

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – MESTRADO**

Gabriela Alves de Arruda

**DO DIREITO À MERENDA ESCOLAR AO DISCURSO DO DIREITO: Uma Análise
Discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

Maceió-AL

2018

GABRIELA ALVES DE ARRUDA

**DO DIREITO À MERENDA ESCOLAR AO DISCURSO DO DIREITO: UMA
ANÁLISE DISCURSIVA DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO
ESCOLAR – PNAE**

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

Orientadora: Profa. 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

2018

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central

Bibliotecária Responsável: Helena Cristina Pimentel do Vale

- A779d Arruda, Gabriela Alves de.
Do direito à merenda escolar ao discurso do direito: uma análise discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE / Gabriela Alves de Arruda. – 2018.
104 f. : il.
- Orientadora: Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante.
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas.
Centro de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação. Maceió, 2018.
- Bibliografia: f. 95-104.
1. Análise do discurso. 2. Discurso. 3. Programa Nacional de Alimentação Escolar.
4. Cartilha Nacional de Alimentação Escolar. 5. Políticas públicas educacionais.
I. Título.

CDU: 801.54

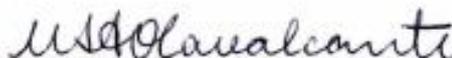
Universidade Federal de Alagoas
Centro de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação

DO DIREITO À MERENDA ESCOLAR AO DISCURSO DO DIREITO: Uma
Análise Discursiva do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

GABRIELA ALVES DE ARRUDA

Dissertação de Mestrado submetida à banca examinadora, já referendada pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas e aprovada em 23 de fevereiro de 2018.

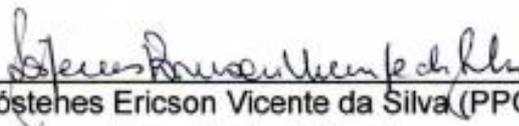
Banca Examinadora:



Profa. Dra. Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante (PPGE/UFAL)
(Orientadora)



Profa. Dra. Kátia Maria Silva de Melo (PPGE/UFAL)
(Examinadora Interna)



Prof. Dr. Sóstenes Ericson Vicente da Silva (PPGLL/UFAL)
(Examinador Interno)

A **Deus**, meu sustento e minha fortaleza. Fonte de toda inspiração em minha vida.

A **Dennys Dikson**, meu amor nesta vida, que me auxilia e me incentiva com paciência e dedicação.

À minha família, em especial à minha vizinha **Maria** e ao meu avô **Manoel Barbosa** (que já está na Santa Paz de Deus, mas sempre presente em meus pensamentos).

..

AGRADECIMENTOS

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

A minha família, em especial a minha prima Adriane Arruda e ao seu esposo Ernandes Nascimento que me receberam em sua casa em Maceió para que eu pudesse cumprir essa jornada de idas e vindas na UFAL.

Ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Alagoas, seu corpo docente, direção e administração que oportunizaram a janela que hoje vislumbro um horizonte superior, eivado pela acendrada confiança no mérito e ética aqui presentes.

À minha orientadora Maria do Socorro Aguiar de Oliveira Cavalcante, pelo suporte no pouco tempo que lhe coube, pelas suas correções e incentivos.

A Dennys Dikson, pelo amor, incentivo e apoio incondicional.

A todos os Funcionários e Professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade de Alagoas (UFAL), em especial àqueles com quem discuti e refleti durante as aulas nas disciplinas ofertadas.

A todos os meus colegas mestrandos e doutorandos do PPGE/UFAL, tanto os da minha seleção, quanto os que já ali estavam ou adentraram depois, pelas conversas, reflexões, descontrações e agradável convívio durante o cumprimento dos créditos, em eventos, ou mesmo nos corredores do CEDU – Centro de Educação.

Ao professor e coordenador do curso de Direito da Faculdade de Integração do Sertão – FIS, Magno Antônio Leite, que comemora cada vitória, cada conquista que compartilho, pelos seus ensinamentos na prática da docência e pelo incentivo na busca da evolução acadêmica.

A todos os meus colegas e amigos e pessoas mais próximas que, comigo, discutiram, conversaram, opinaram, retrucaram, ajudaram, e interferiram positivamente para que esta pesquisa pudesse ganhar forma e conteúdo.

Do mesmo modo que não podemos julgar um indivíduo pelo que ele pensa de si mesmo, não podemos tampouco julgar estas épocas de revolução pela sua consciência, mas, ao contrário, é necessário explicar esta consciência pelas contradições da vida material, pelo conflito existente entre as forças produtivas e as relações de produção.

(Karl Marx)

Toda formação social concreta depende de um modo de produção dominante. Isso implica imediatamente que, em toda formação social, exista mais de um modo de produção: pelo menos, dois e, por vezes, muito mais. No conjunto desses modos de produção, um deles é dito dominante e outros dominados. Os modos dominados são, sejam aqueles que subsistem do passado da antiga formação social, ou aquele que, eventualmente, está em vias de nascer no momento presente da formação social

(Althusser)

RESUMO

O presente trabalho se propôs a analisar os efeitos de sentido e a construção discursivo-ideológica que permeia o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conhecido como Merenda Escolar, através dos discursos materializados na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), que foi criada para conduzir a atuação de todos os conselhos de alimentação escolar do país, e na Lei nº 11.947/2009, que regulamenta o PNAE, trazendo as normas legislativas que devem ser observadas quando se trata do direito à merenda escolar no ensino público. Filiamos-nos à linha francesa de Análise de Discurso (AD) fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux (2009). Através de procedimentos próprios da AD, procuramos transpassar a aparente homogeneidade do discurso que a CNAE e a Lei 11.947/2009 apresentam, tentando compreender as formações discursivas, os ditos e não ditos, bem como os intradiscursos e os silenciamentos que funcionam na ideologia manipulativa e de controle apresentadas nos textos. Essa análise qualitativa sob a égide da AD possibilitou 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 o direito à merenda escolar, com o desiderato de compreender qual é a verdadeira intenção no jogo ideológico de mercado no que diz respeito a compras, distribuição e fiscalização da merenda do ensino básico. Intentamos identificar, nas discursividades produzidas, a ideologia que lhe subjaz, entendendo como esses sujeitos, interpelados pela ideologia mercadológica, são afetados pelos efeitos de sentido de discursos da classe dominante que paira na CNAE e na Lei nº 11.947/2009, dentro de um contexto que leva em consideração noções de Políticas Públicas Educacionais e de Estado.

Palavras-chave: Discurso. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE). Políticas públicas educacionais.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the effects of meaning and the discursive-ideological construction that permeates the National School Feeding Program (PNAE), known as School Lunch, through the discourses materialized in the National School Feeding Booklet (CNAE), which was created to conduct the activities of all school feeding councils in the country, and Law No. 11.947 / 2009, which regulates the PNAE, bringing the legislative norms that must be observed when it comes to the right to school meals in public education. We are in line with the French Line of Discourse Analysis (AD) founded and developed by Michel Pêcheux (2009). Through AD procedures, we seek to transcend the apparent homogeneity of the discourse that the CNAE and Law 11.947 / 2009 present, trying to understand the discursive formations, the said and not said, as well as the intradiscourses and the silencings that work in the manipulative ideology and presented in the texts. This qualitative analysis under the aegis of the AD made significant contributions in the sense of removing the veil of the apparent tranquility that exists in the discourse presented by the State, especially about something as relevant as the right to school meals, with the aim of understanding what the true intention in the ideological market play regarding the purchase, distribution and supervision of basic school meals. We try to identify the ideology that underlies it, understanding how these subjects, interpellated by the market ideology, are affected by the effects of the discourse of the ruling class that hangs in the CNAE and Law 11.947 / 2009, within a context which takes into account notions of Public Educational and State Policies.

Keywords: Speech. National School Feeding Program (PNAE). National School Feeding Booklet (CNAE). Public educational policies.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS	15
2.1	Conceito de Estado	15
2.1.1	Do modelo democrático de Estado ao Estado constitucional.....	20
2.2	Estado e políticas públicas	23
2.3	Políticas públicas: percurso histórico	26
2.3.1	Conceito.....	26
2.3.2	Origem e evolução histórica.....	33
2.3.3	Políticas Públicas no Brasil	36
3	ESTADO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS	39
3.1	As políticas públicas em educação	47
3.2	A política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 31/12/2002)	49
3.3	A política educacional no governo Lula (01/01/2003-31/12/2010)	52
3.4	A política educacional no governo Dilma (01/01/2011 a 12/05/2016)	56
3.5	O PNAE na Política Educacional do Brasil: uma estratégia de redução da miséria	58
3.6	Conselhos de Alimentação Escolar no PNAE	66
4	PERCURSO TEÓRICO	68
4.1	Sujeito, ideologia e discurso	70
4.2	Condições de produção	71
4.3	Formações ideológicas	71
4.4	Formações discursivas	72
4.5	Não-dito e efeitos de sentido	73
5	A CNAE E A LEI Nº11.947/2009	74
5.1	Recorte Epistemológico: A CNAE, a Lei 11.974/2009 e seus efeitos de sentido	76
5.2	A merenda escolar como condição de uma educação de qualidade	78
5.3	A educação como compromisso social	83
5.4	Diretrizes da alimentação escolar	85
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	90
	REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, conhecido como Merenda Escolar, consiste na transferência de recursos financeiros do Governo Federal, em caráter suplementar, aos estados, Distrito Federal e municípios, para a aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar. O PNAE teve sua origem na década de 40. Mas foi em 1988, com a promulgação da nossa Magna Carta Constitucional, que o direito à alimentação escolar para todos os alunos do Ensino Fundamental foi assegurado.

Os beneficiários da Merenda Escolar são alunos da educação infantil (creches e pré-escolas), do ensino fundamental, da educação indígena, das áreas remanescentes de quilombos e os alunos da educação especial, matriculados em escolas públicas dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em estabelecimentos mantidos pela União, bem como os alunos de escolas filantrópicas, em conformidade com o Censo Escolar realizado pelo INEP no ano anterior ao do atendimento.

A partir de 1976, 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 ideologia¹ neoliberal dominante, sendo essas compras realizadas por meio de licitação pública e distribuídas para todo o território nacional.

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

¹ Ideologia e outras noções teórico-metodológicas da Análise do Discurso serão mais adiante discutidas.

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).

Essa política pública educacional ganhou maior relevância com a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas dos alimentos para a merenda escolar, que ocorreu em 2009 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 ideológico em relevo que sempre pautou a 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 à agricultura familiar, simplesmente, [quase] não funcionaram, 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.

A principal legislação que rege as questões da merenda escolar no país é a Lei n.º 11.947, aprovada pelo Governo Federal em junho de 2009 que dispõe sobre a alimentação escolar na Educação Básica, no ambiente da rede pública de ensino. A lei contempla diretrizes que pretendem garantir o direito dos alunos da educação pública à alimentação escolar e estabelece critérios para o cumprimento do dever do Estado nesse sentido.

Intentamos analisar os efeitos de sentido e a construção discursivo-ideológica através da materialidade discursiva constante na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e na Lei nº 11.947/2009, procurando compreender de que forma se apresenta o discurso de poder e qual é a verdadeira intenção no jogo ideológico de mercado inserido nos discursos materializados na CNAE e na Lei do PNAE.

Procuramos identificar os mecanismos discursivos utilizados na construção ideológica de economia de mercado, observando como a CNAE e Lei 11.947/2009 procuram, silenciando, estabilizar e segregar o poder da elite, mesmo em questões tão delicadas como a compra e distribuição de merenda para crianças de escolas públicas.

Infelizmente, esses são os vieses que caminham na conjuntura educacional brasileira formulados por lugares exclusivamente voltados ao mercadológico e à classe que possui o poder, concretizado por uma ideologia que camufla a realidade, utilizando-se de mecanismos mais variados possíveis.

É nessa visão global do tema, em especial no que concerne à legitimação das reformas neoliberais e ao direcionamento do sistema educacional brasileiro aos interesses das elites, em que o presente trabalho se insere como de ímpar relevância.

Ao tratar de um foco que traz a alimentação como um importante cerne do processo educativo, e havendo duas materialidades discursivas (a CNAE e Lei nº 11.947/2009) que ainda não foram abarcadas pelos estudos da Análise do Discurso de linha francesa, traremos, de um lado, relevantes e significativas contribuições aos estudos linguísticos e à academia, e, por outro, ao discutir e analisar discursivamente a manutenção e a ordem do capital no que diz respeito a recursos financeiros da merenda pública, construiremos mais uma importante voz social para ecoar junto a tantas outras no que diz respeito à seguridade de um direito irrevogável do aluno em ter uma alimentação escolar constante, digna, saudável e regida pelo princípio da educação enquanto lugar de formação e cidadania, e não como lugar de comércio e de mercado.

O presente trabalho se filia à linha francesa de Análise de Discurso (AD) fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux. Segundo Orlandi (1994), a AD pecheutiana se constitui no espaço aberto entre a Linguística e as Ciências Sociais, como disciplina de entremeio. Para além da junção entre esses dois campos de conhecimento (Linguística e Ciências Sociais), AD criou seu próprio objeto: o discurso.

É na conjuntura de uma sociedade que preza pela reprodução do capital, como diz Marx (1985), sociedade que objetiva, sobretudo, a extração do mais trabalho, subordinando o homem ao capital que analisaremos os discursos que permeiam o PNAE.

Portanto, ao compreender a língua sob a perspectiva do materialismo-histórico, defendemos que ela deve ser entendida dentro da sua processualidade histórica, não apenas através do dado empírico,

No caso particular da AD francesa pecheutiana, sua filiação ao materialismo histórico-dialético leva seus pesquisadores a buscarem o discurso em sua processualidade histórica. Isso 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. (FLORÊNCIO et al, 2009, p. 42)

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 carregadas de história, os sentidos das palavras sempre podem ser outros, pois a história se atualiza a todo momento (ORLANDI, 2003).

Desenvolveremos nosso estudo a partir de um corpus constituído por recortes que realizaremos em discursividades contidas na CNAE e na Lei nº 11.947/2009, sobre os quais efetuiremos as análises que servirão para comprovar, ou não, a nossa hipótese sobre como funcionam os efeitos de sentido e as representações da ideologia mercadológico-elitista, na compra e distribuição da merenda escolar.

Através de procedimentos próprios da AD, procuraremos transpassar a aparente homogeneidade dos discursos que a CNAE e Lei n.º 11.947/2009 apresentam, desvelando os silenciamentos, os ditos e não-ditos, e o funcionamento da ideologia do poder agindo na discursividade. Esperamos contribuir significativamente ao retirar o véu da aparente tranquilidade que há nesses discursos que regem essa política pública educacional, o PNAE.

Outrossim, precisamos analisar o PNAE enquanto política pública educacional e, como toda política pública é criada e instituída pelo Estado, faz-se mister analisar o Estado e sua relação com as políticas públicas instituídas e implementadas, precipuamente na área educacional, já que o PNAE se insere como uma política pública educacional.

Assim sendo, na primeira seção trataremos do Estado, enquanto cenário de conglomeração de atitudes e vieses políticos, sociais e ideológicos. Trataremos do conceito de Estado, a partir dos principais teóricos e filósofos. Faremos um apanhado dos principais modelos de Estado, e, perpassando do modelo democrático de Estado ao Estado constitucional, falaremos da relação do Estado com as políticas públicas. Em relação às políticas públicas, faremos um percurso histórico, trazendo os principais conceitos, sua origem, evolução histórica e as políticas públicas no Brasil.

Na segunda seção, trataremos das políticas públicas em educação e dessas mesmas políticas públicas empreendidas nos governos FHC, Lula e Dilma.

Analisaremos o PNAE na Política Educacional do Brasil enquanto uma estratégia de redução da miséria e, por fim, dos Conselhos de Alimentação Escolar no PNAE.

Na terceira seção, faremos o percurso teórico, tratando das principais categorias da AD: as Condições de Produção do discurso, Formações Ideológicas, Formações Discursivas, o Não-Dito e o Silenciado.

Por fim, na última seção faremos as análises dos recortes feitos na Lei nº 11.947/2009 e na CNAE que constituirão nosso *corpus* de análise, a partir dos quais analisaremos os efeitos de sentido e a construção discursivo-ideológica, através da materialidade discursiva constante na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e na Lei nº 11.947/2009, procurando desvelar de que forma se apresenta o discurso de poder e qual é a verdadeira intenção no jogo ideológico de mercado

2 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado, enquanto cenário de conglomeração de atitudes e vieses políticos, sociais e ideológicos, constitui nosso primeiro objeto de discussão. Para poder compreender 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, devemos conceituar o Estado, trazer sua construção histórica, sua relação com as políticas públicas e também com a educação.

2.1 Conceito de Estado

Definir o que seja Estado não é tarefa muito fácil, tendo em vista suas várias concepções e vertentes sócio-políticas. Começamos, 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 vai trazer ideias contrárias ao pensamento absolutista de Hobbes, já que reconhece 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.

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. O Estado para Hegel é o que é em-si e para-si e, portanto, tem a efetividade de sua universalidade ou totalidade plena. Esta totalidade refere-se à união do espírito objetivo e o espírito subjetivo em que o indivíduo tem sua realidade e objetividade moral sendo parte do todo ético. 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. Já para Max Weber (1964), o que caracteriza o Estado é o monopólio do exercício legítimo da força: “O Estado é aquela comunidade humana que, dentro de determinado território – este, o ‘território’, faz parte de suas características – reclama para si (com êxito) o monopólio da coação física legítima.” (WEBER, 1982, p. 98).

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 esta só pode ser entendida no conjunto de sua análise sobre a sociedade capitalista. Ao criticar a concepção hegeliana do Estado como encarnação da Razão Universal, 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 (apud VASCONCELOS, SILVA E SCHMALLER, 2013, p. 84)

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, menciona que o Estado tem a função de “manutenção da ordem social” (MARX, 1999, p. 15). 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.

Para Gramsci, a política e o Estado não podiam ser pensados abstratamente ou como esferas isoladas, como propõem as ciências sociais particulares, nascentes no período em que Gramsci realizava suas reflexões, mas tratados sob o princípio da totalidade, numa análise embasada na crítica da economia política empreendida por Marx.

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”.

Ele teve como ponto de partida a aceitação dos princípios basilares do materialismo histórico e dialético.

Para Vasconcelos, Silva e Schmaller (2013), ao perceber que a natureza do Estado capitalista fora modificada pelos fenômenos econômicos e políticos que marcaram o panorama mundial a partir do início do século 20, como se traçou anteriormente, Gramsci amplia a análise marxista acerca do Estado. 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 e 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 sobre 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.

2.1.1 Do modelo democrático de Estado ao Estado constitucional.

O Estado é uma estrutura dinâmica que sofre alterações ao longo da história. Desde o aparecimento como organização, o Estado vem sempre evoluindo. Embora exista todo um percurso histórico das formas de Estado investidas ao longo do tempo, para este trabalho, interessa-nos o modelo democrático de Estado e o Estado Constitucional.

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, exige 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.

Segundo 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 praxis.

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.

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 *especial* 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.

2.2 Estado e políticas públicas

Cumprе salientar que o conceito aprofundado de políticas públicas será analisado na terceira seção. Traremos nesse sub tópico a relação que existe entre o Estado e as políticas públicas. Então o conceito do que seja política pública aqui será utilizado apenas para tecer essa simbiose Estado/políticas públicas.

Por Política Pública² 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 fundo”, 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

² A 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 visto 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.

Nos próximos capítulos, trataremos das políticas públicas, seu conceito, origem e evolução histórica, a classificação trazida por alguns autores, as políticas públicas no Brasil, até chegarmos às políticas públicas educacionais e ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE que constitui uma política pública educacional de efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada, estando sua execução direcionada pela **Cartilha Nacional de Alimentação Escolar – CNAE**, documento que será uma de nossas materialidades discursivas selecionadas para análises na terceira seção.

2.3 Políticas públicas: percurso histórico

Antes de tratarmos 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 no governo Fernando Henrique Cardoso, no governo Lula e no governo Dilma. 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. A posteriori faremos uma análise da Cartilha Nacional de Alimentação Escolar, a fim de desvelar quais os efeitos de sentido que o Ministério da Educação – MEC impõe em relação às atividades dos Conselheiros de Alimentação Escolar – CAE's.

2.3.1 Conceito

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 30, 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, 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 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 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 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, 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: 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 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 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 que 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 daí 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” (Jacobi, 1989:9). (*sic*)

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, suprindo 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 mudanças 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.

2.3.2 Origem e evolução histórica

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 *welfarestate*, 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, passe-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, voltadas 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.

Nessa perspectiva, o Estado capitalista 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 potenciais ameaças, 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 refere-se 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 scienc”, 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 na década de 50, enquanto que na Europa, só houve um desenvolvimento dos estudos direcionados a essa área na década de 70. No Brasil, somente recentemente foram realizados estudos sobre as políticas públicas.

Souza (2006, p. 2), traz a origem e evolução 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 no primeiro capítulo, 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.

2.3.3 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 transcorreram 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".

Com relação às pesquisas brasileiras, 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 seu balanço 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 reocupar em fazer um estudo detalhado e aprofundado do que a gerou, sob quais aspetos 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.

3 ESTADO, EDUCAÇÃO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Feitas as conceituações de Estado e políticas públicas no capítulo anterior, passaremos agora à análise da relação entre o Estado, a educação e às políticas educacionais. Trilharemos o seguinte caminho: 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. A posteriori, ainda neste capítulo, trataremos das políticas públicas em educação e das políticas educacionais empreendidas nos governos FHC, Lula e Dilma. 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. Encerrando o capítulo, trataremos sobre os Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, sua atuação e seu papel na implementação do PNAE.

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 e 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).

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. (FRASER, 1997, p. 79)

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, porém se estenderam a outros países, como a Costa Rica que tentaram resolver o dilema da baixa matrícula, crescente desistência dos estudantes e de professores mal satisfeitos, responsabilizando publicamente os professores pela “mediocridade” da educação.

No que pertine 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. Escolha de escolas e creches escolares são apregoados como uma tentativa de vincular entre si escolas e mercados.

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. (TORRES, 2001, p. 59)

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. (O´CANDIZ; WONG; TORRES, 1998).

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.

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.

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 neoconservadorismo. (TORRES, 2001, p. 66)

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 neo conservadoristas.

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 neo marxismo concentra-se no papel do conhecimento oficial como uma prática do estado e desenvolve uma análise paralelística 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 têm escrito 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), tem 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, 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 que se pede é uma análise mais sutil do Estado, uma análise que acompanhe os avanços nos estudos de sexo e raça em economia e política. Nesta reconstrução teórica do neo marxismo, 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 conflito de classes e nas lutas de sexo, raça e etnia.

Os princípios clássicos da teoria política liberal que concebem o estado como um grande mediador de conflitos, são contestados não somente pelas teorias neomarxistas, como também pela crítica pós-modernista.

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. (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 resignificação, ou seja, uma nova roupagem para o velho, é entendendo o processo de retomada do passado e seus reflexos na educação que 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 verbal 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).

3.1 As políticas públicas em educação

A noção de Estado é extremamente importante para compreendermos as políticas públicas educacionais, por isso mesmo que no nosso primeiro capítulo 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 pegarmos 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.

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 livro-textos 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.

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 ocorrem a troca de bens e serviços e a competição de projetos político-econômicos.

Essa tese de Freire se cristaliza de forma muito clara, 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).

Contudo, em relação ao período posterior à ditadura militar, os chamados governos de transição ou pós ditatoriais, acreditamos, que pela própria proximidade

histórica, a análise das políticas públicas educacionais ainda não dispõem 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 e Dilma Rouseff. A escolha desses três governos se deu porque foi no governo FHC que foi promulgada a atual LDB e foi no governo Lula que o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE foi reestruturado e ampliado e o governo Dilma que deu continuidade às políticas educacionais do governo anterior.

3.2 A política educacional no governo Fernando Henrique Cardoso (01/01/1995 a 31/12/2002)

Seu governo 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 também incorporando a nova conotação de qualidade na educação. 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).

Para analisar o primeiro ano do governo FHC (janeiro a dezembro de 1995), Vieira (2000), priorizamos a análise 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 Fernando Henrique, 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 (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 claramente o problema da má qualidade de ensino por meio da análise de dados referentes à repetência e ao abandono escolar que ela promove.

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. (HERMIDA, 2012, p. 2).

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, o Provão e o Enem 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)

3.3 A política educacional no governo Lula (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 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 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 público 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

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 à permanente marginalização da educação pública que tinha caracterizado o governo de Fernando Henrique Cardoso.

3.4 A política educacional no governo Dilma (01/01/2011 a 12/05/2016)

Em 2011, Dilma Roussef 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 12.513/2011, que pretende 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 alvo, 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 utilizará da rede federal de ensino e, também, da parceria entre o público e o privado³.

³ Parceria 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

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 Lei 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 pretendem 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-TecBrasil; 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, estandardização 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,

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)

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.

Verificamos que as políticas educacionais permearam os governos pós Constituição de 1988 e mais marcadamente após a promulgação da LDB no governo FHC. Dentre as várias políticas implementadas, elegemos para análise: o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

3.5 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 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 formulados⁴ 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 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).

O desiderato apriorístico 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. Bem, essa é a imagem que o PNAE quer passar para a sociedade.

⁴ Formulação 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 discurso 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 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, mas é somente a partir da última década, 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.º 37.106, 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 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 ideologia⁵ neoliberal dominante, sendo essas compras realizadas por meio de licitação pública e distribuídas para todo o território nacional.

⁵ 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, analisado sob o viés da mercantilização, temos que ter 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 destina-se 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 ideológico 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 discursos paralelos, com efeitos de sentido manipuladores, sempre com o intuito de encobrir a finalidade e destinação dos recursos da merenda escolar.

3.6 Conselhos de Alimentação Escolar no PNAE

A Lei 11.947/2009⁶ é outra “nova” legislação que chega como mais um braço para defesa dos direitos do PNAE. É ela também que traz a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE⁷), em seu art. 18:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, no âmbito de suas respectivas jurisdições administrativas, Conselhos de Alimentação Escolar - CAE, órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, compostos da seguinte forma:

⁶ Disponível no site: www.senado.planalto.gov.br

⁷ CAE tanto para “Conselhos de Alimentação Escolar” quanto para “Conselho de Alimentação Escolar”.

- I - 1 (um) representante indicado pelo Poder Executivo do respectivo ente federado;
- II - 2 (dois) representantes das entidades de trabalhadores da educação e de discentes, indicados pelo respectivo órgão de representação, a serem escolhidos por meio de assembleia específica;
- III - 2 (dois) representantes de pais de alunos, indicados pelos Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres ou entidades similares, escolhidos por meio de assembleia específica;
- IV - 2 (dois) representantes indicados por entidades civis organizadas, escolhidos em assembleia específica. (Grifo nosso)

Esse Conselho, conforme se observa, deve ser composto por representantes da comunidade escolar e de outros segmentos da sociedade local e, entre as suas atribuições, tem-se a fiscalização e o controle da aplicação dos recursos destinados à merenda escolar. Os CAE municipais foram, então, em tese, criados por exigência dos governos estaduais e municipais para viabilizarem a celebração dos convênios de descentralização do PNAE. É muito bom observarmos que tal legislação “descentraliza” o poder da União de fiscalização, transferindo-o aos CAE, que devem exercer agora o papel de comando da correção dos recursos da merenda são os CAE. Entretanto, até que ponto os referidos conselhos têm autonomia para gerir e fiscalizar esses recursos? Essa é uma das questões que buscaremos responder no capítulo seguinte. Para tanto, nos apropriaremos dos pressupostos teórico metodológicos da AD francesa, de que trataremos a seguir.

4 PERCURSO TEÓRICO

Através de procedimentos próprios da Análise do Discurso (AD), procuraremos transpassar a aparente homogeneidade do discurso que a CNAE apresenta, tentando compreender as formações discursivas, os ditos e não ditos, bem como os silenciamentos que funcionam na ideologia manipulativa e de controle materializada no texto. Essa análise qualitativa, sob a égide da AD, vai possibilitar 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). Sintética e sistematicamente vemos seu recorte epistemológico, a fim de lançar luzes por meio das quais pretendemos observar nosso objeto de estudo.

Segundo Orlandi (1994), a AD pecheutiana se constitui no espaço aberto entre a Linguística e as Ciências Sociais, como disciplina de entremeio. Para além da junção entre esses dois campos de conhecimento (Linguística e Ciências Sociais), AD criou seu próprio objeto: o discurso.

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 classe.

Seguindo o processo de elaboração do conceito de discurso, ele se apropria de algumas categorias do Materialismo Histórico, 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, 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 carregadas 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; FLORÊNCIO *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. O nosso trabalho, como já dito, se filia à linha francesa de Análise de Discurso (AD) fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux. Por isso, tentaremos aqui analisar alguns recortes extraídos de documentos, utilizando as categorias que servem de instrumentos para a análise e a compreensão dos processos discursivos.

Iniciaremos então com um primeiro recorte da Lei nº 11.947/2009, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Essa lei foi instituída para defesa dos direitos do

PNAE. É ela também que traz a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE).

O artigo 19 da supracitada lei diz que:

Art. 19. Compete ao CAE:

I - acompanhar e fiscalizar o cumprimento das diretrizes estabelecidas na forma do art. 2o desta Lei;

II - acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar;

III - zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas, bem como a aceitabilidade dos cardápios oferecidos;

IV - receber o relatório anual de gestão do PNAE e emitir parecer conclusivo a respeito, aprovando ou reprovando a execução do Programa.

Parágrafo único. Os CAEs poderão desenvolver suas atribuições em regime de cooperação com os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional estaduais e municipais e demais conselhos afins, e deverão observar as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA.

Ora, assim, teoricamente, deveria o CAE garantir que o dinheiro fosse realmente gasto com alimentos para a merenda e que os produtos sejam efetivamente usados no preparo exclusivo da alimentação escolar. Na prática cotidiana, verdadeiramente falando, o CAE é um conselho quase que “oculto”; não se sabe se existe, quando existe, onde existe, quem são os conselheiros, onde trabalham, como atuam. Não se sabe ou não querem que saibamos, essa é uma importante questão; e, segundo, onde há o CAE, os membros são, em sua maioria, vinculados ao Poder Público (o MEC diz que pode haver um Conselheiro do Poder Executivo e outro do Legislativo, com seus suplentes, indicados, respectivamente, pelo Prefeito e Presidente da Câmara de Vereadores, no caso do Município), apresentando um discurso de cuidado e fiscalização do dinheiro do PNAE, demonstrando uma tendenciosa filiação discursiva da classe que domina e que detém o poder da mercantilização dessa alimentação escolar.

4.1 Sujeito, ideologia e discurso

Uma das mais importantes noções em AD é o 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 (FLORENCIO et al., 2009, p. 53).

São, dessa maneira, nas relações de classe, historicamente situadas, o lugar em que o sujeito constituído ideologicamente, com um inconsciente flechado, vai emergir como um expoente de estudos nas ciências da linguagem, nas investigações do discurso.

4.2 Condições de produção

A categoria condições de produção do discurso é imprescindível na teoria da AD. Ela 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 (*ibidem*). 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.

4.3 Formações ideológicas

As formações ideológicas são constituídas de práticas ideológicas. E, para Pêcheux (2009), a linguagem é a materialidade da ideologia. Dessa forma, entendemos, como já afirmamos acima, que, ao enunciar, o sujeito se revela ao desvelar as posições que ele ocupa dentro da estrutura/luta de classes. 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 se desvela e a aparente 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.

Por isso podemos dizer que a teia de formações discursivas que circula na conjuntura social do sujeito vai se encadeando de tal forma que a ideologia aflora, se mostra, se constitui, através das formações ideológicas.

4.4 Formações discursivas

Michel 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).

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.

4.5 Não-dito e efeitos de sentido

Como já afirmamos acima, a AD considera que a linguagem não é transparente e sim opaca. 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, p. 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.

5 A CNAE E A LEI Nº11.947/2009

Como o CAE, a princípio, não é um órgão público instituído pelo Estado, ou seja, poderia se transformar realmente em um conselho autônomo e acabar por atrapalhar todas as artimanhas da ideologia de mercado que dispõe do controle de compra, venda, distribuição e controle do dinheiro público disponível para merenda escolar, o MEC, em 2014, durante o governo Dilma, publica a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE), exclusivamente para os Conselheiros de Alimentação Escolar, **“respeitando o caráter autônomo e independente [do CAE, sendo a Cartilha o lugar] que deve conduzir a atuação de todos os conselhos de alimentação escolar do país.”** (BRASIL, 2014, p. 03 – grifos nossos).

Em sendo o CAE uma instância que é constituída de sujeitos “de fora” das instituições órgãos públicos, e que, pelo menos em lei, possui poder investigativo e correccional quanto à compra e distribuição da merenda, com o intuito de legitimar esse lugar de sentidos, o MEC apresenta um discurso bem típico de dominação, quando diz que a CNAE “respeita a autonomia”, mas vai “conduzir” a atuação do CAE. Ou seja, o CAE é constituído por sujeitos indicados por alguns segmentos sociais, inclusive pelo próprio poder público, mas que, na verdade, precisa seguir as normas que a Cartilha traz, determina e direciona. Em uma palavra, não há qualquer autonomia, não há poder correccional, não há liberdade de investigação dos recursos, pois a CNAE deve ser seguida e vai conduzir as atuações do CAE.

A CNAE é uma publicação que consta com 87 páginas, e apresenta-se em quatro capítulos – 1. O programa nacional de alimentação escolar; 2. O conselho de alimentação escolar; 3. A prestação de contas pela entidade executora; e 4. Orientação e cooperação com outros atores e instituições.

É a CNAE, juntamente com a Lei 11.947/2009, que irão constituir a materialidade discursiva para a proposta de estudo que trazemos no presente trabalho. É desses documentos que selecionamos sequências discursivas que constituirão nosso *corpus*. A intenção é investigar os efeitos de sentido e os processos discursivos produzidos nesses lugares enunciativos. A CNAE tenta apresentar um direcionamento para os Conselheiros dos CAE, pautado na “educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; cidadania e controle social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo.” (op. cit.,

p. 03). A lei 11.947/2009 estabelece como finalidades precípua do PNAE: contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial; para a aprendizagem; para o rendimento escolar e para a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais, maquiando os efeitos discursivos inseridos nesse texto.

Essa “condução” ou formação discursiva, trazida pelo MEC através do CNAE aos conselheiros do CAE – dentro de uma política pública educacional alimentar –, apresenta-se enquanto sustentação de uma formação ideológica dominante de mercado, para que o caminhar do CAE não se desvie do objetivo principal da elite, que é a manutenção primeiro desta no poder, maquiando sua atuação numa espécie de lugar que deve apresentar sempre um funcionamento como porta-voz dos ideais financeiros, encravando ainda mais a mercantilização que domina há séculos nossa história político-educativa do Estado. Por isso, concordamos com Cavalcante (2007) que, ao referir-se a alguns propósitos nas políticas de educação como “louváveis”, na realidade, são rótulos que possuem outra função: aquela que procura nos fazer acreditar que determinadas estratégias políticas são as únicas possíveis. No caso os CAE e, mais ainda, as “orientações” do CNAE figuram como propostas para melhorar a conjuntura e funcionamento educacionais.

Não temos a pretensão de investigar todo o documento da CNAE, por ser um texto longo. Em relação à Lei 11.947/2009, iremos fazer o recorte de alguns artigos, tendo em vista que ela consta de 35 artigos, também se constituindo em um texto longo, que não daria para analisar nesse trabalho.

Através de procedimentos próprios da Análise do Discurso (AD), procuraremos transpassar a aparente homogeneidade do discurso que a CNAE e a Lei 11.947/2009 apresentam, tentando compreender as formações discursivas, os ditos e não ditos, bem como os intradiscursos e os silenciamentos que funcionam na ideologia manipulativa e de controle que atravessa os textos. Essa análise qualitativa sob a égide da AD vai possibilitar 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). Sintética e sistematicamente vemos seu recorte epistemológico, a fim de lançar luzes por meio das quais pretendemos observar nosso objeto de estudo. Segundo Orlandi (1994), a AD pecheutiana se constitui no espaço aberto entre a Linguística e as Ciências Sociais, como disciplina de entremeio. Para além da junção entre esses dois campos de conhecimento (Linguística e Ciências Sociais), AD criou seu próprio objeto: o discurso.

O discurso supõe o sistema significante, mas em relação dinâmica com a exterioridade. Essa relação é fundamental em AD, já que “sem história não há sentido” (ORLANDI, 1994, p. 52). Graças à inscrição da história na língua é que a língua significa – graças à inscrição da CNAE no que se compreende por Estado e no que se tem acerca de Políticas Públicas Educacionais é que o discurso produz sentidos. 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.

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. O nosso trabalho, como já dito, se filia à linha francesa de Análise de Discurso (AD) fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux. Por isso, tentaremos aqui apresentar o recorte epistemológico operado por esse autor, quando da elaboração de seus conceitos e categorias que servem de instrumentos para a análise e a compreensão dos processos discursivos.

5.1 Recorte Epistemológico: A CNAE, a Lei 11.974/2009 e seus efeitos de sentido

Conforme já ressaltado anteriormente, a CNAE e a Lei 11.974/2009 serão nossa materialidade discursiva para análises. Faremos recortes em quatro trechos da seguinte maneira: dois retirados da “Apresentação” da CNAE e dois retirados da Lei

11.974/2009, conforme adiante detalharemos. Como se trata de dois textos bem longos, torna-se impossível uma análise geral de uma ou outra materialidade, por isso realizamos esse trabalho de análise das discursividades a fim de desvelar os discursos que entendemos mais ter relação com os objetivos e intenções aqui propostos. Vejamos a “Apresentação” da CNAE, nosso primeiro recorte discursivo:

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), **tem por missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, visando ser referência na implementação de políticas públicas.** Dessa forma, o FNDE tem compromisso com a educação; ética e transparência; excelência na gestão; acessibilidade e inclusão social; cidadania e controle social; responsabilidade ambiental; inovação e empreendedorismo.

O atual cenário da educação pública brasileira é complexo e requer, cada vez mais de todos os brasileiros, participação social e compromisso com o bem maior de uma nação: a educação de seu povo. Entre os principais desafios do FNDE estão a eficiência na gestão dos recursos, a transparência, a execução dos programas institucionais e compras governamentais, **parcerias estratégicas, fortalecimento institucional, além da busca permanente de construção da cidadania, por meio dos conselhos de controle social.**

Nessa perspectiva, esta Cartilha para Conselheiros de Alimentação Escolar elaborada pela equipe da Coordenação-Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar do FNDE, em parceria com Promotores e Procuradores de Justiça, **corrobora a preocupação desta Autarquia com o caráter autônomo e independente que deve conduzir a atuação de todos os conselhos de alimentação escolar do país. (BRASIL, 2014, p. 3 – grifos nossos)**

Analisaremos as Sequências Discursivas que nomearemos de nº 1 e de nº 2, destacadas em negrito; depois, mais adiante, analisaremos dois recortes discursivos da Lei nº 11.974/2009, os quais chamaremos de Sequência Discursiva nº 3 e nº 4. A escolha justifica-se por serem os lugares em que mais fortes se apresentam os efeitos de sentido que desvelam as legitimações políticas pautadas nos interesses das elites,

especialmente, a partir das categorias e fins que acima já elencamos como destaque de nossa investigação.

5.2 A merenda escolar como condição de uma educação de qualidade.

SD 1 - O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), **tem por missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos, visando ser referência na implementação de políticas públicas.** (Op. cit., 2014, p. 3 – grifos nossos)

O primeiro termo destacado nessa sequência discursiva, “missão”, remete-nos à memória da atividade missionária/religiosa/assistencialista, levando-nos a ter uma falsa impressão de um discurso voltado à sociedade, incluindo os estudantes, principalmente os pobres e mais carentes, que necessitam de alimentação durante o período em que está na escola. Isso legitima o discurso assistencialista trazido logo nessa primeira parte pelo MEC, o que aparenta uma ilusão aos que são mais diretamente atingidos por essa formação discursiva (sejam os Conselheiros, sejam os estudantes) de uma pseudo-assistência e pseudo-preocupação com a alimentação escolar de crianças e jovens.

Esse discurso que procura convencer a sociedade e os alunos – através do dizer voltado aos Conselheiros Escolares – de que há uma “missão” preocupada com a formação educacional, em especial com a alimentação que deve estar sempre presente na sua escola, no seu prato, e no seu ambiente de aprendizagem. Essa estratégia discursiva faz o aluno persuadir-se de que a estrutura Estatal o abraça e o protege, pois haveria um sentimento em cumprir essa “missão” tão importante que é manter a criança/o adolescente bem alimentado. Entretanto, silencia-se aí o jogo mercadológico e de poder (excludente) que, em inúmeros casos, fornece comida de baixa qualidade, em pouca quantidade, e o pior, superfaturadas e corrompidas do dinheiro público de impostos que pagamos.

Isso nos faz observar a presença da memória discursiva na “missão” colocada como importante pelo MEC, em já-ditos de outros momentos históricos educacionais

e no campo religioso que faz diálogo com o termo “missão”. Sobre essa memória, Orlandi (2015, p2. 9) diz:

tem suas características, quando pensada em relação ao discurso. E, nessa perspectiva, ela é tratada como interdiscurso. Este é definido como aquilo que fala antes, em outro lugar, independentemente. Ou seja, é o que chamamos memória discursiva: o saber discursivo que torna possível todo dizer e que retorna sob a forma do pré-constituído, o já-dito que está na base do dizível, sustentando cada tomada da palavra.

Em conseqüente, no que pertine à expressão “educação de qualidade a todos”, temos que pensar antes de tudo, acerca do sentido do termo “qualidade” em especial, enquanto predicativo de “educação”: Que qualidade seria essa? Estaria condicionada à oferta de alimentação? Uma excluiria a outra?

Quando se usa a expressão “educação de qualidade a todos”, retomamos a memória das expressões trazidas na nossa Constituição Federal de 1988, no que se refere à educação enquanto direito de todos (art. 205), na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, na Declaração de Salamanca e tantos outros documentos normativos que trazem esta expressão. Verificamos assim, uma paráfrase trazida pela Cartilha de tantos outros documentos. Como ensina Orlandi (2015, p. 34), “Os processos parafrásticos são aqueles pelos quais em todo dizer há sempre algo que se mantém, isto é, o dizível, a memória.” Segundo a referida autora (idem, p. 36),

Esse jogo entre paráfrase e polissemia atesta o confronto entre o simbólico e o político. Todo dizer é ideologicamente marcado. É na língua que a ideologia se materializa. Nas palavras dos sujeitos. Como dissemos, o discurso é o lugar de trabalho da língua e da ideologia. Podemos agora, compreendendo a relação da paráfrase com a polissemia, dizer que, entre o mesmo e o diferente, o analista se propõe compreender como o político e o linguístico se interrelacionam na constituição dos sujeitos e na produção dos sentidos, ideologicamente assinalados. Como o sujeito (e os sentidos), pela repetição, estão sempre tangenciando o novo, o possível, o diferente. Entre o efêmero e o que se eterniza. Num espaço fortemente regido pela simbolização das relações de poder.

É nesse espaço regido pelas relações de poder em que, como já dito por Orlandi (ibidem), “o político e o linguístico se inter-relacionam na constituição dos sujeito e na produção de sentidos”, que se insere a política pública alimentar que é o PNAE. Busca-se, assim, convencer a sociedade de que essa “qualidade na educação” está diretamente ligada à alimentação proporcionada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. Sendo assim, observa-se a presença de um deslocamento de

sentido do termo “qualidade da educação” condicionada à oferta de alimentação. Há, nesse caso, um jogo com o equívoco, já que a escola é uma instituição que tem como finalidade o ensino e a aprendizagem.

Na perspectiva do programa, a qualidade da educação estaria atrelada à alimentação, e a escola se tornou o lugar que oferece alimentação de “qualidade” para os alunos, como se isso, por si só, fosse capaz de substituir a formação crítico-humana e o ensino-aprendizagem que constituem a função social da escola.

Dessa maneira, condiciona-se a “qualidade da educação” ligada à promoção da alimentação escolar. Com isso minimizam-se os sérios problemas que assolam a escola pública, além de silenciar a causa da necessidade da oferta de merenda escolar. Por que, para que o aluno da escola pública tenha condições mínimas de aprendizagem é necessária essa oferta? Omitindo-se essa questão, silencia-se a verdadeira causa dessa necessidade – o modo de produção capitalista produtor das desigualdades sociais – silencia-se a ausência de políticas públicas de incentivo ao emprego, moradia, saúde, alimentação. Por isso, esses alunos vão buscar na escola o que lhes falta em casa: alimento. Busca-se assim, por meio de um discurso assistencialista/paternalista mascarar o comprometimento do Estado com os ditames do capital.

Forja-se, com isso, uma manutenção da “qualidade” 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.

Como bem sabemos, é difícil, no modo de produção capitalista, uma educação de qualidade socialmente referenciada que atinja a todos, tendo em vista as enormes divergências econômicas de distribuição de renda, os problemas seríssimos sociais, e principalmente as forças político-elitistas que coadunam para a manutenção de uma educação de qualidade muito aquém da mínima desejada. É esse jogo ideológico de legitimação do capital que o discurso da CNAE silencia.

Forja-se um dizer, para que os dizeres reais fiquem de fora, não sejam realmente ditos. Esse não dito é colocado no jogo discursivo pois é preciso não dizer claramente das verdadeiras e complicadas ações de poder que consomem nossa educação, com o fito de silenciar ou mascarar nosso contexto quando se trata de

alfabetização, leitura, escrita, formação, aprendizagem, avaliações, ensinos fundamental e médio, etc. Ao trazer a merenda como um ápice na “qualidade”, silenciam-se todos os outros inúmeros problemas conjunturais que circundam as questões educacionais do país. Isso é uma estratégia discursiva interessante para o poder, pois, como é sabido, estamos muito longe de conseguir uma educação de qualidade para todos, mas o dito precisa esconder essa face. E o MEC faz isso.

Para Orlandi (2015, p. 81), “há sempre no dizer um não dizer necessário. Quando se diz ‘x’, o não dito ‘y’ permanece como uma relação de sentido que informa o dizer de ‘x’”. O posto (o dito) traz consigo, necessariamente, esse pressuposto (não dito, mas presente).”

Ante o fragmento “ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos”, outro questionamento importante se impõe: a quem se refere o quantificador “todos” contido no texto de “Apresentação” do MEC? Este dizer sugere a totalidade de todos os estudantes, numa perspectiva de inclusão, no entanto não abarca as crianças e adolescentes que estudam na rede privada de ensino, já que esses, em tese, “não necessitam” de um fornecimento gratuito de alimentação na escola. Essa expressão “todos” refere-se aos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação Escolar, ou seja, aos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Quer dizer, “todos”, na verdade, não são todos, mas aqueles que, muitas vezes passíveis de necessidade, estão no ensino público aguardando, pelo menos, uma merenda digna. E esses são bem mais fáceis de, pelo discurso ideológico, convencer. Estratégia típica do discurso político elitista.

Sendo assim, essa educação de qualidade a todos, além de ser aferida pela disponibilização de alimentação na escola que é o lugar de formação humana, de aprender, de se instruir, é destinada aos alunos da classe pobre, que precisam se alimentar na escola, que vão à escola, muitas vezes, não com o intuito de aprender, mas para poder comer. Nem sempre possuem alimento em casa, e a merenda seria a única ou uma das únicas refeições do dia, e, sem alimento não se vive, não se estuda, não se trabalha, por ser a própria condição para sobrevivência humana.

Para encerrar essa primeira sequência discursiva, trazemos à tona o recorte “referência na implementação de políticas públicas”.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como sabemos, diferentemente do exposto na CNAE, não é parâmetro de referência em implementação de políticas públicas, seja pela falta de transparência em suas atividades, seja pelo desvio de verbas destinadas aos Programas e ao financiamento da alimentação que vemos frequentemente nos noticiários. Ou seja, há um silenciamento e uma subversão do verdadeiro alcance do significado da expressão “referência”. Primeiro porque, para ser referência em algo, tem que haver um paradigma, quer dizer, algo com que se possa comparar, um padrão; e está longe de termos alguma política pública em alimentação que possa servir de parâmetro ou medição. Segundo, porque, em termos de educação, infelizmente, o nosso país quase não possui referências, em especial no que tange ao Ensino Básico.

Revela-se, então, o silêncio fundador, já que, segundo Orlandi (2015, p. 81), este indica que o sentido pode ser sempre outro, ou seja, faz com que o dizer signifique. Nessa mesma seara de análise, a autora nos traz uma importante e inestimável contribuição ao afirmar (2007, p. 29) que:

Chegamos 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. (grifos da autora)

Verificamos então, que o MEC ao afirmar que o FNDE é referência na implementação de políticas públicas, está silenciando em relação ao fato de que a educação brasileira é uma das piores do mundo, deixando transparecer que não há parâmetros para assimilar essa possível “referência” ou posição paradigmática do FNDE em relação às políticas públicas educacionais.

Ainda segundo Orlandi (2015, p. 81): “O silêncio fundador pode ser pensado como a respiração da significação, lugar de recuo necessário para que se possa significar, para que o sentido faça sentido. É o silêncio como horizonte, como iminência de sentido”. Isso nos faz pensar o silenciamento do MEC em relação à péssima qualidade da educação brasileira e que o FNDE está longe de ser uma

“referência” na implementação de políticas públicas, pois se assim o fosse, a educação não estaria nesse estado de calamidade institucional.

5.3 A educação como compromisso social

SD 2 - O atual cenário da educação pública brasileira é complexo e **requer cada vez mais de todos os brasileiros participação social e compromisso com o bem maior de uma nação: a educação de seu povo**. Entre os principais desafios do FNDE estão a eficiência na gestão dos recursos, a transparência, a execução dos programas institucionais e compras governamentais, parcerias estratégicas, fortalecimento institucional, além da busca permanente de construção da cidadania, por meio dos conselhos de controle social. (BRASIL, 2014, p. 3)

No dito destacado – **requer cada vez mais de todos os brasileiros participação social e compromisso com o bem maior de uma nação: a educação de seu povo** – observamos um fio ideológico-discursivo que legitima o lugar de poder, isto é, daquele que faz uso deste lugar, passando a responsabilidade para a sociedade, invertendo, no entanto, o sentido, apresentando uma fuga de sua responsabilidade legal, tendo em vista que é usado um jogo de transferência da obrigação que lhe é inerente: o Estado transfere, neste dizer, sua obrigação para “todos os brasileiros”. Ou seja, a própria União sabe que a educação é dever do Estado, segundo a nossa Magna Carta de 1988, mas, por meio de uma inversão de efeitos de sentido presente no discurso, desloca-se a responsabilidade, invertendo-se seu *locus*. Dizendo de outra maneira, o MEC defende claramente que cada um – generalizadamente, já que o dizer não distingue pobre ou rico, marginalizados ou não – seja “responsável” e tenha “compromisso” com a educação do “povo”, retirando sua competência Institucional, jogando-a para “todas” as pessoas que, inversamente, precisam de sustentação do Estado para ter uma condição mínima educacional.

Nesse aspecto, verificamos também uma interdiscursividade com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que preceitua em seu art. 205:

A educação, direito de todos e *dever do Estado e da família*, será promovida e incentivada com a *colaboração da sociedade*, visando ao pleno

desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, Presidência da República., 2017 – grifos nosso)

Sendo assim, a CNAE ao apresentar um discurso de inversão de responsabilidade, subverte a o que a CF/88 carrega, pois esta traz a sociedade enquanto colaboradora do direito à educação, já que o dever em primeiro plano é do Estado. E essa transferência de responsabilidade para “todas as pessoas” fica bem marcada quando, no intradiscorso, o MEC, ao usar a forma infinitiva “requer”, despeja a problemática para o meio social, pois assim o diz: “o atual cenário da educação pública brasileira é complexo e **requer** cada vez mais de **todos** os brasileiros...” – há uma movimentação de termos linguístico-discursivos apelativos para que essa inversão de responsabilidades seja aceita sem reclamação pelas pessoas, inclusive as que dependem diretamente do sistema público educacional.

O interdiscurso refere-se ao movimento de interação entre discursos. Ao dizer, o sujeito reproduz o que já foi dito em outro tempo e lugar; é a materialidade histórico-dialética em funcionamento. Entretanto, ele não apenas reproduz, mas atualiza o dito. E é isso que faz sentido, haja vista que todo dizer possui uma memória que se atualiza a cada novo dito e lhe confere sentidos. Essa atualização é o intradiscorso, ou seja, o discurso *do agora*, o discurso que se enuncia, no momento em que se enuncia, que se atualiza e, portanto, se ressignifica. Para Florêncio et. al. (2009, p. 78-79):

Essas categorias – interdiscurso e intradiscorso - são pensadas por Courtine (1984) num entrelaçamento entre dois eixos: a primeira pensada num eixo vertical, como lugar do já-dito anteriormente e esquecido (...). A segunda - o intradiscorso – como eixo horizontal em que os discursos são produzidos, em determinadas condições, em dado momento, no propósito do entendimento do que está sendo dito.

Esse uso de discursos carregados de ideologia de poder que buscam sempre colocar a “culpa” ou transferir “competências e responsabilidades” ao outro, normalmente ao subordinado ou ao mais pobre ou ao que não tem poder algum, é algo comum nas ações das classes dominantes. É melhor “eu”, a partir do dito, apresentar o “outro” como diretamente responsável pelos seus direitos, deveres e obrigações, do que assumir o que deve ser feito para diminuir e melhorar as desigualdades sociais, como é o caso da educação do país através do MEC; como é

o caso, também, de uma merenda de qualidade para as crianças e adolescentes das escolas públicas.

5.4 Diretrizes da alimentação escolar

As próximas sequências, nº 3 e nº 4, serão retiradas da Lei nº 11.947/2009, mais especificamente do seu Artigo 2º, o qual diz:

Art. 2º São diretrizes da alimentação escolar:

I - o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica;

II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional;

III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;

IV - a participação da comunidade no controle social, no acompanhamento das ações realizadas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios para garantir a oferta da alimentação escolar saudável e adequada;

V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social. (grifos nossos)

Antes de mais nada, é interessante entendermos o *caput* do artigo 2º: “São diretrizes da alimentação escolar:”. Segundo o dicionário eletrônico Houaiss, diretrizes “são linhas que definem e regulam um traçado ou um caminho a seguir; são instruções ou indicações para se estabelecer um plano, uma ação, um negócio etc. No sentido figurado, diretrizes são as normas de procedimento.”. A Lei 11.947/2009 é a normatividade legal que institui o Programa Nacional de Alimentação Escolar, e, logo no Art. 2º procura delimitar e determinar caminhos, traçados, instrução, planos e ações relativas à alimentação escolar.

A sequência nº 3 que utilizaremos como lugar de discussão será o inciso I, em que assevera a Lei 11.947/2009 ser uma de suas diretrizes:

SD 3 - O emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica.

A Lei nº 11.947/2009 vem para regulamentar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, trazendo as normas legislativas que devem ser observadas quando se trata de merenda escolar no ensino público. Enquanto diretrizes, caminhos, instruções, a Lei apresenta seis incisos cada um com focos diferentes. Nesse inc. I, nossa sequência nº 3, que é dito ao que não é dito e ao que é silenciado.

O Governo Federal – utilizando o MEC enquanto pano de fundo –, assume uma posição política extremamente duvidosa por subverter a verdade dos fatos e o estado real de nossa educação e os problemas que lhe dizem respeito. Vejamos por quê: na sequência nº 3, consta que o MEC, o Governo Federal, coloca como diretrizes para a alimentação escolar o **emprego de alimentação saudável e adequada; alimentos variados; respeito à cultura, às tradições; contribui para o crescimento e desenvolvimento dos alunos; contribui para o rendimento escolar, inclusive observando a faixa etária, saúde e os que possuem necessidades especiais.**

Passando os olhos rapidamente nessa diretriz apresentada pela União, nem parece ser uma Lei dentro do Estado brasileiro, do país Brasil; sequer parece ter ligação com a educação, uma vez que se distancia muito da triste realidade socioeducacional da qual fazemos parte. Se são diretrizes, deveriam, com o mesmo vigor que a Lei as apresenta, ser obedecidas e postas em prática diuturnamente. Entretanto, o que observamos é um discurso que carrega uma ideologia política que procura manter a realidade e a verdade veladas, escondidas.

O que percebemos é que todos esses ditos são colocados no jogo discursivo com muita ênfase de convencimento para que os não ditos (cf. ORLANDI, 2007) possam ficar na penumbra, como se disfarçados estivessem. É necessário, para o

Estado, que a realidade não se desvele, pois isso revelaria uma política educacional precária que temos como herança do descaso sociocultural há muitas décadas.

É necessário, também, para a manutenção do mascaramento dessa realidade ideológico-discursiva impregnada na legislação, que a Lei 11.947/2009 não diga que a alimentação, quando existe nas escolas públicas, nem sempre é saudável e nem sempre é adequada. Pouco, ou quase nada, se tem de cultura ou respeito às culturas que existem nos nossos ambientes escolares; o respeito às tradições quase que se perderam, com algumas pouquíssimas exceções, especialmente dentro das escolas.

O ambiente escolar não proporciona nem assegura a saúde dos discentes; muitas vezes o contrário ocorre, um número resumidíssimo de escolas públicas realmente atendem ou têm condições de atender alunos com necessidades especiais.

O Estado silencia essa realidade, usando uma norma diretriz que tem o cunho de norma programática. As normas programáticas consubstanciam-se em programas e diretrizes para atuação futura dos órgãos estatais. Sua função é estabelecer os caminhos que os órgãos estatais deverão trilhar para o atendimento da vontade do legislador.

O art. 2º trata como diretriz: “o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis (...)”, é como se isso só fosse ser conseguido no futuro, desobrigando, assim, o ente estatal a cumprir o que prescreve a supracitada lei.

Ao mesmo tempo, causa a falsa impressão de que essa diretriz está sendo seguida, silenciando sobre o fato de que em relação, por exemplo, “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”, não condiz com a realidade. Na verdade, os alimentos fornecidos são industrializados e padronizados, não se respeitando a cultura alimentar dos beneficiários e muito menos os hábitos alimentares saudáveis.

A próxima materialidade de análises nossa será a sequência discursiva nº 4, composta pelo inciso V da Lei 11.947/2009.

SD4 - O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e

preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos;

Quando este inciso estabelece como diretriz para a alimentação escolar, o apoio ao desenvolvimento sustentável, e que isso será efetivado por meio de incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e “preferencialmente” pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, “priorizando” as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos. este é o dito que maquia o não-dito: não existe esse “incentivo” para aquisição de gêneros alimentícios diversificados, muito menos se dá prioridade à agricultura familiar das comunidades indígenas e remanescentes de quilombolas.

Esse dito está encobrendo o não-dito, tendo em vista que os gêneros alimentícios não têm nada de diversificados, eles já são fornecidos pelas grandes empresas de alimentos industrializados, 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 no poder, já que não existe uma preocupação com o desenvolvimento sustentável, nem com a agricultura familiar, nem com as comunidades indígenas e quilombolas. Quando os alimentos são agrícolas, são fornecidos pelos grandes latifundiários, fazendeiros e grandes produtores rurais, restando uma pouca margem de fornecimento pelo agricultor familiar, ou mesmo pelas comunidades indígenas e remanescentes de quilombolas (estes últimos quase nunca fornecem).

O que há, na verdade é um pequeno incentivo, para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos pela agricultura familiar, ou seja, não há uma priorização como o inciso diz. Esse discurso é utilizado para silenciar o que realmente ocorre: 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. Ou seja, não há uma preocupação com os alunos que são os destinatários da merenda, mas se utiliza de um discurso de “apoio ao desenvolvimento sustentável” para silenciar que o que

realmente ocorre é a mercantilização da merenda, para manutenção da classe dominante no poder e da ideologia neoliberal.

Nesse inciso parece que há uma preocupação em procurar apagar o discurso ideológico em relevo que sempre pautou essa comercialização da merenda e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável. Esse modelo de compras públicas do PNAE, especialmente voltadas ao pequeno agricultor ou agricultura familiar, simplesmente não funciona, até porque o verdadeiro interesse, sempre fora o de beneficiar o grande mercado que possui o poder decisório em compra e venda de merenda, as grandes empresas.

A destinação real do capital público (formado por nossos impostos) vai às empresas de grande porte que, por sua vez, fornece uma alimentação de baixa qualidade, por vezes em quantidade menor do que a necessária e extremamente superfaturada, perdurando e perpetuando a o poder da classe dominante. Procura-se neste inciso V produzir discursos paralelos, com efeitos de sentido manipuladores, sempre com o intuito de encobrir a finalidade e destinação dos recursos da merenda escolar.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos, através das análises feitas que os discursos constantes na CNAE e na Lei nº 11.947/2009 em nada contribuem para melhorar a realidade vigente; ao contrário, contribuem para a manutenção da ordem do capital, no que diz respeito a recursos financeiros da merenda pública, mais uma vez deflagrando os vieses que caminham na conjuntura educacional brasileira, que são esses formulados por lugares exclusivamente voltados ao mercadológico e à classe que possui o poder, concretizado por uma ideologia que é representada por formações discursivas das formas mais explícitas, implícitas e silenciadas possíveis.

Para chegarmos a essas considerações finais fizemos o seguinte percurso: na primeira seção versamos sobre o Estado, enquanto cenário de conglomeração de atitudes e vieses políticos, sociais e ideológicos. Conceituamos o Estado a partir dos principais teóricos e filósofos, fizemos um apanhado dos principais modelos de Estado, desde o modelo democrático de Estado ao Estado constitucional e falamos da relação do Estado com as políticas públicas. Em relação às políticas públicas, desenvolvemos um percurso histórico, tratando dos principais conceitos, da sua origem, da sua evolução histórica e das políticas públicas no Brasil.

Na segunda seção, discorreremos sobre as políticas públicas em educação e as políticas públicas educacionais empreendidas nos governos FHC, Lula e Dilma. Analisamos o PNAE na Política Educacional do Brasil enquanto uma estratégia de redução da miséria e, por fim, nos debruçamos nos Conselhos de Alimentação Escolar no PNAE.

Na terceira seção, fizemos um percurso teórico, dissertando sobre as principais categorias da AD: as Condições de Produção do discurso, Formações Ideológicas, Formações Discursivas, o Não-Dito e o Silenciado.

Por fim, na última seção fizemos as análises dos recortes feitos na Lei nº 11.947/2009 e na CNAE que constituíram nosso *corpus* de análise, a partir dos quais analisamos os efeitos de sentido e a construção discursivo-ideológica, através da materialidade discursiva constante na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE) e na Lei nº 11.947/2009.

Intentamos identificar os discursos manipuladores e impositores de uma ideologia neoliberal aos que dependem diretamente da alimentação na educação

pública, entendendo como esses sujeitos, interpelados pela ideologia mercadológica, são afetados pelos efeitos de sentido de discursos da classe dominante que paira na CNAE e na Lei nº 11.947/2009, dentro de um contexto que leva em consideração noções de Políticas Públicas (Educativas) e de Estado que discutimos nas sessões primeiras deste trabalho.

A estratégia discursiva da “Apresentação” da CNAE que procura convencer a sociedade e os alunos – através do dizer voltado aos Conselheiros Escolares – de que há uma “missão” preocupada com a formação educacional, em especial com a alimentação que deve estar sempre presente na sua escola, no seu prato, e no seu ambiente de aprendizagem, faz o aluno persuadir-se de que a estrutura Estatal o abraça e o protege, pois haveria um sentimento em cumprir essa “missão” tão importante que é manter a criança/o adolescente bem alimentado. Entretanto, parece que a necessidade e a pobreza desses estudantes não os deixam entender o jogo mercadológico e de poder (excludente) que, em inúmeros casos, fornece comida de baixa qualidade, em pouca quantidade, e o pior, superfaturadas e corrompidas do dinheiro público de impostos que pagamos.

Verificamos, outrossim, que quando o texto da “Apresentação” da CNAE, fala de uma educação de qualidade para todos, nesse contexto de uma política pública alimentar que é o PNAE, nos faz assimilar que essa “qualidade na educação” está diretamente ligada à alimentação proporcionada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar. Sendo assim, observamos a presença de um deslocamento de sentido do termo “qualidade” empregado, havendo um jogo com o equívoco, já que a escola é uma instituição que tem como finalidade o ensino e a aprendizagem. Na perspectiva do programa, a qualidade estaria atrelada à alimentação, e a escola se tornou o lugar que oferece alimentação de “qualidade” para os alunos, como se isso, por si só, substituísse a formação crítico-humana e o ensino-aprendizagem que são o centro formativo escolar.

Esse fato é extremamente preocupante, pois carrega uma formação ideológica político-social dominante que procura convencer de que, se há merenda, com ou sem qualidade, haveria, então, educação.

Um outro questionamento importante que fizemos a partir das análises foi: quem são “todos” a quem a “Apresentação” do MEC se refere? E concluímos que este

dizer não abarca as crianças e adolescentes que estudam na rede privada de ensino, já que esses, em tese, “não necessitariam” de um fornecimento gratuito de alimentação na escola. Essa expressão “todos” se refere aos beneficiários do Programa Nacional de Alimentação escolar, ou seja, aos alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público). Quer dizer, “todos”, na verdade, não são todos, mas aqueles que, muitas vezes passíveis de necessidade, estão no ensino público aguardando, pelo menos, uma merenda digna. E esses são bem mais fáceis de, pelo discurso ideológico, convencer. Ou seja, é uma estratégia típica do discurso político elitista.

Em um segundo recorte da “Apresentação” da CNAE, observamos um fio ideológico-discursivo que legitima o lugar de poder, tendo em vista que é usado um jogo de transferência da obrigação que lhe é inerente: o Estado transfere sua obrigação para “todos os brasileiros”. Ou seja, a própria União sabe que a educação é dever do Estado, segundo a nossa Magna Carta de 1988, mas, por meio de uma inversão de efeitos de sentido presente no discurso, desloca-se a responsabilidade, invertendo-se seu *locus*.

Nesse aspecto, verificamos também uma interdiscursividade com o art. 205 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), já que a CNAE ao apresentar um discurso de inversão de responsabilidade, subverte o que a CF/88 carrega, pois esta traz a sociedade enquanto colaboradora do direito à educação, já que o dever em primeiro plano é do Estado. Ou seja, há uma movimentação de termos linguístico-discursivos apelativos para que essa inversão de responsabilidades seja aceita sem reclamação pelas pessoas, inclusive as que dependem diretamente do sistema público educacional.

Em relação à Lei 11.947/2009, na qual fizemos recortes que também constituíram nosso *corpus* para análise, vimos que esta vem para regulamentar o Programa Nacional de Alimentação Escolar, trazendo as normas legislativas que devem ser observadas quando se trata de merenda escolar no ensino público.

Verificamos que o sujeito proponente da formação discursiva colocada nesta legislação, o Governo Federal – utilizando o MEC enquanto pano de fundo –, assume

uma posição política extremamente duvidosa por subverter a verdade dos fatos e o estado real de nossa educação e os problemas que lhe dizem respeito.

Os recortes da Lei nº 11.947/2009 foram retiradas do seu art. 2º que se constituem em normas programáticas, ou diretrizes a serem efetivadas pelos entes públicos e atores do PNAE. O que percebemos é que todos os ditos são colocados no jogo discursivo com muita ênfase de convencimento para que os não ditos possam ficar na penumbra, como se disfarçados estivessem. É necessário, para o Estado, que “o não dito não se desvele”, pois isso mudaria a ordem ideológica da manutenção de uma política educacional precária que temos como herança do descaso sociocultural há muitas décadas.

Verificamos que, para essa manutenção ideológico-discursiva impregnada na legislação, a Lei 11.947/2009 não diz que a alimentação, quando existe nas escolas públicas, nem sempre é saudável e nem sempre é adequada; que pouco, ou quase nada, se tem de cultura ou respeito às culturas que existem nos nossos ambientes escolares; que o respeito às tradições quase que se perderam, com algumas pouquíssimas exceções, especialmente dentro das escolas.

Outrossim, a Lei, na verdade, é uma falácia, tendo em vista que é fato notório nas mídias televisiva e radiofônica, que os gêneros alimentícios não têm nada de diversificados, como a Lei impõe, já que eles já são fornecidos pelas grandes empresas de alimentos industrializados, com baixo teor nutritivo, por meio de compras efetivadas por licitações com as edilidades municipais, mantendo a classe dominante no poder, já que não existe uma preocupação com o desenvolvimento sustentável, nem com a agricultura familiar, nem com as comunidades indígenas e quilombolas. Quando os alimentos são agrícolas são fornecidos pelos grandes latifundiários, fazendeiros e grandes produtores rurais, restando uma pouca margem de fornecimento pelo agricultor familiar, ou mesmo pelas comunidades indígenas e remanescentes de quilombolas (estes últimos quase nunca fornecem).

Através das categorias da AD: os ditos, os não-ditos, o silenciado, as interdiscursividades, o jogo paráfrase/polissemia, compreendemos de que forma se apresenta o discurso de poder e qual é a verdadeira intenção no jogo ideológico de mercado que o MEC traz na CNAE, bem assim, que a Lei nº 11.947/2009 se utiliza de mecanismos discursivos [dentre eles as normas programáticas ou diretrizes] na

construção ideológica de economia de mercado, silenciando acerca da estabilização e segregação do poder da elite, em relação à compra e distribuição de merenda para crianças de escolas públicas.

Os discursos analisados são utilizados para silenciar o que realmente ocorre: 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. Ou seja, não há uma preocupação com os alunos que são os destinatários da merenda, embora o discurso da CNAE e da Lei silenciem, o que realmente ocorre é a mercantilização da merenda, para manutenção da classe dominante no poder e da ideologia neoliberal.

Esperamos que o presente trabalho possa apresentar significativas contribuições para as áreas da AD, das políticas públicas educacionais e para as questões da merenda escolar. Ao tratar de um foco que traz a alimentação como um importante cerne do processo educativo, e havendo uma materialidade discursiva composta pela CNAE e pela Lei nº 11.947/2009, a qual ainda não foi abarcada pelos estudos da AD de linha francesa, construímos mais uma importante voz social para ecoar junto a tantas outras no que diz respeito à seguridade de um direito irrevogável do aluno em ter uma alimentação escolar constante, digna, saudável e regida pelo princípio da educação enquanto lugar de formação e cidadania, e não como lugar de comércio e de mercado.

REFERÊNCIAS

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.

ALMEIDA, M. H. Tavares de. Federalismo e políticas sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 28, n.10, p. 88-108, 1995.

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;

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.

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.

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.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, P. **Do Estado liberal ao Estado social**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

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. 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.

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, 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.

CHAUÍ, M. de S. **Convite à filosofia**. 6. ed. São Paulo: Ática, 1997.

COELHO, R. C. **Estado, governo e mercado**. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 2012.

COULANGES, F. **A cidade antiga**. 4. ed. São Paulo: M. Fontes, 1998.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**. Porto Alegre: L&PM, 1981.

_____. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 1996

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: F. Alves, 1978.

DESCRITORES 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.

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.

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.

FLORENCIO, 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.

_____; CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. São Paulo: Unicamp, 2003.

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.

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, 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.

HEGEL, G. W. F. **Fenomenologia do espírito**. Petrópolis: Vozes, 1992.

HOBSBAWN, 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.

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.

LINDBLOM, C. E. **El proceso de elaboración de políticas públicas.** Madrid: Ministerio para las Admnsitraciones 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.

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, Nélio Schneider 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.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, n. 5, p. 1-4, 1995.

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.

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, 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.

POPKEWITZ, T. S. **Uma sociologia política da reforma educacional:** Poder/conhecimento no ensino, formação de professores e pesquisa. Nova York: TeachersCollege Press, 1991.

PLATÃO. **Cartas VIII a XIII.** Trad. de Alberto Machado da Cruz. Porto: Livraria Educação Nacional, 1941.

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.

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.

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.

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/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.

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. OTese 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: SEMINARJO 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.

_____. **Ensaios de sociologia**. 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

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.