

Álvarez Aragón, Virgilio. **A estratégia de redução da pobreza e a abertura educacional na Guatemala do pós-guerra.** *En publicación: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global.* Cimadamore, Alberto; Hartley, Dean; Siquiera, Jorge. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 978-987-1183-59-3

Disponibile en la World Wide Web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/crop/pobreza/04alvarez.pdf>

www.clacso.org

RED DE BIBLIOTECAS VIRTUALES DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

biblioteca@clacso.edu.ar

PARTE II

POLÍTICA E DIMENSÕES NACIONAIS



VIRGILIO ÁLVAREZ ARAGÓN*

A ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA E A ABERTURA EDUCACIONAL NA GUATEMALA DO PÓS-GUERRA

O CONFLITO ARMADO, SUAS CAUSAS E CONSEQÜÊNCIAS

A TENTATIVA DEMOCRATIZADORA E A INTERVENÇÃO NORTE-AMERICANA

A Guatemala, país centro-americano que, durante a época colonial, funcionou como centro político e econômico da região, conquistou sua independência em 1821, como conseqüência da tentativa dos setores conservadores e antidemocráticos da até então província espanhola de manter os benefícios do controle do aparelho estatal, o que teria sido difícil, se houvessem aceitado pertencer a uma Espanha que, pela força do avanço das idéias liberais na Europa e como conseqüência da aplicação final e tardia das Cortes de Cádiz (Álvarez Aragón, 2002a: 86), tentava pôr em marcha um modelo republicano.

O espírito conservador de suas elites fez com que todo o século XIX fosse um lento e tortuoso processo de incipientes aberturas e rudes golpes para voltar ao irretornável passado colonial. A economia e a política foram permanentes matérias de controle conservador, o que coibia o surgimento de novos atores e novas tendências. Em 1871, tentou-se

* Virgilio Aragón é Coordenador Acadêmico da Flacso Guatemala. Doutor em Sociologia e Estudos Comparados da América Latina (UnB, Brasil, 1993). Ex-professor da FE da UnB (1993-2000), da Flacso México (1986-1990), da UAM-A México (1986-1990) e da USAC, Guatemala, (1976-1982).

uma grande mudança quando setores imbuídos pela ideologia liberal, quiseram modernizar o Estado e sua sociedade. Pouco durou a tentativa e, em menos de vinte anos, os velhos oligarcas haviam retomado o controle do poder e das riquezas. Em 1898, Manuel Estrada Cabrera assumia o governo e, com ele, entronizava-se um período ditatorial que, durante todo o século XX, teria seguidores cada vez mais autoritários e intransigentes.

Se, nos anos coloniais, a economia se sustentou, como em quase todas as regiões da hoje América Latina, na extração de produtos agrícolas, o primeiro século da independência não seria distinto, com a diferença de que os mercados tornaram-se cada vez mais difíceis, e as necessidades internas, cada vez maiores. Se, na colônia, os produtos de exportação eram as tintas naturais – cochinchila e anil –, o final do século XIX viveu o desenvolvimento da produção cafeeira, a mesma que, ainda agora, mais de cem anos depois da independência, representa a principal fonte de receita, sem que haja desenvolvido significativa modernização quanto ao cultivo e ao processamento (Cambranes, 1985).

Ao contrário de outros países, a permanência do pensamento conservador de cunho colonial neutralizou o esforço com vistas à industrialização. A exploração da mão-de-obra indígena no país permitiu que, ainda no período da revolução liberal, a solução para alcançar a estabilidade econômica fosse a distribuição de grandes extensões de terras entre os amigos do regime e o controle das massas indígenas e *mestiças* pobres como força de trabalho quase gratuita.

Sob esse modelo eminentemente oligárquico, as possibilidades de instauração de um processo de acumulação capitalista foram nulas. As elites sempre se aproveitaram dos apoios, concessões e regalias que o poder público lhes proporcionava, razão pela qual, em defesa de seus interesses, sempre estimularam, apoiaram e defenderam, de forma muitas vezes desesperada, os governos considerados os mais repressivos que o Continente já conheceu.

Em 1930, a ascensão de um novo governante foi vista pela classe média como “*uma possibilidade de liderança nova e progressista*” (Tischeler Visquerra; 2001: 198), capaz de retomar e revitalizar as idéias liberais do final do século XIX. O resultado, foi totalmente diferente. Quatorze anos depois, o poder oligárquico instalado estava em crise absoluta, significando “*a última fase do Estado liberal oligárquico na Guatemala (Idid)*”. Se, nas palavras do autocrata, “o povo da Guatemala não está preparado para a democracia e necessita de uma mão forte” (*Idid*: 212), os acontecimentos deflagrados em 1944 mostraram que a sociedade necessitava de novos espaços e novas formas de interação com o governo. Apesar dos esforços dos setores oligárquicos para evitá-lo, o triunfo insurrecional de 20 de outubro desse ano abria as portas para a construção de uma nova ordem política e social, embora, lamentavel-

mente, não chegasse a consolidar-se, uma vez que, como havia sucedido em outras oportunidades ao longo da história nacional, logo seria abortado, dessa vez, mediante um processo produzido e negociado nos escritórios do Departamento de Estado norte-americano.

O governo de Jacobo Árbenz (1951-1954) (Velázquez, 1994) constituiu uma proposta modernizadora nunca vista antes no país, que pretendia não só pôr-se em dia com as exigências das relações produtivas, mas também buscar uma distribuição de riqueza mais justa e adequada. A derrota desse projeto originou, como expressa Torres-Rivas (1998: 12), “uma reação violenta e prolongada da sociedade guatemalteca”, conduzindo ao que ele chama de a “crise conjuntural do poder reacionário”. O esforço para alcançar o desenvolvimento capitalista numa sociedade dominada por poderes oligárquicos e grupos foi simplesmente anulado.

Mas, os avanços alcançados fizeram com que as tentativas de retornar ao passado não se convertessem em realidade, vindo a produzir o que, em palavras desse mesmo autor, seria uma “crise política conjuntural” (*Idid*), construída, fundamentalmente, nas dificuldades de reprodução, tanto do sistema econômico como político. Como afirma aquele autor, foi notória, nos anos seguintes, a dificuldade que os grupos militares/civis “enfrentaram para restabelecer a ordem política estável que exigia a Guerra Fria”.

É diante dessas dificuldades que os militares, convencidos de sua missão salvadora e controladora do poder público, chegam ao poder amparados em justificativas ideológicas e culturais que competiam com as visões e condições da Guerra Fria. O medo da democracia, a incapacidade política para entender as exigências do mundo atual conduziram os grupos militares e seus aliados, a oligarquia nacional e o poder político norte-americano, a dificultarem todo e qualquer esforço liberalizador, ainda que em detrimento da modernização do processo econômico. Enquanto os primeiros mantinham a ordem a sangue e fogo, as oligarquias continuavam extraindo da terra e de seus trabalhadores toda a riqueza possível sem maiores esforços. Logo os militares descobriram que podiam, também, controlar o poder econômico, razão por que, de aliados da oligarquia, passaram a fazer parte dela, convertendo o jogo político em simples processo de alternância de grupos militares aliados, marginalizando e perseguindo todo aquele que defendesse alguma proposta minimamente democrática.

A POBREZA INDÍGENA COMO SINTOMA PERMANENTE DE EXCLUSÃO

Definir a pobreza é uma tarefa difícil, pois, dependendo da perspectiva teórica a partir da qual seja observada, assim como do alcance que se lhe queira dar, os indicadores, processos e características podem ser muitos

e diferentes. O certo é que, na atualidade, já não pode ser considerada simplesmente como um problema meramente econômico. Dessa forma, atualmente, mais que falar de pobreza genericamente e a partir de propostas como as do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), começa-se a usar o conceito *pobreza humana*, que, além de considerar as variáveis essencialmente econômicas e monetárias, leva em conta questões sociais como escolaridade, saúde e emprego.

Se a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) define os pobres como os que não podem adquirir a cesta básica de alimentos, a proposta do PNUD vai além e considera as questões subjetivas da pobreza, isto é, se as pessoas se consideram pobres ou não pobres.

Pierre Salama (1999: 137) propõe, por exemplo, que o indicador de pobreza seja entendido como “indiretamente proporcional ao nível médio de renda *per capita* e diretamente proporcional ao grau de desigualdade de sua distribuição”. Esta noção, permite-nos comparar aspectos individuais – renda *per capita* –, com características macrosociais – como o nível de desigualdade da distribuição dessa renda. Daí, em sociedades mais polarizadas em sua distribuição, como é o caso da Guatemala, a pobreza é muito mais aguda, mais generalizada do que naquelas em que as diferenças de distribuição são menores¹.

Mas, enquanto o dado quantitativo principalmente relacionado à renda econômica, é o mais transparente e direto para analisar o problema da pobreza, suas explicações não apenas são mais amplas e gerais, mas também tendem a reduzir o problema a aspectos meramente econômicos. Tais idéias desconsideram aquelas rendas não monetárias, o que conduz, em muitos casos, a subestimar a pobreza, especialmente nos países onde, por suas próprias características estruturais, esse tipo de renda pode ser significativo para o total da população e diferenciado de maneira inversa quanto às rendas monetárias.

Se, em alguns contextos, a pobreza pode ser considerada como um problema recente, em outros, é uma questão historicamente não resolvida. Assim, embora a pobreza, em termos mundiais, nos últimos vinte anos, tenha sido reduzida, nas regiões historicamente pobres, como África e América Latina, a situação tem sido inversa (Salama, 1999: 162).

¹ Os cálculos da pobreza, baseados na renda, têm avançado na construção de instrumentos de medição que, como o coeficiente de Gini, permitem observar, de maneira relativamente clara, quão desiguais são sociedades determinadas em tempos determinados. Não obstante sua capacidade explicativa, esse índice, como o próprio Salama assinala (*Ibid*), oculta as diferenças intrínsecas que possam existir em grupos de renda distintos, além do que, ao ser global, oculta as diferenças regionais e locais. Para resolver parte dessas dificuldades, existem outros instrumentos de medição, tal é o caso do índice de Theil, que permite medir as diferenças considerando a incidência de um ou outro fator (educação, emprego, etc.).

No caso guatemalteco, conforme um trabalho empírico que teve como objetivo comparar vários municípios do país (Lopes, 1999: 9), “a pobreza não é um fenômeno conjuntural que surge e desaparece em função de certos fatores circunstanciais [...] sua persistência no curso histórico-social e a amplitude que tem apresentado nas últimas décadas sugerem” que ela é parte inerente ao modelo econômico até agora vivido no país, e mais ainda, tudo parece indicar que, segundo esse modelo, a pobreza na qual têm vivido, historicamente, vários setores da sociedade guatemalteca é um aspecto fundamental e funcional desse modelo.

A história do país é a história da pobreza e da miséria. A renda produzida pelo setor agrícola, que em alguns momentos tentou transformar-se em industrial exportador, não amenizou a miséria da população, fundamentalmente dos grupos indígenas, os quais, desde a chegada dos conquistadores, foram obrigados a empregar sua força de trabalho e dedicação ao enriquecimento dos vencedores. O predomínio de um modelo tradicional de produção que se caracteriza pela concentração de terras férteis em poucas mãos, práticas de cultivo, pouco ou nada mecanizadas, contratação de mão-de-obra barata na agricultura intensiva e extensiva de produtos tradicionais impedem o desenvolvimento rural, conduzindo à permanência de condições precárias para a massa de trabalhadores do campo.

Os indígenas guatemaltecos sempre foram a força de trabalho sobre a qual construiu-se a riqueza. Proibidos, como grupo social, de assumir o controle do seu destino, a fome e a miséria têm sido as marcas que os identificam. Toda a sua riqueza cultural e social foi esmagada, o que os obrigou a “mudar” suas crenças e práticas, adotando as do mundo cristão ocidental a cujos benefícios materiais não tiveram direito.

Se, após a conquista, como assinala Pinto (1996: 10), os grupos indígenas não conseguiram criar uma estratégia comum para enfrentar o invasor, sucumbindo diante da tecnologia militar e das novas doenças, vendo destruído, em suas principais cidades, seu sistema político, o novo sistema econômico que lhes foi imposto deixou-lhes apenas a opção da vassalagem, e como não houvesse explorações minerais em larga escala, foram obrigados a trabalhar na agricultura, fosse em pequenas extensões de terra empobrecidas usadas na agricultura de subsistência, fosse como mão-de-obra gratuita para a manutenção da nova ordem. É nesse processo que, segundo Martínez Peláez (1975), surge e é construída a categoria *índio*, como o sujeito social explorado ao longo da história nacional.

O uso de um idioma aborígene, em muitos casos, como único instrumento de comunicação, tem sido, durante anos, a variável mais direta para identificar uma pessoa pertencente a uma das etnias autóct-

tones. Embora se contabilizem 21 grupos² que, atualmente, se consideram de origem maia e, segundo informações do censo de 1994, constituem 42,4% da população total do país, dados que devem ser vistos com certa reserva, pois, não só se mostram inconsistentes, se comparados a outros levantamentos³, como também o seu uso para auto-identificação exige reservas quanto às proporções reais de população indígena no país. Assim, os percentuais podem ser mais ou menos elevados, dependendo dos indicadores usados para definir essa etnicidade. Não obstante esta situação, resta evidente que os problemas e dificuldades na comunicação fazem com que bom número dos habitantes do país viva à margem, não só dessa tecnologia, mas também dos bens mais simples e comuns, como, por exemplo, a alfabetização, considerando especialmente que os integrantes dos grupos numericamente menos significativos são os que vivem em maior isolamento e desvantagem⁴.

Durante toda a história do país, os indígenas não só foram explorados, mas também marginalizados. Os povoados onde foram confinados multiplicaram-se rapidamente, havendo agora municípios nos quais, predominando a população indígena, também reina a pobreza. Não obstante, deve-se esclarecer que tal situação não é exclusiva da população indígena: nos municípios marcadamente rurais onde os mestiços são maioria, a pobreza é seu estigma, pelo que a ruralidade é a variável mais diretamente associada àquela condição. Sendo a população indígena majoritariamente rural, é válido afirmar que a pobreza é mais severa neste setor da sociedade guatemalteca. Estatisticamente, os dados confirmam a afirmação anterior: segundo a SEGEPLAN (2001: 12), no biênio 1998/99, a pobreza atingia 57% da população do país, estando

2 Para maior clareza da suposta distribuição da população indígena, ver Anexo 1, Quadro Guatemala, Proporção de população indígena segundo censo de 1994. Além disso, existem outros dois grupos afro-americanos, os Garífunas e os Xincas, de peso populacional muito menor.

3 Os dados do Censo de 1994 situam em 42% o número de pessoas que se identificam como indígenas. Não obstante, a Pesquisa Nacional de Rendas e Despesas Familiares 1998/99 eleva esse percentual para 48% (SNUG, 1999: 129). As cifras anteriores fazem supor um crescimento de 6% da população indígena em apenas quatro anos, mostrando a dificuldade tanto no tratamento comparativo entre censos e pesquisas, como na tentativa de identificar cidadãos como membros de um grupo étnico determinado. Tanto questões estatísticas como as propriamente orientadas para a assunção da identidade indígena poderiam estar por trás dessas diferenças, mas também pode-se supor certa irresponsabilidade no levantamento dos dados.

4 32,8% da população do país constituem-se de quatro etnias diferentes, sendo a K'iche a majoritária, com 12,7%. A isto deve-se adicionar que, enquanto esses quatro grupos estão próximos a centros urbanos, onde representam a maioria da população, isso não ocorre no caso dos demais. Cidades como Quetzaltenango, Santa Cruz del Quiché e Tonicapán, com categoria de capitais departamentais, são centros de alta representação K'iche'; San Marcos é dos Mam; Cobán, dos Q'echi' e Chinaltenango, dos Kaqchiqueles, grupo este que, além disso, é o que geograficamente fica mais próximo da capital do país.

74% do total dos indígenas nessa situação, afetando 75% dos habitantes das áreas rurais. Isso significa que a pobreza, na Guatemala, como tem sido desde a chegada dos conquistadores, é indígena-rural.

Dois anos depois, em 2000, segundo dados da Pesquisa Nacional de Condições de Vida (INE/ENCOVI, 2000), 56% da população viviam em condições de pobreza. Embora, conforme documentos recentes, a pobreza tenha sido reduzida em aproximadamente 6% em onze anos, a diminuição é mínima, considerando a taxa de crescimento nesse mesmo período. Além do que, apesar dos ajustes que possam ser feitos nos dados obtidos, as informações prévias para o ano 2000 foram construídas de maneira distinta.

Embora seja possível aceitar certa diminuição percentual do número de guatemaltecos pobres, esses mesmos dados oferecem uma informação alarmante: quase 80% deles são pobres crônicos, estando, além disso, outros 10% da população total em condições de vulnerabilidade com relação à pobreza, o que, em outras palavras, significa que estão em processo de empobrecimento. Tudo parece indicar que as possibilidades dos pobres deixarem de sê-lo estão cada vez mais longe.

O estudo de López (1999) permite acrescentar que a pobreza é cada vez maior naqueles lares onde o pai não é o provedor da família, o que indica a marginalização e segregação que as mães sofrem no mercado de trabalho. Se acrescentarmos que a ruralidade é parte inerente do fenômeno da pobreza guatemalteca, pois mais de 81% dos pobres e 93% dos extremamente pobres vivem no campo, é válido concluir, neste sentido, que as mães solteiras da área rural e indígenas são as que mais diretamente compõem, junto com suas famílias, os bolsões de pobreza deste país.

Para tornar mais complexo o quadro, conclui-se que a maneira pela qual os diversos contingentes sociais assumem a pobreza pode ser bem diferente. Diante de condições semelhantes de falta de renda, grupos distintos podem considerar satisfeitas ou insatisfeitas determinadas necessidades. E mais: o que, para alguns, é uma necessidade básica, como, por exemplo, escolaridade ou saúde, para outros, não o será tanto. Assim, os fatores subjetivos na interpretação grupal da pobreza poderão tornar mais aguda e dramática a vulnerabilidade de determinados setores sociais, pois os mecanismos que os diferentes grupos possam utilizar para mitigar sua pobreza podem não estar resolvendo suas necessidades básicas.

A QUESTÃO EDUCACIONAL COMO INDICADOR DE POBREZA

Segundo muitas posições e marcos teóricos, a pobreza é associada, de forma direta e causal, às questões educacionais. É muito comum escutar que a superação da pobreza tem como condição inicial a maior capacitação e escolarização da sociedade. A teoria do capital humano

(Schultz, 1960 e 1963; Psacharopoulos, 1988; Hanuschek, 1986), como ressalta Torres (1998: 27), sustentou que “a expansão escolar fomenta o crescimento econômico”, pelo que o Estado, ao empregar recursos na educação estaria fazendo um investimento recuperável em médio prazo. Em termos simples, pode-se dizer que, para os formuladores dessa teoria, “qualquer trabalhador pode romper com sua condição social de origem e ascender de status somente ao aumentar o investimento em anos de estudo” (Gil Villa, 1994: 53). As críticas são muitas: Thurow (*apud* Gil Villa, 1994: 54), por exemplo, questiona a tese ao demonstrar que, na própria sociedade norte-americana de pós-guerra, embora se tenha evoluído muito no que se refere a uma distribuição mais igualitária da educação, isto não ocorreu em relação à renda. Nas ciências sociais, trabalhos como os de Boudon (1973) têm mostrado que a suposta ascensão social não é tão simples, e os investimentos realizados em educação não se traduzem, necessariamente, em mudanças estruturais, socialmente falando. Outros autores, como Bourdieu, partindo de outras perspectivas teóricas, também demonstraram que a questão escolar é mais social que econômica e que, apesar dos investimentos públicos, a escola por si mesma não rompe com as desigualdades, mas, pelo contrário, contribui para reforçá-las. Assim, se as afirmações teóricas podem ser variadas, o fato generalizado é que existem grandes diferenças salariais entre indivíduos com semelhante e até idêntica escolarização, conduzindo a que a escolaridade seja mais uma “necessidade defensiva”, como afirma Thurow (*Ib.*), uma vez que, na prática, os cidadãos investem em educação mais para proteger seu espaço no mercado do que para avançar nele.

Não obstante o que foi afirmado anteriormente, e como também assinala Torres (2001: 28), “está claro que o Estado, através da política pública e dos gastos públicos, contribui muito para facilitar as vinculações entre o sistema educacional e a economia”, ao que se pode acrescentar que, nas questões vinculadas à pobreza, o aumento da escolaridade pode associar-se a processos que levem à sua redução.

Na Guatemala, a situação escolar tem sido sempre deficitária, e segundo algumas informações (INE/ENCOVI, 2000), apenas aproximadamente 11% das crianças em idade pré-escolar (4-6 anos) são contempladas com educação nesse nível; 68% das que têm idades entre 7 e 12 anos o são pela educação primária; e 18% das compreendidas entre 13 e 18 anos frequentam instituições de educação secundária. Os dados não são suficientemente precisos, mas permitem-nos ter uma idéia do déficit escolar com o qual se defronta a sociedade guatemalteca. A crise é ainda maior se considerarmos que a infra-estrutura escolar foi totalmente abandonada, e não há esforços sérios no sentido de dar às crianças as condições mínimas para desenvolver uma atividade educacional adequada. No que se refere à renda, esses mesmos levantamentos mostram que não há diferenças significativas entre os que têm baixa escolaridade e

os que concluíram a educação primária. As diferenças somente são perceptíveis quando se comparam grupos com escolaridade nula com os que concluíram a educação média. O caso guatemalteco é muito mais complicado que em outros países, e, como as críticas à teoria do capital humano mostram, as diferenças de renda e condições de trabalho relacionam-se mais às origens étnicas e sociais dos indivíduos que à sua formação escolar.

Nesse sentido, as diferenças étnicas saltam enormemente à vista, e a escola foi e continua sendo um espaço de reprodução do “pensamento mestiço” (termo usado na Guatemala para identificar aqueles que não se reconhecem como descendentes diretos dos antigos habitantes do país), perpetuador das diferenças étnico-sociais. Embora, nos últimos tempos, se comece a falar de educação intercultural e os Acordos de Paz insistam na educação bilíngüe intercultural, esta ainda não está delineada de maneira que as distorções produzidas pelas grandes discrepâncias econômico-sociais possam ser superadas pelas novas gerações.

Como se pode ver no quadro 1, conforme dados do Ministério de Educação, na Guatemala existem 14.058 escolas primárias, das quais apenas 9,5% são urbanas e os 90,5% restantes são rurais. Não obstante, as primeiras atendem a 25,3% do total de crianças matriculadas, o que indica as condições de superlotação e abandono em que se encontram as crianças dos grandes centros urbanos. Além disso, se considerarmos que é na zona rural onde se concentra o maior número de crianças indígenas, as quais muitas vezes não falam o castelhano quando ingressam na escola primária, a situação escolar parece muito mais crítica, levando-se em conta que apenas 15% das crianças matriculadas têm condições de iniciar sua educação em escolas onde, de alguma forma, suas questões culturais são respeitadas⁵.

Quadro 1
Número de escolas e alunos conforme tipo e área

Tipo de escola	Total Escolas	% Escolas	Total Alunos	% Alunos
Rural Bilíngüe	3.519	25,0	10.102	0,59
Rural Monolíngüe	9.201	65,5	433.566	25,71
Urbana Bilíngüe	41	0,3	256.380	14,91
Urbana Monolíngüe	1.297	9,2	1.019.679	59,29
Total	14.058	100	1.719.727	100

5 A proposta da educação bilíngüe ainda é muito rudimentar, e mais do que promover a interculturalidade, o que se pretende é ensinar leitura e escrita em língua materna, sem que exista um investimento significativo na produção de textos, revistas e livros nos idiomas indígenas. Os livros de texto apenas existem em duas das quatro línguas predominantes.

Nos últimos anos, sob a suposta descentralização e o estímulo à participação dos pais de família, criou-se um subsistema de educação primária pública que, negando aos docentes todo direito ao trabalho, deixa nas mãos daqueles pais a contratação e remoção dos docentes, permitindo que instituições privadas – supostas ONGs – assumam a administração indireta dos recursos destinados a estas escolas. Esse programa tem merecido referências laudatórias da parte de instituições financeiras, como o Banco Mundial⁶.

Em termos de respeito e estímulo à diversidade cultural que o país possui, pouco ou quase nada se avançou, pois, embora haja alguns esforços com vista à produção de textos e materiais bilíngües, estes são escassos, insuficientes para as três das quatro línguas mais faladas. O analfabetismo, predominante entre os grupos rurais-indígenas, embora reconhecido oficialmente na ordem de 31% da população adulta total do país, pode ser bem maior; considerando que os levantamentos baseiam-se na informação dos entrevistados, e muitos deles se consideram alfabetizados pelo simples fato de saberem escrever seu nome. O atual governo assumiu o compromisso de reduzir o analfabetismo de maneira significativa, questionando as cifras da administração anterior sobre o tema sem, para isso, realizar novas medições ou observações, pelo que seus dados são tão duvidosos como os até agora divulgados. Impôs, ainda, uma grande campanha de alfabetização, obrigando todos os jovens de nível médio a atuarem como educadores, durante o ano letivo, sem treiná-los e sem estimulá-los significativamente. Assim, a campanha fracassou completamente, pois, sendo o analfabetismo um fenômeno caracteristicamente rural, os jovens alfabetizadores não tiveram condições de atuar onde o problema era agudo. Tendo durado três anos, foi considerada fraudulenta e demagógica.

Se a pobreza atinge a maioria das populações rurais indígenas, a falta de cobertura escolar e sua baixa qualidade concentram-se, também, nessas áreas, contribuindo cada vez mais para a consolidação de um cenário social em que, embora se modifiquem os discursos, a visível exclusão dos mais pobres continua a ocorrer como prática política. No ano 2000, enquanto 84% das crianças não indígenas (mestiças) foram supostamente contempladas com a educação primária, apenas 75% das crianças indígenas o haviam conseguido, sendo a K'aqchiquel a etnia com maior índice de cobertura (77%)⁷. A ruralidade tem, novamente,

6 O modelo, chamado de PRONADE, tem sido estimulado na área rural e, embora tenha logrado ampliar a cobertura, não tem sido avaliado no que diz respeito à sua eficiência referente à qualidade da aprendizagem

7 Das quatro etnias mais numerosas, a Q'eqchi' é a que possui menor cobertura escolar. 59%, o que a identifica como a menos atendida e mais marginalizada.

muito a ver com o indígena, pois a cobertura total da zona rural era de 75%, isto é, menor que o total do país – 79% – e a mesma proporção que a da população indígena⁸.

Embora os dados de cobertura devam ser tomados com cautela, pois podem incluir distorções, a cifra mais significativa refere-se à repetência, que, como é de esperar, é muito mais alta nos dois primeiros anos da educação primária: da ordem de 22% no primeiro ano e de 14% no segundo, sendo que neste nível a grande maioria das crianças indígenas e rurais é obrigada a abandonar a escola dada sua desvantagem cultural e lingüística.

MOBILIZAÇÃO DO MOVIMENTO REVOLUCIONÁRIO ARMADO

O quadro acima descrito não é novo. Ao contrário, tem sido uma constante na história do país. Assim, quando o projeto reformista de Jacobo Árbenz é derrotado e os militares não conseguem elaborar uma proposta viável, os setores sociais mais comprometidos com aquele projeto não têm perspectivas. Não obstante, o triunfo da revolução cubana, em 1959, abriu novas expectativas e esperanças, levando a supor que todo poder oligárquico e conservador poderia ser derrotado pela força das armas sem que, para isso, se levassem em conta outros fatores sociais internos nem a própria dinâmica do poder hegemônico norte-americano e sua conjuntura.

Após grandes mobilizações sociais que não conseguiram derubar o regime vigente, em 1962 surgem, na Guatemala, as primeiras tentativas de fazê-lo pelas armas. Embora as primeiras experiências sejam desastrosas, paulatinamente o movimento armado vai tomando força, de maneira que em meados da década de 1970, temos um movimento guerrilheiro significativamente ativo e beligerante (Álvarez Aragón, 2002b).

Embora o desenvolvimento do movimento insurrecional seja inegável, como afirma Torres-Rivas (1998: 39), “os registros documentais indicam claramente um descompasso entre a instalação apressada de um poder para combater a rebelião na Guatemala e o surgimento da própria insurgência”. O estabelecimento das democracias de fachada como parte do projeto contra-insurgente, foi simplesmente o artifício encontrado pelos militares para apropriar-se do poder e dele extrair seus benefícios. O fantasma do comunismo funcionou de tal maneira que, como se diz na Guatemala, “assustou-se com a esteira do morto”, o que, em outras palavras, significa que se criaram temores a situações e questões irrealis. Enquanto o movimento armado avançava, a contra-rebelião funcionou

8 INE/ENCOVI 2000. Deve-se considerar que esses dados de cobertura não se referem diretamente ao grupo de idade, o que torna mais do que provável que um amplo número dos matriculados seja de maiores de 12 anos.

mais para encorajar do que para lutar, utilizando todo o discurso contra-insurgente como simples justificativa do autoritarismo e corrupção que se impunham (Schirmer, 1999).

Enquanto os anos de 1970 podem ser vistos como o período em que as forças armadas se preparam, se consolidam no poder e eliminam qualquer oposição. É, também, aquela mesma década a fase durante a qual aquela força torna-se muito mais visível e beligerante, estabelecendo o “jogo da democracia”, processo através do qual as distintas facções que foram se formando no exército reinstalam-se no poder.

No que diz respeito à insurreição, o processo foi mais lento. Enquanto a década de 1960 pode ser considerada como a época da pré-história do movimento armado, carregada de romantismo e espontaneidade, o decênio seguinte qualifica-se como o período durante o qual as forças guerrilheiras se consolidam e profissionalizam-se em um processo que, embora aparentemente liderado pelo movimento revolucionário, na prática, foi simplesmente reativo às ações contra-insurgentes. Os guerrilheiros foram avançando em suas formas de luta e defesa de acordo com os golpes e pressões recebidos⁹.

Assim, não é falso afirmar que a guerra, afinal de contas, foi sendo imposta à sociedade guatemalteca como a única saída para o conflito social e político. Foram fechadas as portas da negociação política, do império da lei e de uma solução adequada e de longo prazo para suas grandes dificuldades econômicas. Os seqüestros, cada vez maiores e mais violentos, a estratégia de “terra arrasada”, a repressão e os assassinatos em via pública foram os pilares sobre os quais o projeto contra-insurgente consolidou-se, evitando, com essas práticas, qualquer movimento democrático e que os problemas socioeconômicos fossem claramente discutidos e enfrentados.

A cada quatro anos, desde os meados de 1960 até 1982, os militares se dedicaram a usufruir o poder, sem permitir que as forças civis se perfilassem como alternativa, impedindo, além disso, que o incipiente processo industrializador, iniciado na década de 1970, chegasse a bom termo. De igual brutalidade, e crueldade, foram os quase quatro anos de regimes militares de fato, durante os quais, embora se tentasse devolver o governo aos civis, o projeto contra-insurgente e seus principais pilares ideológicos não sofreram maior variação.

9 Enquanto na década de 1960, organizam-se forças guerrilheiras numa perspectiva claramente *foquista*, mas com visões de curto prazo (MR 13; FAR – rebeldes e FAR – revolucionárias), que eclodem e quase se desintegram ao final dessa década. Nos anos de 1970, dá-se o processo da reconstrução, consolidação e profissionalização do movimento insurgente (FAR – rebeldes, EGP e ORPA), que, nos primeiros anos da década seguinte, veria suas forças confinadas e reduzidas pela estratégia de *Terra arrasada* (Álvarez Aragón, 2002b).

É durante os anos de 1980, quando não só se produzem com maior intensidade as ações contra-insurgentes, considerando como inimigo qualquer cidadão/cidadã que não se dobrasse totalmente aos interesses da ditadura, mas também se esboça – sob a bandeira da contra-insurgência – todo um modelo econômico que tem no uso e domínio do erário público a fonte básica e central de enriquecimento. Eram convidados apenas aqueles que concordassem, abertamente, em compartilhar, tanto o assalto aos bens públicos, quanto apoiar o terrorismo de Estado como elemento fundamental da estratégia contra-insurgente, modelo que, por sua própria dinâmica, seus atores e significados, não poderia traduzir-se em benefícios para a maioria da população, mas, pelo contrário, mergulhar o país, cada vez mais, na miséria e na pobreza.

DEMOCRATIZAÇÃO E ACORDOS DE PAZ

A DERROTA ESTRATÉGICA E SUAS CONSEQÜÊNCIAS POLÍTICAS

É nesse cenário e sob essas condições que o projeto insurrecional entra em crise, como também entra em crise, por outras razões, o projeto contra-insurgente. Enquanto aquele não pode manter-se num banho de sangue que choca os mais cruéis dos aliados militares externos, o modelo econômico assumido tampouco pode dar sustento à contra-insurgência, já que, sem um clima de relativa calma, os processos de acumulação tornam-se muito mais difíceis e lentos, mesmo em condições que, como as da Guatemala dos anos 1980, permitem a existência de uma força de trabalho excessivamente barata, mas incapaz de assumir processos produtivos relativamente complexos. O mercado interno perdeu o dinamismo mínimo necessário para impulsionar o crescimento, sendo o modelo contra-insurgente incapaz de reanimá-lo, pois o fantasma da guerra que deambulava por todo o país impedia qualquer esforço produtivo de médio ou longo prazo.

Por outro lado, as forças guerrilheiras, por sua vez, fundamentalmente depois dos golpes recebidos entre 1980 e 1984, já não podem ser consideradas capazes de derrotar o regime, mas, paradoxalmente, tampouco podem ser eliminadas, resultando no que em outro trabalho chamamos os jogos profissionais de guerra de soma zero (Álvarez Aragón, 2002b: 414). Os fatos de 1982 produziram o que, nas palavras de Hurtado (2002: 6), foi “uma nova derrota estratégica parcial do movimento guerrilheiro, da qual, em alguns aspectos, não se pôde recuperar jamais”. A guerrilha “perdeu contato com amplas bases de apoio, viu-se obrigada a retirar-se do terreno e passar a uma fase defensiva, na qual o mais importante era conservar suas forças para eventualmente seguir avançando” (*Idid*). É esse o período de maior furor estatal, da violência sem controle, dirigida contra as comunida-

des indígenas e setores sociais urbanos. A estrutura social e política do país despencou, e suas seqüelas, ainda agora, são latentes.

Tudo parece indicar que a sociedade guatemalteca, após longos e sangrentos 34 anos, tenha introjetado em sua cultura a violência como forma primária e imediata de resolver suas diferenças, fazendo deste recurso – em sua manifestação mais extrema, como o assassinato – a única forma possível de solucionar qualquer problema, por menor que seja¹⁰. A cultura da violência, que, ao longo do tempo, tem prevalecido na Guatemala, parece, até certo ponto, segundo Girard (1990: 32), haver omitido sua parte ritualística – a morte do bode expiatório –, concentrando-se no desaparecimento físico do outro. Poucos anos depois de finalizada a guerra, parece que esse estado não foi superado, e é sentido cada vez mais no cotidiano social.

Politicamente, o período da luta armada conduziu à desarticulação quase completa das organizações políticas. Embora, atualmente, nos aproximemos da quarta eleição geral, com ampla aceitação dos resultados por parte de todos, as organizações políticas não conseguem permanecer ativas por longo tempo. Os partidos políticos vencedores, após o exercício do poder, não só são rechaçados maciçamente no pleito eleitoral seguinte, como também as próprias organizações entram em colapso¹¹. Em um processo de intensa e permanente criação de novos grupos políticos, as adesões ideológicas são escassas, sendo mais organizações em torno de dirigentes que propostas coerentes relativamente claras em sua visão do país.

Diante desse panorama, a política pública varia a cada quatro anos, além do que não é possível construir propostas de longo prazo. Em um esforço, de clara antropofagia social, os distintos setores enfrentam-se e discutem, sem chegar a um consenso e sem avançar na construção de propostas de desenvolvimento em médio prazo. Questões como educação e combate à pobreza são como simples elementos

10 Embora as proporções de crimes por roubo e assaltos sejam relativamente semelhantes aos demais países da área, na Guatemala, só em 2002, ocorreram, aproximadamente, 30 mortes por linchamento, todas na área rural e por supostas causas que vão desde o roubo ao estupro, estando entre as vítimas tanto simples camponeses, quanto juízes e turistas. Nos últimos meses, além das ameaças de morte a defensores dos direitos humanos, juízes e membros do Ministério Público, iniciou-se a prática do assassinato seguido de decapitação durante as rebeliões em casas de detenção.

11 Em 1985, a Democracia Cristã Guatemalteca (DCG), único partido sobrevivente do período das “democracias de fachada” e, inegavelmente, o único com uma ideologia clara e própria, ganhou as eleições por ampla maioria. Não obstante, quatro anos mais tarde foi fragorosamente derrotada, sobrevivendo, na atualidade com apenas um deputado. O MAS, partido criado simplesmente para competir com a DCG, ganhou as eleições de 1989, mas, após uma tentativa de autogolpe, o presidente foi obrigado a abandonar o país, e o partido desintegrou-se. Nas eleições de 1995, o partido alcançou a vitória, o que não conseguiu repetir em 1999; e na atualidade, dividido, vive a angústia de ser reduzido ao mínimo.

periféricos na construção de propostas eleitorais, que se consolidam mais na forte oratória do candidato ou em suas fáceis promessas, que variam conforme a audiência, do que na parte substantiva.

Enquanto na direita – tradicional ou moderna – não existem organizações políticas que transcendam as convenções eleitorais, na esquerda, as formas como foi construída a suposta unidade, que se distanciou dos críticos e dissidentes¹², não só dificultam seu avanço, como parecem complicar sua consolidação como espaço político capaz de apresentar-se como alternativa viável.

O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO E A PAZ COMO SOLUÇÃO POLÍTICA

Embora, em 1987, se inicie a abertura de espaços para a negociação política entre o governo e os rebeldes¹³, é só em 30 de março de 1990, quando, em Oslo, Noruega, firma-se o *Acordo Básico para a busca da paz por meios políticos*. Não obstante, os avanços substanciais só serão alcançados em 10 de janeiro de 1994, quando, no México, assina-se o *Acordo Marco*, que redefine o processo de negociação, reacelerando seu cronograma. Três meses depois (Puebla, México, 29 de março de 1994), é assinado, finalmente, o *Acordo Global* sobre direitos humanos, ponto de partida de todo o processo negociador, para firmar-se o *Acordo de Paz Firme e Duradoura*, em dezembro de 1996.

A negociação, que, em seu início, teve como objetivo principal buscar a desmobilização da guerrilha sem maiores mudanças políticas ou sociais, conseguiu que se pusessem em discussão e inclusão, na agenda, as questões substanciais que haviam dado origem ao conflito. Não obstante, os meios utilizados para atingir seu cumprimento não foram suficientemente estabelecidos, de modo que, após seis anos da assinatura do último acordo, ocorreram poucas mudanças nos âmbitos

12 Em 1982, as organizações de esquerda existentes (EGP, ORP e PGT) decidem integrar-se à URNG. Apesar do discurso unitário, os quatorze anos que separam sua fundação do momento da assinatura do *Acordo de Paz Firme e Duradoura* e sua constituição em partido político não permitiram que se construísse em organização única. Pelo contrário, não foi senão em 1996 que essas quatro organizações acordaram dissolver-se e incorporar-se ao partido. Durante todos esses anos, embora falassem em unidade, mantiveram as próprias estruturas políticas e militares, entrando muitas vezes em competição por espaços físicos e sociais. Por outro lado, todos aqueles que, de uma ou outra maneira, questionaram as lideranças revolucionárias e suas posições viram-se marginalizados, e embora alguns tenham tentado processos de construção de novas organizações, estas não chegaram a consolidar-se.

13 Toma-se como ponto de partida das negociações de paz a assinatura, por parte dos presidentes centro-americanos, do documento *Procedimientos para establecer la Paz Firme y Duradera*, conhecidos como Esquipulas I e II (6/8/1987), e a declaração da URNG onde se reitera sua vontade política de negociar com o governo (11/8/1987). Uma análise interessante de todo esse processo pode ser encontrada em Jonas, Susanne. *De centauros y palomas: El proceso de paz guatemalteco*, FLACSO, Guatemala, 2000.

social e econômico. Além disso, não sendo vinculantes as conclusões da *Comissão para o esclarecimento histórico das violações aos direitos humanos*, não foi possível identificar, julgar nem condenar os responsáveis pelos massacres, assassinatos, tortura e todas as humilhações às quais a população foi submetida.

De qualquer forma, é inegável que a sociedade guatemalteca, ao pôr fim a uma guerra que a empobreceu por tão longo período, conseguiu abrir as portas a formas políticas para a solução de seus problemas, permitindo-se, assim, embora tardiamente, achar o caminho para a ampliação de benefícios sociais para a maioria de seus habitantes.

Além disso, o fato, talvez, mais significativo é que, durante todo o processo negociador, tornou-se mais visível e importante resolver de uma vez por todas a forte e aberrante discriminação que, durante séculos, sofreram os grupos indígenas. Mesmo que eles não tenham sido atores diretos durante as negociações – que sempre foram realizadas em termos militares, tendo, por um lado, as altas esferas do exército e, por outro, a liderança da organização rebelde –, somente o fato de que o tema indígena tenha sido objeto de todo um *Acordo*¹⁴, poderia levar a pensar que, finalmente, a dimensão étnica da sociedade guatemalteca começa a ser considerada com relativa seriedade.

Nesse sentido, as questões relacionadas com a educação, particularmente as vinculadas à reforma educacional, foram incluídas, embora superficialmente, no *Acordo sobre Identidade e Direito dos Povos Indígenas*, que serviu de base para alguns esforços do Estado. Da mesma forma, no *Acordo sobre Aspectos Socioeconômicos e Situação Agrária* (México, 6 de maio de 1996), a reforma educacional apresenta-se com o objetivo de “evitar a perpetuação da pobreza e das discriminações sociais, étnicas, da mulher e geográficas, em particular, as devidas à separação campo/cidade” (URL, 1998: 113). Como acordo decorrente da negociação que tinha como objetivo acabar com o conflito armado, este último desdobra-se em definir e estabelecer as responsabilidades do Estado no âmbito socioeconômico, assumindo diretamente que o “desenvolvimento social do país é [...] indispensável para seu crescimento econômico” (*Ibid*: 111), considerando ainda, que, para alcançá-lo, a saúde e a educação de seus habitantes são premissas indispensáveis à elevação do nível de vida. O Estado fica, assim, como o grande responsável, sem que sejam considerados, com clareza, os processos e mecanismos através dos quais este possa avançar naquele caminho, ainda mais, sem que se possa entender como os distintos governos posteriores poderiam fazer dessas decisões seu plano de governo.

14 Acordo sobre identidade e direitos dos povos indígenas assinados no México, em 31 de março de 1995 (URL, 1998).

Embora os Acordos constituam o marco mais amplo e geral a partir do qual o Estado deva orientar suas ações, a ausência direta da sociedade civil em seu esboço traduziu-se na derrota do plebiscito através do qual tentava-se converter alguns desses acordos em normas jurídicas. O triunfo eleitoral do partido opositor – de direita –, três anos depois de firmados esses acordos, mesmo que não possa ser entendido como rechaço direto da população ao que foi acordado, resta um manto de dúvida sobre o interesse real que tanto vencedores quanto perdedores poderiam ter em conseguir seu cumprimento, uma vez que nem a paz nem a consecução dos acordos se converteram em elementos definidores da contenda eleitoral.

Ao assumir, o novo governo – liderado por um partido construído à sombra e em torno do último dos caudilhos da direita militar, acusado publicamente como responsável pelos grandes massacres em terras indígenas no curto período em que ocupou o cargo de presidente, de fato, do país, (1982-1984) – tornou público que os Acordos de Paz seriam considerados compromissos de Estado. Não obstante essa declaração, após três anos, o cumprimento dos acordos não só foi muito lento, como também, em muitos aspectos, sobretudo quanto aos direitos humanos e ao impulso de um novo modelo econômico-social, mostrou-se como um grande retrocesso.

A ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DA POBREZA

O DILEMA ROMÂNTICO-TECNOCRATA

Como bem afirma Øyen (2003: 1), “a pobreza tem estado em nosso meio, ainda que tenha adquirido diferentes formas segundo as diferentes culturas”. Do mesmo modo que os caminhos para o céu – acrescentaríamos – tornaram-se mais amplos e menos imperativos, a pobreza perdeu sua função principal.

Nas últimas décadas, a pobreza tem assumido outro sentido, convertendo-se no conceito mobilizador de esperanças e construção de propostas populistas e demagógicas. Políticos irresponsáveis declaram em alto e bom som ser capazes de combatê-la radicalmente ao assumirem o poder para, imediatamente, com desfaçatez e cinismo, confessarem que mentiram porque mentir é a prática usual da luta político-eleitora¹⁵.

Nos meios acadêmicos e tecnocráticos, o conceito é cada vez mais problemático e – enquanto sua discussão permanece restrita ao

15 O atual presidente guatemalteco construiu toda a sua proposta eleitoral com promessas de soluções rápidas para os problemas do país; já no exercício do poder, suas ações foram não só desordenadas, mas também sem impacto no modelo econômico vigente. Entrevistado em uma rádio, afirmou que “todo político tem que mentir para chegar ao poder”.

âmbito dos economistas, para os quais suas explicação e solução são redutíveis a fatores meramente produtivos –, pouco a pouco, aceita-se que a pobreza é um fenômeno social que, como tal, é multivariado em suas causalidades e relações. Por outro lado, a tecnocracia governamental – que, na realidade, não é senão a burocracia weberiana clássica – trata, por sua vez, de influir nas políticas governamentais, tentando conduzir a discussão sobre a política pública a partir de posições e visões carregadas de uma racionalidade política de médio e longo prazos. Não obstante, confundidos e emaranhados nos caminhos tortuosos e na ostentação do poder, em muitas ocasiões acabam cedendo às exigências das soluções fáceis e imediatistas.

Nos últimos anos algo parecido ocorreu na Guatemala quando, num impulso de coerência e boa vontade – beirando a ingenuidade –, técnicos do governo, apoiados por alguns acadêmicos de prestígio, tentaram desenvolver uma *Estratégia para a Redução da Pobreza* – conhecida como ERP – que desse certa coerência e racionalidade às ações governamentais.

Mas os tecnocratas, como parte das burocracias de todos os Estados, perdem rapidamente a dimensão da ação pública que, para causar verdadeiros impactos na sociedade, deve ser produto, não só de estudos e propostas técnicas sérias, mas também de uma análise rigorosa das políticas e do consenso da sociedade. A redução da pobreza não é simples consequência de uma proposta bem argumentada das esferas técnicas de um governo. Além disso, esta não tem sentido se provém de um simples discurso governamental que busque um efeito imediato.

Este capítulo argumenta que, para que uma estratégia como essa obtenha alguns resultados, torna-se necessário considerar três questões vitais, intimamente ligadas entre si: o compromisso de todos os funcionários e agências governamentais com sua lógica e procedimentos, definindo processos e ações diretamente vinculados à redução da pobreza; a participação ativa e decidida da sociedade, dos pobres e dos não tão pobres, mas também dos que controlam os meios de produção e seus agentes; para alcançar tudo isso, está claro que é necessário e fundamental que exista confiança de uns em relação aos outros; compromisso público e certeza quanto à observância das regras que venham a ser estabelecidas.

Lamentavelmente, a Guatemala, historicamente falando, conforme já afirmado em linhas anteriores, não tem sido bem sucedida nesses três aspectos, e, no momento atual, o grupo que está no poder – que, sociologicamente, não é possível chamar de bloco, ainda que pareça caminhar para isso – insiste em passar para a História como o que menos fez para avançar na construção de um consenso social. Por sua vez, os donos da riqueza brincam de enfrentar o poder público enquanto, descarada-

mente, teimam em manter um modelo produtivo claramente superado pela história, insistindo em usufruir todos os subsídios e benefícios.

A ERP COMO PROPOSTA INACABADA

É sob essas condições que, em setembro de 2001, a *Secretaria de Planejamento e Programação da Presidência da República*, mais conhecida como SEGEPLAN, tornou pública a ERP, apresentada como uma “proposta para discussão” que teria que ser assumida como um primeiro esforço para a construção de uma estratégia definitiva.

Concebida como um instrumento para avançar na construção de uma política de Estado, a ERP demandava todo um processo de consulta e discussão pública, que, supunha-se, poderia impor mudanças nas metas e nos procedimentos. Implicava, por exemplo, a constituição de uma Comissão Nacional, assim como processos de consulta e discussão com todos os setores da sociedade. Não obstante, o processo viu-se mutilado e, embora a ERP tenha se tornado pública, as consultas à sociedade não ocorreram, dando-se lugar a outro tipo de mecanismos para, sem questionar o documento inicial nem submetê-lo à validação, avançar nas agora chamadas *Estratégias Departamentais e Municipais de Redução da Pobreza*.

Deve-se notar que esse elemento, o medo do debate, da discussão pública com propostas concretas, é o que tem sido a tônica dos distintos grupos políticos que exerceram o poder na Guatemala durante todo o período eufemisticamente chamado de “transição democrática”, que durou longos 17 anos, e o mínimo que se conseguiu foi a consolidação dos processos eleitorais e a alternância no poder.

Não obstante essa situação, o documento apresentado em novembro de 2001 continua sendo supostamente a base para as ações governamentais de combate à pobreza, pelo que não é demais comentá-lo e discuti-lo. O primeiro elemento que merece reflexão são os instrumentos a partir dos quais supõe-se que se desenhava a citada ERP, isto é, os chamados *mapas da pobreza*, cartografia que, supunha-se, identificava geograficamente os setores mais afetados pela pobreza e, em conseqüência, os locais onde deveriam ser priorizadas as ações da Estratégia. Contudo, logo foi demonstrado que tais instrumentos partiam do uso inadequado de informações, pois eram produto da comparação de dados censitários – relativamente antigos (1994) e considerados por muitos como pouco confiáveis – com informações de pesquisas, elaboradas mais recentemente, sob outras metodologias, com outros objetivos, mas, sobretudo, coletando informações em amostras e não na totalidade da população.

Tudo isso evitou que se tivesse clara consciência dos fenômenos micro, além de deixar de lado uma análise mais fina sobre as necessi-

dades básicas insatisfeitas, muitas das quais só podem ser observadas através de métodos mais qualitativos de coleta de informações.

Não obstante essas questões de método, importantes, se o que se deseja é dimensionar com clareza e justiça um fenômeno tão complexo como o da pobreza e orientar ações para sua redução, pode-se dizer que dar conhecimento à sociedade de que pelo menos a quinta parte da população do país vive em extrema pobreza, que mais da metade não é atendida em suas necessidades básicas e que a pobreza é muito mais intensa nas zonas rurais (75%) e indígenas (74%), já é um avanço. O governo reconhecia que a pobreza é dilacerante e que se não se tomassem medidas drásticas, a crise social poderia ter conotações inesperadas em curto prazo.

No entanto, e apesar de ter a análise provado que é fundamental e urgente resolver o problema da produção agrícola, uma vez que de cada 100 pobres, 57 se dedicam à agricultura, o único aspecto considerado nesse contexto foi a redução dos salários no campo, sem que se discutisse como ampliar o acesso às terras produtivas. Tampouco há referência quanto à conservação de bosques e mananciais, a maioria em terras altas e, geralmente preservados por comunidades rurais – majoritariamente indígenas –, que não obtêm qualquer benefício social ou econômico dessa prática. Os parágrafos justificativos da Estratégia, ao tratarem a questão agrícola, descarregam boa parte da responsabilidade nos pobres, já que têm “*baixos níveis de educação e praticam técnicas de produção antiquadas e pouco rentáveis*” (SEGEPLAN, 2001: 13), sem uma palavra sobre qualidade e as formas desiguais de distribuição da renda no marco da produção agrícola industrial.

Embora a ERP (SEGEPLAN, 2001: 22) se apresente como uma proposta de política com uma “*opção preferencial pela área rural*”, tudo o que propõe são termos gerais e amplos, sem que exista uma proposta clara de desenvolvimento rural. Mais que uma estratégia, o que contém são questões gerais que, embora possam ser consideradas como parte de um diagnóstico cuidadoso da realidade, as linhas de ação não se desenvolvem nem se concretizam.

Portanto, à guisa de conclusão, a ERP impõe, como tarefa do governo, desenvolver estas atividades prioritárias: educação básica, alfabetização, construção de infra-estrutura e distribuição de terras. À primeira vista, tais atividades prioritárias dariam a impressão de indicar claramente o caminho, coincidindo, embora sem querer, com as questões básicas que sustentaram os Acordos de Paz. Não são necessários maiores instrumentos técnicos para entender que os baixos índices de escolaridade, a ausência de infra-estrutura e a falta de postos de trabalho são as principais carências da sociedade guatemalteca.

A *Estratégia* “propôs” que o gasto fosse orientado de maneira racional, ativa, direta e prioritária para área rural, estabelecendo como

princípio a ela inerente que a gestão pública fosse eficaz e transparente, descentralizada e com a participação cidadã. Nada se pode dizer contra esses princípios, porém, os acontecimentos políticos dos últimos meses indicam que não só não há eficiência na gestão pública, mas também que a transparência é uma qualidade totalmente inexistente no atual regime. A descentralização é, quando muito, um processo de diversificação sem que o poder local realmente se estabeleça e a participação cidadã restrinja-se, no melhor dos casos, à participação de caciques, grupos de interesse e dirigentes, na maioria das vezes, afastados de suas bases.

Mas o maior problema do documento pomposamente chamado de *Estratégia* foi que, de forma concreta, só definiu grandes linhas de ação pública, sem indicar com objetividade quais os caminhos a serem seguidos para atingir as metas. Assim, embora a meta econômica anunciada fosse “impulsionar o crescimento da economia no mínimo de 4% anuais”, o único caminho claro que se impôs foi o de incrementar a arrecadação tributária, sem nada dizer sobre as formas e processos que, a partir do poder público, propunha-se desenvolver para fazer crescer a economia, caindo no absurdo de confundir causas e efeitos. A arrecadação fiscal pode aumentar, entre outras coisas, se a economia cresce, mas o aumento da arrecadação não é sinônimo nem, muito menos, causa única do crescimento.

À REDUÇÃO DA ABERTURA EDUCACIONAL

Tudo o que até aqui foi destacado nos permite ver que, durante todo o processo histórico, a sociedade guatemalteca tem sido dominada por uma visão e uma estrutura de poder que tentam, a qualquer preço, manter as formas de dominação e controle tradicionais. Apesar das tentativas modernizadoras e da pressão das organizações de oposição que optaram pelas armas, o modelo econômico e social continua sendo o mesmo. Tudo parece indicar que, embora os processos eleitorais tenham recebido credibilidade, as mudanças no modelo parecem longínquas, seja porque de parte da sociedade ainda não haja clareza e consenso em relação às demandas sociais, seja porque os grupos no poder tenham concentrado suas disputas em usufruir o poder em benefício de seus interesses de grupo ou pessoais.

Daí, pobreza e educação são questões que, embora cada vez mais abordadas com crueza e exigência, são apenas camufladas, uma vez que as formas e procedimentos com os quais se pretende resolvê-las não atingem suas raízes. Dos *Acordos de Paz* à *Estratégia para a Redução da Pobreza*, as visões economicistas e simplificadoras parecem ser a tônica. É inegável que nos acordos – especialmente no *Acordo sobre aspectos sócio-econômicos e situação agrária* –, há uma percepção mais ampla e crítica da estrutura econômica. Não obstante, permanecem as

generalidades que não permitem o questionamento sobre as causas que impediram o alcance dessas metas, que estão sendo identificadas agora, antes da execução dos acordos.

Ao vincular os esforços em educação às premissas das teorias do capital humano, sem se permitir perceber que a igualdade social vai além das supostas ampliações de opções para os até agora marginalizados, tanto os acordos, e ainda mais a ERP, reduzem a questão educacional a um espaço meramente instrumental, sem oferecer condições para implementar um tipo de educação que permitisse, a construção de um novo projeto nacional baseado em objetivos sociais.

Apesar de constar nos acordos que a *educação fosse pronta e agilmente descentralizada*, “*outorgando às comunidades e às famílias [...] um papel principal na definição dos currículos e do calendário escolar*” (URL, 1998: 86), logo depois elimina toda possibilidade de os professores desempenharem papéis dinâmicos e privilegiados no processo educacional, “*ficando acordado*” entre as partes que é a sociedade a que terá o poder de “*propor a nomeação e remoção dos professores a fim de responder aos interesses das comunidades educacionais e culturais (Ibid)*”, constituídas pelo exército, o executivo e a guerrilha, imbuídos de um discurso individualista e economicista da educação. Assim, o processo educacional ficou concentrado, idealmente, nos pais de família, desconsiderando a importância estratégica dos professores no processo educacional.

Sem capacidade de falar de projetos pedagógicos políticos, os negociadores marginalizaram não somente os professores do processo de construção do novo modelo de educação, mas também abriram as portas para a atomização e terceirização da atividade educativa. A educação – e a escola como sua principal referência –, não foi vista como parte fundamental para o processo de construção de um novo projeto social.

De conformidade com aquela linha de pensamento, a proposta da ERP considerou o investimento em escolaridade como um elemento simples e puro, deixando claro que a reprodução da cultura dominante é o desejável. Impunidade, violência e exclusão são, conseqüentemente, os valores básicos e centrais da educação, pois, mesmo que nos discursos públicos se afirme o contrário, em nenhuma parte da proposta de reforma educacional, nem muito menos nos argumentos e conclusões da ERP, seu questionamento constitui a parte medular do modelo educacional.

Assim, de maneira taxativa e cortante, e apesar dos bem-intencionados desejos de desatar o nó que a pobreza impõe ao país, em lugar de avançar no questionamento da desigualdade social, a ERP se restringiu direta e intimamente às teorias do capital humano. Mais do que pôr em xeque a desigualdade social, afirma que “o investimento em educação é um dos componentes mais importantes na redução da

pobreza” (SEGEPLAN, 2001: 32), e que “a educação tem um impacto direto e positivo sobre a produtividade das pessoas” (*Ib.*). É evidente que a pobreza e a educação estão sendo simplesmente reduzidas aos seus indicadores econômicos e implicações, limitando, não só os níveis para sua análise, mas também as próprias formas e procedimentos para sua solução.

Mas, se essa perspectiva de análise conduzisse, pelo menos, à solução das questões econômicas da pobreza e da falta de escolaridade, seria possível dizer que algo estaria avançando. O problemático dessas abordagens é que, ao considerar apenas as manifestações, sem aprofundar os processos, as soluções econômicas esperadas não chegam a materializar-se, pois as ações não correspondem às necessidades.

Portanto, e para finalizar, enquanto a pobreza não for compreendida através de uma perspectiva muito mais dinâmica que incorpore as variáveis política, social e educacional, as propostas para sua redução serão simples exercícios numéricos que dificilmente se traduzirão em resultados concretos. Além disso, embora a educação continue sendo entendida como processo simplesmente reprodutor da ordem dominante, na qual seu questionamento não esteja presente, não haverá possibilidades reais de superar a pobreza, fundamentalmente porque os atores sociais diretamente implicados não terão as condições subjetivas para enfrentar as desigualdades que por séculos lhes têm sido impostas. Enquanto não se assumir que a educação tem um papel importante, não como simples instrumento para a ampliação das capacidades laborais, e sim, como espaço social no qual um novo projeto de nação e de país possa ser construído, o combate à pobreza continuará sendo uma retórica vazia.

BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Aragón Virgilio (2002a) *Conventos, aulas y trincheras*: Vol. I. *La Ilusión por conservar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Álvarez Aragón Virgilio (2002b) *Conventos, aulas y trincheras*: Vol. II. *El sueño de Transformar* (Guatemala: FLACSO/IIHAA USAC).
- Boudn, R. (1973) *L'inégalité des Chances: La Mobilité Sociale dans les Sociétés Industrielles* (Paris: Armand Collin)
- Cambranes, J. Castellanos (1985) *Café y campesinos en Guatemala, 1853-1897* (Guatemala: Editorial Universitaria).
- Gil Villa, Fernando (1994) *Teoría sociológica de la educación* (Salamanca: Amarú Ediciones).
- Girard, René (1990) *A violência e o sagrado* (São Paulo: Paz e Terra/UNESP).
- Hanushek, E. A. (1986) “The Economics of Schooling: Production and Efficiency in the Public Schools”, in *Journal of Economics Literature* 24-3.

- Hurtado Paz, Juan José (2002) *La propaganda del EGP durante el período de 1975 a 1983*. URACCAN/ESEDIR (Guatemala: mimeo).
- INE/ENCOVI (Intituto Nacional de Estadísticas (2000) *Encuesta Nacional sobre condiciones de vida 2000* (Guatemala: INE).
- Jonas, S. (2000) *De Centauros y Palomos: el proceso de paz guatemalteco* (Guatemala: FLACSO).
- López Rivera, Oscar (1999) *Guatemala: intimidaciones de la pobreza* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar-IIIES).
- Martínez Peláez, Severo (1975) *La Patria del Criollo* (San José: EDUCA).
- Øyen, Else (2003) *Producción de la Pobreza: Un enfoque diferente para comprender la Pobreza* (Guatemala: FLACSO-mimeo).
- Pinto, J. C. (1996) *El régimen colonial y la formación de identidades indígenas en Guatemala (1624-1821)* (Guatemala: CEUR-USSAC).
- Psacharopoulos, G. (1988) "Critical Issues in Education and Development, a World Agenda", in *International Journal of Education Development*, No. 1.
- Salama, P. (1999) *Riqueza y pobreza en América Latina. La Fragilidad de las nuevas políticas sociales* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Schirmer, J. (1999) *Las intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala* (Guatemala: FLACSO).
- Schultz, T. W. (1960) "Capital Formation by Education", in *Journal of Political Economy*, No. 6, December.
- Schultz, T. W. (1963) *The Economic Value of Education* (Nova Iorque: Columbia University Press).
- SEGEPLAN (Secretaría Nacional de Panificación y Programación de la Presidencia de la República) (2001) *Estrategia de reducción de la pobreza: un camino para la paz* (Gobierno de Guatemala).
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala (SNUG) (1999) *Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano* (Guatemala).
- Tischeler Visquerra, Sergio (2001) *Guatemala 1944: crisis y revolución* (Guatemala: F&G Editores).
- Torres, Carlos Alberto (2001) *Democracia, educación y multiculturalismo* (México: Siglo XXI).
- Torres-Riva, Edelberto et al. (1998) *Del autoritarismo a la paz*. (Guatemala: FLACSO).
- URL (Universidad Rafael Landívar) *Acuerdos de Paz* (Guatemala).
- Velázquez, E. (1994) *La Revolución de Octubre: diez años de la lucha por la democracia en Guatemala 1944-1954* (USAC).
- Villagrán Kramer, Francisco (1994) *Biografía política de Guatemala: los pactos políticos de 1944 a 1970* (Guatemala: FLACSO).