessoas têm que se empoderar por si mesmas, uma vez que nenhuma relação está isenta de poder e se uma pessoa ou organização vai “empoderar” a outra, essa própria ação não está isenta de poder. Neste caso, quem supostamente o “detém”, está delegando-o para outra pessoa “despossuída” ou carente, e a qualquer momento pode retomá-lo, uma vez que o poder foi apenas temporariamente “doador” ou “emprestado”. Para Foucault, a resistência, como ação, seria uma forma de poder mais efetiva.

No entanto, sabe-se existirem pessoas que vivem em situações de intensa opressão e afirmar que elas são capazes por si só de se desvencilharem de tais situações também não parece o mais correto, uma vez que, se assim o fosse, provavelmente não existiria tanta opressão e violência. Ilustrando tal reflexão, vale retomar a metáfora proposta por Bock (1999, p.324), que explicita o modo como as pessoas são vistas em geral pela psicologia, mas que pode ser estendida a outras áreas de conhecimento. Trata-se do *Barão de Munchhausen*, que sai do pântano puxando pelos seus próprios cabelos, como uma alegoria do homem “como um ser capaz de, através de seu próprio esforço, se autodeterminar”. Essa visão surge, segundo a autora, devido às concepções naturalizantes do homem, que isentam a sociedade de qualquer responsabilidade em relação às suas condições de vida e ao seu desenvolvimento.

Assim, cabe discutir que dificilmente alguém se “empodera” por si só, ou seja, consegue sozinho romper com situações de opressão e exclusão. É preciso, portanto, que as condições necessárias sejam propiciadas a estas pessoas, condições estas que não garantem o empoderamento, mas o possibilitam.

Destarte, faz-se também necessário uma maior preocupação ética em relação aos saberes que são produzidos no meio acadêmico, refletindo-se até que ponto esses não contribuem para a manutenção do *status quo* e da desigualdade no que se refere às relações de poder. Todas as ciências - inclusive as ciências humanas - que deveriam zelar pelo bem-estar de todos e promover discussões que possibilitassem maior igualdade entre os seres humanos - contribuíram e ainda contribuem, através de seus saberes, para justificar ações disciplinares sobre os corpos dos indivíduos, produzindo uma relação de submissão: das crianças, das mulheres, dos loucos, dos negros, dos soldados, dos presos, dos empregados e desempregados. Isso ocorre muitas vezes por detrás da pretensa neutralidade acadêmica, que se isenta de

qualquer responsabilidade sobre o saber produzido.

A partir de uma síntese das idéias expostas – primeiro a noção foucaultiana, de que as pessoas não podem ser empoderadas por um agente externo – e, segundo a noção de que, por outro lado, elas não conseguem sair da situação de opressão por si mesmas, percebe-se a necessidade de modificar a compreensão sobre a temática do empoderamento. Agentes externos como o Estado e as ONGs não devem ser vistos como capazes de empoderar as pessoas, mas como agentes capazes de oferecer condições para que os sujeitos se tornem protagonistas nas micro e macro relações que se estabelecem no cotidiano, assumindo assim, uma postura mais participativa, através da ampliação de recursos e possibilidades.

Partindo deste ponto de vista, entende-se o empoderamento como um processo dialético, no qual não há como se estabelecer nem (um) começo nem um fim. A pessoa pode se empoderar por já ter condições de vida favoráveis – por exemplo, mulheres ricas talvez tenham maior oportunidade de exercer seu poder do que as que vivem em situação de pobreza, devido a sua situação econômica, de escolaridade, de critérios de seleção e oportunidades no mercado de trabalho, entre outros; mas, por outro lado, se forem propiciadas melhores condições às mulheres pobres, essas também podem se empoderar.

Organizações de Estado e as organizações da sociedade civil surgem como importantes interventores no sentido de diminuir as desigualdades existentes, investindo recursos e concentrando as suas ações em direção às pessoas que vivem em situações desfavoráveis. Esse investimento deve ocorrer em várias dimensões por meio de redes e parcerias que possibilitem maior atenção e contemplação das diversas áreas das quais essas pessoas possam estar excluídas, a fim de que esse apoio possibilite futuramente melhorar suas condições de vida, ganhar autonomia, sem precisarem

recorrer ao Governo de modo passivo e dependente.

Para o empoderamento ocorrer são necessárias certas condições, seja uma relação de poder já existente, que pode ser ampliada para outras esferas, seja a atuação de um agente externo como catalisador, que propicie condições favoráveis ao empoderamento. A associação destes dois fatores poderá facilitar ainda mais o processo de empoderamento.

Um caso relevante e ilustrativo do acima explicitado é relatado por Sader (1988, p.200) e diz respeito a um clube de mães organizado em São Paulo, na década de 70, na igreja de Vila Remo. O autor relata que “nessas associações, algumas mulheres previamente capacitadas, ensinavam outras, pobres e necessitadas, a bordar, costurar e fazer outros trabalhos manuais, além de transmitir instruções de higiene e saúde”. As atividades desenvolvidas eram ensinadas por mulheres de uma classe social mais elevada para as outras, percebidas pelas primeiras como pobres e carentes de conhecimento e habilidades, com o objetivo de que essa capacitação promovesse melhoria na vida das últimas. É notável também que o tipo de capacitação oferecido referia-se a atividades tipicamente femininas, sendo praticamente uma extensão das atividades domésticas, da esfera privada. No entanto, mesmo com todas as limitações enfrentadas, as ações desenvolvidas nesse grupo produziram um impacto na vida dessas mulheres e, em certa medida, um empoderamento.

A partir de um bazar de fim de ano a presença das senhoras que ensinavam é dispensada e as próprias mulheres do bairro assumem a organização das atividades. A mulher que relata esse episódio diz ter sido esse acontecimento o responsável pelo “despertar de sua consciência” (SADER, 1988, p. 200). O fato da associação funcionar dentro da igreja também foi importante, uma vez que naquela época “vinculavam o cristianismo à idéia de uma existência comprometida com a luta pela justiça



social, com a solidariedade com a participação consciente na vida coletiva.” (SADER, 1988, p. 204).

Sader (1988) ainda aponta três fatores que levaram as mulheres a participar do clube de mães: uma extensão do mundo feminino, das relações de vizinhança, onde encontravam e conversavam com outras donas de casa; a busca de uma alternativa a uma rotina opressiva; ou razões de ordem instrumental, como o desejo de aprender alguma atividade e participar de um curso. Esses interesses podiam aparecer mesclados e não eram necessariamente excludentes. As reuniões dividiam-se em dois tempos; o primeiro, de atividades manuais e conversas e o segundo de reflexão coletiva a partir do Evangelho, que era contraposto à realidade vivenciada por elas. Esse momento propiciava discussões e críticas em relação às suas condições de vida e a partir dessas críticas surgiam ações reivindicando ao Estado melhoria das condições de vida.

Essas mulheres foram se organizando cada vez mais, surgiram mais grupos em outros bairros e criaram coordenações para esses grupos se articularem. Organizaram-se iniciativas de reivindicação de melhoria do custo de vida, que contaram com a participação de várias pessoas da comunidade e mais de um milhão de assinaturas. Esse é um bom exemplo de como um grupo inicialmente restrito e focado em questões tipicamente do âmbito privado, foi se ampliando e propiciando a estas mulheres maior poder de ação e inserção no mundo público, de luta, reivindicação e resistência.

Segundo Arendt (1993), a vida pública possui duas características fundamentais - a ação e o discurso:

[...] A ação, única atividade que se exerce diretamente entre os homens sem a mediação das coisas ou da matéria, correspondente à condição humana da pluralidade, ao fato de que os homens, e não o Homem, vivem na Terra e habitam o mundo. Todos os aspectos

da condição humana têm alguma relação com a política; mas esta pluralidade é especificamente a condição (...) de toda vida política [...]. (ARENDR, 1993, p.15)

Desta forma, a ação é entendida como uma atividade relacional, que depende da condição de pluralidade entre os homens. Ela é uma das atividades fundamentais da *Vita Activa*, que é definida por Arendt (1993) como uma vida voltada para o engajamento público, em detrimento da exclusiva satisfação pessoal.

Segundo a autora, há uma distinção fundamental entre vida pública (política) e privada (em família). Esta dissociação aconteceu com o surgimento das cidades-estado. Arendt (1993) afirma ainda que a vida em família é marcada pela severa desigualdade entre os indivíduos. Por esse motivo, a vida privada é caracterizada como pré-política. Além disso, o fato de ser marcada pela obrigação constante de suprir necessidades e carências fundamentais é uma das particularidades da esfera da vida privada que a distinguem da vida pública. Pode-se dizer sobre a vida pública que ela é caracterizada principalmente pelo fato de que os que nela ingressam serem livres e iguais. O chefe da família só encontraria liberdade ao ingressar na *polis*, onde todos eram considerados iguais e o objetivo não era unicamente a manutenção da vida, mas o mundo comum.

A partir da teorização de Arendt, o empoderamento pode ser pensado como participação na vida pública, uma vez que é característico desta a igualdade e liberdade. Segundo autores como Malhotra, Schuler e Boender (2002) a ação mais ampla nas dimensões econômica, sociocultural, familiar, interpessoal, legal e política também pode ser entendida como empoderamento.

Segundo Lório (2002), o Estado, as Organizações da Sociedade Civil (OSC) podem ter papel fundamental, tanto dificultando o processo de empoderamento – ao negligenciar as desigualdades, quanto facilitando - ao propiciar

um ambiente de maior acesso à informação, a recursos econômicos e serviços básicos, promovendo mudanças na cultura institucional. Nesse sentido, é importante que a comunidade acadêmica estude as questões que permeiam as relações da sociedade sob suas diversas perspectivas: sociológica, antropológica, psicológica e da gestão pública, para contribuir assim com a promoção de mudanças e reconfiguração dos valores vigentes, através da construção de novos saberes que partem da escuta das pessoas excluídas e do que elas têm a dizer sobre sua situação. Englobando as esferas de análise no âmbito da implementação de políticas públicas e das ações da sociedade civil é possível trabalhar suas inter-relações e possíveis interseccionalidades. Destarte, a próxima seção relaciona empoderamento às políticas públicas.

### EMPODERAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Cunha e Cunha (2002, p.12), muitas ações do Estado, no que se refere à formulação e execução de políticas públicas, aconteceram em decorrência da luta de diversos movimentos que reivindicavam seus direitos civis, políticos e sociais. Assim, “as políticas públicas têm sido criadas como resposta do Estado às demandas que emergem da sociedade e do seu próprio interior, sendo expressão do compromisso público de atuação numa determinada área, a longo prazo”. Ainda segundo os autores, a questão social no Brasil foi agravada nas últimas décadas por diversos fatores, podendo-se citar:

[...] O desemprego estrutural (...), precarização das relações de trabalho (terceirização, trabalho sem carteira assinada, desregulamentação de direitos conquistados, etc.), alterações na organização familiar (grande número de famílias chefiadas por mulheres, por exemplo) e no ciclo de vida (diminuição da taxa de mortalidade infantil e aumento da longevidade, por exemplo) e

aprofundamento das desigualdades sociais, gerando exclusão e simultânea inclusão marginal de grande parcela da população. [...] (CUNHA E CUNHA, 2002, p. 12-13).

Atualmente, inclusão social e empoderamento vêm sendo objetos de políticas públicas. Pode-se observar isso nas iniciativas de governo, a exemplo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, concebido como resultado de conferências em Brasília a partir de reivindicações de grupos de mulheres negras. Entre suas proposições, o Plano aponta que:

[...] deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e país, e de romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social [...] (BRASIL, 2008, p.29-30).

Segundo Carneiro (2004, p. 69), uma política é composta de vários programas. Um programa se constitui de um conjunto mais ou menos integrado de ações e de projetos voltados para uma determinada área ou setor. Os projetos são meios pelos quais as políticas e programas ganham corpo. Assim, um projeto social pode ser entendido como “o nível mais específico de ações articuladas dirigidas ao campo social”.

Há na literatura referência a duas modalidades de implementação de projetos/programas considerando-os como processo: *top-down* e *bottom-up*. O modelo *top-down* faz referência às políticas em que a fase de sua formulação está separada da fase de implementação. Segue a lógica da imposição de cima para baixo de uma política pré-estabelecida, requer a definição de metas, atribuição de responsabilidades e formas de controle. Nesta perspectiva, a formulação se baseia em informações levantadas e modelos teóricos que trariam respostas aos problemas a serem



desenvolvidos. Cria-se um plano burocrático em que as ações são planejadas e seus respectivos responsáveis são determinados e prestam contas a esferas superiores de poder. O plano gerado pressupõe que o planejado vai acontecer e as ferramentas pré-disponibilizadas conseguiriam responder aos problemas, ou seja, esperava-se que a gestão fosse perfeita de modo a atingir todas as metas previstas.

Hoppe, Van de Graaf e Van Dijk (1985 *apud* VIANA 1996) afirmam que o sucesso de uma política é determinado pelo grau de interação entre formuladores, implementadores e público-alvo. Os projetos sociais com forma de implementação *bottom-up* pressupõem maior participação dos implementadores e do público-alvo durante sua formulação. A forma *bottom-up*, sob uma perspectiva processual, considera a implementação como uma construção ao longo do tempo que sofrerá influências de diversos atores. Os gestores não possuem todas as informações necessárias e o planejamento não consegue prever todas as contingências. Neste contexto, os implementadores gozam de liberdade para realizar ações flexíveis para responder às demandas ambientais que surgem no curso do projeto. Silva e Melo (2000) apontam a negociação, a barganha e trocas como princípios organizadores da implementação, uma vez que há forte interação de vários atores de mercado, atores estatais e instituições não-governamentais durante o processo.

Esta maior liberdade do implementador e flexibilidade de ações abrem espaço para a inovação e a criação de soluções alternativas. As mudanças ao longo do projeto não são mais consideradas como desvios de rotas, mas sim como aprendizado. Assim, uma terceira perspectiva seria considerar a implementação como criadora de políticas e fonte de informações para formulações de outros projetos.

Desta forma e, levando-se em consideração uma realidade com um contexto em que predominam questões tais como

negociação e barganha, ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informações insuficientes, a implementação é sugerida por Silva e Melo (2000) como jogo. A interação entre implementadores, formuladores, *stackholders* e beneficiários pressupõe conflitos de poderes e de interesses e resultam em arranjos que irão sustentar a política pública.

Rua (1997) considera que políticas que envolvem diferentes níveis do governo e que dependem de vínculos com diferentes organizações são de difícil controle e exigem grande cooperação entre as partes. No processo de coordenação, deve-se sempre considerar o público-alvo da política e os fatores inter e intra-organizacionais dentro do quais ocorre a implementação, bem como o mundo externo no qual a política terá impacto. Nesse sentido, a idéia de implementação como jogo pode ser utilizada na discussão sobre empoderamento. O modo e o momento no qual as pessoas excluídas são inseridas em projetos sociais podem ser relevantes para os seus próprios objetivos. Nessa inserção, elas não seriam apenas beneficiárias, mas possíveis sujeitos de um processo que pode propiciar oportunidades de aprendizagem e de exercício de poder para si mesmas.

Retomando o posicionamento epistemológico de poder adotado no presente ensaio, pode-se dizer que a história das relações de poder não tem começo. A luta pelo poder está presente em toda a história das civilizações. Nessa ótica, argumenta-se que alguns grupos vivenciam situações de grande desigualdade de poder e renda e essas desigualdades aumentam à medida que as pessoas façam parte de mais de um grupo historicamente excluído em nossa sociedade. Por exemplo, as mulheres negras vivenciam situações de desigualdade de poder e renda em diferentes contextos e esses processos muitas vezes estão interligados. A exploração no ambiente familiar pode ser adicionada à exploração na esfera do trabalho. A falta de oportunidades e condições de educação pode

levá-las a se inserirem no mercado em funções de baixa remuneração, valorização social e realização profissional e pessoal. No dia-a-dia do trabalho podem ser desrespeitadas em seus direitos tanto pela cor da pele quanto pelo fato de ser mulher ou por exercerem uma função tradicionalmente masculina ou desvalorizada.

É de extrema importância que algo seja feito tanto pelos governos quanto pela sociedade civil no sentido de elaborar e implementarem ações que visem a melhorar a realidade de grupos sociais excluídos, tanto na esfera social quanto na econômica e política. Subirats (2002, *apud* FILGUEIRAS, 2004, p.26), define exclusão como a “impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária e aos sistemas pré-estabelecidos de proteção.” Filgueiras (2004, p.26) ainda cita Escorel (1999) para afirmar que o “isolamento dos indivíduos, abalo do sentimento de pertencimento social, anomia, crise de vínculos sociais e de coesão social” são componentes da exclusão enquanto um fenômeno multifatorial e multidimensional.

Assim, ações voltadas para inclusão demandam criação de redes de apoio e ações de fortalecimento, geração e incentivo de capacidades voltadas para os indivíduos ou grupos excluídos. Os objetivos aqui se voltam para inclusão no mercado de trabalho em emprego com qualidade, geração de renda, educação, inclusão digital, habitação, igualdade de direitos, ações contra violência de gênero, assistência social e cultura (GOMA, 2004). Em suma, a inclusão deve preocupar-se com a formação da cidadania, garantia de acesso a mecanismos de desenvolvimento humano e inserção em redes sociais nas quais as pessoas possam realizar seus projetos de vida com liberdade e igualdade, em situações que valorizem a autonomia e o reconhecimento da diversidade (GOMA, 2004). Diante do exposto, a idéia de inclusão, ora apresentada, está

profundamente ligada à idéia de empoderamento.

Lório (2002) defende a idéia de que o empoderamento deve ocorrer tanto individualmente quanto coletivamente, promovendo assim maior autonomia dos indivíduos, por um lado, e rompendo isolamentos por outro, colocando-os em contato com outras pessoas que se encontram na mesma situação, as quais articuladas e unidas podem mudar as relações de força e poder em seu favor. As exclusões normalmente são grupais e têm longa história, na qual diversos fatores interagem mantendo a exclusão. Segundo a autora, as causas que dão origem à exclusão devem ser combatidas. Nesse sentido, a seção a seguir aborda a participação da sociedade civil como protagonista de ações de empoderamento.

## EMPODERAMENTO E SOCIEDADE CIVIL

Como afirmado anteriormente, o empoderamento não é algo dado, mas conquistado pelos próprios indivíduos, catalisado por atores externos ou através da própria organização social de pessoas excluídas em torno de um mesmo objetivo, qual seja, romper com as situações de desigualdade e opressão. Podem se organizar por meio de associações, cooperativas, organizações não-governamentais (ONGs) e ou outros tipos de organismos, para dar conta de sua realidade social e, por meio de sua participação, promover mudanças significativas em sua própria vida e na de outras pessoas envolvidas, alterando suas relações com a situação vigente.

As organizações da sociedade civil surgem no intuito de complementar ou atuar paralelamente às políticas públicas e podem ser entendidas como organizações criadas no âmbito privado, com objetivo público, financiadas por atividade próprias, doações, recursos decorrentes de parcerias com governos ou setor privado. Buscam, assim, fortalecer a cidadania,

capacidade de atuação socioeconômica de grupos/indivíduos em situação de pobreza e/ou exclusão.

Tais organizações podem ser meios pelos quais os grupos excluídos podem superar problemas relacionados à opressão e submissão. Isto não significa que se devam estabelecer relações paternalistas entre eles e as organizações, e sim que as primeiras são fonte de apoio necessário para que possam iniciar ações visando a modificar a sua vida e a da sua comunidade.

Contudo, sabe-se que o Estado *per si* não atende a todas as pessoas e, algumas dessas, acabam por desenvolver movimentos próprios no sentido de buscar modificar a realidade, provocando transformações em seu contexto. Tornam-se, portanto, atores sociais por meio de sua 'participação', conceito esse apresentado por Gohn (2005, p.30) como:

[...] Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. [...]

Destarte, considerando-se a própria dinâmica da história que transforma continuamente os significados para os sujeitos, Chauí (1988, p.10) aponta os movimentos sociais como criadores de "um novo sujeito social e histórico". Contudo, o "caráter da mudança não é dado *a priori*, podendo os movimentos sociais promoverem transformações ou de reiterar valores e práticas já existentes" (GOHN, 2005, p.32). Nesse sentido, o cotidiano passa a ser re-significado a partir da ação de seus agentes "ao experimentar suas ações como lutas e resistências" (CHAUÍ, 1988, p.12), resistência esta que pode ser associada ao que Foucault (2005) considera como poder. Assim, as organizações da sociedade civil podem ser entendidas como uma associação de sujeitos capazes de resistir, lutar e

transformarem a realidade em que estão inseridos.

Pode-se supor que os movimentos sociais que têm como objetivo modificar a realidade através de relações sociais e de novas construções de saberes e significados exercem uma resistência e promovem o empoderamento de seus participantes por meio do protagonismo da sociedade civil.

Sader (1988, p.33) aponta que é na "crise dos referenciais políticos e analíticos que balizavam as representações sociais sobre o Estado e a sociedade" no Brasil da década de 1960, que surge a polarização entre Estado e sociedade civil, deixando o Estado de ser o lugar de destaque das mudanças sociais. WEFFORT (1984, *apud* Sader, 1988, p.33) enfatiza que "a decepção, mais ou menos generalizada, com o Estado abre caminho, depois de 1964 [...], à descoberta da sociedade civil". A década de 1970 foi marcada por diversos movimentos populares que contestavam a ordem vigente, reivindicavam direitos e formaram 'os novos movimentos sociais' e os 'sujeitos coletivos'. "A noção de sujeito coletivo é no sentido de uma coletividade onde se elabora uma identidade e se organizam práticas através das quais seus membros pretendem defender seus interesses e expressar suas vontades, constituindo-se nessas lutas" (SADER, 1988, p.55). Para Chauí (1988, p.13) "os movimentos sociais operam como fontes populares de informação, aprendizado e conhecimento políticos que tendem a ser ampliados e redefinidos pela própria prática e sua dinâmica". Gohn (2005) destaca que:

[...] A renovação da participação social da sociedade civil nos anos 70 e 80 não ocorreu apenas no campo popular. Se este campo surgiu e se expandiu contrapondo-se à exclusividade que era dada ao sujeito trabalhador [...] movimentos sociais não populares, advindos de outras camadas sociais, [...] também já tinham iniciado uma trilha de lutas independente do mundo do trabalho e se firmado como agentes de construção de

identidade e força social organizada. [...] (GOHN, 2005, p.73).

Nos anos 90, a noção de cidadania foi re-significada, sendo incorporada aos discursos oficiais, o que acabou, segundo Gonh (2005), por homogeneizar os atores por meio da idéia de participação civil e responsabilidade social dos cidadãos como um todo.

Cabe refletir a partir da afirmação de Chauí, (1988, p.12) ao dizer que “são a experiência que os excluídos adquirem de sua presença no campo social e político, de interesses e vontades, de direitos e práticas que vão formando uma história, pois seu conjunto lhes ‘dá a dignidade de um acontecimento histórico”.

Retomando a reflexão sobre o termo empoderamento, no que se refere à temática abarcada neste ensaio, podemos compreendê-lo, segundo a explicação de Dean (1999) de que vítimas de discriminação e desigualdades sociais, subordinação política e privações econômicas se ‘empoderam’, deixando esse lugar de vítima e assumindo, assim, participação ativa na transformação de sua condição.

## REFLEXÕES FINAIS

O presente ensaio teórico objetivou traçar possíveis delimitações para o conceito de empoderamento, promovendo ainda uma discussão sobre o papel ou as contribuições possíveis das organizações da sociedade civil e do Estado, no contexto brasileiro, em relação ao empoderamento. Segundo Berguer e Luckmann (2008), o homem produz o seu mundo social e este, por sua vez, também atua sobre ele num movimento dialético. A exteriorização, a objetivação e a interiorização, são momentos desse processo dialético, que fazem com que a sociedade seja ao mesmo tempo um produto humano e uma realidade objetiva e o homem produtor e produto do social.

Assim, pode-se citar Freire, segundo o qual:

[...] na objetivação transparece, pois, a responsabilidade histórica do sujeito: ao reproduzi-la criticamente, o homem se reconhece como sujeito que elabora o mundo; nele, no mundo, efetua-se a necessária mediação do auto-reconhecimento que o personaliza e conscientiza como autor responsável de sua própria história [...] (FREIRE, 1987, P.17).

O empoderamento, portanto, deve ser compreendido como um processo dialético, sem começo nem fim, uma luta pelos direitos e resistência constante contra a opressão e as desigualdades.

As ações governamentais não atingem a todos e a sociedade tem buscado se organizar para melhorar suas condições. Muitos grupos vêm se organizando, discutindo e propondo projetos e reivindicando direitos frente ao poder público. Isso é fundamental, pois segundo Cunha e Cunha (2002, p.12), “muitas ações do Estado foram resultados dessas lutas”. É por essa via que o empoderamento apresenta-se como realidade possível.

Muito ainda há por fazer. Primeiramente, faz-se necessário romper com o silêncio, com a naturalização desses espaços de poder. É também preciso desmistificar o Estado como sendo o detentor último desse poder e percebê-lo nos micropoderes, presentes nas relações cotidianas. Às pessoas, é necessário que se abra um espaço de criação e valorização de novos saberes, produzidos por elas mesmas, para que assim circulem novos discursos que possibilitem maior participação política, maior liberdade, autonomia e possibilidades de realização.

O empoderamento não pode ficar restrito à esfera individual, uma vez que há uma legitimação social dos saberes e poderes instituídos e repassados às novas gerações. Para “romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e

subordinação” (BRASIL, 2008, p.29-30), é necessário uma articulação coletiva, instituindo novos espaços, novos saberes, legitimando-os coletivamente e ampliando o seu impacto social e político. Afinal, como afirma Freire (1987, p. 34) “a liberdade, que é uma conquista, e não uma doação exige uma permanente busca”.

Sem a pretensão de esgotar o debate, ao contrário, sugere-se para futuros estudos a realização de pesquisas empíricas que ilustrem a temática do empoderamento em ações do Estado e ou da sociedade civil, que atuem no sentido de buscar alterar a realidade vigente dos historicamente excluídos das esferas de poder e decisão.

## REFERÊNCIAS

- ARENDDT, H. **A condição humana**. 6ª Ed; trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- BRASIL, Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**, 2008. Brasília, 2008.
- BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 28 ed.; trad. Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BOCK A. M. B. A Psicologia a caminho do novo século: identidade profissional e compromisso social. In: **Estudos de Psicologia**, 1999, p. 315-329.
- CARNEIRO, R. Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais In CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. (orgs.) **Gestão Social**: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. vol 2.47-68.
- CHAUÍ, M.. Prefácio. In: SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena**: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. M. Políticas Públicas Sociais. In: Carvalho, A. *et al* (org). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Proex, 2002.
- DEAN, M. **Governmentality. Power and Rule in Modern Society**. London: Sage, 1999.
- FILGUEIRAS, C. A. C. Exclusão, Risco e Vulnerabilidade: Desafios Para a Política Social. In: CARNEIRO, C. B. L. e COSTA, B. L. D. (orgs) **Gestão Social – O que há de novo?** Vol. 1 Desafios e Tendências.. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004; p.25-34.
- FOUCAULT, M. **Microfísica do Poder**. 21ªed. Rio de Janeiro: Ed Graal, 2005.
- FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir**: nascimento da prisão. 34.ed. Petrópolis, RJ:Vozes, 2007.
- FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.
- GOMA, R. Processos de Exclusão e Políticas de Inclusão Social. In: CARNEIRO, C. B. L. e COSTA, B. L. D. (orgs) **Gestão Social**: O que há de novo? Vol. 1 Desafios e Tendências. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2004; p.13-24.
- GOHN, M. G. **O Protagonismo da Sociedade Civil**: Movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.
- IORIO, C. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, Jorge & ANTUNES, Marta (Orgs.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002. p. 21-44.

MALHOTRA, A.; SCHULER, S. R.; BOENDER, C. **Measuring Women's Empowerment as a Variable in International Development.** Background Paper Prepared for the World Bank Workshop on Poverty and Gender: New Perspectives. 2002.

SADER, E. **Quando novos personagens entram em cena:** experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.

RUA, M.G.. Desafios da administração pública: governança, autonomia, neutralidade. In: **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n. 3, set./dez. 1997. p. 133-152.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos NEPP**, Campinas, 2000. Disponível em: <http://www.nepp.unicamp.br/> Acesso em: 31 mar. 09.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**, 30 (2), 1996, p. 5-43.