

A cidadania vulnerabilizada na América Latina *

Martin Hopenhayn **

O artigo aborda distintos campos nos quais o exercício da cidadania e a titularidade dos direitos adquirem hoje, na América Latina, um caráter especialmente problemático: o campo do trabalho e a flexibilização do trabalho, com a perda da centralidade do espaço do trabalho para a participação cidadã; o campo da identidade, no qual a maior visibilidade pública da “questão étnica” e da “questão do gênero” redefine e privilegia novas lutas cidadãs; a perda da soberania do Estado perante a globalização e o seu impacto sobre o exercício da cidadania; as possibilidades de recriar formas de cidadania através das redes virtuais; as formas como os discursos de controle sobre a violência e as drogas restringem a condição de cidadania em alguns atores; e o impacto sobre a cidadania da forte dissonância entre a difusão do acesso aos bens simbólicos (comunicação, educação, informação) e a concentração do acesso aos bens materiais.

Introdução

A cidadania tem sido, historicamente, ao menos nas democracias modernas, o vínculo privilegiado entre o social e o político. No decorrer do século XX, o conceito e os conteúdos da cidadania têm sido objeto de reflexão filosófica e de desenvolvimento político em três grandes linhas complementares: a liberal, a social-democrata e a republicana. A primeira remete o conteúdo da cidadania aos direitos civis e políticos, a segunda estende o conceito e a sua normativa aos direitos econômicos, sociais e culturais, enquanto a noção republicana associa a cidadania a mecanismos e sentimentos de pertença do indivíduo a uma comunidade ou Nação, e à participação dos sujeitos na “coisa pública” e na definição de projetos de sociedade.

A recente virada de século traz também novos aportes ao conceito e à prática da cidadania, associados estreitamente ao tipo de globalização que vivemos, à crise do modelo moderno do Estado-Nação e ao impacto das novas tecnologias de comunicação no exercício cidadão. A globalização

causa impacto nos modos da cidadania de forma paradoxal. Em um nível que se situa entre o político e o cultural, difunde-se em escala planetária um imaginário centrado nos direitos humanos e sociais, no respeito à diversidade cultural e à institucionalidade liberal-democrática. A cidadania aparece protegida nos seus direitos civis, políticos e culturais não somente pelo Estado, mas por uma sorte de fiscalização global cujos agentes são os meios massivos e interativos de comunicação, a sociedade civil global (expressa nas ONGs internacionalizadas) e o sistema das Nações Unidas. Todos eles informam, denunciam e censuram violações a tais direitos.

Mas, em contraste com esta tendência, a globalização comercial e financeira, assim como a muito desigual difusão das novas tecnologias na economia “real”, tornam cada vez mais vulneráveis as economias nacionais, intensificam as desigualdades na produtividade e no bem-estar entre os países e dentro deles, corroem a soberania dos Estados e nações, cerceando assim o

* Este artigo é baseado em diversos textos anteriores do autor (Hopenhayn, 2000a, 2000b, 2001a e 2001b; Hopenhayn e Bello, 2001). Tradução de Wanda Maria Cabella Vaz.

** Pesquisador em Desenvolvimento Social da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) das Nações Unidas.

exercício da cidadania e a realização efetiva dos direitos sociais e econômicos. A quem recorre o cidadão para reclamar direitos sociais subitamente minguados por um acontecimento financeiro que ocorre muito longe do país em que mora, que lhe resulta muito difuso, e sobre o qual nem ele nem o seu país têm qualquer incidência? Como se organizam as reclamações-cidadãs diante dos vaivéns cíclicos entre endividamento agudo e austeridade súbita, ou ante um padrão produtivo que leva cada vez mais a dissociar as mudanças produtivas da geração de empregos?

De modo que existem hoje condicionantes, devido, sobretudo, ao novo modelo de desenvolvimento e elementos associados à atual globalização, que fazem com que a forma de concretizar direitos e ações cidadãs esteja sendo recolocada, com particular intensidade, em muitas frentes: a academia, a política, o debate ideológico, o imaginário global, os foros internacionais. As assimetrias abundam no exercício dos direitos. Porque enquanto um imaginário global favorável à democracia liberal e a instauração de regimes democraticamente escolhidos na América Latina levam a estender os direitos civis e políticos, os estilos de desenvolvimento que a ordem global impõe às sociedades nacionais restringem a realização dos direitos econômicos e sociais. Na nossa região isto se soma à endêmica distribuição regressiva da renda, à alta informalidade do emprego, que submerge grande parte da população na precariedade econômica e na carência de proteção social, e à falta de articulação dos setores mais pobres para serem ouvidos nos espaços de deliberação política.

Cidadania e trabalho

Um elemento histórico-chave no exercício cidadão e nas lutas dos grupos organizados por conquistas sociais foi o âmbito trabalhista-sindical. Nas formas clássicas de modernidade e modernização do trabalho, este âmbito foi consagrado como vínculo social central, e o seu caráter coletivo, jurídico e abstrato conectou a

função do trabalho tanto com a integração social quanto com a utilidade econômica, o direito e a organização empresarial moderna. O trabalhador tornou-se pessoa pública e o trabalho constituiu-se em forma de cidadania social, inscrito no regime de direitos e deveres regido pela sua utilidade coletiva e não só pela sua utilidade econômica. Assim, as tendências atuais à redução do trabalho e as suas novas formas mais individuais, mutantes e flexíveis deixam o cidadão sem seu lugar preferencial de organização coletiva. Sintomas disso são o enfraquecimento das organizações sindicais, a flexibilização do trabalho, o desemprego crescente e cada vez mais provocado pela renovação tecnológica ou a engenharia organizacional, e a obsolescência acelerada dos ofícios e destrezas. Se desde as origens da modernidade o trabalho perfilou-se como a atividade na qual se decide o sistema de deveres e direitos, de aportes e retribuições, a perda da centralidade do trabalho implica o descentramento deste sistema. Com isso, o exercício da cidadania também se descentra.

O novo paradigma produtivo (informacional, no dizer de Manuel Castells) dissocia o crescimento em produtividade do requerimento de mão-de-obra. Tudo isto faz parte de uma nova tendência que rompe o senso comum moderno, segundo o qual o crescimento econômico e o do emprego caminhavam juntos. Hoje esta relação já não é clara no novo paradigma produtivo. A título de exemplo, entre 1970 e 1992 a economia japonesa cresceu 173% e o emprego apenas 25%, cifras que para os países da União Européia foram da ordem de 81% e 91%, respectivamente (Castells, 1996, vol. I, p. 285). Sem falar da América Latina, onde o moderado crescimento econômico registrado em meados da década passada coincidiu, em termos gerais, com um incremento do desemprego (sobretudo na Argentina).

Em termos estruturais, a *capacidade de racionalização supera a capacidade de expansão*. Em outras palavras, uma nova tecnologia é capaz de economizar mais trabalho, em termos absolutos, que o necessário para a expansão dos mercados

de produtos. Não há, como efeito do novo âmbito produtivo, capacidade para criar empregos que compensem medianamente a supressão de empregos por efeito do novo padrão tecnológico. Este fenômeno rompe com a base estrutural da idéia de progresso, segundo a qual, à medida que se vão produzindo inovações científico-técnicas no âmbito produtivo, a massa de trabalho desloca-se até maiores níveis de produtividade e com mais novos postos de trabalho.

Deste modo, se os trabalhadores se tornam prescindíveis para o sistema, o contrato social baseado no trabalho fica vazio de pressão. Se os direitos sociais não são fruto da mera boa vontade de alguns, mas o efeito da negociação entre forças equilibradas que permite ampliar conquistas sociais dos trabalhadores, na medida em que estes se fazem prescindíveis as suas conquistas perdem o respaldo que tinham. Agora ninguém pode ameaçar parar as máquinas e se abster de trabalhar, porque as máquinas funcionam com um mínimo de operários e há um exército de reserva de trabalhadores a que se pode recorrer a qualquer momento (combinação de flexibilização do trabalho com desemprego estrutural, tecnológico ou de qualquer tipo).

Cidadania e identidade

A crescente diferenciação dos sujeitos pela sua inserção nos novos processos produtivos, o desenvolvimento das sociedades complexas e a maior visibilidade da “questão das identidades” implicam que a cidadania se enfrenta cada vez mais com a questão da afirmação da diferença e promoção da diversidade. Campos de auto-afirmação cultural que antes eram de competência exclusiva das negociações privadas e auto-referências dos sujeitos coletivos hoje passam a ser da competência da sociedade civil, da conversação “dirigida para fora” e do devir-político e devir-público das reivindicações associadas. A globalização traz consigo uma maior consciência das diferenças entre as identidades culturais, seja porque estas se difundem na mídia, se incorporam ao novo imaginário político difundido pelas ONGs transnacionais, ou

porque se intensificam as ondas migratórias, seja porque há culturas que reagem violentamente ante a onda expansiva da “cultura-mundo” e criam novos tipos de conflitos regionais que inundam as telas no mundo inteiro. Deste modo, aumenta a visibilidade política do campo da afirmação cultural e dos direitos à diferença. Na própria trama cultural, longe do âmbito do Estado, velhos problemas propriamente culturais viram temas de conflito, de debate, de diferenças álgidas e, finalmente, de interpelação aos poderes centrais, tanto pela via dos novos movimentos sociais (sobretudo de mulheres e, depois, de minorias étnicas e identidades etárias), quanto porque a indústria cultural hoje permite o devir-público e o devir-político de atores culturais que antes não achavam representatividade nos espaços deliberativos.

Assim, as tradicionais esferas do trabalho e do assentamento (o modo produtivo e o *locus* habitacional) deixam de ser os âmbitos exclusivos e até privilegiados das demandas sociais e políticas. Novas esferas que emanam da subjetividade ou da identidade são hoje politizadas e levadas à luta pelos direitos e compromissos: diferenças de gênero e etnia, prática sexual, consumo simbólico e material (segmentado pelo *status*, mas também diferenciado por tribos urbanas), minorias de credo, culturas tribais arcaicas e pós-modernas, disciplinas escolares e carcerárias, enfim, práticas institucionais diversas. Tudo isso transcende o seu núcleo de pertença e projeta-se num diálogo público no qual se espera mudar a opinião pública, reverter os estigmas que pesam sobre alguns grupos e ampliar a tolerância. Combinam-se com a agenda política questões nas quais se alternam demandas próprias dos atores sociais no sistema político (remunerações não discriminatórias, direito à terra, proteção da saúde, legislação efetiva para sancionar crimes de Estado, direitos e liberdades do consumidor), com outras demandas que são mais propriamente culturais e, portanto, difíceis de traduzir em políticas de compensação social: novos papéis da mulher na sociedade e na família, preservação da memória histórica, auto-afirmação da

cultura por uso institucionalizado da língua vernácula, publicidade da sensibilidade gay, relação entre identidade e consumo. As questões da cultura tornam-se parte das mobilizações da cidadania, interpelam os agentes políticos e os surpreendem indefesos para responder às lógicas que não podem ser classificadas na nomenclatura convencional da representação e negociação política.

O processamento das demandas cidadãs se desloca espacialmente. Seja porque a microfísica do poder gera microfísicas da resistência em redutos que não são transferíveis aos projetos nacionais que atravessem o conjunto da sociedade; seja porque a cidadania se decide cada vez menos em demandas “agregáveis” em grandes sindicatos e em partidos políticos, e cada vez mais em temas da vida cotidiana e do mundo simbólico, ou em espaços pontuais que não se subsumem às grandes categorias políticas; seja porque há políticas de territorialização (sobretudo de descentralização) que têm seu lado positivo, no sentido de aproximar o poder de atribuição de recursos da vida concreta das pessoas, ou, ao contrário, seu lado negativo, desmobilizando a cidadania em termos de movimentos ou luta de classes.

Assim, em termos do exercício efetivo de direitos, a cidadania enfrenta tensões paradoxais. As promessas de interação à distância e de informação infinita contrastam com a exclusão social, a perda de coesão e a desigualdade no interior das sociedades nacionais – fenômenos que os novos padrões produtivos não mitigam e mesmo ameaçam exacerbar. Os direitos sociais e econômicos são mais difíceis de materializar-se em compromissos reais entre o Estado e a sociedade, sobretudo com a fissura do Estado de Bem-Estar na Europa (e das suas réplicas parciais na América Latina), com os custos sociais do ajuste fiscal e com a crise sem precedentes do trabalho (maior desemprego e maiores brechas salariais). No outro extremo apresenta-se o risco de que um grupo reduzido, periférico, minoritário e que não participa do imaginário global democrático consiga gerar efeitos sistêmicos não

desejados pelo resto dos atores a partir das suas próprias demandas identitárias. Pensemos nada mais do que nos efeitos do recente atentado contra as Torres Gêmeas por um grupo fundamentalista monitorado desde as inacessíveis montanhas do Afeganistão e auspiciado por um governo arcaico que maneja formas hipermodernas da guerra, do terror e da comunicação. Isto, mais do que a transferência do poder às massas, é concentração-descentrada do poder. Uma nova forma não-cidadã de distribuição do poder para incidir globalmente, em função de motivações não partilhadas nem pelas maiorias, nem por outras minorias.

Estado e cidadania

A falta de capacidade dos Estados nacionais para orientar autonomamente o curso do desenvolvimento, como também para garantir a realização dos direitos econômicos e sociais consagrados pela lei, põe um grande signo de interrogação sobre a relação entre práticas cidadãs e o poder político. No plano econômico-financeiro, o Estado perde cada vez mais autonomia e se faz mais vulnerável aos choques externos, mais dependente dos fluxos monetários internacionais, mais fraco para negociar com os grandes prestamistas-fiscalizadores internacionais. No plano político, a margem de manobra de cada Estado restringe-se numa ordem global interdependente e com a clara hegemonia do mundo industrializado, sobretudo dos Estados Unidos. No cultural, as migrações e a circulação da informação numa indústria cultural globalizada permeiam internamente as nações e carcomem a imagem da unidade cultural associada à construção histórica do Estado-Nação. Finalmente, parece que o estreitamento nos projetos nacionais de desenvolvimento, imposto pela ideologia de um modelo único e sua tradução em pressões externas institucionalizadas ou solapadas, tem produzido um certo desencanto no que diz respeito à capacidade de transformar a sociedade a partir do poder político.

Tudo isso em uma atmosfera de cultura política em que os grandes projetos

mobilizadores parecem coisa do passado, vale dizer, em que o sentido do político deixa de ser a identificação dos atores sociais com modelos alternativos de sociedade. A idéia iluminista de um Estado dotado de clareza e capacidade para conduzir a sociedade pela senda do desenvolvimento sustentado, ou a idéia utópica de que a política é a arena na qual são tomadas as decisões nos modelos societários centrados na igualdade social e na plena realização do bem comum, perderam a força e a sedução que tinham antes que soassem as trombetas da pós-modernidade. De modo que, na atualidade, resulta muito difícil para o cidadão comum visualizar no espaço estatal ou do sistema político a opção para fazer coincidir a sua vontade individual com um projeto coletivo. A cidadania fica vulnerabilizada nas suas pulsões emancipatórias ou retira-se ao âmbito privado, ao local, onde se consegue resgatar algumas migalhas de autonomia – autonomia referida, agora, ao *empowerment* local ou à liberdade econômica.

Neste ponto se colocam as novas formas de gestão de demandas em escala micro e até individual. Em lugar de o trabalho formal ou a Grande Política serem os espaços-eixo nos quais as pessoas se tornam cidadãos (passa-se da esfera privada à esfera pública), hoje encontramos um vasto mercado de recursos, destrezas e ativos, passa-se a negociar numa zona intermediária entre a iniciativa pessoal e o direito individual, entre o agente produtivo e o cidadão. Este cidadão deixa de ser só um depositário de direitos promovidos pelo Estado de Direito ou o Estado Social para se converter em um sujeito que (também às vezes, ao menos formalmente, promovido pelo Estado), a partir do que os direitos lhe permitem, procura participar em âmbitos de *empowerment* que vai definindo segundo a sua capacidade de gestão e segundo, também, o modo como avalia instrumentalmente o âmbito mais propício para a demanda que quer gerir. Este *empowerment* e capital social (duas palavras-chave do novo léxico da política social) aparecem como ideologia e prática cada vez mais difundidas, nas quais os indivíduos-

cidadãos se voltam à interação associativa, recorrem à oferta estatal e municipal de “satisfatores”, apresentam os seus projetos para fundos de concursos tanto públicos quanto privados e selecionam *à la carte* as potencialidades de crescimento que oferece o emergente terceiro setor (social-solidário mas não estatal). Serviços, cursos, capacitação, desenvolvimento pessoal, apoio familiar, defesa das liberdades, promoção das identidades, acesso às decisões: tudo isto passa a fazer parte deste conjunto de objetos de *empowerment* que hoje é evocado tanto a partir da política social como da política do sujeito.

O sentido de pertença desloca-se do eixo Estado-Nação para uma grande dispersão na produção de sentido e na interação dos sujeitos. A idéia republicana de cidadania reaparece, mas não no horizonte da participação política ou dos grandes projetos de sociedade, senão numa grande variedade de práticas de *low profile*, sejam associativas ou comunicativas, que não necessariamente concorrem no público-estatal. A diversificação e a fragmentação aparecem como as duas caras da mesma moeda da cidadania descentrada.

Rede virtual e cidadania

Dentre as múltiplas transições do novo modelo de globalização, outra que parece influenciar profundamente as formas da cidadania é a irrupção e a difusão da sociedade de informação e, dentro dela, o uso das redes e da lógica de redes na configuração de novos espaços públicos, na comunicação, no acesso à informação e ao conhecimento, no trabalho produtivo, no uso de serviços e nos novos vínculos com os outros. Todas estas possibilidades que a sociedade de informação e o uso de redes incrementam exponencialmente, e que põem à disposição dos indivíduos, ampliam também as possibilidades do exercício cidadão. Quem fica fora da rede fica fora do acesso ao conhecimento, à competitividade e à mobilidade do trabalho, ao bem-estar futuro, à comunicação, à cultura e à cidadania. O potencial integrador da rede é tão exaustivo quanto é o potencial de

exclusão para quem não tem acesso a ela. A cidadania encontra aqui um ponto de inflexão que ainda não valoramos totalmente, num contexto tecnológico-social que ameaça separar integrados e excluídos de forma mais crua, embora mais asséptica e impalpável que no passado.

Com o potencial de desagregação e de agregação da rede, terá sentido um centro político, uma lógica de representação de muitos por poucos, quando se pode votar por cada idéia e cada política digitalmente e a todo instante, e com acesso a toda informação para fazê-lo bem? Para que a praça pública se estes novos meios nos permitem ser emissor e receptor todo o tempo? Ao ser transferido ao mundo virtual, quanto do exercício cidadão poderá se canalizar e se expandir? E mais uma vez a rede atualiza um desejo democrático já inscrito nas origens da modernidade: máxima participação cidadã na coisa pública, máxima informação para tomar decisões genuinamente representativas, matrimônio entre o sujeito individual e o diálogo global. O virtual replica o real, mas ao mesmo tempo dá resposta aos seus mais caros anseios. Ao menos nisso confiam os entusiastas das novas TICs: nas virtudes do processamento microeletrônico se urde a utopia do procedimento democrático. A cada problema de interesse público tem-se uma pesquisa virtual de cobertura total com resultados a todo instante. Triunfo da *ratio* procedimental mas também triunfo da participação cidadã. Matrimônio feliz da cibernética e do espírito republicano.

Neste descentramento sem limite do espaço, em que a voz dos atores tem impacto em tempo real, podem surgir dinâmicas locais e globais sem passar necessariamente pela escala do Estado-Nação. Isso ocorre, em grande medida, com o uso da rede para contrapesar politicamente a lógica neoliberal da globalização econômica, para se manifestar contra as tendências excludentes e concentradoras do capital financeiro transnacional, para fiscalizar uma imaginária – ou virtual – sociedade civil global, os abusos de poder e de discriminação, para se mobilizar pela

proteção do meio ambiente diante da depredação voraz por parte das empresas transnacionais, e para promover o direito das minorias de todo o tipo e afirmar a sua autonomia e a sua presença no diálogo público. Para tudo isso as redes atuam de forma imediata entre o local e o global. A ponto de que, muitas vezes, um problema local adquire primeiro visibilidade global, é reivindicado pela sociedade civil global, forçando os Estados nacionais a lhe dar um espaço de negociação.

A possibilidade de exercer a cidadania em fluxos e redes tem criado um novo fervor planetário, do qual participam acadêmicos, líderes de ONGs, políticos alternativos, comunicadores contestatários, ilustres do mundo das artes, representantes de organismos humanitários, sábios consagrados e até indivíduos comuns. Fazer parte de uma sociedade civil global que fiscaliza a partir dos valores do humanismo, do ecologismo, do comunitarismo, do igualitarismo, da democracia procedimental e do respeito à diversidade converte-se em uma possibilidade que está à mão. Para ali confluem os atores transnacionalizados e outros muito locais, não em um ponto único, mas em milhões de pontos de emissão e recepção de opiniões que se cruzam e se reagrupam na rede. Uma rede dentro da rede, prolífica em textos e reivindicações de tantos atores quanto entradas e saídas à rede podem existir, e com surpreendente capacidade para mobilizar outros tantos e fazê-los confluir em espaços reais. Cidadania global, descentrada, reticular, porosa, rizomática de agentes que urdem resistências aos abusos e às violações dos direitos em todas as partes. Uma malha densa, mas clara, de solidariedades horizontais e sem necessidade de proximidade física nem de pertença territorial, que com plasticidade aquática vão e vêm pela rede para promover as causas nobres, periféricas e utópicas de milhares de grupos. Um sistema assistemático de circulação da fala que se opõe, denuncia e desnuda, com o seu arsenal inédito de informação oportuna e contundente, todos os surdos crimes de uma

globalização que essa mesma sociedade civil tem rotulado de excludente, depredadora e desumanizadora. Voragem que leva, ademais, os usuários a se mobilizar no mundo real contra a globalização neoliberal – Seattle, Praga, Davos, Barcelona etc. –, a se reunir em massa por uma ordem social alternativa (Porto Alegre I e II), a usar a Internet como sua arma predileta para somar vontades e aportes contra a razão instrumental do dinheiro, das armas, da exploração de pessoas e recursos, da tecnocracia global e do mercado.

Não obstante, os augúrios da rede global se chocam com o acesso restrito às redes eletrônicas nas sociedades latino-americanas, o que reverte essa promessa de alianças contra-hegemônicas na condenação ao silêncio e à invisibilidade para a grande maioria dos cidadãos da região que não estão conectados, pelo menos por um tempo – um tempo precioso no qual se definem e se redefinem os seus destinos. Se estar fora da rede é estar, literal e simbolicamente, na intempérie, no vazio e na surdez, as assimetrias entre conectados e não-conectados marcam uma brecha quase ontológica. Pense-se, a título de exemplo, que o país mais informatizado da América Latina é o Chile, onde a percentagem da população nacional conectada no ano 2000 estava em torno de 8%, com perspectivas de chegar a 17% no ano de 2003 (Hilbert, 2001). Por outro lado, a conectividade tem um viés fortemente urbano e metropolitano: na Argentina, em 1999, 87% dos *sites* e seus domicílios físicos estavam localizados na capital federal e na Grande Buenos Aires (*ibid*). No que se refere à segmentação por estratos sociais, de acordo com estimações de *E-marketers*, 18% dos 15% mais ricos da população latino-americana estavam conectados no começo do ano 2000, enquanto só 2,7% do total da população latino-americana estava na rede. Segundo a mesma fonte, no caso brasileiro espera-se que 81,8% dos 15% mais ricos estejam conectados no ano de 2004, contra 12% do total da população (*ibid*). Se a rede é o novo eixo da participação cidadã, que classe de

democracia participativa pode se esperar com estes indicadores?

A cidadania no cruzamento de vulnerabilidades: a discriminação étnico-racial

Sem dúvida, os chamados direitos culturais têm adquirido na última década maior força na política, na academia e no imaginário social em geral, associados à defesa da diversidade cultural, às políticas da identidade e da diferença (ou de “reconhecimento”), às maiores demandas de etnia e gênero e à constituição dos Estados pluriétnicos, entre outros. Tanto as legislações nacionais quanto os foros e tratados internacionais apontam para a maior igualdade de gênero, para eliminar toda forma de discriminação racial e para um maior respeito à diferença. Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade em direitos sociais e econômicos, de um lado, e a promoção dos direitos civis, políticos e culturais, de outro, recolocam na agenda política e do desenvolvimento latino-americano o velho problema que volta a emergir com novos brios: o da discriminação étnico-racial.

A discriminação vincula-se historicamente ao que tem sido chamado de “negação do outro”. A discriminação pela etnia e a cultura tem sido acompanhada da exclusão socioeconômica e política de grupos étnicos, especialmente os grupos indígenas, afro-latino-americanos e afro-caribenhos. Por certo, a exclusão social associa-se a fatores demográficos, de inserção no mercado de trabalho, de acesso educativo e de dotação de patrimônio, entre outros, além de novos fatores como a precarização do trabalho e o caráter pró-cíclico das recessões das economias abertas. Não obstante, a negação originária e contínua da cultura e da identidade do outro constitui uma estrutura de discriminação étnico-racial em torno à qual se adere, com maior facilidade, a exclusão socioeconômica que advém das dinâmicas da modernização. *Assim, as dívidas nos direitos sociais e econômicos não têm sido historicamente divorciadas das dívidas nos direitos*

culturais. Ali as minorias étnicas padecem de vulnerabilidades cruzadas e sempre têm estado entre os grupos mais vulneráveis em termos de necessidades básicas insatisfeitas, exclusão política, marginalidade social e discriminação cultural.

Ainda mais, *os processos de aculturação e modernização têm feito destes grupos étnicos, no decorrer da história, os pioneiros da vulnerabilidade e da falta de cidadania ao mesmo tempo*: despojados do arraigo nas suas comunidades tradicionais, da sua língua, dos seus referentes simbólicos e recursos produtivos, mas ao mesmo tempo marginalizados da política, da vida pública e dos empregos bem remunerados. Deste modo, os grupos indígenas têm ficado à metade do caminho entre a sua identidade de origem e a sua incorporação à modernidade; à metade do caminho entre o campo e a cidade, entre a língua vernácula e a alfabetização na língua oficial, entre a comunidade e a Nação. No limbo larvário da não-cidadania ou da semicidadania, eles têm sido os mais vulneráveis dentre os vulneráveis.

Para os povos indígenas, por exemplo, as políticas tradicionais de integração têm significado a negação da sua cultura, o despojo dos seus bens simbólicos e materiais e o desconhecimento dos seus direitos político-sociais. A situação atual dos povos indígenas e afro-latino-americanos na América Latina mostra um conjunto de âmbitos nos quais se expressam a discriminação e a iniquidade étnica e racial: pobreza, deteriorados indicadores de saúde, educação e empregos de baixa qualidade, baixa renda, perda e deterioração dos recursos naturais e produtivos próprios, emigração forçada e desconhecimento ou atropelo dos seus direitos específicos. Uma vez mais, vulneráveis entre vulneráveis.

A discriminação nas condições de vida da população indígena reflete-se nos diversos indicadores sociais. No caso da Bolívia, estimava-se, faz oito anos, que 75 de cada mil nascidos vivos iriam morrer antes de fazer o seu primeiro ano de vida, e que a maior parte dessa nova população era de origem indígena (Schutter, 1994). No México, mais de 50% das moradias

localizadas em regiões indígenas não têm eletricidade, 68% carecem de água encanada, 90%, de esgoto e 76% têm chão de terra. O censo de 1990 revelou que nas localidades com 30% ou mais de população indígena, 26% dos habitantes entre 6 e 14 anos não freqüentavam a escola, só 59% dos maiores de 15 anos sabiam ler e escrever, e 37% nunca tinham ido à escola (Enríquez, 1998). Em Honduras, o analfabetismo dos grupos indígenas atinge a 87%, ao que se soma o baixo nível de nutrição e saúde desses grupos, o limitado acesso aos bens e serviços e a desigualdade de oportunidades. Neste país, onde 6,3 milhões de pessoas vivem em condições de pobreza, habitam as etnias xicaque, lenca, chortis, pech, misquitos, tawhakas, tolupanes, além de negros e ladinos (Agência Reuters, 16/8/2000). No Equador, mais de 80% da população indígena rural vive em situação de pobreza. No que diz respeito à população afro-latino-americana no Brasil (que concentra ao redor da metade da população afro-latina da região), em 1990 a renda média dos homens negros e mestiços era, respectivamente, 63% e 68% da renda dos brancos. O mesmo padrão de iniquidade se repete para as mulheres negras e mestiças, que apresentavam uma renda média correspondente a 68% da renda das brancas (Bello e Rangel, 2000).

A região enfrenta um duplo movimento. De um lado, a revalorização das identidades e o avanço acelerado para a constituição de Estados pluriétnicos e multiculturais, situação em muitos casos sancionada legalmente pelas Constituições e corpos legais de um importante número de países da região. De outro lado, a persistência do estigma da negação do outro, expresso nos temores e desprezos cotidianos em relação a esse outro que pode ser diferente pela sua procedência étnica, racial ou nacional. O desprezo ao "cholo" no Peru, ao haitiano na República Dominicana, ao nicaraguense na Costa Rica, ao índio ou ao "pelado" no México, ao peruano no Chile e ao boliviano na Argentina são resistências que devem ser trabalhadas tanto da perspectiva institucional quanto cultural. As conquistas da cidadania, tanto em termos de direitos

sociais, quanto de reconhecimento cultural, não serão resultado apenas da mobilização dos próprios grupos étnicos organizados e das mudanças constitucionais; elas requererão mudanças que devem vir do âmbito da mídia, da educação, da empresa e do trabalho.

Os grupos indígenas e, em alguma medida, os afro-latino-americanos colocam um desafio adicional, já apontado: como compatibilizar a livre autodeterminação cultural dos sujeitos com políticas que façam efetivos os direitos de “terceira geração”, reduzindo a brecha salarial, dos patrimônios, de adscrição e de acesso ao conhecimento. Para universalizar a titularidade dos direitos econômicos, sociais e culturais é necessário conciliar a não-discriminação no campo cultural com a compensação social em face das desigualdades. Isto inclui, por sua vez, políticas de ação afirmativa ou discriminação positiva dirigidas às minorias étnicas e também aos outros coletivos socioeconômicos, culturais, etários e/ou de gênero.

Vulnerabilidades e fantasmas: formas emergentes da insegurança cidadã

A vulnerabilidade é uma realidade e um fantasma. A mudança social acelerada e as incertezas e precariedades que vão gerando o novo padrão de globalização exacerbam tanto a realidade quanto o fantasma. De um lado, vivemos um tipo de globalização midiática, em que nada perdura, tudo o que é sólido se desvanece no ar, e as pessoas ficam expostas a um vaivém dissolvente de informações, imagens, ícones, símbolos e notícias que povoam e repovoam a subjetividade sem tréguas nem direção clara. De outro lado, a globalização financeira nos expõe a forças que não conhecemos e que escapam totalmente ao nosso controle, enquanto a transformação das estruturas produtivas ameaça deixar grande parte da população fora do trem da história, à margem do caminho e sem proteção. Assim, crescem a realidade e o fantasma da vulnerabilidade.

Dentre estes fantasmas da vulnerabilidade, dois gozam hoje de excelente saúde

nas metrópoles latino-americanas: a droga e a violência. Ambas são percebidas pela cidadania como forças descontroladas, ubíquas e penetrantes, que socavam a família, o bairro e a sociedade. Ambas canalizam a sensação de vulnerabilidade, cuja origem costuma estar em outra parte: a instabilidade do trabalho, a perda de ideologias de referências, a incerteza diante do futuro. Provavelmente, a droga e a violência operam aqui como objetos transferenciais, carregados a partir de outros temores, bodes expiatórios da perplexidade ou vulnerabilidade da época. Nesse sentido, operam como fantasmas.

Razões não faltam, já que a América Latina é a região com maior ritmo de expansão urbana no mundo, e com dinâmicas que facilmente se associam ao incremento tanto do abuso de drogas quanto do uso da violência: a pior distribuição de renda do planeta, que não parece melhorar sequer com a reativação econômica ocorrida na década de 90; uma população jovem cuja maioria se sente excluída da política e do emprego, e para quem os canais de mobilidade social são hoje mais incertos do que nunca; a brecha crescente entre maior consumo de imagens e menor incorporação a fontes estáveis de renda; um crescente “desarraigo existencial”, composto por mudanças de valores e territórios e pela precariedade do emprego, tudo o que leva a viver com menos chão e menos confiança no futuro.

No que diz respeito às drogas, uma pesquisa realizada há quase cinco anos em oito países da região mostrou que em três deles (Brasil, Chile, Peru) o problema das drogas era considerado pelas pessoas mais prioritário do que a delinquência, a corrupção, ou a violência política (CEPAL, 1997). Por outro lado, a mesma pesquisa revela que em oito países da América Latina – à exceção do Peru – mais de 75% da população considera que a dependência das drogas tem aumentado muito nos últimos anos. A Venezuela e o Chile são os países com as mais altas percentagens (91% e 89%, respectivamente), seguidos pelo Uruguai (85%), Paraguai (84%) e Argentina (82%). Esta percepção tão generalizada a

respeito de um eventual aumento brusco da dependência das drogas é sugestiva. Responde ela a um processo efetivo? É tal o aumento da dependência, que justifica este juízo categórico da cidadania?

Cabe advertir aqui que o consumo de drogas ilícitas na América Latina é muito inferior ao de álcool e tabaco (OPS, 1998), embora estes últimos não sejam tema de debate, nem de notícia. O consumo potencialmente problemático de drogas ilícitas em nenhum dos países considerados atinge a 1% da população, em contraste com de 25 a 46% da população para o caso das bebidas alcoólicas. A proporção de pessoas que consumiram drogas ilícitas no último mês, em relação ao total de pessoas que as consumiram alguma vez na vida, é também extremamente baixa, contrariamente ao preconceito de que “basta provar para ficar viciado”. Ao contrário, a taxa de persistência é muito mais alta no caso do álcool e do tabaco. Chama a atenção, então, que para a população em geral o consumo de drogas constitua uma ameaça muito maior que a do álcool e do tabaco, e que a cidadania privilegie o problema das drogas entre outros tantos mais generalizados, como a saúde geral e até a educação.

Ao se comparar os resultados das pesquisas de opinião sobre os problemas sociais percebidos pela sociedade com os daquelas sobre o uso freqüente e potencial de drogas na população, pode-se deduzir um *desajuste entre a percepção de um problema e a magnitude do mesmo*. Neste ponto cabe introduzir uma nova noção de *fantasma*, a saber, a *brecha entre a percepção social e a magnitude social de um problema*.

A droga é um fantasma na medida em que a sua incidência estatística não guarda proporção com a sua ressonância simbólica. Tem algo de signo, de sinal e de sintoma na droga, ou então na projeção significativa que a sociedade faz sobre a substância droga, que faz com que o seu impacto transborde amplamente o seu efeito ou seu dano “mensurável”. A título de conjectura, e somente enquanto tal, eu quero sugerir que a droga ativa fantasmas de vulnera-

bilidade cujo fundamento real se encontra com muita mais força e grau de generalização em outros âmbitos da vida social.

Dito de outra maneira, o próprio do fantasma, neste caso, é a sua condição de “ponta do *iceberg*”, porque a apreensão em relação ao consumo de drogas revela temores e vulnerabilidades a respeito das dinâmicas societárias que transcendem amplamente a própria droga, mas que, ao mesmo tempo, se condensam imaginariamente no uso de drogas. A droga encarna estes temores ou transferências de vulnerabilidade devido a características próprias que a fazem propensa a este mecanismo: a falta de controle e o transbordamento próprios do uso de drogas; a dependência de um elemento externo que se introduz no organismo e o socava; o fato de que as drogas têm se difundido recentemente com a globalização e que a sua oferta aumenta junto com as novas mudanças econômicas, sociais e culturais; a relação do consumo de drogas com a negação ou fechamento do futuro (quem consome drogas já não pensa no futuro, não pondera as conseqüências); a economia do microtráfico da droga como sintoma de desintegração social e da falta de oportunidades na economia legal; o abuso de drogas como reflexo do enfraquecimento dos valores e das normas orientadoras para a vida.

No que se refere à violência, comparações internacionais – realizadas em inícios dos anos noventa – situam a região da América Latina e do Caribe como uma das mais violentas do mundo, com taxas médias em torno de 20 homicídios por cem mil habitantes (Guerrero, 1998). Mais recentemente, em 1995, um estudo de caso para seis países da região (Brasil, Colômbia, El Salvador, México, Peru, Venezuela) estimou uma taxa de 30 homicídios por cem mil habitantes (Arriagada e Godoy, 1999). As taxas de homicídios no período compreendido entre 1984 e 1995 aumentaram na maioria dos países da região. Em alguns países o aumento foi muito intenso: Colômbia triplicou e Venezuela duplicou a sua taxa neste período. Há cidades onde a violência tem uma longa história, como Bogotá,

Medellín, Caracas ou Rio. No Cone Sul a violência e a insegurança urbana apareceram como uma novidade sem precedentes, sobretudo em Buenos Aires nos anos 90 e, em menor medida, em Santiago. Em Caracas e na Cidade do México, a violência pareceu se multiplicar após a *débâcle* econômica e os grandes golpes de Estado econômicos: o Caracazo em 1989, o Tequilazo alguns anos mais tarde. E quando a violência se multiplica, vem para ficar.

A violência não é um fenômeno isolado, mas *reflete e ao mesmo tempo reforça* as dinâmicas de desenvolvimento com altos níveis de exclusão sociocultural. Daí que as demandas de segurança cidadã não sejam só uma resposta das pessoas ao incremento da violência nas cidades latino-americanas, mas também uma preocupação difundida diante de situações estruturais que geram maior marginalidade, decomposição social e perda de normas básicas de convivência comunitária. *O aumento da violência e da preocupação pela segurança cidadã tem, nesse sentido, uma dupla relação com a vulnerabilidade: de um lado, gera na população uma sensação de ameaça à integridade física ou da propriedade; de outro lado, a violência delitiva é muitas vezes uma estratégia de sobrevivência dos próprios grupos vulneráveis diante da falta de alternativas para gerar renda e superar as carências básicas.*

O aumento da insegurança cidadã não somente reflete os problemas de desintegração social, mas também reforça essa desintegração: enfraquece laços e sentimentos de pertença à comunidade ou à sociedade e debilita também as normas de confiança e reciprocidade próprias de uma cultura cívica. Generaliza um sentimento de suspeita para com os demais ou para com os diferentes, sobretudo se são jovens, homens e de baixa renda. Muda o desenho urbano ao proliferar as grades e os condomínios fechados e ao levar as atividades comerciais a se concentrar em grandes centros (*malls*), entre outras coisas porque ali estão ao resguardo de assaltos e acidentes. E quanto mais crescem as grades

de proteção, mais patente o fantasma que emerge por detrás do conjuro da ameaça. A vulnerabilidade se faz presente silenciosamente nos remédios que surgem para mitigá-la.

O fantasma da violência opera generalizando a segregação e o estigma social. O jovem, homem e de baixa renda encarna a possibilidade de uma agressão ou de um roubo. Padece do contágio de um fenômeno no qual ele está passivamente envolvido por coincidências socioeconômicas, etárias e de gênero. O fantasma reverte-se contra ele num jogo de espelhos onde a sua imagem individual se encontra re-projetada como protótipo geral. Se ele transgride as fronteiras invisíveis do território de pertença, poderá ser requerido pela polícia, impedido de entrar em locais comerciais, ou no mínimo eletrizado por olhares que o desnudam para ver por trás da sua aparência um corpo em busca de uma vítima (mas quem é a vítima?). O fantasma generaliza, constrói um arquétipo universal, não discrimina quando discrimina. A sensação de vulnerabilidade comparece desta forma, degradando a cidadania dos grupos populacionais que são estigmatizados como ameaça.

Para concluir: a cidadania na brecha entre integração material e integração simbólica

Temos consignado nas páginas precedentes as assimetrias na realização de direitos como uma marca decisiva da cidadania vulnerabilizada na América Latina. Esta assimetria tem a sua expressão mais forte na crescente brecha entre *integração material e integração simbólica*. Dito de outra maneira, assistimos a um modelo de desenvolvimento que, pela sua rigidez distributiva e seu caráter pró-cíclico, intensifica contrastes entre as opções restritas de distintos grupos sociais a uma renda digna e ao consumo de bens e serviços cada vez mais diversificados, mas por outro lado democratiza o consumo – e, em certa medida, a produção – de imagens, informação e expressão de idéias pela via da maior democracia política e extensão dos

direitos civis, o maior acesso à mídia, a maior cobertura na educação formal e a dinâmica dos chamados novos movimentos sociais¹.

Esta assimetria entre integração material e simbólica pode ser ilustrada com alguns dados duros. Segundo as estatísticas da Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), entre 1980 e 1990 o consumo privado por habitante na América Latina teve uma queda de 1,7% (CEPAL, 2000). No mesmo período de tempo, para a região da América Latina e do Caribe, segundo as cifras da Unesco, o número de televisões por cada mil habitantes aumentou de 98 para 162 (*ibid*). No período compreendido entre 1970 e 1997, o número de televisões por cada mil habitantes aumentou de 57 para 205, e as horas de programação televisiva aumentaram geometricamente de quinqüênio em quinqüênio (como também a média de horas de consumo televisivo da população). Ademais, o nível educativo médio da população jovem da região aumentou ao menos em quatro anos de educação formal (*ibid*).

Assim, o acesso ao conhecimento, à informação, à publicidade tem tido um ritmo totalmente assimétrico em relação ao acesso a renda, bem-estar e consumo. Países como México, Venezuela, Colômbia e Brasil tiveram durante esse período um aumento muito importante da indústria da mídia e em cobertura e conquistas escolares, e uma evolução muito diferente na redução da pobreza urbana ou no melhoramento na qualidade de vida dos habitantes das metrópoles. E, sintomaticamente, a década de 80 e os anos iniciais da década de 90 marcam um salto significativo nos níveis de violência das cidades latino-americanas e um aumento muito forte na percepção de insegurança por parte da cidadania (precisamente com países como

México, Venezuela, Colômbia e Brasil à cabeça)². Alguma possível relação entre a proliferação do crime, o aumento na insegurança cidadã e a maior brecha entre consumo simbólico e consumo material?

Levando em conta as considerações precedentes, pode-se pensar que um flanco emergente da vulnerabilidade social se relaciona com estas assimetrias entre consumo material e consumo simbólico, ou entre a realização dos direitos civis, políticos e culturais e a enorme dívida em termos de direitos sociais e econômicos. Vulnerabilidade distinta daquela das “pobrezas clássicas”, e exacerbada por estas novas assimetrias. Vulnerabilidade que tem a ver com o que a Sociologia clássica vinculava ao conceito de “anomia”: descompensação entre as capacidades e as oportunidades, entre aspirações e conquistas, entre altos ritmos de transformação social e canais pouco claros de promoção ou mobilidade social.

Exemplo claro desta situação constituem os jovens populares urbanos, uma população com mais educação e conhecimento, mais expectativas de consumo pela sua exposição à indústria cultural, que tem internalizado com mais força as promessas de desenvolvimento que emanam do discurso dos políticos e dos economistas, mas que por outro lado duplica em desemprego com relação ao resto da população. Estes jovens têm interiorizado as promessas de protagonismo e mobilidade social, uma vez que seu nível educativo supera o dos seus pais, mas, ao mesmo tempo, se choca contra as opções reais de trabalho mais restritas, que não correspondem ao capital de conhecimento que incorporaram durante a sua infância e adolescência. Mais uma vez, não parece casual que o aumento continuado da violência urbana durante a

¹ Na literatura sociológica latino-americana costuma-se fazer a diferença entre movimentos sociais clássicos (movimento sindical, campesino etc.) e novos movimentos sociais que, sendo menos massivos que os primeiros, portam novas demandas e identidades coletivas, tais como os movimentos étnicos, de gênero, de defesa dos direitos humanos, de afiliação a novas expressões estéticas e outros.

² Nisso o Brasil pode constituir um novo paradigma: o país com a pior distribuição de renda da América Latina e as maiores desigualdades geográficas possui uma indústria cultural transnacionalizada, uma das maiores empresas de imagem do mundo (a Globo), e uma densidade televisiva que permite que ricos e pobres comunguem juntos, uma hora ao dia, **diante dos** mesmos dramas das mesmas novelas. E as suas duas megalópoles, São Paulo e Rio de Janeiro, figuram entre as cidades com maior índice de violência criminal no mundo.

última década na região tenha os jovens populares urbanos como protagonistas.

De novo, se esta vulnerabilidade aumenta, outras parecem gozar de maiores níveis de proteção. Vemos assim, com complacência, como a aldeia global exacerba por todo lado a consciência no que se refere a dramas pontuais e muito locais em que se atropela o equilíbrio ecológico ou a cultura tribal, e mobiliza a mídia e os organismos internacionais em defesa destas vidas precárias e ameaçadas pelo capital transnacional e o despotismo dos governos

nacionais. Novos fiscalizadores que vão desde as ONGs até os tribunais transnacionais, desde a mídia até as Nações Unidas, protegem (ou ao menos protestam) contra o extermínio de grupos étnicos ou a extinção de tribos empobrecidas pela modernização. A identidade cultural e os direitos culturais aparecem como uma velha fortaleza a ser resgatada, que poderia contrabalançar parcialmente as novas vulnerabilidades. Seja ou não eficaz este contrapeso, parece dar-se cada vez mais esta recomposição de forças e fraquezas.

Referências bibliográficas

AGÊNCIA REUTERS. 16-8-2000.

ARRIAGADA, Irma e GODOY, Lorena. Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa. **Serie Políticas Sociales**, Santiago, CEPAL, n. 32, 1999.

BELLO, Álvaro y RANGEL, Marta. **Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL. LC/R. 1967, 2000.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información: economía, sociedad y cultural**. Vol. 1 (La sociedad red). Trad. de Carmen Martínez Gimeno. Madri: Alianza Editorial, 1996.

CEPAL. **Latinobarómetro 1995**: opiniones y actitudes de los ciudadanos sobre la realidad económica y social. Santiago: CEPAL, 1997.

_____. **La brecha de la equidad**: una segunda evaluación. Santiago: CEPAL, 2000.

ENRÍQUEZ, Federico. Santiago, **Revista Epoca**, 23 de marzo de 1998. Versión electrónica <<http://www.indigena.org/epoca.html>>.

GUERRERO, Rodrigo. **Violencia en las Américas, una amenaza a la integración social**. Santiago: CEPAL, 1998.

HILBERT, Martin. Latin America on its path into the digital age: where are we? **Serie**

Desarrollo Productivo, Santiago, CEPAL, ns. 100 e 104, 2001.

HOPENHAYN, Martín. Nuevas formas de ser ciudadano: ¿La diferencia hace la diferencia? **Revista RELEA**, Caracas, n. 11, mayo-agosto, 2000a, p. 109-122.

_____. **Droga y violencia**: fantasmas de la nueva metrópoli latinoamericana. Trabalho apresentado no colóquio na Universidade de Pittsburgh (inédito), 2000b.

_____. **La vulnerabilidad reinterpretada**: asimetrías, cruces y fantasmas. Trabalho apresentado em seminário da CEPAL/Celade, Santiago (inédito), 2001a.

_____. **Ciudadanía descentrada en tiempos de globalización**. Trabalho apresentado em Colegio de Michoacán (inédito), 2001b.

HOPENHAYN, Martín e BELLO, Álvaro. Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe. **Serie Políticas Sociales**, Santiago, CEPAL, n. 47, mayo 2001.

OPS. **Las condiciones de salud en las Américas**. Vols. I e II. Washington, DC: OPS, 1998.

SCHUTTER, Martine. Problemática de población y desarrollo en pueblos indígenas. In: CELADE, **Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas**. Santiago: Celade, 1994.

Abstract

This article addresses various fields where the exercise of citizenship and the possession of rights has acquired especially difficult characteristics in Latin America today, namely, the field of work and work flexibilization. The work sphere has lost its centrality in the context of citizens' participation. The field of identity, where increased public visibility of "ethnic" and "gender" issues has re-defined and stressed new struggles in the area of citizenship. The States have lost their sovereignty vis-a-vis globalization, a fact that has also had an impact on the exercise of citizenship. There are possibilities of re-creating forms of citizenship through virtual networks, and the way discourses of control against violence and drugs restrict the citizenship status of certain actors. In addition, there is the impact on citizenship caused by the powerful discrepancy between the dissemination of access to symbolic goods (communication, education, information) and the concentration of access to material goods.

Enviado para publicação em 17/10/2002.