

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR NO GOVERNO DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2008): DIFERENTES SENTIDOS DO DISCURSO DE INCLUSÃO*

CARINA ELISABETH MACIEL,
da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

RESUMO: este artigo tem o objetivo de analisar as políticas de Educação Superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de um conjunto de documentos que normatizam essas políticas no período de 2003 a 2008, identificando os diferentes sentidos do discurso de inclusão nesse nível de educação. A pesquisa foi realizada por meio de análise documental e bibliográfica. O estudo identificou compreensões diversas acerca do sentido da palavra inclusão como discurso elaborado em uma sociedade capitalista. Concluímos que o discurso de inclusão carrega em seu bojo a contradição e o antagonismo peculiares ao embate de interesses sociais e econômicos entre as diferentes classes sociais e os diversos interesses entre classe trabalhadora e grupos dominantes.

PALAVRAS-CHAVE: Política social. Política de educação superior. Inclusão.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar as políticas de Educação Superior no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por meio de um conjunto de documentos que normatizam essas políticas no período de 2003 a 2008. A palavra inclusão é utilizada em vários documentos que constituem a política de Educação Superior, inclusive na legislação.

As referências ao signo *inclusão* no discurso oficial do governo Lula suscitaram o interesse de analisar os sentidos associados ao seu uso, especialmente em face dos sentidos que a palavra assume e dos efeitos que

* Artigo recebido em 02/09/2010 e aprovado em 15/10/2010.

produz no contexto social em que vem sendo disseminada. Conforme destaca Bakhtin (1999, p. 16),

a palavra é o signo ideológico por excelência; ela registra as menores variações das relações sociais, mas isso não vale somente para os sistemas ideológicos constituídos, já que a 'ideologia do cotidiano', que se exprime na vida corrente, é o cadinho onde se formam e se renovam as ideologias constituídas.

A utilização da palavra *inclusão* tem sido bastante frequente. Ao mesmo tempo, os sentidos refratados pela palavra podem ter aceitação por parte das classes dominadas, uma vez que indicam a possibilidade de acesso aos direitos conquistados e assegurados na legislação referente às políticas públicas de Educação Superior.

Ao Estado é destinado o papel de condutor e indutor dessas políticas desde o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-2002 – ao governo de Luís Inácio Lula da Silva; este último, porém, desenvolve outras estratégias de ação para minimizar os efeitos da desigualdade social, representadas, entre outras, pelas políticas de ações afirmativas, desenvolvidas por meio de programas e de ações nas diferentes políticas sociais, inclusive na Educação Superior.

DIFERENTES SENTIDOS DO DISCURSO DE INCLUSÃO

Observamos o discurso de inclusão em uma sociedade cujo sistema preponderante e determinante é o capitalismo. Tal consideração expressa que em uma sociedade de classes, na qual o lucro é objetivo a ser alcançado, a busca pela inclusão social é uma perspectiva que se insere numa lógica distinta da que origina esse sistema (o capitalismo). Um dos aspectos apontados no discurso de inclusão é o acesso de todos às mesmas condições, entre elas a do direito à educação. No entanto, o acesso aos bens e serviços nas mesmas condições não é pertinente à lógica do sistema, para cuja manutenção, a exploração da força de trabalho dos sujeitos é um dos meios mais eficazes.

O acesso aos direitos constitucionais é preconizado pelo discurso de inclusão, pressupondo que cada sujeito tem méritos próprios que determinam seu sucesso ou fracasso, sem considerar que esse sujeito pertence a determinada classe social, condição econômica específica e que esses e outros fatores interferem no acesso a seus direitos e na forma como desenvolve sua escolarização. Ao mesmo tempo, compreende-se que sejam desenvolvidas ações para favorecer melhores condições a alguns grupos considerados excluídos, para que os mesmos exerçam seus direitos, entre os quais a educa-

ção. Identificamos o discurso da inclusão em meio a aspectos contraditórios, como formular políticas voltadas a grupos específicos e, ao mesmo tempo, desenvolver políticas universais. Uma não exclui a outra, existindo, porém, divergências entre os defensores de uma e outra.

Aspectos contraditórios são observados nas diferentes análises desenvolvidas sobre o discurso da inclusão por autores de áreas diversas. Dupas (2001, p. 225, grifo do autor) afirma que a contradição manifesta-se na

dialética de exclusão *versus* inclusão. À medida que exclui progressivamente postos formais do mercado de trabalho, o processo de globalização estimula a flexibilização e incorpora a precarização como parte de sua lógica. Enquanto seleciona, reduz, qualifica – e, portanto *exclui* – no topo, a nova lógica das cadeias *inclui* na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais. Por outro lado, na medida em que o processo de produção global opera ganhos contínuos nos produtos mundiais, reduzindo seu preço e melhorando sua qualidade, acaba *incluindo* novos segmentos de mercado à sua cadeia.

Ao analisar a inclusão na perspectiva da sociedade globalizada, o autor enfatiza os aspectos sociais e econômicos advindos da contradição entre a exclusão e a inclusão efetivadas em um sistema capitalista. Demonstra que é essa contradição que possibilita determinada lógica onde a inclusão é possível; entretanto não é, necessariamente, uma inclusão que minimiza as desigualdades sociais; ao contrário, ela aumenta e controla cada vez mais essas desigualdades, acirrando as diferenças sociais e econômicas entre as classes.

Martins (1997) enfatiza ser necessária a compreensão de que discutimos inclusão calcados na contraposição à exclusão. A sociedade está ampliando, cada vez mais, grupos de pessoas consideradas *marginais*, que se posicionam à margem. Destaca o autor que não são os marginais que se posicionam à margem da sociedade, mas a sociedade que os coloca nessa situação, à deriva da sociedade e da perspectiva de consumo. Nessa perspectiva, escreve que

o capitalismo na verdade desenraiza e brutaliza a todos, exclui a todos. Na sociedade capitalista essa é uma regra estruturante: todos nós, em vários momentos de nossa vida, e de diferentes modos, dolorosos ou não, fomos desenraizados e excluídos. É próprio dessa lógica de exclusão *a inclusão*. A *sociedade capitalista desenraiza, exclui, para incluir*, incluir de outro modo, segundo suas próprias regras, segundo sua própria lógica. O problema está justamente nessa inclusão [...]. Essa reinclusão, porém, se dá no plano econômico [...] mas não se dá no plano social. (MARTINS, 1997, p. 32, grifo no original)

De acordo com o autor, antes não se percebia a exclusão pelo fato de a inclusão acontecer de forma rápida. Logo que um sujeito era considerado excluído de determinado grupo, era acolhido por outro. Como exemplo, o autor utiliza o caso dos camponeses no início da revolução industrial. Assim que eram excluídos do campo, eram apropriados pela indústria. Nesse sentido, é possível observar que hoje os fatos acontecem de outra forma. O número de pessoas em situação de miséria é cada vez maior, assim como o número de desempregados, entre outras categorias que expressam situações de grande desigualdade social e econômica em relação às pessoas consideradas assalariadas.

Com base nas desigualdades sociais e nas diferenças de classes, são elaboradas políticas sociais com objetivos distintos, como é o caso das *políticas universais e das políticas focais*. As políticas universais têm um caráter importante no sistema capitalista. De acordo com Boito Junior (2007, p. 26, grifo nosso),

o direito capitalista iguala os agentes que ocupam posições socioeconômicas desiguais, assumindo, nessa medida, um caráter formalmente igualitário, e a burocracia, de modo consistente com a igualdade formal que é própria do direito capitalista, recruta seus agentes em todas as classes sociais, assumindo nessa medida, um *caráter aparentemente universalista*.

Segundo a análise, as políticas universais são características do sistema capitalista e seu caráter universal é aparente, uma vez que são embasadas no direito formal, o que não significa direito efetivo. Nessa perspectiva, Marsiglia, Silveira e Carneiro Junior (2005, p. 71) destacam que

na história dos países industrializados, as políticas sociais sempre procuraram promover a compensação a todos os efeitos perversos gerados pela acumulação. Essas políticas caracterizaram-se, principalmente, por seu caráter universal de compensação das perdas de renda geradas por vários processos, sejam eles decorrentes do ciclo de vida e das limitações impostas por cada período de vida, dos problemas gerados no trabalho, como acidentes e desemprego, por exemplo, ou do crescimento familiar.

Boito Júnior (2007) e Marsiglia, Silveira e Carneiro Junior (2005) demonstram semelhança no que se refere à compreensão de que as políticas universais visam compensar as necessidades sociais e econômicas que não são atendidas de forma geral, mas que necessitam de ações específicas para determinadas condições em que alguns grupos se encontram.

As políticas sociais são resultado dos interesses sociais e da relação de forças existente nos grupos que representam a sociedade e são, também,

estratégias desenvolvidas para direcionar a sociedade em determinadas perspectivas, de acordo com o modelo de sociedade que se quer manter. Segundo Bianchetti (2001, p. 88), as políticas sociais são consideradas

como as estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos globais, integram estas políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social.

As políticas sociais englobam as políticas educacionais, uma vez que a educação é uma das áreas que integram as ações previstas por essas políticas. Não basta a oferta do acesso de todos à escola, para que se garantam a todos as condições de competir no mercado de trabalho. Além das características eliminatórias do próprio mercado de trabalho, inclusive por sua subsistência, outras condições se fazem necessárias à competição. A real capacidade técnica, emocional, social e cultural é o amálgama necessário para o embasamento do processo educativo e a formação de um sujeito que possa efetivamente competir e, quase sempre, superar barreiras impeditivas, muitas vezes utilizadas pela sociedade e pelo mercado para a seleção de quem lhes garantirá a subsistência.

A esse respeito, Vieira (2007, p. 113) adverte:

o que na atualidade tem sido chamado de políticas sociais (e comumente de políticas públicas) resume-se quase sempre em programas tópicos, dirigidos a determinados focos, descontínuos, fragmentados, incompletos e seletivos, com atuação dispersa, sem planejamento, esbanjando esforços e recursos oferecidos pelo Estado, sem controle da sociedade.

As políticas sociais são o principal meio pelo qual o discurso da inclusão vem sendo veiculado e, na percepção de Vieira (2007), é justamente essa sua função no regime liberal-democrático.

A política social expressa e carrega encargos do Estado, materializados em serviços e em atividades de natureza pública e geral, encargos estes também voltados à reprodução da força de trabalho de que o capitalismo não pode prescindir. Se assim é, no regime liberal-democrático a política social não deixa de germinar nos interesses e nos embates políticos, de nutrir-se deles. E, no caso, ela acaba por revestir-se de forma legal, prevalecendo em muitas ocasiões às injunções do mercado capitalista. (VIEIRA, 2007, p. 215)

A década de 1990 foi preponderante no que se refere à implantação de políticas que enfatizavam a importância do discurso da inclusão. Kassar,

Arruda e Santos (2006, p. 1), ao dialogarem sobre a política de educação inclusiva, afirmam que “desde a década de 1990, o governo federal tem implantado e/ou fomentado um conjunto de ações nas várias áreas de serviços públicos como parte do que tem sido denominado de ‘políticas de inclusão.’”

Alguns programas e ações desenvolvidos no governo Lula têm caráter de políticas focais e outros têm aspectos compensatórios, bem como universais. Não participamos da compreensão de que uma exclua a outra, mas sim de que políticas focais e universais são complementares, coexistindo sem prejuízo de ambas, mesmo compreendendo que têm características distintas.

De acordo com Marsiglia (2005), as políticas compensatórias têm caráter diverso das políticas de ações afirmativas, também denominadas políticas focais, determinando a grupos específicos os benefícios dessas políticas (focais) temporárias. Nem toda política focal ou temporária pode ser considerada ação afirmativa; entretanto, uma das características da política de ação afirmativa é ser temporária, bem como destinada a algum grupo específico. A diferenciação entre essas políticas pode ser explicada da seguinte forma:

as políticas compensatórias têm o objetivo de assegurar as condições mínimas de subsistência àqueles que perdem a capacidade de gerar renda suficiente para seu sustento. Têm caráter permanente e isso pressupõe garantias, por parte do Estado, de cuidar das diversas circunstâncias que produzem efeitos negativos à vida dos indivíduos.

As políticas de redução de pobreza, diferentemente das anteriores, buscam eliminar a destituição. Constituem-se, pois, em *políticas temporárias*, já que têm por finalidade incorporar os despossuídos a uma vida regular na sociedade, reduzindo ou eliminando as principais carências que colocam em risco sua sanidade e sobrevivência.

Assim, as primeiras obedecem à meta de universalizar as ações sociais, abrindo caminho, por meio do Estado, para os direitos assegurados aos vários grupos sociais. As políticas de redução da pobreza são seletivas, ou seja, procuram por meio da discriminação positiva focar como beneficiárias apenas as pessoas que estejam próximas ou no patamar da miserabilidade, normalmente definido em termos de baixos níveis de renda. (MARSIGLIA, 2005, p. 71, *grifos nossos*.)

As políticas sociais têm sido identificadas como políticas de inclusão, especialmente quando apresentam caráter focal, como as ações afirmativas. As ações afirmativas são uma forma de atender aos grupos considerados excluídos de algum direito, porém não a única forma de intervir junto a estes para garantir-lhes o acesso à educação.

Segundo consta do *site* do Ministério da Educação (MEC), o governo entende essas políticas do seguinte modo: trata-se de

ações afirmativas [que] são medidas especiais e temporárias tomadas pelo Estado, com o objetivo de eliminar desigualdades raciais, étnicas, religiosas, de gênero e outras – historicamente acumuladas, garantindo a igualdade de oportunidade e tratamento, bem como compensar perdas provocadas pela discriminação e marginalização. (BRASIL, 2007)

O discurso de inclusão é apresentado nas justificativas de políticas com características das políticas de ações afirmativas e em programas que focalizam determinado grupo social. Essas justificativas geralmente contribuem para diminuição da exclusão e na ampliação do acesso à educação, de modo que tais políticas ganhem ênfase em um país cuja exclusão social é uma das características apontadas nos relatórios do Banco Mundial. “A desigualdade de renda no Brasil diminuiu um pouco durante a última década, mas permanece uma das mais altas do mundo, o que reflete os contínuos desafios sociais.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 18)

A exclusão social é analisada por Bursztyn (2000), que a identifica como sendo de diferentes formas, além de ressaltar que existe atualmente no Brasil uma nova exclusão social. Segundo o autor, “exclusão social tornou-se moeda comum para designar toda e qualquer forma de marginalização, discriminação, desqualificação, estigmatização ou mesmo de pobreza.” (BURSZTYN, 2000, p. 56) Tais características são identificadas no Brasil nos séculos XX e XXI. A exclusão é identificada como objeto permanente de estudos a partir dos séculos XVII e XVIII, apresentando-se, em diferentes épocas, com outras denominações, porém sempre presente nas discussões acerca de questões sociais. Em sua análise, o autor assim a define:

o conceito de exclusão social está mais próximo, como oposição, do de coesão social ou, como sinal de ruptura, do de vínculo social. Por similitude, encontra-se próximo, também, do conceito de estigma e mesmo, embora menos, do de desvio. Neste caso, entre outras, a diferença reside no fato de que o excluído não necessita cometer nenhum ato de transgressão, inversamente ao desviante e à semelhança dos que sofrem discriminação pura e simples. A condição de excluído *lhe* é imputada do exterior, sem que para tal tenha contribuído direta ou mesmo indiretamente. (BURSZTYN, 2000, p. 59)

Nesse caso, a exclusão implica valores e seu julgamento, ou seja, o estabelecimento de vínculos sociais ou a ruptura destes, uma vez que não dependem apenas do sujeito, mas das relações que estabelecem com quem é

esse excluído. Esses vínculos podem ser estabelecidos de acordo com as condições de trabalho dos sujeitos ou, até, por características endógenas a eles.

Para se defender da estigmatização social, o grupo considerado excluído tende a estabelecer vínculos que, algumas vezes, lhe permitem lutar por seus interesses em comum. Bursztyn (2000, p. 61) aponta três conceitos clássicos de “exclusão social”. O primeiro, mais amplo, “aproxima-se do de discriminação racial, sexual, religiosa, ou outra”. Nessa perspectiva, os sujeitos seriam vítimas de toda e qualquer rejeição social, desenvolvendo novos e diferentes vínculos sociais, confundindo-se, “assim, com os grupos de estigma e/ou desvio.” (p. 61) O segundo seria relacionado à exclusão de direitos constituídos de grupos sociais sem condições mínimas de vida, em face das precárias condições de trabalho e subsistência. Nesse grupo, estariam trabalhadores pobres, mendigos e biscateiros. A terceira acepção “vai além da negação ou recusa de direitos” e é representada por moradores de rua, índios ou nômades. Esses sujeitos “passam a ‘não ter direito a ter direitos’[...] sem serem reconhecidos como semelhantes, a tendência é expulsá-los da órbita da humanidade.” (p. 62)

Mesmo distintas, as três acepções podem estar correlacionadas e implicar-se mutuamente; entretanto, tal distinção se faz necessária para demonstrar que pobreza, desigualdade social e exclusão não são sinônimos, apesar de estarem relacionadas muitas das vezes em que se discute a exclusão social no Brasil, constituindo-se em problemas da sociedade moderna.

A exclusão social no Brasil está estreitamente relacionada à desigualdade social e à pobreza, possui uma dimensão histórica particular e, em parte, é responsável pelas dificuldades da constituição de seu espaço de igualdade [...]. Dessa forma, ao longo de sua história, o Brasil conheceu três tipos clássicos de excluídos, distintos entre si, mas com um lastro comum: eram indispensáveis ao desenvolvimento econômico. (BURSZTYN, 2000, p. 71-3)

A nova exclusão social apresenta características próprias e inovadoras, em consonância com as mudanças no mundo do trabalho e na velocidade e caráter das novas formas de relações sociais, que constituem dinâmicas diferentes das até então estabelecidas. Essas novas formas de relação da sociedade e do mundo do trabalho implicam tempos diferentes no uso de máquinas cada vez mais independentes da mão de obra humana e de valores que passam a ser determinados por essa lógica que vem sendo determinada pela globalização e pela industrialização acelerada. Nesse contexto, os excluídos modernos podem ser considerados “um grupo social que se torna economicamente desnecessário, politicamente incômodo e socialmente ameaçador, podendo, portanto, ser fisicamente eliminado.” (BURSZTYN, 2000, p. 81)

Em consequência do exposto, ao se elaborarem e se implementarem as políticas compensatórias torna-se necessário o desenvolvimento de políticas de inclusão. Passam a ser considerados excluídos pelo Estado os grupos que não têm um trabalho que lhes possibilite acesso a condições básicas de vida, uma vez que não representam *mão de obra qualificada* para o mercado de trabalho; entretanto, como sujeitos sociais, precisam consumir, além de serem incluídos como sujeitos de determinados projetos e ações políticas.

A proposição e o processo de aprovação das políticas sociais envolvem recursos de várias naturezas, bem como geram emprego aos que as elaboram e as executam. Assim, mesmo sendo considerados desnecessários, esses excluídos tornam-se objeto de políticas e ações voltadas ao desenvolvimento social e econômico do país.

Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007), demonstram que, em 2006, a taxa de analfabetismo no Brasil era de 11,1%, ou seja, a Educação Básica ainda não podia ser considerada acessível a todos, uma vez que significativa porcentagem da população nacional ainda não era alfabetizada. Outro aspecto relevante é o quantitativo de jovens entre 18 e 19 anos que não estuda e não trabalha: 5,2% no ano de 2006. Nessa faixa etária, geralmente se espera que esses jovens estejam frequentando o ensino superior; entretanto, outro dado demonstra que, mesmo com escolarização até o Ensino Médio e perspectivas de frequentar cursos de graduação, 20% dos jovens dessa faixa etária trabalham e estudam, ao passo que 30,6% destes só trabalham, 17,2% fazem atividades em casa e 27% somente estudam. Esses dados refletem que o percentual de jovens que não estudam (53%) supera o quantitativo de jovens que estudam (47%), demonstrando que o acesso à educação ainda não é uma realidade da maioria dos jovens entre 18 e 19 anos no Brasil.

Castel (2004) justifica a análise da exclusão pela necessidade de identificar a sua origem, para compreender como as desigualdades sociais têm-se constituído, buscando nessas informações alternativas para desenvolver políticas que as amenizem. O autor afirma que "é no coração da condição salarial que aparecem as fissuras que são responsáveis pela 'exclusão'; é sobretudo sobre as regulações do trabalho e dos sistemas de proteção ligadas ao trabalho que seria preciso intervir para 'lutar contra a exclusão'" (CASTEL, 2004, p. 36, grifo do autor)

O mesmo autor enfatiza que a exclusão tem sua origem nas relações de trabalho, cuja lógica é determinada pelo lucro das indústrias sobre a exploração da força de trabalho, ou seja, as condições de trabalho geradas no sistema capitalista aprofundam a exclusão, pois aumentam as desigualdades econômicas e sociais. O autor entende que a exclusão não é algo *arbitrário*,

mas que advém de uma lógica presente na necessidade de manutenção do *status quo* e que esta desemboca no desenvolvimento de políticas sociais que objetivam a discriminação positiva no intuito de solucionar momentaneamente problemas de desigualdade social.

Tal perspectiva pode ser complexa, uma vez que a diferença entre discriminação positiva e negativa é separada por uma linha tênue e relativa (CASTEL, 2004). Tal relação é alterada no momento em que, tentando melhorar as condições de determinado grupo, é preciso enquadrá-lo com *status* de segunda classe para que tenha direito às políticas compensatórias, também chamadas de discriminação positiva. Porém, ao ser enquadrado em um *status* inferior e justificar a ausência de resolução total do problema, tal discriminação pode ser considerada negativa.

Para contrapor-se à exclusão, o governo Lula utiliza, nos documentos nacionais, o termo “inclusão”, cujo discurso acompanha as leis elaboradas para orientar a diminuição das desigualdades sociais e as que orientam a educação nacional.

Sobre o conceito de inclusão, Oliveira e outros (2006) argumentam que as contradições do discurso da democratização e do acesso à educação ficam explícitos, demonstrando uma das formas como a inclusão é compreendida nas políticas destinadas à educação superior no Brasil.

Falar sobre a *democratização do acesso e a inclusão* na educação superior implica em estabelecer políticas que tocam variados atores sociais. Além disso, deve-se notar que a inspiração de uma política de matiz popular pode ser uma *preocupação de movimentos sociais e, ao mesmo tempo, de organismos multilaterais* postos, paradoxalmente, sob suspeição pelos próprios movimentos sociais. (OLIVEIRA et alii, 2006, p. 5, grifo nosso)

Os autores referem-se às influências de forças políticas distintas, que emprestam ao termo *inclusão* caráter ambíguo, uma vez que é ele defendido por organismos multilaterais e também faz parte do discurso de lutas e conquistas dos movimentos sociais. Ou seja, ao mesmo tempo em que o discurso da inclusão é utilizado como justificativa dos organismos que se mantêm hegemônicos no poder, é solicitação presente nos manifestos dos movimentos que lutam pela garantia de seus direitos em uma sociedade desigual.

A compreensão de que a política social, em especial a denominada inclusiva, preconiza o acesso aos direitos e se utiliza de programas para efetivar ações que minimizem as desigualdades sociais, demonstra que o Estado vem seguindo uma lógica específica: a de que essas justificativas (sob o rótulo do discurso de inclusão) são efetivadas em um sistema em que o capital é o ator principal e que nenhuma política desenvolvida sob essa orientação é

desvinculada dessa lógica. Tal compreensão é determinante para que aten-temos para as contradições presentes no discurso de inclusão, perspectiva já apontada em pesquisas.

Insistimos para o fato de que a compreensão da gênese de programas de inclusão exige a análise do modo de produção de mercadorias. Isso deve ser ressaltado, pois, quanto mais as contradições afloram no estágio da produção, mais se clama por eliminá-las no estágio da distribuição. A produção de riqueza é encoberta e, concomitantemente, defende-se a equidade na distribuição. (KASSAR; ARRUDA; SANTOS, 2006, p. 3)

A inclusão apresenta-se como discurso ideológico apoiado pelos representantes do Banco Mundial, particularmente por meio de ações provenientes de outras instituições como: Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), Organização das Nações Unidas (ONU) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Importante ressaltar que os organismos internacionais relacionados têm especificidades e objetivos diferentes. O Banco Mundial tem interesses econômicos que orientam suas ações e os demais organismos desenvolvem ações com maior ênfase no aspecto social e cultural. Essas agências incentivam a elaboração de políticas orientadas pelo disposto nas conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos, que, por sua vez, deu ênfase ao discurso da inclusão social. Fonseca (1995, p. 171) analisa as ações do Banco Mundial (BM) que embasam o exposto:

no ano de 1990, o Banco [Mundial] passa a elaborar novas diretrizes políticas para as décadas futuras, com base nas conclusões da Conferência Internacional de Educação para Todos realizada na Tailândia no mesmo ano. Além da presença de 155 países, a conferência contou com a participação de outras agências internacionais, bilaterais e multilaterais, entre as quais é de se ressaltar o papel do Banco Mundial como um dos principais coordenadores do evento.

Sobre a construção social da exclusão, é necessário distinguir que a pauperização é uma das categorias que determinam a delimitação de alguns grupos como excluídos. Bursztyn (2000, p. 58) afirma que: “o senso comum, no Brasil, confunde – e tem suas razões – os diversos termos estruturantes do tema das iniquidades sociais: desigualdade, pobreza e exclusão”. A pobreza é, no entanto, um dos elementos que determinam a condição para que determinado grupo desenvolva diferentes formas de acesso (ou não acesso) aos seus direitos, o que aumentaria a desigualdade social entre os grupos, elevando as chances de ser identificado como excluído.

O governo Lula apresenta o conceito de inclusão como reforço para a consolidação da cidadania e para a efetivação da democracia, como é possível identificar no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007:

o PPA 2004-2007 tem por objetivo inaugurar a seguinte estratégia de longo prazo: *inclusão social* e desconcentração de renda com vigoroso crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos, e por elevação da produtividade; redução da vulnerabilidade externa por meio da expansão das atividades competitivas que viabilizam esse crescimento sustentado; e fortalecimento da cidadania e da democracia. (BRASIL, 2004, p. 10, *grifos nossos*)

Pelo exposto, a inclusão social é apresentada como estratégia de longo prazo aliada a outras condições a serem alteradas pelo poder público, mas que não são explicitadas como processos, e sim como estratégias, tendo como objetivo final o fortalecimento da democracia. A educação, por seu turno, é tida como uma área a favorecer a inclusão social, uma vez que capacita a força de trabalho do país.

EDUCAÇÃO E DISCURSO DE INCLUSÃO

O discurso de inclusão toma várias formas e é utilizado em diferentes áreas, inclusive nos diferentes níveis de educação. Abramowicz (2001, p. 3) faz uma análise conceitual da inclusão, sem deter-se em um grupo específico:

não é um processo simples, mas no entanto, há componentes disruptivos nestes que não estão incluídos, [esses grupos excluídos] vivem em uma espécie de exterioridade, de fora. Exterioridade que pode estar nos mais pobres, nos negros, nos loucos, nesses, a quem imputaram o nome de portadores de necessidades especiais [...], nestes que estão excluídos, nos quais as linguagens e os sentidos estão mais separados das teias do poder.

A relação entre inclusão e poder é estabelecida nas ações da sociedade capitalista, onde o lucro leva ao poder. Desenvolvendo o trabalho na perspectiva da educação de pessoas com necessidades educacionais especiais, a autora inicia uma reflexão acerca do que significa "inclusão" em uma sociedade que é determinada pela exclusão. Tais análises encaminham a temática sobre como o discurso da inclusão vem sendo difundido sem considerar aspectos econômicos e conceituais. Nesse sentido, é ressaltado o contexto em que a escola, que deveria ser inclusiva, está inserida e como essa relação se estabelece.

A análise de Garcia (2004), em sua tese, foi determinante no que se refere à compreensão das políticas de inclusão e da influência do Estado no desenvolvimento destas.

Ao analisar as políticas de inclusão tenho como ponto de partida que os discursos políticos são produzidos à luz de um embate de interesses: são gestados, são expressão, e são apreendidos em relações de conflito. São assimilados por grupos diferentes de maneira seletiva, a partir de seus crivos, segundo aquilo que é julgado como mais importante nos enunciados políticos. (GARCIA, 2004, p. 9)

A observação da autora remete-nos a uma abordagem que compreende as políticas como resultantes do coletivo, do social. São as relações humanas que produzem esses instrumentos de luta (as políticas) que, por sua vez, são apropriados e desenvolvidos de acordo com os interesses em jogo, bem como determinados por jogos de poder intrínsecos à sociedade, tendo, ainda, como principal possibilidade de intervenção, a identificação das contradições presentes nos diferentes grupos que constituem a sociedade brasileira.

As políticas sociais desenvolvidas na área da educação têm sido apontadas como necessárias à inclusão social, ou seja, seria por meio do acesso de todos à escola que as pessoas passariam a ter condições iguais. Garantido o acesso à educação, todos teriam iguais condições de competir no mercado de trabalho, favorecendo uma sociedade com mais oportunidades e menos desigualdades sociais. Essa perspectiva apresenta, todavia, limitações, uma vez que o acesso à educação não garante a permanência dos alunos na escola, bem como a inserção de alunos nessas instituições educacionais não garante que estes desenvolvam conhecimentos que lhes garantam igualdade de condições.

Segundo Laplane (2004, p. 11), o discurso da inclusão é crivado de contrapontos “em termos conceituais, políticos e ideológicos”, características que compõem o quadro enfatizado pelo processo de globalização. A análise de Laplane aponta para lacunas no discurso da inclusão, especialmente no sentido de compreendê-lo como meio para inserir alunos em um contexto escolar complexo e repleto de fragmentações.

Nesse embate de forças e nos consensos oriundos dos pactos políticos, percebemos os partidos políticos e o Estado buscando formas de desenvolver o discurso da inclusão, seja para atender aos movimentos sociais, seja para atender interesses econômicos das classes dominantes. De acordo com Gramsci (1982, p. 14-15), é por meio do partido político que os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais fundem seus interesses e os concreti-

zam. Nessa perspectiva, o autor afirma que “um intelectual que passa a fazer parte do partido político de um determinado grupo social confunde-se com os intelectuais orgânicos do próprio grupo, liga-se estreitamente ao grupo, o que não ocorre através de participação na vida estatal senão mediocrementemente ou mesmo nunca”.

Os intelectuais orgânicos e os intelectuais tradicionais coadunam interesses no partido político e, segundo Gramsci (1982), superam a análise histórica de acordo com a influência de determinado grupo social econômico, destinando ao Estado orientações e decisões que convergem com os interesses da classe que detém o poder econômico. Sob esse enfoque, o discurso da inclusão vem favorecer a classe dominante, pois mantém a estrutura hegemônica, mesmo favorecendo grupos específicos, o que pode ser exemplificado pelos programas de ações afirmativas elaborados no Governo Lula.

Outra contradição apontada no discurso da inclusão no Brasil é demonstrada por Laplane (2004) quando analisa as políticas de educação influenciadas por esse discurso, uma vez que, ao mesmo tempo em que todos devem ter direito à educação, o mercado exige que a competição seja constante.

Contradições que se evidenciam quando consideram por um lado, os discursos da inclusão, da educação para todos e a posição oficial que subscreve as metas das conferências de Jontiem (1990) e Salamanca (1994) [...] e, por outro lado o contexto da globalização com as suas exigências de qualidade, competência e eficiência. (p. 11)

A autora demonstra que a contradição presente no discurso de inclusão não é algo isolado, uma vez que esse discurso vem sendo desenvolvido em âmbito mundial e em um conjunto de conferências internacionais e de ações nacionais para ampliar o acesso à educação. Segundo ela, uma das características perversas desse discurso é “o apaziguamento das relações sociais e o apagamento dos conflitos.” (p. 15) Esse aspecto será oportunamente ressaltado, pois a apropriação do discurso da inclusão é facilmente veiculada e incorporada pela maioria da população no afã de ter seus direitos assegurados.

No que se refere às universidades, ressaltamos o papel de qualificar a mão de obra necessária ao desenvolvimento do país, orientação presente nos documentos dos organismos internacionais. Sobre as influências desses organismos, mais especificamente o Banco Mundial, na educação do Brasil, Dourado (2002, p. 239) escreve o seguinte:

é notório o papel que esse organismo exerce no âmbito educacional na América latina e, particularmente, no Brasil ao difundir, entre outras me-

didadas, em seus documentos uma nova orientação para a articulação entre educação e produção do conhecimento, por meio do binômio privatização e mercantilização da educação.

Compreender a exclusão como o contrário da inclusão permite focar a “sutil mas igualmente perversa forma de exclusão produzida no processo de escolarização.” (HNIJNIK, 1997, p. 35) Essa autora compreende a exclusão na perspectiva escolar e relacionada aos integrantes do Movimento dos Sem-Terra. Enfatiza a importância do acesso a uma educação de qualidade para modificar a situação em que se encontra esse grupo. A exclusão ou inclusão desses sujeitos tem relação direta com o tipo de conhecimento a que têm acesso.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entendemos o discurso de inclusão como um discurso elaborado com base nos documentos resultantes dos encontros realizados por organismos internacionais, cujo objetivo seria de garantir melhores condições de vida no mundo, e desenvolvido como sendo um “consenso” entre os representantes dos movimentos sociais e os interlocutores dos organismos internacionais, entre estes o Banco Mundial. Assim, o discurso de inclusão carrega em seu bojo a contradição e o antagonismo peculiares ao embate de interesses sociais e econômicos entre as diferentes classes sociais e os diversos interesses entre classe trabalhadora e grupos dominantes.

Enquanto o desenvolvimento de políticas de inclusão ameniza os efeitos de algumas fraturas sociais, mantém condições mínimas para que os grupos considerados excluídos permaneçam consumindo. Ou seja, o discurso de inclusão é ambíguo porque favorece certo apaziguamento social, “beneficiando” pessoas que necessitam de ações afirmativas e, ao mesmo tempo, também a manutenção no poder daqueles que possuem condições privilegiadas na estrutura de classes.

HIGHER EDUCATION POLICY IN THE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA GOVERNMENT (2003-2008): THE DIFFERENT MEANINGS OF THE DISCOURSE OF INCLUSION

ABSTRACT: this article examines higher education policies presented in a set of regulatory documents during the Luiz Inácio Lula da Silva government period from 2003 to 2008. It also seeks to identify the different meanings of the discourse on inclusion at this level of education. The research was undertaken using documentary and bibliographical analyses. It identified different understandings of the word inclusion as a discourse drawn up in a capitalist society. It was concluded that the inclusion

discourse is pervaded with the contradictions and antagonisms proper to the clash between the social and economic interests of different social classes and the varying interests of the working classes and dominant groups.

KEYWORDS: Social policy. Higher education policy. Inclusion.

REFERÊNCIAS

ABRAMOWICZ, A. Educação inclusiva, incluir para que? *Revista Brasileira de Educação Especial*. v. 2, n. 7, p. 1-10, 2001.

BAKHTIN, Mikhail Mikhailovitch. *Marxismo e filosofia da linguagem*. Tradução: Michael Lahud e Yara Frateschi Vieira. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

BIANCHETTI, R. G. *Modelo Neoliberal e políticas educacionais*. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BANCO MUNDIAL. *Relatório de progresso da estratégia de assistência ao país para 2004-2007*. República Federativa do Brasil. Relatório n. 36116-BR. Brasil: Banco Mundial. 2006.

BOITO JUNIOR, A. *Estado, política e classes sociais: ensaios teóricos e históricos*. São Paulo: UNESP, 2007.

BRASIL. MEC/SESU. *Políticas e Programas na Educação superior*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/index>>. Acesso em: out. 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007: relatório de avaliação – exercício 2004*. Brasília: MP, 2004.

BURSZTYN, Marcel. (Org.). *No meio da rua: nômades, excluídos e viradores*. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CASTEL, R. As armadilhas da exclusão. In: WANDERLEY, M. B.; BOGUS, L.; YAZBEK, M. C. (orgs.). *Desigualdade e a questão social*, 2. ed. São Paulo: EDUC, 2004, p. 17-50.

DOURADO, Luiz. F. Reforma do Estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. *Educação e Sociedade*, v. 23, n. 80., p. 234-252, set, 2002.

DUPAS, G. *Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo*. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FONSECA, M. O Banco Mundial e a educação. In: GENTILLI, P.. (Org.). *Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública*. Petrópolis: Vozes, 1995, p. 229-250.

GARCIA, Rosalba M. C. *Políticas públicas de inclusão: uma análise no campo da educação especial*. 2004. 215 p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis. 2004.

GRAMSCI, Antônio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

HNIJNIK, G. As novas modalidades de exclusão social: trabalho, conhecimento e educação. *Revista Brasileira de Educação*, n. 4, 1997.

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: educação*, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicais2007/graficosdinamicos/sis2007.html>> Acesso em: 16 out. 2007.

KASSAR, M. C. M.; ARRUDA, E. E.; SANTOS, M. M. Políticas de inclusão: o verso e o reverso de discursos e práticas. In: Seminário de Pesquisa em Educação Especial, 2006, Vitória, *Anais*, p. 1-13. Vitória: UFES, 2006.

LAPLANE, A. L. F. Notas para uma análise dos discursos sobre inclusão. In: GÓES, M. C. R.; LAPLANE, A. L. F. (org.). *Políticas e práticas de educação inclusiva*. Campinas: Autores Associados, 2004, p. 5-20.

MARSIGLIA, R. M. G.; SILVEIRA, C.; CARNEIRO JUNIOR, N. Políticas sociais: desigualdade, universalidade e focalização na saúde no Brasil. *Saúde Soc.*, n. 2, v. 14, p. 69-76, 2005.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

OLIVEIRA, J. F. et alii. *Democratização do acesso e inclusão na educação superior no Brasil*. Brasília: MEC/INEP, 2006.

VIEIRA, E. *Os direitos e a política social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CARINA ELISABETH MACIEL é doutora, professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), vice-Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Políticas de Educação Superior da Universidade Católica Dom Bosco (GEPPE/UCDB) e Integrante da Rede Universitas/BR.

E-mail: carina.em@pop.com.br
