

2

ÁFRICA  
GÉNERO, EDUCAÇÃO E PODER

Coordenação de Óscar Soares Barata e Sónia Infante Girão Frias Piepoli

Centro de Estudos Africanos  
Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas  
Universidade Técnica de Lisboa

2005

# O EMPOWERMENT COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL NAS ESTRATÉGIAS DE LUTA CONTRA A POBREZA EM ÁFRICA

Elvira Sofia Pereira\*

## I. INTRODUÇÃO

*Quando se trata de pobreza "não podemos nunca esquecer o sofrimento e a tragédia que se escondem atrás dos números."*

(White e Killick, 2001)

A afirmação dos direitos humanos inalienáveis como o direito a um padrão de vida decente, à alimentação, à educação, aos cuidados de saúde, à habitação e ao trabalho, por um lado, e a persistência, extensão e visibilidade da pobreza, por outro, levou a que no início dos anos 90 se passasse a considerar a redução da pobreza como uma prioridade, multiplicando-se as declarações, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, expressando a necessidade de um maior empenho nesta matéria (World Bank, 1997).

A África Subsariana é actualmente a região com maior percentagem de população a viver com menos de um dólar por dia e com pior desempenho, em geral, ao nível dos indicadores sociais (World Bank, 2001b). Esta situação impõe a necessidade de reapreciar as estratégias de luta contra a pobreza, uma vez que esta situação indica que as "estratégias tradicionais de redução da pobreza" tiveram poucos resultados.

Embora a questão de como definir a pobreza de maneira adequada continue por resolver, a evolução conceptual e o desenvolvimento de estudos

---

\* epereira@iscsp.utl.pt

empíricos permitiu enriquecer de forma determinante o conhecimento e a compreensão da pobreza, com importantes implicações em termos do conjunto de acções relevantes para a sua redução.

O aparecimento da promoção do *empowerment* como um elemento importante, se não fundamental, nas estratégias de luta contra a pobreza, e a sua cada vez maior aceitação, nos anos 90, nas principais organizações internacionais e entre os investigadores da área, decorre, com efeito, de uma compreensão mais aprofundada da pobreza que, sendo um fenómeno multidimensional, complexo e heterogéneo, exige estratégias integradas e específicas e uma acção concertada com o envolvimento de todos os actores implicados, aos mais diversos níveis, nomeadamente e principalmente dos pobres.

Este trabalho pretende, por um lado, ilustrar a “falta de voz e poder” como um mecanismo de perpetuação da pobreza, devendo por isso ser integrada na sua análise, e, por outro, defender a importância do *empowerment* nas estratégias de luta contra a pobreza, em particular nos contextos africanos. Neste sentido, começará por fazer uma primeira incursão ao reconhecimento da falta de poder como causa e dimensão relevante da pobreza e à apresentação da pobreza como (dis)*empowerment*. Numa segunda parte, procurar-se-á explicar as razões que levaram à aceitação generalizada do *empowerment* como um elemento importante nas estratégias de luta contra a pobreza. Por último, expor-se-ão as razões para a defesa do *empowerment* em África, no contexto da luta contra a pobreza.

## II. (DIS)EMPOWERMENT E POBREZA

*“As pessoas pobres estão muitas vezes expostas a mau tratamento pelas instituições do Estado e da Sociedade e não têm poder para influenciar as decisões chaves que afectam as suas vidas.”*

(Lusting, 2000)

### 1. A falta de poder como dimensão e causa da pobreza

Reflexo da complexidade da pobreza, a questão de como defini-la de maneira adequada está ainda por resolver. Considera-se que não haverá uma forma universal de o fazer, aplicável às diferentes realidades no tempo e no espaço, e que ao mesmo tempo sirva todos os objectivos que levam à sua conceptualização. Ilustrativas desta realidade complexa são as diferentes posições teóricas relativamente às formas de abordar o conceito

de pobreza e a própria proliferação de diferentes conceitos de pobreza com base nessas abordagens, que tiveram o mérito de situar a compreensão da pobreza num quadro multidimensional, afastando a ideia de um fenómeno unidimensional baseado no rendimento.

A pobreza pode ser identificada com uma situação em que não são satisfeitas determinadas necessidades (ou capacidades), por carência de recursos ou dificuldade de acesso a activos, existindo sempre um elemento de privação material involuntária.

Considera-se, assim, que são os activos e o acesso aos activos que determinam as capacidades e a extensão das estratégias de luta contra a pobreza dos indivíduos, agregados familiares ou comunidades (Cox, Farrington e Gilling, 1998). O aprofundamento da compreensão da pobreza permitiu identificar um leque diversificado de activos, tangíveis e intangíveis, relevantes neste contexto: humanos, naturais, financeiros, físicos, sociais e político-institucionais, aos níveis individual, do agregado familiar, comunitário e extracomunitário.

Um factor que aparece patente na evolução conceptual e nos estudos empíricos, é que os contextos institucionais<sup>1</sup>, nomeadamente as relações de poder instituídas, são determinantes no acesso dos pobres aos activos. A“(…) pobreza não é apenas um assunto técnico da economia mas tende a enfrentar obstáculos relacionados com a distribuição do poder político e recursos...” (Schneider, 1999: pp.6).

Com efeito, as estruturas dominantes numa sociedade, ligadas à classe, género, geração, raça e etnia, determinam (ou influenciam de forma determinante) quem tem acesso aos recursos e activos, desde o nível local ao nacional (Bebbington, 2000). Dito de outro modo, a “armadilha da pobreza é tanto um fenómeno social como económico, em muitos casos mais social que económico” (White and Killick, 2001: pp. xiii).

Assim, a ausência de poder aparece não só como uma dimensão importante da pobreza, mas como uma das suas causas; os pobres são pobres porque lhes falta poder para sair da pobreza: “as famílias pobres não têm poder social para melhorar as condições de vida dos seus membros” (Friedmann, 1992: pp. 71).

Atente-se aqui que o termo poder no debate da pobreza não deve ser compreendido no seu sentido mais restrito de poder político, embora o

<sup>1</sup> O contexto institucional é constituído por complexos de normas e comportamentos que persistem através do tempo, servindo valores colectivos – as instituições – que podem ou não ter forma organizacional (Uphoff, 1993) e que regem as interacções entre os indivíduos.

inclua. O uso do termo deriva da observação de que “(...)os pobres frequentemente não têm os meios, que são a base do poder num sentido lato, para sair da pobreza. Estes meios incluem conhecimento, educação, organização, direitos e “voz”, assim como, recursos materiais e financeiros”(Schneider, 1999: pp. 13).

É neste contexto que a pobreza pode ser sistematizada como (dis)empowerment e que a falta de voz e poder devem ser considerados elementos relevantes, se não fundamentais, na análise da pobreza.

## 2. A apresentação da pobreza como (dis)empowerment

A abordagem da pobreza como (dis)empowerment é um dos conceitos de pobreza mais recentes tendo sido sistematizado por Friedmann (1992), que o considera uma variante política da abordagem das necessidades básicas. A pobreza é definida como a falta de acesso às bases de poder social, o que tem subjacente a ideia de que a pobreza se deve ao facto das famílias pobres não terem poder social para melhorar as condições de vida dos seus membros (Friedmann, 1992).

O modelo do (dis)empowerment tem como unidade de análise central a economia doméstica e considera que são oito as bases de poder social, que são definidas como os principais meios disponíveis para uma economia doméstica na produção da sua própria vida e condições de vida: espaço de vida defensável, tempo excedente, conhecimento e técnicas, informação adequada, organização social, redes sociais, instrumentos de trabalho e condições de vida, e recursos financeiros (Figura 1).

É identificado conceptualmente um nível de pobreza absoluta definido pelo facto das unidades domésticas que se encontrem nele, ou abaixo dele, não poderem sair da pobreza sem ajuda.

A melhoria do acesso às bases do poder social passa, em primeiro lugar, por um esforço baseado na própria unidade doméstica. São consideradas quatro bases essenciais neste domínio: espaço de vida, tempo excedente, organização social e redes sociais. Só depois das unidades domésticas terem garantido o acesso a estas bases é possível a essas unidades encararem o acesso às outras bases do poder social: conhecimentos, técnica e informação, instrumentos de produção e recursos financeiros.

Por outro lado, existem seis dimensões influenciadas pela acção do Estado: informação adequada, tempo excedente, instrumentos de trabalho e condições de vida, conhecimento e técnicas, espaço de vida defensável e

recursos financeiros. Nestas dimensões, as unidades domésticas podem aumentar o acesso pela acção comunitária, pela cooperação entre as unidades domésticas. Mas a melhoria do acesso a estas bases deve passar também por uma acção colectiva de reivindicações junto do Estado para melhorar as condições de acesso. Isto implica ao mesmo tempo que o combate à pobreza “exige a transformação do poder social em poder político e uma política capaz de transformar reivindicações políticas em direitos legítimos” (Friedmann, 1992: pp. 75).

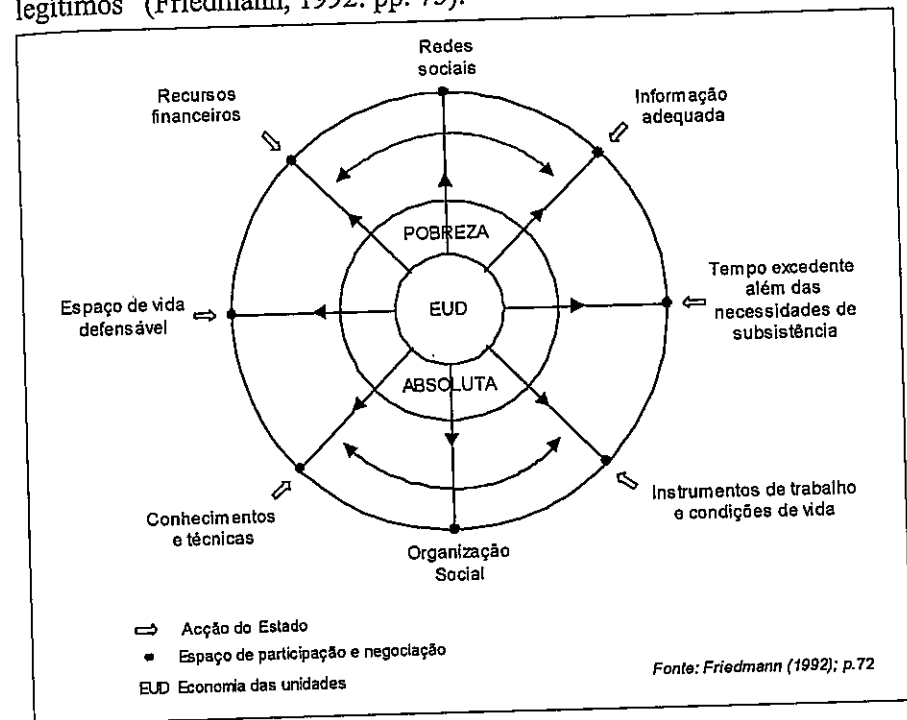


Figura 1. Pobreza como falta de acesso às bases do poder social

Um primeiro factor a destacar é o facto deste modelo reconhecer a pobreza – o (dis)empowerment – como um processo cumulativo e não como uma situação.

Além disso, põe a tónica nos activos – tendência registada na evolução conceptual da pobreza – e alarga a análise da pobreza em termos indirectos mostrando que existem meios, até aí não considerados, que são importantes para melhorar as condições de vida, como, por exemplo, as redes sociais.

Com efeito, a importância do capital social, definido como um meio para obter benefícios ou recursos adicionais através da pertença a uma rede ou estrutura social, é bastante enfatizada pelos pobres (Narayan, 2000). Estas redes, além de permitirem aos pobres satisfazerem as necessidades do dia-a-dia, são importantes, ou mesmo as únicas, redes de apoio, em contextos onde os programas formais de assistência e segurança são inexistentes ou não beneficiam os mais pobres<sup>2</sup>.

Por outro lado, este modelo realça a importância do capital social não só em termos de protecção mas também em termos de acção colectiva e assim como uma forma de *self-empowerment*.

No mesmo sentido, a tónica no acesso da unidade doméstica às bases do poder social implica uma acção de luta contra a pobreza de baixo para cima, baseada quer na acção da unidade doméstica individualmente considerada, quer na acção colectiva das várias unidades domésticas. Deste modo, é enfatizada a criação das condições de vida pelos próprios pobres ou a liberdade dos pobres levarem a vida que valorizam, melhorando o seu acesso aos activos.

### III. ESTRATÉGIAS DE LUTA CONTRA A POBREZA

*"Fortalecer os activos das pessoas e dar-lhes capacidade de lutar contra a pobreza deve ser o objectivo central da erradicação da pobreza."*  
(UNDP, 1997)

#### 1. Estratégias tradicionais de luta contra a pobreza

A constatação de que, longe de estar erradicado, o fenómeno da pobreza persiste e ganha "novas formas", deu uma nova visibilidade ao problema, pondo em causa as estratégias de luta contra a pobreza até aqui seguidas. O reconhecimento do falhanço destas estratégias levou à necessidade de repensar as estratégias à luz dos novos desenvolvimentos conceptuais.

Com efeito, o primeiro passo para conceber uma estratégia eficaz de luta contra a pobreza, é conhecer com profundidade a natureza, características e determinantes específicas da pobreza, e, para tal, é fundamental

<sup>2</sup> "Configuradora de direitos e obrigações recíprocos, a rede comunitária assume uma função de protecção social, particularmente importante em situações de grande incerteza, ao estabelecer um princípio de responsabilização colectiva assente em diversos mecanismos redistributivos e de entreaajuda" (Serrão, 1995: pp. 13).

considerá-la um fenómeno multidimensional, complexo e heterogéneo, não só económico mas também social, com causas ligadas às estruturas económicas, sociais e políticas.

Até aos anos setenta a pobreza foi, essencialmente, vista como um fenómeno unidimensional, resultante de falta de rendimento e, consequentemente, acreditava-se que bastava promover o crescimento económico, criando emprego e aumentando a produção de bens e serviços, para reduzir a pobreza.

Nos anos setenta, começou a surgir a percepção de que o crescimento por si só não tinha sido capaz de reduzir a pobreza. Surgiram, assim, duas novas abordagens para a redução da pobreza<sup>3</sup>: crescimento com redistribuição<sup>4</sup> e necessidades básicas<sup>5</sup> (UNDP, 1996).

Uma estratégia nacional de redução da pobreza deveria pois integrar três componentes: dar capacidades aos pobres para melhorarem as suas condições de vida, através da disponibilização de serviços sociais básicos; aumentar as suas oportunidades promovendo um crescimento que favorecesse o emprego; e para aqueles que ficassem de fora das oportunidades por incapacidade – idosos, crianças, deficientes – seria imprescindível estabelecer transferências directas para que pudessem ter uma vida digna – redes de segurança.

Não obstante o facto destas componentes incluírem várias dimensões de pobreza, a preocupação essencial era com o rendimento, o Estado era o interveniente principal e o fenómeno era tratado de forma homogénea. Este foi, na essência, o modelo prevalecte até ao início dos anos 90, ape-

<sup>3</sup> Considerava-se ainda, nesta altura, a necessidade de reduzir o forte crescimento populacional, visto como uma das causas da pobreza. Actualmente, ao contrário, a tónica é colocada no combate à pobreza como fundamental para reduzir o crescimento demográfico para níveis sustentáveis, tanto na vertente de aumento do rendimento, como na melhoria dos níveis educacionais da mulher e na diminuição da taxa de mortalidade infantil – "o Desenvolvimento é o melhor contraceptivo".

<sup>4</sup> Consideram-se, essencialmente, dois objectivos para o Estado no combate à pobreza: crescimento económico (aumentar o bolo) e redistribuição (distribuir o bolo mais equitativamente). Podem-se considerar três formas de redistribuição: redistribuição de rendimentos (com um sistema fiscal global e efectivamente progressivo e transferências directas para os pobres), redistribuição dos factores produtivos: terra e capital (que tem essencialmente a ver com as leis de propriedade e acesso ao crédito) e, em terceiro lugar, correcção de disparidades relativamente a um terceiro factor produtivo – o trabalho, melhorando a distribuição do capital humano (com a melhoria do acesso aos serviços de educação e saúde).

<sup>5</sup> Esta abordagem chama a atenção para o papel fundamental dos serviços públicos na redução da pobreza. A redução da pobreza passava, assim, por garantir determinados serviços básicos a que toda a população devia ter acesso: educação, água potável, saneamento e serviços de saúde.

sar do desenvolvimento conceptual que entretanto se foi desenrolando e a expansão do conhecimento empírico.

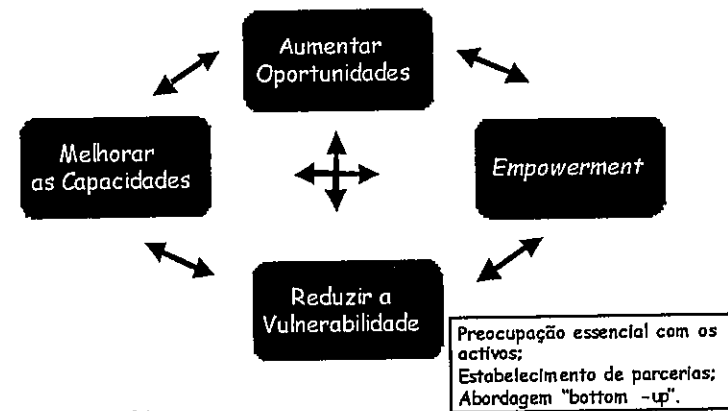
Hoje podemos apontar algumas críticas a esta abordagem que terão contribuído para o seu falhanço, como a confiança exclusiva no Estado como actor na luta contra a pobreza, o facto de não focar suficientemente as barreiras que os pobres enfrentam no acesso aos recursos e activos, e porque apesar de multidimensional não era integrada, e não promovia o envolvimento dos pobres como agentes na luta contra a pobreza, não considerando assim a complexidade, heterogeneidade e especificidade do fenómeno, indo mais ao encontro das manifestações da pobreza do que combatendo as suas causas.

## 2. A “introdução” do *empowerment* nas estratégias de luta contra a pobreza

No fim dos anos 90, foi desenvolvida uma série de estudos “*Consultations with the Poor*” para que se pudessem integrar as “vozes dos pobres – suas experiências, prioridades e recomendações” no Relatório de Desenvolvimento Mundial que o Banco Mundial estava a preparar para 2000 (World Bank, 2001b). Com base em oitenta e uma “Avaliações Participativas de Pobreza” (*Participatory Poverty Assessments*) conduzidas em 50 países, foi, assim, publicado pelo Banco Mundial um livro intitulado “Voices of the poor – Can anyone hear us” (Narayan, 2000) que explora as definições de pobreza pelos pobres documentadas nestes estudos.

Com base nos novos dados, recolhidos nestes e noutros estudos - que apontam, por exemplo, problemas de “governança”, a fraca capacidade institucional do Estado para uma eficiente prestação de serviços e distribuição dos recursos, o problema da vulnerabilidade e a falta de voz e poder dos pobres nas instituições estatais e na sociedade - o Banco Mundial, no Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001, alargou a “agenda” das estratégias de luta contra a pobreza, incluindo nomeadamente a promoção do *empowerment* e a redução da vulnerabilidade como duas componentes chave da estratégia de luta contra a pobreza.

A figura seguinte (Figura 2) demonstra esquematicamente as dimensões e principais preocupações de uma estratégia de luta contra a pobreza na actualidade.



Fonte: Pereira, 2001: pp. 14

Figura 2. Estratégia de Luta contra a Pobreza na Actualidade

A noção do *empowerment* como uma dimensão importante das estratégias de luta contra a pobreza, não é nova<sup>6</sup>, mas actualmente recolhe um consenso mais ou menos generalizado na literatura. O mesmo não se passando, diga-se, relativamente ao significado que lhe é atribuído.

O referido Relatório de Desenvolvimento Mundial 2000/2001, do Banco Mundial, este ano sobre a luta contra a pobreza, dedica uma das suas partes ao *empowerment* - incluindo nesta dois capítulos “Como tornar as instituições do Estado mais sensíveis aos pobres” e “Remoção de barreiras e fortalecimento das instituições sociais” - mas escusa-se conscientemente a defini-lo de uma forma clara<sup>7</sup> (World Bank, 2001a). No relatório final pode ler-se a seguinte formulação: “*Empowerment* significa aumentar a capacidade dos pobres de exercer influência sobre as instituições estatais que afectam as suas vidas, mediante o fortalecimento da sua participação na actividade política e no processo decisório local. E significa remover as barreiras políticas, jurídicas e sociais que se erguem contra cer-

<sup>6</sup> O paradigma de desenvolvimento mais centrado nas pessoas, que começou a emergir em meados dos anos 70, já apelava à participação e *empowerment* dos grupos vulneráveis.

<sup>7</sup> Durante a discussão electrónica sobre este relatório, que se seguiu à disponibilização de uma versão provisória do mesmo na internet, vários intervenientes sugeriram/reclamaram uma definição mais clara de *empowerment* e o então director da equipa que estava a preparar o relatório, Ravi Kanbur, justificou a opção da sua não definição como uma forma de não restringir o seu significado. “Em vez disso (de definir), preferimos pensar no *Empowerment* como sendo um amplo cabeçalho sob o qual se consideram um número de factores institucionais estatais e não estatais subjacentes à pobreza e à redução da pobreza” (Kanbur, 2000).

tos grupos e reforçar os activos dos pobres a fim de habilitá-los a ingressar efectivamente nos mercados” (World Bank, 2001a: pp.39).

Para a OCDE, o *empowerment* é o aumento das capacidade dos pobres (homens e mulheres) para influenciar os processos sociais e políticos que afectam as suas vidas (OECD, 2001). “Dependendo das condições prevalentes, os pobres podem exercer os seus direitos humanos e mobilizar-se para o *self-empowerment*” (OCDE, 2001: pp. 35).

O PNUD, referindo-se ao poder económico, político e social, fala em expansão das oportunidades através das quais os pobres podem fazer mais por eles próprios (UNDP, 1998a). “O *empowerment* depende da expansão das capacidades dos indivíduos – expansão que envolve um alargamento das escolhas e, portanto, um aumento da liberdade. (...) O *empowerment* tem uma conotação adicional – que no seu dia-a-dia as pessoas possam participar em, ou apoiar, tomadas de decisão que afectem as suas vidas” (UNDP, 1996: pp. 55).

Podemos, assim, considerar o *empowerment* como significando um aumento das capacidades que permita aos pobres melhorarem as suas condições de vida e de existência, e sair da pobreza. Os activos de uma maneira geral – incluindo os sociais e políticos – são fundamentais neste contexto. Nesse sentido, o *empowerment* traduz-se numa melhoria de acesso aos recursos e activos, conduzindo a uma maior confiança e autonomia, maior “controlo” dos seus modos de vida e influência na tomada de decisões que os afectem.

O acesso a estes activos – físicos, humanos, financeiros, sociais, políticos e naturais - e o seu controlo são determinados pelo contexto institucional, nomeadamente pelas relações de poder e normas legais e sociais, que muitas vezes configuram barreiras (ou oportunidades) de acesso para os pobres. Daí que sem mudar as instituições – ou as relações de poder institucionalizadas - os pobres continuarão a ser discriminados no acesso aos activos e em todas as decisões de alocação de recursos, e não conseguirão sair da situação de pobreza em que se encontram.

Como estratégia de luta contra a pobreza, o *empowerment* “ataca” directamente as causas mas, ao mesmo tempo, é um fim em si mesmo; permite que os pobres “tomem a liderança, exerçam a sua voz, actuem em defesa dos seus próprios interesses e moldem os seus destinos através de processos democráticos e instituições que mobilizam e canalizam a participação” (Halvorson-Quevedo e Schneider, 2000: pp. 16).

Num contexto de direitos garantidos de igualdade de oportunidades

(legalmente estabelecidos e protegidos) é fundamental também o *empowerment* psicológico, uma vez que o indivíduo ao ganhar confiança em si e nas suas capacidades, pode mobilizar-se para ultrapassar as barreiras no acesso aos activos, agindo como um requerente legítimo de direitos. Isto significa que o *empowerment* é um processo endógeno, que pode ser individual ou colectivo, para o qual os agentes externos apenas podem contribuir criando um ambiente que lhe seja favorável e actuando como catalisadores do processo (Sen, 1997).

### 3. A promoção do *empowerment*

Tendo em conta o que foi exposto, podemos identificar vários elementos que deveriam compor uma estratégia de redução da pobreza, na sua vertente de promoção do *empowerment*.

Um desses elementos será uma acção sobre o enquadramento institucional e legal, não só para eliminar as barreiras que dificultam a participação dos pobres nos processos de decisão e no acesso aos activos, mas também para criar condições que favoreçam essa participação, mesmo que isso implique, numa primeira fase, o estabelecimento de medidas de discriminação positiva a favor de grupos desfavorecidos, nomeadamente as mulheres e certos grupos étnicos. Está claro que tal não é uma condição suficiente, uma vez que as instituições informais, que afectam o acesso dos pobres aos activos e perpetuam as situações de pobreza, normalmente não se alteram com a mesma rapidez de uma legislação, muitas vezes insuficientemente implementada.

Neste contexto, a informação é um instrumento de poder muito importante. Assim, o acesso à informação deve ser promovido uma vez que esta aumenta, de facto, as escolhas dos pobres e as suas oportunidades, mas também dá a possibilidade de conhecer e reivindicar direitos, e exercer pressão sobre as instituições, nomeadamente as públicas, no sentido de uma maior transparência e uma governação mais participada que proteja os seus interesses de forma efectiva e que seja responsável perante os pobres<sup>8</sup>.

Com efeito, nos relatos dos pobres nos *assessments* participativos conduzidos pelo Banco Mundial, embora seja reconhecida a importância dos

<sup>8</sup> Uma boa forma de aumentar as capacidades (políticas) dos pobres seria assim, por exemplo, o estabelecimento de uma rede de serviços de ajuda legal que informasse a comunidade dos seus direitos protegidos por lei (Moore e Putzel, 1999).

bens e serviços públicos, o Estado e as instituições estatais são vistas como ineficazes, inacessíveis e corruptas. Estas instituições “não só falham em fornecer os serviços, elas retiram poder aos pobres, e silenciam-nos pela humilhação, exclusão e corrupção” (Narayan, 2000: pp. 109).

O *empowerment* asseguraria assim um melhor desempenho do Estado na promoção das oportunidades, capacidades e segurança – os outros três elementos fundamentais na estratégia de redução da pobreza. Encontram-se, aliás, vários exemplos documentados sobre a relação positiva entre governação participativa e redução da pobreza (UNDP, 2001a; Schneider, 1999). Há aqui uma relação de duplo sentido, o *empowerment* dos grupos desfavorecidos pode levar a uma melhoria da acção do Estado na luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, o Estado é um actor importante na criação de um ambiente que promova o *empowerment* destes grupos<sup>9</sup>.

A descentralização do poder de decisão e execução tem sido defendida como uma forma de melhorar a governação. Com efeito, a descentralização, além de ser uma forma de devolver poder às instituições locais, pode ser uma forma de envolver as populações na resolução dos seus problemas, aumentar o seu empenho e criar novos fóruns de discussão onde se possam encontrar soluções criativas e participativas para a luta contra a pobreza. Ao mesmo tempo, podem-se encontrar formas comunitárias de prestação de serviços, em que as pessoas poderiam contribuir com tempo e trabalho para o desenvolvimento local, colmatando assim a insuficiência de recursos externos e envolvendo e responsabilizando todos.

No entanto, a descentralização tem encontrado dois proeminentes obstáculos: as estruturas centrais de poder são relutantes em devolver/transferir poder e recursos, e as elites locais tendem a dominar as estruturas descentralizadas, impedindo a participação dos segmentos mais pobres (Osmani, 2000; UNDP, 1998a).

As elites locais são, assim, também vistas pelos pobres como parte do problema. “A elite local e os líderes locais funcionam como guardiões à assistência fornecida pelo Estado, ou desviando os recursos para seu próprio usufruto ou aumentando o seu poder sobre os pobres, tornando-se seus distribuidores de recursos” (Narayan, 2000: pp. 270). As estratégias de descentralização que não têm em conta o poder destas elites<sup>10</sup> são ineficazes na integração dos interesses dos mais pobres.

<sup>9</sup> O modelo de (dis)empowerment sistematizado por Friedmann ilustra bem esta relação.

<sup>10</sup> Apesar de se considerar que as elites podem ser um “obstáculo” na luta contra a pobreza, uma vez que estas são muitas vezes insensíveis aos problemas dos mais pobres e o que podem

Um estudo recente sobre descentralização em vários países verificou que na generalidade dos casos, nomeadamente os africanos, a descentralização teve um impacto reduzido tanto na participação dos pobres como na melhoria de diversos indicadores socioeconómicos, em particular crescimento, equidade e desenvolvimento humano (Crook e Sverisson, 2001). Para que a descentralização tenha efeitos positivos sobre os pobres é necessário que se inicie, ao mesmo tempo, ou que se tenha iniciado um processo de *empowerment* dos grupos mais desfavorecidos, com o apoio das estruturas centrais de poder.

O *empowerment* dos pobres exige também que se promova a sua participação e organização em associações, movimentos e partidos de forma a fortalecer o seu capital social<sup>11</sup>. A capacidade de organização local é essencial, não só para mobilizar recursos na resolução de problemas comuns, melhorando o seu acesso aos activos, mas também porque a probabilidade das suas vozes serem ouvidas é maior.

Por outro lado, uma estratégia de redução da pobreza que tenha em consideração a necessidade e importância do *empowerment* promove a participação dos pobres, e das suas organizações comunitárias, na concepção e implementação das estratégias. “A colocação das iniciativas locais e da acção comunitária no centro das estratégias de erradicação da pobreza é o único caminho a tomar, apesar de difícil, para garantir que essas estratégias são centradas nas pessoas” (UNDP, 1997: pp. 97).

A capacidade dada aos pobres de identificarem os obstáculos locais, desenham e implementarem os programas e controlarem os resultados dá resposta à necessidade de uma abordagem que considere a heterogeneidade, é normalmente mais eficaz porque os pobres conhecem melhor as condições locais e mais eficiente porque conduz à apropriação das estratégias (*ownership*) e assim a um maior empenho. Estes métodos participados permitem encontrar soluções de redução da pobreza mais adequadas e sus-

entender que um ganho para os mais pobres implica sempre uma perda para elas, a literatura recente tem apontado alguma evidência de que estas ideias podem ser maleáveis, e de que, com os argumentos “correctos”, as elites podem de facto ser mobilizadas na luta contra a pobreza (Hossain e Moore, 1999; Moore e Putzel, 2001; White e Killick, 2001).

<sup>11</sup> Neste sentido os dois tipos de capital social identificados por Narayan são importantes: um “horizontal” que liga as pessoas dentro do grupo social e um “vertical” que liga as pessoas entre diferentes grupos sociais (Narayan, 1999). Ambos são fundamentais num contexto de *empowerment* e estão positivamente associados com o consumo doméstico, a acumulação de activos e o acesso ao crédito das famílias (World Bank, 2001a).



tentáveis; existem numerosos exemplos empíricos que confirmam esta realidade (UNDP, 2001a; World Bank, 2001a).

A promoção do *empowerment*, na medida em que efectua o envolvimento dos pobres, assegura a especificidade da acção de luta contra a pobreza e vai de encontro às causas específicas da pobreza que variam de grupo para grupo.

Por outro lado, o *empowerment* na procura de soluções locais para reduzir a pobreza, e sendo um processo endógeno, não tem necessariamente de levar à adopção de um modo de vida imposto, nem de destruir todas as instituições e práticas tradicionais, embora o objectivo último seja o de modificar aquelas que impõem barreiras no acesso aos activos e na afirmação de determinados grupos desfavorecidos.

“Se um modo de vida tradicional tem de ser sacrificado para escapar-se da pobreza devastadora ou da longevidade minúscula (que é como vivem muitas sociedades tradicionais há milhares de anos), então são as pessoas directamente envolvidas que têm de ter a oportunidade de participar da decisão do que deve ser escolhido” (Sen, 1999: pp. 47). É claro que existe, como expõe Amartya Sen, um conflito real entre “(...) o valor básico de que se deve permitir às pessoas decidir livremente que tradições elas desejam ou não seguir (...)” e “(...) a insistência em que as tradições estabelecidas sejam seguidas (haja o que houver) (...)” (Sen, 1999: pp. 47).

Um dos problemas é que, muitas vezes, a insistência na manutenção das instituições e práticas tradicionais provém daqueles que mais têm a ganhar com ela. Assim, o *empowerment* pode, ao dar poder aos grupos mais desfavorecidos, levar, através de uma escolha informada e consciente, ao fim de determinadas práticas e instituições que, mantidas em nome da tradição e da cultura (como se esta fosse estática), infligem um sofrimento humano inaceitável.

Em última análise o *empowerment* permite que as pessoas, utilizando a expressão de Amartya Sen, “levem o tipo de vida que têm razão para valorizar” (Sen, 1999, pp. 109), de um modo corrente/aceite na sociedade, o que constitui o objectivo último de uma estratégia de redução da pobreza.

Em contextos de fraqueza institucional do Estado o *empowerment* é mesmo um elemento absolutamente fundamental, não só porque resolve problemas que o Estado é incapaz de resolver como também obriga à existência de estruturas estatais e públicas mais capazes, mais transparentes e

mais responsáveis, melhorando o papel do Estado como actor – também fundamental - na luta contra a pobreza.

Pelo que ficou exposto, o *empowerment* é hoje defendido como um dos elementos que compõem a actual estratégia de redução da pobreza, que se pretende integrada. De facto, o *empowerment* é importante para a criação de oportunidades, promoção das capacidades e redução da vulnerabilidade dos pobres, e ao mesmo tempo estes elementos são importantes, ou mesmo fundamentais, para o processo de *empowerment* dos pobres.

#### IV. A IMPORTÂNCIA DO EMPOWERMENT EM CONTEXTOS AFRICANOS

*“A Pobreza em África é mais do que um fenómeno individual. É também um fenómeno social e político (...)”*

(World Bank, 2000)

##### 1. As causas da pobreza em África

Os resultados da luta contra a pobreza na África Subsariana têm sido desanimadores - quase todos os indicadores de pobreza se encontram piores que a média do conjunto dos Países em Desenvolvimento (Quadro 1).

Quadro 1. Indicadores de Pobreza como Privação de Capacidades

Indicadores	África Subsariana	PVD
Pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos (em % da população total) 1998	34,6	14,3
Taxa de analfabetismo (% de adultos) 1998	40,6	27,6
População sem acesso a água potável (em %) 1990/98	46	28
População sem acesso a serviços de saúde (em %) 1990/95 *	47	20
População sem acesso a saneamento (em %) 1990/98	52	56
Crianças com peso deficiente menores de 5 anos (em %) 1995/00	30	27
Índice de Pobreza Humana (valor em %) 1997 **	40,6	27,7

Fonte: UNDP, 2000a e 2001b; \*UNDP, 1998b; \*\*UNDP, 1999.

Além disso, alguns indicadores de pobreza na África Subsariana pioraram ou estagnaram: o número de pobres, medido pela população que vive com menos de \$1 dólar por dia, aumentou, entre 1987 e 1998, de 217,2 milhões (46,6%) para 301,6 milhões (48,1%), a esperança de vida diminuiu, entre 1992 e 1999, de 50 para 47 anos e a percentagem de crianças com menos de cinco anos mal nutridas (medida pela baixa altura para a idade) aumentou, entre 1980 e 1997, de 37% para 39% (World Bank, 2001b;

White e Killick, 2001). Este fenómeno tem sido apelidado de “africanização” da pobreza global (White e Killick, 2001).

Reconhecem-se as sérias dificuldades encontradas pelos países africanos no combate à pobreza, que devem ser enquadradas num contexto mais vasto das dificuldades de desenvolvimento com que estes países se têm deparado. “A luta contra a pobreza não é um mero programa ou projecto. Está no centro do problema de desenvolvimento em África na era da Globalização” (White e Killick, 2001: pp. 95).

Estes países têm enfrentado problemas relacionados com: dívida externa, diminuição da ajuda, marginalização nos fluxos de investimento externo e de comércio, conflitos internos violentos que destruíram ou desorganizaram não só as infra-estruturas e o sistema produtivo como a própria organização social, condições naturais adversas - secas e/ou inundações que levaram a crises económicas, taxas de crescimento populacionais maiores que o crescimento do produto nacional, défice institucional e administrativo que impossibilitou a implementação e concepção de políticas apropriadas, degradação ambiental, escassez de recursos, falta de informação sobre a pobreza, práticas de clientelismo que impedem a aplicação e distribuição dos recursos do Estado onde estes são mais necessários e corrupção generalizada aos diversos níveis - desde os políticos aos funcionários públicos.

Em “African Poverty at the Millenium”, White e Killick apresentam uma síntese das dimensões e causas da pobreza em África, bem como das importantes alterações<sup>12</sup> que se têm verificado, com reflexo na natureza da pobreza. Os autores identificam assim algumas categorias que consideram úteis na análise da pobreza: pobres temporários / pobres crónicos, pobres / indigentes, pobres dependentes / pobres economicamente activos; apontam ainda diferentes tipos de pobreza, como pobreza rural e urbana, pobreza baseada no género e na etnia, pobreza ligada à localização remota ou residência em regiões pobres, pobreza ligada à insegurança alimentar e novos pobres - por exemplo, antigos funcionários públicos (White e Killick, 2001).

<sup>12</sup> Algumas das alterações apontadas são: crescente urbanização da pobreza, efeitos devastadores da SIDA, erosão das tradicionais redes de segurança, o próprio crescimento da pobreza, diversificação dos modos de vida, intensificação da ligação entre pobreza e degradação ambiental, efeitos desastrosos e devastadores da guerra e conflitos civis.

A conclusão óbvia é de que estamos perante um problema complexo de natureza multifacetada, de grande heterogeneidade, com variações entre e “intra” países, onde os factores sociais e políticos (que variam) desempenham um papel fundamental. O quadro seguinte apresenta uma síntese das causas de pobreza encontradas pelos autores referidos.

Quadro 2. As Múltiplas Causas da Pobreza

	Interactiva	Primária	Próxima
<b>A. Económicas</b>			
1. Baixo crescimento/productividade	→←		√√
2. Criação lenta de emprego / intensidade de capital			√√
3. Activos produtivos inadequados			√
4. Instabilidade Macro e de Mercado			√
5. Falhas do Mercado	→←		√√
6. Desigualdades no rendimento e na riqueza			√√
7. Globalização, ajustamento			
<b>B. Situacionais</b>			
1. Localização (distância/isolamento, região pobre, etc.)	→←	√	√√
2. Degradação ambiental	→←		√√
3. Propensão para choques (desastres, SIDA)			
<b>C. Sociais e Demográficas</b>			
1. Composição do agregado familiar	→←	√	
2. Capital humano pobre; serviços sociais deficientes	→←		√√
3. Dependência (invalidez, etc.) e redes de segurança tradicionais fracas	→←		√√
4. Enviesamento de género			
5. Estruturas sociais indutoras da pobreza		√√	
<b>D. Políticas</b>			
1. Guerra, instabilidade, deslocação	→←		√√
2. <i>Disempowerment</i> , exclusão social			√√
3. “Falhas do Governo”		√√	

Fonte: White e Killick, 2001: pp. 28

As causas da pobreza são classificadas em três grupos: 1) factores interactivos: aqueles que são tanto causas como consequências da pobreza; 2) causas primárias: os factores fundamentais enraizados que causam a pobreza; 3) causas próximas: causas da pobreza que são elas próprias resultados de causas mais profundas. A importância relativa de cada uma das causas é assinalada com o nº de vistos (√), sendo que três indicam o maior nível de importância (White e Killick, 2001).

Embora uma análise detalhada do quadro fosse extremamente interessante, aqui sublinharemos apenas alguns factores que consideramos relevantes no contexto do presente trabalho.

Em primeiro lugar, destacamos a importância atribuída às “falhas do Estado” e à estrutura sociais perpetuadoras da pobreza, como causas profundas enraizadas da pobreza – as causas primárias.

Em segundo lugar, a classificação de factores económicos, aos quais é atribuída a mais alta importância, que, sendo fundamentais, são classificados como causas próximas, assim como o são o capital humano insuficiente ou a guerra e a exclusão social; ora a razão para esta classificação é a de que estes factores são o resultado em grande parte de “falhas do Estado” e das próprias estruturas sociais. Isto não quer dizer, que não se possa actuar directamente sobre as causas próximas - até porque ao terem consequência benéficas sobre a pobreza podem induzir transformações fundamentais - mas “as melhorias fundamentais e duradouras da situação da pobreza exigirão mudanças mais profundas”(White e Killick, 2001: pp. 31).

Por último, destacamos a interacção entre a pobreza e as suas causas, também representada no quadro. Este factor chama a nossa atenção para aquilo que normalmente se designa de “armadilha da pobreza” mas também para a possibilidade de um círculo virtuoso de melhoria.

Como os próprios autores reconhecem, a classificação apresentada pode colocar alguns problemas, nomeadamente o facto de poder ser considerada demasiado subjectiva, o de não incluir factores históricos<sup>13</sup>, e de, em todo o caso, dada a heterogeneidade das situações de pobreza, as causas assumirem níveis de importância diferentes em cada uma dessas situações. No entanto, não deixa de ser uma base útil de análise, a partir da qual faremos a defesa do *empowerment* como estratégia de luta contra a pobreza.

## 2. Argumentos para a defesa do *empowerment* em contextos africanos

Tendo em conta tudo aquilo que foi exposto, a importância do *empowerment* em contextos africanos assenta em três elementos já identi-

<sup>13</sup> Os autores defendem esta não inclusão pelo interesse de uma abordagem pragmática. Embora os factores históricos tenham tido, de facto, influência na situação em que estes países se encontram, não são passíveis de mudança (White e Killick, 2001).

ficados: as “falhas do Estado”, os factores socio-institucionais que perpetuam a pobreza e a heterogeneidade da pobreza no continente africano.

Em primeiro lugar, podemos apontar como uma falha do Estado na luta contra a pobreza a ausência de um quadro estável favorável ao crescimento – nas últimas duas décadas mais de metade dos países africanos envolveram-se em conflitos. Se bem que existem diferentes causas subjacentes aos conflitos em África, considera-se que um dos elementos que poderá aumentar o risco de violência é a ausência de direitos democráticos e o facto dos recursos estatais serem utilizados em benefício de quem está no poder, em detrimento do bem estar da população em geral. Ora, isto cria de facto um incentivo para uma luta violenta pelo poder estatal.

Uma outra falha do Estado está no desvio dos recursos estatais, assim como na pobre prestação dos serviços sociais e enviesamento na sua distribuição – ligados a práticas de corrupção e clientelismo. Com efeito, verifica-se que, em grande parte dos casos, as elites governantes (nacionais e locais) não são responsáveis perante, nem protegem, a maioria da população.

O *empowerment* obriga a uma maior responsabilidade, eficiência e transparência na alocação dos recursos, assim como a uma governação melhor e mais participativa que tenha em conta o bem estar geral da população, eliminando assim um dos incentivos para o conflito violento, melhorando, ao mesmo tempo, a prestação dos serviços sociais e a utilização/distribuição dos recursos estatais.

Por outro lado, se as instituições estatais são “fracas”, como é o caso em grande parte de África, então a prestação de serviços sociais é necessariamente melhor se controlada e implementada pelos beneficiários ou agências autónomas. Aliás, existe evidência empírica que confirma que os mecanismos de prestação de serviços baseados na comunidade têm menos problemas do que aqueles que não envolvem a comunidade (World Bank, 2000).

Um terceiro factor relacionado com as “falhas” do Estado, tem a ver com a ausência de uma estratégia integrada e participada de redução da pobreza ou falta de vontade política para a implementar. Em África, a prática do estabelecimento participado de objectivos de redução da pobreza está ainda muito longe de ser uma realidade. Embora 73% dos países africanos tenha planos de luta contra a pobreza, ou pelo menos, integre este objectivo nos planos nacionais e 82% destes países tenha estimativas de pobreza, apenas 42% tem objectivos específicos definidos para a redução

da pobreza (UNDP, 2000b). Acresce, ainda, que estes objectivos centram-se essencialmente na dimensão rendimento. Daí que se possa afirmar que a retórica da maior parte dos países africanos em assumir um compromisso firme de reduzir a pobreza não tem passado para a prática - existem apenas intenções mais ou menos vagas para reduzir a pobreza e não planos estruturados e abrangentes para o conseguir. Um sinal de mudança favorável recente são os conhecidos Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza<sup>14</sup>.

Daí que o *empowerment*, ao fazer dos pobres requerentes legítimos de direitos e ao permitir a sua participação nos órgãos de tomada de decisão, pode pressionar a execução e implementação de estratégias de redução da pobreza. Além disso, a sua participação na concepção das estratégias torna-as, pelo menos em princípio, mais eficazes.

Por outro lado, a análise da pobreza, a identificação dos pobres, o levantamento das suas condições de vida e o estudo das determinantes da pobreza foram dificultados pela escassez de informação abrangente e com qualidade<sup>15</sup>.

De facto, muita da informação sobre a pobreza só começou a ser sistematicamente recolhida depois do início dos anos noventa. No Relatório de Desenvolvimento Mundial de 1990, África era a região com informação mais fraca ao nível do bem estar e pobreza - apenas 6% da população africana estava coberta nas estatísticas nacionais então disponíveis; em 2000 esta informação abrangerá dois terços da população (World Bank, 1999). Esta falta de informação prejudicou a possibilidade de realizar um *targeting* eficaz - isto é, intervenções dirigidas aos grupos mais desfavorecidos

Um *targeting* eficaz é necessário, por um lado, porque em países de

<sup>14</sup> Os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza ("*Poverty Reduction Strategy Papers*") actualmente exigidos pelo Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional para accionar o processo de redução da dívida ligada à iniciativa para os países fortemente endividados, e que são também elementos chave para o acesso a uma série de empréstimos, com condições favoráveis, das instituições de Bretton Woods, vão exactamente no sentido de assegurar a escolha de um quadro de redução da pobreza adequado ao país, com a vantagem de afastar a aplicação de modelos impostos de redução da pobreza. Alguns dos princípios subjacentes a estes documentos são: a condução pelo país, a promoção de processos participativos, uma abordagem integrada, perspectiva de longo prazo e orientação para os resultados.

<sup>15</sup> Por exemplo, o facto de haver pouca informação aprofundada sobre a pobreza rural dado o isolamento do mundo rural, aliada ao facto dos governos estarem mais inclinados para satisfazer as populações urbanas devido ao seu poder político, entre outros factores, levou a que se desenvolvessem, em muitos países, programas de redução da pobreza dirigidos apenas aos pobres urbanos, deixando de parte a maior parte da população pobre que vive nas zonas rurais (Opio, 1998).

baixo rendimento os recursos são escassos e, por outro lado, para que não haja riscos de apropriação inadequada dos fundos. O objectivo é maximizar os benefícios para os pobres com um dado montante restrito de recursos, sendo necessário, em consequência, ter informação para identificar correctamente os pobres e ter organismos eficazes para chegar a eles, obviando os problemas de desvio de fundos. Esta falta de informação sobre a pobreza e fraqueza institucional, ligada ainda ao facto da maior parte da população ser pobre, tem dificultado a implementação bem sucedida de estratégias dirigidas.

Embora a informação disponível sobre a pobreza em África tenha aumentado consideravelmente, os diversos mecanismos de *targeting* existentes incluem custos administrativos, de incentivo e políticos, que, muitas vezes, não podem ser suportados nestes países. Por essa razão, e considerando que para funcionarem estes esquemas devem ter em conta o contexto político e social local, os mecanismos usados devem apoiar-se, ao máximo, nas organizações locais, incluindo-as no desenho, implementação e acompanhamento dos programas. Uma razão também para a defesa do *empowerment*, uma vez que é necessária a participação e organização dos pobres nestas organizações.

A própria escassez de recursos deveria criar um incentivo para o apoio à resolução dos problemas pela comunidade, isto não só porque esta implica normalmente um ataque mais eficaz às causas da pobreza, como porque potencia os recursos existentes na comunidade e toma em consideração as estratégias de sobrevivência prosseguidas.

Uma segunda ordem de problemas tem a ver com os factores socio-institucionais que perpetuam a pobreza, visíveis pela persistência, e até aumento, da desigualdade. Encontramos, por um lado, grandes desigualdades de rendimento - África é a 2ª região com maior desigualdade de rendimento<sup>16</sup> e, por outro lado, desigualdade no acesso aos recursos e activos, ligada à discriminação contra grupos "marginalizados" por razões de género, idade, deficiência, classe ou etnicidade.

Uma grande desigualdade inicial diminui o impacto do crescimento

<sup>16</sup> De acordo com o Banco Mundial, se ajustarmos as diferenças na recolha dos dados, a desigualdade em África é maior do que em qualquer outra região. De facto, em África os inquéritos aos agregados familiares medem a desigualdade usando o consumo, enquanto que a maior parte dos inquéritos noutras regiões usam o rendimento - sem ter em conta esta diferença obteríamos, nos anos 90, um coeficiente de Gini em África de 0,45, abaixo do obtido na América Latina que é 0,49; ajustando a diferença, o coeficiente de Gini em África é de 0,51, acima do valor obtido na América Latina (World Bank, 2000).

sobre a pobreza. Os resultados de alguns estudos indicam que em países com baixa desigualdade, um crescimento do PIB de 10% está associado com uma diminuição de 8% na pobreza medida pelo rendimento, comparada com uma diminuição de 5,5% em países com grande desigualdade (White e Killick, 2001: pp. 33).

Por outro lado, a evidência empírica recente indica que uma grande desigualdade inicial pode reduzir o potencial de crescimento de uma economia. “Sociedades desiguais são mais susceptíveis a dificuldades na acção colectiva, possivelmente reflectidas em instituições disfuncionais, instabilidade política, uma propensão para políticas populistas de redistribuição ou maior volatilidade política, e tudo isto pode reduzir o crescimento” (World Bank, 2001a: pp. 56).

Se considerarmos que o crescimento é uma necessidade em muitos destes países para gerar recursos adicionais para a luta contra a pobreza, a diminuição da desigualdade é essencial.

Estas desigualdades são em muitos casos determinadas pelo contexto social, institucional e político e pela própria localização geográfica, daí que só com o *empowerment* dos grupos mais desfavorecidos estas poderão diminuir. Assim, o *empowerment* permitiria alterar as estruturas sociais que perpetuam a pobreza – uma das suas causas primárias.

Com uma governação mais participada e mais responsável, o Estado pode melhorar a situação de desigualdade usando o poder redistributivo da despesa orçamental e através de várias formas de reforma agrária – tomando atenção para que estas não minem a estabilidade social e política, ou seja, tentando reunir consensos o mais alargados possível entre os vários actores implicados para a realização das reformas, e promovendo ao mesmo tempo o crescimento económico.

Aquilo que se tem verificado em África é que existe uma profunda desigualdade na distribuição das despesas sociais, os grupos com maior rendimento recebem mais do que os pobres e o acesso à educação, saúde e água potável continua enviesado a favor dos mais ricos, das zonas urbanas e dos rapazes (World Bank 2000; White e Killick, 2001). O Estado pode promover o *empowerment* melhorando a distribuição das despesas sociais e o *empowerment* dos grupos desfavorecidos pode “obrigar” o Estado a uma melhor distribuição.

Por outro lado, como já foi referido, o Estado pode criar um quadro legal favorável, usando mecanismos até de discriminação positiva, para a

eliminação das barreiras sociais e institucionais dos grupos desfavorecidos no acesso aos activos.

No entanto, a acção do Estado não é suficiente para mudar as práticas e instituições enraizadas nas comunidades que perpetuam as desigualdades e marginalizam determinados grupos em razão do género, classe/ocupação, idade ou etnia. Esta transformação dependerá do sucesso do processo de *empowerment* dos grupos mais desfavorecidos, ou seja, o *empowerment* é um elemento essencial para transformar as estruturas que perpetuam a pobreza destes grupos e conduzir a uma melhoria sustentável e duradoura nas suas condições de vida.

Apesar de podermos identificar outros grupos contextualmente desfavorecidos, as mulheres são um grupo que merece especial atenção nos contextos africanos. “As normas e valores costumeiros baseados no sexo podem levar a desigualdades políticas, jurídicas, económicas e educacionais que perpetuam para a mulher a falta de acesso aos recursos, controle sobre as decisões e participação na vida pública”<sup>17</sup> (World Bank, 2001a: pp. 118). A preocupação cada vez maior com o *empowerment* das mulheres prende-se não só pela grande desigualdade observada, e portanto com a melhoria das suas condições de vida, mas também pelo impacto que tem nas suas famílias e na sociedade em geral.

Com efeito, além do seu importante papel produtivo<sup>18</sup>, são as mulheres

<sup>17</sup> Em quase toda a África encontram-se normas e práticas de discriminação das mulheres, mesmo quando legalmente os direitos da mulher são reconhecidos. Nalgumas áreas do Chad, da Guiné, do Togo, da Nigéria, do Quénia e da Zâmbia, por exemplo, as mulheres não podem possuir terra, e só podem obter direitos para cultivar a terra se tiverem o consentimento dos homens – do marido, irmão ou cunhado; noutros casos, as mulheres não podem herdar, ou não lhes são reconhecidos direitos na alocação de terra comunitária. Em áreas da Suazilândia, os únicos activos que as mulheres podem possuir são galinhas. Noutros países como a Tanzânia e o Uganda, o pagamento do dote leva a que o homem considere sua propriedade a mulher, assim como toda a sua produção (World Bank, 2000). As mulheres são desfavorecidas numa série de outros aspectos, nomeadamente no acesso à educação, à saúde, ao crédito, à tecnologia, à informação e na participação política (White e Killick, 2001).

<sup>18</sup> Várias análises têm demonstrado que os países que investem na educação das raparigas têm taxas mais altas de crescimento económico. “Uma análise procedente do Quénia parece indicar que, se as agricultoras receberem a mesma educação e os mesmo recursos dados aos homens, a colheita pode aumentar nada menos do que 22%. A análise de dados de pesquisas realizadas no Burkina Faso parece indicar que a produção agrícola poderia ser aumentada em 6-20% mediante uma alocação mais equitativa de recursos produtivos entre agricultores de ambos os sexos” (World Bank, 2001a: pp. 119). Também nas áreas urbanas as mulheres têm assumido cada vez mais o papel de sustento da família, uma vez que os homens não conseguem encontrar emprego adequado (White e Killick, 2001).

as responsáveis pela geração e criação dos filhos. Uma melhoria nas condições de vida da mulher, tanto ao nível do rendimento como na educação e saúde, tem assim um efeito multiplicativo nos filhos – melhor nutrição, melhor acesso à saúde, menor mortalidade e morbidade, maior desenvolvimento cognitivo e normalmente melhor acesso à educação (World Bank, 2001a).

Por outro lado, a promoção do *empowerment* das mulheres, nomeadamente através da melhoria no acesso à educação e informação, está associada a menores taxas de fertilidade - as mulheres casam mais tarde e têm acesso a métodos contraceptivos modernos (White e Killick, 2001).

Consideremos por fim a SIDA que tem tido um efeito devastador em África- 70% da população infectada vive na África Subsariana (World Bank, 2001b). O acesso à educação formal pode ter um efeito positivo para combater este flagelo. Estudos realizados recentemente, com base em inquéritos realizados em 32 países, encontraram entre as mulheres que não têm acesso à educação uma proporção 4 vezes maior de mulheres que acreditam que não há forma de evitar a SIDA (Watkins, 2000). Também aqui o *empowerment* das mulheres teria um efeito extremamente positivo – não só pela informação mas pela possibilidade de tomada de decisão – ganho de capacidade/poder, ou seja, maior controlo sobre as decisões que afectam a sua vida; de notar que as raparigas adolescentes em África têm cinco vezes maior probabilidade de serem infectadas do que os rapazes (Watkins, 2000).

Em terceiro lugar consideremos a heterogeneidade do continente africano. Uma estratégia de redução da pobreza tem de ter em conta as especificidades de cada país, região ou comunidade aos mais diversos níveis – organização política, económica e social, cultura, história, demografia, geografia, recursos disponíveis – e, em especial, considerar o contexto institucional em que a pobreza se insere. O *empowerment* pela participação e envolvimento na resolução dos problemas assegura a especificidade da luta contra a pobreza e daí que, também por isso, seja um elemento fundamental das estratégias de luta contra a pobreza em contextos africanos.

O *empowerment* é, por tudo o que foi exposto, um elemento fundamental nas estratégias de luta contra a pobreza em África – o que não significa que seja uma condição suficiente. É necessário o estabelecimento de estratégias integradas que incluam também a criação de oportunidades, a promoção das capacidades e a redução da vulnerabilidade, e que consigam reunir o maior número possível de actores – sejam eles públicos, privados

ou do terceiro sector, aos mais diversos níveis (internacional, nacional, regional e local), no apoio ao combate àquele que se considera hoje um dos maiores flagelos da humanidade: a pobreza.

Um último argumento de força na defesa do *empowerment*: “Se a qualidade da nossa existência significa mais do que a quantidade do que consumimos e possuímos, então uma preocupação com o desenvolvimento tem de ser certamente uma preocupação com um processo que expanda as capacidades das pessoas para ser e fazer, tanto como as suas posses” (Bebington, 2000: pp. 7).

## REFERÊNCIAS

- BEBBINGTON, A. (2000), Development is more than just growth, *Development Outreach*, vol II, nº 3, pp. 7 a 10.
- COX, A., Farrington, J. e Gilling, J. (1998), *Reaching the Poor? Developing a Poverty Screen for Agricultural Research Proposals*, Working Paper 112, Londres: Overseas Development Institute.
- CROOK, R. e Sverrisson, A. (2001), *Decentralisation and poverty-alleviation in developing countries: a comparative analysis or, is West Begal Unique?*, IDS Working Paper, nº 130.
- FRIEDMANN, T. (1992), *Empowerment – Uma Política de Desenvolvimento Alternativo* (C. Pereira, trad.), Oeiras: Celta Editora.
- HALVORSON-QUEVEDO, R. e Schneider, H. (ed.) (2000), *Waging the global war on poverty: strategies and case studies*, Paris: OECD.
- HOSSAIN, N. e Moore, M. (1999), *Elites, Poverty and Development: A Background Paper for the World Development Report 2000/1 on Poverty*, Institute of Development Studies, University of Sussex. [<http://www.worldbank.org/poverty/wdrpoverty/background/hussain.pdf>]
- KANBUR, R. e Squire, L. (2001), The Evolution of Thinking about Poverty: Exploring the Interactions, in: G. Meier and J. Stiglitz (eds), *Frontiers of Development Economics*, Washington DC: World Bank.
- LUSTING, N. (2000), Broadening the Poverty reduction Agenda, *Development Outreach*, vol II, nº 3, pp. 5 a 6.
- MOORE, M. e Putzel, J. (1999), *Thinking Strategically about Politics and Poverty*, IDS Working Papers, nº 101.
- NARAYAN, D. (1999), *Bonds and bridges: social capital and poverty*. Policy research working paper, nº 2167, Washington, DC: World Bank Poverty Reduction e Economic Management Network Poverty Division.
- NARAYAN, D. (2000), *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York: Oxford University Press.
- OECD (2001), *DAC Guidelines on Poverty Reduction*, Paris: OECD.
- OPIO, F. (1998), *Comparative Poverty Reduction Strategies in Sub-Saharan African Countries: Ghana, Malawi, Uganda, Tanzania and Zimbabwe*, UNDP Case Study, New York: UNDP.
- OSMANI, S. (2000), *Participatory Governance, People's Empowerment and Poverty Reduction*, SEPED Conference Paper Series, nº 7, UNDP.
- PEREIRA, E. (2000), *Conceitos, Medidas e Estratégias de Luta Contra a Pobreza em África: A Procura de um Novo Consenso*, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa.
- PEREIRA, E. (2001), *Implicações da Evolução do Conceito de Pobreza para a Luta contra a Pobreza*, comunicação apresentada no colóquio internacional “O Modelo Latino de Protecção Social”, realizado nos dias 20 e 21 de Setembro de 2001 no ISEG.
- SCHNEIDER, H. (1999), *Participatory Governance: The Missing Link For Poverty Reduction*, Policy Brief nº 17, Paris: OECD.
- SEN, A. (1992), *Poverty and Famines: An essay on entitlement and Depression* (5ª edição), Londres: Oxford University Press.
- SEN, A. (1999), *Desenvolvimento como liberdade*, (L. Motta, trad.), São Paulo: Companhia das Letras.
- SEN, G. (1997), *Empowerment as an Approach to Poverty: Background Paper to the Human Development Report 1997*. [[http://www.hsph.harvard.edu/Organizations/healthnet/HUpapers/97\\_07.pdf](http://www.hsph.harvard.edu/Organizations/healthnet/HUpapers/97_07.pdf)]
- SERRÃO, M. (1995), *Financiamento Informal em contextos sócio-económicos não ocidentais: problemática teórica e pertinência empírica*, Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão – Universidade Técnica de Lisboa.
- UNDP (1996), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1996*, Lisboa: Tricontinental Editora.
- UNDP (1997), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*, Lisboa: Trinova Editora.
- UNDP (1998a), *Progress Against Poverty in Africa*, New York: United Nations Development Program.
- UNDP (1998b), *Relatório do Desenvolvimento Humano 1998*, Lisboa: Trinova Editora.
- UNDP (2000a), *Human Development Report 2000*, United Nations Development Program. [<http://www.undp.org/hdr2000/english/HDR2000.html>]
- UNDP (2000b), *Overcoming Human Poverty*, UNDP Poverty Report, United Nations Development Program. [<http://www.undp.org/povertyreport/chapters/chapterindex.html>]
- UNDP (2001a), *Choices for the Poor: Lessons from national poverty strategies*, New York: United Nations Development Program.
- UNDP (2001b), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2001*, Lisboa: Trinova Editora.
- UPHOFF, N. (1993), Grassroots Organizations and NGOs in Rural Development: Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets, *World Development*, vol. 21, nº 4, pp. 607 a 622.

- WATKINS, K. (2000), *The Oxfam Education Report*, Oxford: Oxfam GB.
- WHITE, H. e Killick, T. (2001), *African Poverty at the Millennium – Causes, Complexities and Challenges*, Washington D.C.: The World Bank.
- WILSON, F. (1996), Drawing together some regional perspectives on poverty in E. Oyen et al. (eds), *Poverty A Global Review - Handbook on International poverty Research* (pp. 33-46), Oslo: Scandinavian University Press.
- WORLD BANK (1997), *Taking Action to Reduce Poverty in Sub-Saharan Africa*, Washington, D.C.: World Bank.
- WORLD BANK (1999), *Poverty Reduction and the World Bank, Progress in Fiscal 1998*, Washington, D.C.: World Bank.
- WORLD BANK (2000), *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, D.C.: World Bank
- WORLD BANK (2001a), *World Development Report 2000/2001, Attacking Poverty*, New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK(2001b), *Poverty Trends and Voices of the Poor*, Washington, D.C.: World Bank.

## A NOÇÃO DE *EMPOWERMENT* COMO UMA DAS TESES QUE PODERÃO CONTRIBUIR PARA UMA ORGANIZAÇÃO DEMOCRÁTICA DO PODER

Anabela Roque

### Introdução

Este artigo não pretende ser mais do que uma troca de ideias e uma reflexão sobre um dos muitos aspectos que se prendem com “A Democracia e a Gestão do Poder em África”, neste caso concreto na República da Guiné Bissau. Esta exposição prende-se com o trabalho de investigação que tive oportunidade de fazer na preparação da minha tese de mestrado e com o interesse que estas matérias sempre me têm suscitado.

Antes de mais, gostaria de brevemente justificar o que vos vou apresentar, na medida em que poderão estranhar ou não achar clara a ligação entre o tema deste seminário, “Género, Educação e Poder” e a exposição que vos apresento.

Ou seja, não irei falar directamente do desenrolar da situação política nos últimos tempos neste país – coisa que já tem sido aturadamente feita, e muito bem, por outros estudiosos da matéria, por exemplo em 1999 por Maria da Conceição das Neves Silva – subordinado ao tema “Lógicas pessoais e Estado burocratizado alargado: dinâmicas de transição na Guiné-Bissau”, mas gostaria em vez disso de reflectir convosco acerca de uma das várias formas possíveis de encarar o Poder como um fenómeno social no seu todo. Ou seja, o conceito de *empowerment* ou *desenvolvimento participativo*<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> A tradução da palavra *empowerment* levantou e continua a levantar muitas dúvidas, sendo o termo *desenvolvimento participativo* o mais comumente usado. Facto é que, se atentarmos no significado do termo e no conceito que este implica, teremos qualquer coisa como *atribuição de poder a alguém*. No contexto em que nos inserimos, este alguém serão os pobres e os socialmente excluídos, como teremos oportunidade de ver ao longo desta breve reflexão.