

PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE EMPODERAMENTO¹

Rodrigo Rossi Horochovski*

Giselle Meirelles**

RESUMO

Em anos recentes, tem-se multiplicado o emprego do conceito de empoderamento em vários campos do conhecimento – administração, economia, saúde, desenvolvimento comunitário e sociologia política, por exemplo – e nos mais diferentes espaços de ação social – famílias, comunidades, escolas, grupos minoritários etc.

A despeito da profusão de estudos sobre empoderamento, uma quantidade significativa deles toma o conceito como dado, sem preocupar-se em defini-lo ou mesmo contextualizá-lo. Como resultado, parcela da literatura dedicada ao tema aponta um uso polissêmico e indiscriminado do conceito, com que este se presta a utilizações as mais diversas, por sujeitos às vezes situados em posições político-ideológicas opostas.

O debate conceitual mais acurado tem-se dado fora da sociologia e da ciência política, ocorrendo principalmente no âmbito da psicologia comunitária. No entanto, os autores desse campo normalmente dão excessivo peso às supostas “virtudes” do empoderamento, denunciando como espúrios os usos conservadores do conceito, quando estes simplesmente podem estar a refletir tensões da sociedade contemporânea.

Pode-se, portanto, falar em uma carência de trabalhos que de fato problematizem o empoderamento. Diante disso, o *paper* pretende contribuir com o marco teórico do tema a partir de sua problematização, tanto como categoria analítica quanto como categoria empírica, à luz da sociologia política. Em outras palavras, trata-se de ultrapassar as meras definições para levantar e debater as diferentes perspectivas do empoderamento a partir das lógicas que as constituem e do ponto de vista de seus atores. É um estudo eminentemente teórico que, contudo, procura fundamentar-se em investigações empíricas, nossas e de outros autores, para suprir seus objetivos.

Palavras-chave: Empoderamento, Desenvolvimento, Participação.

¹ Este trabalho é adaptado de um dos capítulos a tese de doutorado do primeiro autor (Desatando os Nós: Associativismo Civil, Democracia e Empoderamento na Colônia de Pescadores de Matinhos, Paraná).

* Universidade Federal do Paraná (UFPR), campus Litoral. E-mail: rodrigorh@ufpr.br

** Universidade Federal do Paraná (UFPR), campus Litoral. E-mail: gimeirelles@ufpr.br

1 ALGUMAS DEFINIÇÕES

Sinteticamente, Perkins e Zimmerman (1995, p. 1) definem o empoderamento como “um construto que liga forças e competências individuais, sistemas naturais de ajuda e comportamentos proativos com políticas e mudanças sociais”. Trata-se da constituição de organizações e comunidades responsáveis, mediante um processo no qual os indivíduos que as compõem obtêm controle sobre suas vidas e participam democraticamente no cotidiano de diferentes arranjos coletivos e compreendem criticamente seu ambiente.

A definição de empoderamento é próxima da noção de autonomia, pois se refere à capacidade de os indivíduos e grupos poderem decidir sobre as questões que lhes dizem respeito², escolher, enfim entre cursos de ação alternativos em múltiplas esferas – política, econômica, cultural, psicológica, entre outras. Desse modo, trata-se de um atributo, mas também de um processo pelo qual se auferem poder e liberdades negativas e positivas. Pode-se, então, pensar o empoderamento como resultante de processos políticos no âmbito dos indivíduos e grupos.

Numa perspectiva emancipatória, empoderar é o processo pelo qual indivíduos, organizações e comunidades angariam recursos que lhes permitam ter voz, visibilidade, influência e capacidade de ação e decisão. Nesse sentido, equivale aos sujeitos terem poder de agenda nos temas que afetam suas vidas. Como o acesso a esses recursos normalmente não é automático, ações estratégicas mais ou menos coordenadas são necessárias para sua obtenção. Ademais, como os sujeitos que se quer ver empoderados muitas vezes estão em desvantagem e dificilmente obtiveram os referidos recursos espontaneamente, intervenções externas de indivíduos e organizações são necessárias, consubstanciadas em projetos de combate à exclusão, promoção de direitos e desenvolvimento, sobretudo em âmbito local e regional, mas com vistas à transformação das relações de poder de alcance nacional e global. Trata-se, portanto, da promoção de direitos de cidadania que propiciem, principalmente aos estratos de

² Decidir, no caso, tem o sentido mais amplo possível. Por exemplo, a decisão de adquirir um bem de consumo e ter a capacidade de fazê-lo é sinal de empoderamento, maior ou menor, dependendo dos desejos e da capacidade aquisitiva do consumidor, numa perspectiva de poder em que este, no limite, é entendido como como fazer o que se quer mesmo que a isso se oponham resistências (conflitos, falta de recursos, impossibilidades as mais diversas etc).

menor status socioeconômico a ampliação do que Sen (2000) denomina liberdades substantivas³. Na síntese de Friedmann (1996, p. 32-3), o objetivo do processo é

reequilibrar a estrutura de poder na sociedade, tornando a ação do Estado mais sujeita a prestação de contas, aumentando os poderes da sociedade civil na gestão dos seus próprios assuntos e tornando o negócio empresarial socialmente mais responsável. Um desenvolvimento alternativo consiste na primazia da política para proteger os interesses do povo, especialmente dos setores *disempowered* (sic), das mulheres e das gerações futuras assentes no espaço da vida da localidade, região e nação (Friedmann, 1996, p. 32-3).

A pobreza, portanto, desempodera (Friedmann, 1996), retira dos pobres a condição de usufruir substantivamente os direitos de cidadania.

O empoderamento vem-se transformando em categoria analítica e empírica de diversas disciplinas – administração, economia, saúde pública – incluindo a sociologia política, além de constituir uma ferramenta com que governos, organizações da sociedade civil e agências de desenvolvimento buscam, a princípio, transformar a vida de pessoas e comunidades. Com essa conotação, são ações com “capacidade de gerar processos de desenvolvimento auto-sustentável, com a mediação de agentes externos – os novos educadores sociais – atores fundamentais na organização e o desenvolvimento de projetos” (Gohn, 2004, p. 23).

A trajetória do conceito remonta os anos 1960, quando a sociedade civil dos países centrais constitui-se como sujeito coletivo e se fortalece, processo que no Brasil iria ocorrer a partir de meados da década seguinte⁴. O termo empoderamento, com a conotação política emancipatória aqui assumida, foi ouvido pela primeira vez no início dos anos 1970, ainda no original inglês *empowerment*⁵, tendo como seus emissores principais movimentos feministas e negros (Solomon, 1976; Perkins, 1995; Costa, 2000; Cornwall, 2000; Antunes 2002).

³ Para o referido autor, liberdades substantivas são aquelas que garantem aos indivíduos a capacidade de participar efetivamente dos destinos de sua comunidade, sendo *agentes*, em vez de *pacientes*. Assim, para além de seu aspecto político, as liberdades substantivas implicam direitos que garantam qualidade de vida, tais como segurança econômica e física, proteção contra fomes e doenças tratáveis, mecanismos de combate a diversas formas de discriminação, transparência nas relações sociais. Para tanto, é necessário atacar as fontes de privação da liberdade, que constituem barreiras ao desenvolvimento: a pobreza econômica, a carência de serviços públicos e de assistência social e a negação de liberdades políticas e civis. Eu acrescentaria o déficit de cultura política.. Assim o autor em apreço, em sua proposta de desenvolvimento como liberdade, para além do crescimento econômico preconizado pelas teorias desenvolvimentistas tradicionais, introduz indicadores como participação democrática e sustentabilidade para avaliar o desenvolvimento das sociedades.

⁴ A descrição e a análise desse processo podem ser encontradas em Boschi (1987), Doimo (1995) e Sader (1995), entre outros.

⁵ O termo foi utilizado inicialmente em países de língua inglesa, sobretudo os EUA. Os primeiros estudos sobre o tema que apareceram em língua portuguesa – traduções ou originais – traziam a grafia primitiva. Entre esses estudos, talvez o principal seja *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*, de John Friedmann (1996). Após, passou-se a

Rapidamente, a palavra foi apreendida pelo discurso do desenvolvimento alternativo, o qual se fortaleceu em face do não cumprimento das promessas do modelo tradicional de desenvolvimento que, com centralidade quase absoluta no crescimento econômico, não logrou acabar com a exclusão social, antes a promoveu, na medida em que deixou em segundo plano dimensões outras – como liberdade política, respeito ao meio ambiente, solidariedade, paz e segurança material (Friedmann, 1996, Sen, 2000). Conseqüências desse processo – o crescimento da população sem terra, êxodo rural, precarização do trabalho e marginalização – continuam bem visíveis, mesmo com o exponencial aumento do capital econômico-financeiro no mundo.

No entanto, à medida que o empoderamento torna-se termo de uso corrente, apresenta-se como um guarda-chuva conceitual, que se presta a vários usos, por diferentes perspectivas intelectuais, políticas e de intervenção na realidade. Na perspectiva que adotamos, empoderamento traz como resultado o aprofundamento da democracia, por várias razões. Para que o empoderamento signifique pessoas e comunidades sendo “protagonistas de sua própria história”⁶, são prementes o aumento da cultura e da sofisticação políticas, o adensamento do capital social e o aperfeiçoamento da democracia representativa, incluindo, em seu desenho institucional, instâncias diretas e semidiretas de participação e deliberação, no modelo piramidal preconizado, entre outros, por Macpherson (1982).

Trata-se, na visão de Rich et al. (1995) e Jacobi et al. (2004), da criação de novas institucionalidades, mais participativas, em que os debates, negociações, deliberações e informações relativas às políticas públicas de algum modo atinjam os cidadãos afetados e estes possam delas tomar parte, ainda que de forma indireta, por meio do alargamento dos fóruns representativos. Além disso, é necessário que as preocupações dos cidadãos sejam levadas em consideração, em processos transparentes (Rich et al., 1995).⁷

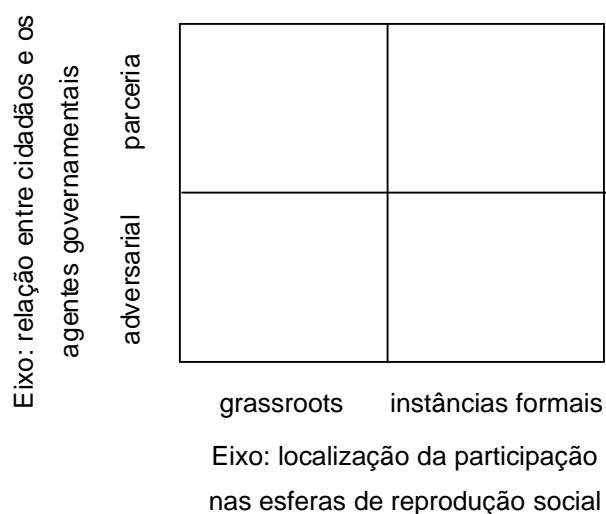
colocar o termo, já em português, entre aspas (como em Lisboa, 2000), que caíram conforme o vocábulo foi-se incorporando à língua, mesmo que ainda não se o encontre nos principais dicionários.

⁶ Expressão de Gohn (2004).

⁷ A entrada neste tema demanda um esclarecimento: não se pode tratar participação, capital social e empoderamento como sinônimos ou termos intercambiáveis. Na realidade, conforme o ponto de vista que se tome, participação e capital social, como aqui definidos, são requisitos, meios, enfim, para se atingir o empoderamento, que, assim, não é um novo nome para categorias tradicionais. Entretanto, a presença daqueles só irá garantir que isso ocorra quando as pessoas e grupos considerados tiverem, de fato, poder de decisão sobre suas vidas e assuntos de seu interesse. Assim, há quem relativize a capacidade de processos de participação, mormente quando conduzidos por organizações da sociedade civil e movimentos sociais em contextos de extrema pobreza, terem como resultado um empoderamento efetivo (Bell, 2004).

No que tange ao empoderamento, pode-se pensar as estruturas de participação cidadã seguindo uma matriz na qual um eixo representa a relação entre cidadãos e os agentes governamentais e outro, a localização da participação nas esferas de reprodução social (Figura 1). O primeiro eixo compõe-se de dois modelos de participação, os quais constituem extremos de uma escala, que vai do *modelo adversarial* ao *modelo de parceria*. Naquele, os envolvidos (*stakeholders*) não constroem os acontecimentos e decisões que lhes afetam, a eles reagindo, por vezes de forma conflituosa na busca de seus interesses. Sem diminuir a importância do conflito, esse modelo de participação acarreta custos de mobilização mais expressivos. No entanto, na medida em que às vezes aparecem como reação a ameaças, têm razoável poder de mobilização.

Figura 1 - Estruturas de participação cidadã



Pelo modelo de parceria, os acontecimentos e/ou decisões têm a participação de todos os *stakeholders*, que, portanto, podem agir proativamente, pois estão presentes nas instâncias deliberativas, sendo a princípio facilitada a busca de consenso entre as partes. Esse modelo, preferido por parte da literatura estadunidense (Rich et al., 1995), embora apresente menores custos de mobilização e possibilitem a participação na construção das agendas políticas,

enfrenta barreiras não negligenciáveis, demonstradas em mais de uma pesquisa empírica⁸, sobretudo na política brasileira de nível local: domínio do executivo, relação clientelística entre representantes e representado, apatia política, dificuldade do cidadão médio entender o sistema e os processos políticos para além dos interesses paroquiais e assim por diante.

No outro eixo, das estruturas de participação, esta pode ocorrer em dois locais: nas *grassroots*, que se referem às organizações e movimentos iniciados por cidadãos que elegem, eles próprios, os objetivos e métodos; as instâncias *formais, ou com mandato governamental*, em que a participação cumpre requisitos legais que abrem aos cidadãos oportunidades de tomar parte de decisões políticas ou da operação de agências públicas. No primeiro caso a vantagem é o alto grau de autonomia, porém, faltam recursos de que dispõe o Estado para efetivar suas propostas. Pode-se dizer que o grande recurso, nesse caso, é a própria mobilização da sociedade civil que pode dar visibilidade aos sujeitos e influenciar as agendas decisões daqueles que detêm maior poder de ação, como forma de *accountability* social. A participação com mandato governamental, a despeito de dar aos participantes poder sobre recursos e políticas, esbarra em barreiras legais e nos fatores presentes na relação da sociedade civil com o Estado, apontados no último parágrafo. Os modelos e a localização da participação cidadã para o empoderamento podem situar-se em um ou mais dos infinitos pontos dos quadrantes que formam a matriz das estruturas de participação.

O papel da participação no empoderamento não tem alcance ilimitado: restrições de recursos impostas pela legislação⁹, imperfeições na representação (não há garantias de que os representantes da sociedade civil de fato levem a perspectiva dos representados, pois raramente a delegação ou o mandato são imperativos), conflitos de interesse são alguns dos fatores limitantes.

⁸ Para citar alguns exemplos Jacobi (2004) Reiter (2004), Souza (2001 e 2004), Fuks (2005), Silva (2006), além de própria tese de onde se origina este paper.

⁹ Vários são os exemplos disso. Um deles é o do Orçamento Participativo. Nos locais em que este funciona a parcela do orçamento objeto de discussão e alocação para a população é bastante reduzida em face das vinculações orçamentárias preexistentes.

Parcela da literatura defende a necessidade de descentralização¹⁰ de poderes, de governança no nível das comunidades locais, de modo que essas estejam mais próximas dos canais decisórios. Para que isso ocorra é essencial uma estrutura descentralizada legalmente estabelecida dentro da qual organizações de base comunitária possam desempenhar um papel relevante na condução das políticas (Osmani, s/d). O problema é que a descentralização pode significar, também, a redução de recursos estatais e a delegação para organizações e comunidades do enfrentamento de questões sociais. Nesse sentido, as propostas de empoderamento podem servir a projetos neoliberais.

2 UM CONCEITO POLISSÊMICO

Vasta literatura alerta para a polissemia do conceito de empoderamento (Perkins, 1995; Rappaport, 1995; Romano, 2002; Antunes, 2002 e 2003; Gohn, 2004). Esta última autora, por exemplo, nota emprego do conceito para duas ações razoavelmente distintas. De um lado, as ações de impulso a grupos e comunidades na qual se busca a efetiva melhora de suas existências, com autonomia, qualidade de vida e aumento de visão crítica da realidade social; de outro, práticas de assistência a populações carentes e excluídas que não retiram os beneficiários da relação de dependência de tais ações e que vêm sendo conduzidas por ONGs do terceiro setor mediante parcerias com o Estado.

No que concerne às organizações da sociedade civil e seu papel no empoderamento há uma tensão entre os defensores de que elas se concentrem na prestação de serviços e os que preconizam sua mobilização social. Os últimos, como Edwards (1999), Uphoff (1993) e a própria Gohn (2004) defendem que as ações mais bem sucedidas, além de auxiliar os grupos excluídos a assegurar sua sobrevivência, são aquelas que ultrapassam a assistência social e buscam a mobilização social junto a movimentos e redes mais amplas, com o objetivo de empoderá-los, procurando influenciar o processo político geral, exercendo a *advocacy* dos

¹⁰ Osmani (s/d) desenvolve uma tipologia, segundo a qual a descentralização de poder aparece em quatro formas: desconcentração, devolução (transferência aos governos locais), delegação (transferência a agentes fora da burocracia); privatização/parceria (transferência para organizações voluntárias ou empresas privadas). No caso brasileiro, uma perspectiva para tal descentralização resultou dos compromissos gerados pela redemocratização, principalmente devido ao caráter municipalista da Constituição Federal de 1988, que prevê o envolvimento das comunidades locais no processo decisório e de controle de implementação de políticas, que teria permitido o empoderamento de segmentos da comunidade e uma maior accountability política (Souza, 2004). Outra perspectiva, contudo, apresenta essência neoliberal, como as que defendiam as privatizações e a passagem da regulação econômica para agências externas à órbita estatal nos anos 1990.

grupos. Desempenham, portanto, a tarefa de mediação entre os governos e outros poderes e os excluídos, devendo, apoiar as iniciativas locais sem usurpá-las (Friedmann, 1996).

A diferença percebida por Gohn (2004) é, no entanto, relativamente sutil quando comparada às definições de empoderamento de progressistas e conservadores. Nesta última acepção (segundo seus críticos, como Perkins 1995), fundada em valores neoliberais/neoconservadores, empoderamento significa o fortalecimento da esfera privada, deixando-se às associações e comunidades a resolução de seus problemas. Combate-se, desse modo, políticas e programas estatais de assistência e bem-estar social. Sob o argumento de fortalecer as comunidades, o empoderamento assoma como justificativa para redução da despesa pública, dos impostos e da regulação estatal sobre as relações econômicas.

Para os progressistas, cuja definição de empoderamento aproxima-se da exposta no início deste capítulo, há uma apropriação (indevida) do termo pelo neoliberalismo. Ocorreria processo análogo ao detectado por Dagnino (2004), de confluência perversa entre projetos emancipatórios e neoliberais pelo compartilhamento do uso de expressões construídas no âmbito dos primeiros, tais como sociedade civil, participação e cidadania. No entanto, não há um monopólio semântico, que garanta o empoderamento e sua gramática como propriedade das perspectivas progressistas, havendo toda uma aplicação conservadora que designa aspectos os mais profundos e reacionários do sentido de comunidade.

Com menos contrastes, já que as perspectivas e os atores que a representam muitas vezes se entrecruzam, é a diferenciação conceitual que nasce de duas visões acerca da natureza e do papel da sociedade civil (Osmani, s/d): uma, de matriz tocquevilliana, a vê como uma esfera mais ou menos independente do Estado e pode ser encontrada nas pesquisas – como as de Narayan (2002), Krishna (2003) e Alsop e Heinsohn (2005) – e ações de organizações como agências das Nações Unidas e várias ONGs internacionais¹¹. Outra, de inspiração gramsciana e, mais recentemente, freireana e habermasiana, concebe a sociedade civil como espaço público de transformação de pensamentos em ação, espaço de emancipação dos grupos dominados e excluídos¹².

¹¹ No Brasil, esta visão esteve muito presente nos projetos de intervenção social e de Reforma do Estado no Governo de Fernando Henrique Cardoso e tem, entre seus defensores, Brasser Pereira (1999) e Franco (1999).

¹² Entre os favoráveis a esta posição, pode-se citar Cohen e Arato (1994), Avritzer (1998), Scherer-Warren (1996), Costa (1997), Lüchmann (2003), entre outros.

A primeira, do *mainstream* do desenvolvimento (Romano, 2002), seria passível de críticas pela segunda em vários pontos¹³: 1) não daria o devido peso às assimetrias de recursos de poder que há na sociedade e que são responsáveis pela exclusão e a pobreza; 2) muitas vezes prefere, por razões fiscais, estratégias focalizadas de assistência social, em detrimento da busca de universalização da dimensão social dos direitos de cidadania; 3) ao sobrevalorizar a eficiência econômica dos projetos sobre outras dimensões – afetivas, psicológicas, culturais e políticas do empoderamento – não sai da órbita do modelo tradicional de desenvolvimento; 4) ingenuamente acredita que mais informação e descentralização das agências governamentais é condição suficiente para empoderar os grupos, como se esses não fossem marcados pelas assimetrias tratadas em (1), numa visão tributária das teoria democrática pluralista; e, como consequência desse rol de fatores, 4) não enfatiza a mobilização política dos grupos e comunidades como estratégia de empoderamento.

Em suma, a crítica geral à perspectiva em questão é à elisão que essa promove da dominação, pela qual se ocultam as relações entre poder e desenvolvimento e entre poder e pobreza bem como as possibilidades de mudança nessas relações (Romano, 2002). Segundo este autor, ocorreria um *gattopardismo*, pelo qual se legitimariam práticas preexistentes dos bancos, agências multilaterais e ONGs. O problema é que essas práticas pasteurizam o empoderamento ao retirar-lhe seu componente de conflito, mediante a despolitização da mudança e o controle desta pelo *status quo*.

Numa segunda perspectiva, crítica do modelo tradicional de desenvolvimento (Friedmann, 1996; Romano, 2002), o empoderamento é cingido pela questão do poder e suas relações. Os autores a ela filiados advogam a necessidade de considerar as assimetrias de recursos materiais e simbólicos, legítimos e ilegítimos, presentes na sociedade, seja na esfera pública estatal ou não estatal, seja no mercado ou no âmbito das relações familiares e comunitárias. Para Gita Sen (1997), empoderar a sociedade é equilibrar as relações de poder em favor dos que têm menos recursos, de modo que empoderamento tem relação direta com equidade.

Do ponto de vista político, o empoderamento passa pelo aprofundamento da democracia mediante ampliação da cultura política e da participação cidadã. Empoderar, aqui,

¹³ Presentes em Perkins (1995), Friedmann (1996), Cornwall (2000), Souza (2001), Romano (2002) e Antunes (2002).

significa *conquista* de vez e voz, por indivíduos, organizações e comunidades, de modo que esses tenham elevados níveis de informação, autonomia e capacidade de fazer suas próprias escolhas culturais, políticas e econômicas (Lisboa, 2000). O empoderamento, nessa perspectiva, não é uma dádiva, algo que possa ser outorgado:

Não é algo que pode ser feito a alguém por uma outra pessoa. Os agentes de mudança externos podem ser necessários como catalizadores iniciais, mas o impulso do processo se explica pela extensão e a rapidez com que as pessoas e suas organizações se mudam a si mesmas. (Romano, 2002, p. 6).

Para os representantes da perspectiva em apreço, mesmo que os projetos de empoderamento sejam inicialmente elaborados por atores externos, dadas as dificuldades para ação espontânea dos sujeitos desmobilizados, a responsabilidade maior cabe aos sujeitos por eles atingidos, que, nesse sentido, podem participar de sua elaboração.

A questão, como dito acima, é que essas perspectivas e seus atores se entrecruzam. Muitos dos que lidam com o tema do empoderamento no mainstream *liberal* do desenvolvimento já estiveram do “lado de cá”, ou seja, transitavam na sociedade civil e suas organizações e, por isso mesmo, acederam a postos em governos e agências internacionais. Lá chegando precisam trabalhar com condições que reduzem as possibilidades de ações mobilizadoras, marcadas pela conflitualidade.

3 O EMPODERAMENTO COMO CATEGORIA EMPÍRICA – ALGUMAS DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

Empoderamento é uma variável multidimensional, de escopo variável – indo desde os indivíduos até a esfera global. Não pode, portanto, ser generalizada, como algo que se tem ou não de forma absoluta. Entre esses dois extremos há uma miríade de possibilidades, enfim, de graus de empoderamento, na medida em que o mesmo pode ser dito para categorias que lhe são correlatas, como autonomia e emancipação – nunca se é totalmente autônomo ou emancipado (tampouco empoderado), pois todos os que vivem numa sociedade defrontam-se com coerções maiores ou menores. Tampouco se vive em condições de total heteronomia. A questão que normativamente se coloca é equilibrar o jogo, para que a distância entre os mais e menos empoderados se reduza. Esses esclarecimentos são essenciais quando se quer utilizar o empoderamento como variável operacional em pesquisas sociais empíricas.

Pode-se pensar em várias dimensões do empoderamento na operacionalização de uma pesquisa sobre o tema. Aqui, ficaremos em quatro dessas dimensões: 1) níveis ou sujeitos de empoderamento; 2) motivações do empoderamento; 3) poderes (ou recursos do empoderamento); e, 4) modalidades de empoderamento.

3.1 NÍVEIS OU SUJEITOS DE EMPODERAMENTO

O *empoderamento individual* ou *intrapessoal* ocorre quando indivíduos singulares *são/se autopercebem* como detentores de recursos que lhes permitem influir nos e mesmo controlar os cursos de ação que lhes afetam. Embora fortemente influenciado por fatores psicológicos – auto-estima, temperamento, traumas e experiências – o empoderamento individual é relacional, na medida em que resulta da percepção que os indivíduos têm de e em suas interações com os ambientes e as demais pessoas (Spreitzer, 1995). É, portanto, uma variável mediadora entre o indivíduo e o ambiente que o circunda, tendo antecedentes socioestruturais: “empoderamento envolve um entendimento crítico do ambiente sociopolítico, não sendo um ‘traço de personalidade estático’, mas sim um ‘construto dinâmico contextualmente orientado’” (Zimmerman, 1990).

Ocorrerá empoderamento intrapessoal se as pessoas sentirem que são competentes em uma determinada situação, que sua presença é relevante, têm mais oportunidades e recursos para agir que constrangimentos e limitações. A própria participação e o exemplo de lideranças locais que se saem bem em fóruns participativos podem constituir fontes importantes de empoderamento intrapessoal, não sendo raro encontrar, em pesquisas, pessoas que relatam ter aprendido a participar participando, sendo impelidas, enfim, a posicionar-se em instâncias públicas e coletivas. Por outro lado, sem um grau mínimo desse nível de empoderamento, a motivação para participar ativamente de qualquer deliberação é dramaticamente reduzida (Rich et al., 1995), na medida em que já se entra num debate com sentimento de derrota.

Embora essa definição valha para qualquer indivíduo, a literatura do empoderamento enfoca grupos menos empoderados, como jovens, idosos, trabalhadores marginalizados, portadores de doenças crônicas, representantes de minorias marginalizadas, dependentes de drogas, mulheres etc (Perkins e Zimmerman, 1995).

O *empoderamento organizacional* é o empoderamento gerado na e pela organização, independentemente desta ser pública ou privada, por meio de mecanismos de

compartilhamento do poder decisório e da liderança, de modo que as decisões sejam mais coletivas e horizontais (Perkins e Zimmerman, 1995). É o que se poderia chamar de “democracia interna”, que reflete tendência contemporânea de algumas organizações atenuarem as hierarquias e a rígida divisão entre pensamento e execução (Spreitzer, 1995), embora alguns considerem isso mais como uma ferramenta ideológica do que uma realidade substantiva, sobretudo na área empresarial. No caso específico da sociedade civil, o empoderamento organizacional incide quando a organização “prova do próprio veneno” e possibilita que seus membros ou público alvo participem, de forma mais ou menos direta, das decisões estratégicas e operacionais.

Empoderamento comunitário é o processo pelo qual os sujeitos – individuais e coletivos – de uma comunidade, por meio de processos participativos, constroem estratégias e ações para atingir seus objetivos coletiva e consensualmente traçados. Todavia, o consenso não é produto de uma comunidade monolítica, cujos membros têm os mesmos e harmoniosos interesses, e sim de processos às vezes exaustivos de discussão e convencimento, sendo uma resultante de tensões e conflitos por recursos. De todo modo, a consecução dos objetivos traçados na comunidade demanda busca e aquisição de recursos – internos ou externos –, a participação nas decisões que afetam a comunidade e o fortalecimento das organizações que fazem a mediação pela comunidade com outros atores e instituições (Perkins e Zimmerman, 1995).

Os níveis acima merecem igual atenção, pois o empoderamento é uma composição dos três e insuficiências em qualquer um deles normalmente geram déficits nos demais. Esta recomendação parece ser endereçada especialmente a trabalhos que, sob uma perspectiva psicológica, negligenciam as transações entre pessoa e ambiente na construção dos comportamentos. Há que se evitar também o outro lado da moeda: a reificação do coletivo em detrimento do individual.

Nos três níveis, processos de empoderamento se distinguem de seus resultados (*outcomes*) (Perkins e Zimmerman, 1995). Os processos incluem: no nível *individual*, a participação nas organizações da comunidade; no nível *organizacional*, as decisões coletivas e a divisão da liderança; e, no nível *comunitário*, ações coletivas para acessar recursos governamentais e comunitários. No entanto, os processos, por si mesmos, não garantem o empoderamento. É necessário, então, introduzir mecanismos de avaliação do grau de empoderamento atingido (Rich et al., 1995). Os resultados, segundo Perkins e Zimmerman

(1995), devem incluir: no nível individual, o controle percebido sobre situações específicas e habilidades na mobilização dos recursos; no nível organizacional, o desenvolvimento de redes, o crescimento organizacional e a alavancagem de políticas¹⁴; e no nível comunitário, a evidência de pluralismo, a existência de coalizões organizacionais e recursos comunitários acessíveis.

3.2 MOTIVAÇÕES DO EMPODERAMENTO

Para Rich et al. (1995), o *empoderamento reativo* – a capacidade adquirida de reagir a uma ameaça, normalmente externa (casos de riscos ambientais o ilustram) – distingue-se do *empoderamento proativo*, aquele que facilita a busca por cursos de ação escolhidos ou desejados. Essas duas motivações para o empoderamento variam principalmente quanto aos custos enfrentados para a realização de seus objetivos, substancialmente maiores no primeiro caso, embora haja uma tendência de indivíduos e grupos, principalmente os desempoderados, se mobilizarem mais pela primeira motivação, ou seja, a reação a alguma ameaça.

3.3 PODERES (OU RECURSOS DO EMPODERAMENTO)

O poder também é um conceito polissêmico, cujo significado varia muito de acordo com a perspectiva que se adote. Assim, em face da necessidade de se eleger uma definição que lastreie a discussão em curso e não sendo o poder o objeto deste trabalho, baseamo-nos em fragmentos das discussões de alguns autores para chegar a uma definição sintética. Segundo Bertrand Russel (*apud* Chazel 1996), poder é a capacidade de suprir desejos, vontades, objetivos, ainda que contra tais objetivos se oponham resistências de qualquer natureza. Assim, o poder é definido relacionalmente em referência a pessoas e a objetos. Numa relação entre A e B, A será poderoso se conseguir que B aja – de maneira mais ou menos consciente e voluntária, por comissão ou omissão – para que A atinja seus intentos. O mesmo se dá em relação ao objeto desejado – seja ele tangível ou intangível: o ator será mais ou menos poderoso, *nessa relação*, conforme esteja mais ou menos distante de conquistar o objeto desejado, qualquer que seja ele – uma posição social, um bem, um afeto.

¹⁴ A propósito do papel das organizações em relação ao empoderamento, Zimmerman (1995) diferencia aquelas cujas ações facilitam confiança e a competência de membros individuais, daquelas que influenciam seus ambientes. Para

Essas considerações são propositalmente reducionistas e visam definir minimamente o que chamamos de poder. Evidentemente, o fenômeno é muito mais complexo na vida social, onde inúmeros indivíduos e objetos compõem uma vasta teia de relações. O importante é reter a noção de que o poder não é um atributo natural nem absoluto. Parafraseando Rousseau (*apud* Chazel, 1996), ninguém é suficientemente poderoso a ponto de estar seguro de ser sempre o mais forte. Completaríamos dizendo que ninguém é completamente destituído de poder a ponto de sempre ser subordinado em qualquer relação que estabeleça. Feita essa digressão, retornamos ao ponto que havíamos parado, ou seja, os recursos do poder que estabelecem o grau de empoderamento atingido, ou poderes sociais, como denominam Friedmann (1996) e Antunes (2002):

- ***Poderes identitários***¹⁵: são os recursos responsáveis pelo aumento da auto-estima dos sujeitos e de seu auto-reconhecimento de um ponto de vista ético-cultural. Aspectos essenciais desta classe de recursos são a auto-estima, a autoconfiança, a proatividade, o sentimento de pertença e de devir, entre outros. A idéia força aqui é a de que não bastam os demais recursos do empoderamento se os indivíduos e grupos não acreditarem que os possuem e têm plenas condições de alocá-los em suas estratégias de ação, sós ou com outros.
- ***Poderes econômicos***¹⁶: relacionam-se ao nível de sustentabilidade material conquistada, considerada a partir da melhoria nos padrões de trabalho, renda e consumo. A importância desses recursos é evidente: eles garantem condições mínimas de sobrevivência digna, abaixo das quais a ação autônoma e a capacidade de mobilização individual e coletiva são praticamente impossíveis.
- ***Poderes sociais***: referem-se, a princípio, ao status do ator no contexto em que se encontra. No entanto, seu aspecto mais importante é o acesso a informações necessárias a decisões racionais, que coadunem, enfim, com os objetivos almejados nas ações dos atores. Classificamos nessa classe de recursos a capacidade de

Rich et al. (1995), as primeiras estão mais relacionadas a processos de empoderamento, as últimas, a resultados.

¹⁵ A expressão surgiu nas reuniões de orientação de tese de um dos autores com a Prof. Ilse Scherer-Warren. Na realidade, a literatura costuma utilizar a categoria *recursos* ou *poderes psicológicos*. A expressão aqui adotada, *identitários*, é mais abrangente, aglutinando aspectos que ultrapassam questões de personalidade e a esfera individual.

¹⁶ Em Friedmann (1996) e Antunes (2002), esta dimensão compõe o poder social. Prefiro desdobrá-lo com o propósito de enfatizar a importância dos recursos tangíveis para o empoderamento.

verbalização das posições e anseios, o que Rappaport (1995) denomina narrativas, a intensidade com que a voz dos sujeitos é ouvida e legitimada (a qual tem relação direta com a visibilidade que esses adquirem) e a coesão do grupo (confiança). A efetivação desta classe de recursos muitas vezes demanda a adesão dos sujeitos às instituições e a mecanismos associativos, com a conseqüente ampliação do associativismo e participação cívica na comunidade. Nesse sentido, esse recurso tem a ver com a noção de capital social;

- ***Poderes políticos***: traduzem-se na participação ativa, consciente e eficaz nas decisões que afetam os indivíduos e grupos envolvidos. Além de uma cultura política democrática, informação e razoáveis níveis de sofisticação política e capital social, esses recursos são fortalecidos pela existência de um desenho institucional e uma estrutura de oportunidades políticas em que a participação cidadã não se restrinja a processos eleitorais para escolha de representantes, mas que preveja a existência de mecanismos formais de participação mais direta e contínua no controle (*accountability*), formulação e implementação de políticas.

A literatura politológica costuma reduzir o empoderamento a sua dimensão política, pouco considerando aspectos aparentemente distantes, como a auto-estima dos indivíduos, mas que certamente tem um peso nas atitudes políticas.

Todos os atores detêm parcelas desses recursos e ninguém os concentra nas quantidades máximas. No entanto, sua distribuição é assimétrica e, em geral, corresponde ao grau de empoderamento: quanto maiores forem os recursos, mais empoderado será seu detentor na medida em que têm mais liberdade para elaborar ações e estratégias de aplicação de tais recursos. Por isso, numa perspectiva normativa, o empoderamento dos grupos de menor status socioeconômicos tem relação direta com uma redistribuição mais igualitária dos recursos do poder no sentido de reduzir a distância que separa os mais fracos dos estratos hegemônicos.

3.4 MODALIDADES DE EMPODERAMENTO

A primeira modalidade segundo a qual o empoderamento se constitui é o ***empoderamento formal***. Este ocorre quando instituições formais, como governos e empresas,

propiciam mecanismos para que o público interaja com elas e influencie suas decisões (Rich et al., 1995).

A segunda modalidade é o *empoderamento instrumental*, que “se refere à capacidade real do indivíduo participar e de influenciar um processo de tomada de decisão” (Rich et al., 1995). Tal capacidade é determinada pela interação de diversos fatores: conhecimento relevante, recursos materiais, habilidade de persuasão, entre outros, combinados com oportunidades formais e reputação legal para participar.

O *empoderamento substantivo*, segundo Rich et al. (1995), “refere-se à habilidade em tomar decisões que resolvam os problemas ou produzam os resultados desejados”.

No âmbito das decisões políticas, nenhuma dessas modalidades de empoderamento é, por si só, eficaz, devendo compor-se. Para tanto, é necessário que os cidadãos e instituições e organizações formais estabeleçam parcerias.

4 BARREIRAS, LIMITES E PONTOS CRÍTICOS DO EMPODERAMENTO

Empoderamento não é processo sem obstáculos e pontos críticos. A barreira mais evidente é a insegurança econômica, que impõe aos indivíduos a luta pela sobrevivência diária em padrões mínimos e a incerteza constante, sobrando pouca energia para ações de outro tipo (Osmani, s/d). Outro obstáculo importante é a própria dificuldade dos grupos hegemônicos, vale dizer, empoderados, quererem dividir os recursos de que dispõem, principalmente em contextos de menor afluência e maior autoritarismo – um exemplo são políticos e burocratas, que, às vezes, vêem nos mecanismos de participação uma ameaça às formas legais de representação¹⁷.

Isso traz duas conseqüências. A primeira é que os processos de descentralização e empoderamento não dependem apenas do desenho institucional do sistema político, mas também de fatores conjunturais que constituam estruturas de oportunidade. Um exemplo é o fato de políticos ou partidos mais posicionados à esquerda estarem nos governos, o que normalmente facilita as coisas, pois nas democracias eleitorais a participação cidadã ampla e

¹⁷ Alguns estudos o exemplificam: Celina Souza (2001) mostra a oposição dos vereadores de Porto Alegre (RS) em aceitar uma experiência como o Orçamento Participativo e Pedro Jacobi et al. (2004) ressalta as resistências opostas pelos representantes de órgãos governamentais e peritos à ampliação da participação de leigos na gestão de recursos hídricos.

direta é uma prática mais recorrente entre esses partidos (Osmani, s/d; Souza 2001). Outra consequência é a necessidade de mobilização, de ações coletivas coordenadas e estratégicas para que as comunidades busquem aquilo que consideram como direitos seus. Aí talvez estejam os maiores desafios.

A mobilização enfrenta barreiras, sobretudo em contextos hostis, em que a participação cidadã é vista como indesejada. Isso, porém, não a impede. Para Souza (2001), a maior dificuldade é convencer atores racionais a tomar parte nos processos participativos e fazer com que as decisões da população sejam executadas, pois no curto prazo é difícil enxergar resultados na participação e são elevados os custos da participação. O problema é maior entre os estratos mais fracos, mais necessitados e com menor habilidade para participar efetivamente da estrutura de governança local e fazer-se ouvir.

Indivíduos e grupos desempoderados raramente se empoderam espontaneamente. O auxílio de atores externos – principalmente de governos, mas também da academia, ONGs, movimentos sociais e outros – é essencial. Isso não quer dizer que o empoderamento seja um processo *top down*, em que os sujeitos simplesmente não são ouvidos (quando o é, normalmente não atinge seus objetivos). De outra parte, o empoderamento, no limite, depende dos sujeitos. Se esses resistirem às iniciativas dos agentes externos, não se obterá o empoderamento almejado, por melhores que sejam as intenções. Nesse sentido, uma postura de mediação, e não de determinação pura e simples do que deve ser feito, é mais eficaz para a consecução dos resultados pretendidos.

Assim, a mobilização social no nível das *grassroots* e mesmo a mobilização de agentes e recursos favoráveis dentro das agências fomentam a eficácia dos processos de empoderamento. Isso não quer dizer que o Estado exerça um papel secundário na formulação e condução das políticas de promoção dos direitos da cidadania. Ao contrário, a mobilização no nível das *grassroots* é pela manutenção do protagonismo estatal na promoção dos direitos e por sua própria democratização, numa relação de parceria, principalmente porque o Estado não é uma entidade abstrata – é formado por atores de carne e osso, oriundos da própria sociedade civil, em suas formas mais ou menos organizadas.

Outra limitação do empoderamento é o alcance dos projetos que visam incrementá-lo. Como aponta Perkins (1995), com base em pesquisas de avaliação de projetos desse tipo, iniciativas muito abrangentes são menos eficazes que ações pontuais, de menor alcance, de

nível familiar, organizacional ou comunitário. Isso não quer dizer que o empoderamento seja um paliativo para os efeitos colaterais nocivos do sistema econômico, como por vezes se o acusa – às vezes, o é, como bem alerta Gohn (2004).

Numa perspectiva emancipatória, as ações de empoderamento articulam-se com reivindicações, sujeitos, organizações e movimentos de amplitude global. Na compreensão de uma infinidade de ações localizadas, vistas separadamente, são apenas isso: ações localizadas. Porém, sinergicamente articuladas numa rede complexa constituem o pólo principal de resistência e transformação da contemporaneidade.

Um alerta é necessário: as ações, movimentos e organizações de empoderamento não detêm o monopólio do bem e estão sujeitas a cooptação por esferas mais poderosas conforme se institucionalizam. Isso é positivo, quando significa o suprimento de demandas legítimas de cidadania. O outro lado da moeda é a perda de autonomia e do vigor para a luta dos movimentos, principalmente quando se vai para o outro lado do balcão. E não há muito remédio para isso.

5 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

O empoderamento é uma categoria complexa, que envolve uma multiplicidade de métodos e indicadores, os quais dificilmente podem ser universalizados (Zimmerman, 1995). Isso acarreta dificuldades para quem procura operacionalizá-la em pesquisas empíricas. Resta ao pesquisador, mantendo o diálogo com os cânones da teoria, construir instrumentos específicos para a realidade a ser investigada. Tais instrumentos seguem a complexidade do tema e pedem a conjugação de diferentes procedimentos – quantitativos e qualitativos – para que se colete o maior número possível de dados relevantes à análise.

Segundo Perkins (1995), a teoria e as pesquisas têm mais utilidade se nascem de um processo colaborativo com a comunidade e seus cidadãos. As melhores práticas de pesquisa em empoderamento são, elas mesmas, parcerias, negociações. O autor alerta, ainda, para a necessidade de os resultados das pesquisas sobre empoderamento chegarem aos formuladores de políticas, i.e., na medida em que o empoderamento é um processo que traz melhorias concretas, aqueles que o pesquisam devem evitar que os resultados de suas investigações fiquem abandonados em uma estante. Para tanto, os pesquisadores, para além de propor um rol de recomendações, devem conhecer os processos e os formuladores das agendas. Como

consequência, o trabalho do pesquisador não termina necessariamente na coleta e análise de dados, podendo ele participar ativamente de todo o processo, tanto nas etapas de planejamento e avaliação, quanto na formação da agenda propriamente dita e na adoção e implementação desta ou daquela política. Nesse sentido, em pesquisas aplicadas, podem agregar, ao papel de analista, os de aprendiz e colaborador.

REFERÊNCIAS

- ANTUNES, M. (2002) O caminho do empoderamento: articulando as noções de desenvolvimento, pobreza e empoderamento. In: ANTUNES M. e ROMANO, J. O. **Empoderamento e direitos no combate à pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil.
- ALSOP, R.; HEINSOHN, N. (2005) **Measuring Empowerment in Practice: Structuring Analysis and Framing Indicators**. World Bank Policy Research Working Paper 3510, Feb.
- AVRITZER, L. (1998), **Cultura política, associativismo e democratização: uma análise do associativismo no Brasil**. Rio de Janeiro. *Paper* disponível em <http://www.rits.org.br>
- BELL, S. (2004) Does “participatory development” encourage processes of empowerment? **Centre of Developing Areas Research (Cedar) – Research Papers**, University of London, n. 41.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1999), Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp. p. 273 – 89.
- CHAZEL, F. (1996) Poder. In: BOUDON, Raymond. *Tratado de Sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- COHEN, J.; ARATO, A. (1994), **Civil Society and Political Theory**. Cambridge: M.I.T. Press.
- CORNWALL, A. (2000) **Beneficiary, consumer, citizen: perspectives on participation for poverty reduction**. Sidastudies no.2, Sweden.
- COSTA, S. (1997) Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas, **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, São Paulo, fev.
- COSTA, A. A. **Gênero, poder e empoderamento das mulheres**. Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher. NEIM/UFBA, 2000.
- DAGNINO, E. (2004), “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em: MATO, D. (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110.
- DOIMO, A. M. (1995) **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume Dumará-ANPOCS.

EDWARDS, M. (1999) NGO Performance – What Breeds Success? New Evidence from South Asia, **World Development**, 27(2): 361-374.

FRANCO, A. (1999) A reforma do Estado e o terceiro setor. In: PEREIRA, L.C.B.; WILHEIM, T.; SOLA, L. (Org.) **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: Unesp. p. 273 – 89.

FRIEDMANN, J. (1996). **Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo**. Celta: Oeiras.

FUKS, M. (2005) Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política.**, Curitiba, 25, p. 47-61, nov. 2005

GOHN, M. G. (2004) Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade** v.13, n.2, p.20-31.

JACOBI, P.R. et al. (2004) **Capital social e desempenho institucional – reflexões teórico-metodológicas sobre estudos no comitê de bacia hidrográfica do Alto Tietê, SP**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, II, 2004, Indaiatuba (SP). 2004.

KRISHNA, A. (2003) **Measuring empowerment: an analytic framework**. Washington (DC): World Bank.

LISBOA, T. K. (2000) **Heroínas em luta na conquista de suas glórias: um estudo sobre o processo de “empoderamento” das mulheres nas comunidades de periferia de Florianópolis**. Tese (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

LÜCHMANN, L. H. H. (2003), Sociedade civil, esfera pública e nova institucionalidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, XI, 2003, Campinas. **Anais...** Campinas: Sociedade Brasileira de Sociologia, 2003, Disponível em: http://www.sbsociologia.com.br/sbs_v01/congress.htm

MACPHERSON, C. B. (1982) **La democracia liberal y su época**. Madrid: Alianza Editorial.

NARAYAN, D. (2002) **Empowerment and poverty reduction: a sourcebook**. Washington (DC): World Bank.

OSMANI, S.R. (s/d) **Participatory Governance, people’s empowerment and poverty reduction**. SEPEP Conference Paper Series # 7.

PERKINS, D.D.; ZIMMERMAN, M.A. (1995). Empowerment meets narrative: listening to stories and creating settings. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 569-79.

PERKINS, D.D. (1995). Speaking truth to power: empowerment ideology as intervention and policy. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 765-94.

- RAPPAPORT, J. (1995). Empowerment meets narrative: listening to stories and creating settings. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 795-807.
- REITER, B. (2004) Sociedade civil, democratização e exclusão social no Brasil. **Caderno CRH**. Salvador, v. 17, n. 40, p. 117-118, jan/abr 2004.
- RICH, R.C. et al. (1995). Citizen participation and empowerment. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 657-76.
- ROMANO, J. O. (2002) **Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza**. Documento de apoio apresentado no International Workshop Empowerment and Right Based Approach in Fighting Poverty Together. 4th to 6th Sept. 2002, Rio de Janeiro, Brazil.
- SADER, E. (1995) **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- SCHERER-WARREN, I. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996.
- SEN, A. K. (2000) **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo, Companhia das Letras.
- SEN, G. (1997) Empowerment as an Approach to Poverty. Background Paper for Human Development Report 1997. **Working Paper Series**, No. 97-07.
- SILVA, M. K. (2006). Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 156-179.
- SOLOMON, B. (1976). **Black empowerment: Social work in oppressed communities**. New York: Columbia University Press.
- SOUZA, C. (2001) Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em perspectiva**, 15 (4), p. 84-97.
- _____. (2004) Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, 18 (4): 27-41.
- SPREITZER, G.M. (1995). An empirical test of a comprehensive model of intrapersonal empowerment in the workplace. **American Journal of Community Psychology**. Oct. v. 23. n. 5. p. 601-29.
- UPHOFF, N. T. (1993) Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets, **World Development** 21(4): 607-622.
- ZIMMERMAN, M. A. (1990). Taking aim on empowerment research: On the distinction between individual and psychological conceptions. **American Journal of Community Psychology**, 18, 169-177.

_____. (1995). Psychological empowerment: Issues and illustrations. **American Journal of Community Psychology**, 23, 581-599.