

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Gabriela Alves de Arruda

**PANDEMIA E MERENDA ESCOLAR: Silenciamentos, dissimulações
e efeitos de sentido nas normas legais de distribuição dos kits de
alimentação escolar**

Maceió/AL – 2023

GABRIELA ALVES DE ARRUDA

**PANDEMIA E MERENDA ESCOLAR: Silenciamentos, dissimulações
e efeitos de sentido nas normas legais de distribuição dos kits de
alimentação escolar**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante

Linha de Pesquisa: História e política da educação

Grupo de pesquisa: Políticas públicas: história e discurso

Maceió/AL – 2023

Catálogo na Fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 - 1767

A779p Arruda, Gabriela Alves de.
Pandemia e merenda escolar : silenciamentos, dissimulações e efeitos de sentido nas normas legais de distribuição dos kits de alimentação escolar / Gabriela Alves de Arruda. – 2023.
186 f. : il.

Orientadora: Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante.
Tese (doutorado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas. Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 173-186.

1. Pandemias. 2. Alimentação escolar. 3. Normas legais. 4. Análise do discurso. I. Título.

CDU: 371.217.2:81'42



Universidade Federal de Alagoas
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

PANDEMIA E MERENDA ESCOLAR: Silenciamentos, dissimulações e efeitos de sentido nas normas legais de distribuição dos kits de alimentação escolar

GABRIELA ALVES DE ARRUDA

Tese de Doutorado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, e aprovada em 06 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente



MARIA DO SOCORRO AGUIAR DE OLIVEIRA CAVALCANTE
Data: 07/12/2023 20:56:33 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante
Universidade Federal de Alagoas
Orientadora

Documento assinado digitalmente



WALTER MATIAS LIMA
Data: 12/12/2023 12:14:25 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Walter Matias Lima
Universidade Federal de Alagoas
Avaliador Interno

Documento assinado digitalmente



INALDA MARIA DOS SANTOS
Data: 09/12/2023 20:14:44 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. Inalda Maria dos Santos
Universidade Federal de Alagoas
Avaliadora Interna

Documento assinado digitalmente



SOSTENES ERICSON VICENTE DA SILVA
Data: 06/12/2023 08:25:36 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. Sóstenes Ericson Vicente da Silva
Universidade Federal de Alagoas
Avaliador Externo ao Programa

Documento assinado digitalmente



JULIENE DA SILVA BARROS GOMES
Data: 08/12/2023 09:57:20 -0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Profa. Dra. Juliene da Silva Barros Gomes
Universidade Federal do Agreste de Pernambuco
Avaliadora Externa à Instituição

A **Deus**, meu alicerce e razão de toda minha existência e superação;
A meu esposo, **Dennys**, que sempre me incentiva na trajetória acadêmica e a quem
destino todo meu amor marital nesta vida;
A minha **família, amigos** e todos que me apoiaram durante essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

A Deus por ter me dado saúde e resiliência para superar as dificuldades.

A minha orientadora Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante, pelo suporte, mesmo diante das consequências da COVID-19, pelas suas correções e incentivos.

A meu esposo Dennys Dikson, pelo amor e incentivo.

A todos os Funcionários e Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Alagoas (UFAL), em especial àqueles que ofertaram as disciplinas que cursei durante o doutorado.

Aos professores examinadores da minha tese, que acrescentaram, corrigiram e sugeriram alterações com o fito de melhorar o trabalho escrito.

Fome e guerra não obedecem a qualquer lei natural, são criações humanas. (Josué de Castro)

O DHAA é um direito de todos os cidadãos, e é também obrigação do Estado – tanto em âmbito federal quanto estadual e municipal. O Estado tem a obrigação de respeitar, proteger e realizar este direito. Respeitar significa que o Estado, em hipótese alguma, pode tomar quaisquer medidas que possam bloquear o acesso livre e permanente à alimentação adequada. A obrigação de proteger requer que o Estado seja ativo no sentido de tomar todas as medidas possíveis para evitar que terceiros (empresas ou indivíduos) privem as pessoas de seu direito à alimentação. (Consea)

Essa heterogeneidade discursiva, feita de trechos e fragmentos, interessa na medida em que nela podem ser determinadas as condições concretas de existência das contradições pelas quais a história se produz, sob a repetição das memórias “estratégicas”. (Courtine)

Como a linguagem tem uma relação necessária com os sentidos e, pois, com a interpretação, ela é sempre passível de equívoco. Dito de outro modo, os sentidos não se fecham, não são evidentes, embora pareçam ser. Além disso, eles jogam com a ausência, com os sentidos do não-sentido. (Orlandi)

RESUMO

Esta tese tem como objetivo analisar o discurso expresso nas normas que autorizaram e regulamentaram a entrega dos kits de alimentação comprados com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), durante o período pandêmico da Covid-19. Para isso, utilizaremos os fundamentos teórico-metodológicos da Análise do Discurso (AD), fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux, ancorada no materialismo histórico-dialético. A partir do *corpus* que forma a materialidade discursiva (composta da Lei 13.987/20, da Resolução n. 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE confeccionados no período da pandemia da Covid-19), faremos recortes, dando origem a sequências discursivas (SDs) que serão os lugares de análises e de expressão dos efeitos de sentido e posições ideológicas. A alimentação é um direito social estabelecido no Artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988 e o poder público deve adotar as políticas e as ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população, conforme disposto na Lei n.º 11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar. No dia 7 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.987, que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (marco legal do PNAE), para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Concluímos, que os verdadeiros interesses envolvidos [e silenciados] nos discursos dessas normas analisadas não é nem de longe a garantia do direito à alimentação adequada dos beneficiários do PNAE, nem tampouco a implementação efetiva dessa política pública educacional de enorme importância num Estado capitalista e desigual como o nosso. Mas sim a manutenção da classe dominante no poder, o enriquecimento ilícito dos grandes latifundiários e donos de grandes redes de supermercados [já que pouco se deu importância na confecção dessas normas à obrigatoriedade de aquisição dos alimentos que iriam compor os kits de merenda dos pequenos agricultores locais, dos alimentos cultivados pelas comunidades quilombolas e indígenas] e dos gestores municipais e secretários de educação (com o desvio das verbas federais e a não punibilidade em caso de descumprimento ou cumprimento ineficiente das normas de autorização e regulamentação do PNAE em período pandêmico).

Palavras-chave: Pandemia. Merenda Escolar. Normas. Discurso.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the discourse expressed in the rules that authorized and regulated the delivery of food kits purchased with resources from the National School Feeding Program (PNAE), during the pandemic period of Covid-19. For this, we will use the theoretical-methodological foundations of Discourse Analysis (DA), founded and developed by Michel Pêcheux, anchored in historical-dialectical materialism. From the corpus that forms the discursive materiality (composed of Law 13.987/20, Resolution n. 02/2020 of the FNDE and the Guidance Booklet for the execution of the PNAE made during the period of the Covid-19 pandemic), we will make clippings, giving origin of discursive sequences (SDs) that will be the places of analysis and expression of the effects of meaning and ideological sensations. Food is a social right established in Article 6 of the Brazilian Federal Constitution of 1988 and the government must adopt the policies and actions that are required to promote and guarantee the food and nutritional security of the population, as provided for in Law No. 11,346 of 15 September 2006, which creates the National Food Security System. On April 7, 2020, Law nº 13.987 was published, which amends Law nº 11.947, of June 16, 2009 (legal framework of the PNAE), to authorize, on an exceptional basis, during the period of suspension of classes in due to an emergency situation or public calamity, the distribution of foodstuffs purchased with Program resources to parents or guardians of students in public basic education schools. Therefore, our methodological option aims to identify, in the speeches expressed in the norms authorizing the delivery of these school lunch kits, the true interests in this legal manipulation of a program of such importance for the population that directly depends on food in public schools in our country. , understanding how these subjects, questioned by the market ideology, are affected by the effects of meaning of ruling class discourses that hovered in Law 13.987/20, in Resolution n. 02/2020 of the FNDE and in the Guidelines for the implementation of the PNAE during the suspension of classes in the pandemic period.

Keywords: Pandemic. School lunch. Standards. Discourse.

RESUMEN

Esta tesis tiene como objetivo analizar el discurso expresado en las normas que autorizaron y regularon la entrega de kits de alimentos adquiridos con recursos del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), durante el período de pandemia de la Covid-19. Para ello, utilizaremos los fundamentos teórico-metodológicos del Análisis del Discurso (AD), fundado y desarrollado por Michel Pêcheux, anclado en el materialismo histórico-dialéctico. A partir del corpus que forma la materialidad discursiva (compuesto por la Ley 13.987/20, la Resolución n. 02/2020 del FNDE y el Cuaderno de Orientación para la ejecución del PNAE realizado en el período de la pandemia de Covid-19), haremos recortes, dando origen a secuencias discursivas (SDs) que serán los lugares de análisis y expresión de los efectos de sentido y posiciones ideológicas. La alimentación es un derecho social establecido en el artículo 6 de la Constitución Federal de Brasil de 1988 y el gobierno debe adoptar las políticas y acciones que sean necesarias para promover y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, según lo dispuesto en la Ley n° 15 de septiembre, 2006, que crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. El 7 de abril de 2020, se publicó la Ley n° 13.987, que modifica la Ley n° 11.947, de 16 de junio de 2009 (marco legal del PNAE), para autorizar, con carácter excepcional, durante el período de suspensión de clases en razón de situación de emergencia o calamidad pública, la distribución de alimentos adquiridos con recursos del Programa a los padres o tutores de los alumnos de las escuelas públicas de educación básica. Por lo tanto, nuestra opción metodológica apunta a identificar, en los discursos expresados en las normas que autorizan la entrega de estos loncheras escolares, los verdaderos intereses en esta manipulación legal de un programa de tanta trascendencia para la población que depende directamente de la alimentación en las escuelas públicas en nuestro país. , entendiendo cómo estos sujetos, cuestionados por la ideología de mercado, son afectados por los efectos de sentido de los discursos de las clases dominantes que se ciernen en la Ley 13.987/20, en la Resolución n. 02/2020 del FNDE y en los Lineamientos para la implementación del PNAE durante la suspensión de clases en el período de pandemia.

Palabras clave: Pandemia. Almuerzo escolar. Normas. Discurso.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. DIREITOS HUMANOS: PERCURSO HISTÓRICO	16
2.1 O que são direitos humanos?	16
2.1.1 Origem e evolução histórica dos direitos humanos	19
2.1.2 As diversas gerações de Direitos Humanos	23
2.1.3 Direitos Humanos pós Redemocratização do Brasil	25
2.2 Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar	28
2.2.1 Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito internacional e no Brasil	31
2.2.2 A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada	37
3. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	40
3.1 Conceito de Estado	40
3.1.1 Do modelo democrático de Estado ao Estado constitucional	45
3.2 Estado e políticas públicas	49
3.2.1 Políticas públicas: percurso histórico	51
3.2.2 Conceitos de políticas públicas: da racionalidade limitada dos decisores políticos aos planos de ações governamentais	52
3.2.3 Origem e trajetória histórica das políticas públicas	58
3.2.4 Políticas Públicas no Brasil	62
4. POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM RECORTE HISTÓRICO NA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E REDUÇÃO DA MISÉRIA	66
4.1 As políticas públicas educacionais no Brasil	79
4.2 As políticas públicas educacionais no governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 31/12/2002)	82

4.3 As políticas públicas educacionais no governo Lula: o nascedouro do PNAE como desiderato do combate à fome e às desigualdades sociais (01/01/2003-31/12/2010)	88
4.3.1 O PNAE na Política Educacional do Brasil: uma estratégia de redução da miséria.....	93
4.4 As políticas educacionais no governo Dilma: a continuação e o desenvolvimento de um projeto democrático de educação cidadã e igualitária (01/01/2011 a 12/05/2016)	101
4.5 Os retrocessos no processo de democratização da educação no governo Temer	105
4.5.1 A mitigação das políticas públicas de combate à fome pós Golpe de 2016 e o aumento da Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN)	107
4.6 Os vieses neoliberal, tecnicista e mercadológico da educação implantados no governo Bolsonaro	110
4.7 O PNAE e a Covid-19: as normas que regulamentaram a execução do programa no período pandêmico	112

5. INSTRUMENTOS DE ANÁLISE E COMPREENSÃO DOS PROCESSOS DISCURSIVOS..... 117

5.1 Sujeito, ideologia e discurso	120
5.2 Condições de Produção do Discurso (CPD)	124
5.3 Formações Ideológicas (FI)	126
5.4 Formações Discursivas (FD)	128
5.5 Não-dito e efeitos de sentido	129

6. ANÁLISE DISCURSIVA DAS NORMAS QUE AUTORIZARAM E REGULAMENTARAM A DISTRIBUIÇÃO DOS KITS DE ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL EM PERÍODO PANDÊMICO 131

6.1 Descrição das normas que materializam o <i>corpus</i> discursivo para análise	132
6.2 As Condições de Produção do Discurso (CPD) das normas autorizadoras da aquisição e entrega dos kits da merenda escolar em período pandêmico	134
6.3 Recorte Epistemológico	141

6.4 Os efeitos de sentidos da Resolução n. 02/2020 do FNDE: o que foi silenciado e dissimulado?	142
6.4.1 Sequência Discursiva (SD1)	143
6.4.2 Sequência Discursiva (SD2)	145
6.4.3 Sequência Discursiva (SD3)	147
6.5 Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19): uma Cartilha que orienta a implementação da merenda durante a suspensão das aulas presenciais ou maquia os verdadeiros interesses do capital?	149
6.5.1 Sequência Discursiva (SD1)	151
6.5.2 Sequência Discursiva (SD2)	155
6.5.3 Sequência Discursiva (SD3)	158
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS	172

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 13.987, de 7 de abril de 2020, que autorizou, em caráter excepcional, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, alterou a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Lei do PNAE). De acordo com essa alteração legislativa, a distribuição dos alimentos da merenda escolar poderá ser feita todas as vezes em que as aulas da rede pública forem suspensas, em razão de situação de emergência ou de calamidade pública, sempre em caráter excepcional.

Segundo a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006), entende-se por Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso às outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. A alimentação é um direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a SAN da população (BRASIL, 2006; BRASIL, 2011). O PNAE, gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC), é um programa do Governo Federal na área de alimentação e nutrição, sendo considerado um eixo das políticas públicas específicas destinadas a promover a SAN dos estudantes das escolas públicas brasileiras.

O fornecimento da alimentação escolar, inicialmente desenhado como uma atuação pública para atender a agenda pontual de carência nutricional e específica para um público vulnerabilizado, foi se consolidando em um programa de Estado e de garantia de direitos. Sendo assim, a alimentação escolar passou de uma ação assistencialista, pontual e pouco abrangente para um programa universal, que atende a todos os estudantes da rede pública brasileira.

Tornou-se um programa universal e estatal, porque a Lei do PNAE condiciona a administração pública ao cumprimento e à aplicação eficiente das verbas repassadas. Além disso, o caráter vinculativo da verba repassada pela União aos Estados e Municípios garante que a destinação dos recursos seja exclusivamente para alimentação escolar, não podendo o administrador público utilizar para qualquer outro fim. Portanto, o direito à alimentação escolar encontra-se amparado de forma plena pela CF/88 e pelos demais diplomas normativos, possuindo amparo legislativo para concretização desse direito.

Frente à pandemia da Covid-19, em resposta ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância nacional e internacional, o Ministério da Saúde (MS) determinou medidas de isolamento, resultando na suspensão temporária das aulas em inúmeras unidades da Federação. O PNAE tem como meta atender a todos os escolares brasileiros matriculados em instituições públicas ofertando alimentação escolar, porém, ao final do primeiro trimestre de 2020, essa meta tornou-se extremamente desafiadora, pois a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou como pandemia a disseminação do coronavírus (Covid-19), que ocorre de forma rápida e abrangente, afetando o cenário mundial e nacional nas esferas da saúde, economia, educação entre outras.

Como a universalidade do atendimento é uma das diretrizes do PNAE e deve-se garantir, mesmo neste momento de suspensão de aulas, o direito à alimentação a todos os estudantes atendidos nas escolas públicas, para a correta execução do PNAE, no dia 7 de abril de 2020, foi publicada a Lei nº 13.987, que alterou a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (marco legal do PNAE), para autorizar, em caráter excepcional (durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública) a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Após a sanção da referida Lei, o FNDE confeccionou, em 13 de abril de 2020, a Resolução nº 2/2020 que regulamenta a aquisição e distribuição da merenda durante o período de emergência. A Resolução é composta por 10 artigos, subdivididos em parágrafos, que trazem direcionamento, orientação e normatização exatamente sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade

pública. Coube, a partir disso, aos Estados e Municípios definirem as melhores formas e logística de distribuição dos alimentos.

Em contínuo à Resolução, O FNDE, através do MEC, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o fito de auxiliar todos esses gestores do executivo, publicou uma Cartilha intitulada “Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)”. Nela, há orientações de planejamento, recebimento e distribuição dos alimentos; composição dos kits; direcionamentos nutricionais da merenda; controle de saúde e higiene na manipulação; como distribuir; a importância da aquisição a partir da agricultura familiar, dentre outras orientações, para que o PNAE pudesse funcionar a contento durante a pandemia. Essa cartilha de orientação é composta de 26 páginas, dividindo-se em títulos e subtítulos que tratam sobre o planejamento, o recebimento e a distribuição de alimentos.

Intentamos, a partir do *corpus* que forma a nossa materialidade discursiva (composta da Lei n.º 13.987/20, da Resolução n. 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE confeccionados no período da pandemia), fazer alguns recortes, dando origem a sequências discursivas (SDs) que serão os lugares de análises e de desvelamentos de sentidos e posições ideológicas.

Para chegarmos aos objetivos acima propostos, utilizaremos o método dialético, no sentido da compreensão da dinâmica da realidade dentro da totalidade. Essa totalidade não é, no entanto, a soma de partes impostas e epistemologicamente picotadas; é o resultado de um processo histórico-social. A partir desse entendimento, o método pode ser compreendido como uma relação entre subjetividade e objetividade que se constitui historicamente.

Logo, o método é a forma para se reproduzir idealmente a totalidade do real. O desenvolvimento teórico apresenta-se, como momento em que a reprodução do mundo real se dá, sob a forma de "concreto pensado", sendo coerente com as bases teóricas e conceituais. Vale lembrar que, a apreensão de qualquer elemento do processo social exige que o elemento esteja conectado com a totalidade social que tem na economia a sua base. O método procura, assim, apreender a processualidade histórica, o desenvolvimento do processo objetivo. Assim, a busca da totalidade do real em sua integração com os fenômenos que serão examinados e a concepção de

que o mundo objetivo se desenvolve dinamicamente, em sua globalidade, são pilares que estruturam o nosso procedimento metodológico.

Para tratar do tema proposto, foram consultadas as leis, as Resoluções e as Orientações para implementação do PNAE em período pandêmico produzidas pelo Estado brasileiro, a bibliografia existente sobre a questão, utilizando-nos tanto de livros como de artigos científicos. A nossa opção teórico metodológica é pela Análise do Discurso, tendo em vista que a AD pecheutiana nos possibilita a compreensão do desenvolvimento e das transformações da dialética materializada nos textos normativos, nos possibilitando descortinar os sentidos (aparentemente homogêneos) e fazer emergir o que foi silenciado, a fim de entendermos quais são os interesses em jogo na construção de toda essa normatividade que rege o PNAE num período de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19.

Assim, trabalhamos na construção da nossa tese com alguns conceitos e seus referenciais teóricos como: Discurso, Sujeito e Ideologia; Condições de Produção do Discurso (CPD); Formação Ideológica (FI) e Formação Discursiva (FD), o dito, o não-dito e o silenciado, enfim, com parcela do arsenal de categorias da AD pecheutiana, procurando demonstrar (ou pelo menos sinalizar) quais são os interesses mascarados nos discursos materializados nas normas estatais sobre a implementação do PNAE em período pandêmico.

2 DIREITOS HUMANOS: PERCURSO HISTÓRICO

Uma reflexão sobre o papel dos direitos humanos na sociedade do capital deve considerar sua dimensão histórica e social, ou seja, o modo como tais direitos evoluíram ao longo do tempo e os contextos onde se inseriram. De acordo com Bobbio (2004), declarar que os homens nascem livres e iguais em direitos, como fizeram as primeiras declarações de direitos humanos modernas, é uma exigência da razão, mas não um dado histórico ou uma constatação da realidade.

Para Santos (2014), os Direitos Humanos vigentes são parte de um discurso contraditório, desde que a maior parte da humanidade não se vê incluída nesse modelo de justiça e, mais ainda, em muitas situações de conflitos e violências, as ações estatais e de organizações internacionais, quase sempre, violam os Direitos Humanos aos quais dizem defender, sobretudo, por meio de intervenções militares.

A necessidade de afirmação constante dos Direitos Humanos revela a circunstância de que há, nas mais diversas sociedades, contradições sociais que não permitem a implementação dessa gama de direitos de forma efetiva e homogênea. Esta é uma discussão pertinente neste trabalho, já que o direito à alimentação adequada também se circunscreve como um direito humano expresso tanto na Declaração dos Direitos Humanos, como na Constituição Brasileira de 1988 (sendo um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, no art. 3º, inciso III, quando fala da erradicação da pobreza e da marginalização).

Iremos tratar nesta seção sobre o conceito de Direitos Humanos, seu percurso histórico, desde seu surgimento até os dias atuais, as diversas concepções que lhe foram dadas, seus pontos de tensões, diante das formas de Estado e de poder nos modelos econômicos capitalistas.

2.1 O que são direitos humanos?

Inicialmente, concebemos que os direitos humanos não são somente valores universais, mas também uma prática da vida ético-política, um modo de perseguir os

fins, um modo de interpretar tais valores fundamentais e de concretizá-los em contextos sociais diversificados. Segundo Cescon (2013, p. 34):

[...] os direitos humanos não são um catálogo ou uma lista de valores fundamentais, mas o conjunto das interpretações desses princípios. São uma prática social e não um código de normas. Isso é evidente se constatada a farta jurisprudência dos direitos humanos, seja no plano nacional, seja no plano internacional, e a presença de tal tema no debate ético contemporâneo. Trata-se de um conjunto que vai crescendo, pois sempre se agregam novos direitos aos precedentes.

É importante salientar, porém, que a amplitude e a abertura do conceito e do discurso dos direitos humanos, embora, em princípio, visem ao seu fortalecimento e à sua própria disseminação, colocando-os à disposição de todos, suscitam a dificuldade de se determinar o real alcance desses direitos.

Arifa (2018) trata da dificuldade em se conceituar os direitos humanos, alegando a alta carga de idealismo, de vagueza, de generalidade e de abstração do termo; tudo se torna passível de inclusão na sua agenda. A humanização dos direitos, nos seus mais variados sentidos, é utilizada como mero argumento de autoridade e com a finalidade de fazer prevalecer determinado tipo de linguagem e de norma sobre outras.

A dificuldade de apresentar e apreender adequadamente o conceito de Direitos Humanos deve-se ao fato de que se trata de um conceito interdisciplinar, que fica na interseção entre a antropologia, a sociologia, a história, a pedagogia, a economia, a filosofia, a teologia, a política, a psicologia e o direito, apenas para citar áreas do conhecimento mais frequentemente relacionadas com a ideia de Direitos Humanos.

Para Cranston (1973), um direito humano, por definição, é um direito moral universal, algo que todos os homens em todos os lugares, em todos os tempos, devem ter; algo de que ninguém pode ser privado sem uma afronta grave à justiça, algo que é devido a cada ser humano simplesmente porque ele é humano.

É inegável a importância teórica e prática do conceito de direitos humanos. A sua abordagem pode ser feita a partir de uma enorme variedade de perspectivas, enfoques e disciplinas, pois trata-se de uma ideia aplicável às mais diversas esferas da vida humana. Contudo, é necessário questionar se existe, de fato, um conceito do que sejam os direitos humanos ou se, ao contrário, o seu significado e alcance apresentam um desacordo generalizado e amplo.

Bobbio (1991) fala desse problema conceitual em relação à dignidade da pessoa humana, que é um dos valores ditos universais sobre o qual se baseiam os direitos humanos. Para o autor, devemos analisar que a dignidade do ser humano em sendo membro vivente de uma sociedade, está situada num contexto político, atualmente marcado por grandes injustiças sociais, profundas diferenças socioeconômicas e pelas não menos trágicas disparidades de distribuição de renda. Para que um ser humano tenha direitos e possa exercê-los, é indispensável que seja reconhecido e tratado como pessoa, o que vale para todos os seres humanos.

É possível, ainda, a construção de uma definição dos direitos humanos com base nas características apresentadas por Alexy (1999). Segundo o autor, eles abrangem interesses e carências essenciais aos seres humanos (são direitos fundamentais); ocupam uma posição de prioridade no sistema jurídico (são direitos preferenciais); sua validade independe da positivação pela norma jurídica (são direitos morais); sua aplicação depende de algum tipo de limitação no caso concreto (são direitos abstratos) e têm por titulares todo e qualquer ser humano (universalidade).

Cumprir salientar outra confusão conceitual recorrente: as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” normalmente são utilizadas como sinônimas.

Porém, de acordo com Canotilho (2003), a partir do critério da origem e do significado, as referidas expressões podem ser distinguidas, em termos de conteúdo, da seguinte forma: os direitos humanos são aqueles válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista). São direitos decorrentes da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intemporal e universal. Fazem parte das declarações universais de direitos. Já os direitos fundamentais são os direitos humanos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta, ou seja, no texto constitucional, que os institucionaliza e os limita no aspecto espaço-temporal.

Na interpretação de Pinilla (1994, p. 30),

[...] não parece, de facto, que possa haver um critério unânime entre os teóricos na decisão sobre uma ou outra expressão, no entanto, esclarece que em geral, achamos a ideia aceitável no sentido de distinguir o campo da facticidade (liberdades individuais), o da normatividade (direitos fundamentais) e o do valor (direitos humanos).¹

1 [...] no parece, en efecto, que pueda existir un criterio unânime entre los teóricos a ja hora de decidirse por una o otra expresión”, porém, esclarece que “en general, nos parece acceptable la idea en el sentido

Já para Sarlet (1989, p. 32):

[...] o termo direitos humanos se revelou conceito de contornos mais amplos e imprecisos que a noção de direitos fundamentais, de tal sorte que estes possuem sentido mais preciso e restrito, na medida em que constituem o conjunto de direitos e liberdades institucionalmente reconhecidos e garantidos pelo direito positivo de determinado Estado, tratando-se, portanto, de direitos delimitados espacial e temporalmente, cuja denominação se deve ao seu caráter básico e fundamentador do sistema jurídico do Estado de Direito.

No Brasil, especialmente, existe uma classificação um pouco diferenciada: os “direitos humanos” definidos como aqueles declarados nos documentos internacionais, enquanto que os “direitos fundamentais” ou “direitos humanos fundamentais” são os direitos humanos consagrados expressamente no texto da Constituição Federal de 1988. No entanto, tal distinção não tem grande relevância prática já que na sistemática constitucional brasileira, os direitos e garantias fundamentais correspondem aos direitos humanos de modo consideravelmente ampliado. Sob certos aspectos, os direitos individuais são considerados equivalentes aos direitos naturais, correspondendo assim à concepção dos direitos que são próprios ao ser humano, e em decorrência, garantidos pelo Estado, com a sua consagração nos textos constitucionais e legais.

Existem diversas outras possibilidades de conceituação dos direitos humanos e poderíamos desenvolver um estudo somente para apresentar cada uma delas. Isso escaparia, contudo, ao escopo do presente estudo. Vamos tratar, outrossim, sobre a origem e o desenvolvimento histórico dessa gama de direitos.

2.1.1 Origem e evolução histórica dos direitos humanos

A importância da discussão sobre direitos humanos ocorreu principalmente no século XX, após o genocídio dos judeus e as atrocidades cometidas durante a Segunda Guerra Mundial.

de distinguir el campo de la facticidad (libertades individuales), el de la normatividad (derechos fundamentales) y el del valor (derechos humanos).

O cenário de destruição, pós-Segunda Guerra Mundial, trouxe a lume a necessidade da reconstrução dos direitos humanos, como um verdadeiro paradigma ético, visando a orientar a ordem internacional contemporânea, uma vez que, no momento em que o ser humano se torna supérfluo e descartável, em que vige a lógica da destruição, em que o valor da pessoa humana é abolido, a reconstrução dos direitos humanos é algo imprescindível para restaurar a lógica do razoável.

Sob o manto da soberania estatal, e da ideia positivista legalista, o que se observou no contexto histórico foi uma expressiva violação dos direitos humanos, pelos próprios Estados, que deveriam protegê-los. A partir desse momento, teve início uma nova discussão: a questão da internacionalização dos direitos humanos, e da necessidade de ampliar sua eficácia em nível universal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é um marco da internacionalização dos direitos humanos. Trata-se de uma diretriz a ser seguida por toda a comunidade internacional, trazendo preceitos éticos e morais dos quais os Estados não podem se afastar, sob pena de retorno aos Estados totalitários. Nesse contexto, o empoderamento da Declaração Universal dos Direitos Humanos surge como uma possibilidade de educar para direitos humanos que, por sua vez, deve ser viabilizada no atual Estado Democrático de Direito, com vistas a ser resguardada a paz social. Educar para os Direitos Humanos é prevenir e erradicar suas violações, para não acontecer um retrocesso na humanidade. Portanto, não há que se falar em democracia, se os direitos humanos não forem respeitados.

Conforme Menke e Pollmann (2010), a história da ideia dos direitos humanos pode ser explicada por três etapas dialeticamente sucessivas. A primeira etapa é a do direito natural, séculos XVII e XVIII, tendo como tese central que, no estado natural, todos os homens possuem determinados direitos fundamentais, sendo que, nessa etapa, os direitos humanos são compreendidos como universais: “cada homem o tem por natureza e por igual”; todavia, nessa fase, os direitos humanos são simples ideias, sem realidade.

A segunda etapa inicia-se em meados do século XVIII, onde os direitos humanos materializaram-se em uma realidade política, através do movimento de independência dos Estados Unidos da América e com a Revolução Francesa, que declararam os direitos humanos como direitos civis, ou seja, direitos válidos para os

cidadãos desses Estados. Dessa maneira, os direitos humanos adquiriram a positividade jurídica, pela primeira vez e também perderam sua universalidade; passaram a ser voltados para os homens, os habitantes do referido país (com exceção à grande parte de seus habitantes, como mulheres, judeus e negros, por exemplo).

A terceira etapa é a época posterior à Segunda Guerra Mundial. Assim, depois de 1945 os direitos humanos se converteram em objeto de um sistema legal válido internacionalmente e com as Nações Unidas como sua estrutura institucional essencial. Dessa forma, a terceira etapa, contemporânea, transformou um novo regime global de direitos humanos, com caráter internacional, possuindo instâncias e mecanismos superiores aos Estados individuais. A partir desse momento, os direitos humanos são universalmente válidos e também se encontram positivados juridicamente.

Menke e Pollmann (2010), ao passo que expõem essa visão, também explicam que é uma visão um pouco restrita dessa evolução e, por vezes, errônea. Destacam que não se deve entender que a política dos direitos humanos, que surge após a Segunda Guerra Mundial, é uma junção das duas etapas anteriores, mas que a condição atual é resultado de uma catástrofe política e moral, identificada como o totalitarismo político, principalmente o nacional-socialista, mas também o stalinista. Dessa forma, os direitos humanos pós 1945 devem ser encarados como uma resposta a tal catástrofe, à barbárie cometida, não sendo uma simples evolução histórica.

De acordo com Alston (1984), a proclamação da existência de direitos humanos, naturais, ou de outro tipo de direitos inalienáveis, como uma maneira de mobilização do público e de invocação de princípios morais elevados em determinada causa ou luta é uma técnica comprovada e consagrada pelo tempo.

O reconhecimento do dinamismo essencial da noção de direitos humanos, inevitavelmente, exige a disposição de se considerar a necessidade de proclamar e reconhecer “novos” direitos humanos. O desafio é alcançar um equilíbrio adequado entre a necessidade de manter a integridade e a credibilidade da tradição dos direitos humanos e a necessidade de adotar uma abordagem dinâmica que, de fato, reflita as novas necessidades e perspectivas e responda ao surgimento das novas ameaças à pessoa humana, sem enfraquecer a possibilidade da defesa de seus direitos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) inicia com a consideração de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos, iguais e inalienáveis, constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo” (Preâmbulo).

Nesse contexto, temos as diversas declarações de Direitos do Homem, como a Declaração Americana (1776), a Declaração Francesa (1789) e a Declaração da ONU (1948), que influenciaram no surgimento das proteções jurídicas dos direitos fundamentais em diversos países.

Para Bobbio (2004), a Declaração Universal dos Direitos Humanos foi uma inspiração e orientação para o crescimento da sociedade internacional, com o principal objetivo de torná-la um Estado e fazer também com que os seres humanos fossem iguais e livres e, pela primeira vez, princípios fundamentais sistemáticos da conduta humana foram livremente aceitos pela maioria dos habitantes do Planeta. Nas palavras do autor (2004, p. 117):

O homem é um animal político que nasce num grupo social, a família, e aperfeiçoa sua própria natureza naquele grupo social maior, auto-suficiente por si mesmo, que é a polis; e, ao mesmo tempo, era necessário que se considerasse o indivíduo em si mesmo, fora de qualquer vínculo social e político, num estado, como o estado de natureza.

Com efeito, os Direitos Humanos representam reivindicações universalmente válidas, independentemente do fato de serem reconhecidas ou não pelas leis. Neste sentido, os Direitos Humanos são inseparáveis dos seres humanos, e existem até nos contextos mais degradados nos quais se verificam as piores violações. A característica revolucionária dos Direitos Humanos é que eles são igualmente válidos para todos e não somente para os poderosos ou os ricos. Os oprimidos do mundo todo sempre têm a possibilidade de recorrer aos Direitos Humanos, precisamente porque são humanos.

Trindade (2007, p. 210), referindo-se ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, afirma:

[...] a proteção do ser humano contra todas as formas de dominação ou do poder arbitrário é da essência do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Orientado essencialmente à proteção das vítimas, reais (diretas e indiretas) e potenciais, regula as relações entre desiguais, para os fins de proteção, e é dotado de autonomia e especificidade própria.

No início do século XXI, a noção contemporânea de direitos humanos com a qual se trabalha vem abarcar todas as gerações de direitos, consideradas igualmente fundamentais, sem hierarquizações, prevalecendo sua universalidade, indivisibilidade e interdependência, a partir de uma postura ativa do Estado como garantidor desses direitos.

2.1.2 As diversas gerações de Direitos Humanos

Não cabe aqui neste trabalho nos debruçarmos de forma aprofundada sobre as gerações dos direitos humanos, mas traremos de forma sintética e objetiva essas dimensões para, numa próxima seção, situarmos o direito humano à alimentação adequada nesse universo jurídico-político.

A primeira geração dos direitos humanos formalmente emoldurados - direitos individuais - teve sua gênese no século XVII, com a formulação da doutrina moderna sobre os direitos naturais, que embasou ideologicamente a luta que culminou com a criação do Estado Moderno e a transição do sistema feudal para o capitalismo. O direito de liberdade era a garantia da livre iniciativa econômica, livre manifestação da vontade, livre comércio, liberdade de pensamento e expressão, liberdade de ir e vir, liberdade política e força de trabalho livre.

Os direitos individuais assegurados nesse primeiro momento da evolução dos direitos Humanos devem ser analisados na perspectiva do conjunto da sociedade, de maneira que as liberdades públicas são compreendidas como direitos civis e políticos. Na categoria dos direitos civis, podem ser contabilizados os direitos de liberdade de expressão, o direito de ir e vir, a garantia de submissão ao processo legal, a proteção da intimidade e, até mesmo, a garantia de direitos a pessoas privadas de liberdade. Podem ser compreendidos como direitos políticos, dentre outros, os de participação no governo da sociedade, de votar e ser votado, de associação política para conservação dos direitos naturais como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Essas liberdades públicas protegem os indivíduos da tirania do Estado, garantindo-lhes uma relação política não interventiva.

O contexto social, político e econômico que cria as condições para o aparecimento de direitos de segunda dimensão são as convulsões sociais geradas pela exploração da classe operária em face do capitalismo indisciplinado, sem regras e sem controle, não contido nem reprimido pelo Estado liberal. Em nome da liberdade de iniciativa, contingentes imensos de pessoas acabam submetidas a um processo de degradação social sem que o Estado promova ações que lhes assegurem um padrão mínimo de igualdade.

Assim, a segunda geração dos direitos humanos - os direitos metaindividuais, coletivos ou difusos, é resultado do embate entre as forças sociais, que se dá com o desenvolvimento do modelo burguês de sociedade, de um Estado liberal que se consolida através de um espetacular desenvolvimento da economia industrial. Compreendem os Direitos Sociais, os direitos relativos à saúde, educação, previdência e assistência social, lazer, trabalho, segurança e transporte.

Na perspectiva dos direitos de segunda dimensão, reside o debate a respeito da eficácia ou não de políticas sociais universais que, com a pretensão de atingir a todos igualmente, deixa permanecer rastros de desigualdade entre os grupos sociais. Nesse aspecto estão incluídas as questões relacionadas aos direitos de minorias segregadas de direitos por contingências históricas, como a exclusão dos indígenas, dos negros, das mulheres, das pessoas com deficiência e de outros grupos. Os indicadores sociais brasileiros deixam evidente que políticas universalistas de expansão das oportunidades de ingresso na educação superior, para citar um exemplo, não foram capazes de equalizar oportunidades para brancos e negros. As denominadas políticas afirmativas, pretendem a correção de desigualdades geradas pela maneira injusta como se organizaram ao longo da história a sociedade, a economia e seus marcos regulatórios.

Os direitos de igualdade não bastam serem declarados formalmente, sem que se materializem pela ação diretiva do Estado, que tem o dever de promover esses direitos. Barbosa (2005, p. 26) já ensinava, desde a década de 1920, na obra “Oração aos moços”, que

[...] a regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, da loucura. Tratar com

desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Nessa mesma direção aponta Santos (2014, p.18), ao discutir os valores da diversidade humana e a construção da igualdade na diversidade:

Uma política emancipatória dos Direitos Humanos deve saber distinguir entre a luta pela igualdade e a luta pelo reconhecimento igualitário das diferenças, a fim de poder travar ambas as lutas eficazmente [...]. Temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza.

Ainda tratando sobre os direitos de segunda geração, os Direitos Econômicos são aqueles direitos que estão contidos em normas de conteúdo econômico que viabilizarão uma política econômica. Classifica-se entre direitos econômicos, pelas características marcantes destes direitos, o direito ao pleno emprego, transporte integrado à produção, e direitos do consumidor.

Também da segunda geração, os Direitos políticos são direitos de participação popular no poder do Estado, que resguardam a vontade manifestada individualmente por cada eleitor sendo que a sua diferença essencial para os direitos individuais é que, para estes últimos, não se exige nenhum tipo de qualificação em razão da idade e nacionalidade para o seu exercício, enquanto que para os Direitos Políticos, determina a Constituição requisitos que o indivíduo deve preencher.

A terceira geração de direitos humanos - os denominados direitos dos povos ou direitos da solidariedade, também é fruto das lutas sociais e das transformações sociopolíticas e econômicas ocorridas nesses últimos três séculos de história da humanidade e que resultaram em conquistas sociais e democráticas que envolveram as expectativas em torno de temas do interesse geral, quais sejam, a biodiversidade, o direito a um meio ambiente equilibrado e não poluído, uma qualidade de vida saudável, o direito à autodeterminação dos povos, direito ao progresso, direito à paz, bem como a outros direitos difusos e coletivos, não mais restritos a indivíduos ou a grupos específicos, mas a toda a coletividade.

Por fim, fala-se já numa quarta geração de direitos ligados à comunicação, à democratização da informação, entre outros.

2.1.3 Direitos Humanos pós Redemocratização do Brasil

O Golpe de 1964 no Brasil instaurou uma ditadura militar que durou 20 anos. Esse período foi marcado pelos sucessivos presidentes militares e caracterizado pelo regime autoritário, pela dura repressão e pela supressão de direitos civis que hoje consideramos básicos, como o direito de votar, a liberdade de expressão, a liberdade da imprensa, de organização política, entre outros.

Nesse período, manifestações contrárias ao regime militar eram vistas como “subversivas” e associadas à “desordem” e “traição” à pátria. Centenas de mandatos políticos foram cassados, milhares de pessoas que praticavam a política foram perseguidas, presas e mortas. Censurou-se a imprensa, a educação, a cultura e as artes. Houve muita tortura, muitos presos políticos, desaparecimentos e mortes.

Os direitos econômicos e sociais não eram preocupações centrais dos governos militares. O grande crescimento econômico, chamado de Milagre Brasileiro (década de 1970), não alcançou as camadas mais pobres da população, que viviam em péssimas condições de vida, com altos índices de desnutrição entre adultos e crianças, altos níveis de desemprego, queda na renda e no poder aquisitivo das famílias. A concentração da renda foi um desfecho desse processo, assim como a implementação de diversas políticas públicas de caráter assistencialista e compensatório.

Nos anos de 1980, aprofundaram-se as lutas políticas por democracia e direitos no país que desencadearam o processo de transição da ditadura militar para o governo civil, em que a sociedade civil organizada lutou pelo restabelecimento do Estado de Direito Democrático, o que veio a ser consagrado na Constituição Federal promulgada em 1988 (FERNANDES et al., 2012).

Em 1984, um movimento político democrático conhecido como Diretas Já teve grande participação popular e reivindicava eleições diretas para presidente da República no Brasil. Ocorreram diversas manifestações populares, passeatas, comícios com participação de milhares de brasileiros em muitas cidades brasileiras. As eleições diretas para presidente da República só ocorreram em 1989, após ser estabelecida na Constituição de 1988. O primeiro governo de um presidente civil teve

início em 1985, ainda por meio do voto indireto, e desde então o Brasil vem reconstruindo suas instituições democráticas.

A mobilização popular e a pressão exercida por diversos segmentos da sociedade civil organizada foram essenciais para que o processo de redemocratização lograsse êxito. O período de debates que precedeu a elaboração da Constituição Federal de 1988 foi um dos períodos de maior riqueza e pluralidade já vivenciados no Congresso Nacional, com a participação de centenas de grupos de interesses, organizações do campo e das cidades, lideranças e movimentos sociais, sindicatos, entidades de classe, setor público e privado, igrejas, povos e comunidades tradicionais, minorias antes totalmente excluídas da sociedade (como pessoas com doenças como hanseníase e tuberculose, pessoas com deficiência física, profissionais do sexo, entre outros segmentos relevantes da sociedade brasileira). Foram todas essas pessoas e grupos que influenciaram – e muito – o texto da Constituição Federal que nos rege hoje.

São por esses motivos que os Direitos Humanos são tão importantes, tanto aqui no Brasil como em qualquer lugar do mundo já que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1945 é vista como um marco para o direito internacional, por estabelecer princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados e foi o primeiro instrumento que reconheceu internacionalmente os Direitos Humanos e as liberdades individuais a todas as pessoas do mundo.

E tendo em vista o fato de que o Brasil faz parte do sistema ONU (Sistema Internacional) e do Sistema Interamericano, é signatário de diversos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos, aplicando as suas validades ao ordenamento jurídico brasileiro.

Para Comparato (2017, p. 44):

[...] popularizada no Brasil durante o processo de redemocratização, ao longo dos anos 80, quando vários movimentos da sociedade civil se insurgiam contra o autoritarismo do regime militar instituído pelo golpe militar de 1964, a expressão “Direitos Humanos” passou a fazer parte do vocabulário dos militantes políticos de esquerda desde aquela época. Uma prova da sua força é o combate sistemático que é feito pelos seus adversários que invariavelmente buscam associar a expressão “Direitos Humanos” aos “direitos de bandidos”. Ao introduzir o assunto dos Direitos Humanos numa conversa é bastante comum ouvir algum interlocutor afirmar que “os Direitos Humanos nada mais são do que direitos de bandidos”, ou que “os Direitos Humanos deveriam valer unicamente para os humanos direitos”, ou ainda,

numa versão mais popular e atual, que “Direitos Humanos não são os direitos dos manos” (grifos do autor).

Apesar de todos os avanços e conquistas que os Direitos Humanos representam para a humanidade, alguns desafios ainda persistem, principalmente quando pensamos na forma de vida de muitas pessoas ao redor do mundo, que infelizmente não possuem condições mínimas e adequadas para ter uma vida digna. O maior desafio, portanto, é justamente a sua aplicação na prática.

Uma fonte de críticas frequente às declarações de Direitos Humanos é que no papel as ideias são todas muito bonitas e inspiradoras, mas a realização delas na prática não é uma tarefa simples, e as dificuldades fazem com que muitos duvidem até mesmo que isto seja possível.

Trata-se, aqui, de um ponto tanto polêmico quanto delicado, e que diz respeito às obrigações dos governos com relação aos Direitos Humanos. Uma vez que os Direitos Humanos não são auto aplicáveis, pois necessitam de leis que possam traduzir os princípios que eles explicitam em regras a serem seguidas e que possam ser sancionadas, restando saber o que está ao alcance dos governantes. Até mesmo a enumeração das ações que os governos podem fazer em matéria de defesa e implementação dos Direitos Humanos é difícil, pois, a rigor, toda e qualquer política pública pode ser relacionada com a ideia dos Direitos Humanos.

Ressalte-se que o Brasil subscreveu ambas as Declarações, incorporando na Constituição de 1988 a universalidade e a indivisibilidade dos Direitos Humanos. Deste modo, a concepção de cidadania vem a ser alargada e redimensionada. Fundada no valor da dignidade humana, a cidadania significa igualdade no exercício dos direitos fundamentais, sejam eles civis e políticos, como direitos sociais, econômicos e culturais. Isto implica, por sua vez, a responsabilidade dos agentes sociais e se orientam pela lógica democrática e humanista consagrada nos instrumentos internacionais de proteção dos Direitos Humanos e reforçada pela Carta constitucional de 1988.

2.2 Direito Humano à Alimentação Adequada e Soberania Alimentar

O Direito Humano à Alimentação Adequada é indispensável para a sobrevivência. As normas internacionais reconhecem o direito de todos à alimentação adequada e o direito fundamental de toda pessoa a estar livre da fome como pré-requisitos para a realização de outros direitos humanos. No Brasil, desde 2010, este direito está assegurado entre os direitos sociais da Constituição Federal, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, de 2010. Entretanto, o direito à alimentação adequada e o direito de estar livre da fome estão distantes da realidade de muitas pessoas em todo o mundo.

A expressão “Direito Humano à Alimentação Adequada” tem origem no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Em 2002, o Relator Especial da ONU para o direito à alimentação definiu o Direito Humano à Alimentação Adequada da seguinte forma.

O direito à alimentação adequada é um direito humano inerente a todas as pessoas de ter acesso regular, permanente e irrestrito, quer diretamente ou por meio de aquisições financeiras, a alimentos seguros e saudáveis, em quantidade e qualidade adequadas e suficientes, correspondentes às tradições culturais do seu povo e que garantam uma vida livre do medo, digna e plena nas dimensões física e mental, individual e coletiva.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2007, p. 9), por meio de um Grupo de Trabalho – GT Alimentação Adequada e Saudável –, propôs uma definição ampliada para este conceito:

[...] a alimentação adequada e saudável é a realização de um direito humano básico, com a garantia ao acesso permanente e regular, de forma socialmente justa, a uma prática alimentar adequada aos aspectos biológicos e sociais dos indivíduos, de acordo com o ciclo da vida e as necessidades alimentares especiais, pautada no referencial tradicional local. Deve atender aos princípios da variedade, equilíbrio, moderação, prazer (sabor), às dimensões de gênero e etnia, e às formas de produção ambientalmente sustentáveis, livres de contaminantes físicos, químicos, biológicos e de organismos geneticamente modificados.

A alimentação adequada é um direito humano básico, reconhecido no Pacto Internacional de Direitos Humanos, Econômicos, Sociais e Culturais, em 1966, do qual o Brasil é signatário. Como princípio está consubstanciado nas Diretrizes Voluntárias

para a Promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada, no contexto da Segurança Alimentar e Nutricional, aprovadas por 151 países, inclusive o Brasil. (CONSEA, 2007)

Conforme os tratados internacionais de direitos humanos, existem duas dimensões indivisíveis do DHAA: O direito de estar livre da fome e da má nutrição e o direito à alimentação adequada. Isto significa que DHAA começa pela luta contra a fome, mas, caso se limite a isso, esse direito não estará sendo plenamente realizado.

O DHAA diz respeito a todas as pessoas, de todas as sociedades, e não apenas àquelas que não têm acesso aos alimentos. O termo “adequada” envolve diversos aspectos e a promoção e plena realização do DHAA envolve elementos de justiça social e econômica.

Segundo Leão e Recine (2011), as formas como cada um desses fatores são atendidos, no entanto, depende da realidade específica de cada grupo ou povo. Por exemplo, a plena realização do DHAA para uma comunidade indígena não é igual à dos moradores de uma cidade. As comunidades indígenas necessitam de terra para plantar, coletar e caçar. Os moradores de um bairro necessitam de trabalho, renda e acesso à água. As pessoas com necessidades alimentares especiais carecem de acesso e informação sobre os alimentos adequados para sua necessidade. Aqueles que têm recursos para comprar seus alimentos precisam de informação adequada para fazerem escolhas saudáveis e seguras (por exemplo, rótulos confiáveis e de fácil compreensão). Ou seja, ainda que todos esses grupos tenham características em comum, em determinadas ocasiões requerem ações específicas para garantir seu direito.

O direito à alimentação foi inserido no texto constitucional pela Emenda n. 64/2010, que alterou o art. 6º da Constituição Federal de 1988, fazendo sua inclusão no rol dos direitos sociais, encontrando arrimo, ainda, no princípio da dignidade da pessoa humana.

Portanto, este direito alimentar é reconhecido no rol dos direitos fundamentais inalienáveis e imprescritíveis, além de estar consubstanciado em vários documentos internacionais, sobretudo na Declaração dos Direitos do Homem (1948), a qual reconhece como dever do Estado o combate à fome e a promoção das políticas públicas que garantam a segurança alimentar e nutricional do indivíduo, conforme

previsão do art. 2º da Lei de Segurança Alimentar (Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006), *in verbis*:

Art. 2º A alimentação adequada é direito fundamental do ser humano, inerente à dignidade da pessoa humana e indispensável à realização dos direitos consagrados na Constituição Federal, devendo o poder público adotar as políticas e ações que se façam necessárias para promover e garantir a segurança alimentar e nutricional da população.

A disciplina da questão da segurança alimentar na referida lei é abrangente, contemplando, nos moldes estabelecidos pelo art. 4º, a disponibilidade, o acesso e a adequação alimentar, permeando questões como a sustentabilidade, biodiversidade e acesso à informação, decorrendo daí várias diretrizes de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar.

Sendo assim, o DHAA está indivisivelmente ligado à dignidade da pessoa humana, à justiça social e à realização de outros direitos (direito à terra para nela produzir alimentos, ao meio ambiente equilibrado e saudável, à saúde, à educação, à cultura, ao emprego e à renda, entre outros).

Na perspectiva da promoção dos direitos humanos, o processo (como é feito) é tão importante quanto o resultado (o que é feito). Nesse sentido, é fundamental que práticas de promoção do DHAA considerem os princípios que se relacionam com esse direito e, assim, superem práticas paternalistas, assistencialistas, discriminatórias e autoritárias.

Portanto, para promover a realização do DHAA, é fundamental que a execução e a implantação das políticas, programas e ações públicas (o que é feito) e seu delineamento, planejamento, implementação e monitoramento (como é feito) sejam garantidos por um processo democrático, participativo e inclusivo.

2.2.1 Evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito internacional e no Brasil

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é um conceito em permanente construção e evolui à medida que avança a história da humanidade e alteram-se a organização social e as relações de poder em uma sociedade.

Segundo Burity, Franceschini e Valente (2010, p.4),

(...) o conceito ganha força a partir da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, em especial, a partir da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945. Nessa época, nos recém-criados organismos internacionais, já se podia observar a tensão política entre aqueles que entendiam o acesso ao alimento de qualidade como um direito humano (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO –, por exemplo) e aqueles que compreendiam que a segurança alimentar seria garantida por mecanismos de mercado (Instituições de Bretton Woods², tais como o Fundo Monetário Internacional – FMI – e o Banco Mundial, entre outros).

Após a Segunda Guerra, a segurança alimentar foi tratada, de forma hegemônica, como uma questão de insuficiente disponibilidade de alimentos. A partir dessa compreensão, foram instituídas iniciativas de promoção de assistência alimentar que utilizavam, em geral, os excedentes de produção dos países ricos. Havia o entendimento de que a insegurança alimentar decorria, principalmente, da produção insuficiente de alimentos nos países pobres.

Nesse contexto, de acordo com Burity, Franceschini e Valente (2010, p. 5):

foi lançada uma experiência para aumentar a produtividade de alguns alimentos: a chamada Revolução Verde. Essa experiência tem como fundamento o uso de sementes de alto rendimento, fertilizantes, pesticidas, irrigação e mecanização. Tudo isso associado ao uso de novas variedades genéticas, fortemente dependentes de insumos químicos. A Índia foi o palco das primeiras experiências, com um aumento da produção de alimentos, embora sem nenhum impacto real sobre a redução da fome no país. Mais tarde, seriam identificadas as terríveis consequências ambientais, econômicas e sociais dessa estratégia, tais como: redução da biodiversidade, menor resistência a pragas, êxodo rural e contaminação do solo e dos alimentos com agrotóxicos.

O fato é que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, o aumento da produção de alimentos do planeta cresceu muito além do aumento da própria população mundial. Entretanto, a elevação da oferta de comida resultante da Revolução Verde não foi acompanhada pelo declínio da fome mundial como se prometia. De fato, a fome que persiste e assola diversas regiões do planeta é determinada pela falta de

² A Conferência de Bretton Woods foi convocada em 1944 com o objetivo de discutir a construção de uma nova ordem econômica mundial, visando assegurar a estabilidade monetária internacional. Como resultados foram criados: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ambos em 22 de julho de 1944. Essas instituições foram criadas por 45 países (o Brasil, entre eles) no final da Segunda Guerra Mundial, cujos representantes se reuniram, em julho de 1944, na cidadezinha de Bretton Woods, Estado de New Hampshire, Estados Unidos da América.

acesso à terra para produção ou pela insuficiência de renda para comprar alimentos – ou seja, é o resultado da injustiça social vigente e não da falta de produção de alimentos.

No início da década de 1970, a crise mundial de produção de alimentos levou a Conferência Mundial de Alimentação de 1974 a identificar que a garantia da segurança alimentar teria de passar por uma política de armazenamento estratégico e de oferta de alimentos, associada à proposta de aumento da produção de alimentos. Ou seja, não era suficiente apenas produzir alimentos, era preciso também garantir a regularidade do abastecimento. O enfoque, na época, ainda estava preponderantemente no produto, e não no ser humano, ficando a dimensão do direito humano em segundo plano. Foi nesse contexto que a Revolução Verde intensificou-se, inclusive no Brasil, com um enorme impulso da produção de soja. A estratégia aumentou a produção de alimentos, mas, paradoxalmente, fez crescer o número de famintos e de excluídos, pois o aumento da produção não implicou aumento da garantia de acesso aos alimentos. (BURITY, FRANCESCHINI E VALENTE, 2010).

Vale ressaltar que, a partir dos anos 1980, os ganhos contínuos de produtividade na agricultura continuaram gerando excedentes de produção e aumento de estoques, resultando na queda dos preços dos alimentos. Os excedentes alimentares foram colocados no mercado sob a forma de alimentos industrializados, sem que houvesse a eliminação da fome. Nessa década se reconhece que uma das principais causas da insegurança alimentar da população era a falta de garantia de acesso físico e econômico aos alimentos, em decorrência da pobreza e da falta de acesso aos recursos necessários, principalmente acesso à renda e à terra/território. Assim, segundo Valente (2002), o conceito de segurança alimentar passou a ser relacionado com a garantia do acesso físico e econômico de todas as pessoas a quantidades suficientes de alimentos de forma permanente.

No final da década de 1980 e início da década de 1990, o conceito de segurança alimentar passou a incorporar também as noções de acesso a alimentos seguros (não contaminados biológica ou quimicamente) e de qualidade (nutricional, biológica, sanitária e tecnológica), produzidos de forma sustentável, equilibrada e culturalmente aceitável. Essa visão foi consolidada nas declarações da Conferência Internacional de Nutrição, realizada em Roma, em 1992, pela FAO e pela Organização

Mundial da Saúde (OMS). Agrega-se definitivamente o aspecto nutricional e sanitário ao conceito, que passa a ser denominado Segurança Alimentar e Nutricional (VALENTE, 2002).

A partir do início da década de 1990, consolida-se um forte movimento em direção à reafirmação do Direito Humano à Alimentação Adequada, conforme previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (1966). Um passo importante para isso foi a realização da Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, que reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos. Também, a Cúpula Mundial da Alimentação, organizada pela FAO e realizada em Roma, em 1996, associou definitivamente o papel fundamental do Direito Humano à Alimentação Adequada à garantia da Segurança Alimentar e Nutricional. A partir de então, de forma progressiva, a SAN começa a ser entendida como uma possível estratégia para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada a todos.

A evolução conceitual ocorre tanto em âmbito internacional quanto nacional e caracteriza-se como um processo contínuo que acompanha as diferentes necessidades de cada povo e de cada época.

No Brasil, o conceito de SAN vem sendo debatido há pelo menos 20 anos. O entendimento de segurança alimentar foi proposto em 1986, na I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição,

[...] como sendo a garantia, a todos, de condições de acesso a alimentos básicos de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades básicas, com base em práticas alimentares que possibilitem a saudável reprodução do organismo humano, contribuindo, assim, para uma existência digna (Doc. Final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, 1986)

Esse conceito foi, posteriormente, consolidado na I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, em 1994. É importante perceber que esse entendimento articula duas dimensões bem definidas: a alimentar e a nutricional.

A primeira se refere aos processos de disponibilidade (produção, comercialização e acesso ao alimento) e a segunda diz respeito mais diretamente à escolha, ao preparo, ao consumo alimentar e sua relação com a saúde e com a utilização biológica do alimento. É importante ressaltar, no entanto, que o termo

Segurança Alimentar e Nutricional somente passou a ser divulgado com mais força no Brasil após o processo preparatório para a Cúpula Mundial de Alimentação, de 1996, e com a criação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN)³, em 1998.

Recentemente, outras dimensões vêm sendo associadas ao termo. Considera-se que os países são soberanos para garantir a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos (soberania alimentar), devendo respeitar as múltiplas características culturais manifestadas no ato de se alimentar. O conceito de soberania alimentar defende que cada nação tem o direito de definir políticas que garantam a Segurança Alimentar e Nutricional de seus povos, incluindo aí o direito à preservação de práticas de produção e práticas alimentares tradicionais. Além disso, há o reconhecimento de que tal processo deve ocorrer em bases sustentáveis, do ponto de vista ambiental, econômico e social (VALENTE, 2002).

As dimensões anteriormente citadas foram incorporadas por ocasião da II Conferência Nacional de SAN, realizada em Olinda-PE, em março de 2004. Atualmente, o Brasil adota o seguinte conceito de SAN.

A Segurança Alimentar e Nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Artigo 3º, Lei 11.346/2006 - LOSAN).

Esse entendimento foi afirmado na Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República em 15 de setembro de 2006. A LOSAN trouxe um importante avanço ao considerar a promoção e garantia do DHAA como objetivo e meta da Política de SAN.

O processo de construção coletiva da SAN não aconteceu por acaso ou por uma única decisão política de um governo. O passado nos permite compreender isso.

³Criado em 1998, o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional é hoje uma articulação de entidades, movimentos sociais da sociedade civil organizada, indivíduos e instituições que se ocupam da questão da segurança alimentar e nutricional e do direito humano à alimentação adequada. Existem fóruns estaduais de SAN na maioria dos estados brasileiros.

Foram anos de lutas e formulações de ideias, conceitos e propostas para chegarmos ao momento atual. Foram muitas as mobilizações populares em torno do tema da fome, do abastecimento de alimentos e dos programas de alimentação e nutrição (PELIANO, 2010).

Todavia, foi o trabalho pioneiro de Josué de Castro⁴ que deu partida ao debate sobre o problema da fome e pobreza no Brasil. Ele foi o primeiro intelectual a denunciar a fome como produto da ineficiência da economia e do subdesenvolvimento, que de maneira perversa perpetuava as péssimas condições de vida e de alimentação de grande parte da população brasileira. Esse era o cenário nacional em que vivia Josué de Castro (entre os anos 1930 e 1970) que teve coragem para enfrentar o tema da fome, o que até então era um tabu no Brasil e em muitas partes do mundo.

Josué de Castro ampliou o debate sobre a fome, levando a questão dos meios médicos e acadêmicos para o campo da política. Ele alertou que a fome não era simplesmente um problema de saúde pública (carência de nutrientes) ou problema restrito à área social (combate à pobreza).

Foi a partir de diagnósticos feitos por ele, ainda nos anos 1950, que os primeiros serviços de alimentação coletiva foram criados, que o salário mínimo foi instituído no país e que foi criado o programa da “Merenda Escolar”, política pública hoje conhecida como PNAE, para citar apenas algumas de suas contribuições políticas. Esse é legado de Josué de Castro: a compreensão da fome como produto de uma sociedade que não distribuiu equitativamente sua riqueza e que foi gerando, ao longo dos anos, contingentes cada vez maiores de famílias excluídas, que viviam em situação de pobreza extrema e com todos os seus direitos humanos violados. A partir desse legado, surge no Brasil a compreensão de que é obrigação do Estado cuidar das imperfeições do mercado e da economia e de que as políticas públicas são o meio efetivo para erradicar a fome e a miséria do país. Infelizmente, o Brasil e o mundo não ouviram as denúncias e propostas de Josué de Castro.

⁴ "Josué de Castro (1908-1973) foi um pensador e ativista político brasileiro nascido na cidade de Recife. Apesar de não ser geógrafo de formação (sua graduação era em medicina), tornou-se um dos maiores pensadores da Geografia, em virtude, principalmente, das obras Geografia da Fome e Geopolítica da Fome." Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/josue-castro.htm>> acesso em 20/10/2022.

Josué de Castro, então Embaixador do Brasil junto à ONU, foi cassado pelo Ato Institucional n.1, em 9 de abril de 1964, pela ditadura militar. Morreu, em 1973, aos 65 anos, no exílio em Paris, França.

O alerta de Josué de Castro não foi ouvido. Ora por conta da desconfiança na veracidade dos números, ora pela acusação de que as medidas propostas eram assistencialistas ou contrariavam os padrões do capitalismo vigente (CASTRO, 2010).

2.2.2 A alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada

O direito à alimentação escolar é um desdobramento do direito humano à alimentação adequada, inserindo-se no ordenamento jurídico pátrio no art. 208, inc. VII da Constituição Federal de 1988, participando de leis específicas sobre o tema.

Segundo Castro (2015, p. 101-102), a fundamentalidade material e formal do direito à alimentação escolar encontra-se presente por toda Constituição Federal, e por consequência, por todo Ordenamento Jurídico, à luz dos novos vetores interpretativos impõe-se a chamada eficácia dirigente, que expressa a obrigatoriedade do Estado em dar a sua eficiente proteção e aplicabilidade determinando uma agenda de políticas públicas composta por tarefas, fins e programas.

O direito à alimentação escolar, regulamentada no Programa Nacional de Alimentação Escolar é um desdobramento do direito humano à alimentação adequada e é também amparada na dignidade da pessoa humana.

Falar de merenda escolar no contexto brasileiro implica em falar da fome, e reconhecer que o assunto é também uma questão social. São levadas a cabo, para tanto, as estatísticas acerca da fome e da desnutrição no país, destacando como o programa de alimentação escolar pode impactar no desempenho dos alunos beneficiários do programa.

Sobre a caracterização da fome, uma das mais recorrentes e cruéis violações à dignidade da pessoa humana, explica Bourlen (2008, p. 15): “a fome não é mais identificada, na atualidade, com a carência absoluta de alimentos capaz de provocar a morte. A ausência de quaisquer dos nutrientes indispensáveis à vida humana com qualidade é considerada fome.”

Em que pese a alimentação escolar não se configurar como um programa social, devendo o combate à fome ser desenvolvido por políticas públicas direcionadas, entende-se que a merenda escolar cumpre importante papel suprimindo a fome no período de aula, especialmente considerando que o Brasil, embora auto suficiente em produção agrícola, a desnutrição por fome ainda possui índices significativos.

Para Alves e Costa (2021, p. 1):

Embora seja relevante para combater a fome no Brasil, o assistencialismo não substitui as políticas públicas, uma vez que a insegurança alimentar é um problema estrutural e não momentâneo. Além disso, as iniciativas voltadas para ajudar os que passam fome tiram do Estado a responsabilidade de garantir a todos o direito à alimentação adequada.

Nessa perspectiva, o direito à alimentação escolar encontra-se inserido no art. 6º e 208, inc. VII da CF/88, estando amparado, ainda, pela teoria geral do direito da personalidade e na essencialidade dos direitos fundamentais consagrados na redação do inc. III do art. 1º, a dignidade da pessoa humana.

Destarte, o direito à alimentação escolar como direito fundamental e direito da personalidade encontra-se inserido na teoria do mínimo existencial e da dignificação da pessoa humana, diretamente ligado ao pleno desenvolvimento da pessoa, o que permite, portanto, uma conexão direta deste direito ao direito da personalidade.

A fundamentalidade do direito à alimentação escolar no texto constitucional decorre da visão de cidadania e do estado democrático. É preciso reconhecer que o Programa Nacional de Alimentação Escolar é uma das frentes do combate à fome no Brasil, e, em que pese ter sido concebido para suprir as necessidades nutricionais de um dia letivo (aproximadamente 4 horas), ele se traduz em um importante instrumento para crianças que encontram na merenda escolar a única alimentação do dia.

Desde o seu nascimento, na década de 1950, a merenda escolar foi concebida como forma de redução das carências nutricionais das crianças, sempre evidenciando a situação de miséria da maior parte da população brasileira e o caráter social assumido pelos programas, situação que persiste até os dias atuais. Essa realidade é reafirmada pelos compromissos que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas, inserindo no PNAE o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre eles o de acabar com a fome, garantir a segurança alimentar e a

melhoria da nutrição das crianças beneficiárias do programa. O Programa Nacional de Alimentação Escolar é sem dúvida, um dos programas de representatividade no combate à fome.

A Lei do PNAE representou um avanço nas Políticas Públicas, pois reconheceu no direito à alimentação escolar, valores ligados à dignificação da pessoa humana e à sustentabilidade, condicionando a administração pública ao cumprimento e aplicação eficiente para concreção constitucional dos valores que promovem o indivíduo. Além disso, o caráter vinculativo da verba repassada pela União aos Estados e Municípios garante que a destinação dos recursos seja exclusivamente para alimentação escolar, não podendo o administrador público utilizar para qualquer outro fim. Portanto, o direito à alimentação escolar encontra-se amparado de forma plena pela CF/88 e pelos demais diplomas normativos, possuindo amparo legislativo para concretizar uma política pública que resguarde a dignidade da pessoa humana.

3 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado, enquanto cenário de conglomeração de atitudes e vieses políticos, sociais e ideológicos, constitui nosso objeto de discussão nesta seção. Para compreendermos as políticas públicas, o seu conceito, a sua importância no cenário político de um país, sua historicidade e utilidade, a fim de desembocar nas políticas públicas educacionais e, mais precisamente, no Programa Nacional de Alimentação Escolar, começaremos pelo conceito de Estado (a partir de filósofos, sociólogos e cientistas políticos), sua construção histórica e a relação com as políticas públicas e com a educação.

3.1 Conceito de Estado

A definição do que seja Estado é de grande complexidade, tendo em vista suas várias concepções e vertentes sócio-políticas. Iniciemos, então, pelos conceitos trazidos pelos filósofos clássicos.

Para Platão (1941), o Estado é o princípio regulador geral de ordem, unidade e legalidade daquilo que muitos séculos mais tarde Rousseau haveria de definir como a *volonté générale*, ou “vontade geral”. Segundo Del Vecchio (2006, pp. 19-20),

[...] para Platão, o Estado é o homem em grande, isto é um organismo perfeito ou, antes, a mais perfeita unidade: um todo formado pelos indivíduos, e firmemente constituído, como um corpo é formado de muitos órgãos, que, juntos, tomam possível a vida deles. Assim no indivíduo, como no Estado, deve reinar alguma harmonia, que se obtém pela virtude. A Justiça é a virtude por excelência, enquanto esta consiste em uma relação harmônica entre as várias partes de um todo. [...] O ser perfeito que basta a si mesmo, que tudo absorve e tudo domina, é o Estado. O fim do Estado é universal, compreende nele, por isso, suas atribuições, tanto quanto a vida de cada um. O Estado tem por fim a felicidade de todos mediante a virtude de todos. [...] O Estado, segundo Platão, domina ainda a atividade humana em todas as suas manifestações; a ele compete promover o bem e todas as suas formas. O poder do Estado é ilimitado, nada é reservado exclusivamente ao arbítrio dos cidadãos, mas tudo está sob a competência e ingerência do Estado.

Aristóteles (1998) define o homem como um ser naturalmente político, trazendo a ideia de impulso associativo natural do homem. Para ele, a finalidade da sociedade civil é viver bem e todas as instituições são meios para isso, sendo o Estado a forma mais elaborada da sociedade que tem por finalidade a felicidade na vida.

Thomas Hobbes tratou acerca da conceituação de Estado, considerado um dos grandes nomes do Contratualismo, expressando suas ideias absolutistas em o *Leviathan* de 1651.

Para Hobbes, o homem não é um ser sociável por natureza e estaria sempre em conflito com os demais, em decorrência de seu egoísmo. Sendo assim, para fugir do contínuo perigo gerado pelos constantes embates entre os homens, seria conveniente que todo homem saísse de seu estado de natureza e estabelecesse um contrato social hipotético no qual cederia pequenas porções de suas liberdades a um ser superior, representado na figura do Estado, o qual dominaria as lutas e as paixões individuais.

Acerca dessa renúncia de parcela da liberdade de cada homem em prol do contrato social, assinala Del Vecchio (2006, p. 77):

[...] tal renúncia deve ser inteira, incondicionada, para que, de outra forma, não recaia na anarquia primitiva, em poder do desenfreado egoísmo individual. Por isso, todos os homens devem despojar-se de seu direito originário e deferi-lo a um soberano, que imponha as leis e defina o justo e o injusto, o lícito e o ilícito. O Estado é, pois, uma criação artificial, uma máquina onipotente, que tem um poder ilimitado sobre os indivíduos. Nenhum cidadão pode alegar direito contra ele. O Estado, dotado de autoridade absoluta, é necessário para impedir a guerra entre os indivíduos. Hobbes realça o poder do Estado também perante a Igreja, não admitindo que ela possa opor-se com seus preceitos aos do Estado, nem que a paz pública possa ser perturbada por causas religiosas.

John Locke (1632-1704) trouxe ideias contrárias ao pensamento absolutista de Hobbes, já que reconheceu o estado de natureza e a necessidade do contrato, porém, visa demonstrar a necessidade de limites jurídicos à ação do Estado.

Para Del Vecchio (2006), no estado de natureza, qual concebido por Locke, o homem tem já certos direitos, por exemplo, o direito à liberdade pessoal e o direito ao trabalho, conseqüentemente, à propriedade (que para Locke funda-se, precisamente, no trabalho).

O Estado, para Locke (1994), não é, pois, uma negação, mas uma reafirmação, sob certos limites, da liberdade natural, que encontra nele sua garantia. Os indivíduos sacrificam apenas aquele tanto de direito e liberdade, que torna possível a formação do Estado como órgão superior de tutela.

Cumprе salientar que Locke é considerado o pai do liberalismo, principalmente, por conta de suas ideias em “Dois tratados do governo civil”, obra publicada no final

do século XVII. O Estado liberal seria fruto de um pensamento liberal, discutido por vários intelectuais nos últimos cinco séculos, mas que teria suas bases nas teses de Locke. No primeiro tratado, ele faz uma crítica ao tipo de Estado caracterizado pelo poder absolutista do rei, pautado na escolha divina. No segundo tratado, escreve sobre a origem, extensão e objetivo do governo civil.

Para Hegel (1992), o Estado foi a suprema e mais evoluída realidade da história. É um todo ético organizado, isto é, o verdadeiro, porque é a unidade da vontade universal e da subjetiva. É, como entende o referido autor, a substância ética por excelência, significando com isso que o Estado e a constituição são os representantes da liberdade concreta, efetiva. Dessa forma, o indivíduo tem uma relação jurídica para com o Estado, isto é, tem um tribunal acima de si que realiza o direito enquanto liberdade.

Conforme se percebe, a partir da junção desses conceitos da filosofia política, a noção de Estado está relacionada a uma organização que exerce o poder supremo sobre o conjunto de indivíduos que ocupam um determinado território.

Essa característica do Estado como um poder supremo ou como afirma Rousseau, uma “vontade geral”, é devido à interface necessária entre Estado e poder, como bem explica Coelho (2012, p.13).

Estado e poder são, portanto, dois termos indissociáveis. Mas a capacidade de uma organização exercer o poder sobre o conjunto de indivíduos que ocupa um território não é suficiente para definir o Estado. Se isso bastasse, teríamos – por exemplo – de reconhecer como Estado as organizações criminosas que controlam algumas favelas do Rio de Janeiro e outros bairros das periferias de grandes cidades brasileiras, uma vez que são a força dominante que dita as regras de comportamento a serem seguidas por todos os seus habitantes. Ou então teríamos de reconhecer como Estado as organizações guerrilheiras que ocupam e controlam parte do território da Colômbia.

Não podemos deixar de trazer também a noção de Estado para Karl Marx, tendo em vista sua inegável contribuição para uma análise densa e crítica da sociedade e do Estado moderno.

Segundo Vasconcelos, Silva e Schmaller (2013), Marx não possui obra que discuta especificamente a questão do Estado, portanto essa só pode ser entendida no conjunto de sua análise sobre a sociedade capitalista. Em Vasconcelos; Silva e Schmaller, (2013, p. 84, *apud* Marx, 1979, p. 82),

[...] considera que tanto o Estado quanto as relações jurídicas ‘não podem ser explicados por si mesmo, nem pela chamada evolução geral do espírito humano: estas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência’, ou seja, têm gênese nas relações sociais concretas. Ele constata que o Estado coloca-se como representante do interesse comum e se atribui a responsabilidade de assegurar a igualdade política, eliminando as distinções sociais que caracterizavam a sociedade feudal, estabelecidas por nascimento, posição social, educação e profissão.

Ao fazer tal constatação, Marx, em texto escrito junto com Engels (1998, p. 7) afirma que “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa”. Além disso, em outro texto, (1999, p. 15), menciona que o Estado tem a função de “manutenção da ordem social”. Na análise de Coutinho (1996), Marx considerava o Estado como um Estado de classe que, em nome de um suposto interesse geral, defende os interesses comuns de uma classe particular.

Marx vai mais longe ao indicar que os parasitas exploram a máquina pública para assegurar a ordem, isto é, garantir o silêncio das camadas mais pobres e promover o sucesso de suas empreitadas particulares de acumulação e concentração. Para ele o Estado era manipulado pela força das classes dominantes que satisfaziam seus anseios de acúmulo através da repressão aos insatisfeitos por meio das instituições do próprio poder público como a polícia e o exército.

Segundo Coutinho (1981, p. 88), sem inverter nem negar as descobertas essenciais de Marx, Gramsci considera “que a produção e a reprodução da vida material, implicando a produção e a reprodução das relações sociais globais é o fator ontologicamente primário na explicação da história”.

Gramsci amplia a análise marxista acerca do Estado. Ele não inverteu nem negou as descobertas essenciais de Marx. Na verdade, segundo Acanda (2010), ele teve como ponto de partida a aceitação dos princípios basilares do materialismo histórico e dialético. Nas palavras de Coutinho (1981, p. 88), Gramsci considera “que a produção e a reprodução da vida material, implicando a produção e a reprodução das relações sociais globais, é o fator ontologicamente primário na explicação da história.”.

O pensador italiano observou que, de um lado, embora o Estado prosseguisse com seu caráter classista, não era mais apenas o comitê de negócios da burguesia: algumas demandas das classes subalternas foram por ele incorporadas. De outro

lado, Gramsci constata que o monopólio da violência e a coerção não eram mais suficientes para a manutenção da ordem social: fazia-se necessário organizar novas formas de estabelecer o consenso, tarefa que passou a ser empreendida pelo Estado, através da formulação e disseminação de um conjunto de valores e normas políticas, sociais e culturais.

É importante distinguirmos também as noções de Estado e Nação. Para Afonso e Ramos (2007), Estado e Nação são conceitos e entidades diferentes que devem ser compreendidos na sua historicidade própria, antes que possamos descrevê-los nas suas articulações e imbricações.

Afonso e Ramos (2007) distinguem os conceitos de Estado e Nação, acentuando que, não sendo consensuais os seus significados e atributos, também não o são os processos históricos que explicam a gênese e desenvolvimento de cada um. Nesse sentido, por exemplo, nem todas as nações aspiraram ou aspiram a constituir o seu próprio Estado. Nem todos os Estados se constituíram na base de nações previamente existentes, podendo igualmente haver nações sob o mesmo Estado, quer em aberto confronto, quer mantendo tensões latentes para ampliar o seu reconhecimento, autonomia e independência, quer, ainda, coexistindo e mantendo especificidades históricas e convergências estratégicas.

Habermas (1995) acentua que atualmente (atual para o autor seria o final do século XVIII) todos nós vivemos em sociedades nacionais que devem à unidade organizacional do Estado a sua própria identidade. No entanto, como refere esse mesmo autor, (1995, p. 88), "foi somente a partir do final do século XVIII que os dois componentes, o Estado moderno e a nação moderna, se fundiram para formar o Estado-nação".

Sendo assim, podemos concluir que Estado e Nação são termos com definições diferentes, muitas vezes com precedências, sequências, percursos e protagonismos históricos muito distintos, podendo ou não ter várias interfaces, mas sempre com historicidades próprias.

O conceito de Estado é também diferente do conceito de governo, como bem assinala Torres (2001, p. 30).

As noções de Estado e governo não são sinônimas e a complexidade do estado moderno não pode ser reduzida à noção de "governo". Da mesma forma, a noção de governo não pode ser definida em termos puramente

descritivos, como apenas uma coleção de agências, organismos e cargos e sem coerência ou unidade executem as rotinas e tarefas de administrar os negócios do governo na sociedade, ou o assim chamado bem público. Nem pode o governo do estado ser concebido como uma mera coleção de instituições e/ou indivíduos que realizam papéis e funções consideradas necessárias para o funcionamento das sociedades contemporâneas, incluindo a administração da justiça, a economia, a defesa, a legislatura e o executivo (BORON, 1990, p. 91). Sob esse aspecto, a definição de Weber sugeria que o estado deveria ser considerado como algo a mais que a noção de governo. (Grifos do autor).

Verifica-se, outrossim que a noção de Estado é mais ampla que a noção de governo. O Estado envolve as ações do governo e, por vezes, a noção de sistema político. Para Theda Skocpol (1979, p. 29):

O conceito correto do Estado [...] é um conjunto de organizações administrativas, policiais e militares, encabeçado e em maior ou menor grau coordenado por uma autoridade executiva. Primária e fundamentalmente, todo estado extrai recursos da sociedade e os emprega para criar e manter organizações coercitivas e administrativas [...] Os sistemas políticos [...] também contêm instituições pelas quais os interesses sociais são representados na formação a política do estado; assim como instituições através das quais os atores não-estatais são mobilizados para participarem da implementação de uma política. Não obstante, as organizações administrativas e coercitivas constituem a base do poder do estado.

Assim, segundo Maluf (2006), Estado é uma organização destinada a manter, pela aplicação do Direito, as condições universais da ordem social. Sendo assim, o conceito de Estado não se confunde com nação, nem com governo, já que o Estado é um sistema estrutural e institucional que abarca os funcionários submetidos a um ordenamento jurídico que constituem o setor público.

Cumprе salientar que existem vários outros conceitos de Estado, porém nos limitamos (sem desmerecer os demais autores que tratam do tema) nos mais cruciais para o entendimento do contexto das políticas públicas e também da relação do Estado com a educação.

3.1.1 Do modelo democrático de Estado ao Estado constitucional

Partindo do conceito de Estado como uma estrutura dinâmica que sofre alterações ao longo da história, já que desde o seu aparecimento como organização, o Estado vem sempre evoluindo, interessa-nos, para este trabalho, o modelo

democrático de Estado e o Estado Constitucional (embora exista todo um percurso histórico das formas de Estado investidas ao longo do tempo).

Chauí (1997) aponta dois traços próprios que distinguem a democracia de todas as formas sociais e políticas. Segundo a autora, a democracia é a única sociedade e o único regime político que considera o conflito legítimo. Não só trabalha politicamente os conflitos de necessidades e de interesses (disputas entre os partidos políticos e eleições de governantes pertencentes a partidos opostos), mas procura instituí-los como direitos e, como tais, exigem que sejam reconhecidos e respeitados. Mais do que isso. Na sociedade democrática, indivíduos e grupos organizam-se em associações; movimentos sociais e populares; classes se organizam em sindicatos e partidos, criando um contra poder social que, direta ou indiretamente, limita o poder do Estado.

Para Chauí (1997), a democracia é a sociedade verdadeiramente histórica, isto é, aberta ao tempo, ao possível, às transformações e ao novo. Com efeito, pela criação de novos direitos e pela existência dos contra poderes sociais, a sociedade democrática não está fixada numa forma para sempre determinada, ou seja, não cessa de trabalhar suas divisões e diferenças internas, de orientar-se pela possibilidade objetiva (a liberdade) e de alterar-se pela própria práxis.

Sendo assim, ao se buscar o ideal democrático, a legitimação do poder deu-se pela implementação do princípio da soberania popular, segundo o qual se permitiria a igual participação na formação da vontade do Estado, e, por assim ser, isso implicou a busca da participação do povo na coisa pública, ou seja, a busca da instauração de um processo de efetiva incorporação de todo o povo no controle das decisões. (MORAIS JÚNIOR, 2007).

O Estado constitucional é o Estado enquadrado num sistema normativo fundamental, tendo surgido paralelamente ao Estado Democrático e, em parte, sob a influência dos mesmos princípios. Esse Estado constitucional de direito, portanto, busca assegurar a centralidade da pessoa humana e a garantia de seus direitos fundamentais como vínculos estruturais de toda a dinâmica política que implica o princípio democrático. Segundo Moraes Júnior (2007, p. 132),

[...] a supremacia constitucional atribui à constituição função de ser a norma conformadora da ordem jurídica. De modo que a produção normativa decorre da própria constituição e é nesta, portanto, que se encontra o fundamento de

validade, tanto formal como substancial, das normas do Estado. Isso permite dizer que, no exercício da atividade jurisdicional, a subordinação à legalidade existe somente em função de leis que atendam as formas limites e os conteúdos determinados pela constituição. Ao Poder Judiciário, portanto, caberá, em último caso, a função de aproximar o modelo normativo existente na constituição da prática efetiva do Estado, função esta a ele atribuída pelo próprio modelo do Estado constitucional de direito.

O Estado democrático de direito modifica o conteúdo do princípio da legalidade, se comparado com aquele que regia o Estado de direito clássico. Neste, a lei estabeleceria a igualdade, por ter como característica a generalidade, pois sendo geral seria regra para todos.

Para Durão (2009), o Estado democrático de direito constitui-se por meio de uma tensão interna entre direito e política, pois, além de suas funções próprias, uma vez que o direito deve regular os conflitos interpessoais ou coletivos de ação, enquanto a política deve elaborar os programas coletivos de ação, cada um deve desempenhar funções recíprocas para o outro, já que a política, como polo instrumental, deve dotar as normas jurídicas de capacidade de coação, enquanto o direito, como polo normativo, deve emprestar sua própria legitimidade para as decisões políticas. Para a fundamentação dos princípios do estado de direito, é necessário uma reconstrução intersubjetiva da soberania popular com base na teoria do discurso, segundo a qual a soberania não se encontra localizada em nenhum sujeito concreto, mas dispersa na ampla rede de formulação que perpassa a esfera pública, na qual se forma o poder da linguagem, capaz de neutralizar o poder social dos grupos de pressão e formar uma opinião pública que orienta a tomada de decisões e o poder administrativo das instituições do estado de direito.

No Estado democrático de direito, a lei deve buscar a alteração de situações concretas com vistas à igualdade. Assim, a lei veio a ter, sobretudo, a função de concretização dos valores socialmente estabelecidos nas constituições e, assim sendo, a de implementar reais modificações. Nesse sentido, a lei não deve ficar numa esfera puramente normativa, não pode ser apenas lei de arbitragem, pois precisa influir na realidade social. Logo, se a Constituição se abre para transformações políticas, econômicas e sociais que a sociedade brasileira requer, a lei se elevará de importância, na medida em que, sendo fundamental expressão do direito positivo, caracteriza-se como desdobramento necessário do conteúdo da Constituição e aí exerce função transformadora da sociedade, impondo mudanças sociais

democráticas, ainda que possa continuar a desempenhar uma função conservadora, garantindo a sobrevivência de valores socialmente aceitos. (SILVA, 2003)

Direito positivo tem dimensão *temporal*, pois é o direito promulgado (legislação) ou declarado (precedente judicial, direito anglo-americano), tendo vigência a partir de determinado momento histórico, perdendo-a quando revogado em determinada época. Reflete valores, necessidades e ideais históricos. É o direito que tem ou teve vigência. Tem também dimensão *espacial* ou *territorial*, pois vige e tem eficácia em determinado território ou espaço geográfico em que impera a autoridade que o prescreve ou o reconhece, apesar de haver a possibilidade de ter eficácia extraterritorial. Por exemplo, nosso Código Civil, válido em todo o território nacional. (GUSMÃO, 2006, p. 54).

Dentro desse contexto, também se apresenta o Estado Constitucional de Direito que, para além do Estado de direito clássico, é caracterizado por possuir três fatores relevantes: a) a supremacia da Constituição, e, dentro desta, dos direitos fundamentais, sejam de natureza liberal ou social; b) a consagração do princípio da legalidade como subsunção efetiva de todos os poderes públicos ao direito; e c) a ‘funcionalização’ de todos os poderes do Estado para garantir o desfrute dos direitos de caráter liberal e a efetividade dos direitos sociais (FREIRE, 1997). A supremacia constitucional está ligada à ideia de afirmação da normatividade constitucional e, com isso, da efetiva vinculação dos poderes públicos às normas constitucionais.

O Estado Constitucional é o terreno propício para a elaboração e implementação das políticas públicas. A atuação estatal aponta sua atividade para a satisfação das necessidades e direitos das pessoas, em sua dignidade, liberdade e intimidade. Esses direitos somente podem ser exercidos pelas pessoas, se o Estado prestar os serviços referentes aos direitos equivalentes.

A supremacia constitucional atribui à constituição função de ser a norma conformadora da ordem jurídica, de modo que a produção normativa decorre da própria constituição e é nesta, portanto, que se encontra o fundamento de validade, tanto formal como substancial, das normas do Estado. Isso permite dizer que, no exercício da atividade jurisdicional, a subordinação à legalidade existe somente em função de leis que atendam as formas limites e os conteúdos determinados pela constituição. Ao Poder Judiciário, portanto, caberá, em último caso, a função de

aproximar o modelo normativo existente na constituição da prática efetiva do Estado, função esta a ele atribuída pelo próprio modelo do Estado constitucional de direito. (MORAIS JÚNIOR, 2007)

Sendo assim, esse Estado Constitucional deve permitir a participação de todos no processo político-democrático, bem como deve assegurar condições mínimas de usufruto dos direitos consagrados em sua Magna Carta, sendo as políticas públicas uma das alternativas criadas pelo Estado para implementação e efetivação desses direitos.

3.2 Estado e políticas públicas

As políticas públicas têm uma dimensão conceitual muito abrangente que não nos cabe neste trabalho abarcar. Assim, traremos nesse sub tópico a relação que existe entre o Estado e as políticas públicas, conceituando o que seja política pública, a partir da simbiose Estado/políticas públicas.

O termo “políticas públicas” remete a um conceito recente – e amplo – nas Ciências Políticas. A partir da segunda metade do século XX, a produção acadêmica norte-americana e europeia se debruçou sobre estudos que tinham por objetivo analisar e explicar o papel do Estado, uma vez que suas instituições administrativas impactam e regulam diversos aspectos da vida em sociedade. Nesse sentido, as políticas públicas estão diretamente associadas às questões políticas e governamentais que mediam a relação entre Estado e sociedade.

As políticas públicas de modo geral são atravessadas pelos campos da Economia, Administração, do Direito e das Ciências Sociais. Elas se traduzem em políticas econômicas, políticas externas (relações exteriores), políticas administrativas e tantas outras com referência nas ações do Estado. Invariavelmente, as políticas públicas que mais se aproximam da vida cotidiana são as políticas sociais – comumente organizadas em políticas públicas setoriais (como por exemplo, saúde, educação, saneamento básico, transporte, segurança etc.).

Por Política Pública⁵ entende-se uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante. (SECCHI, 2010).

Esse conceito trazido por Secchi nos remete à ideia de participação popular nas políticas públicas, seja para sua elaboração, seja para sua efetivação, o que tem sido muito difundido entre os movimentos sociais e as organizações comprometidas com a garantia dos direitos.

Para além da crescente sofisticação na produção de instrumentos de avaliação de programas, projetos e mesmo de políticas públicas é fundamental se referir às chamadas “questões de base”, as quais informam, basicamente, as decisões tomadas, as escolhas feitas, os caminhos de implementação traçados e os modelos de avaliação aplicados, em relação a uma estratégia de intervenção governamental qualquer. Uma dessas relações consideradas fundamentais é a que se estabelece entre Estado e políticas sociais, ou melhor, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que esse implementa em uma determinada sociedade, em determinado período histórico. Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, especialmente, quando se focalizam as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.). Os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise. (HOFLING, 2001).

Assim, as políticas públicas enquanto fruto da conformação do Estado e de suas disputas, se relacionam com a percepção conferida ao próprio Estado. Ou seja, dependendo de qual tipo de Estado em que foram implantadas, as políticas públicas irão refletir quais instituições e atores sociais estão envolvidos, como ocorreu a identificação dos problemas que entraram na agenda política, as coalizões existentes e seus interesses, os mecanismos e intervenção existentes etc. O Estado enquanto

⁵A partir de alguns conceitos ventilados por: Arretche (1999; 2000), Gohn (2004) e Almeida (1995)
- consideramos os termos políticas públicas e políticas sociais como conceitos semelhantes.

promovedor de direitos e de ambientador de disputas pelo poder é também o instrumentador da efetivação das políticas públicas, já que conforme Serafim e Dias (2012, p. 122),

[...] em especial nos países da América Latina, o Estado tem sido entendido como a principal entidade responsável por promover o desenvolvimento nacional, percepção esta gerada pelas próprias experiências históricas dos países da região. O mito do “Estado forte” - ou do “Estado desenvolvimentista” ou, ainda, do “Estado empresário” - esteve (e ainda está) claramente presente no discurso e, mais sutilmente, na prática dos fazedores de política latino-americanos. O problema do termo “Estado forte” está em sua imprecisão: ele é forte *para quem*? Por trás dessa ideia, aparentemente ingênua, esconde-se uma concepção de Estado e um projeto político pró-capital. Trata-se, na realidade, de uma visão *fetichizada* do Estado.

A discussão acerca das políticas públicas tomou, nas últimas décadas, uma dimensão muito ampla, haja vista o avanço das condições democráticas em todos os recantos do mundo e a gama de arranjos institucionais de governos, que se tornaram necessários para se fazer a governabilidade. Entende-se por governabilidade as condições adequadas para que os governos se mantenham estáveis. São essas condições adequadas, enquanto atitudes de governos (sejam eles de âmbito nacional, regional/estadual ou municipal), que caracterizam as políticas públicas. (OLIVEIRA, 2010).

Sendo assim, as políticas públicas são de crucial importância para a implementação de direitos pelo Estado. É o Estado por meio de suas instituições que promove a efetivação dos direitos, ditos sociais, com o emprego desse instrumento que são as políticas públicas.

3.2.1 Políticas públicas: percurso histórico

Antes de tratarmos das políticas públicas educacionais, dentre elas a do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE - enquanto política pública é importante conceituarmos política pública, a partir dos principais teóricos que tratam do assunto e também fazermos uma breve incursão histórica de sua origem e evolução. Discorreremos também acerca da classificação trazida pelos principais teóricos que tratam das referidas políticas. Realizaremos um percurso histórico nas políticas públicas educacionais nos governos FHC (Fernando Henrique Cardoso),

Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Logo após, discorreremos acerca do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Em relação a esse, analisaremos sua constituição durante a história, as condições de produção da sua instituição, a quem é direcionado e sua efetivação.

3.2.2 Conceitos de políticas públicas: da racionalidade limitada dos decisores políticos aos planos de ações governamentais

Para Souza (2006), a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959; 1979) e D. Easton (1965).

Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos de 1930, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Laswell buscou dar cientificidade à análise das políticas públicas, trazendo a práxis dos governos, na implementação das políticas públicas e fazendo uma interface com o conhecimento científico.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como: informação incompleta ou imperfeita; tempo para a tomada de decisão; auto interesse dos decisores, etc., mas a racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

Simon encontrou no conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), a problemática que segue até os nossos dias atuais: a priorização dos interesses particulares dos atores das políticas públicas em detrimento do interesse público ou da coletividade que seja beneficiária da política pública. Além disso, salienta a importância de se impedir essa busca de maximização de interesses próprios, com a criação de regras e incentivos para modelar o comportamento desses

atores na direção dos resultados desejados, ou seja, na direção da finalidade para a qual foi criada a política pública.

Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Ora, observemos que, cada vez mais, a análise das políticas públicas requer um encadeamento de uma multiplicidade de fatores; que estão interinamente ligados às questões político-sociais, ao perfil do Estado, aos interesses em jogo (se públicos ou se privados), como também às questões de ordem ética e moral, já que é no jogo político de interesses que se dá a criação e mesmo a manutenção de uma determinada política pública.

Por último, Easton (1965) contribuiu para a área, ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Para a definição do que seja política pública, Souza (2006) traz os conceitos de Mead (1995), Lynn (1980), Peters (1986), Dye (1984) e a de Laswell (2006, p. 24).

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê? e que diferença faz.

De acordo com Mead (1995), as políticas públicas seriam um ramo do estudo da política, com a especificidade de analisar o governo à luz de grandes questões públicas.

Surgem então alguns questionamentos. As políticas públicas se resumiriam à análise do governo? Como se daria essa análise? De que grandes questões públicas o autor trata?

Observemos a deficiência desse conceito, pois as políticas públicas devem ser analisadas por meio de uma infinidade de fatores que não se resumem apenas ao governo, mas também ao Estado, à sociedade, aos beneficiários, às burocracias, aos partidos e aos grupos de interesse. E o que significariam essas “grandes questões públicas”? Houve uma generalização, já que o autor deveria especificar de que grandes questões públicas está se tratando. São as demandas sociais? São a deficiência dos serviços públicos de saúde, educação e segurança, por exemplo? São as questões relacionadas à implantação dos programas ou projetos de governo?

Lynn (1980) define políticas públicas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Temos dois problemas nesse conceito, primeiro que as políticas públicas não são um “conjunto de ações do governo” isoladas e impostas à sociedade como um dado feito e acabado. De acordo com essa concepção, o governo teria um significativo grau de autonomia em relação à sociedade. As decisões seriam tomadas no âmbito governamental, respeitando ou não as demandas e necessidades sociais, e, simplesmente repassadas para a sociedade, por meio das políticas públicas. À sociedade caberia apenas acatar essas medidas. Seria como se o governo fosse composto por políticos e burocratas que tomariam as decisões de forma autônoma e as transfeririam para a sociedade, que as aceitaria obedientemente. De fato, o governo não tem plena autonomia em relação à sociedade. As ações governamentais são produtos de processos sociais. Da mesma forma, tampouco são completamente dependentes da sociedade.

O segundo problema desse conceito de Lynn (1980) reside no fato de que, para ele, as ações do governo vão produzir efeitos específicos. Mas que efeitos específicos são esses? São relacionados às demandas da sociedade? Abrangem as metas do governo em um determinado plano de ação? Ou simplesmente derivam dos programas perseguidos por aquele governo na consecução dos interesses particulares de seus atores sociais?

Bem, esse conceito nos deixa uma série de questionamentos e inserções, que não facilitam o entendimento do que sejam as políticas públicas, nos moldes que

precisamos para o entendimento posterior das políticas públicas educacionais, mais precisamente, do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

Peters, seguindo a mesma lógica de Lynn (1980), não inova na conceituação de política pública, tratando-a como “a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos.”. Ora, aqui reside a mesma problemática do conceito de Lynn (1980): concentram o foco no papel dos governos, deixando de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

Dye (1984) acrescenta à definição de política pública, a omissão do governo, dizendo ser ela “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Essa definição é a mais congruente com o que se observa na realidade. Para esse autor, políticas públicas não devem ser entendidas apenas como o que o Estado faz (sua dimensão mais facilmente percebida), mas também como aquilo que ele deixa de fazer. Suas ações - ou inações – refletiriam os comportamentos dos atores que nele atuam.

A definição proposta por Laswell (2006) é, também, interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinentes em relação às políticas públicas. Sendo essas geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas - e, em particular, para parte da primeira (“quem ganha”) - bem poderiam apontar para a classe dominante. Uma política é pública também quando ela ajuda a construir o interesse público. O interesse público é construído; ele não é algo fixo, não está dado naturalmente. Tem de ser debatido, construído e agregar a maior diversidade possível de setores da sociedade. No âmbito do Estado, estão inseridos atores que dispõem de interesses, valores, ideologias e projetos políticos distintos. O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam.

Para coadunar com essa perspectiva, Repente (2006, p. 3) acrescenta:

[...] é importante lembrar que as políticas são elaboradas por pessoas ou grupos que possuem valores, interesses, opções e modos diversos de enxergar o mundo. Devemos olhar as políticas públicas como resultados das disputas entre atores distintos. Para que elas realmente garantam direitos precisam sempre ser acompanhadas e debatidas por uma maior diversidade

de atores da sociedade, com suas distintas necessidades e visões de mundo. É a partir do debate e da definição de critérios públicos que a melhor decisão pode ser tomada e a política poderá ser implementada e avaliada.

De acordo com Souza (2006, p. 26),

[...] pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Assim, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. Conforme assevera Repente (2006, p. 1),

[...] política Pública é a forma de efetivar direitos, intervindo na realidade social. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicos. É o resultado de um compromisso público entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica, promovendo a igualdade. Se não houver políticas concretas para a efetivação e garantia dos direitos, eles ficam apenas no plano das intenções e não se efetivam.

Por meio desse conceito, o autor afirma que as políticas públicas têm como finalidade precípua, a consecução das metas estatais, para implementação dos direitos dos cidadãos de uma determinada sociedade e também para promoção da igualdade.

As políticas públicas também se prestam a efetivar leis, já que os direitos são assegurados pelo ordenamento jurídico, mas muitas vezes carecem de implementação. Sendo assim, as políticas públicas surgem para efetivar essas leis, para implementá-las através das ações estatais direcionadas à intervenção em determinada realidade social.

Para Souza (2006), das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais: 1) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. 2) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. 3) A política pública é abrangente e não se limita

a leis e regras. 4) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. 5) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. 6) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Assim, para tornar-se concreta, a política pública tem que se traduzir em um plano de ações composto por programas e projetos. Por exemplo, a política nacional de educação é formada por diretrizes gerais que dizem “visar ao direito à educação para todos, com qualidade” (BRASIL, 2014). Dentro dessa política, está, entre outros, o Programa Nacional de Merenda Escolar - PNAE. O discurso do PNAE é o de que oferece alimentos adequados, em quantidade e qualidade, para satisfazer as necessidades nutricionais do aluno no período em que ele permanecer na escola. Porém, observemos que os alunos atendidos por esse programa são aqueles que vivem em situação de miserabilidade. Ou seja, na verdade o que esse programa busca é suprir uma necessidade que não é papel da escola, já que o objetivo da escola é o binômio ensino/aprendizagem. Com isso, essa política educacional visa mascarar a verdadeira face do programa que é uma política compensatória social. Ou seja, a fim de maquiar a pobreza desses alunos, a escola oferece alimentação para mantê-los na escola.

Para corroborar com esse entendimento, Yazbek (2009, p. 45-46) assim preleciona:

Sabemos que a política social no Brasil tem funcionado ambigualmente na perspectiva de acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil e, desde logo, cabe observar que as políticas sociais no contexto das prioridades governamentais, nos últimos vinte anos, vêm-se caracterizando por sua pouca efetividade social e por sua subordinação a interesses econômicos, configurando o aspecto excludente que marca os investimentos sociais do Estado.

Essa acomodação das relações entre o Estado e a sociedade civil é perceptível no Programa da Merenda Escolar, que, como já foi mencionado, fornece alimentação às crianças que estudam nas escolas públicas no intuito de mantê-las na escola, suprimindo suas necessidades nutricionais mínimas.

Assim, acrescenta Yazbek (2009, p. 47):

Essa modalidade de tratamento que o Estado vem dispensando aos segmentos mais pauperizados da força de trabalho deve ser apreendida no contexto contraditório das mutações econômicas, sociais e políticas que vem caracterizando o desenvolvimento capitalista no Brasil, sobretudo nas três últimas décadas. Produto de uma longa trajetória histórica marcada pela exacerbação dos contrastes entre riqueza e miséria, temos hoje no país um “Estado de Mal-Estar Social” (Oliveira, 1985:5) em que as intervenções no âmbito social, e particularmente na assistência social, vêm representando um espaço de menor relevância na administração pública.

Ou seja, objetivado em instituições com seus programas e projetos, o Estado apoia e organiza a reprodução das relações sociais, assumindo o papel de regulador e fiador dessas relações, intervindo tanto na viabilização do processo acumulativo como na reposição das classes subalternas.

Segundo Yazbek (2009), os contrastes entre miséria e abundância que marcam a sociedade brasileira de forma tão contundente, nos mostram que a evolução econômica do capitalismo em nosso país fortaleceu mais a desigualdade do que a diminuiu. Sabemos que o Estado, para obter legitimidade, necessita desenvolver ações que, pelo menos no nível da aparência, se voltem para o enfrentamento dessa desigualdade. As políticas governamentais no campo social (e aqui incluímos o PNAE), embora expressem o caráter contraditório das lutas sociais, acabam por reiterar o perfil de desigualdade no país e mantêm essa área de ação submersa e paliativa.

3.2.3 Origem e trajetória histórica das políticas públicas

O fundamento mediato das políticas públicas, o que justifica o seu aparecimento, é a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado. Enquanto os direitos individuais, ditos direitos fundamentais de primeira geração, consistem em liberdades, os direitos sociais, ditos de segunda geração, consistem em poderes, que, segundo Bobbio (1992, p. 21) “só podem ser realizados se for imposto a outros (incluídos aqui os órgãos públicos) um certo número de obrigações positivas”.

De acordo com Trevisan e Bellen (2008), no final do século XX, com o aprofundamento da crise do *welfare state*⁶, com as convulsões econômicas, sociais e políticas enfrentadas, principalmente a partir do final da década de 1970, junto com o movimento da nova administração pública, o Estado é fortemente questionado tanto em suas funções quanto na real eficácia de suas ações interventoras na realidade social. Aceitando-se que a compreensão do sucesso e do fracasso das políticas públicas é fundamental para o melhor desempenho da administração pública, passa-se a algumas considerações sobre o “Estado em ação”.

O “Estado em ação” é o Estado que implanta um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade. Sendo assim, as políticas públicas são aqui compreendidas como as de ações do Estado a partir de um processo de tomada de decisões, que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. Quanto às políticas sociais, referem-se a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. As políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, relacionadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Para Serafim e Dias (2012, p. 123): “o Estado capitalista, formado a partir da Revolução Industrial, é capitalista e ponto: atua sempre no sentido de balizar os conflitos entre capital e trabalho e tende, invariavelmente, a beneficiar o primeiro em detrimento do segundo.”.

Assim, toda política pública, mesmo quando seja parte de um projeto de governo, vai servir de arena de confronto, refletindo as vicissitudes das lutas sociais e das tensões inerentes em acordos e desacordos entre forças sociais, mas também, as contradições e dificuldades de executar ações unificadas e coerentes dentro de um projeto político específico.

Nesta perspectiva, políticas públicas seriam diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder

⁶ Welfare state, em português significa Estado de bem-estar social. É uma forma de organização política e econômica que posiciona o governo como um agente assistencial. Nele, o governo é responsável pela garantia do bem-estar social e qualidade de vida da população, além da promoção da igualdade. Sua criação é creditada ao diplomata e estadista alemão Otto von Bismarck, conhecido como “chanceler de ferro” no século XIX.

público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. Seriam, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

O Estado capitalista, nesse contexto, vai desempenhar suas funções básicas, que incluem a execução de uma estratégia preventiva da gestão de crises, o estabelecimento de um sistema de prioridades em relação às necessidades sociais e às ameaças potenciais, e a criação de uma estratégia de longo prazo para neutralizar futuras ameaças à estabilidade política enquanto o consenso é construído.

Para O'Donnell (1981), a definição proposta por Laswell (1958) é, também, interessante, pois gera uma reflexão acerca de questões absolutamente pertinentes em relação às políticas públicas. Sendo essas geradas no âmbito do Estado capitalista, as respostas a essas perguntas - e, em particular, para parte da primeira (“quem ganha”) - bem poderiam apontar para a classe dominante. Afinal, o Estado capitalista é, simultaneamente, um produto da estrutura de classes das sociedades capitalistas e a entidade que garante a preservação dessa estrutura.

O Estado é um ambiente de sistemática disputa política. Não deve, portanto, ser compreendido como um ente independente da sociedade e imune aos conflitos que nela se manifestam.

De acordo com Faria (2003), em seus primórdios, as políticas públicas eram consideradas quase exclusivamente *outputs* do sistema político, o que justificava o

fato de a atenção dos investigadores ter-se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse. Dessa forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas, o que, segundo Faria (2003, p. 21), “parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área”.

O que Faria nos traz é a noção de que o sistema político se refere à configuração global do modelo de governo, no contexto de um regime político específico, incluindo a coalizão dominante e a política pública que caracterizam a vida política de uma dada sociedade. Daí porque antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea da ciência política, os estudos recaíam nos processos de formação de políticas públicas.

Em relação à origem e evolução das políticas públicas no mundo, Frey (2000, p. 214) traz uma breve incursão histórica.

Nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 50, sob o rótulo de “policy science”, ao passo que na Europa, particularmente na Alemanha, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 70, quando com a ascensão da social democracia o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente. Já no Brasil, estudos sobre políticas públicas foram realizados só recentemente. Nesses estudos, ainda esporádicos, deu-se ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. (Grifos do autor).

Vemos, então que os estudos direcionados às políticas públicas são muito recentes, tendo sua origem mais remota nos Estados Unidos da América na década de 1950, enquanto que na Europa, só houve um desenvolvimento dos estudos direcionados a essa área na década de 1970. No Brasil, somente recentemente foram realizados estudos sobre as políticas públicas.

Souza (2006, p. 2) traz a origem e trajetória das políticas públicas enquanto área de conhecimento específica.

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado - o governo

-, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos.

Vê-se que os estudos primários acerca das políticas públicas eram superficiais, no sentido de não as correlacionarem com o Estado, mas apenas com as ações de determinados governos.

Ora, como bem asseverado na segunda seção, o conceito de Estado é não apenas diferente e mais amplo do que a noção de governo, mas interage com a noção de sistema político. O Estado é um pacto de dominação e um conjunto de aparatos institucionais auto-reguladores (a exemplo do ordenamento jurídico), organizações burocráticas e códigos formais que procuram representar as esferas pública e privada da sociedade. Para Serafim e Dias (2012, p. 122),

[...] a Análise de Política, ao focar no comportamento dos atores sociais e no processo de formulação da agenda e da política, busca entender *o porquê e para quem* aquela política foi elaborada, e não só olhar o conteúdo da política pública em si. Analisar o Estado é, também, escolher a “lupa” para tal. Ou seja, de qual percepção de Estado o analista parte? A importância desse item para o trabalho está justamente no fato de que a Análise de Política sozinha é apenas um conjunto de ferramentas e conceitos frágeis.

Assim, as políticas públicas são fruto da conformação do Estado e de suas disputas, sendo assim, não se pode partir de uma análise das políticas públicas sem relacionar com a forma e a estrutura do Estado promovedor dessas políticas.

3.2.4 Políticas públicas no Brasil

No caso do Brasil, os estudos sobre políticas públicas são bem recentes. Nesses estudos dispersos, a ênfase recaiu sobre a análise das estruturas e instituições ou sobre a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas.

A análise de políticas públicas no Brasil teve um crescimento acelerado na década de 1980, impulsionada pela transição democrática. De acordo com Kinzo (2001), não foi apenas o regime militar que, no Brasil, teve traços peculiares. Também singular foi seu processo de democratização. Tratou-se do caso mais longo de transição democrática: um processo lento e gradual de liberalização, que transcorreu

durante 11 anos, para que os civis retomassem o poder e outros cinco anos para que o presidente da República fosse eleito por voto popular. Para propósito analítico, pode-se dividir esse processo em três fases. A primeira, de 1974 a 1982, é o período em que a dinâmica política da transição estava sob total controle dos militares, mais parecendo uma tentativa de reforma do regime do que os primeiros passos de uma transição democrática de fato. A segunda fase, de 1982 a 1985, é também caracterizada pelo domínio militar, mas outros atores civis passam a ter um papel importante no processo político. Na terceira fase, de 1985 a 1989, os militares deixam de deter o papel principal (apesar de manterem algum poder de veto), sendo substituídos pelos políticos civis, havendo também a participação dos setores organizados da sociedade civil.

Nesse contexto, Melo (1999) aponta os motivos da expansão dos estudos sobre políticas públicas neste período de democratização. Em primeiro lugar, pelo deslocamento na agenda pública. Durante os anos 1970, a agenda pública se estruturou em torno de questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Eram centrais para essa agenda as questões de arranjo institucional: descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público-privado nas políticas. A essa transformação da agenda seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e descentralização.

Em segundo lugar, não obstante o fim do período autoritário, constatou-se que os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo, o que serviu para fortalecer os estudos sobre políticas. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram a um maior interesse sobre as condições de efetividade da ação pública.

Em terceiro lugar, a difusão internacional da ideia de reforma do Estado e do aparelho de Estado passou a ser o princípio organizador da agenda pública dos anos 1980-90, o que provocou uma proliferação de estudos de políticas públicas. As questões de arranjo institucional ganharam grande centralidade na agenda. Segundo Melo (1999, p. 81), "(...) ao tomar-se o modo e a qualidade da intervenção pública na economia e na sociedade como objeto de estudo, cria-se por extensão um programa

de pesquisa de caráter empírico sobre questões relativas à eficiência de políticas e programas”.

Cumprе salientar, também, que no Brasil, a concepção das políticas públicas varia conforme a orientação política adotada por determinado governo. Observe-se que a visão liberal se opõe à universalidade dos benefícios de uma política social. Para esta, as desigualdades sociais são resultado de decisões individuais, cabendo à política social um papel residual no ajuste de seus efeitos.

Já na visão social-democrata, concebem-se os benefícios sociais como proteção aos mais fracos, como compensação aos desajustes da supremacia do capital, o que, ao mesmo tempo, garante sua reprodução e legitimação; as políticas públicas têm o papel regulador das relações econômico-sociais, são constituídos fundos públicos para serem utilizados em investimentos em áreas estratégicas para o desenvolvimento e em programas sociais. Essa concepção foi traduzida no sistema do chamado Estado de Bem Estar Social, cujo aparato cresceu muito, levando a uma relativa distribuição de renda e ao reconhecimento de uma série de direitos sociais, mas também a um controle político burocrático da vida dos cidadãos, considerados como objetos, como meros consumidores de bens públicos.

A partir dos anos de 1970, esse modelo entra em crise devido às mudanças no processo de acumulação, com novas tecnologias, novos padrões de relações de trabalho, provocando o esgotamento das possibilidades de atendimento às necessidades crescentes da população, o burocratismo, a ineficiência do aparelho governamental.

Com o discurso da suposta falência do Estado protetor e o agravamento da crise social, o neoliberalismo, responsabilizando a política de intervencionismo pela estagnação econômica e pelo parasitismo social, propõe um ajuste estrutural, visando principalmente o equilíbrio financeiro, com uma drástica redução dos gastos sociais, uma política social seletiva e emergencial. A globalização torna o processo de formulação de políticas públicas mais complexo, por estarem em jogo, agora, em cada país, interesses internacionais representados por forças sociais com um forte poder de interferência nas decisões quando essas não são diretamente ditadas por organismos multilaterais.

Com relação às pesquisas brasileiras em relação ao tema das políticas públicas e essa relação com o modo de governança e governabilidade estatal, Souza (2003) assinala a necessidade de superar a atual geração de estudos, excessivamente concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos.

Ao final de sua análise sobre o estágio atual da disciplina de políticas públicas no Brasil, Souza (2003) comenta que já existe uma quantidade relevante de estudos sobre políticas públicas nacionais e sobre políticas locais, mas sabe-se muito pouco sobre questões cruciais na esfera estadual, como, por exemplo, as diferenças tão marcantes nas políticas formuladas e/ou implantadas pelos governos estaduais.

Souza faz uma crítica à imensa quantidade de trabalhos acadêmicos que já existem somente voltados para a avaliação do resultado alcançado por determinada política pública, sem se preocupar em fazer um estudo detalhado e aprofundado do que a gerou, sob quais aspectos estruturais, em que conjuntura econômica e política (por exemplo), mas tão somente na averiguação da finalidade daquela determinada política pública (sucessos ou fracassos), o que geram estudos superficiais e com metodologias rarefeitas.

Sendo assim, a análise das políticas públicas no Brasil ainda é muito insipiente, carecendo de estudos mais verticais e analíticos que identifiquem as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas e de atenção aos métodos de investigação no debate dessa área de pesquisa.

4 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: UM RECORTE HISTÓRICO NA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO E REDUÇÃO DA MISÉRIA

Na seção anterior foram apresentadas as conceituações de Estado e políticas públicas, bem como o papel do Estado na consecução das políticas públicas e como a forma de governo modifica a implementação das políticas públicas, tendo em vista a luta de classes e as escolhas feitas por determinado governo na defesa dos interesses de determinada classe social.

Passaremos agora à análise das políticas educacionais. A priori, trataremos da relação entre o Estado e a educação e o papel desta nos principais modelos estatais, quais sejam: o Estado liberal, o neoconservador, o neoliberal, bem como as teorias neomarxistas e pós-modernistas que analisam a interação entre Estado e educação. Dentre os pensadores influenciados pela teoria marxista aplicada às políticas educacionais, trataremos acerca das teorias defendidas por Paulo Freire, Saviani e Mészáros.

Ainda nesta seção, trataremos das políticas públicas em educação e das políticas públicas que promovem a SAN, a Soberania Alimentar e o DHAA, bem como a construção democrática do direito à alimentação adequada nas escolas, para depois tratarmos das políticas educacionais empreendidas nos governos FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro. Por fim, nos debruçaremos sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e sua importância na Política Educacional do Brasil, enquanto uma estratégia de redução da miséria.

Considera-se importante salientar que as mudanças vivenciadas nas últimas duas décadas na educação brasileira estão envoltas no desenvolvimento das LDBs e, especialmente, no uso de Políticas Públicas Educacionais voltadas para a construção de uma educação inclusiva, cidadã e de qualidade.

Uma análise da relação entre educação e Estado deve levar em conta a natureza múltipla, complexa e dinâmica desta relação, que revela o grande número de tensões e contradições provenientes das forças históricas e sociais que atuam sobre as instituições políticas e educacionais.

Para Gramsci (1980), a educação como parte do Estado, é, no fundo, um processo de formação do conformismo social. Os sistemas educacionais e as escolas

em particular, são vistos como instrumentos privilegiados para a socialização de uma cultura hegemônica. O estado, como estado ético ou como educador, assume a função de construir uma nova civilização. Para Gramsci, escolas e igrejas são vistas como maiores organizações culturais em cada país, e como as que em última análise produzem hegemonia.

No Estado do Bem-Estar Social que é uma forma particular de Estado liberal democrático nas sociedades industrializadas, o papel da educação foi associado à ampliação dos direitos de cidadania a das políticas de bem-estar à maioria da população. Segundo Torres (2001, p. 49),

[...] no século XX a escolaridade refletiu as características-chave do estado liberal na política-pública. Enquanto no século XIX a educação era vista pelos liberais como um instrumento para o iluminismo e como o grande fator igualitário, no século XX a escolaridade desempenhou um papel-chave na ação do estado do bem-estar.

Para os educadores liberais (BANKS, 1989; LA BELLE; WARD, 1994), os sistemas educacionais exercem três funções mais importantes: a socialização cognitiva e moral, o treinamento de habilidades e a certificação. Estas funções contribuem para uma alocação racional de recursos e para uma mobilidade social.

Para eles, educar as pessoas com habilidades cognitivas universais é essencial, enquanto as funções de socialização econômica e política são decisivas para a prosperidade dos indivíduos, das comunidades e da sociedade global. Assim, os sistemas educacionais realizam uma função alocativa, preparando os indivíduos para os papéis na divisão do trabalho, desta maneira facilitando uma eficiente distribuição do talento através da competição seletiva.

A função econômica, concebida primeiramente como produtora do capital humano, liga a educação a setores mais elevados de produtividade dos indivíduos na força de trabalho. Por último, o papel da escolarização na socialização política é reconhecido como indispensável para a integração e para o controle social. Com a ideia de diferenciação social, os estatutos atribuídos são legitimados através das realizações acadêmicas, que os convertem em estatutos adquiridos. (BANKS, 1989; LA BELLE E WARD, 1994).

É importante salientar que existe uma forte crítica às teorias liberais da educação, baseadas no fato de que os pesquisadores de convicção liberal e os reformadores liberais não fazem uma análise histórico-estrutural dos processos educacionais em sociedades capitalistas.

Para um dos principais críticos, Nancy Fraser (1997), os pesquisadores liberais não enfrentam as implicações de dominação e exploração em sociedades capitalistas, com reflexo na educação, aceitando sem crítica o papel do estado em promover a cidadania como política prática de obrigações e direitos sociais universais, ao mesmo tempo em que existem paralelamente, um conjunto de exclusões (baseadas no poder econômico, raça, etnia ou sexo). Segundo o referido autor (idem, p. 79),

[...] a teoria política liberal admite que seja possível organizar uma forma democrática de vida política com base em estruturas sócio econômicas e sócio sexuais que geram desigualdades sistemáticas. Para os liberais, então, o problema da democracia passa a ser o problema de como isolar processos políticos do que se considera processos não-políticos ou pré-políticos, característicos, por exemplo, da economia, da família, da vida informal de cada dia. Para os liberais, desta forma, o problema é como reforçar as barreiras que separam as instituições políticas, que se supõe representarem relações de igualdade, das instituições econômicas, culturais e sócio sexuais, que têm como premissa relações sistemáticas de igualdade.

Assim, as teorias liberais da educação no Estado do Bem-Estar foram contestadas pelas teorias neoconservadoras. Para os neoconservadores, o Estado não poderia sustentar uma rede de seguro de bem-estar social com custos crescentes, porque financeiramente o sistema terminaria por ir à falência.

Para Carnoy e Torres (1994), o debate em torno das políticas educacionais neoconservadoras foi mais intenso nos Estados Unidos da América, porém se estenderam a outros países, como a Costa Rica onde tentaram resolver o dilema da baixa matrícula, crescente desistência dos estudantes e de professores mal satisfeitos, responsabilizando publicamente os professores pela “mediocridade” da educação.

Neoconservadores, para Apple (2003), são os grupos que compõem a Nova Direita, um conceito que passou a ser utilizado na literatura estadunidense e europeia para designar um movimento que teve início por volta dos anos de 1960. A Nova Direita constitui uma aliança, principalmente, entre neoconservadores e neoliberais, central para o desmantelamento do Estado de Bem-Estar e para a criação de uma

nova forma de administrar o Estado quando da crise de 1970 nos países centrais ao capitalismo – período em que tal aliança efetivamente começou a se consolidar.

Apple (2000) traz à cena quatro grupos que, para ele, constituem a aliança da Nova Direita nos EUA: os neoliberais, os neoconservadores, os populistas autoritários e a nova classe média profissional. Os neoliberais constituem a liderança da Nova Direita e representam o grupo que se preocupa com a orientação político-econômica atrelada à noção de mercado. Os neoconservadores são aqueles que definem os valores do passado como melhores que os atuais e lutam pelas *tradições culturais*. Os populistas autoritários são, em geral, grupos de classe média e de classe trabalhadora que desconfiam do Estado e se preocupam com a segurança, a família, o conhecimento e os valores tradicionais.

Em um trabalho mais recente, Apple (2013) afirma que os populistas autoritários são formados, de forma significativa, por grupos evangélicos. Por fim, o grupo constituído pela nova classe média profissional está preocupado com a mobilidade social. Para Apple (2000, p. 32), tal segmento “pode não concordar totalmente com esses outros grupos, mas [...] [seus] interesses profissionais e progresso dependem da expansão de sistemas de prestação de contas, da busca da eficiência e de procedimentos gerenciais”.

No que se refere à educação, o Estado neoconservador repousa sobre duas exigências centrais, uma de responsabilidade e direitos parentais, e outra que se ocupa com a raça e com a valorização especial do multiculturalismo e a diversidade nos Estados Unidos. A escolha de escolas e creches escolares é apregoada como uma tentativa de vincular entre si escolas e mercados. Corrobora com essa tese o entendimento de Torres (2001, p. 59).

Não surpreende que esta agenda de reformas esteja ocorrendo em tempos de pesados cortes financeiros na educação pública por toda parte. Com muito da literatura de falência das escolas, lança a responsabilidade sobre os professores, as relações entre estes e as autoridades educacionais também estão sendo consideradas. Mesmo onde não se pensa tanto em termos de responsabilidade, uma boa parte da atenção é dedicada a testes de competência, certificados, exames nacionais – em resumo, diferentes tentativas para melhorar a excelência na instrução e no aprendizado. Reduzir as despesas em setores escolares sobrecarregados e tentar tornar mais baratos os sistemas envolve dispensas temporárias e substituição de pessoal de instrução, de baixo salário por professores mais dispendiosos e bem treinados. Esta situação, e as recentes iniciativas referentes à manutenção financeira das escolas, tais como creches escolares, colocaram as

organizações de professores no centro das discussões sobre política e a prática educacional.

No Brasil, em medidas semelhantes à reação conservadora frente à ameaça constituída por multiculturalistas, os governos neoliberais, em nível estadual e local, promoveram políticas educacionais de controle de qualidade, baseadas em modelos norte-americanos e japoneses de eficiência e responsabilidade empresarial. Tais medidas encontraram oposição da esquerda, que promove a noção de escolarização popular pública, procurando voltar-se para a experiência cultural específica dos pobres. Também no Brasil, os neoconservadores apontaram a falta de capacidade técnica dos professores e a ineficiência dos administradores, como as causas mais importantes da falência escolar.

Sendo assim, o Estado neoconservador é uma reação contra os assim chamados “excessos” do bem-estar e sua crise fiscal. Daí a ênfase sobre a qualidade na educação, a excelência e, sobretudo, o apoio à ciência e à tecnologia nas escolas.

Sobre o crescimento das ideias conservadoras no Brasil, Miguel (2016) assinala que é possível perceber, a partir de 2010, um avanço, no debate público, de vozes abertamente conservadoras. Segundo este autor (2016, p. 592),

(...) é perceptível uma significativa presença de discursos em que a desigualdade é exaltada como corolário da “meritocracia” e em que tentativas de desfazer hierarquias tradicionais são enquadradas como crime de lesa-natureza. Nestes discursos, também ganha uma nova legitimidade a velha ideia dos direitos humanos como uma fórmula que concede proteção indevida a pessoas com comportamento antissocial.

No Brasil, sente-se esse avanço do neoconservadorismo no campo educacional, com os inúmeros projetos de leis municipais, estaduais e federais apresentados, assim como na abrangência da atuação do movimento “Escola Sem Partido” em várias esferas de interferência. Além de ações localizadas, tem havido um interesse mais amplo de atuação e definição na agenda educacional, com participação insistente e intensa dos neoconservadores na elaboração e nas definições do PNE e da BNCC. O campo do currículo é um campo em disputa. As disputas em torno da BNCC demonstram a importância e o interesse que os grupos conservadores e neoliberais manifestaram quanto às definições curriculares e da agenda educacional do país.

Após o primeiro turno das eleições de 2018, ficaram muito evidentes o crescimento e a abrangência do neo conservadorismo em todas as esferas sociais, o que impõe uma atenção muito grande para os problemas que serão enfrentados e possíveis retrocessos que rondam nosso país. A articulação das bancadas conservadoras de diferentes partidos no parlamento brasileiro, denominadas pela mídia como bancada do boi, da bíblia e da bala, mostra que grupos ruralistas, religiosos, do agronegócio e fascistas ampliaram sua representação política e vão tentar interferir nos principais temas sociais, culturais e educacionais.

Em contraposição ao Estado neoconservador, as reformas neoliberais adquiriram várias formas e matizes, mas alguns elementos estiveram presentes em todas elas: assim com a “remercantilização da força de trabalho” (FIORI, 1997), a contenção ou desmontagem dos sindicatos, a desregulação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos dos serviços sociais que estiveram previamente em mãos dos Estados. Reformas que se sucederam em tempos de enorme fragilização das forças políticas de esquerda e que acabaram promovendo cortes substantivos nos programas de integração de rendas, com redução simultânea dos demais programas de proteção social a níveis mínimos. Tudo feito com o objetivo declarado de encorajar a responsabilidade pessoal ou coletiva pela própria auto-assistência feita através do mercado. Para Torres (2001, p. 66),

[...] O neoliberalismo oferece prescrições semelhantes, mas existem algumas diferenças. As políticas do neoliberalismo, quando transportadas para os países da periferia, constituem um conjunto de propostas referentes às condições dos países do Sul, no contexto internacional, e particularmente, na divisão do trabalho. O neoliberalismo empenha-se por transferir o custo dos serviços educacionais para a clientela, impondo taxas ao usuário, aumentando a participação do setor privado (isto é, a privatização) na educação e promovendo a descentralização dos serviços educacionais como uma maneira de redefinir o poder e as relações educacionais entre os governos federal, provincial e municipal. Existem prescrições padronizadas de política que coincidem em larga escala com o neo conservadorismo.

No domínio da educação, a influência das ideias neoliberais fez-se sentir quer por meio de múltiplas reformas estruturais, de dimensão e amplitude diferentes, destinadas a reduzir a intervenção do Estado na provisão e administração do serviço educativo, quer por meio de retóricas discursivas (dos políticos, dos peritos, dos meios de informação) de crítica ao serviço público estatal e de “encorajamento do mercado”. Este “encorajamento do mercado” traduz-se, sobretudo, na subordinação das políticas

de educação a uma lógica estritamente econômica (“globalização”); na importação de valores (competição, concorrência, excelência etc.) e modelos de gestão empresarial, como referentes para a “modernização” do serviço público de educação; na promoção de medidas tendentes à sua privatização. (BARROSO, 2005).

Em sentido diverso das teorias neoconservadoras e neoliberais de explicação da relação do Estado com a educação, e da influência da forma de política adotada pelo Estado na educação, temos as teorias neomarxistas que em muito diferem das análises neoliberalistas e neoconservadoristas.

As teorias neomarxistas analisam a interação entre Estado e educação dentro de um contexto histórico, tentando mostrar a dinâmica contraditória entre estruturas econômicas e políticas e ação humana. Com referência à escola, o neomarxismo concentra-se no papel do conhecimento oficial como uma prática do Estado e desenvolve uma análise paralela de raça, classe e sexo como uma dinâmica independente, mas interativa. (TORRES, 2001).

O neomarxismo tem ensejado uma extensa gama de interpretações ortodoxas e heterodoxas. Muitos autores combinaram a teoria marxista com outras fontes e construíram suas teorias sobre estas bases ecléticas. Em consequência, o campo da educação tem apresentado um sem-número de contribuições divergentes.

Tendo em vista a complexidade e extensão de tais abordagens, selecionamos, para os propósitos do presente trabalho, quatro autores relevantes: Bordieu e Passeron, eminentes pesquisadores franceses, e Bowles e Gintis, importantes pesquisadores norte-americanos. Outros autores, como Althusser, Poulantzas, Gramsci e Carnoy, poderiam ser amplamente estudados, mas tal abordagem ultrapassaria em muito os limites do objetivo aqui delineado que é meramente demonstrar a importância desta abordagem para o entendimento da relação entre Estado e educação.

Bourdieu e Passeron escreveram uma obra bastante variada sobre os meios pelos quais os fenômenos culturais e a educação formal reproduzem as características básicas da estrutura social e do sistema de poder. Tem sido dada atenção especial a um fato já mencionado, quando tratamos das sociedades socialistas: a herança da cultura de geração a geração (BOURDIEU E PASSERON, 1964).

Segundo os autores, numa sociedade estratificada os grupos e classes dominantes controlam os significados culturais mais valorizados socialmente. Tais significados simbólicos medeiam as relações de poder entre grupos e classes.

Bowles e Gintis (1977) têm uma visão de economia política da educação. Como outros neomarxistas, sua principal - mas não exclusiva - fonte é o marxismo. Porém, sua peculiaridade é o uso de métodos quantitativos, com complexo aparato estatístico. Sua tese fundamental, de infra-estrutura e superestrutura, é a correspondência entre as relações sociais de produção e as relações sociais de educação.

Para Bowles e Gintis (1977), a escolarização é um método de produzir pessoas passivas. Os traços de personalidade necessários ao trabalho, como modos adequados de auto-representação, dependência e diligência, são produzidos pelas escolas. No entanto, como a força de trabalho é estratificada, a escola realiza a socialização através de padrões diferenciados de acordo com as origens sociais dos estudantes e os lugares que estes vão ocupar no sistema de produção.

O marxismo teve grande influência na obra de diversos pensadores educacionais contemporâneos que – embora nem todos sejam marxistas – acabaram tendo participação importante na configuração das teorias e políticas educacionais emergentes. É o caso de intelectuais como Pierre Bordieu, Louis Althusser e Jean-Claude Forquin, na França; Michael Young e Basil Bernstein, na Inglaterra; Michael Apple, Henry Giroux e Peter McLaren, nos Estados Unidos da América; José Gimeno Sacristán, na Espanha; e António Nóvoa e Boaventura de Sousa Santos, em Portugal.

Muitos pensadores da educação brasileira, como Paulo Freire, também foram influenciados pela dialética de Karx Marx. As ideias desses intelectuais acabaram levando ao aparecimento no Brasil de uma nova tendência educacional, desde o início da década de 1990. Esse novo enfoque ficou conhecido como Teoria Crítica da Educação. Essa teoria teve grande influência nas políticas públicas educacionais de viés dialético, a serem implementadas a partir das primeiras décadas do século XXI.

Para Paulo Freire (1999), a escola tem uma função conservadora, já que reflete e reproduz injustiças da sociedade. Mas, ao mesmo tempo, é uma força inovadora, já que o professor tem uma autonomia relativa. Assim, o educador tem um papel político-pedagógico destacado, já que não existe educação neutra. A educação pode ajudar a transformar o homem e a mulher em sujeitos da História. Não qualquer tipo

de educação, mas uma educação crítica e dirigida à tomada de decisões e à responsabilidade social e política. Assim, o pedagogo não só apresentou uma proposta concreta, como tentou implantá-la em vários países. Distinto do liberalismo, que possui a crença ingênua de que a educação pode mudar a sociedade, e do marxismo, para quem a escola é apenas um agente passivo da classe dominante, a teoria crítica freiriana considera que se a educação não pode tudo, alguma coisa fundamental a escola pode fazer (CORTELLA, 1998).

Em Paulo Freire, a política educacional tem um caráter problematizador, político e dialético, visto que propõe o rompimento da consciência ingênua e o despertar para a consciência crítica por meio do chamamento dos atores sociais para elencar e delinear, não somente as necessidades, mas a possibilidade concreta de universalização da educação como direito de todos em sentido pleno, da democracia na sociedade como condição para a existência de uma escola democrática e da justiça social como manifestação efetiva no combate a qualquer tipo de perversidade que desqualifica e coisifica o homem como objeto manipulável do capital.

A partir da teoria freireana, poderíamos sugerir os seguintes questionamentos: se o espaço da gestão democrática é o direcionamento das políticas educacionais e vice-versa, como esse espaço pode e deve ser construído para pelo menos aproximar e instigar a mudança da consciência ingênua para uma consciência crítica? Que concepção de democracia e projeto de sociedade podemos alcançar, em meio à uma sociedade dividida em classes e pautadas pela hegemonia de uma *politics* (política domínio), que faz valer a sua orientação ideológica?

À luz do pensamento de Paulo Freire essas questões assumem importância central quando o desdobramento de uma consciência reflexiva se processa no reconhecimento do posicionamento que precisa ser assumido nos enfrentamentos dos interesses sociais, daí ser importante educar como prática da liberdade e para a liberdade. A grande responsabilidade da educação como ato político num país que se quer democrático é propiciar a homens e mulheres os instrumentos necessários para o seu auto-entendimento e entendimento coletivo de que a sua existência é mobilizada por condições específicas que não se afastam da dimensão política e ao mesmo tempo são elas criadas e modificadas por eles como atores sociais, construtores de sua autoprodução.

Mészáros nos propõe uma reflexão sobre a importância da superação da lógica do capital na estruturação de políticas públicas educacionais. Entretanto, nos alerta que a educação por si só, “não é capaz de transformar a sociedade rumo à emancipação social, mas se apresenta enquanto possibilidade de contribuir com o planejamento de estratégias de rompimento com o controle exercido pelo capital” (MÉSZÁROS, 2008, p. 35).

Em relação ao papel do Estado e sua interface com as políticas educacionais, Mészáros (2002) se refere criticamente ao mito dos defensores do Estado mínimo, tão bem propagandeado pelos neoliberais, que defendem a autorregulação do mercado ou o mercado como livre regulador da vida social. Para Mészáros (2007), o Estado nunca esteve tão presente e tão forte como nos dias atuais, porquanto é o responsável pelas ações políticas e fornece em última instância as condições necessárias para a reprodução do capital. Além de garantir a reprodução da capital, o Estado no sistema capitalista desenvolve programas ou ações de políticas públicas como estratégias para amortecer ou remediar a falhas produzidas pelas contradições do sistema, regulando os conflitos sociais. Segundo Mészáros (2011), ao longo do tempo, o Estado moderno foi adquirindo uma força e um dinamismo que tende a aumentar, pois uma grande quantidade de recursos colabora para a sua ampliação.

Neste sentido, o Estado como locus de defesa dos interesses do capital cria estratégias de reformas necessárias que colaboram para a resolução de suas crises. Segundo Netto e Braz (2012), na resposta a sua crise, verifica-se a existência de um Estado mínimo para o trabalhador e máximo para o capital, mediante a diminuição dos gastos públicos, a desregulamentação das relações de trabalho e a precarização do trabalho, entre outras ações.

Assim, o Estado como grande regulador do capital tem, entre outras funções, buscar resolver os problemas de ordem social, causados pela própria lógica contraditória do capital. Nesse sentido, as políticas públicas ou os programas sociais ofertados pelo Estado têm como foco aqueles indivíduos considerados “excluídos” da sociedade. Cada vez mais presenciamos um conjunto de arranjos políticos que na prática funcionam como amortecedores dos conflitos sociais, já que os chamados “excluídos” podem representar um perigo para o capital. Portanto, as políticas sociais servem como instrumentos para camuflar a exploração do trabalho pelo capital que,

em última instância, funciona para diminuir/acalmar os efeitos perversos do capital sobre a classe trabalhadora. As políticas sociais representam uma estratégia do capital para a sua reprodução, buscando acalmar a classe trabalhadora mediante o “atendimento de suas necessidades”.

Nesse contexto, a educação vem sendo concebida como um bem econômico, tendo como uma de suas funções a formação de um trabalhador cada vez mais pautado pelas necessidades do grande capital financeiro. Verifica-se, nos últimos anos, a retomada da teoria do capital humano, que tem como foco central o “valor econômico da educação”, ou seja, baseada nas vantagens da produtividade do fator humano na produção. Trata-se de uma forma de compreender a educação pelo viés da economia, cuja função social consiste em solucionar os problemas sociais.

Sobre essa questão, Mészáros (2006, p. 262) assevera:

Nenhuma sociedade pode perdurar sem seu sistema próprio de educação. Apontar apenas os mecanismos de produção e troca par explicar o funcionamento real da sociedade capitalista seria bastante inadequado. As sociedades existem por intermédio dos atos indivíduos particulares que buscam realizar seus próprios fins. Em consequência, a questão crucial, para qualquer sociedade estabelecida, é a reprodução bem-sucedida de tais indivíduos, cujo “fins próprios” não negam as potencialidades do sistema de produção dominante. Essa é a verdadeira dimensão do problema educacional: a “educação formal” não é mais do que um pequeno segmento dele.

Portanto, o autor aduz a importância de se questionar perguntar quais valores estão sendo internalizados pelo proletariado com as políticas e os programas educacionais ofertados pelo Estado. E como essa formação continuada, vai cooptando a subjetividade do proletariado, ao ponto de promover dificuldades reais do aparecimento de uma subjetividade crítica.

De acordo com Saviani (1986, p. 89), educação e política são práticas distintas, mantendo, no entanto, uma íntima relação:

[...] a educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas como a definição de prioridades orçamentárias que se reflete na constituição-consolidação-expansão da infra-estrutura [sic] dos serviços educacionais etc.; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitem o acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos, etc.

Dessa forma, falar em política educacional implica considerar que a mesma se articula ao projeto de sociedade que se pretende implantar, ou que está em curso, em cada momento histórico, ou em cada conjuntura, projeto este que corresponde ao referencial normativo global de uma política.

O que se pede é uma análise mais refinada do Estado, uma análise que acompanhe os avanços nos estudos de sexo e raça em economia e política. Nesta reconstrução teórica do neomarxismo, o papel do Estado na reprodução cultural e na escola, está no fato de que o Estado é um lugar de múltiplos conflitos com base no antagonismo de classes e nas lutas de sexo, raça e etnia.

As análises pós-modernistas baseiam-se em visões explícitas do poder como fragmentado na sociedade capitalista. Apesar desta fragmentação, o Estado permanece firme no centro dos debates em torno da articulação do poder na sociedade civil, em torno da constituição de sociedades democráticas. Pode-se acrescentar que qualquer definição da relação entre poder e Estado deveria considerar o papel da educação e sua possível contribuição à representação política, à participação e cidadania no capitalismo tardio [para Chasin, *hipertardio*, pois tardio remeteria à chamada via prussiana]. (TORRES, 2001).

Para compreender esta interface necessária entre Estado e educação, Afonso e Ramos (2007, p. 81), assim preceituam.

Nos últimos dois séculos, a escola pública tem dado um contributo fundamental para a construção do projecto de Estado-nação e para a reprodução da identidade nacional. Dito de outro modo, a centralidade da escola decorreu, até agora e em grande medida, da sua contribuição para a socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, que se esperava poderem ser reconstituídas em torno de um projecto político e cultural comum, genericamente designado de *nação* ou *identidade nacional*. A intervenção do Estado teve assim um papel importante e decisivo na génese e desenvolvimento da escola pública de massas, e esta, como instância de *violência simbólica*, não deixou de ter também reflexos importantes na própria consolidação do Estado. Pode mesmo dizer-se que a construção dos modernos Estados-nação não prescindiu da educação escolar na medida em que esta se assumiu como lugar privilegiado de transmissão (e legitimação) de um projecto societal integrador e homogeneizador, isto é, um projecto que pretendeu sobrepor-se (e substituir-se) às múltiplas subjectividades e identidades culturais, raciais, linguísticas e religiosas originárias. (*sic*)

Sendo assim, a escola pública, enquanto local de socialização (ou mesmo fusão) de identidades dispersas, fragmentadas e plurais, pressupõe a valorização de propostas de educação e formação de cidadãos e cidadãs e o desenvolvimento de uma cultura nacional.

A compreensão da política educacional brasileira requer um movimento de resgate histórico que, muitas vezes, comporta um retorno às origens da nossa história, tendo em vista que a grande parcela dos problemas contemporâneos encontra suas origens no passado e nas formas de estruturação do Estado brasileiro.

Assim, partindo da ideia de que tudo que ocorre hoje na educação, nada mais é que um processo de ressignificação, ou seja, uma nova roupagem para o velho e entendendo o processo de retomada do passado e seus reflexos na educação, compreenderemos a problemática da educação atual, mediante esse processo de formação histórico-discursiva em que vai se delineando. Escolhemos, portanto o recorte histórico a partir da nossa Magna Carta de 1988, que trouxe inúmeras modificações e contribuições para a educação.

Em 5 de outubro de 1988, a nova Constituição Federal foi finalmente aprovada e promulgada. Dentre as principais conquistas, estava o reconhecimento da Educação como direito subjetivo de todos. Isso significa que qualquer um que queira estudar, mesmo se estiver fora da idade obrigatória, deve ter a vaga garantida. Com isso, a legislação infraconstitucional tornou urgente a tomada de providências como a abertura de mais escolas e a formação de docentes.

Para Kinzo (2001), a elaboração da Constituição de 1988 foi ilustrativa da complexidade que cercou o processo de democratização brasileiro. Do início ao fim, o processo envolveu um embate entre os mais variados grupos, cada um tentando aumentar ou restringir os limites do arranjo social, econômico e político a ser estabelecido. Na verdade, esse clima de batalha discursiva e de manobras nos bastidores era, em grande medida, um efeito colateral do curso da transição. Uma refundação que se apoiava num acordo negociado seria pressionada em duas direções: de um lado, pelas forças políticas do *ancién regime* (antigo regime) tentando assegurar seu espaço nesse novo cenário; de outro, pelos setores de esquerda que, embora minoritários, adquiriram importante papel no processo constituinte.

A pecha de ser uma transição negociada acabou fazendo com que seus condutores (líderes políticos moderados, mas democratas) se tornassem mais vulneráveis às críticas quanto às limitações do novo regime e, por conseguinte, mais sensíveis às pressões das forças políticas que clamavam pelo aprofundamento da democratização. Em função desse fator, é provável que a estrutura constitucional tenha se tornado muito mais democrática do que se esperaria das circunstâncias de um processo de transição tão gradual e controlado como foi o brasileiro, pois, a despeito de a Assembleia Constituinte ter sido amplamente criticada na época por sua natureza congressual, foi certamente a experiência mais democrática na história constitucional brasileira (KINZO, 2001).

A partir da promulgação da Constituição de 1988 e da entrada em vigor da Lei n. 9394/96 que criou a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação brasileira, podemos observar o surgimento de um significativo número de normas e de dispositivos legais, de tal forma que proporcionou um novo impulso à legislação educacional nacional.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, orientada pelos princípios, diretrizes e normas estabelecidos na Constituição de 1988, define e regula o sistema brasileiro de educação. Fundada no primado de uma educação universal para todos, a LDB de 1996 trouxe diversas mudanças em relação aos regramentos anteriores, destacando-se a inclusão da educação infantil como a primeira etapa da educação básica. Ademais, a LDB inova ao ampliar o conceito de educação, colocando-o para além dos limites da escola, abraçando os processos que se desenvolvem “na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais” (BRASIL, 1996).

4.1 As políticas públicas educacionais no Brasil

A noção de Estado é extremamente importante para compreendermos as políticas públicas educacionais. Por isso mesmo, na segunda seção, tratamos do Estado e delimitamos sobre qual noção de Estado o presente trabalho tem seu fundamento, para podermos adentrar na seara das políticas públicas educacionais. As teorias e pesquisas já realizadas sobre o Estado mostram que uma análise do

sistema educacional não pode e nem deve estar dissociada de uma análise do papel, propósito e funcionamento do governo. Sobretudo nas últimas décadas, a educação cada vez mais passou a ser função do Estado. Os sistemas e práticas educacionais são mantidos, estabelecidos, organizados e reconhecidos pelo Estado.

Se tomarmos o conceito de Azevedo (2003) que trata “políticas públicas” como tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, ou tratarmos políticas públicas como o “Estado em ação” (GOBERT, MULLER apud HOFLING, 2001), ou seja, o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade, temos que as políticas públicas educacionais são tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer em educação.

As políticas educacionais são um foco mais específico do tratamento da educação, que em geral se aplica às questões escolares. Em outras palavras, pode-se dizer que políticas públicas educacionais dizem respeito à educação escolar.

Na educação escolar, é imprescindível a existência de um ambiente próprio do fazer educacional, que é a escola, que funciona como uma comunidade, articulando partes distintas de um processo complexo: alunos, professores, servidores, pais, vizinhança e Estado (enquanto sociedade política que define o sistema através de políticas públicas). Portanto, políticas públicas educacionais dizem respeito às decisões do governo que têm incidência no ambiente escolar enquanto ambiente de ensino-aprendizagem. Tais decisões envolvem questões como: construção do prédio, contratação de profissionais, formação docente, carreira, valorização profissional, matriz curricular, gestão escolar, etc.

Diante desses aspectos, as Políticas Públicas se voltam para o enfrentamento dos problemas existentes no cotidiano das escolas, que reduzem a possibilidade de qualidade na educação. No entanto, somente o direcionamento destas para a educação não constitui uma forma de efetivamente auxiliar crianças e adolescentes a um ensino de melhor qualidade, posto que existam outros pontos que também devem ser tratados a partir das Políticas Públicas, como os problemas de fome, drogas e a própria violência que vem se instalando nas escolas em todo o Brasil.

A educação pública é não apenas uma função do Estado em termos de ordem legal ou suporte financeiro; as exigências específicas para títulos, as exigências e qualificações dos professores, os livros-texto impostos e os cursos requeridos para o

currículo básico são controlados por agências do estado e designados através das políticas públicas do estado. (TORRES, 2001)

Sendo assim, políticas públicas educacionais são aquelas que regulam e orientam os sistemas de ensino, instituindo a educação escolar. Essa educação orientada (escolar) moderna, massificada, remonta à segunda metade do século XIX. Ela se desenvolveu acompanhando o desenvolvimento do próprio capitalismo, e chegou à era da globalização resguardando um caráter mais reprodutivo, haja vista a redução de recursos investidos nesse sistema que tendencialmente acontece nos países que implantam os ajustes neoliberais.

Assim, quando se fala em Políticas Públicas na educação, a abordagem transborda na articulação de projetos que envolvem o Estado e a sociedade, na busca pela construção de uma educação mais inclusiva e de melhor qualidade, ou seja, que resgate a construção da cidadania.

Para Meyer (1977), cidadãos educados são uma grande vantagem, já que as instituições educacionais socializam os indivíduos de uma maneira peculiar, criando orientações políticas específicas, sejam voltadas para as estruturas democráticas, sejam para as não democráticas.

Cumprе salientar que essas orientações políticas específicas, também chamadas de cultura política, influenciam diretamente a relação entre educação, política e Estado. Como foi ostensivamente proclamado por Paulo Freire em sua obra: existe um caráter político inerente à educação.

Para Freire (1996), esse caráter político está relacionado antes de tudo com os vínculos explícitos, mas também com as ligações mais sutis entre educação e o poder. Está relacionado também com a natureza política do Estado e da educação pública, como arenas e lugares nas quais ocorre a troca de bens e serviços e a competição de projetos político-econômicos.

Nesse diapasão, o sistema educativo adotado e as Políticas Públicas direcionadas para a educação são elementos que demonstram a preocupação do país com o seu futuro, pois somente, o ensino público gratuito, inclusivo e de qualidade pode construir uma sociedade em que as diferenças socioculturais e socioeconômicas não são tão díspares.

Essa tese de Freire se cristaliza na análise da política educacional em cada regime político brasileiro. Não é à toa que o sistema educacional instituído no regime militar tem merecido atenção privilegiada na pesquisa educacional brasileira (FREITAG, 1978; CUNHA, 1978; SOUZA, 1981; GERMANO, 1993).

Em relação ao período posterior à ditadura militar, os chamados governos de transição ou pós ditatoriais, entendemos, que pela própria proximidade histórica, a análise das políticas públicas educacionais ainda não dispõe de uma bibliografia específica.

Não obstante essa carência de estudos acerca do período pós-ditatorial, não podemos deixar de enaltecer as contribuições de algumas análises feitas acerca do período que se inicia na Nova República, a exemplo das contribuições de Cunha (1991/1995); Frigotto (1991); Nunes & Trein (1991); Mello & Silva (1992); Neves (1994/1995).

Elegemos, para o presente trabalho, as políticas educacionais nos governos Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. A escolha desses governos se deu porque foi no governo FHC que se promulgou a atual LDB, no governo Lula foi criado o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (nosso objeto de análise enquanto política educacional específica no combate à fome no ambiente escolar), o qual foi reestruturado e ampliado e o governo Dilma que deu continuidade às políticas educacionais do governo anterior. Depois trataremos das políticas educacionais no governo pós golpe de 2016 (governo Temer) e, por último, do governo Bolsonaro (pois foi neste governo que emergiram as normatizações acerca da merenda escolar, para autorizar em período pandêmico a entrega dos kits de alimentação escolar – normatizações estas que serão objetos de análise, mediante as categorias da Análise do Discurso, nas seções posteriores).

4.2 As políticas públicas educacionais no governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 31/12/2002)

O governo de Fernando Henrique Cardoso dá continuidade à política econômica inaugurada na década de noventa, mantendo a abertura às exportações,

o programa de privatização de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando à inserção do país no contexto de uma economia globalizada.

O Brasil vai viver nesse período de globalização e privatização de estatais, a paulatina incorporação da nova concepção de “qualidade na educação”. A educação nesse contexto é considerada um elemento substancial frente às novas demandas tecnológicas, de mercado e societárias do final do século XX. Nessa perspectiva, metas pautadas na eficiência, na economia e na qualidade passam a fundamentar os discursos no âmbito educacional internacional, dirigindo reflexos, conseqüentemente, na conjuntura nacional brasileira. Enfatizando o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998/1999-2002), apontaremos suas principais políticas dirigidas ao âmbito educacional e como estas vieram a interferir de modo circunstancial no espaço relacionado à qualidade da educação.

O movimento neoliberal gerou impactos significativos na sociedade contemporânea. Esta se viu orientada por uma nova perspectiva sociopolítica, que veio a permear circunstanciais desdobramentos no sistema produtivo, tecnológico, financeiro e econômico, bem como no próprio aparato educacional. Isso estabeleceu, conseqüentemente, mudanças estruturais que se orientavam, sobretudo, pela liberdade de ação do capital e a livre regulação do mercado.

De acordo com as considerações de Azevedo (2004), as políticas educacionais operacionalizadas na década de 1990 buscavam, através da escolarização, desenvolver a economia dos países, assim como, sua estrutura de produção, tecnológica e de mercado. Assim, podemos destacar que as reformas desenvolvidas previam a permanente qualificação da mão de obra para o mercado de trabalho, bem como a técnica e a profissionalização.

Nessa perspectiva analítica, torna-se reducionista a ideia de um Estado meramente reprodutor de determinações internacionais. Ao fazê-lo, embora sejam relevantes seus próprios condicionantes históricos, culturais, sociais, políticos e econômicos, bem como o impacto das profundas transformações mundiais que repercutiram no país, o grande peso será dado pelos organismos internacionais (ou organizações supranacionais) de financiamento, que atuam nos países do Sul – diretamente ou através de filiais locais -, desempenhando papel preponderante na manutenção da hegemonia e na criação de novos mecanismos de regulação da

economia internacional, difundindo, atualmente, em larga escala, a ideologia neoliberal, segundo prescrito pelo consenso de Washington. (RUMMERT, 2000).

Entre a década de 1980 e 1990, determinados grupos e instituições internacionais [como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)] procuraram estabelecer diretrizes econômicas para países pobres e subdesenvolvidos, inclusive para o Brasil. A documentação advinda desses organismos apresentou não somente um panorama dos países latino-americanos e caribenhos, mas dirigiu consecutivamente possíveis ações para a referida conjuntura educacional (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47). Com o intuito de instituir medidas educacionais que melhorassem o desempenho e a qualidade da educação, esses organismos internacionais apontaram recomendações que vieram a propiciar seu ideal de desenvolvimento econômico, além da função do aparato educacional.

A partir da década de 1990, observamos inúmeros pronunciamentos, proferidos por agências e organismos internacionais, direcionados ao campo educacional. Nesse sentido, é possível identificar o espaço e a relevância da temática concernente à qualidade da educação em documentos emanados de organismos como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Nesse processo de reformas, podemos destacar como um ponto significativo a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990. Tal Conferência se apresentou como um marco referencial para as novas abordagens e contornos assumidos pela política educacional latino-americana, inclusive a brasileira. O evento teve como um de seus promotores o Banco Mundial, bem como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Representantes de mais de uma centena de países se comprometeram em assegurar a oferta de uma educação básica de qualidade para a população mundial, fundamentada na ideia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Com relação à qualidade da educação, o citado documento mostrava que o sistema educacional apresentava deficiências, sendo, portanto, inúmeros os desafios dos Estados Nacionais em prol do desenvolvimento da educação. A universalização da educação elencou-se como uma meta priorizada pela Conferência de Jomtien. O processo de universalização e melhoria da qualidade da educação acarretaria, de forma consequente, a redução das desigualdades (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). Nessa conjuntura caracterizada por disparidades regionais e certo anacronismo entre a evolução tecnológica, científica e determinadas realidades sociais, desdobraram-se definições políticas que projetaram uma reorganização dos conhecimentos, objetivando atender às demandas políticas e econômicas do mundo capitalista e globalizado.

O Brasil, país que revelava altos índices de analfabetismo, participou como membro signatário e assumiu, assim, o compromisso de estabelecer mecanismos que viessem a aprimorar a questão do acesso à educação, combatendo o analfabetismo e, para isso, melhorando a qualidade da educação no país.

Para analisar o primeiro ano do governo FHC (janeiro a dezembro de 1995), priorizamos o estudo dos seguintes textos: o principal documento da campanha presidencial de 1994, denominado Mãos à Obra Brasil: proposta de governo (CARDOSO, 1994); o Planejamento Político-Estratégico – 1995/1998 (MEC, maio. 1995) e o Relatório de Atividades do Ano de 1995 (MEC, dez./1995).

No documento Mãos à Obra Brasil, encontramos na página 2, a contextualização do período.

O Brasil não é mais um país subdesenvolvido. É um país injusto. Em apenas trinta anos, entre 1950 e 1980, a economia brasileira cresceu de forma extraordinária e as próprias estruturas da sociedade mudaram substancialmente. Montou-se ou ampliou-se a infra estrutura econômica. Edificou-se uma indústria razoavelmente integrada e moderna para a época. Aumentou a capacidade competitiva e diversificou-se muito a pauta de exportações do país. Houve criação de empregos, o país urbanizou-se velozmente, abriram-se oportunidades de ascensão social para muitos e ampliou-se o consumo de bens de todo tipo. Mas também se acumularam distorções graves e pagou-se um elevado preço social por esse salto qualitativo, o que hoje se expressa na pobreza e na marginalização de enormes contingentes populacionais.

A questão da qualidade de ensino, o maior problema do sistema educacional brasileiro no período em que governou (o que não difere muito do período atual), foi a área na qual o governo Fernando Henrique encontrou suas maiores dificuldades.

Segundo Durham (2010), até o governo Fernando Henrique, não havia indicadores que medissem a qualidade do ensino. Foi apenas com a regularização e o aperfeiçoamento do SAEB a partir de 1995, e a inclusão do Brasil na avaliação internacional feita pela OECD (Organization for Economic Co-Operation Development) com o PISA (Programa Internacional de Avaliação de Alunos), ações realizadas pelo governo FHC, que tivemos dados objetivos sobre desempenho escolar. A importância dessa iniciativa precisa ser reconhecida porque a construção deste sistema de avaliação representa, de fato, uma mudança de patamar nas políticas educacionais do país. O governo Fernando Henrique não foi marcado pelo início da queda da qualidade do ensino, mas pela possibilidade de medi-la.

No Brasil, segundo Neves (1991), pode-se afirmar em linhas gerais que, seguindo o movimento verificado nos países capitalistas hegemônicos – embora com as marcas de uma nação subordinada, de passado colonial – a perspectiva de democratização da educação, centrada, nas décadas anteriores, sobretudo no que tangia ao quantitativo populacional escolarizado, cedeu espaço, gradativamente, aos discursos e reivindicações voltados para a defesa da qualidade. Na época, essa defesa assumiu a conotação de melhoria de um ensino que, passando a atender a extenso quantitativo populacional, parecia perder a qualidade que lhe era própria anteriormente.

O problema da qualidade já vinha sendo apontado, desde a década de 1980, por pesquisadores da área de educação. Embora não houvesse ainda indicador de desempenho propriamente dito, esses pesquisadores, muitos dos quais do próprio MEC, percebiam nitidamente o problema da má qualidade de ensino por meio da análise de dados referentes à repetência e ao abandono escolar que ela promove. Hermida (2012, p. 2) afirma:

[...] o fato de FHC ter governado por dois mandatos consecutivos lhe permitiu atingir vários de seus objetivos políticos que, pela sua importância e abrangência, servem para caracterizar o conjunto de seu mandato como sendo uma era: “a era FHC”. A Presidência de FHC se destacou pela reforma do Estado promovida nos seus dois mandatos, pela reforma Administrativa,

pela implementação de mudanças profundas na vida econômica do país e também pela reforma educativa.

A aprovação da LDB (Lei de Diretrizes e Bases) e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), no primeiro mandato, foi um marco importante, pois deu rumo ao que antes estava sem direção. O fundo redistribuiu com maior equidade os recursos destinados ao ensino fundamental. As avaliações educacionais, como Saeb (1990, reestruturado em 1995), o Provão (1996) e o Enem (1998) trouxeram a preocupação com a melhoria da qualidade do ensino, o que vai permear os próximos governos.

Para Rummert (2000), já sob a hegemonia do neoliberalismo e, conseqüentemente, da lógica empresarial, a discussão sobre a qualidade na educação chega aos anos de 1990, privilegiando a aferição de sua efetividade através do rendimento dos estudantes. Tal desempenho deveria ser medido através de diversos indicadores, em particular, avaliações comparativas de desempenho entre diferentes redes, estabelecimentos, estados e países. Com essa perspectiva, a qualidade passou a conotar, fundamentalmente, a ênfase na diferença, sendo regida pela concepção empresarial de competitividade. Nesse movimento, a educação passou a ser concebida como um serviço passível de diferentes formas de remuneração para ser oferecido à população. Ou seja, a educação deixa de ser um direito e se transforma em mercadoria.

O acesso da maioria não era a principal preocupação nesse contexto, salvo pelo fato de que a classe trabalhadora era quem demandava a escola pública formadora dos exércitos industriais de reserva. O recurso à educação se dava, sobretudo, pela busca de melhores condições de inserção produtiva e carreira profissional. A escola era buscada como mecanismo para obtenção de emprego pelos trabalhadores e era ofertada pelo Estado e para as empresas como meio de formação de força de trabalho. (OLIVEIRA e DUARTE, 2001).

Para Frigotto e Ciavatta (2003), as análises críticas do período do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) são abundantes tanto no âmbito econômico e político como no social, cultural e educacional. Todas convergem no sentido de que se trata de um governo que conduziu as diferentes políticas de forma associada e subordinada⁴ aos organismos internacionais, gestores da mundialização do capital e

dentro da ortodoxia da cartilha do credo neoliberal, cujo núcleo central é a ideia do livre mercado e da irreversibilidade de suas leis. Do ponto de vista econômico e social a síntese a que se chega é de que foi um período de mediocridade e de retrocesso.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), a análise mais abrangente e contundente é de James Petras e Henry Velmeyer (2001) no livro *Brasil de Cardoso: a desapropriação do Brasil*, cuja tese central é a de que o governo de FHC governou para

(...) tornar o Brasil seguro para o capital. No campo da saúde e educação, áreas tidas pelo Governo FHC como de extraordinário avanço e alvos de intensa e permanente propaganda, segundo Oliveira, não se confirma a melhoria dos seus indicadores; pelo contrário, procedimentos metodológicos que medem incrementos marginais dizem que houve uma desaceleração da melhoria.

Sendo assim, o governo de Fernando Henrique Cardoso articulou-se em consonância com as orientações proferidas internacionalmente. As políticas de caráter educacional se direcionaram para a etapa educacional considerada básica em Jomtien (o ensino fundamental). Suas prioridades se pautaram em questões tangentes ao financiamento da educação, com a política do FUNDEF, e suas preocupações se centralizaram na melhoria do padrão de qualidade do ensino, no intuito de formar mão de obra condizente com as novas demandas de mercado. Assim, tornariam o país mais competitivo no cenário produtivo. Além das transformações educacionais operacionalizadas pela Constituição Federal de 1988 e a lei de Diretrizes e Bases de 1996, o período de governabilidade de FHC acabou por apresentar certa continuidade em seus programas políticos, incutindo da mesma forma sistemas avaliativos que objetivaram traçar um diagnóstico da qualidade da educação no período.

4.3 As políticas públicas educacionais no governo Lula: o nascedouro do PNAE como desiderato do combate à fome e às desigualdades sociais (01/01/2003-31/12/2010)

O governo Lula vem sendo apontado como promotor de políticas sociais dirigidas aos setores mais vulneráveis da população. Na educação, o governo federal desenvolveu programas, estabelecendo parcerias com os municípios e com as

escolas diretamente, muitas vezes sem a mediação dos estados, consolidando assim um novo modelo de gestão de políticas públicas e sociais. Tal modelo, contudo, ensejou também o envolvimento de outras instituições na implementação de programas sociais no nível local, tais como: Organização Não Governamental (ONG), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), sindicatos. Esse modelo de gestão de políticas públicas e sociais teve início no governo anterior, ou seja, na reforma do Estado promovida pelo governo FHC. (OLIVEIRA, 2009).

Pode-se considerar que no decorrer dos dois mandatos do presidente Lula houve iniciativas importantes do ponto de vista de políticas regulares de educação no sentido de buscar recuperar o papel protagonista do Estado federal como promotor de políticas para o setor, bem como de tentativas de correção de distorções naturais de um país com as dimensões do Brasil e com suas diferenças regionais. De acordo com Sader (2013, p. 254):

[...] no campo educacional, o programa de governo que levou Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República foi chamado “Uma escola do tamanho do Brasil”. Após mais de uma década de reformas neoliberais, na sequência de mais de vinte anos de ditadura militar, muitos eram os anseios por justiça social e democracia. A educação, considerada pela esquerda como um direito social indispensável ao gozo de outros direitos, estava no centro do debate. O PT, na sua campanha, recolheria e reafirmaria essa bandeira, associando-a à luta contra a desigualdade, pela necessidade de uma transformação radical da injusta distribuição de renda e por uma imperiosa retomada do crescimento econômico no país. A educação não era apenas reconhecida como uma política pública fundamental para a construção da democracia, um discurso que o governo de Fernando Henrique Cardoso afirmava defender, porém no marco de um intenso programa de ajuste estrutural, privatizações e alta concentração de renda. A educação era entendida como um bem público necessário para a ampliação de uma esfera de direitos historicamente negados ao povo brasileiro. Construir uma escola “do tamanho do Brasil” significa instituir no país um espaço público promotor de justiça social, direitos cidadãos, participação e igualdade. Uma escola cada vez mais democrática em uma nação que fosse mesmo de todos os brasileiros e brasileiras, não daqueles que dizem interpretar suas necessidades e nunca governaram em seu nome. (Grifos do autor) (sic).

Os programas sociais implementados pelo governo Lula no primeiro mandato podem ser considerados, em grande parte, como assistenciais ou compensatórios, tendo em vista que muitos desses programas foram desenvolvidos, tendo como público alvo os mais pobres, os miseráveis, os que se encontravam abaixo da linha da pobreza.

Os programas compensatórios integram o arcabouço institucional das políticas sociais. Sua matriz tem origem na prática assistencialista, inicialmente em mãos da Igreja. Estruturam-se em valores de solidariedade, indispensáveis nas sociedades modernas, fortemente diferenciadas e desiguais, pois permitem mitigar os efeitos da pobreza propiciando um aumento do bem-estar comum. Tais programas, todavia, não incorporam forçosamente valores de equidade. Costumam ser, por isso mesmo, focalizados e não universais. Distinguem-se no interior das políticas sociais comprometidas com a busca de maior equidade, por atenderem a um público específico, o dos pobres. Tal seletividade, baseada em critérios de necessidade, é uma discriminação positiva. Os referidos programas são, via de regra, específicos e com duração limitada, tendo caráter complementar e residual. Ainda assim, são absolutamente essenciais para seu público-alvo, a população em situação de carência, qualquer que seja ela, aspecto que por si só questiona o aporte residual que se lhes reconhece. (LAVINAS; MANÃO; GARCIA; BITTAR; BEZERRA, 2000)

De acordo com Oliveira (2009), a educação tem sido apontada como um importante setor de distribuição de tais políticas: do Bolsa-Família aos programas dirigidos à juventude, tais como o Pro Jovem e o Primeiro Emprego, o setor da educação tem exercido papel crucial na implementação de programas sociais dirigidos aos mais pobres. Por meio de acordos firmados entre o governo federal, estados e municípios, tais programas têm sua execução descentralizada e repassada ao nível local. Observa-se, assim, que como política social, a educação tem cumprido relevante tarefa na distribuição de renda aos mais pobres que se encontram na condição de assistidos, exercendo muitas vezes importante papel na seleção de públicos atingidos. Esses programas chegam à escola pública como mais uma tarefa a ser desempenhada em meio ao conjunto de exigências apresentado aos docentes.

A mesma lógica pode ser observada no que se refere também à política educacional especificamente dita, ou seja, muitos programas chegam às escolas de maneira diferenciada entre elas, como programas especiais, políticas temporárias, sem configurarem-se como políticas regulares.

Na Educação Básica, merece destaque a ampliação da obrigatoriedade escolar, por meio da Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009, que alterou os artigos 208, 211, 212 e 214 da Constituição Federal brasileira,

estabelecendo a obrigatoriedade e gratuidade da Educação Básica para os indivíduos entre quatro e dezessete anos de idade, assegurando inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. A Educação Básica no Brasil compreende três etapas: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. É responsabilidade primeira dos municípios a oferta da Educação Infantil e do Ensino Fundamental, e dos estados o Ensino Médio. Essa expansão da obrigatoriedade escolar tem representado um grande desafio para os estados e municípios no Brasil, pois a ampliação da cobertura se dá nas duas pontas do nível básico de ensino, a educação infantil e o ensino médio, justamente as etapas que mais foram penalizadas nas políticas neoliberais dos anos 1990, já que o financiamento público estava focalizado no ensino fundamental. (SADER, 2013).

Outra medida que merece destaque veio também com uma Emenda Constitucional, a EC n. 53, de 19 de dezembro de 2006, que atribui nova redação ao §5 do artigo 212 da Constituição Federal e ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Por meio dessa emenda, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB). A iniciativa foi regulamentada pela Medida Provisória n. 339, de 28 de dezembro de 2006, e depois pela Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Esse fundo, com duração prevista para catorze anos, representou uma importante ampliação em relação ao Fundo de Financiamento e Manutenção do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), por estabelecer e compreender o financiamento das três etapas constitutivas da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Essas duas medidas, promovidas a partir de alterações significativas na Constituição Federal, contaram com atuação decisiva do governo federal. (SADER, 2013).

Para valorização do profissional da educação foi instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei n. 11.738/2008, como consequência de décadas de lutas constantes. Para Sader (2013, p. 255):

[...] a instituição do PSPN, ainda que em patamares muito baixos, representou o reconhecimento dos docentes como profissionais que desempenham importante papel na sociedade brasileira, obrigando os 26 estados da federação e o Distrito Federal, bem como os 5.564 municípios existentes, a pagar um mesmo valor mínimo para os que ingressam ou atuam na educação básica pública. A instituição do PSPN recupera e reforça, ainda, a noção de

carreira profissional, enfraquecida em razão da degradação sofrida pelas condições de trabalho nas redes públicas estaduais e municipais nas últimas décadas do século passado.

Durante seus dois mandatos, o presidente Lula buscou também desenvolver políticas de ampliação do acesso à educação superior. A primeira ação mais incisiva nessa direção foi a criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que é tido como uma política direcionada ao setor privado, por meio da Lei n. 11.096/2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de Ensino Superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros de baixa renda. O PROUNI é direcionado a um público específico, os egressos do ensino médio em situação de pobreza.

Em relação ao Ensino Superior, o governo Lula se destacou no que concerne às políticas específicas para o setor público, sobretudo, público federal, devendo destacar a política de expansão e interiorização das instituições federais, por meio de vários mecanismos, como a criação de novas universidades federais, a expansão e transformação de CEFET em Institutos Federais de educação tecnológica (IFs), a criação de novos cursos e a consolidação dessa dinâmica expansionista por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação das Universidades Federais (Reuni).

Assim, verifica-se no governo Lula a implementação de novos processos de gestão e de regulação que direcionaram o fundo público⁷ para a expansão e democratização da educação superior privada, já que o PROUNI foi uma estratégia para direcionar fundos públicos para instituições privadas.

Dourado (2013, p. 64) enfatiza que:

[...] apesar da efetivação de políticas e do forte apoio ao financiamento da expansão das IES públicas federais, que como mostramos quase duplicou as matrículas, na última década, não se conseguiu alterar a lógica histórica hegemônica de predomínio de matrículas e IES no setor privado. É fundamental, contudo, identificar que houve uma ruptura com a lógica política que prevaleceu até 2002 o que sinaliza, como desafios, a manutenção dessas políticas de expansão e consolidação do setor público, efetivadas pelos governos Lula e Dilma, incluindo apoio as demais IES públicas.

⁷ Para Meyrelles (1979, p. 133), fundo público é “...a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens e ações afetado pelo Estado, a determinado fim”.

O governo Lula pode então ser avaliado como um dos mais produtivos e democráticos na história da educação brasileira. Os programas e as ações de governo contribuíram para colocar a educação como um direito humano fundamental. Pode-se reconhecer que um dos grandes méritos desse governo foi reverter as tendências à privatização e a permanente marginalização da educação pública que tinha caracterizado o governo de Fernando Henrique Cardoso.

4.3.1 O PNAE na Política Educacional do Brasil: uma estratégia de redução da miséria

O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE é um programa de assistência financeira suplementar com vistas a garantir, no mínimo, uma refeição diária aos alunos beneficiários. Esse programa representa a maior e mais abrangente experiência em programas de alimentação e nutrição na América do Sul. A clientela atendida atualmente no país ultrapassa 37 milhões de alunos, com um investimento superior a 1.025 bilhão de reais ao ano. (PARANÁ, 2011).

Para se realizar uma análise eficiente sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é necessário que sejam estudadas suas origens, todos os percalços pelos quais passou e como chegou à forma de funcionamento atual, ou seja, as condições de produção do discurso materializado no programa e na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), para, desta forma, entender a razão dessa política pública no âmbito da educação.

É precipuamente necessário que aqui compreendamos o porquê da existência dessa política educacional. Por que temos que fornecer alimentação de “qualidade” na escola? A escola é lugar com finalidade de ensino/aprendizagem ou local de se alimentar?

São essas perguntas que buscaremos responder com a incursão histórica que iremos tecer, para, *a posteriori* podermos fazer a análise discursiva do PNAE.

As primeiras iniciativas da alimentação escolar no País datam da década de 1930, quando alguns estados e municípios mais ricos passaram a responsabilizar-se pelo fornecimento da alimentação em sua rede de ensino. A preocupação era com a desnutrição infantil, resultado de uma somatória de fatores fisiológicos (desnutrição

de grávidas, lactantes e crianças) e sociais (qualidade de vida das famílias) e econômicos (relacionados à renda e acesso aos alimentos). (CARVALHO; CASTRO, s/d).

Sob essa ótica, e como medidas intervencionistas, surgem políticas de suplementação alimentar materno-infantil, dentre elas a alimentação escolar. Entretanto, somente no início de 1950, se começa a pensar na alimentação escolar como um programa público de forma singular. Segundo Farias (2016, p. 1),

[...] o princípio do PNAE se dá na década de 40, foi neste momento que a criação de um projeto desse tipo passou a ser discutida, o Instituto de Nutrição Josué de Castro apresentou projetos para a execução de um programa com essas características. Porém esta primeira tentativa de criação de um projeto que abarcasse a alimentação escolar por responsabilidade do Estado não obteve sucesso, por falta de recursos financeiros. Um programa bastante parecido com o objetivado foi o SAPS (Serviço de Alimentação de Previdência Social), criado no final do primeiro governo de Getúlio Vargas, tinha como função melhorar as condições alimentares dos trabalhadores, atuando com a criação de restaurantes populares. Também cabe salientar, na mesma década, a criação do STAN (Serviço Técnico de Alimentação Nacional), que visava estimular as indústrias alimentícias nacionais. Na mesma época surgiu a primeira revista direcionada a nutrição pública nacional, chamada de Arquivo Brasileiro de Nutrição (ABN), que em uma de suas primeiras matérias retrata as campanhas para a aplicação de um programa para a alimentação escolar pública, desenvolvendo discussões sobre a importância de uma iniciativa de tal tipo, sendo fundamental para que fossem pensadas políticas públicas voltadas a alimentação pública.

A partir das primeiras linhas de orientação com as ações beneficentes e voluntárias das Caixas Escolares na primeira metade do século XIX, foi criado, em 1954, o Programa Nacional de Merenda Escolar (PNME), sob a responsabilidade da Comissão Nacional de Alimentação (CNA), que agia autonomamente desde o desmembramento do Ministério da Educação e Saúde Pública (Mesp) em 1953, até vincular-se ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) em 1955. (CARVALHO; CASTRO, s/d)

A Era Vargas, então, inaugurou uma busca por soluções para a crise alimentar que assolava a classe pobre. Com tantas discussões em torno da temática da alimentação pública, o governo se viu propenso a atender aos interesses da população, então pondo em pauta projetos que visassem a estes objetivos.

Na década de 1950, foi criada a Conjuntura Alimentar, o primeiro plano para alimentação escolar de responsabilidade do governo a ser posto realmente em prática, o programa ainda se responsabilizou por outros setores, como políticas de tecnologia alimentar e outros planos de estudo. Em 1955 a Conjuntura Alimentar deixou de ser responsabilidade apenas da CNA (Comissão Nacional de Alimentação), que passou a dividir as responsabilidades com o MEC (Ministério da Educação e Cultura), sendo assinado o Decreto nº 37.106 de 31 de março de 1955, passando então a se chamar Campanha de Merenda Escolar (CME). Para o seu funcionamento, houve o apoio dos Estados Unidos da América com o fornecimento de leite em pó por meio de um convênio com o FISI (Fundo Internacional de Socorro à Infância), órgão este que tinha como função doar às nações mais necessitadas os excedentes da larga produção norte-americana. (FARIAS, 2016).

Documentos históricos relatam que havia a oferta de alimentos nas poucas escolas oficiais, mas as iniciativas eram isoladas e voluntárias, executadas com a ajuda do comércio local e das famílias mais abastadas. Havia também apoio de algumas organizações sociais. Coimbra, (1982 apud FIALHO, 1993) revela que desde 1908, a Maçonaria fornecia alimentação às escolas de Corumbá e Campo Grande no Mato Grosso (ainda não existia o estado do Mato Grosso do Sul).

As primeiras experiências brasileiras efetivas de oferta de alimentação escolar eram de caráter beneficente e não constituíam campo de intervenção do Estado. Destaca-se como exemplo, a Caixa Escolar (embrião da Associação de Pais Amigos e Mestres - APAMS), que passou a mobilizar a atenção para o tema. Segundo Fialho (1993), há registros de que em Formiga - MG, desde 1924 já ocorria a distribuição de alimentação escolar custeada pela Caixa Escolar. (CARVALHO; CASTRO, s/d)

O período de 1970 até o final da década de 1980 foi marcado pela ascensão e declínio dos alimentos formulados introduzidos na alimentação escolar. No início da década de 1970, a ajuda alimentar internacional foi escasseando, o que contribuiu para a instalação das primeiras indústrias alimentícias brasileiras com o fim de atender à demanda. Porém, os cardápios eram pobres em qualidade e sabor e visavam apenas desenvolver as indústrias nacionais do ramo, fortemente asseguradas por esse mercado governamental (COIMBRA, 1982).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) foi criado em 1979, mas somente com a promulgação da Constituição Cidadã em 1988, foi assegurado o direito à alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental, como programa suplementar à política educacional. Logo na primeira metade da década de 1990, os formulados⁸ foram totalmente abolidos dos cardápios.

Atendendo ao artigo 208, incisos IV e VII, da nossa Magna Carta de 1988, onde está previsto que é dever do Estado a garantia de educação infantil, atendendo ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares, o PNAE surge como um instrumento para possibilitar que todas as crianças/jovens ou adultos da rede pública de ensino tenham acesso a alimentos de alto teor nutricional. Dessa forma, foi criada a lei n.º 11.947/2009 que dá uma especial atenção para a merenda escolar.

O gerenciamento do programa é bastante complexo, em virtude de estarem envolvidos diretamente no processo, União, Estados, Municípios, Conselhos e estabelecimentos de ensino. No entanto, o compromisso de gerenciar esse recurso de forma transparente e eficaz deve ser uma constante, uma vez que o programa apresenta grande impacto social.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) atende alunos matriculados na Educação Infantil (creches e pré-escolas) e no Ensino Fundamental (1º ao 9º ano) da rede pública de ensino e das escolas mantidas por entidades filantrópicas, desde que essas entidades estejam cadastradas no censo escolar e estejam registradas no Conselho Nacional de Assistência Social. Desde 2003, começaram a ser atendidos também os alunos das escolas indígenas (PNAE Indígena).

A finalidade do Programa é suprir as necessidades nutricionais diárias dos alunos, contribuir para a redução da evasão escolar e favorecer a formação de bons hábitos alimentares em crianças e adolescentes do país, tudo isso dentro do espírito de uma política de Segurança Alimentar e Nutricional.

⁸Formulação alimentícia e dietética; inclui alimentos "de imitação", como por exemplo, os substitutos do ovo, carne e do leite, fórmulas completas do ponto de vista nutricional como as dietas "elementares" (quimicamente definidas, fórmula definida), dietas sintéticas ou semissintéticas, dietas espaciais, fórmulas para redução de peso, dietas para alimentação por sonda, dietas totalmente líquidas e dietas suplementares líquidas ou sólidas. (DECS, 2017)

Todavia, esse programa maquia muitas verdades. Primeiro porque a merenda está longe de suprir todas as necessidades nutricionais diárias dos alunos. O que temos é uma merenda de baixo teor nutritivo e na maioria das vezes industrializados que mais fazem é piorar a saúde dos beneficiários do programa. Segundo porque o PNAE não reduz a evasão escolar, mas sim embusteia os índices, já que o aluno vai à escola não para aprender, mas sim para se alimentar.

O PNAE é uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, mas é somente a partir da última década, que ele passa a ser discutido como instrumento de “segurança alimentar” e desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas tanto de grandes, quanto de pequenos agricultores locais. Sua origem, de caráter fundamentalmente assistencialista, ocorre por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais (RODRIGUES, 2004).

Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto n.º37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar, pelo então presidente João Fernandes Campos Café Filho subordinada ao Ministério da Educação. O Programa inicia articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial, tais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A partir de 1976, no mandato presidencial do militar Ernesto Geisel, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Até 1994, o desenho e o gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Devido a interesses capitalistas da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, componentes do poder financeiro invólucro por uma ideologia⁹ neoliberal dominante, sendo essas compras realizadas por meio de licitação pública e distribuídas para todo o território nacional.

⁹ Todas as noções teórico-metodológicas da Análise do Discurso serão mais adiante discutidas.

Belik e Souza (2009, p. 106), nos trazem um pouco sobre esse percurso histórico.

No Brasil, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sofreu grande evolução em seus mais de 50 anos de vida. Em seu início, o PNAE era uma simples campanha voltada para algumas escolas durante alguns dias da semana. Seus suprimentos tinham relação direta com a disponibilidade proporcionada pelas doações de gêneros, provenientes da ajuda alimentar internacional e de programas como o Public Law (PL) 480 norte-americano. Em 1979, este apoio assumiu caráter universal e ampliou-se por todo o território nacional. No início da década de 1990, o PNAE começou a estruturar-se estabelecendo algumas regras referentes às quantidades a serem fornecidas aos escolares, aos valores nutricionais e ao sistema de compras envolvido no fornecimento. Finalmente, em 1994, adotou-se a descentralização da gestão do programa, promovendo o seu controle por parte da sociedade civil e as compras por meio de sistemas locais de abastecimento. Em 1994, o mesmo projeto de lei que descentralizou e *municipalizou* a merenda escolar recomendava a preferência de compra por produtos *in natura* e a priorização da produção local para reduzir custos. No ano de 1996, uma nova portaria passou a definir os critérios para aquisição de alimentos para a merenda escolar. Esta portaria acentuou a importância da comercialização de alimentos produzidos na região para incentivar a produção local, além de recomendar a aquisição de produtos que estivessem em período de safra na região. Ademais, indicava-se a necessidade de evitar a compra de alimentos de empresas do setor de alimentação. (Grifos dos autores)

A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do Programa, afetando àqueles que mais necessitavam (os alunos), como também a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e de armazenamento dos produtos (algumas vezes acarretando no fornecimento de alimentos vencidos aos escolares); cartelização obscura e simulada dos fornecedores; elevação dos custos da merenda para mais absorção do capital público; homogeneização da alimentação escolar no país, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002).

As ações vinculadas ao PNAE, no modelo descentralizado, ou seja, após a municipalização da merenda escolar, centravam-se no estímulo ao associativismo e à profissionalização dos produtores agrícolas familiares. Neste modelo de administração, a prefeitura seria o agente promotor da associação entre alimentação escolar e desenvolvimento local. Entendemos que esse desenho *descentralizado* do PNAE para promover o desenvolvimento local é o que apresenta maior funcionalidade, especialmente, para pequenos municípios. Com isso, é possível gerar estímulos sobre a pequena produção agropecuária que leva vantagens no que se

refere à logística e ao preço/qualidade dos produtos para negociação local. Vale dizer, no entanto, que essa regra não se aplica à gestão da alimentação escolar nos grandes municípios e também para a compra de gêneros *não perecíveis* para os quais as aquisições em grandes quantidades podem representar uma redução de custos.

Em 1993, inicia-se o processo de descentralização dos recursos financeiros destinados ao PNAE para os estados e municípios com o intuito de otimizar o desempenho; introduzir mudanças na sistemática de compras; implantar a produção alternativa de alimentos; e utilizar produtos básicos *in natura* e semi elaborados da localidade, o que permitiu melhorar a aceitabilidade das refeições e diversificar os cardápios (ABREU, 1996).

Além dessas questões de centralização/descentralização da compra dos alimentos destinados ao PNAE, analisadas sob o viés da mercantilização, temos em mente também a importância do papel nutricional desses alimentos para os alunos e também o desenvolvimento de uma agricultura de fornecimento desses alimentos que não degrade o meio ambiente, ou seja, que não utilize agrotóxicos e outros produtos químicos, afetando além da terra cultivada, a saúde dos destinatários desses alimentos.

Sobre essa face do fornecimento dos alimentos para o PNAE com a preocupação em relação ao aspecto nutricional e ao desenvolvimento sustentável, Triches e Schneider (2010, p. 934) nos revelam a problemática.

No Brasil, nas últimas décadas, observa-se um fenômeno chamado “transição nutricional”, caracterizado por um aumento dos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis, associados ainda a uma grande, mas declinante, prevalência de déficits nutricionais (Kac e Velásquez Meléndez, 2003). Somado a isso, na esfera da produção, fortalece-se um modelo produtivo que dissemina práticas e disponibiliza tipos de alimentos intimamente ligados a esse quadro de saúde e à degradação do meio ambiente. Essa produção está pautada na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, com consequências ambientais e sociais, como a marginalização de grande parte de produtores rurais e aumento da pobreza no campo (Friedmann, 2000). Para combater essas tendências, o Estado passou a atuar nesse setor com base nos modelos estruturantes pautados nos conceitos de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável (SAN). As políticas que se depreendem dessa abordagem assentam-se em dois componentes básicos: o componente alimentar, relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o componente nutricional, relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, e, portanto, ao estado de nutrição da população (CONSEA, 2004). Ambos os componentes propõem um modelo de produção e consumo de alimentos mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores

familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para a reconexão da cadeia alimentar e de uma relação mais estreita entre campo e cidade. Nessa perspectiva, programas públicos alimentares como o Programa de Alimentação Escolar (PAE) aparecem como potenciais reintegradores desses componentes, em face das condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos. Isso se dá, por um lado, pela integração de políticas relacionadas à saúde da população de escolares e, por outro, pela criação de mercados para os agricultores familiares, inclusive com potencial para fomentar práticas de gestão ambiental. (Grifos do autor)

Percebe-se, então, que a análise do fornecimento dos produtos alimentícios destinados ao PNAE, requer um estudo sistemático, já que abarca tanto as questões políticas e legislativas de centralização/descentralização, como também as questões de natureza nutricional – já que o programa se destina a suprir a carência nutricional dos alunos – e de preservação do meio ambiente utilizado para o cultivo desses alimentos.

A partir disso, salienta-se a análise do PNAE na questão do consumo dos estudantes. Além de suprir um mínimo de calorias, faz referência ao equilíbrio nutricional e cultural e à educação em saúde, indo além do caráter assistencialista, mediante um discurso de promoção do “direito do cidadão à alimentação adequada”.

Para Lang e Heasman (2004), as preocupações com a saúde pública teriam sido até então marginalizadas pelo Estado e moldadas de acordo com os interesses e influências das normas de mercado. Esses autores defendem que os problemas alimentares e nutricionais deveriam ser tratados de forma mais ampla, gerenciando os desafios alimentares em conjunto, considerando desde a forma como o alimento é produzido até como ele é tratado pelo consumidor.

Nesse contexto, um momento fundamental no PNAE foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009, no governo Lula, com a promulgação da Lei n.º 11.947, e pela Resolução n.º 38 (atualizada pela Resolução 26/2013). Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar toda teoria do papel em realidade; melhor dizendo, parece que há uma preocupação em procurar apagar ou silenciar o discurso em relevo que sempre pautou essa comercialização da merenda e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável. Não obstante estas inovações maquiadas, o novo modelo de compras públicas do PNAE, especialmente voltadas ao pequeno agricultor ou agricultura familiar, simplesmente, [quase] não funcionou, até porque o verdadeiro interesse,

mesmo com a criação de novas leis e resoluções, sempre fora o de beneficiar o grande mercado que possui o poder decisório em compra e venda de merenda, as grandes empresas. Para Belik e Souza (2009, p. 105-106):

[...] o fornecimento de alimentação nas escolas é um processo descentralizado por definição, pois a matéria-prima ou mesmo as refeições prontas precisam chegar até as escolas, as quais estão distribuídas em um amplo espaço geográfico. A alimentação se dá em um espaço de grande dispersão, procurando atender o seu público beneficiário e, ao mesmo tempo, resguardar aspectos ligados aos hábitos alimentares de cada grupo envolvido. São muitas as dificuldades presentes no processo de obtenção dos alimentos utilizados e sua posterior distribuição para as escolas.

Há pesquisas (ROZENDO, BASTOS; MOLINA, 2014; SOUZA, 2012; BACCARIN et al., 2011; SARAIVA, 2013) que até procuram apresentar alguns desafios para atender essas novas legislações, contudo não é difícil perceber que a conjuntura história em que esses problemas são enunciados mascara outras possibilidades de sentido advindas exclusivamente de um *locus* discursivo dominante e neoliberal que apresenta obstáculos para que as compras não sejam realizadas aos pequenos agricultores ou à agricultura familiar: a destinação real do capital público [formado por nossos impostos] vai às empresas de grande porte que, por sua vez, fornecem uma alimentação de baixa qualidade, por vezes em quantidade menor do que a necessária e extremamente superfaturada, perdurando e perpetuando a ideologia dominante. Procuram-se produzir sentidos paralelos, com efeitos manipuladores, sempre com o intuito de encobrir a finalidade e destinação dos recursos da merenda escolar.

4.4 As políticas educacionais no governo Dilma: a continuação e o desenvolvimento de um projeto democrático de educação cidadã e igualitária (01/01/2011 a 12/05/2016)

Verificou-se, após o ano de 2005 (final do primeiro mandato do governo Lula), uma significativa expansão da educação superior como política pública e, no caso das universidades federais, uma expansão inicial com a interiorização dos campi. Em seguida, houve a transformação e/ou criação de novas universidades e campi, que

também foram instalados na sua maioria no interior do país, tendo como um dos objetivos o impacto na economia local e regional. Essas novas instituições assumem uma configuração na sua quase totalidade de instituições multicampus e multirregionais. No governo Dilma, verifica-se o anúncio de um novo ciclo de expansão de universidades mediante a formatação de campus temáticos e multicampus, da defesa de parâmetros internacionais de comparação de qualidade, do financiamento baseado na eficiência e da presença das grandes universidades. Tais fatores implicam nova configuração, organização e gestão dessas instituições.

A política para a educação superior do governo Dilma enfatizou os seguintes parâmetros a serem incorporados pelas universidades: inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social, foco em áreas estratégicas/prioritárias de estudo e de pesquisa, internacionalização da educação superior. Sobre empreendedorismo e inovação, de acordo com essa política, parece haver a compreensão de que existe uma correlação positiva e linear entre esses dois fatores e o crescimento econômico no nível local e regional, uma vez que poderá propiciar a criação de novas empresas mediante a transferência de conhecimento, de inovação e de novas tecnologias para a comercialização de serviços e produtos. Já em relação à importância crescente em defesa da formação de capital humano, Neves e Balbachevsky (2009, p. 106) explicam que:

(...) uma maior qualificação de recursos humanos é, cada vez mais, considerada pelos governos como fator essencial da competitividade econômica entre os países. Dados empíricos demonstram as taxas de retorno de rendimento e empregabilidade. O acesso à educação superior também é visto como importante mecanismo de redução da desigualdade de oportunidades e como fator de promoção da mobilidade social. Ou seja, atribui-se crescente relevância econômica à educação.

As políticas para a educação superior do governo Lula e Dilma assumiram também a perspectiva da equidade social articulada com a concepção de desenvolvimento econômico, da capacitação de força de trabalho e da elevação da empregabilidade da população, principalmente quando faz a opção da construção de campi de instituições federais de educação superior no interior do país. As políticas

de ações compensatórias também ganharam destaque com os programas do ProUni e da Universidade Aberta do Brasil. Para Riscal (2011, p. 255):

(...) a formação de profissionais qualificados em áreas de maior pobreza, por meio de uma política de desenvolvimento regional, possibilitaria, segundo este ponto de vista, às regiões não industrializadas, o desenvolvimento de mão de obra qualificada e conseqüentemente a recepção de investimentos industriais que vinham se concentrando em regiões de maior concentração de riquezas.

Em 2011, Dilma Rousseff assume a Presidência da República, dando prosseguimento à forma de governo de Lula, investindo em políticas assistencialistas e em programas que visam à manutenção dos resultados obtidos desde 2003. Uma das grandes frentes de investimento do governo Dilma é o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), estabelecido pela Lei n.º 12.513/2011, que pretendia a ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica por intermédio de programas, projetos e ações de assistência técnica financeira. (WANDOW, 2014).

O PRONATEC tem como público prioritário, entre outros, estudantes do Ensino Médio da rede pública, trabalhadores, beneficiários de programas federais de transferência de renda, populações minoritárias e em situação de risco social. Esses alunos recebem incentivos financeiros para a permanência nos cursos, que podem ser de curta ou longa duração, com professores com conhecimento tácito. O PRONATEC se utiliza da rede federal de ensino e, também, da parceria entre o público e o privado¹⁰.

No início de 2011, Dilma Rousseff, primeira mulher a assumir a Presidência do Brasil, dá início ao seu governo e, conforme Singer (2011), numa tendência ao equilíbrio e à continuidade, sem rupturas com os programas e metas estabelecidas no governo Lula. Já no primeiro ano de seu mandato, o governo Dilma anunciou a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), com a finalidade de ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. A

¹⁰Parceria Público-Privada é um acordo firmado entre a Administração Pública e a pessoa do setor privado, com o objetivo de implantação ou gestão de serviços públicos, com eventual execução de obras ou fornecimento de bens, mediante financiamento do contratado, contraprestação pecuniária do Poder Público e compartilhamento dos riscos e dos ganhos entre os pactuantes. Trata-se de uma espécie de concessão de serviço público denominada concessão especial. (MARINELA, 2007)

Lei n.º 12.513/2011, que institui o PRONATEC, em seu artigo 1º determina que essa ampliação se dará por intermédio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (WANDOW, 2014).

O PRONATEC, enquanto programa de governo, envolve um conjunto de iniciativas que pretendiam expandir a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, oferecendo cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação. Tem por objetivos consolidar o Programa Brasil Profissionalizado, com o fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao Ensino Médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal; ofertar cursos a distância através da Rede e-Tec Brasil; destinar cursos gratuitos nos Serviços Nacionais de Aprendizagem, do Sistema S, a pessoas de baixa renda; financiar cursos em escolas privadas e do Sistema S; destinar Bolsas-Formação, com destino de material didático, auxílio-transporte e auxílio-alimentação aos estudantes. (WANDOW, 2014).

O PRONATEC, enquanto uma nova política governamental interiorizou o ensino técnico, ampliando as fronteiras e alcançando parceiros e alunos nas mais remotas regiões do Brasil. Entende-se que apenas o ensino da técnica não permite a formação de sujeitos críticos. Fosse assim, durante o período de prevalência do tecnicismo no Brasil, teria acontecido a revolução. Sendo assim, o que faltou no PRONATEC foi o comprometimento para uma formação política para que a consciência crítica seja alcançada e que o domínio da técnica não seja entendido como adestramento, standardização e padronização dos comportamentos.

Em síntese, a educação foi uma das principais preocupações do governo Dilma, tendo em vista os investimentos na formação e remuneração dos professores, a ampliação do número de creches e pré-escolas, a criação de condições de estudo e permanência nas escolas, a superação da evasão e repetência escolares, a criação de mais escolas técnicas, a ampliação dos cursos profissionalizantes, o melhoramento do Ensino Médio e das universidades, o aprimoramento dos centros científicos e técnicos de nível superior e o aceleração da inclusão digital.

4.5 Os retrocessos no processo de democratização da educação no governo Temer

Desde o golpe parlamentar e empresarial de 2016¹¹, o governo Temer se aproximou paulatinamente do setor privado mercantil na criação de políticas educacionais, no Brasil, aprofundando a naturalização da incorporação da associação entre os setores público e o privado. Isso pode ser observado através das evidências do redimensionamento de políticas governamentais a partir do Ministério da Educação, da Base Nacional Comum Curricular, da ação da Conferência Nacional de Educação – CONAE e do Fórum Nacional de Educação. Pesquisas nos mostram (cf. BERNARDI, UCZAK, ROSSI, 2015; BOITO JR, 2016; CARA, 2017; JULIÃO, 2016; BERNARDI, 2018; AMARAL, 2016; FRIGOTTO; 2018) que esse governo foi aliado e apoiado pelo setor privado mercantil com o qual articulou propostas, ampliando a ação do mercado na educação pública brasileira, tanto na proposição quanto na implantação de políticas, e, ao mesmo tempo, tomou medidas que reduziram, consideravelmente, os processos de participação e de democratização da educação.

A partir do “golpe parlamentar e empresarial que aprovou o impeachment” (JULIÃO, 2016, p.52) da presidenta eleita Dilma Rousseff, em agosto de 2016, orquestrado por uma parte da sociedade conservadora que colocou em risco conquistas históricas das classes populares e trabalhadoras, houve também uma mitigação do sentido democrático-participativo das políticas educacionais e aprofundou a relação com o setor privado mercantil.

Conforme Boito Jr. (2016), a ampliação da ação do mercado na educação pública brasileira derivou de uma luta de projetos, em que vemos o conflito entre neoliberais e desenvolvimentistas. Conforme o autor, os liberais são os “defensores do livre jogo das forças do mercado e críticos do intervencionismo estatal; os segundos, partidários da intervenção do Estado na economia para estimular o crescimento econômico”. (Idem, p. 19).

A história da educação brasileira nos mostra que a luta em defesa da educação pública sempre esteve presente na pauta de movimentos sociais, tanto de

¹¹ Entendemos que o golpe de 2016 foi orquestrado pelos setores empresariais, em conjunto com algumas bancadas parlamentares liberais e conservadoras, usando o sistema judiciário para legitimação da ação.

movimentos sindicais quanto de organizações estudantis e organizações sociais diversas, em formas também diversificadas de resistência ao projeto educativo burguês a serviço do capital. Dessas lutas, resultaram diversas conquistas na garantia de educação pública que ampliaram o acesso à educação básica às classes menos favorecidas, ainda que marcadas pelas contradições das políticas sociais do Estado capitalista.

Devemos atentar para o fato de que diversas políticas educacionais em curso são fruto de muita luta dos movimentos organizados e participativos ao longo das últimas décadas. Quando se percebem rápidas alterações no curso das mesmas, há que se atentar para a redução dos processos democráticos e para a intensificação da influência dos empresários na parceria com o governo, transformando o direito à educação num produto ofertado ao público pelo setor privado também.

Precisamos, então, ponderar sobre os interesses que a classe mercantil (que apoiou o golpe e a interrupção do estado democrático no país) tem na disputa de projeto societário que vem sendo construída desde o governo Temer. O crescimento de parcerias público-privadas materializa as novas formas de relação e a naturalização da gradativa substituição do direito à educação pela oferta de produtos educacionais aos consumidores.

Para Cara (2017, s/p.), no campo educacional, o governo Temer significou:

(...) a ascensão da agenda da privatização, o desmonte das leis educacionais como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a desconstrução da educação infantil, a prevalência da agenda de reforma empresarial e o descumprimento do PNE. Para sintetizar, é a reforma do ensino médio com o apoio tácito a iniciativas antipedagógicas e antidemocráticas como o Escola Sem Partido.

O autor refere-se à proposta de congelamento de investimentos em políticas sociais por 20 anos, estabelecida pela Emenda Constitucional 95, de dezembro de 2016, que inviabiliza o cumprimento das metas do PNE e leva ao esvaziamento de políticas inclusivas como o Fies, o ProUni, a expansão das universidades federais, e também para a imposição de um viés privatizante.

4.5.1 A mitigação das políticas públicas de combate à fome pós Golpe de 2016 e o aumento da Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN)

O surgimento da Covid-19 no Brasil escancarou ainda mais a enorme discrepância entre diferentes realidades sociais que coexistem no país, reacendendo as discussões acerca da segurança alimentar e nutricional, à semelhança do que vem acontecendo em outros países que enfrentam a mesma situação de pandemia.

Como foi tratado na primeira seção deste trabalho, ao longo das últimas duas décadas, diversas políticas públicas foram criadas para a saída do Brasil do Mapa da Fome e também para a diminuição dos riscos para a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Uma delas é o Programa Bolsa Família (PBF) e como desiderato deste macroprograma, temos o PNAE, como um programa específico para destinar verbas federais para a implementação da merenda escolar (ou seja, ajudar no combate a fome em ambiente escolar).

Segundo Vasconcelos (2008), a prevalência de subnutrição reduziu de 11,9% no período 1999-2001 para menos de 2,5% no período 2008-2010. Este autor reconhece, ainda, no período, um conjunto de políticas, de programas e de ações que, mesmo não tendo a mesma cobertura do PBF, foram relevantes para promover a redução da pobreza, da fome e da ISAN, no Brasil. Contudo, as políticas sociais com impacto na renda, na pobreza, e na SAN dos brasileiros perderam força desde 2016, com a ascensão de Michel Temer à Presidência da República.

Conta-se com o desmonte, iniciado em 2016, do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, criado em 2006, especialmente pela redução de recursos e da cobertura de programas estruturantes, como o programa de transferência de renda (Programa Bolsa Família), o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, os Programas de incentivo à agricultura familiar, o Programa Água para todos, e pela extinção do Ministério de Desenvolvimento Agrário, além do ato simbólico de retirar o termo *Combate à Fome* do nome do Ministério de Desenvolvimento Social, dentre outros. A aprovação da emenda constitucional 95, em 2016, que congelou os gastos públicos por 20 anos, integra fortemente este cenário (SANTARELLI, M. et al., 2017).

Neste contexto, o governo neoliberal, eleito em 2018, alavancou consideravelmente, os péssimos resultados dos indicadores sociais, como o incremento significativo do número de pessoas em situação de extrema pobreza¹². Registra-se que um dos primeiros atos do governo do presidente Bolsonaro foi a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), uma instância consultiva da Presidência da República com expressiva participação da sociedade civil organizada, por isso mesmo, caixa de ressonância de demandas da sociedade, estratégica na agenda de construção das políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

A pandemia da Covid-19 tem profunda relação com o agravamento da fome no Brasil e no mundo. Esses fenômenos juntos, formam uma grande tragédia humanitária. As ações como quarentena e confinamento social para salvar vidas devem se sobrepor aos interesses do grande capital que busca privilegiar a economia. Esse último propósito pode elevar, assustadoramente, o número de óbitos, promover a expansão descontrolada da pandemia e o colapso total dos serviços de saúde no país. Ao conceber como fundamento os princípios do direito à vida seguindo orientações das ciências da saúde, econômicas, sociais e da OMS, deve-se essencialmente proteger vidas controlando, simultaneamente, a pandemia e os efeitos perversos aos famintos, por meio sustentável com a garantia de renda cidadã para todas as populações vulneráveis.

Segundo Maluf (2020), o contexto atual da pandemia provocada pelo novo coronavírus representa uma ameaça para SAN dos indivíduos, especialmente para os mais vulneráveis (população economicamente ativa sem emprego ou trabalhadores com ocupação precária, moradores das periferias, em particular, negros e pardos, população em situação de rua, famílias rurais com acesso precário à terra e outros recursos, comunidades quilombolas e povos indígenas).

Ou seja, para além do problema sanitário, a nova doença reflete consequências sociais graves, com acentuação da miséria e da fome. Cada vez mais fica evidente

¹² Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Extrema pobreza atinge 13,5 milhões de pessoas e chega ao maior nível em 7 anos. Agência de Notícias. IBGE [Internet]. [cited 2020 Jun 19], disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/25882-extrema-pobreza-atinge-13-5-milhoes-de-pessoas-e-chega-ao-maior-nivel-em-7-anos>> acesso em 06 de set de 2021.

que as piores consequências dessa pandemia estão ocorrendo nas pessoas que já estavam em risco e em situação de vulnerabilidade antes de o vírus surgir no país, evidenciando ainda mais as desigualdades sociais, étnico-raciais e de gênero.

A redução do poder de compra das famílias e a alta nos preços dos alimentos nos últimos anos foram os principais fatores que levaram a retrações importantes no consumo alimentar, particularmente de alimentos nutricionalmente mais saudáveis. Tudo isso em meio a ambientes alimentares agressivos, repletos de alimentos ultraprocessados (de fácil acesso e baixo custo), agravando, assim, a situação de Insegurança Alimentar e Nutricional (ISAN) entre os mais vulneráveis. Neste contexto, ressaltar-se que o desmonte das políticas públicas e do CONSEA expõe, na pandemia da Covid-19, a omissão do Estado na redução de desigualdades e no enfrentamento da insegurança alimentar e nutricional no Brasil e pode deixar as pessoas/famílias – já expostos às privações alimentares – mais vulneráveis à fome antes do início desse cenário epidemiológico.

No Brasil, a Covid-19 chegou a um momento de desmonte das políticas públicas (do sistema de saúde, de segurança alimentar e nutricional e de proteção social, entre outras) tanto do ponto de vista orçamentário, quanto do ponto de vista institucional. Esse contexto de desmantelamento das políticas, sobretudo aquelas voltadas ao combate da fome, ou seja, as políticas de segurança alimentar e nutricional, contribui ainda mais para a situação de vulnerabilidade do brasileiro diante dessa pandemia.

Dentre programas existentes na agenda pública como forma de amenizar as consequências da fome, destaca-se o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Nesse sentido, a alimentação escolar brasileira cumpre um papel de proteção social, ao proporcionar a redução da fome e contribuir no crescimento e desenvolvimento biopsicossocial, na aprendizagem, no rendimento escolar, bem como colaborar na formação de práticas alimentares saudáveis, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as necessidades nutricionais dos estudantes no período em que permanecem na escola.

4.6 Os vieses neoliberal, tecnicista e mercadológico da educação implantados no governo Bolsonaro

O golpe de 2016 culminou com sua saída da Presidenta Dilma do cargo, produziu uma ruptura no avanço das políticas educacionais, pois a maioria dos projetos foram sendo destituídos tanto no governo Temer quanto no governo Bolsonaro.

Dessa forma, recuperar a memória, ainda que breve, das lutas e resistências em defesa da educação pública, assume grande significado político-pedagógico neste tempo de ofensiva ultraconservadora, em que ideias retrógradas se apresentam como novas interpretações da realidade social e novos atores políticos vão se constituindo com velhos discursos apresentados como novos e como solução para a crise econômica, cultural e moral em que se insere a nação brasileira.

As forças conservadoras que foram ganhando espaço político no Brasil na última década culminaram com o governo ultraconservador de Jair Bolsonaro na Presidência da República, eleito em outubro de 2018. No curso desse movimento, partidos de esquerda, sindicatos, movimentos sociais e a escola pública, gratuita, laica e democrática se tornaram objeto de ataques. Professores foram alçados a inimigos do Estado e da Família, acusados de doutrinação ideológica.

O contexto é de desmonte da escola pública, tanto pela via do corte de recursos financeiros quanto pela destituição da função social da escola, reduzida a instrução técnica, conforme corrobora os estudos feitos por Ferreira et al. (2020, p.318):

O ano de 2019 apresentou-se para o Brasil, na esfera da política educacional, como um ano de retrocessos, marcado pela tentativa de imposição de uma agenda educacional ultraconservadora e fundamentalista religiosa que se contrapõe aos princípios constitucionais da liberdade, da democracia e dos direitos sociais. A agenda conservadora para a educação que vem sendo implementada pelo atual governo à frente da Presidência da República, já estava delineada no “Plano de Governo” apresentado pelo atual presidente da República durante a campanha: (1) inverter as prioridades, de modo a investir menos em educação superior e investir mais em educação básica e no ensino técnico; (2) expurgar a filosofia de Paulo Freire das escolas; (3) priorizar Matemática, Ciências e Português, sem doutrinação e sexualização precoce; (4) a educação a distância como estratégia para a educação nas áreas rurais.

Como se percebe a conquista histórica da classe trabalhadora que é o direito à educação se encontra ameaçado. A Ciência e as Universidades são atacadas e subjugadas ao fundamentalismo religioso.

Observa-se um movimento em curso de uma política educacional de desconstrução da educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada; uma política educacional de caráter ultraconservador comprometida com interesses do grande capital e de grupos religiosos fundamentalistas interessados em um Estado sob o comando da Religião, como bem asseveram Ferreira et al. (2020, p.319):

Observa-se que os mais importantes programas do governo Bolsonaro têm em comum o aspecto ideológico: desconstruir a pseudo ideologia de esquerda presentes nas escolas e intensificar a ideologia da direita. Todas essas ações visam a um maior controle da formação dos(as) alunos(as), de modo a controlar o conteúdo a ser ensinado e evitar a análise crítica da realidade. Propostas como o Projeto Escola Sem Partido e o Homeschooling são claras expressões da tentativa de promover uma formação tecnicista, pretensamente neutra, desprovida de conteúdo político e da liberdade de expressão que caracterizam a formação de pessoas críticas com capacidade de análise da realidade e tomadas de decisão autônomas. Sustentado em um discurso neoconservador e ultraliberal, o Homeschooling visa, por um lado, destituir o papel do Estado na oferta da educação e, por outro, afirmar o patriarcado na definição da família tradicional.

Diante desse cenário, identificar e compreender a luta em defesa da educação pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada assume um grande significado político-ideológico. O que alimenta as esperanças da classe trabalhadora é que existem as contradições inerentes a toda realidade, o que abre espaço para o acirramento das mesmas no contexto da política educacional do atual governo federal, as quais podem favorecer a luta organizada da classe trabalhadora em defesa do seu projeto educativo.

Portanto, se coloca para a classe trabalhadora a tarefa de analisar o projeto educativo do governo Bolsonaro em suas diversas composições e contradições, a fim de se organizar de forma consistente a luta em defesa da educação pública. Diante de um projeto de educação de caráter ultraconservador, fundamentalista e reacionário, se coloca, imperativamente, a necessidade do acirramento da luta em defesa do projeto educativo da classe trabalhadora, a qual envolve o combate a todas as formas cerceamento da liberdade e a mercantilização da educação.

4.7 O PNAE e a Covid-19: as normas que regulamentaram a execução do programa no período pandêmico

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre casos de pneumonia na cidade de Wuhan, na China, causados por um novo vírus. Poucos dias depois, a OMS declarou que o surto do coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. Com o alerta da OMS, o Ministério da Saúde do Brasil definiu uma série de medidas a serem adotadas para o combate ao coronavírus.

Em poucos meses, o mundo se deparou com uma pandemia global, causado pelo novo tipo de coronavírus (Covid-19). A proliferação da doença em escala global trouxe inúmeros problemas para a sociedade, causando perdas de vidas humanas, o colapso do sistema de saúde e abalando de forma significativas todas as economias, inclusive dos mais países mais ricos, como os Estados Unidos da América e aqueles integrantes da União Europeia.

Por se tratar de um novo vírus, sem que houvesse à época vacina ou medicamento para preveni-lo e tratá-lo, respectivamente, a resposta mais eficaz a tal situação defendida pelas autoridades sanitárias de todo o mundo e adotada pela imensa maioria dos governos mundiais foi o isolamento social, em diversos graus possíveis, dependendo do nível de gravidade da pandemia. Tal medida demandou ao menos a paralisação de atividades que repercutiam em aglomerações, como eventos culturais, sala de aulas e o fechamento de atividades econômicas não essenciais. Sem o isolamento, o vírus afetaria muito mais pessoas e seu nível de letalidade aumentaria exponencialmente.

A pandemia de Covid-19, assim como as medidas de isolamento e distanciamento social, jogou luz sobre nossas contradições e desigualdades já pré-existentes. A legião de trabalhadores informais ganhou visibilidade com os 107 milhões de pedidos de auxílio emergencial (MÁXIMO, 2020). O espriamento da contaminação, do adoecimento e dos óbitos rumo às periferias dos grandes centros urbanos (STEVANIM, 2020) demonstrou a ineficácia da exigência de isolamento

social diante da ausência de políticas públicas efetivas que garantissem a urgência da sobrevivência imediata.

Cumprе salientar que a medida fundamental de isolamento físico tomada pelas autoridades sanitárias internacionais para conter o avanço da pandemia de Covid-19 traz consequências no campo econômico e social. Dentre elas se destaca o aumento da miséria e da fome, comprometendo a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

É, portanto, no marco dessas fragilidades estruturais decorrentes não somente da pandemia da Covid-19, mas também de um conjunto de mudanças disseminadas sob a batuta neoliberal no Brasil desde o golpe de 2016, que passamos a analisar a importância das políticas públicas de combate à fome, em especial o PNAE e as normas que regulamentaram sua implementação no período pandêmico.

Com isso, reforça-se a importância da sociedade civil organizada em defesa das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, em especial no apoio do programa de alimentação escolar, bem como no papel do Estado como protagonista do combate à fome e da redução da miséria no país, assumindo o fortalecimento das políticas sociais existentes.

É importante enfatizar a contribuição do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE na garantia da segurança alimentar e nutricional dos estudantes brasileiros no período da pandemia da Covid-19. A alimentação escolar (como foi salientado anteriormente) é um potencial para manutenção da segurança alimentar dos milhares de estudantes beneficiários. No contexto da pandemia, o programa de alimentação escolar apresentou mudanças na sua legislação como resposta às adaptações na sua operacionalização.

Em decorrência da pandemia no Brasil, todos os estados do país adotaram medidas de distanciamento físico e quarentena para combater a proliferação da doença, impactando no fechamento das escolas. A interrupção da alimentação escolar nesse período, em que não houve uma programação ou um preparo, iria colocar muitas crianças e jovens em situação de insegurança alimentar.

Diante disso, o PNAE apresentou mudanças na sua legislação como resposta às adaptações na sua forma operacionalização e manutenção da SAN dos usuários. Para manter a política de isolamento e os estudantes em casa com menores prejuízos

à alimentação, apenas depois de quase um mês de fechamento das escolas, o Governo Federal sancionou a Lei n.º 13.987/2020.

A Lei n.º 13.987/2020 acrescentou o art. 21-A na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, reconhecida como o marco legal da alimentação escolar no país (como fora no tópico anterior demonstrado). Esse novo artigo autorizou, em caráter excepcional, no período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, que estados e municípios distribuíssem gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica, tendo a seguinte redação:

Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do PNAE.

Com essa nova Lei que permite o redirecionamento dos gêneros alimentícios das escolas para as famílias das crianças e adolescentes matriculados em instituições de ensino públicas, o Ministério da Educação publicou a Resolução CD/FNDE nº 2/2020, de 9 de abril de 2020, com as diretrizes sobre a forma como o redirecionamento dos alimentos deveria ser feito pelas Entidades Executoras do Programa.

Para além da normatização, o Ministério da Educação, por meio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal com a prerrogativa de gerenciar o PNAE em âmbito nacional, e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, por meio da Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo, produziram e divulgaram um manual com orientações para a execução do PNAE durante a pandemia. O material trata da organização necessária para que os gêneros alimentícios sejam distribuídos às famílias dos estudantes matriculados na rede pública de ensino.

As entidades executoras locais têm realizado estratégias para a continuidade do programa, sendo na forma de distribuição de kit de alimentos ou refeições e/ou a

transferência dos recursos financeiros para as famílias das crianças e adolescentes ausentes da escola.

A iniciativa é significativa, uma vez que garante a manutenção da distribuição dos alimentos para as famílias dos estudantes, protegendo da insegurança alimentar e nutricional. Entretanto, algumas limitações precisam ser refletidas nesse processo, quanto à quantidade e à qualidade nutricional dos gêneros alimentícios distribuídos por estados e municípios ou adquiridos pelas famílias dos estudantes.

Os kits de alimentos devem ser definidos pela equipe de nutrição e conter a quantidade adequada à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade. Porém, ao ser entregue à família, provavelmente esses alimentos serão compartilhados, o que reduzirá a quantidade de alimentos ingerida pelos escolares.

A outra situação a ser refletida é quanto à qualidade nutricional desses kits de alimentos. A normatização atual do PNAE estabelece que produtos alimentícios oferecidos devem estar baseados em alimentos *in natura* ou minimamente processados, de modo a respeitar as necessidades nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura alimentar da localidade, além de se pautar na sustentabilidade, sazonalidade e diversificação agrícola da região e na promoção da alimentação adequada e saudável.

Para o período de pandemia, o FNDE teve o cuidado de ressaltar nas normativas que os kits devem seguir as determinações da legislação do PNAE no que se refere à qualidade nutricional, bem como a manutenção do fornecimento de frutas e de hortaliças *in natura* e a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Porém, no contexto da pandemia, é ainda mais necessário o estímulo do FNDE quanto à prática dessa orientação por estados e municípios.

O PNAE é um elemento de fortalecimento e garantia de renda para os agricultores familiares, além de promover uma alimentação adequada e saudável para os estudantes em suas casas. A articulação entre as políticas de educação e de agricultura para entrega dos kits de alimentos para os estudantes é uma estratégia importante para reduzir os impactos negativos da pandemia tanto na alimentação escolar quanto na agricultura familiar.

É importante frisar que a legislação do PNAE para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 não é exigência, e sim uma recomendação aos gestores municipais e estaduais, muito embora o programa tenha caráter universal. Dessa forma, a esfera federal, juntamente com a sociedade civil organizada, deve mobilizar para que esses gestores realizem as inovações necessárias e venham a aderir a essa lei, operacionalizando o acesso desses alimentos para 100% das famílias dos estudantes, reduzindo o impacto da insegurança alimentar e nutricional e trazendo auxílio para as famílias mais vulneráveis que não podem adquirir outro tipo de alimentação.

O PNAE apresenta diversas potências nos programas existentes na agenda pública como forma de amenizar as consequências da fome, sugerindo-se também adaptações em sua implantação no contexto da pandemia.

Sendo assim, o PNAE tem o papel de um dos grandes protagonistas do combate à fome e redução da miséria no país, assumindo o fortalecimento das políticas sociais existentes, especialmente nesse período pandêmico de acentuação da insegurança alimentar.

5 INSTRUMENTOS DE ANÁLISE E COMPREENSÃO DOS PROCESSOS DISCURSIVOS

Mediante os fundamentos teórico-metodológicos da Análise do Discurso (doravante AD) fundada por Michel Pêcheux, ancorada no materialismo histórico-dialético, procuraremos transpassar a aparente homogeneidade do discurso das atuais normas que autorizaram e regulamentaram a entrega dos kits de alimentação comprados com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), durante o período pandêmico da Covid-19, para compreender as formações discursivas, os ditos e não ditos, bem como os silenciamentos que funcionam na ideologia manipulativa e de controle materializados no texto.

Intentamos, a partir do *corpus* que forma a nossa materialidade discursiva (composta da Lei n.º 13.987/20, da Resolução n. 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE, confeccionados no período da pandemia), fazer alguns recortes epistemológicos, dando origem a sequências discursivas (SDs) que serão os lugares de análises e de compreensão de sentidos e posições ideológicas.

Essa análise, sob a égide da AD, possibilita contribuições significativas, no sentido de retirar o véu da aparente tranquilidade que há no discurso apresentado pelo Estado, especialmente, acerca de algo tão relevante como a merenda escolar. Filiamo-nos, então, à linha francesa de Análise de Discurso (AD) fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux (2009). Vejamos seu recorte epistemológico, a fim de lançar luzes por meio das quais pretendemos observar nosso objeto de estudo.

Procuraremos abordar os conceitos mais pertinentes para a compreensão da abordagem teórico-metodológica da Análise do Discurso elaborada por Pêcheux, que são imprescindíveis para a análise.

O conceito de discurso pecheutiano é constituído a partir de uma rediscussão da dicotomia saussureana língua/fala. Para Pêcheux (2009), entre a *universalidade* da língua de uma comunidade e a *individualidade* do indivíduo falante, há o nível da *particularidade*, que corresponde ao discurso. Essa particularidade é determinada pelos interesses que se confrontam na luta ideológica de classes.

Fundada num contexto de evolução das teorias linguísticas e de transformações no campo político, na França, a AD é pensada para se constituir, ao mesmo tempo como intervenção política e científica,

consolidando uma teoria marxista do discurso. (FLORENCIO et al., 2016, p. 26)

A AD pecheutiana é integrante de um referencial teórico metodológico que circunda com o materialismo histórico-dialético, concebido por Marx (1996), cuja consolidação do quadro epistemológico está ancorada na luta de classes. O que a Análise do Discurso procura dar a conhecer é o caráter histórico do discurso, que articula o linguístico com o social, a partir das condições de produção de um enunciado. Sendo necessário observar outras dimensões, como as instituições em que o discurso é produzido, os embates históricos e sociais que demarcam os discursos, como bem esclarece Cavalcante (2005, p. 131):

Das diversas categorias presentes na reprodução do ser social, nos deteremos com uma maior atenção, na linguagem, mais precisamente, no discurso objetivado no texto em análise, pois é, no discurso materializado no texto escrito, que encontraremos os sentidos ideológicos e o lugar social do enunciante.

Seguindo o processo de elaboração do conceito de discurso, ele se apropria de algumas categorias do materialismo histórico-dialético, entre as quais a mais importante é a noção de ideologia. O discurso supõe o sistema significante, mas em relação dinâmica com a exterioridade. Essa relação é fundamental em AD, já que segundo Orlandi (1994, p. 52), “sem história não há sentido”. Graças à inscrição da história na língua é que a língua significa. Da mesma forma, não há discurso sem sujeito como não há sujeito sem ideologia. Como afirma Pêcheux (2009), o efeito ideológico elementar é o que constitui o sentido e o sujeito como evidências. Esse efeito leva à ilusão de que o sentido é colado à palavra como uma literalidade que lhe é essencial, sem levar em conta as determinações históricas.

Portanto, ao compreender a língua sob a perspectiva do materialismo histórico-dialético, defendemos que ela deve ser entendida dentro da sua processualidade histórica, não apenas através do dado empírico. Segundo Florêncio et al. (2009, p. 42),

[...] no caso particular da AD francesa pecheutiana, sua filiação ao materialismo histórico-dialético deve levar seus pesquisadores a buscarem o discurso em sua processualidade histórica. Isto significa que o analista não pode se restringir apenas à materialidade empírica do discurso e nem tomar ideias abstratas que circulam nas sociabilidades. Mas tem que tratar os

discursos como prática de sujeitos no seu fazer histórico-discursivo, buscando a posição do sujeito discursivo, pois, para esse método.

As palavras estão carregadas do imaginário e do simbólico, quer dizer, as palavras possuem uma memória, uma história. E é a historicidade das palavras que faz sentido. E por serem carregados de história, os sentidos das palavras sempre podem ser outros, pois a história se atualiza a todo momento implicada no sujeito (ORLANDI, 2003).

Tendo esse sujeito e sua materialidade histórica como fundantes para a AD, categorias como interdiscurso, formações ideológicas e discursivas, ditos, não-ditos, efeitos de sentidos e silenciamentos (PÊCHEUX, 2009; ORLANDI, 1994, 2004, 2015; MAGALHÃES, 2005; FLORENCIO et al., 2009), serão de alta relevância no funcionamento discursivo e de um lugar social de poder, Estado e Políticas Públicas Educacionais que aqui estamos a propor.

Inegavelmente, todo discurso corresponde a uma tomada de posição que se inscreve no âmbito dos enfrentamentos ideológicos de classes. Assim, no campo da produção acadêmica de conhecimento, também há [necessariamente] posicionamentos e filiações, como regiões teóricas que se relacionam com o poder.

Sendo assim, analisaremos alguns recortes extraídos de documentos (as normas que modificaram a Lei do PNAE para autorizar a entrega dos kits de alimentação escolar em período pandêmico), utilizando as categorias que servem de instrumentos para a análise e a compreensão dos processos discursivos.

Preconizando um quadro teórico que alie o linguístico e o sócio-histórico, apresentamos a concepção do discurso, no sentido de identificar as condições e os lugares de sua produção. Esses discursos poderão apontar as Formações Ideológicas e as Formações Discursivas que atravessam os sentidos das normas que regulamentaram a Merenda Escolar diante das mudanças ocorridas na educação, decorrentes da pandemia da Covid-19 (Lei n. 13.987/20, Resolução n. 02/2020 do FNDE e a Cartilha de orientação para execução do PNAE no período pandêmico).

O referencial teórico-metodológico utilizado e as condições de produção do “dizer” são partes constitutivas desse “dizer”, visto que é importante compreender quem está falando, para quem está falando, o que está falando, em que situação, de que lugar da sociedade está falando. Os processos constitutivos da linguagem são

entendidos em sua dimensão histórico-social, e é através do discurso que se dá a constatação do modo social da produção da linguagem e da produção dos sentidos.

Analisaremos, então, esses silenciamentos, os ditos, os não ditos e as condições de produção do discurso. Concebemos que esse discurso está inscrito em situações determinadas (especificadamente as decorrentes da pandemia da COVID-19) e que são produzidas em sociedade, em um determinado momento histórico, atravessados por outros discursos.

Trabalhamos com o discurso materializado nas normas supracitadas e buscamos compreendê-lo através da Análise do Discurso, conforme os pressupostos teóricos de Pêcheux (2009), Courtine (2006), Orlandi (2007a), Zandwais (2011), Indursky (1997), Magalhães (2007), Cavalcante (2007), Florêncio (2007), Melo (2011), Silva Sobrinho (2007) e outros teóricos que trabalham com esse referencial. A Análise do Discurso pecheutiana constitui-se, assim, como teoria crítica da linguagem e vai teorizar sobre a determinação histórica do processo de produção de sentidos. Assenta-se em três conceitos nucleares sujeito, história e ideologia e eleger o discurso como seu objeto de estudo.

5.1 Sujeito, ideologia e discurso

Uma das mais importantes noções em AD é a que Michel Pêcheux conceituou de *Efeito Münchhausen*. Pêcheux, para exemplificar a questão da “evidência” de que o sujeito se constitui por ele mesmo, se utiliza de uma lenda que conta sobre um determinado barão de nome *Münchhausen* “que se elevava nos ares, puxando-se pelos próprios cabelos.” (2009, p. 144). O *Efeito Münchhausen* trata da ilusão de que o sujeito é constituído enquanto tal por ele mesmo; enquanto que, de fato, ele é constituído pelo outro/Outro. É daí que surge o que Pêcheux chama de “o efeito ideológico elementar” (PÊCHEUX, 2009, p. 139) que faz com que os discursos, inclusive os científicos, produzam o efeito de serem verdades objetivas, verdades evidentes, pois para este mesmo autor, o caráter comum da ideologia e do inconsciente “é o de dissimular sua própria existência no interior mesmo de seu funcionamento, produzindo um tecido de evidências “subjetivas” (*ibidem*) que constituem o sujeito. Assim, a proposta do fundador da AD foi construir uma teoria não subjetiva da subjetividade, na qual postula que o sujeito não pode se eximir da

ideologia, enquanto discursiva, quando com ela se identifica. Florêncio et al. (2009, p. 53) coadunam com o que postulamos, quando afirmam:

É esse sujeito determinado pelas relações de classe de seu tempo, interpelado pela ideologia e atravessado pelo inconsciente que Pêcheux traz para os estudos linguísticos, isto é uma subjetividade objetivada, passível de ser compreendida cientificamente (2009, p.53).

A enunciação do discurso novo não é possível, senão, dentro de um processo de ressignificação do discurso que existe. O sujeito enuncia-se nos lugares sociais, atravessado pela ideologia. Na perspectiva teórico-metodológica que desenvolvemos este trabalho, é possível identificar a posição ideológica do sujeito, a partir do lugar com o qual ele se identifica e se constitui externando suas posições. Nesse lugar, com o qual o sujeito se identifica, onde ele se enuncia, é que se podem reconhecer as Formações Ideológicas e Discursivas. É na Formação Ideológica e na Formação Discursiva que se constituem os sentidos das palavras.

É o que assevera Cavalcante (2005, p. 21):

O sentido das palavras não pertence à própria palavra, não é dado diretamente em sua relação com a 'literalidade do significante'; ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sóciohistórico, no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas.

Todo discurso é, na sua complexidade, ideológico. Quando a sociedade o produz, o faz de um lugar social, repleto de manifestações e sentidos, permeados por uma perspectiva ideológica. O discurso é a conexão entre o sujeito e o processo de produção e reprodução de vida de uma comunidade, em um determinado momento histórico. Isso pressupõe levar em consideração as relações sociais e a luta de classes, o embate entre a classe dominante e a classe dos trabalhadores, assim como as condições materiais específicas que possibilitaram a produção do discurso em qualquer meio. Dessa forma, partimos da compreensão de que o discurso é prática social, e, assim sendo, conforme Cavalcante (2007, p. 48), coloca em ação “formas específicas de ideologia, como por exemplo, a Política, os Meios de comunicação, o Direito, a Educação”.

A palavra, nesse sentido, pode ser utilizada enquanto fenômeno ideológico, um signo, e devido a sua constituição pode preencher qualquer função ideológica que monta e remonta significados que transformam as interações sociais. São movimentos que expressam as relações sociais e transformam para significar e dar significado a tudo que tenha um sentido para o homem.

Na sua composição etimológica, a palavra discurso tem em si o sentido de curso, percurso, movimento. Isso por si só, não explica a dimensão que o termo ocupa nos estudos desenvolvidos por diversas vertentes do campo do conhecimento. Maldidier (2003, p. 15), acerca do que vem a ser discurso em Pêcheux, afirmou é “um verdadeiro nó”. Assim o discurso é o lugar de intersecção entre a língua, a história e o sujeito.

É importante reconhecer que Pêcheux (2009), apesar de partir da perspectiva de ideologia, cunhada por Althusser, que foca no funcionamento dos Aparelhos Ideológicos de Estado, irrompe e amplia sua compreensão acerca do funcionamento das ideologias por meio das formas específicas de realização. No tocante ao funcionamento das formas ideológicas não é prudente deixar de explicitar, mesmo que de forma breve, outra questão ligada à ideologia. Estamos nos referindo ao atravessamento do inconsciente na teoria da análise do discurso (questão tão sensível e alvo de dissensos teóricos).

Esse atravessamento se constitui a partir de dois conceitos caros à teoria de Pêcheux (2009): trata-se dos esquecimentos 1 e 2. O esquecimento 1 é o efeito do ideológico do inconsciente, condição para a identidade do sujeito. Trata-se da sensação de se estar na origem do dizer. O esquecimento 2 o efeito é outro. O sujeito crê que pode controlar o seu dizer. O efeito se dá pela impressão que se tem do controle do que é dito.

É essencial compreender o sujeito na sua relação com o contínuo processo histórico. Dessa forma, deve-se afastar do marxismo althusseriano, em que a Análise do Discurso ficou comprometida com a abordagem estruturalista – enraizada na concepção das impossibilidades de atuação do sujeito, identificando-o como sujeito assujeitado. O sujeito do discurso é constituído pela práxis social. Práxis enquanto atividade de sujeitos, entre sujeitos, relações do meio, de tensões que transformam o mundo, responsáveis pela diferenciação dos homens aos demais seres vivos.

Mesmo citando Althusser abundantemente em sua teorização, Pêcheux vai para além da discussão trazida por Althusser sobre a reprodução da ideologia. Pêcheux avança para a “reprodução-transformação”, ou seja, para ele, mesmo o indivíduo sendo interpelado pela ideologia, esse processo não ocorre sem resistências, pois há falhas, isto é, o sujeito sempre possui alternativas, podendo se identificar com outra ideologia.

A forma-sujeito do discurso foi teorizada por Althusser e aprimorada por Pêcheux. Este (2014, p.154) ao citar Althusser afirmando que “todo indivíduo humano, isto é, social, só pode ser agente de uma prática se se revestir da forma de sujeito”. A “forma-sujeito” é a forma da existência histórica dos indivíduos, agentes das práticas sociais. É desse modo que, nas relações histórico-sociais que o sujeito do discurso se constitui e também produz os discursos.

Nesse sentido, entendemos o discurso enquanto práxis. Segundo Cavalcante (2007, p. 35), “sendo produzido socialmente, em um determinado momento histórico, para responder às necessidades postas nas relações entre os homens para a produção e reprodução de sua existência”. Ou seja, enquanto um processo dinâmico e concreto das relações entre os diversos sujeitos sociais em diferentes lugares e tempos históricos. Nesta conjuntura, é importante salientar que:

A análise será, portanto, iluminada por uma compreensão histórico-ontológica, em que a totalidade social é constituída por um complexo de complexos, ou seja, as categorias sociais como: a educação, a linguagem, o direito, a arte, entre outras, têm uma autonomia relativa em relação ao momento fundante do ser social que é o trabalho. Nesse caso, é de fundamental importância para a compreensão da realidade, apreender as categorias de análise, enquanto forma de ser ou de existir, visto que essas categorias se relacionam dialeticamente entre si. Nessa processualidade dos movimentos categoriais, há um movimento contraditório e complexo, tanto em seu interior, como na relação entre eles. Esse processo compreende, assim, a totalidade social. (CAVALCANTE, 2005, p. 131)

Assim, a compreensão das relações de produção, com suas contradições de interesses de classes, seus conflitos, suas demandas e necessidades históricas, é imprescindível para acessar a determinação histórica do discurso contido em qualquer que seja a materialidade discursiva. A produção do discurso se faz em um momento histórico, com o intuito de responder às demandas presentes nas relações entre os seres humanos, com o desígnio de produzir e de reproduzir a sua existência, levando

o contexto histórico e ideológico dessas relações, impedindo que o discurso seja neutro, considerando que, ao produzi-lo, o sujeito o faz de um lugar na sociedade, de uma perspectiva ideológica presente naquele momento sócio-histórico.

5.2 Condições de Produção do Discurso (CPD)

Ao optar pelo discurso como objeto de estudo, Pêcheux (1995) considera que são as determinações sociais, políticas e econômicas que incidem sobre o discurso assentado nas relações sociais nas quais o sujeito está incluído. Assim, o que interessa não é o que uma palavra ou expressão significa, mas como funciona o discurso a partir de uma conjuntura sócio-histórica determinada (PÊCHEUX, 1995).

Magalhães (2005, p.26) explica que o discurso, “se configura na articulação de seus conceitos primordiais, que fazem a relação dialética entre história e língua, a partir de uma subjetividade socialmente posta”. De acordo com Pêcheux (2009, p.56), “todo discurso é índice potencial de uma agitação nas filiações sociohistóricas”. Já Ferreira (2003, p.13) afirma que, “É no discurso, precisamente, que se encontram, se intrinam e se confundem, como um verdadeiro nó, as questões relativas à língua, à histórica e ao sujeito”, e para Silva Sobrinho (2007, p.40), “trata-se de uma prática regulada pela ordem da língua e da história”.

Entendemos que a categoria condições de produção do discurso remete a uma articulação entre sujeito, enunciado e mundo. Nesse sentido, como afirma Zandwais (2009, p. 22) “o conceito de condições de produção tomado do materialismo histórico [...] viria a criar as condições para inscrever, de modo concreto, a história na ordem do discurso e o discurso no campo da práxis.” As condições de produção trazem à tona para o analista as relações de força, que estão imbricadas no modo de produção e nas formações sociais em que os sujeitos estão inseridos. Assim, a contribuição desse conceito para a AD é fundamental, haja vista que através dele, percebemos as posições – hierarquizadas - que os sujeitos ocupam no discurso.

Segundo Amaral (2005, p. 35):

[...] as condições de produção de um discurso [...] estão relacionadas à totalidade do processo sócio-histórico, um processo social em movimento que

supõe indivíduos em relação com a cultura, a sociedade e a economia. Tudo isso constituindo a substância da história.

A categoria Condições de Produção nos permite entender como os discursos se constituem, como produzem sentidos e como os mesmos atuam na realidade, seja “como transformação e/ou estabilização dessa mesma realidade em que é produzido” (FLORENCIO et al., 2016, p. 67). Isso requer a compreensão dos sujeitos, da situação e da memória.

Esta é uma categoria que deve ser levada a sério “no sentido mais amplo, que compreende as relações sócio-históricas (produzidas/ reproduzidas/transformadas pela atividade humana), e não se restringir à teoria pela teoria” (SILVA SOBRINHO, 2017, p.26). Tratar das condições de produção do discurso requer nesse sentido a compreensão das formações ideológicas, aqui apreendidas como determinações históricas, sociais, econômicas e políticas.

Em outras palavras, entendemos que a função da Análise do Discurso mediante a categoria que analisa as condições nas quais esses discursos foram produzidos (as CPDs), é explicar como se constrói na história o sentido de um discurso e como este se articula com a história e a sociedade que o produziu. O discurso é um objeto histórico, linguístico, social e, para entendê-lo, é preciso analisá-lo na relação discurso/história. Nesse sentido, o discurso tem um lugar privilegiado, permitindo uma análise da realidade, por ser produto e produtor, presente nas relações sociais, indispensáveis ao ser social.

Nessa mesma perspectiva, nos aponta Silva (2014, p. 82):

[...] para além da explicação de como o discurso é produzido, as condições de produção do discurso possibilitam ao analista interpretar o processo de produção dos efeitos de sentido que daí decorre, não se tratando, portanto, de um mero aspecto categorial (no sentido metodológico do termo), mas de uma condição constitutiva do discurso que articula realidade histórica, materialidade linguística e sujeito.

As CPDs “compreendem fundamentalmente os sujeitos e a situação” (ORLANDI, 1999, p. 30). Assim, também a memória é incluída no conjunto de fatores que determinam as condições de produção, pois, segundo Orlandi, o sentido é acionado a partir da relação entre memória e história, compreendendo, nessa relação, a noção de interdiscurso, de que trataremos mais adiante.

Essa categoria da AD é fundamental para compreender os sentidos do discurso, visto que, como explica Pêcheux (1988, p. 160),

[...] o sentido das palavras não pertence à própria palavra, não é dado diretamente em sua relação com a 'literalidade do significado'; ao contrário, é determinado pelas posições ideológicas que estão em jogo no processo sócio-histórico, no qual as palavras, expressões e proposições são produzidas.

Os discursos, portanto, constituem-se nas relações sociais, históricas e ideológicas de sua época. O que significa dizer que a instância última de qualquer discurso são as relações de produção da vida material dos homens. Compreender a base constitutiva de um discurso possibilita perceber a sua origem histórica, e com isso, sua função socioideológica nas práticas cotidianas dos indivíduos na sociedade.

5.3 Formações Ideológicas (FI)

A ideologia, para Cavalcante (2005, p. 136):

[...] assume um papel estruturador no campo cultural, hierarquizando, selecionando e orientando os elementos culturais que terão maior ou menor valor conforme os interesses de classe. Essas matrizes ideológicas servem de base para os sentidos discursivos que expressarão as posições dos sujeitos na práxis social. Desse modo, as referidas matrizes caracterizam na AD o que se denomina formação ideológica.

É crucial trazer à tona, as próprias limitações teóricas sobre o tema da ideologia que Pêcheux (2009, p. 129) nos adverte:

Começaremos por explicitar a expressão que acabamos de introduzir, a saber, as condições ideológicas da reprodução/transformação das relações de produção. Essa explicitação será realizada nos limites do nosso objetivo, que é o de esclarecer os fundamentos de uma teoria materialista do discurso. (grifo nosso)

E continua:

a) Se estamos destacando “condições ideológicas da reprodução/transformação das relações de produção”, é porque a área da

ideologia não é, de modo algum, o único elemento dentro do qual se efetuará a reprodução/transformação das relações de produção de uma produção social; isso seria ignorar as determinações econômicas que condicionam “em última instância” essa reprodução/transformação, no próprio interior da produção acadêmica, fato evocado por Althusser no começo do seu trabalho sobre os aparelhos ideológicos de Estado. (grifo nosso)

Todo discurso é ideológico, ou, nas palavras de Bakhtin (1981, p. 41), todo discurso “é tecido por milhares de fios ideológicos”. As formações ideológicas são, assim, constituídas de práticas ideológicas. E, para Pêcheux (2009), a linguagem é a materialidade da ideologia. Dessa forma, entendemos, que, ao enunciar, o sujeito se revela ao desvelar as posições que ele ocupa dentro da estrutura/luta de classes.

O próprio Pêcheux (2009, p. 134) menciona a tese central adiantada por Althusser: “A ideologia interpela os indivíduos em sujeitos.”, continuando a esmiuçar a teoria de que “a categoria do sujeito...é a categoria constitutiva de toda ideologia” (p. 136).

Assim, os sentidos no discurso são produzidos a partir da posição, do lugar social em que o sujeito, já identificado com uma ideologia, encontra-se quando enuncia. Ao utilizarmos o dispositivo teórico da formação ideológica, a posição do sujeito aparece e a ilusória unicidade de sentido se dissipa. Segundo Pêcheux (2009, p. 46),

as palavras, expressões, proposições ... mudam de sentido segundo as posições sustentadas por aqueles que as empregam, o que quer dizer que elas adquirem seu sentido em referência a essas posições, isto é, em relação às formações ideológicas.

Assim, as formações ideológicas exprimem um complexo conjunto de atitudes e representações das relações sociais, culturais e econômicas, em conflito imanente às posições de classe. Esse jogo ideológico e discursivo parte do que o enunciante pode e deve dizer, a fim de alcançar o sentido necessário no que se quer comunicar ao outro. Mas temos de ter cuidado com esse jogo mencionado, porque, conforme adverte Cavalcante (2005, p. 137):

[...] ao ser posto o corpo textual na realidade social, as intenções iniciais do enunciante tomam rumos imprevisíveis e diferentes do que se propunha alcançar, pois, tanto quem produz o texto como quem lê, podem partir de pontos de vista diferentes, possibilitando olhares, que podem tanto desvelar

os reais limites e possibilidades desse discurso, como realizar a assimilação do explícito sem um aprofundamento das problemáticas envolvidas no discurso.

Tudo isso vai contribuir para a constituição das condições em que o discurso é produzido e, portanto, para o seu processo de significação. Esse jogo ideológico e discursivo não é, por conseguinte, ocultação de um dizer, mas função necessária na relação entre a linguagem e o mundo.

Como bem asseveram Florêncio et al. (2009, p. 66): “Ratificamos, então, que concebemos o discurso como ideológico, pois sua produção requer um sujeito socialmente situado; e é este lugar que define uma posição ideológica e aponta como o sujeito participa da produção de uma sociedade.”

Sendo assim, enquanto prática significativa, as formações ideológicas do discurso, aparecem como efeito da relação necessária do sujeito com a língua e com a história para que haja sentido. O efeito ideológico elementar é, por assim dizer, a constituição do próprio sujeito falante.

5.4 Formações Discursivas (FD)

Pêcheux (2009, p. 147) definiu formação discursiva como

aquilo que numa formação ideológica dada, isto é, a partir de uma posição dada numa conjuntura dada, determinada pelo estado da luta de classes, determina o que pode e deve ser dito (articulado sob a forma de uma arenga, de um sermão, de um panfleto, de uma exposição, de um programa etc).

Essa perspectiva de Pêcheux na AD salienta a existência da luta de classes, pois para ele não há como teorizar sobre algo sem uma posição ideológica. Isso quer dizer que o sujeito enunciante tem que se posicionar perante uma sociedade de classes, “(...) pelo fato de não se admitir uma separação entre teoria e política, pois a AD se configura como uma política de leitura, uma reflexão teórica na articulação entre o linguístico, o histórico e o social.” (FLORÊNCIO et al., 2009, p. 75).

As formações discursivas, portanto, dependem das formações ideológicas para estabelecerem seus sentidos. Segundo Magalhães (2005, p. 27): “dependendo da FI,

haverá um conjunto de Formações Discursivas (FD), isto é, de lugares de dizer que funcionarão como incentivadores e ou/repressores do dizer do sujeito.”.

Em sendo assim, o sentido é determinado pelas posições ideológicas colocadas em jogo no processo sócio histórico em que as palavras são produzidas.

Segundo Orlandi (2015), a noção de formação discursiva, ainda que polêmica, é básica na Análise do Discurso, pois permite compreender o processo de produção dos sentidos, a sua relação com a ideologia e também dá ao analista do discurso a possibilidade de estabelecer regularidades no funcionamento do discurso. Ou ainda como asseveram Florêncio et al. (2009, p. 50): “o discurso é a objetividade feita subjetividade, através de um pôr social feito linguagem”.

5.5 Não-dito e efeitos de sentido

Como já afirmamos acima, a AD considera que a linguagem não é transparente e sim opaca. Só a partir da materialidade discursiva é que se pode chegar ao silenciado. A metodologia utilizada pela teoria do discurso é o que possibilita utilizar um caminho que leva ao desvelamento discursivo e, para que este ocorra, é necessária a elucidação de três conceitos essenciais: o dito, o não-dito e o silenciado.

O dito, segundo Florêncio et al.: “é a materialidade discursiva que pretende dizer um conteúdo. Essa forma precisa ser pesquisada, pois funciona como a porta de entrada para a elucidação de sentidos do discurso”, já o não-dito, “só poderá ser apreendido através do dito” e, finalmente, “o desvelamento do silenciado que só acontece a partir do não-dito, isto é, a partir da captação do interdiscurso que atravessa a materialidade discursiva, derivado das condensações e deslocamentos.” (2009, p. 87).

Segundo Orlandi (2007), o silêncio é fundante. Isto quer dizer que em todo dito, em toda palavra proferida, há o silêncio. Mas não apenas o silêncio físico entre uma palavra e outra, uma sílaba e outra, tal e qual funciona na música, que pela necessária pausa, confere ritmo à melodia. Segundo Orlandi (2007, pp. 13-29):

[...] silêncio é assim a “respiração” da significação; um lugar de recuo necessário para que se possa significar, para que o sentido faça sentido.

Reduto do possível, do múltiplo, o silêncio abre espaço para o que não é “um”, para o que permite o movimento do sujeito. [...] Chegamos então a uma hipótese que é extremamente incômoda para os que trabalham com a linguagem: o *silêncio é fundante*. Quer dizer o silêncio é a matéria significante por excelência, um *continuum* significante. O real da significação é o silêncio. E como o nosso objeto de reflexão é o discurso, chegamos a uma outra afirmação que sucede a essa: **o silêncio é o real do discurso**. (grifo nosso)

Por isso, dado o caráter fundante do silêncio, o sentido sempre pode ser outro, pois o silêncio, que atravessa as palavras, não pode ser esse “um”, mas vários. Diferentemente do implícito que é uma categoria linguística, significando o que está contido numa proposição, mas não expresso formalmente; não manifestamente declarado; subentendido, tácito; o silenciamento, que é o real do discurso, é uma categoria discursiva.

6. ANÁLISE DISCURSIVA DAS NORMAS QUE AUTORIZARAM E REGULAMENTARAM A DISTRIBUIÇÃO DOS KITS DE ALIMENTAÇÃO NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO BRASIL EM PERÍODO PANDÊMICO

Iniciamos a última seção deste trabalho, salientando o que nos asseguram Florêncio et al. (2009, p. 89) sobre o método (científico) próprio de análise feita pela AD pecheutiana:

[...] a interpretação realizada pelo analista do discurso se dá sempre a partir de um lugar discursivo, e, nesse sentido, será também afetada ideologicamente pela posição de classe. No entanto, o analista do discurso tem que buscar a objetividade que será possível através dos dispositivos teóricos da teoria do discurso e dos dispositivos analíticos que o objeto discurso aciona. Finalizando, ratificamos o que já assinalamos: o fato de ser ideológico não isenta o conhecimento científico da busca da explicação do objeto.

Posto isto, com o comprometimento de utilizarmos as categorias da AD (com a maior objetividade e isenção ideológica possível) iremos analisar nesta seção, o *corpus* composto pelas normas autorizadoras e regulamentadoras da entrega dos kits de merenda escolar no período pandêmico. A partir das categorias da AD conceituadas e desenvolvidas na seção anterior: CPD, FI, FD, dito, não dito e silenciado, buscaremos elucidar as intenções discursivas destas normas: essa manipulação legal do PNAE teve qual finalidade? Foi motivada para, de forma concreta, não deixar os beneficiários do programa com insegurança alimentar? A entrega destes kits foi regulamentada de forma a não deixar brechas para desvio das verbas destinadas ao PNAE? O discurso materializado nessas normas traz de forma imperativa e sancionatória quais os alimentos que devem ser colocados nos kits?

São esses e outros questionamentos que iremos responder, tendo como subsídio o resultado das análises discursivas feitas das normas. Análises estas que serão instrumentalizadas pelas categorias da AD supramencionadas.

Sendo assim, a partir do que foi desenvolvido na seção anterior sobre os fundamentos teórico-metodológicos da AD, iremos analisar discursivamente as atuais normas que autorizaram e regulamentaram a entrega dos kits de alimentação comprados com recursos do PNAE, durante o período pandêmico da Covid-19.

Intentamos, a partir do *corpus* que forma a nossa materialidade discursiva (composta da Lei n.º 13.987/20¹³, da Resolução n. 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE confeccionados no período da pandemia), fazer alguns recortes, dando origem a sequências discursivas (SDs) que serão os lugares de análises e de desvelamentos de sentidos e posições ideológicas.

6.1 Descrição das normas que materializam o *corpus* discursivo para análise

Tomamos como ponto de partida, a questão de pesquisa norteadora do nosso trabalho: quais efeitos de sentido e posições ideológicas encontraremos no dito, no não-dito e no silenciado das normatizações (Lei n.º 13.987/20, Resolução nº 02/2020 do FNDE, e Cartilha de orientação para execução do PNAE) que tratam da distribuição dos kits da merenda escolar nas escolas públicas, durante o período pandêmico?

A partir deste questionamento central (já que outros questionamentos foram trazidos na introdução desta seção) construímos o nosso percurso metodológico, por meio da pesquisa bibliográfica e documental, com seleção dos documentos oficiais¹⁴ que compõem nossa materialidade discursiva. Aplicamos aqui o processo descritivo do “dito” que, segundo Florêncio et al. (2009, p. 87-88):

A maneira de elaborar essa primeira fase é fazer uso do processo descritivo, nomeando as diferentes possibilidades de análise dessa materialidade, os recursos linguísticos empregados. A descrição é a base fundamental para a análise, embora saibamos que nem tudo o que foi descrito será efetivamente empregado na explicação, na interpretação.

O *corpus* discursivo descrito será analisado por meio do referencial teórico-metodológico da Análise do Discurso pecheutiana. A pretensão é que a AD nos

¹³ Cumpre ressaltar que a Lei n. 13.987/20 apenas acrescentou um artigo à Lei originária do PNAE, portanto, nossa materialidade discursiva será composta da Resolução nº 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE no período pandêmico.

¹⁴ Os documentos oficiais foram a Lei n.13.987, de 7 de abril de 2020, a Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020 e a Cartilha de Orientações para Execução do PNAE, disponíveis nos sites: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13987.htm> <<http://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/13453-resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%B0-02,-de-09-de-abril-de-2020>> <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas>>, todos acessados em 13/12/2021.

possibilite responder a algumas questões que nos inquietam, a partir de nosso recorte epistemológico, por meio da utilização de categorias centrais de análise.

Neste trabalho, vamos assumir a noção de *corpus* desenvolvida pela AD e definida por Courtine como

[...] um conjunto de sequências estruturadas de acordo com um plano definido referente a um certo estado das condições de produção de um discurso. A constituição de um corpus discursivo é, com efeito, uma operação que consiste em realizar, por um dispositivo material uma certa forma (isto é, estruturado de acordo com um plano), as hipóteses emitidas na definição dos objetivos de uma pesquisa (1981, p. 24, apud CAVALCANTE, 2007, p. 14).

No processo de organização das sequências discursivas do *corpus* fomos guiados pelo nosso objetivo de pesquisa, buscando realizar recortes pertinentes a analisar qual o real interesse e o que está silenciado no discurso das normas que nortearam a aquisição e entrega dos kits de alimentação alusivos à merenda escolar, em período pandêmico.

Ainda na definição do *corpus*, o analista pode optar, no caminho da análise

[...] por organizar as sequências discursivas de várias maneiras, a saber: por uma sequência discursiva ou por várias; produzidas por um locutor ou por vários; produzidas a partir de posições ideológicas homogêneas ou heterogêneas, dentre outras possibilidades (COURTINE, 2009, p. 57)

Dessa forma, a partir do *corpus* que forma a nossa materialidade discursiva – composta da Lei n.º 13.987/20, da Resolução n. 02/2020 do FNDE e da Cartilha de orientação para execução do PNAE no período pandêmico –, iremos fazer alguns recortes, dando origem a sequências discursivas (SDs) para análise dos efeitos de sentido e dissimulações contidas no texto dessas normas.

6.2 As Condições de Produção do Discurso (CPD) das normas autorizadoras da aquisição e entrega dos kits da merenda escolar em período pandêmico

Para a AD, é por meio dos discursos que as formações ideológicas se expressam, a partir das posições políticas, constituindo dessa forma as bases para as formações discursivas, sustentando o dizer. As formações ideológicas por meio dos jogos discursivos podem dissimular os sentidos.

Para entendermos como os discursos se constituem, como produzem sentidos e como os mesmos atuam na realidade, é necessário buscar as condições sócio-históricas-ideológicas em que esses discursos são produzidos.

As condições nas quais os discursos se produzem compreendem as relações entre os sujeitos e o contexto ou situação em que estes sujeitos estão inseridos, e se interacionam de forma imediata com a memória. Em sentido estrito, se encontram as circunstâncias da enunciação do discurso e em sentido amplo as condições de produção que consideram o contexto ideológico, histórico e social. O sentido amplo mantém uma relação intrínseca com o modo de produção e formação social desses discursos.

As CPD situam-se, por um lado, na **contingência histórica** e, por outro, na **emergência do acontecimento**. Na AD, as condições de produção são formadas por relações antagônicas, pelas relações de força e disputa, pelos mecanismos de antecipação, pelos recuos existentes e nas formas como os homens se relacionam entre si; o que é possível apontar como contexto amplo, socialmente constituído por fatores diversos, afetados pela ideologia, habitado pelo discurso.

Quem primeiro tratou da categoria CPD em AD, foi Courtine (2014, p. 45):

É pela noção de “condições de produção do discurso” que gostaríamos de abordar o exame das dificuldades encontradas pelas tentativas de teorização e, ao mesmo tempo, pela realização prática dos métodos no campo da AD. A noção de “condições de produção” (CP), tanto por seu lugar conceitual na AD, quanto pela heterogeneidade, muitas vezes contraditória, das definições de seu conteúdo, parece-nos, de fato, constituir o sintoma de tais dificuldades.

Orlandi (1999, p. 30) nos descreve essa categoria na AD pecheutiana, destrinchada em duas vertentes: as noções de CPD em sentido **amplo** e **estrito**. De

acordo com a autora, em seu sentido amplo, as Condições de Produção do Discurso compreendem a conjuntura sócio-política-ideológica, isto é, os aspectos mais abrangentes que possibilitam a produção discursiva, que, mesmo não tão próximos às circunstâncias da enunciação, relacionam-se e, de certa forma, interferem no processo discursivo, por meio da memória. Já as condições de produção em seu sentido estrito são o contexto mais imediato, que, conforme a autora (ibidem, p. 30), abarcam “as circunstâncias da enunciação”. Entendemos, ainda, que ambos os sentidos são indissociáveis, formando um todo complexo que permite apreender os diferentes sentidos que um discurso é capaz de produzir.

Sobre as Condições de Produção, Florêncio et al. (2016, p. 36) ressaltam:

[...] para que possamos entender como essa categoria – Condições de Produção – é fundamental na análise de um discurso, precisamos concebê-lo em seus dois sentidos: **amplo** e **estrito**. O primeiro, expressa as relações de produção, com sua carga sócio-histórica-ideológica. O segundo, diz respeito às condições imediatas que engendram a sua formulação. (grifo nosso)

Como a língua não pode ser estudada separada das condições de produção, são estas que possibilitam adentrar o universo investigativo do contexto sócio-histórico e ideológico que constitui o discurso. Por meio das condições de produção, é possível apontar o *locus* da enunciação, seu sujeito e seu destino. Como nos esclarece Cavalcante (2017, p. 79): “funcionam de acordo com a relação de sentidos, ou seja, de acordo com a conjuntura política e ideológica. Não há discurso que não se relacione com outros, isto é, um discurso aponta para outros que o sustentam”.

No que diz respeito às **Condições de Produção Amplas** do nosso *corpus* discursivo, cabe-nos, primeiramente, salientar a importância deste Programa, o PNAE, pois estamos dialogando sobre o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), sobre a segurança alimentar e nutricional e também sobre a soberania alimentar (popular).

O reconhecimento normativo internacional da existência de um DHAA aparece já na própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (questão desenvolvida na segunda seção deste trabalho) em seu art. 25, e no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – PIDESC (BRASIL, 1992), em seu art. 11.

Na exegese do Comitê de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no que diz respeito à alimentação adequada, expressa no Comentário Geral nº 12 ao PIDESC, que o referido direito inclui o acesso “estável e permanente a alimentos saudáveis, seguros e sadios, em quantidade suficiente, culturalmente aceitos, produzidos de uma forma sustentável e sem prejuízo da implementação de outros direitos para as presentes e futuras gerações” (ONU, 1999, grifamos).

O embrião do PNAE aqui no Brasil surge em 1950 com o objetivo de amenizar a fome e a desnutrição que atingia consideravelmente uma grande parcela da população brasileira. Após longas modificações em busca da qualificação da merenda escolar, o Brasil sanciona, em 2009, a lei que viria a regulamentar este Programa.

Os beneficiários do PNAE são alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental, da educação de jovens e adultos, da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombolas e alunos da educação especial matriculados em escolas públicas dos estados e municípios¹⁵ (ou seja, classes desfavorecidas economicamente na sociedade).

Desde o seu nascimento, na década de 1950, a merenda escolar foi concebida como forma de redução das carências nutricionais das crianças, sempre evidenciando a situação de miséria da maior parte da população brasileira e o caráter social assumido pelo programa, situação que persiste até os dias atuais. Essa realidade é reafirmada pelos compromissos que o Brasil firmou com a Organização das Nações Unidas, inserindo no PNAE o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, dentre eles o de acabar com a fome, garantir a segurança alimentar e a melhoria da nutrição das crianças beneficiárias.

Tratar sobre o PNAE, remete o estudo a uma fase antecessora de relevante compreensão para o desenvolvimento da política pública em comento: a importância da alimentação para o ser humano. Para tanto, o estudo partirá de um breve delineamento da importância da alimentação na história da humanidade, dando sequência para a abordagem sociológica, ou seja, destacar que merenda escolar no Brasil, é antes de qualquer coisa, uma questão social, pois ao lado da alimentação, caminha a fome.

¹⁵ Fonte: portal do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>)<acesso em 17/02/2022>.

Em que pese a alimentação escolar não se tratar de um programa social, devendo o combate à fome ser desenvolvido por políticas públicas direcionadas, entende-se que a merenda escolar cumpre importante papel suprimindo a fome no período de aula, especialmente considerando que o Brasil, embora auto suficiente em produção agrícola, a desnutrição por fome ainda possui índices significativos.

O problema da fome e da desnutrição é um assunto amplamente debatido, já que o Brasil se destacou por décadas como um dos países em que a fome atinge de forma endêmica as grandes massas. “Tal situação pode ser atribuída ao sistema de colonização e ainda, ao fato de que se desenvolveu no país a agricultura extensiva para exportação, ao invés de uma agricultura intensiva de subsistência, que mataria a fome da população” (CASTRO, 1984, p. 263-265).

Mas a problemática da fome no Brasil é muito mais ampla do que se imagina. Além da discussão da reforma agrária no país, primeiramente concebida para promover o desenvolvimento industrial sem sacrificar demasiadamente a economia, entrou em pauta a discussão de aspectos atrelados ao capitalismo, evidenciando as distorções do sistema, onde a fome é fruto da acumulação do capital, conforme observa Marilena Chauí (2003, p. 93): “Em outras palavras, a sociedade brasileira está polarizada entre a carência absoluta das camadas populares e o privilégio absoluto das camadas dominantes e dirigentes”.

Reitera-se, portanto, o caráter social que a alimentação assumiu no Brasil, até se consolidar em políticas públicas, com marco em pesquisas realizadas na área da nutrição por Josué de Castro, conforme salienta Lemos e Moreira (2013, p. 378):

Em uma perspectiva histórica, observa-se que o problema da fome entra na agenda política brasileira a partir de Josué de Castro – um dos maiores intelectuais brasileiros no tema da alimentação e da nutrição. Josué de Castro afirmava que a fome e a má alimentação e nutrição não são fenômenos naturais, mas sociais e, portanto, somente por meio de ações sociais e coletivas, como a implantação progressiva de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, poder-se-ia transformar em realidade o direito humano universal à alimentação.

Ainda sobre essas Condições Amplas, é importante entendermos ser o tema alimentação (na escola) de extrema relevância jurídica, política e social, tendo em vista que houve a recepionalidade do Brasil quanto aos direitos reconhecidos nos tratados internacionais de direitos humanos, por meio do art. 5º, § 2º, da Constituição

Federal (CF), como direitos fundamentais, o que torna o direito humano à alimentação adequada um direito constitucional de todo cidadão brasileiro. Não fosse isso suficiente, a leitura dos arts. 3º; 5º, caput; 5º, XXIII; 6º; 7º, IV; 23, VIII e X; 170; 184; 186; 193; 196; 200, VI; 203; 208, VII; 226, § 8º, e 227 da CF (1988), evidencia a presença do direito humano à alimentação adequada [e escolar] no cerne dos problemas sociais e das políticas públicas da atualidade, o que deixa mais ainda o tema em relevo, com uma contextualização social e história dentro dos parâmetros constitucionais.

O Programa, segundo o Ministério da Educação, atende cerca de 41 milhões de alunos e configura um dos principais acessos à alimentação em âmbito nacional. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), das mais de 54 milhões de pessoas que vivem na extrema pobreza no Brasil hoje, 14 milhões têm menos de 14 anos. Ou seja, para muitos desses estudantes, a única refeição do dia é realizada, justamente, na escola.

A correlação desnutrição e fracasso escolar possui duas perspectivas a serem avaliadas: no caso da desnutrição grave no início da vida, a criança raramente chega à escola, pois é letal no primeiro ano de vida; havendo sobrevivência, a desnutrição grave prejudica as funções cognitivas mais complexas. É fato que a desnutrição influencia diretamente no processo de aprendizagem, sendo uma das causas biológicas que mais atrapalham o desempenho escolar.

Nesse contexto, insere-se no debate a importância da merenda escolar como fator social em um país com crianças desnutridas e/ou passando fome, e ainda, como elemento importante no processo de aprendizagem, pois

[...] enquanto a desnutrição grave provoca lesões no sistema nervoso, a fome é, ao contrário, uma situação transitória, ou potencialmente transitória, que não provoca lesões irreversíveis, mas que dificulta a realização de qualquer atividade do ser humano (ABREU, 1995, p. 9)

É fato que a merenda não pode erradicar a desnutrição, pois este é um problema que não será sanado enquanto persistirem as desigualdades sociais, mas pode, em um primeiro momento, matar a fome do dia.

Não se pode olvidar, que discutir teoricamente que a merenda escolar deve ser algo encarado naturalmente porque as crianças sentirão fome no período em que

estão na escola, foge da realidade do Brasil, onde a política pública de alimentação escolar, em face da pobreza e da miséria de significativos contingentes da população, assume contornos sociais, tendo em vista que, segundo Andrade (2009), cresce o número de crianças que vão à escola em jejum e que se alimentam em casa com uma papa de água com farinha. Para muitos alunos das escolas brasileiras, a merenda é sua única refeição diária.

Denota-se, portanto, que a análise do PNAE, perpassa, necessariamente pelas breves considerações de questões sociais, aqui colocadas para reflexão de que a merenda escolar assume, dentre outros papéis, o de garantia da dignidade da pessoa humana em formação, sendo o direito à alimentação escolar um desdobramento do direito humano (e na nossa Constituição Federal de 1988, direito fundamental) à alimentação adequada.

É preciso reconhecer que o PNAE é uma das frentes do combate à fome no Brasil, e, em que pese ter sido concebido para suprir as necessidades nutricionais de um dia letivo (aproximadamente 4 horas), ele se traduz em um importante instrumento para crianças que encontram na merenda escolar a única alimentação do dia.

Isso nos faz entender a relevância que a segurança nutricional e alimentar desponta dentro do direito humanístico. Cenário este em que as políticas públicas ganham grande força, já que é por meio delas que é possível uma maior acessibilidade das pessoas marginalizadas ao usufruto dos Direitos Humanos; e o PNAE é uma das maiores e mais importantes políticas públicas educacionais do país, pois atinge crianças e jovens estudantes de todos os recantos do Brasil, os quais necessitam de uma merenda (alimentação) digna e de qualidade.

No que diz respeito às **Condições de Produção Restritas (ou estritas)**, no Brasil, uma vez reconhecido o estado de calamidade pública por meio de Decreto Legislativo, em decorrência da crise da Covid-19, o país passou a adotar medidas de distanciamento e isolamento social. Com isso, visando ao urgente emprego de medidas de prevenção, as atividades letivas das escolas públicas e particulares tiveram que ser suspensas e, conseqüentemente, no caso do ensino público, milhares de estudantes brasileiros ficaram sem acesso à merenda escolar.

Consequentemente, por causa dessa suspensão preventiva das aulas, em 7 de abril foi sancionada a **Lei n. 13.987/20** que altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Lei do PNAE), passando a vigorar acrescida do seguinte:

Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica **em razão de situação de emergência ou calamidade pública**, fica autorizada, em todo o território nacional, **em caráter excepcional**, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae. (grifo nosso)

Dessa forma, pais e responsáveis dos alunos matriculados na educação infantil (creche e pré-escola, de zero a cinco anos), ensino fundamental (de seis a 14 anos) e ensino médio (de 15 a 17 anos) puderam receber os gêneros alimentícios adquiridos pelas escolas com os recursos do PNAE.

A legislação é originária do Projeto de Lei n.º 786/2020, do deputado Hildo Rocha (MDB-MA). O texto afirma que o dinheiro do PNAE continuará a ser repassado pela União a estados, municípios e Distrito Federal para a compra de merenda escolar, mesmo com aulas suspensas. Como as escolas públicas ficaram fechadas por conta da pandemia, os alimentos deveriam ser distribuídos imediatamente aos pais ou aos responsáveis pelos estudantes matriculados, por meio de kits de alimentação.

A distribuição dos alimentos da merenda escolar (em razão da Lei n. 13.987/20) poderá ser feita todas as vezes em que as aulas da rede pública forem suspensas em razão de situação de emergência ou de calamidade pública, em caráter excepcional.

Após a sanção da **Lei n. 13.987/20**, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) confeccionou, em 13 de abril de 2020, a **Resolução nº 2/2020** que regulamenta a aquisição e distribuição da merenda durante o período de emergência. A Resolução é composta por 10 artigos, subdivididos em parágrafos, que trazem direcionamento, orientação e normatização exatamente sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública. Cabe, a partir disso, aos Estados e Municípios definirem as melhores formas e logística de distribuição dos alimentos.

Em contínuo à Resolução, O FNDE, através do Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o fito de

auxiliar todos esses gestores do executivo, publicou uma Cartilha intitulada **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)**. Nela, há orientações de planejamento, recebimento e distribuição dos alimentos; composição dos kits; direcionamentos nutricionais da merenda; controle de saúde e higiene na manipulação; como distribuir; a importância da aquisição a partir da agricultura familiar, dentre outras orientações, para que o PNAE possa funcionar a contento durante a pandemia. Essa cartilha de orientação é composta de 26 páginas, dividindo-se em títulos e subtítulos que tratam sobre o planejamento, o recebimento e a distribuição de alimentos.

Esse detalhamento das Condições Amplas e Restritas, relativo justamente às condições imediatas que engendram a sua formulação (FLORENCIO et al, 2016), auxilia-nos exatamente a compreender como a história e o atual se inter cruzam; demonstrando, outrossim, nossa materialidade discursiva em relevo dentro desse processo social do que fora realizado quanto à merenda escolar desde sua criação até o momento atual, com a permissão legal da distribuição da merenda, por meio de kits de alimentação escolar, em uma conjuntura de pandemia.

6.3 Recorte Epistemológico

O recorte epistemológico é o momento metodológico em que retiramos/recortamos/separamos do *corpus* um determinado segmento (sendo normas legais, recortamos um artigo, ou um parágrafo, ou um inciso, ou alínea, por exemplo); desse segmento, chega-se ao momento de sublimarmos as sequências discursivas (SDs) que utilizaremos para compreender os sentidos, através das análises discursivas.

Para tornar mais didática esta diferenciação, podemos utilizar a metáfora do funil: na parte maior e larga estaria o corpus ou materialidade discursiva (que no nosso caso seria o conjunto formado pela Resolução n. 02/2020 do FNDE – advinda da Lei n. 13.987/20 - e pela Cartilha de orientação para execução do PNAE no período

pandêmico), no meio do funil, em um segundo momento, estaria o recorte epistemológico, e no final, o local mais estreito, estariam as “sequências discursivas”.

Aprofundando esta analogia, após a nossa materialidade discursiva passar por este funil, permeado pelo filtro das categorias da AD, teríamos como resultado o desvelamento dos sentidos, o desmascaramento do que está silenciado no discurso destas normas, além do lugar ideológico a partir do qual o sujeito fala, maquiado e expresso no texto legal.

6.4 Os efeitos de sentidos da Resolução n. 02/2020 do FNDE: o que foi silenciado e dissimulado?

A Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020 dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE durante o período de estado de calamidade pública, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, e da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus – Covid-19¹⁶.

Esta resolução trata de vários aspectos sobre a aquisição e distribuição da merenda escolar no período de suspensão das aulas em função do novo coronavírus (Covid-19), reforçando que os recursos do PNAE somente podem ser utilizados para alimentação dos estudantes da educação básica. Sugere medidas que podem ser adotadas pelo poder local para distribuição da merenda às famílias dos alunos e dispõe que, quando possível, deve ser mantida a compra de alimentos da agricultura familiar.

Os gestores municipais puderam contar também com a cartilha, produzida pelo Ministério da Educação (MEC) pelo FNDE, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), com orientações para auxiliar gestores educacionais, nutricionistas, conselheiros de alimentação escolar e demais atores envolvidos na execução do PNAE, durante a pandemia da Covid-19.

¹⁶Importante salientar que a Resolução nº 2/2020, do FNDE, perdeu a validade em 1º de janeiro de 2021. Isso porque o normativo estava atrelado ao Decreto Legislativo nº 6/2020, que estabeleceu o estado de calamidade pública por conta da pandemia do coronavírus e cujos efeitos expiraram no dia 31 de dezembro de 2020.

É importante reconhecer que a suspensão das aulas presenciais gerou complicações em diversas instâncias, sendo uma delas relacionada aos estudantes que têm, na merenda escolar, a sua principal fonte de alimentação e a autorização para entrega de kits de merenda escolar (assegurando o DHAA destes estudantes no período de calamidade pública) foi de extrema urgência e necessidade.

Vamos, agora, às análises. Primeiro vejamos nosso Recorte Epistemológico, o artigo 2º e seu § 1º da Resolução 02/2020:

Art. 2º Os estados, municípios, o Distrito Federal e as escolas federais deverão utilizar os recursos do PNAE **exclusivamente** para garantir a alimentação dos estudantes da educação básica.

§ 1º Na hipótese prevista no caput, os gêneros alimentícios **já adquiridos** ou **que vierem a ser adquiridos** em processos licitatórios ou em chamadas públicas da **agricultura familiar** poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local, observando o per capita adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar. (grifo nosso)

A partir desse Recorte, selecionamos três Sequências Discursivas (SDs) para analisarmos e desvelarmos sentidos, desmascarando o dito, o não-dito e o silenciado que afloram dos discursos materializados nesta norma legal.

6.4.1 Sequência Discursiva (SD1)

SD1: “§ 1º Na hipótese prevista no caput, os gêneros alimentícios **já adquiridos** ou **que vierem a ser adquiridos** em processos licitatórios ou em chamadas públicas da **agricultura familiar** poderão ser distribuídos em forma de kits,(...)”

Nessa primeira SD, vamos observar que o dito está encobrendo um não-dito, tendo em vista que os gêneros alimentícios da maioria das escolas públicas do país já foram anteriormente fornecidos por grandes empresas de alimentos industrializados; geralmente com baixo teor nutritivo, por meio de compras efetivadas por licitações (diversas vezes manipuladas, fraudulentas e superfaturadas) com as edilidades municipais, mantendo a classe dominante com a detenção dos lucros, já

que não existe uma preocupação com o desenvolvimento sustentável, muito menos com a agricultura familiar.

Em todo discurso, se faz presente o silêncio. O silêncio, como afirma Orlandi (2007a), é anterior à fala. No silêncio, está a palavra; quando pronunciada, rompe-o. Não é mais silêncio, é sentido. Florencio et. al. (2016, p. 81) ensinam que

há, pois, um silêncio necessário que é a presença, condição para que se realize o processo de constituição do sentido, do sujeito e da incompletude própria da linguagem. Ao falar, o sujeito tem necessariamente uma relação com o silêncio, pois não se pode dizer tudo; se assim o fizesse, estaria incorrendo, no excesso do dizer, na ausência de sentido. Desse modo, o silêncio é fundamento para que o sujeito produza sentido e o restaure em cada dizer.

No movimento do silêncio, Orlandi (2007b, p. 24) classificou suas formas em:

a) o silêncio fundador, aquele que existe nas palavras, que significa o não-dito e que dá espaço de recuo significante, produzindo as condições para significar; e b) a política do silêncio, que se subdivide em: b 1) silêncio constitutivo, o que nos indica que para dizer é preciso não-dizer (uma palavra apaga necessariamente as “outras” palavras); e b 2) o silêncio local, que se refere à censura propriamente (àquilo que é proibido dizer em uma certa conjuntura).

O que está silenciado nesta SD1 é que os alimentos, inclusive os agrícolas, são fornecidos pelos grandes latifundiários, fazendeiros e produtores rurais de larga escala, restando uma pouca margem de fornecimento pelo agricultor familiar. Embora a SD1 diga explicitamente “agricultura familiar”, a intenção do sujeito (o Governo Federal através do MEC) nesse discurso é exatamente silenciar a realidade dos fatos, da origem e da compra dessas merendas, configurando-se uma dissimulação discursiva, já que, principalmente no período pandêmico, não houve o cumprimento da determinação legal para a compra dos alimentos da agricultura familiar, conforme notícia divulgada no Canal Rural do estado de São Paulo em 2021:

Com a pandemia e a suspensão das atividades presenciais nas escolas, a compra e a distribuição desses alimentos foram muito impactados. Um estudo feito pelo Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar mediu o prejuízo para a agricultura familiar. Eles usaram como base comparativa um grupo de 4,5 mil produtores de 108 municípios brasileiros. Em 2019, eles venderam para o PNAE R\$ 27 milhões. Já em 2020, até setembro, quando

foi concluída a pesquisa, a rentabilidade desse mesmo grupo foi de apenas 3,6 milhões, ou seja, uma redução de 87%.¹⁷

O que percebemos é que esses ditos da norma são colocados no jogo discursivo com muita ênfase de convencimento para que os não-ditos (cf. ORLANDI, 2007) possam ficar encobertos, como se disfarçados estivessem. É necessário, para o Estado, que a realidade não apareça na norma, pois isso revelaria uma política educacional precária que temos, como herança do descaso sociocultural que perdura há muitas décadas.

O discurso é, então, utilizado para silenciar o que realmente ocorre: o apoio às grandes indústrias, aos grandes empreendedores, ao capitalismo, à ideologia dominante, com alimentos superfaturados, cheios de corrupção política, com preços elevados para manter o lucro excessivo, com alimentos de baixa qualidade, como se pode depreender de outro trecho da mesma notícia supramencionada do Canal Rural do estado de São Paulo: “Muitos gestores públicos optaram por kits secos, processados e embalados. De acordo com nutricionistas, essa decisão abriu mão da qualidade nutricional, além de prejudicar a agricultura familiar.”

Ou seja, não há uma preocupação com os alunos que são os destinatários da merenda, mas é utilizado o termo “chamadas públicas da agricultura familiar” para silenciar que o que realmente ocorre é a mercantilização da merenda, o seu baixo teor nutritivo (como foi o caso dos alimentos que compuseram os kits de merenda escolar distribuídos no período pandêmico), fazendo com que haja cada vez mais disparidade entre os alunos de escolas públicas e privadas, visando assim, a manutenção da classe rica no poder e da ideologia neoliberal.

6.4.2 Sequência Discursiva (SD2)

SD2: “(...) os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar poderão ser distribuídos em forma de kits, **definidos pela equipe de nutrição local**, observando

¹⁷ Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/agricultura-familiar-tem-prejuizo-de-quase-90-na-pandemia/>>

o per capita adequado à faixa etária, de acordo com o período em que o estudante estaria sendo atendido na unidade escolar.”

Impressiona o que a SD2 diz. Será que existe mesmo em todos os municípios brasileiros, uma equipe de nutrição local? Nem parece que é uma legislação brasileira, confeccionada num país de terceiro mundo, com um histórico *continuum* de corrupção, de escolas sem equipes técnicas, como nutricionistas [psicólogos, assistentes sociais], e de desvios de verbas públicas destinadas às políticas públicas inclusivas como as que ocorrem com a merenda escolar.

A realidade é que a falta de nutricionistas é um dos principais obstáculos para que as escolas ofereçam merenda de qualidade nutritiva adequada aos estudantes, em especial aos que possuem restrições alimentares. Não existe, embora a SD2 seja enfática em dizer “equipe de nutrição local”. No máximo o que vemos é um profissional de nutrição contratado pela edilidade municipal para dar conta de todo município, comparecendo às escolas apenas esporadicamente ou trabalhando apenas nas secretarias de ação social.

O dito, de fato, forja um não-dito, já que inexistente (na maioria das escolas) equipe de nutrição local. Não há nada de averiguação nutricional. A lei é dissimulada e fantasiosa. O Governo Federal – utilizando o MEC enquanto plano de fundo –, assume uma posição política extremamente duvidosa por subverter a verdade dos fatos e o estado real de nossa merenda educacional e os problemas que lhe dizem respeito.

A Resolução conferiu autonomia ao nutricionista responsável técnico pelo PNAE e à equipe de nutricionistas na elaboração do kit, entendendo que o profissional conhece os estudantes e a realidade de seu território. Lembrando que o nutricionista possui competência privativa para elaborar os cardápios, mesmo para esse momento excepcional.

Dessa forma, o nutricionista é o técnico mais qualificado para definir os gêneros alimentícios que comporão o kit a ser distribuído. Porém, a realidade da maioria dos municípios (principalmente os de pequeno porte) é que inexistem nutricionistas, muito menos equipe de nutrição, o que nos faz desmascarar o texto legal, que expressa uma utopia.

É necessário, também, para a manutenção do mascaramento dessa realidade ideológico-discursiva impregnada na Legislação, que a SD2 da Resolução n. 02/2020

não diga que a alimentação, quando existe diariamente nas escolas públicas, nem sempre é saudável e nem sempre é adequada. Ao mesmo tempo, causa a falsa impressão de que essa diretriz está sendo seguida, silenciando sobre o fato de que em relação ao dito “kits, definidos pela equipe de nutrição local”, não condiz com a realidade – os alimentos fornecidos são industrializados e padronizados, não se respeitando a cultura local alimentar dos beneficiários e muito menos os hábitos alimentares saudáveis.

6.4.3 Sequência Discursiva (SD3)

Nosso próximo recorte para análise será do §2º do art. 2º da Resolução nº 02/2020 do FNDE:

Art. 2º [...]§ 2º O kit deverá seguir as determinações da legislação do PNAE no que se refere à **qualidade nutricional e sanitária**, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos **in natura e minimamente processados, tanto para os gêneros perecíveis como para os não perecíveis**. (grifo nosso)

Afunilando o lugar analítico, extraímos a Sequência Discursiva 3:

SD3: “qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos **in natura e minimamente processados”**

Forja-se, neste dito, uma manutenção da “qualidade” da educação e da preocupação do governo com os alunos de escolas públicas pela alimentação, com um discurso de convencimento que diz ser o sistema educacional excelente e em perfeito funcionamento. A formação discursiva vai-se constituindo a partir da ideologia dominante tão cara ao MEC.

Lembrando que a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 (Lei do PNAE), determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo FNDE para o PNAE devem ser utilizados obrigatoriamente na compra de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar.

O programa incorpora, assim, elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional.

Nesse contexto, o PNAE induz e potencializa a afirmação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar.

Com a pandemia da Covid-19, as feiras agroecológicas e da agricultura familiar foram suspensas para evitar aglomerações, isso impactou as aquisições por meio do PNAE dos alimentos in natura que fariam parte da composição dos kits de alimentação a serem entregues às famílias beneficiárias do programa. Com isso, não se tinha como colocar alimentos saudáveis nos kits, o que afeta também o cumprimento desta normativa que diz: “preferencialmente, composto por alimentos **in natura e minimamente processados**”.

A própria Resolução traz que as Entidades Executoras possuem autonomia para distribuir os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos, com o objetivo de garantir o direito à alimentação dos estudantes. Dessa forma, a decisão pela melhor forma de distribuir os gêneros alimentícios é autonomia da gestão local, o que não assegura que haja a conexão entre a agricultura familiar e a alimentação escolar.

Não adianta o “dito” expresso nesta Resolução, sem uma efetividade, sem uma fiscalização efetiva de todos os gestores municipais, a fim de verificar se realmente, está se cumprindo [na entrega desses kits de alimentação] as diretrizes estabelecidas pelo PNAE, no que tange ao emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis e; ao apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, sazonais, produzidos em âmbito local e pela agricultura familiar.

Cumpra lembrar que o PNAE tem como diretriz a promoção da alimentação adequada e saudável¹⁸. Assim, mesmo durante este período excepcional, as regras referentes à aquisição de gêneros alimentícios restritos e proibidos com recursos federais devem ser observadas, pois serão consideradas na análise de prestação de contas.

O que há, na verdade é um pequeno incentivo, para a aquisição de gêneros alimentícios *in natura*, produzidos pela agricultura familiar, ou seja, não há uma priorização como o parágrafo diz. Esse discurso é utilizado para silenciar o que realmente ocorre, da mesma maneira que na SD2: o apoio às grandes indústrias, aos grandes empreendedores, ao capitalismo, à ideologia dominante, com alimentos superfaturados, com preços elevados para manter o lucro excessivo, com alimentos de baixa qualidade.

A destinação real do capital público (formado por nossos impostos) vai às empresas de grande porte que, por sua vez, fornecem uma alimentação de baixa qualidade, padronizada, fortemente processada, por vezes em quantidade menor do que a necessária e extremamente superfaturada, perdurando e perpetuando o poder da classe dominante. Procura-se neste §2º produzir discursos paralelos, com efeitos de sentido manipuladores, sempre com o intuito de encobrir a finalidade e a destinação dos recursos da merenda escolar.

6.5 Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19): uma cartilha que orienta a implementação da merenda durante a suspensão das aulas presenciais ou maquia os verdadeiros interesses do capital?

A Lei nº 13.987/2020 que acrescentou o art. 21-A à Lei nº 11.947/2009 (Lei do PNAE), conforme visto, buscou solucionar a situação das crianças em situação de vulnerabilidade social que podem ficar sem qualquer tipo de alimentação devido à

¹⁸ O fornecimento de frutas *in natura* e hortaliças é obrigatório pela Resolução CD/FNDE nº 6/2020. A impossibilidade do seu fornecimento, se for o caso, deverá ser registrada e justificada em documentos devidamente arquivados.

suspensão das aulas e o¹⁹ isolamento social, visando, assim, à distribuição da merenda escolar por meio dos kits de alimentação escolar.

Convém observar o que diz o MEC sobre o PNAE na Cartilha de Orientações para Execução desse Programa – Durante a situação de emergência decorrente da Pandemia do Coronavírus (Covid-19).

Vejamos o que diz a página 6 da Cartilha, para depois retirarmos as sequências discursivas para análise:

O que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?

1. Verificar o estoque. Priorizar os gêneros alimentícios que se encontram no estoque com prazo de validade mais próximo, de forma a evitar o desperdício.
2. Fazer um planejamento prévio sobre quais refeições deverão ser atendidas com o Kit, quais itens são necessários para preparar as refeições, de forma que o estudante possa realizar em casa, na medida do possível, uma alimentação semelhante àquela que teria na escola.
3. Observar a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente alimento in natura ou minimamente processado. Evitar o fornecimento de alimentos de aquisição restrita e não fornecer os produtos de aquisição proibida.
4. Definir a quantidade per capita de cada gênero alimentício de acordo com: a) a faixa etária do estudante; b) número de refeições por dia que o estudante faria na escola; c) número de dias que o Kit deverá atender, a critério da gestão local.
5. O fornecimento semanal de porções de frutas in natura e de hortaliças deve ser mantido, sempre que possível. Dar preferência às frutas, hortaliças, tubérculos e raízes de maior durabilidade.
6. Observar o respeito aos hábitos alimentares, à cultura local, às especificidades culturais das comunidades indígenas e quilombolas.

É importante observar que os kits de alimentos devem seguir os critérios do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares e cultura local e devem ser compostos preferencialmente de alimentos in natura e minimamente processados, para que seja respeitada a Lei originária do PNAE e não desvirtuada em decorrência da pandemia. Ou seja, mesmo todo o país passando por séria crise decorrente de estado de calamidade decretado por lei, a prioridade em relação à merenda escolar deve ser tornar compatível a merenda que os alunos recebiam na escola, porém agora em outro formato: por meio dos kits de alimentação para que seus pais ou responsáveis confeccionem os alimentos de forma parecida com a fornecida na escola. Mas será que isso é possível? A lei, a resolução

¹⁹ Disponível em: <https://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-docoronav%C3%ADrus-covid-19>

e a “Cartilha de Orientações”, criadas durante a pandemia do Novo Coronavírus, realmente resguarda esse direito humano, ou apenas foram criadas todas essas normatividades para mascarar o desrespeito à lei do PNAE, ao DHAA e a SAN?

Passemos, assim, às análises das sequências discursivas retiradas da página 6 da Cartilha.

6.5.1 Sequência Discursiva (SD1)

SD1: “3. Observar **a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios** a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente **alimento in natura** ou **minimamente processado**. Evitar o fornecimento de alimentos de **aquisição restrita** e não fornecer os produtos de **aquisição proibida**.”

Apesar da situação de calamidade pública e da aprovação da Lei nº 13.987/2020, não está dispensada a compra de no mínimo 30% dos gêneros provenientes da agricultura familiar, conforme o artigo 24 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013. Portanto, sempre que possível, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar deverá ser mantida, priorizando-se a compra local (art.5º da Resolução/FNDE nº 02 de 09 de abril de 2020).

Esses alimentos in natura ou minimamente processados destinados ao PNAE, devem ser adquiridos da agricultura familiar, que no nosso país é extremamente heterogênea e inclui desde famílias muito pobres, que detém em caráter precário um pedaço de terra, dificilmente utilizado como base para uma unidade de produção sustentável, até famílias com dotação de recursos suficientes para aproveitar as oportunidades criadas em seu contexto.

Na atual condição brasileira, na qual parte da população vive com rendas abaixo da linha de pobreza, a agricultura familiar pode desempenhar um papel fundamental nas metas de segurança alimentar e nutricional; nesse contexto pode-se considerar os Pequenos Produtores Rurais (PPRs) do Brasil que assumem inúmeros riscos para produzir alimentos e colocá-los na mesa do brasileiro dia após dia.

A agricultura familiar, pelo seu potencial, constitui parte considerável e relevante na constituição do cardápio destinado à merenda escolar. No entanto,

durante o período pandêmico, a agricultura familiar em todos os municípios do país padeceu pela falta de apoio financeiro e de assistência técnica²⁰.

Na verdade, no Brasil não se tem um reconhecimento das vantagens dessa modalidade de agricultura como estratégia ao desenvolvimento rural. É notório que a agricultura familiar sofre com a falta de assistência técnica e de financiamento à produção, contribuindo para a aniquilação de uma considerável parcela de agricultores familiares e, por conseguinte o fornecimento de alimentos destinados ao PNAE.

A partir dessa perspectiva, consideramos necessário entender que toda produção discursiva é historicamente determinada, ou seja, não nasce, espontaneamente, de um psiquismo individual; ao contrário, é socialmente produzida, em um determinado momento histórico, para responder às necessidades postas nas relações entre os homens, para produção e reprodução de sua existência. Logo, não é gestada num terreno social político e cultural “neutro”, uma vez que há interesses antagônicos em jogo.

Assim, a discursividade, que emerge das relações capitalistas de produção, mesmo sendo práxis social, constitui uma configuração antagônica e fenomênica do processo social de produção; antagônica não em um sentido particular, mas na sua origem, nas condições sociais de vida dos indivíduos, caracterizando-se assim como uma camisa de força dos curtos circuitos das relações de produção, fundadas na propriedade privada, atuando como um dique para deter as forças produtivas que, dialeticamente, buscam se desenvolver, no interior da sociedade burguesa.

Por isso, nas amplas dimensões da luta de classes, na disputa de posições nas ciências humanas e sociais, em especial na arena da História, é possível assistir, a um processo frenético de (re)tomada e (re)significação da memória social como estratégia política de construção de “novos consensos” em torno da efetivação do PNAE.

A partir de Pêcheux e trazendo essa reflexão para o campo específico da Análise do Discurso, Silva Sobrinho (2007, p. 46) traz contribuições, para o entendimento dessa questão:

²⁰ Para aprofundar esse tema, indicamos o artigo intitulado: Agricultura familiar e o impacto do Covid-19 aos Programas de Políticas Públicas - PNAE E PAA, de Araújo, Canteri e Bittencourt, disponível em: <https://downloads.editoracientifica.org/articles/210303576.pdf>.

A noção de história na AD é alvo de inúmeras polêmicas. [...] Essa categoria, conforme Pêcheux e Fuchs (1997), está vinculada ao materialismo histórico. Nessa perspectiva, a história não é tida como um sistema sincrônico, tampouco como evolutivo (diacrônico); pelo contrário, essa categoria tem a ver com as relações sociais em determinada formação social. [...] É a partir dessa perspectiva que se compreende a noção de história como o modo pelo qual os homens produzem e reproduzem suas condições materiais de existência no processo de autoconstrução humana.

Assim, os processos discursivos são constituídos a partir de acontecimentos, numa dada sociedade, produzindo sentidos historicamente determinados. Nessa perspectiva, o estudo dos processos discursivos exige uma compreensão da conjuntura política ideológica que possibilita a produção desses discursos. Assim, o estudo de quaisquer práticas discursivas exige, inexoravelmente, uma retomada dos conceitos de condições de produção do discurso e memória.

E qual foi esse acontecimento histórico que fez desembocar toda essa normatividade de adequação do PNAE e implementação por meio de kits de alimentação? A pandemia da COVID-19! Ah, como essa resposta seria simples, se tivéssemos a neutralidade da língua, da história e da memória. Mas como vimos, não é. E todo discurso é construído dentro de uma processualidade histórica permeada pela luta de classes. Nosso papel, enquanto analistas do discurso, é fazer emergir desse discurso aparentemente neutro, as contradições, os não-ditos, os silenciados, as paráfrases e polissemias, para entendermos e desvelarmos os verdadeiros interesses envolvidos nessa construção da normatividade que regulamentou o PNAE no período pandêmico.

A partir dessa ótica, mais do que mapear os acontecimentos discursivos e seus efeitos de interpelação na reformulação parafrástica, o nosso objetivo, ancorado na Análise do Discurso, como já dito anteriormente, é analisar como o emergir de processos discursivos, materializados em enunciados, circularam nas transformações da merenda escolar em Kits de alimentação, como esses kits estão ou não estão cumprindo com a finalidade maior do programa que é assegurar o DHAA aos alunos de escola pública e se os alimentos ofertados nesses kits são de qualidade, seguindo também os parâmetros impostos pela própria lei de serem in natura ou minimamente processados.

Deste modo, a gigantesca maquinaria discursiva do Estado contemporâneo vai à memória das palavras, através dos seus aparelhos ideológicos na atual composição da sociedade civil, das ciências humanas em geral, e em especial da História, com seus arquivos (PÊCHEUX, 1997), trabalhar num ritmo frenético em sua construção/reformulação/destruição/reconstrução do real histórico (passado, presente e futuro) revelando o espírito da luta das classes sociais na construção/reformulação/destruição da hegemonia política, cultural e social.

Dessa forma, partimos da compreensão de que o discurso é prática social, e, assim sendo, conforme Cavalcante (2007, p. 48), coloca em ação “formas específicas de ideologia, como por exemplo, a Política, os Meios de comunicação, o Direito, a Educação”. E aqui na alimentação escolar, não seria diferente. Quem são os beneficiários? Os alunos de escolas públicas. Quem produz ou deveria produzir os alimentos in natura ou minimamente processados destinados à composição da merenda escolar? Os pequenos produtores rurais, por meio da agricultura familiar, como também as comunidades indígenas e quilombolas. Tendo em conta isso, será que todas essas normas criadas no período da pandemia atendem esses interesses?

Retomando a sequência discursiva, observamos que a forma como foi construída, “assegurando” uma alimentação de qualidade por meio dos alimentos in natura e minimamente processados, fazem com que se apazigue os ânimos, fazendo com que a população que precisa desses alimentos para resguardar o seu DHAA acredite que isso será efetivado “porque a lei, a resolução e as orientações para implementação” assim o dizem.

Observam-se os avanços legais do PNAE em direção à promoção de uma alimentação saudável aos escolares, os quais apresentam como cerne a regulamentação da aplicação dos recursos financeiros federais destinados à aquisição de alimentos. Apesar disso, evidencia-se uma lacuna no conhecimento científico sobre o tema, especificamente de estudos que se proponham a verificar e analisar como essas diretrizes são executadas a nível local (municípios).

Observamos que na sequência discursiva em análise, uma das orientações é que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar “**a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios** a serem distribuídos”.

Nesta perspectiva, um baixo percentual de recurso financeiro direcionado à compra de alimentos da agricultura familiar pode comprometer a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o desenvolvimento de um sistema alimentar local, sustentável e saudável. A aquisição de alimentos da agricultura local pode contribuir com a oferta e o consumo de alimentos saudáveis nas escolas. Isso porque a compra de alimentos recomendados da agricultura familiar, são associados a uma alimentação saudável. Desse modo, a aproximação da produção agrícola familiar com o consumo de alimentos na escola parece se configurar como uma importante política para a promoção de alimentação saudável, podendo contribuir positivamente no combate às crescentes taxas de sobrepeso e obesidade infantil.

6.5.2 Sequência Discursiva (SD2)

A próxima sequência discursiva será retirada da página 7:

O que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?
(...)

7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais.

8. Garantir a qualidade higiênico-sanitária dos gêneros durante a seleção e o armazenamento dos itens, os quais devem estar adequadamente acondicionados no Kit, de forma a garantir a proteção contra contaminantes.

9. Verificar a data de validade dos gêneros alimentícios, distribuindo inicialmente aqueles com menor prazo de prateleira.

10. Recebimento dos gêneros adquiridos: a) Verificar se a quantidade e a qualidade de cada item estão de acordo com aquelas definidas na requisição; b) Fazer o controle higiênico-sanitário, verificando as condições das embalagens, condições de temperatura - caso haja gêneros congelados ou refrigerados.

Com a finalidade de analisar, mediante as categorias da AD, o discurso fraudulento e manipulador de forma mais ostensiva, retiramos a seguinte sequência discursiva:

SD2: “7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos **estudantes com necessidades alimentares especiais.**”

De acordo com a “Cartilha de Orientações” para a execução do PNAE em período pandêmico, verifica-se que houve uma preocupação discursiva em se trazer

a garantia aos alunos com necessidades alimentares especiais a entrega de kits de merenda escolar específicos, com itens que podem ser consumidos por quem possui, por exemplo, diabetes, Alergia à Proteína do Leite de Vaca (APLV), intolerância à lactose, intolerância ao glúten etc. Ou seja, a equipe de nutrição local [quando esta existe] deve considerar para a composição dos kits essas necessidades específicas.

Ora, e quem fiscaliza se a equipe de nutrição local está atenta a isso? Vejamos que a cartilha deixa várias brechas para o descumprimento, já que não traz sanções para as entidades executoras do programa em caso de descumprimento.

Entendamos que a própria nomenclatura “Cartilha de Orientações” não tem cunho de norma com imperatividade, nem tampouco sancionatória. Precisamos entender que essas normativas foram criadas em período de imponderável fragilidade da sociedade, no período de pandemia, quando as pessoas estavam preocupadas em se prevenir do contágio do vírus, o que implica que estas especificidades alimentares da população beneficiária do programa [embora com previsão normativa] ficou em segundo plano.

Precisamos saber a diferença aqui entre normas perfeitas (imperativas ou sancionatórias) e as normas imperfeitas (orientadoras ou auxiliares). Barbosa (2016, p. 2) nos dá o conceito de norma sancionatória ou perfeita na perspectiva de Hans Kelsen:

Para Kelsen e seus seguidores, a norma jurídica perfeita há de ter, necessariamente, a coação, nela representada pela sanção como seu elemento fundamental, essencial. Entendem eles que os preceitos que não fixem uma sanção para a hipótese de violação da norma jurídica, não podem ser consideradas como tal, mas sim proposições incompletas, imperfeitas ou meros preceitos auxiliares (*leges imperfectae*).

Ou seja, para Kelsen, a norma jurídica perfeita é a norma que tem em sua estrutura uma sanção, isso quer dizer que em caso de descumprimento da norma, será imposta uma punição. Neste trecho também podemos depreender que as normas que não trazem sanções (punições) em caso de descumprimento, para Kelsen, seriam normas imperfeitas, auxiliares.

A partir disto, podemos chegar à conclusão de que a “Cartilha de Orientações” para a execução do PNAE em período pandêmico é uma norma imperfeita, auxiliar, sem cunho sancionatório.

Sendo assim, diante do fato desta Cartilha ter sido produzida em período pandêmico, no qual a atenção da população estava centrada na prevenção do contágio com o vírus, o legislador [neste caso, o MEC através do FNDE], aproveitou para confeccionar normas e orientações “frágeis”, de modo a possibilitar o seu descumprimento sem nenhuma punibilidade.

Na sequência discursiva podemos verificar a atribuição da responsabilidade pela “consideração” das necessidades nutricionais específicas do beneficiário do kit, pela equipe de nutrição local. O termo “considerar”, por si só, não tem cunho imperativo. Mas como o que nos interessa é o jogo discursivo e sua análise através das categorias da AD, temos nesta formação discursiva, a produção de sentidos que expressam a formação ideológica do dizer nesta sequência discursiva.

Para Orlandi (2015, p. 41):

O discurso se constitui em seus sentidos porque aquilo que o sujeito diz se inscreve em uma formação discursiva e não outra para ter um sentido e não outro. Por aí podemos perceber que as palavras não têm um sentido nelas mesmas, elas derivam seus sentidos das formações discursivas em que se inscrevem.

Isso que dizer que a Cartilha diz que quem deve “considerar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais”, são os nutricionistas e nem sequer mencionam os órgãos executores do programa, nem sequer trazem qualquer punibilidade em caso de descumprimento, e isso é feito de forma intencional, o discurso posiciona ideologicamente o sujeito que diz e a intenção é justamente não disponibilizar mecanismos para que os beneficiários do programa possam questionar a implementação desse direito à alimentação especial (de acordo com sua necessidade específica) dos órgãos fiscalizatórios, como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo.

Vale salientar que a responsabilização pela não execução do PNAE nos termos da lei, da Resolução e da Cartilha é dos gestores municipais, das secretarias de educação, dos conselheiros de alimentação escolar (CAE), mas a lei não quer que os beneficiários saibam disso, o dito nesta sequência discursiva, deixa os beneficiários de “mãos atadas”. A quem irão questionar caso não venham na composição dos kits de merenda escolar, os itens alimentares que supram as necessidades específicas

dos beneficiários (com diabetes, intolerância a lactose, intolerância ao glúten ou hipertensão, por exemplo)? Os nutricionistas não podem ser responsabilizados porque são servidores da edilidade municipal que recebem ordens, e mesmo que pudessem ser, a Cartilha não traz nada referente a isso, deixando assim, os beneficiários a mercê do que quiserem colocar nestes kits de merenda, sem a obrigatoriedade de cumprir o que demanda a Lei do PNAE e essas normativas criadas em período pandêmico e, com isso, devido à necessidade alimentar de todos os sujeitos beneficiários, têm que se contentar com o que vier compondo esses kits.

6.5.3 Sequência Discursiva (SD3)

A próxima sequência discursiva será retirada das páginas 11 e 12:

DISTRIBUIÇÃO DOS KITS:

- **É importante e recomendado que se utilize veículos adequados (caminhões frigoríficos) para a distribuição dos alimentos, pois assim é possível garantir armazenamento seguro dos gêneros alimentícios.**
- **Caso não seja possível a utilização de veículos apropriados, orienta-se que os veículos estejam limpos e que sejam frequentemente lavados no interior e no seu exterior.**
- É importante que o local do veículo onde forem armazenados os Kits para a distribuição sejam higienizados com água e sabão (quando possível) e finalizado com álcool 70%.
- Quando não for possível a higienização com água e sabão, é importante a limpeza frequente (a cada nova distribuição) com solução hipoclorada (água + água sanitária na concentração recomendada pela Vigilância Sanitária) ou álcool 70%.
- **A distribuição dos Kits deverá ser a critério da gestão local.**
- É importante que a gestão da unidade escolar, juntamente com a equipe responsável pela alimentação, trace estratégias que evitem aglomerações de pessoas, sendo o local escolhido amplo e arejado.
- A estratégia de entrega dos Kits deverá prever contato mínimo entre distribuidor e beneficiário, o mínimo de permanência no local de distribuição e, quando possível, a equipe estratégica deverá oferecer pontos com pia e produtos para higiene das mãos como: sabão, toalhas de papel descartáveis e álcool 70%, bem como orientações adequadas da higienização das mãos.

SD3: “É importante e recomendado que se utilize veículos adequados (caminhões frigoríficos) para a distribuição dos alimentos, pois assim é possível garantir armazenamento seguro dos gêneros alimentícios.

Caso não seja possível a utilização de veículos apropriados, orienta-se que os veículos estejam limpos e que sejam frequentemente lavados no interior e no seu exterior.”

Nessa sequência discursiva, verificamos que a Cartilha de Orientações se materializa na forma mesmo de recomendações, sem nenhuma imperatividade. As palavras utilizadas: “importante” e “recomendado”, sem nenhuma condição *sine qua non*, caracterizam a espécie de norma imperfeita ou sem nenhum cunho sancionatório.

Podemos perceber que a forma como foi tratada essa Cartilha deixou arestas para seu descumprimento, já que se a edilidade municipal não cumprir com o que foi recomendado, não irá sofrer nenhuma punição, seja na cessação dos recursos do PNAE, seja em ação civil pública de improbidade administrativa.

O que podemos enxergar nesse discurso é a falta de preocupação com os alimentos que seriam destinados aos beneficiários do PNAE e isto está silenciado na própria escolha de espécie normativa criada. Entendemos que, segundo Orlandi (2007, p. 45):

Pensar o silêncio representa um esforço contra o positivismo na observação dos fatos da linguagem. (...) É preciso aqui lembrar que pensamos a relação indireta entre o “produto” e sua “origem”, sua “causa”. Sem considerar a historicidade do texto, os processos de construção dos efeitos de sentidos, é impossível compreender o silêncio.

A historicidade em que a Cartilha foi escrita e inscrita, foi num momento de extrema fragilidade da população, especialmente dos mais pobres que tiveram que continuar trabalhando, mesmo em meio à pandemia, mesmo com medo de contrair o vírus e morrer, mesmo com medo de contaminar seus parentes mais próximos e que estes tivessem que se submeter à saúde pública que estava um caos, como em muitos estados nos quais chegou a faltar respiradores e oxigênio. Em meio a tudo isso (e muito mais que não nos cabe aqui pormenorizar), foi criada essa Cartilha de orientações para execução do PNAE, e a população estava preocupada em sobreviver, em sair da pandemia viva. É certo que muitas pessoas sofreram com a fome e a desnutrição durante a pandemia, mas estas pessoas sequer têm

conhecimento da existência dessa Cartilha e sequer sabem como deveriam ser armazenados, transportados e entregues os kits de alimentação escolar. O que os beneficiários estavam preocupados era se iriam receber os kits e quando iriam os receber para alimentar a família e não somente os alunos.

A responsabilidade pela execução do programa coube a cada gestor municipal, a tarefa de elaborar os cronogramas de entrega para evitar aglomerações, bem como o cumprimento do que estava dito da Resolução n.02/2020 e, se desse, cumprir as recomendações da Cartilha.

O que podemos perceber é um total descaso na elaboração dessas normas. Sequer foram mencionados o MPF ou a CGU como órgãos a serem comunicados em caso de irregularidades no cumprimento dessas recomendações. Ou seja, fica até complicado para a comunidade denunciar o mal procedimento de armazenamento e entrega dos alimentos componentes dos kits de alimentação escolar.

Foi feita uma escolha pelo MEC/FNDE na elaboração dessa Cartilha e esta escolha não foi para beneficiar as pessoas necessitadas dos kits de alimentação com segurança, higiene e qualidade. Concordamos com Florêncio et al. (2016, p. 67), quando diz que: “(...) os dizeres não podem ser vistos como mensagens que são transmitidas e compreendidas em sua transparência, mas em seus efeitos de sentido, produzidos por sujeitos que realizam suas escolhas, em determinadas situações, que se mostram no modo como dizem.”

Ora, se realmente a escolha fosse para cumprimento dessas diretrizes/direções para manipulação dos alimentos dos kits entregues aos beneficiários, a norma escolhida teria sido a norma perfeita, ou seja, com cunho sancionatório em caso de descumprimento. Pêcheux (1997, p. 77) já tratava essa escolha “política” ou formação ideológica do discurso como uma “comédia ridícula” ao anunciar que:

O que diz ou que anuncia, promete ou denuncia, não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz.

Tratamos assim essa Cartilha de Orientações, utilizando as palavras de Pêcheux, como uma comédia ridícula. Ridícula porque a utilização de norma

imperfeita foi uma escolha do legislador para deixar brechas para descumprimento, sem nenhuma sanção e comédia, porque quem deveria ser beneficiado pelo programa foi o que menos o foi, na verdade a intenção discursiva é justamente iludir os beneficiários e solavancar o enriquecimento ilícito da classe que está no poder.

Essa “comédia ridícula”, chegou a beirar à loucura, quando em alguns municípios do interior de Pernambuco, foram noticiados casos em que a entrega dos alimentos foi feita pelos garis (servidores contratados pelo município), bem como que os alimentos foram deslocados para a zona rural nos próprios caminhões de lixo, sem nenhuma higienização. Nesta comédia quem não riu foram os beneficiários do PNAE, os pobres, os fragilizados, os hipossuficientes.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O distanciamento físico (medida tomada pelas autoridades sanitárias de todos os países, inclusive pelo Brasil, para conter o avanço da pandemia da Covid-19) trouxe consequências no campo econômico e social, destacando-se o aumento da miséria e da fome, comprometendo a garantia da Segurança Alimentar e Nutricional.

A aprovação da Lei nº 13.987 de 07 de abril de 2020, que alterou a Lei nº 11.947/2009, autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Com o cenário de suspensão das aulas nas redes públicas de ensino e devido às recomendações do Ministério da Saúde e da Organização Mundial da Saúde para evitar aglomeração de pessoas, e devido à impossibilidade de ofertar refeições prontas para os escolares, O MEC, através do FNDE, editou a Resolução nº 02/2020, estabelecendo que os gêneros alimentícios poderão ser distribuídos em forma de kits, para os beneficiários do PNAE.

Com o objetivo de direcionar a forma como esses kits seriam entregues, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, juntamente com o MEC elaboraram uma Cartilha de Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Todo esse arcabouço normativo se tornou o nosso *locus* discursivo, o nosso *corpus* de análise. Mediante os dispositivos teóricos da AD pecheutiana, buscamos dar respostas à nossa inquietação central: quais os interesses envolvidos nesta manipulação legal de um programa de tamanha importância para a população que depende diretamente da alimentação nas escolas públicas do nosso país?

Para responder a essa questão central (mediante a utilização do aparato teórico-metodológico e analítico da AD pecheutiana) e outras questões que foram aparecendo após as análises, tivemos que traçar o seguinte itinerário contextual: tendo em vista que o direito à alimentação adequada é um direito humano previsto nas declarações internacionais e recepcionada como um direito fundamental no Brasil, tratamos sobre o conceito de direitos humanos, sua origem e evolução histórica, as

diversas gerações de Direitos Humanos, os direitos humanos pós redemocratização do Brasil, para chegarmos ao que seja um Direito Humano à Alimentação Adequada e uma Soberania Alimentar. Tratamos, ainda nesta segunda seção, sobre a evolução histórica do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) em âmbito internacional e no Brasil, e por fim, sobre a alimentação escolar como desdobramento do direito fundamental à alimentação adequada.

Tendo em vista que a nossa Constituição Federal de 1988 assegura que os Direitos Humanos estatuídos em normas internacionais das quais o Brasil é signatário (art. 5º, §3º, CF/88), sejam recepcionados como direitos humanos e que a implementação desses direitos, requer do Estado a criação de políticas públicas para sua efetivação, na terceira seção desenvolvemos uma articulação entre Estado e políticas públicas. Sendo assim, tratamos do conceito de Estado, do enlace entre um modelo democrático de Estado e o Estado constitucional. Nesta mesma seção tratamos sobre a relação do modelo de Estado com as políticas públicas, então conceituamos as políticas públicas, fizemos um percurso histórico destas, desde o seu tratamento como uma forma de racionalidade limitada dos decisores políticos até as noções atuais de planos de ações governamentais e as políticas públicas estatuídas em lei (para que não virem manobras políticas em período eleitoral, como acontece muitas vezes no Brasil).

Para chegarmos ao PNAE enquanto política pública educacional, implantada por meio da Lei n. 11.947/2009, tratamos na quarta seção sobre o que seriam as políticas públicas no âmbito da educação e do porquê do PNAE (enquanto um desdobramento das políticas públicas de combate à fome) se enquadrar enquanto política educacional. Sendo assim, tratamos das políticas públicas educacionais no Brasil, fazendo um percurso histórico destas nos governos pós redemocratização do país (já que nos governos ditatoriais não se tinha como falar em Estado democrático e constitucional, nem tampouco em políticas públicas estatutárias, já que era um período em que imperava o “Estado mínimo”, a não intervenção do Estado nas relações privadas, ou seja, eram governos de cunho liberal. Porém, reduzimos o tratamento das políticas educacionais para o período desde o governo FHC, até o governo atual.

No governo Lula, tratamos do nascedouro do PNAE como desiderato do combate à fome e às desigualdades sociais, ou seja, como uma estratégia de redução da miséria. Nos governos pós golpe de 2016, verificamos um enfraquecimento das políticas públicas de combate à fome e, por conseguinte o aumento da insegurança alimentar e nutricional. Com o governo atual (que adotou um viés neoliberal e mercadológico da educação), a merenda escolar não teve relevância alguma de interesse na sua expansão e universalização. E, com a pandemia da Covid-19, houve uma manipulação legal para seguir os ditames da Lei do PNAE (normas estas que foram nosso objeto de análise discursiva), mas que deixaram muitas brechas para desvios de verbas federais e deficiências na sua implementação efetiva.

Tratamos sobre o percurso teórico-metodológico na quinta seção, percorrendo acerca dos dispositivos teóricos (ou categorias da AD) da análise do discurso pecheutiana: discurso, sujeito e ideologia, as Condições de Produção do Discurso (CPDs), as Formações Ideológicas (FI) e as Formações Discursivas (FD). Por fim, tratamos nesta seção sobre os conceitos de dito, não-dito e silenciado [utilizando o desenvolvimento teórico que Orlandi (2007) faz a respeito desta categoria].

A sexta seção foi destinada às análises do nosso *corpus* discursivo (formado pelas normas que autorizaram e regulamentaram a distribuição dos kits de alimentação nas escolas públicas do Brasil, normas estas confeccionadas no período pandêmico da Covid-19). Primeiro fizemos uma descrição destas normas: a Lei n.º 13.987/20, a Resolução nº 02/2020 do FNDE, e a Cartilha de orientação para execução do PNAE em período pandêmico. Depois utilizamos as categorias analíticas da AD pecheutiana, começando pelas Condições de Produção do Discurso (CPDs) das normas autorizadoras da aquisição e entrega dos kits da merenda escolar em período pandêmico. Desenvolvemos uma análise das CPDs amplas e depois das CPDs estritas. Vimos que, em seu sentido amplo, as CPDs compreendem a conjuntura sócio-política-ideológica, isto é, os aspectos mais abrangentes que possibilitam a produção discursiva, que, mesmo não tão próximos às circunstâncias da enunciação, relacionam-se e, de certa forma, interferem no processo discursivo, por meio da memória. E compreendemos que as CPDs amplas do nosso *corpus* discursivo, dizem respeito à implementação do DHAA, às políticas públicas de

combate à fome à miséria no nosso país e, principalmente, pela sanção, em 2009, da lei do PNAE.

Ressalta-se aqui a importância da merenda escolar como fator social em um país com crianças desnutridas e/ou passando fome, e ainda, como elemento importante no processo de aprendizagem, pois, embora a merenda não possa erradicar a desnutrição (este é um problema que não será sanado enquanto persistirem as desigualdades sociais), mas pode, em um primeiro momento, matar a fome do dia.

Sendo assim, o PNAE se tornou uma das maiores e mais importantes políticas públicas educacionais do país, pois atinge crianças e jovens estudantes de todos os recantos do Brasil, os quais necessitam de uma merenda (alimentação) digna e de qualidade.

Já em relação às CPDs estritas do nosso *corpus* de análise, vimos que foram construídas a partir das consequências da pandemia da Covid-19 e dos decretos legislativos para distanciamento e isolamento físico: as atividades letivas das escolas públicas e particulares tiveram que ser suspensas e, no caso do ensino público, milhares de estudantes brasileiros ficaram sem acesso à merenda escolar.

Por causa dessa suspensão preventiva das aulas, foram sancionadas as normas que compõem o nosso objeto de análise, para permitir a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes matriculados em escolas da rede pública de ensino, os gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE.

Esse detalhamento das CPDs amplas e restritas, nos permitiu compreender como a história e o atual se inter cruzam, já que distribuição dos alimentos da merenda escolar (em razão da Lei n. 13.987/20) poderá ser feita todas as vezes em que as aulas da rede pública forem suspensas em razão de situação de emergência ou de calamidade pública, com a finalidade de garantir a continuidade da política pública de combate à fome e à desnutrição dos alunos de escolas públicas.

Depois dessas assimilações advindas das análises das CPDs, fizemos o detalhamento do método de recortes da AD (o chamado recorte epistemológico) para dar origem às Sequências Discursivas (SDs) de análise.

Começamos pela Resolução nº 02, de 09 de abril de 2020 que dispõe sobre a execução do PNAE durante o período de estado de calamidade pública. Recortamos

o artigo 2º e seu § 1º da Resolução, que deu origem a três sequências discursivas para análise.

Da análise da primeira SD: “os gêneros alimentícios já adquiridos ou que vierem a ser adquiridos em processos licitatórios ou em chamadas públicas da agricultura familiar”, chegamos à compreensão de que existe um silêncio acerca da origem dos alimentos que irão compor os kits de merenda escolar a serem entregues aos beneficiários em período pandêmico. Os alimentos, inclusive os agrícolas, na verdade são fornecidos pelos grandes latifundiários, fazendeiros e produtores rurais de larga escala, restando uma pouca margem de fornecimento pelo agricultor familiar. Embora a SD1 diga explicitamente “agricultura familiar”, a intenção do sujeito (o Governo Federal através do MEC) nesse discurso é exatamente silenciar a realidade dos fatos, da origem e da compra dessas merendas, configurando-se uma dissimulação discursiva, já que, principalmente no período pandêmico, não houve o cumprimento da determinação legal para a compra dos alimentos da agricultura familiar.

Por meio das categorias da AD utilizadas para a análise desta SD, chegamos à entender que não há uma preocupação com os alunos que são os destinatários da merenda, mas é utilizado o termo discursivo “chamadas públicas da agricultura familiar” para silenciar que o que realmente ocorre é a mercantilização da merenda, o seu baixo teor nutritivo (como foi o caso dos alimentos que compuseram os kits de merenda escolar distribuídos no período pandêmico).

Na segunda SD analisada (do recorte feito da Resolução): “poderão ser distribuídos em forma de kits, definidos pela equipe de nutrição local”, evidenciamos que o dito, de fato, forja um não-dito, já que inexistente (na grande maioria das escolas) equipe de nutrição local. Não há nada de averiguação nutricional. A lei é dissimulada e fantasiosa. Ao mesmo tempo, causa a falsa impressão de que essa diretriz está sendo seguida, silenciando sobre o fato de que em relação ao dito “kits, definidos pela equipe de nutrição local”, não condiz com a realidade – os alimentos fornecidos são industrializados e padronizados, não se respeitando a cultura local alimentar dos beneficiários e muito menos os hábitos alimentares saudáveis.

A terceira SD analisada: “qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares, a cultura local e, preferencialmente, composto por alimentos in natura e minimamente processados”, concluímos que o que há, na verdade é um

pequeno incentivo, para a aquisição de gêneros alimentícios *in natura*, produzidos pela agricultura familiar, ou seja, não há uma priorização como o parágrafo diz. Esse discurso é utilizado para silenciar o que realmente ocorre, da mesma maneira que na SD2: o apoio às grandes indústrias, aos grandes empreendedores, ao capitalismo, à ideologia dominante, com alimentos superfaturados, com preços elevados para manter o lucro excessivo, com alimentos de baixa qualidade.

Em relação à cartilha de orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19), retiramos três SDs da página 6.

A partir da análise da primeira SD: “3. Observar a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente alimento *in natura* ou minimamente processado. Evitar o fornecimento de alimentos de aquisição restrita e não fornecer os produtos de aquisição proibida.”, concluímos que a agricultura familiar sofre com a falta de assistência técnica e de financiamento à produção, contribuindo para a aniquilação de uma considerável parcela de agricultores familiares e, por conseguinte o fornecimento de alimentos destinados ao PNAE.

Retomando a sequência discursiva, observamos que a forma como foi construída, “assegurando” uma alimentação de qualidade por meio dos alimentos *in natura* e minimamente processados, fazem com que se apazigue os ânimos, fazendo com que a população que precisa desses alimentos para resguardar o seu DHAA acreditem que isso será efetivado “porque a lei, a resolução e as orientações para implementação” assim o dizem.

Depois das análises discursivas feitas na SD2: “7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais.”, concluímos que a própria qualidade da norma “Cartilha de Orientações”, sem nenhum cunho imperativo ou sancionatório, sem nenhuma previsão de fiscalização pelos órgãos ministeriais (principalmente pelo *Parquet* Federal, já que se trata de verbas federais do PNAE) enfraquece o cumprimento dessa diretriz.

Trouxemos para contribuir com as análises, a diferença entre normas perfeitas (imperativas ou sancionatórias) e as normas imperfeitas (orientadoras ou auxiliares).

A partir disto, chegamos à conclusão de que a “Cartilha de Orientações” para a execução do PNAE em período pandêmico é uma norma imperfeita, auxiliar, sem cunho sancionatório.

Para asseverar ainda mais o descaso na manipulação legal do PNAE, ressaltamos que a Cartilha foi produzida em período pandêmico, onde a atenção da população estava centrada na prevenção do contágio com o vírus, tendo o legislador [neste caso, o MEC através do FNDE], “aproveitado” para confeccionar normas e orientações “frágeis”, de modo a possibilitar o seu descumprimento sem nenhuma punibilidade.

Na sequência discursiva podemos verificar a atribuição da responsabilidade pela “consideração” das necessidades nutricionais específicas do beneficiário do kit, pela equipe de nutrição local. O termo “considerar”, por si só, não tem cunho imperativo. Mas como o que nos interessa é o jogo discursivo e sua análise através das categorias da AD, temos nesta formação discursiva, a emissão de sentidos que expressam a formação ideológica do dizer nesta sequência discursiva.

Concluimos que o discurso posiciona ideologicamente o sujeito que diz e a intenção é justamente não disponibilizar mecanismos para que os beneficiários do programa possam questionar a implementação desse direito à alimentação especial (de acordo com sua necessidade específica) dos órgãos fiscalizatórios, como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo. Ficando os beneficiários à mercê da boa vontade dos gestores municipais em quererem implementar o que está dito nesta sequência discursiva ou não.

A nossa experiência enquanto brasileiros (a própria historicidade legislativa) nos faz enxergar que o que não é sancionado não é implementado. A quem os beneficiários irão questionar, caso não venham na composição dos kits de merenda escolar, os itens alimentares que supram as necessidades específicas deles (como diabetes, intolerância à lactose, intolerância ao glúten ou hipertensão, por exemplo)? Os nutricionistas não podem ser responsabilizados porque são servidores da edilidade municipal que recebem ordens, e mesmo que pudessem ser, a Cartilha não traz nada referente a isso.

Concluimos, com isso, que a posição ideológica da formação discursiva desta “Cartilha de Orientações” não é a mesma dos beneficiários (estes, na verdade, nem

sabem o que está por trás de toda essa manipulação legal do PNAE), já que estes somente querem ter o alimento referente aos kits entregues para poder ter uma refeição digna (neste ponto aqui queremos dizer que a necessidade dos beneficiários é tão grande que eles nem verificam se o atendimento às suas necessidades nutricionais específicas estão sendo atendidas na composição dos kits).

A última sequência discursiva que foi recortada das páginas 11 e 12 da Cartilha, trata sobre como devem ser feitas as distribuições dos kits de alimentação no período da pandemia (tendo em vista que a população em geral estava preocupada em se prevenir do contágio do vírus da Covid-19).

Após a análise, pudemos verificar que a Cartilha não trouxe sequer uma imposição (como condição *sine qua non*) para o manuseio e a forma como seriam transportados os alimentos destinados aos kits de merenda escolar, antes de serem entregues aos pais ou responsáveis.

A Cartilha, conforme aduzimos anteriormente, se materializa na forma de recomendações, sem nenhuma imperatividade, o que deixa a posição ideológica dos sujeitos no discurso regionalizada interdiscursivamente. Ou seja, nesta escolha de um discurso de “recomendações” e não de imposições, as palavras falam com outras palavras, nos permitindo compreender o processo de produção dos sentidos, que a partir das análises feitas, são os sentidos de intencionalidade, de desmerecer a higienização e o cuidado com os alimentos destinados aos beneficiários.

Como as palavras não tem um sentido nelas mesmas, mas derivam seus sentidos das formações discursivas em que se inscrevem, o que a Cartilha trouxe foram os termos: “É importante e recomendado” e “orienta-se”, circunscrevendo a intenção de não preocupação efetiva com o manuseio e o transporte dos alimentos de forma higiênica e adequada.

Pudemos perceber que a forma como foi tratada a normatividade dessa Cartilha deixou brechas expostas para seu descumprimento, já que caso o gestor municipal não cumpra com o que foi recomendado, não irá sofrer nenhuma punição (seja, como exemplo, a cessação dos recursos do PNAE para o município que descumprisse os termos da Cartilha, seja em ação civil pública de improbidade administrativa contra o gestor municipal).

Como a condição da linguagem é a incompletude, nem sujeitos e nem sentidos estão completos, essa incompletude atesta a abertura do simbólico, pois a falta também é o lugar do possível. Sendo assim, como esta Cartilha foi inscrita numa conjuntura de extrema fragilidade da população [especialmente dos mais pobres que tiveram que continuar trabalhando, mesmo em meio à pandemia, mesmo com medo de contrair o vírus e morrer, mesmo com medo de contaminar seus parentes mais próximos e que estes tivessem que se submeter à saúde pública que estava um caos, como em muitos estados que chegou a faltar respiradores e oxigênio], tornou possível aos sujeitos que a criaram não se preocuparem (no discurso) com os alimentos que seriam destinados aos beneficiários do PNAE e isto está silenciado na própria escolha de espécie normativa criada (sem nenhum cunho sancionatório em caso de descumprimento).

O que podemos perceber é um total descaso na elaboração dessas normas. Sequer foram mencionados o MPF ou a CGU como órgãos a serem acionados para reivindicar o cumprimento dessas recomendações. Estamos aqui diante de uma injustiça imensurável. Primeiro porque os beneficiários do PNAE são pessoas pobres, que já não tem acesso ao conhecimento das leis e dos seus direitos, segundo que mesmo que tivessem o conhecimento dessas recomendações e do direito de ter acesso à alimentação adequada (como também às especificidades orgânicas e nutricionais), ficariam de mãos atadas, não teriam como questionar e nem a quem questionar.

Foi feita uma escolha pelo MEC/FNDE na elaboração dessa Cartilha e esta escolha não foi para beneficiar as pessoas necessitadas dos kits de alimentação com segurança, higiene e qualidade. Existe uma ilusão de cuidado no manuseio e transporte dos alimentos que irão compor os kits de merenda, quando o discurso diz: “É importante e recomendado que se utilize veículos adequados (caminhões frigoríficos) para a distribuição dos alimentos, pois assim é possível garantir armazenamento seguro dos gêneros alimentícios.”, esta ilusão está na base do estatuto primitivo da literalidade, porém, há um deslize no silêncio da espécie de norma escolhida, uma norma imperfeita que não tem imperatividade nenhuma.

A evidência trazida no discurso em sua análise literal é de cuidado e preocupação com os alimentos a serem destinados para os kits de merenda escolar,

porque é necessário para os sujeitos enunciadorees (o MEC/FNDE e o Ministério da Agricultura e Pecuária) que haja o apagamento da materialidade histórica do discurso, sem o qual o discurso não teria sentido. Porém, com a saturação dos sentidos produzida pela marcação ideológica da Cartilha, podemos analisar o que está silenciado: a estratégia retórica, a manobra estilística para iludir os beneficiários do programa. Causar a ilusão de cuidado, quando a escolha (intencional) da norma denuncia o descuido, a perversidade, a maldade, a crueldade dos sujeitos no discurso da Cartilha. Não estão preocupados com a higienização dos alimentos, com o transporte adequado destes, mas com a ausência de punição dos gestores municipais. O que se preserva é a manutenção da classe dominante no poder, da estrutura capitalista e cruel de sociedade, da exclusão dos mais pobres do acesso aos alimentos dos kits (com o cuidado na sua higienização e manuseio).

Concluimos, a partir das análises feitas, que a manipulação legal do PNAE, com a Resolução n. 02/2020 e com a Cartilha de Orientações para execução do programa em período pandêmico, foram escritas e inscritas [historicamente] num momento de extrema fragilidade da população (especialmente dos mais pobres) que estava preocupada em sobreviver. Milhares de pessoas sofreram (e ainda sofrem) com a fome e a desnutrição durante a pandemia, mas estas sequer têm conhecimento da existência dessas normas e, como vimos, mesmo que tivessem, não teriam o que fazer, não teriam como requerer e nem a quem requerer a implementação do programa conforme essas normas.

Por fim, concluimos, que os verdadeiros interesses envolvidos [e silenciados] nos discursos dessas normas analisadas não é nem de longe a garantia do direito à alimentação adequada dos beneficiários do PNAE, nem tampouco a implementação efetiva dessa política pública educacional de enorme importância num Estado capitalista e desigual como o nosso. Mas sim a manutenção da classe dominante no poder, o enriquecimento ilícito dos grandes latifundiários e donos de grandes redes de supermercados [já que pouco se deu importância na confecção dessas normas à obrigatoriedade de aquisição dos alimentos que iriam compor os kits de merenda dos pequenos agricultores locais, dos alimentos cultivados pelas comunidades quilombolas e indígenas] e dos gestores municipais e secretários de educação (com o desvio das verbas federais e a não punibilidade em caso de descumprimento ou

cumprimento ineficiente das normas de autorização e regulamentação do PNAE em período pandêmico).

REFERÊNCIAS

- ABREU, Mariza. **Alimentação escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou o direito da criança e ato pedagógico?** Revista Aberto, Brasília, v. 15, n. 67, jul./set. 1995.
- ACANDA, J. L. **Gramsci**. Recife, jan. 2010. [Notas de aula]
- AFONSO, A. J. E.; RAMOS, L-V. Estado-nação, educação e cidadanias em transição. **Revista Portuguesa de Educação**, v. 20, n. 1, p. 77-98, 2007.
- ALEX, Robert. **Direitos fundamentais no estado constitucional democrático**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 217, p. 58 et seq., jul./set. 1999.
- ALMEIDA, M. H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n.10, p. 88-108, 1995.
- ALSTON, Philip. **Conjuring up new human rights: a proposal for quality control**. *The American Journal of International Law*, v. 78, n. 3, p. 607-621, jul. 1984.
- ALVES, Juliana.; COSTA, Claudia. **A fome não espera: são necessárias políticas públicas, além do assistencialismo**. Disponível em: <<https://jornal.usp.br/institucional/professores-da-usp-sugerem-politicas-publicas-contra-a-fome>> Acesso em: 20 de setembro de 2022.
- AMARAL, Maria Virgínia Borges. **Discurso e relações de trabalho**. Maceió: EDUFAL, 2005.
- AMARAL, Marina. **Jabuti não sobe em árvore: como o MBL se tornou líder das manifestações pelo impeachment**. In: JINKINGS, Ivana. Porque gritamos Golpe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- _____. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, jun. 1999.
- APPLE, Michael W. **Conhecimento oficial: a educação democrática numa era conservadora**. Tradução de Maria Isabel Edelweiss Bujes. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- _____. **Política cultural e educação**. Tradução de José do Amaral Ferreira. São Paulo: Cortez, 2000.
- _____. **Educando à direita: mercados, padrões, Deus e desigualdade**. Tradução de Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2003.
- _____. **Fazendo o trabalho de Deus: ensino domiciliar e trabalho de gênero**. In: APPLE, Michael W.; BALL, Stephen J.; GANDIN, Luís Armando (Org.). Sociologia da educação: análise internacional. Tradução de Cristina Monteiro. Porto Alegre: Penso, 2013. p. 166-176.

ARIFA, Bethânia Itagiba Aguiar. **O conceito e o discurso dos direitos humanos: realidade ou retórica?** Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 17 – n. 51, p. 145-173 – jan./jun. 2018.

ARNAUD, André-Jean. **O Direito entre Modernidade e Globalização.** Lições de Filosofia do Direito e do Estado, RJ: Renovar, 1999.

AZEVEDO, S. de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos et. al.. **Políticas públicas e gestão local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública.** 3 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.

BACCARIN, J.G. et al. **Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11947/2009 no Estado de São Paulo.** In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte, 2011.

BANKS, J. A.; BANKS, C. A. **Multicultural education:** Issues and perspectives, 1989.

BARBOSA, Rui de Oliveira. **Oração aos Moços/O dever do advogado.** - 2ª.ed. Campinas: Russel Editores, 2005.

BARBOSA, José Olindo Gil. **A norma em Kelsen: a sanção como fundamento da norma.** Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4696, 10 mai. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/44659>. Acesso em: 1 out. 2022.

BARSTED, Leila Linhares; HERMANN, Jacqueline (Org.). **Instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos: traduzindo a legislação com a perspectiva de gênero.** Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

BARROSO. J. O Estado, a educação a regulação das políticas públicas. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 26, n. 92, Especial, p. 725-751, out. 2005. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

BELIK, W.; SOUZA, L.R. Algumas reflexões sobre os . programas de alimentação escolar na América Latina. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, jul./dez. 2009.

BERNARDI, Liane Maria. **Relações do movimento empresarial na política educacional brasileira: a naturalização da associação público privada.** In PERONI, V.M.V; LIMA, P.V; KADER, C.R. Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para redemocratização da educação. São Leopoldo: Oikos, 2018.

_____; UCZAK, Lucia Hugo; ROSSI, Alexandre. **As relações do Estado com empresários nas políticas educacionais: PDE/PAR e Guia de Tecnologias Educacionais.** In: PERONI, Vera Maria Vidal. Diálogos sobre as redefinições do papel do Estado e nas fronteiras entre o público e o privado na educação. São Leopoldo: Oikos, 2015.

BEUERLEN, Alexandra. (et al). **Direito à Alimentação Adequada/Grupo de Trabalho “Alimentação Adequada”**. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, Manuais de Atuação ESMPU, 2008, v.6.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 11. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

_____. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. **Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Edunesp, 2001.

_____. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 9. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

_____. **Igualdad y dignidad de los hombres**. In: El tiempo de los derechos. Madrid: Sistema, 1991.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

_____. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOITO JR, Armando. **Os atores e o enredo da crise política**. In: JINKINGS, Ivana. Porque gritamos Golpe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

BOURLIN, Alexandra. **Direito humano à alimentação adequada no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL.Ministério da Educação. **Cartilha nacional da alimentação escolar**. Brasília-DF, 2014.

_____. Ministério da Educação. **Plano nacional de educação (2014/2024)**. Brasília-DF, 2014.

BRASIL. **Documento final da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição** realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, mimeo, 1986.

_____. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 set. 2006.

_____. **Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)**. GT Alimentação Adequada e Saudável. Relatório Final de março de 2007. Disponível em

<<http://www4.planalto.gov.br/consea/eventos/plenarias/documentos/2007/relatorio-final-marco-2007-02.2007/view>> acesso em 23 mai. 2021.

_____. **Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020**. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**. 2020; 07 Abr.

_____. **Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020**, dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública. Diário oficial. 2020. 9, abril.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/l9394.htm>>. Acesso em: 27 dez.2017.

_____, Constituição Federal de (1988) –**VadeMecum**. São Paulo: Rideel, 2009.

_____. Presidência da República. **Decreto 591: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. Brasília, 1992.

BURITY, Valéria; FRANCESCHINI, Thaís e VALENTE, Flávio. **Direito humano à alimentação adequada no contexto da segurança alimentar e nutricional**. Brasília, DF: ABRANDH, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARA, Daniel. Entrevista. **A educação em marcha à ré**. Jornal Extraclasse. Disponível em:<https://www.extraclasse.org.br/edicoes/2017/05/a-educacao-em-marcha-a-re/>. Acesso em: 21 de dezembro de 2021.

CARDOSO, F. H. **Mãos à obra, Brasil: proposta de governo**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2008. ISBN 978-85-99662-66-3. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/b27wf/pdf/cardoso-9788599662663.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2017.

CARNOY, M. Globalization and educational reform. In: STROMQUIST, N; P.; MONKMAN, K. **Globalization and education: integration and contestation across cultures**, Lonham: Rowman & Littlefield 1994. p. 43-60.

CASTRO, A. M. **Trajetória do combate à fome no Brasil**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010.

CASTRO, José Ricardo Parreira de. **Ativismo de contas**. Rio de Janeiro: JAM Jurídica, 2015.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome – o dilema brasileiro: pão ou aço**. 10 ed. Rio de Janeiro: Edições Antares, 1984.

CASTRO, C. de M. **Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1976.

CAVALCANTE, M. do S. A. de O. **Qualidade e cidadania nas reformas da educação brasileira: o simulacro de um discurso modernizador**. Maceió: Edufal, 2007.

CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de O. (Organizadora). **As malhas de discursos (re)veladores**. Maceió: EDUFAL, 2005.

CESCON, Everaldo. **Direitos Humanos e Ética Contemporânea**. In: Direitos humanos [recurso eletrônico]: emancipação e ruptura / org. Mara de Oliveira, Sérgio Augustin – Caxias do Sul, RS: Educs, 2013.

CHAUI, M. de S. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

CHAUI, Marilena. **O que é ideologia**. 29ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2003.

_____. **A nova classe trabalhadora brasileira e a ascensão do conservadorismo**. In: JINKINGS, Ivana. Porque gritamos Golpe. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

COMPARATO, Bruno Konder. **Fundamentos filosóficos e históricos dos Direitos Humanos**. In: Direitos humanos e cultura escolar. Org. Antonio Simplício de Almeida Neto, Lucília Santos Siqueira. - 1. ed. - São Paulo : Alameda, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR (CONSEA). **A Segurança Alimentar e Nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil**: Indicadores e monitoramento, da constituição de 1998 aos dias atuais. Brasília, 2010.

CORTELLA, Mário S. **Escola e conhecimento: fundamentos epistemológicos e políticos**. São Paulo: Cortez, 1998.

COULANGES, F. **A cidade antiga**. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998.

COURTINE, Jean-Jacques. **Análise do discurso político**: o discurso comunista endereçado aos cristãos. São Paulo: EDUFSCAR, 2009.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981.

_____. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortez, 1996

CRANSTON, Maurice William. **What are human rights?** London: Bodley Head, 1973.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

DESCRIPTORIO em Ciências da Saúde. **Alimentos formulados**. ed. rev. e ampl. São Paulo: BIREME / OPAS / OMS, 2017. Disponível em: <<http://decs.bvsalud.org>>. Acesso em: 29 dez. 2017.

DOURADO, L. F. Políticas de educação superior: avanços e desafios. In: GENTILI, P. (Org.). **Política educacional, cidadania e conquistas democráticas**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

DURÃO, Aylton Barbieri. **Habermas: Os Fundamentos do Estado Democrático de Direito**. Trans/Form/Ação, São Paulo, 32(1): 119-137, 2009

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 88, dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000300009>. Acesso em: 12 maio 2017.

FARIAS, D. Uma análise da importância e os mecanismos de funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Artigos JusBrasil**. Disponível em: <<https://dadoswou1.jusbrasil.com.br/artigos/405077668/uma-analise-da-importancia-e-os-mecanismos-de-funcionamento-do-programa-nacional-de-alimentacao-escolar-pnae>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimentos e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n.51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000100004>. Acesso em: 12 abr. 2017.

FERREIRA, A. R. Educação pós-ditadura: qualidade para todos: universalização do ensino, avaliações externas e piso para professores no período democrático : história da educação no Brasil. **Revista Escola**, 27/09/2015. Disponível em: <file:///C:/Users/Adriana/Downloads/7%20%20HBE%206%20p%C3%B3s%20ditadura.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2017.

FERREIRA, Franklin Douglas et. al. “Educação e Cultura na Luta por Emancipação da Humanidade: ataques e resistências no governo Bolsonaro”. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 24, 2020, pp. 312-330.

FERREIRA, Lauro Cesar Mazetto. **Seguridade social e direitos humanos**. – São Paulo : LTr, 2007.

FERNANDES, G. F.; FRAZÃO, P.; MARQUES, R. A. A.; NARVAI, P. C.; SANTOS JUNIOR, D. P.. **Democracia e saúde no Brasil: desafios ao empoderamento e ao protagonismo popular**. In: MIALHE, F. L.; PELICIONI, M. C. F. (Org.). Educação e promoção da saúde: Teoria e Prática. São Paulo: Santos, 2012, p. 435-452.

FIORI, J. L. **Estado de Bem-Estar Social: padrões e crise**. *Physis: Revista de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.7, n. 2, p. 129-147, 1997.

FLORÊNCIO, A. M. G. et al. **Análise do discurso: fundamentos & prática**. Maceió, Edufal, 2009.

FRANCO, S.R.K. **O construtivismo e a educação**. Porto Alegre: Mediação, 1993.

FRASER, N. **Iustitia interrupta: reflexiones críticas desde laposiciónpostsocialista**. Bogotá: SiglodelHombre, 1997.

FREDERICK, H.; MYERS, A. **Educação, mão-de-obra e crescimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (coleção Leitura)

FREITAG, B. **Escola, Estado e sociedade**. 4. ed. rev. São Paulo: Moraes, 1978.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 12 abr. 2017

FRIGOTTO, G. **A Produtividade da escola improdutiva**. 5. ed. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1991.

FRIGOTTO, G. **Educação, trabalho e desenvolvimento: contradições da atual política educacional**. *Revista da DIRENG – Diretoria de Engenharia da Aeronáutica*, v. 10, n. 18, nov. 2000.

_____. **A Educação está nocauteada**. Entrevista publicada por EPSJV/Fiocruz, 15-06-2018. Disponível em <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-educacao-esta-nocauteada>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

_____. **Educação e crise do capitalismo real.** São Paulo: Cortez, 1995.

_____.; CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990:** subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. São Paulo: Unicamp, 2003.

_____. (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital.** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GALVAO, G. G. Evolução histórica do Estado: do estado antigo até o estado moderno o liberalismo, sua decadência e a encíclica “rerumnovarum”. **JusBrasil**, 9 abr. 2013. Disponível em: <<https://galvaogustavo.jusbrasil.com.br/artigos/308531760/evolucao-historica-do-estado>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985).** São Paulo: Cortez, 1993.

GRAMSCI, Antonio. **Selections from the prison notebooks of Antonio Gramsci.** Ed. e Trad. por Quintin Hoare e Geoffrey Nowell Smith. Nova Iorque: Internacional Publishers, 1980.

GERSCHMAN S. **A democracia inconclusa: um estudo da Reforma Sanitária brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2004.

GOBERT, M. I.; HÖFLING, E. de M. **Estado e políticas (públicas) sociais.** Cadernos Cedes, ano 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

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

GUIMARÃES, Vicente José Barreto. **Crise do capital, estado e política educacional na perspectiva de Mészáros.** 2014. 101 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014.

GUIMARÃES, C. S. A educação no Brasil após a redemocratização (1985-2002). **Revista do Departamento de Fundamentos da Educação da Universidade Federal do Piauí**, Terezina, v. 2, n. 1, 2015. ISSN 2317-2754. Disponível em: <www.ojs.ufpi.br/index.php/fundamentos/article/download/3780/2187>. Acesso em: 12 abr. 2017.

GUSMÃO, P. D. de. **Introdução ao estudo do direito.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

HABERMAS, J. O Estado-nação europeu frente aos desafios da globalização. **Novos Estudos - Cebrap**, n.43, p. 87-101, 1995.

HEGEL, G. W. F. **Lectures on the philosophy of world history. Introduction, reason in history.** Tradução de H. B. Nisbet. New York: Cambridge University Press, 1975.

_____. **Fenomenologia do espírito.** Petrópolis: Vozes, 1992.

HOBBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX. 1914-1991.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano 21, n. 55, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br/>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

JULIÃO, Elionaldo Fernandes. **O Plano Decenal de Educação e o sistema Nacional de educação**. In: MORAES, Bianca Mota et AL. (Org). Políticas públicas de educação. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2016.

KINZO, M. D. G. A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição. **São Paulo Perspec.**, v.15, n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002>. Acesso em: 13 abr. 2017.

LA BELLE, T. J.; WARD, C. R. **Multiculturalism and education**: diversity and its impact on schools and society. New York: SUNY Press, 1994.

LAKATOS, E. M.; MARCONI M. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

LANG, T.; HEASMAN, M. **Food Wars**: the battle for minds, mouths and markets, earthscan. London: Earthscan, 2004.

LASSWELL, H. D. **Politics**: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1958.

LAVINAS, L.; et al. **Combinando compensatório e redistributivo**: o desafio das políticas sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; 2000. Texto para discussão n. 748.

LEÃO, M. M.; RECINE, E. **O direito humano à alimentação adequada**. In: TADDEI, J. A.; LANG, R. M. F.; LONGOSILVA, G.; TOLONI, M. H. A. **Nutrição em Saúde Pública**. São Paulo: Rubio, 2011, p. 471-488.

_____. O direito humano à alimentação adequada e o Fome Zero In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Fome Zero: Uma História Brasileira**. Brasília: MDS, 2010, v. II.

LEMOS, Jullyane de Oliveira Maia. MOREIRA, Patrícia Vasconcelos Leitão. **Políticas e programas de alimentação e nutrição: um passeio pela história**. Revista Brasileira de Ciência e da Saúde, v. 17, n. 4, 2013, p. 377-386.

LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madri: Ministerio para las Adminsitaciones Públicas, 1991.

LOCKE, J. **O segundo tratado sobre o governo civil**. Tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOWI, T. **American business, public policy, case studies and political theory**. World Politics, v. 16, p. 677-715, 1964.

_____. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, p. 298-310, 1972.

MAGALHÃES, B. **As marcas do corpo contando a história: um estudo sobre a violência doméstica**. Maceió: EDUFAL, 2005

MALUF, S. **Teoria geral do Estado**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MALUF, R.S. **Tempos sombrios de pandemia e fome**. Segur. Aliment. Nutr. 2020;27,1-5. <https://doi.org/10.20396/san.v27i0.8659993>.

MARINELA, F. **Direito administrativo**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.v. 1

MARX, K. “Fundamentos da História”. In: IANNI, O. (Org.). **Karl Marx: sociologia**. Tradução de Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1979, p. 45-61.

_____. **A questão judaica**. Tradução de Silvio Donizete Chagas. São Paulo: M. Claret, 2005.

_____; ENGELS, F. **Manifesto do partido comunista**. Prefácio de José Paulo Netto. Tradução de Rubens Enderle, Nélío Schnneider e Luciano Martorano. São Paulo: Cortez, 1998.

MATTEUCCI, N. Contratualismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, v. 1, p. 272.

MÁXIMO, Wellton. **Em dois meses, 107 milhões de pessoas pediram auxílio emergencial**. Agência Brasil, Brasília, 23 jun. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2020-06/emdois-meses-107-milhoes-de-brasileiros-pediram-auxilio-emergencial>. Acesso em: 23 jul. 2020

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, n. 5, p. 1-4, 1995.

MEC (FNDE). **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19)**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-docoronav%C3%ADrus-covid-19>> acesso em 16/03/2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Finanças Municipais**. Editora Revista dos Tribunais, 1979.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (Org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. São Paulo: Sumaré; Brasília: Capes. 1999.

MELLO E SILVA, A. de. **A política externa de JK: a Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

MENKE, Christoph, POLLMANN, Arnd. **Filosofia de los derechos humanos**. Barcelona: Herder, 2010.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**; [tradução Isa Tavares]. 2ª ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. **Da “doutrinação marxista” à “ideologia de gênero”: Escola sem Partido e as leis da mordida no parlamento brasileiro**. Direito & Práxis, Rio de Janeiro, v. 7, n. 15, p. 590-621.

Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento, Ministério da Educação. **Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19)**. Brasília: Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento; 2020.

Ministério da Educação. **Resolução nº 06, de 08 de maio de 2020**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Diário Oficial da União. 2020; 08 Maio.

Ministério da Saúde. **Portaria nº 356, de 11 de março de 2020**. Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização do disposto na Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, que estabelece as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19). Diário Oficial da União; 2020.

MORAIS JÚNIOR, J. N. M. Estado constitucional de direito: breves considerações sobre o Estado de direito. **Revista de Direito Público**, Londrina, v. 2, n. 3, p. 119-136, set./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direito/pub/article/viewFile/11546/10249>>. Acesso em: 27 jun. 2017.

NARZETTI, C. **As linhas de análise do discurso na França nos anos 60-70**. Revlet – Revista Virtual de Letras. v. 2, n. 2, 2010. ISSN: 2176-9125.

NEVES, Clarissa Baeta; BALBACHEVSKY, Elisabeth. **Financiamento da educação superior: lições da experiência internacional. 2º Ciclo de seminários internacionais. Educação no século XXI: modelos de sucesso**. Rio de Janeiro: SENAC, 2009.

_____. Discurso, imaginário social e conhecimento. **Em Aberto, Brasília**, ano 14, n. 61, jan./mar. 1994.

NEVES, L. M. W. **O Estado e a privatização do ensino**: mecanismos de sustentação da escola privada de ensino. 1995

_____. **A hora e a vez da escola pública: um estudo sobre as determinantes da política educacional do Brasil de hoje**. 1991. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1991.

NOGUEIRA, A. M. **Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, [1988]. Verbete Temático. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC da FGV. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/assembleia-nacional-constituente-de-1987-88>>. Acesso em: 19 jul. 2017.

O'DONNELL, C. **Fundamentos da administração**. Tradução de Carlos Afonso Malferrari; Campinas: Pioneira, 1981.

OLIVEIRA, A. F. de. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: _____. **Fronteiras da educação**: tecnologias e políticas. Goiânia: PUC, 2010.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v.25, n.2, p. 197-209, maio/ago. 2009. Disponível em: <www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>. Acesso em: 5 abr. 2017.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, M. R. T. (Org.). **Política e trabalho na escola**: administração dos sistemas públicos de educação básica. 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2001.

OLIVEIRA, R. N. Do estado moderno ao estado constitucional: algumas considerações. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v.1, n. 1, 2006. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Artigo%20Rubia%20Nazari%20Oliveira.pdf>>. Acesso em 27 jun. 2017.

ORLANDI, E. P. A análise do discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil. In: Anais do 1º SEMINÁRIO DE ESTUDOS EM ANÁLISE DO DISCURSO, 1., 2003, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: UFRGS, 2003.

_____. **Discurso e texto**: formação e circulação dos sentidos. Campinas: Pontes, 2001.

_____. **Análise de discurso**: princípios e procedimentos. Campinas: Pontes, 1999.

_____. **As formas do silêncio**: no movimento dos sentidos. 4.ed. São Paulo: Unicamp, 1997.

_____. Discurso, imaginário social e conhecimento. **Em Aberto, Brasília**, ano 14, n. 61, jan./mar. 1994.

PALMA FILHO, J. C. **Política educacional brasileira**: educação brasileira numa década de incerteza (1990-2000): avanços e retrocessos. São Paulo: CTE, 2005.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. **Programas e Projetos – PNAE**: Programa Nacional de Alimentação Escolar. Curitiba, 2011. (Cadernos PDE, v. 1). Disponível em: <www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=20>. Acesso em 29 dez. 2017.

PÊCHEUX, M. **Semântica e discurso**: uma crítica à afirmação do óbvio. Tradução de Eni Puccinelli Orlandi et al. 4. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2009.

_____; FUCHS, C. **A propósito da análise automática do discurso: atualização e perspectivas (1975)**. In: GADET, Françoise & HAK, Tony. Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux; tradução de Bethania S. Mariani [et al.], 5ª. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 2014.

PETRAS, J.; Veltmeyer, H. **Brasil de Cardoso: a desapropriação do país**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PÉTRIN, Antônio. **Agricultura familiar tem prejuízo de quase 90% na pandemia**. Disponível em: <<https://www.canalrural.com.br/programas/informacao/rural-noticias/agricultura-familiar-tem-prejuizo-de-quase-90-na-pandemia/>> acesso em: 30/09/2022

PINILLA, Ignacio Ara. **Las transformaciones de los derechos humanos**. Madrid: Tecnos, 1994.

PINHEIRO, Paulo Sérgio; DIMENSTEIN, Gilberto. **“O Passado não está morto: nem passado é ainda”**. **Democracia em Pedacos – Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1996.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. **Globalização dos Direitos Humanos?**, Retirado de <http://www.eupg.br/rj/a1vat12.htm>, 2000.

PLATÃO. **Cartas VIII a XIII**. Trad. de Alberto Machado da Cruz. Porto: Livraria Educação Nacional, 1941.

POPKEWITZ, T. S. **Uma sociologia política da reforma educacional: Poder/conhecimento no ensino, formação de professores e pesquisa**. Nova York: TeachersCollege Press, 1991.

REPENTE: Participação popular na construção do poder local. **Política pública como garantia de direitos**. n. 26 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2017.

RISCAL, Sandra A. **Política educacional, justiça distributiva e equidade: considerações sobre as políticas compensatórias para a educação**. Revista HISTEDBR On-line, n. 44, p. 248-261, dez. 2011.

RODRIGUES, N. (Org.). **Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome**. São Paulo: Mercado Cultural, 2004.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.B.C; MOLINA, W.S.L. A implementação das novas diretrizes do PNAE: desafios institucionais. In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 6., 2014, Campinas. **Anais...** Campinas, 2014.

RUMMERT, S. M. **Educação e identidade dos trabalhadores: as concepções do capital e do trabalho**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2000.

SADER, E. (Org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

SANTARELLI, M. *et al.* **Da democratização ao golpe: avanços e retrocessos na garantia do direito humano à alimentação e à nutrição adequadas no Brasil**. Brasília: FIAN Brasil; 2017.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Se Deus fosse um ativista dos Direitos Humanos**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SANTOS, L. T. V. Evolução histórica das acepções de Estado: da antiguidade a era moderna. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF, 6 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.52653&seo=1>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

SARAIVA, E.B. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 4, p. 927-936, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1989.

SAVIANI, Demerval. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1986.

_____. **A Política Educacional no Brasil**. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Orgs). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil**. Petrópolis -RJ: Vozes, 2005.

SILVA, Sóstenes Ericson Vicente da. **Agronegócio e agricultura familiar: a desfaçatez do Estado e a insustentabilidade do discurso do capital**. 192f. Tese (Doutorado em Letras e Linguística) Faculdade de Letras, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2014.

SILVA SOBRINHO, Helson Flávio da. **Discurso, velhice e classes sociais: a dinâmica contraditória do dizer agitando as filiações de sentidos na processualidade histórica**. Maceió: EDUFAL, 2007.

_____. **O analista de discurso e a práxis sócio-histórica: um gesto de interpretação materialista e dialético.** In.: Revista Conexão Letras. Vol. 9, nº 12, Porto Alegre, 2014.

_____. **Trilhar caminhos, seguir discursos: aonde isso poderá nos levar.** In: CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar. Linguagem, discurso e ideologia: materialidade dos sentidos. Maceió: EDUFAL, 2017.

STEVANIM, Luiz F. **Vulnerabilidades que aproximam.** Radis, Rio de Janeiro, n. 212, p. 10-15, maio 2020. Disponível em: https://radis.ensp.fiocruz.br/phocadownload/revista/Radis212_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2020.

SCHULTZ, T.W. **Valor económico de la educación.** Trad. Sonia Tancredi. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1968 [1963].

_____. **O capital humano**, investimentos em educação e pesquisa. Trad. Marco Aurélio de Moura Matos. Rio de Janeiro: Zahar, 1973 [1971].

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SERAFIM, M. P. et al. Análise de política: uma revisão da literatura. **Cadernos Gestão Social**, v. 3, n. 1, p. 121-134, 2012.

SERAFIM, M. P.; DIAS, R. de B. Análise de política: uma revisão da literatura: policy analysis: a review. **Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social & Rede de Pesquisadores em Gestão Social**, v.3, n. 1, jan./ jun. 2012.

SKOCPOL, T. **States and social revolutions**: a comparative analysis of France, Russia and China. Cambridge (London, New Yorque, Melbourne).Cambridge University Press, 1979.

SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 85, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000300004>. Acesso em: 24 maio 2017.

SOUZA, C. Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v.18, n. 51, p.15-20, 2003. ISSN 1806-9053.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Rev. Nutr.**, v.15, n.1, p.105-117, 2002.

TORRES, C. A. **Democracia, educação e multiculturalismo**: dilemas da cidadania em um mundo globalizado. Petrópolis: Vozes 2001.

TORRES, R. M. **Educação para todos**: a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2017.

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**. v.19, n.4, p.933-945, 2010.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI**. In: Medeiros, Antônio Paulo Cachapuz de (Org.). **Desafios do direito internacional contemporâneo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 207-321.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem** - Jomtien, 1990. Brasília: UNESCO, 1998

VALENTE, F. L. S. Do combate à fome à Segurança Alimentar e Nutricional: o direito humano à alimentação adequada. In: _____. **Direito humano à alimentação adequada: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez Editora, 2002.

VASCONCELOS, FDAG. **Josué de castro e a geografia da fome no Brasil**. Cad Saude Publica 2008; 24(11):2710-271.

VASCONCELOS, K. E. L.; SILVA, M. C. da; SCHMALLER, V. P, V. (Re)visitando Gramsci: considerações sobre o Estado e o poder. Revista Katál., Florianópolis, v. 16, n. 1, p. 82-90, jan./jun. 2013.

VECCHIO, G. Del. **História da filosofia do direito**. Tradução e notas de João Baptista da Silva. Belo Horizonte: Editora Líder, 2006.

VIEIRA, S. L. **Universidade Federal nos anos 80: o jogo da política educacional**. 199. 0Tese de (Doutorado em Filosofia e História da Educação) – Pontifícia Universidade Católica. São Paulo, 1990.

VIEIRA, S. L.. **Política educacional em tempos de transição: (1985-1995)**. Brasília: Planos, 2000.

WALDOW, C. As políticas educacionais do governo Dilma, a formação para o trabalho e a questão do Pronatec: reflexões iniciais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL (ANPED SUL), 10., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2014.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 5. ed. São Paulo: Pioneira, 1987.

_____. **Ensaio de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

WEFFORT, Francisco. **Formação do pensamento político brasileiro**. São Paulo, Ática, 2006.

YAZBEK, M. C. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

ZANDWAIS, A. **Perspectivas da análise do discurso fundada por Michel Pêcheux na França: uma retomada de percurso**. Santa Maria: UFSM, 2009.

ZIEGLER, Jean. **Relatório do relator especial do direito à alimentação**. Submetido de acordo com a Resolução n. 2000/10 da Comissão de Direitos Humanos. Nações Unidas, Conselho Econômico e Social. E/CN.4/2001/53, quinquagésima sétima sessão, 7 fev. 2001.