

**A LEI 11.947/2009: MERENDA ESCOLAR, EFEITOS DE SENTIDO E O MASCARAMENTO DISCURSIVO DA RESPONSABILIDADE ESTATAL**

Gabriela Alves de Arruda <sup>1</sup>  
Dennys Dikson <sup>2</sup>

**Resumo:** O presente artigo traz uma investigação analítico-discursiva tendo como materialidade e *corpus* de trabalho a Lei nº 11.947/2009, que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), norma legislativa que necessita ser observada quando se trata do direito à merenda escolar no ensino público. A partir das questões teórico-metodológicas da Análise do Discurso de linha francesa fundada por Pêcheux (2009), e as investigações de Orlandi (1994, 2003, 2015), Florêncio et al. (2009), Cavalcante (2007), Magalhães (2005), dentre outros, empreendemos análises em duas seqüências discursivas recortadas da referida Lei, com o intuito de trazer à tona efeitos de sentido e construções discursivo-ideológicas nela presentes, transpassando a aparente homogeneidade do discurso desta norma, em especial os de poder-elitizado que “camuflam” as responsabilidades alimentares e educacionais inerentes ao Estado.

**Palavras-chave:** Análise do Discurso; Merenda Escolar; Lei 11.947/2009; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Políticas Públicas da Educação.

**Abstract:** The present article brings an analytical-discursive investigation having as materiality and corpus of work the Law nº 11.947 / 2009, that regulates the “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (PNAE), legislative norm that needs to be observed when it comes to the right to the snack in public education. From the theoretical-methodological questions of Discourse Analysis of the French line founded by Pêcheux (2009), and the investigations of Orlandi (1994, 2003, 2015), Florêncio et al. (2009), Cavalcante (2007), Guimarães (2005), among others, we carried out analyzes in two discursive sequences cut out of the referred Law, with the intention of unveiling effects of meaning and discursive-ideological constructions present in it, crossing the apparent homogeneity of the discourse of this norm, especially those of power-elite that “camouflage” the food and educational responsibilities inherent to the State.

**Keywords:** Discourse Analysis; School lunch; Law 11,947 / 2009; National School Feeding Program; Public Education Policies.

---

<sup>1</sup> Doutoranda e Mestre em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Advogada. Foi Docente do Curso de Direito da Faculdade de Integração de Sertão (FIS, Serra Talhada-PE) de 2015 a 2021. Contato: gabriela.a.arruda@hotmail.com.

<sup>2</sup> Docente do Mestrado Profissional em Letras (PROFLETRAS) e da Graduação em Letras da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFAPE). Contato: dennys.dikson@ufape.edu.br.

## Introdução

No Brasil, falar de merenda escolar, de alimentação dentro das escolas públicas, é pensar em refeições que devem ser levadas e distribuídas a uma fatia enorme de crianças e adolescentes carentes, advinda – na maioria das vezes – das camadas mais pobres e periféricas da nossa esfera social; é discutir uma política pública que necessita de olhares mais sensibilizados, responsáveis e competentes por parte do Estado, tendo em vista a importância que é implementar e gerenciar a comida que, de fato, sacia a fome de muitos desses estudantes no momento em que estão em sala de aula.

Tendo tal assunto tão relevante como prisma e ponto de partida, este artigo procura realizar uma análise discursiva de recortes feitos na Lei 11.947/2009, normatização esta que regulamenta o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tal legislação, pelo menos em tese, assegura que o alimento escolar possa ter destinação correta dentro do ordenamento legal, com fins de controle, fiscalização dos recursos, distribuição e qualidade da merenda nas escolas públicas. A proposta é desvelar dessa materialidade discursiva legislativa alguns efeitos de sentido e construções discursivo-ideológicas que possam maquiagem a verdadeira realidade em que se encontram tanto a educação em si quanto a conjuntura estatal que permeia a merenda escolar.

Considerando ser a Lei, em tela, um texto que possui 35 artigos, e considerando também o espaço que aqui dispomos para realizar as análises discursivas, efetuaremos um recorte no *corpus* de estudo, especificamente o que consta nos incisos I e V do art. 2º da Lei 11.947/2009, para, a partir da formação discursiva, do intradiscorso, do dito, do não-dito, do que é silenciado no texto, compreender o funcionamento discursivo-ideológico que ali vai se instalando.

O primeiro momento deste texto vai recair na apresentação histórica e na relevância do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa de extrema importância ao Brasil, por estar englobado no grande leque das políticas públicas nacionais – o PNAE é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e procurar atender a todos os alunos matriculados na educação básica das escolas públicas, federais, filantrópicas, comunitárias e confessionais do país, seguindo os princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Logo em seguida, trataremos especificamente da Lei 11.947, trazendo duas sequências discursivas para análise, com a aplicação de algumas Cadernos da Fucamp, v.20, n.49, p.81-97/2021

noções da Análise do Discurso (AD) de Linha Francesa, fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux (2009), a fim de desvelar os efeitos de sentido trazidos nas sequências discursivas selecionadas.

### **O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**

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

Conforme disposição trazida pela União, através do FNDE<sup>3</sup>, o PNAE

contribui para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem, o rendimento escolar dos estudantes e a formação de hábitos alimentares saudáveis, por meio da oferta da alimentação escolar e de ações de educação alimentar e nutricional. São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos), conveniadas com o poder público, por meio da transferência de recursos financeiros.

Num contexto histórico, vemos que em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto n.º 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar, subordinada ao Ministério da Educação (MEC). O Programa inicia-se 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, 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. Assim trazem Belik e de Souza:

---

<sup>3</sup> Informação disponível e retirada do seguinte sítio:

<<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/organization/about/pnae#:~:text=O%20Programa%20Nacional%20de%20Alimenta%C3%A7%C3%A3o,de%20educa%C3%A7%C3%A3o%20alimentar%20e%20nutricio nal.>> Acesso em 08.03.2021.

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. (BELIK; DE SOUZA, 2009, p. 106).

Neste contexto, um momento fundamental no PNAE foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da Lei n.º 11.947, e pela Resolução n.º 38 (atualizada pela Resolução 26/2013). Conforme aponta Arruda, a “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” (2018, p. 11). Não obstante estas inovações maquiadas, o novo modelo de compras públicas do PNAE, especialmente voltadas ao pequeno agricultor ou agricultura familiar pouco funcionam, e isso é fato observável no dia a dia das escolas públicas, até porque é o grande mercado quem mais domina essa distribuição de merenda escolar.

Há estudos (ROZENDO, BASTOS E MOLINA, 2014; SOUZA, 2003; BACCARIN et al., 2011; SARAIVA, 2013) que procuram apresentar alguns desafios para atender a estas novas legislações, contudo não é difícil perceber que a conjuntura histórica em que tais 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. Procura-se produzir

discursos paralelos, com efeitos de sentido que permitem entender o intuito de encobrir a finalidade e destinação dos recursos da merenda escolar.

### **A Cartilha Nacional de Alimentação Escolar e a Lei nº 11.947/2009**

O MEC, em 2014, durante o governo Dilma Rousseff, publica a Cartilha Nacional da Alimentação Escolar (CNAE), uma orientação praticamente voltada aos Conselheiros de Alimentação Escolar (CAE), conforme aponta a própria CNAE:

Nessa perspectiva, esta Cartilha para Conselheiros de Alimentação Escolar elaborada pela equipe do PNAE, 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. 03).

Ainda acrescenta a Cartilha que respeita 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” (op. cit., p. 03). 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 dominante, 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.

Nos objetivos apresentados na Cartilha (op. cit., p. 10), entra a Lei 11.947/2009 que regulamenta as diretrizes para a alimentação escolar, as quais, em resumo, seriam a alimentação saudável e adequada, educação alimentar e nutricional, universalização, participação social, desenvolvimento sustentável e direito à alimentação escolar. Essas diretrizes apresentadas pela normatização são os lugares de maior propriedade funcional

de trabalho dos Conselhos de Alimentação Escolar, para que a merenda possa respeitar o direito humano a uma alimentação adequada.

A 11.947/2009 também 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.

A “condução” trazida pelo MEC por meio da Lei em questão presente na CNAE direcionada 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 da Lei e da CNAE figuram como propostas para melhorar a conjuntura e funcionamento educacionais.

Trazida a conjuntura institucional, a partir da Lei, do PNAE e da CNAE, lugares onde estabeleceremos recortes para análises, passemos agora ao caminho metodológico que a investigação irá seguir.

## **Método e Fundamentos**

Em termos metodológicos, Eni Orlandi (2003) propõe a noção de *funcionamento*, em vez de função, para pensar a relação do texto com sua exterioridade, estrutura e acontecimento. Assim, se pensarmos no *corpus*, é importante levar em conta a materialidade discursiva e não somente a língua ou a situação; no presente caso, um *corpus* construído por recortes discursivos apresentados pelo Estado na Lei 11.947/2009, no qual observaremos mascaramentos discursivos e efeitos de sentidos que subvertem e maquiagem a realidade dos fatos sobre a merenda escolar na educação pública do país.

Levando em consideração procedimentos próprios da AD, procuraremos compreender a aparente homogeneidade do discurso que a Lei apresenta, tentando observar – como já dissemos – as formações discursivas, os ditos e não ditos e os silenciamentos que funcionam na posição ideológica de controle apresentados no texto. Esta análise qualitativa sob a égide da AD pretende possibilitar contribuições significativas no sentido de investigar discursivamente a aparente tranquilidade que há no discurso apresentado pelo Estado especialmente acerca de algo tão relevante como a merenda escolar.

Segundo Orlandi (1994), a AD pecheutiana – na qual nos filiamos – 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), embora seja objeto de diversos outros campos de pesquisa, AD marca para si seu caminho de investigação e de ciência: 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. Tal 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 “sem história não há sentido” (ORLANDI, 1994, p. 52). Graças à inscrição da história na língua é que a língua significa. Da mesma forma, conforme preconiza Pêcheux (2009), não há discurso sem sujeito como não há sujeito sem ideologia; afirmando também que o efeito ideológico elementar é o que constitui o sentido e o sujeito como evidências e o que 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 o discurso sob a perspectiva do materialismo-histórico, defendemos que ela deve ser entendida dentro da sua processualidade histórica, e não através do dado empírico,

No caso particular da AD francesa pechetiana, 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. (FLORENCIO et al., 2009, p. 42).

As palavras estão carregadas do imaginário e do simbólico, quer dizer, as palavras possuem uma memória, uma história. 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).

Uma das mais importantes noções incorporadas nessa corrente de AD é o que Pêcheux conceituou de *Efeito Münchhausen*<sup>4</sup>. 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. Surge daí o que Pêcheux chama de “o efeito ideológico elementar” (PÊCHEUX, 2009, p. 139), condição que faz os discursos, inclusive os científicos, produzirem 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, que é constituído por um inconsciente – que, por sua vez, é estruturado como uma linguagem –, 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.

Tendo esse sujeito e sua materialidade-histórica como fundantes para a AD, questões como interdiscurso, formações ideológicas e discursivas, ditos, não-ditos, efeitos de sentidos e silenciamentos (PÊCHEUX, 2009; ORLANDI, 1994, 1997, 2015; MAGALHÃES, 2005; FLORENCIO et al, 2009), serão de alta relevância no

---

4 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).  
Cadernos da Fucamp, v.20, n.49, p.81-97/2021

funcionamento discursivo e de um lugar social de poder e Estado que aqui estamos a propor. As funcionalidades que a AD desemboca nessas categorias, bem como seus conceitos e definições, apresentaremos na medida em que formos discutindo cada uma delas dentro de nossa materialidade discursiva.

## **Recorte Epistemológico e Sequências Discursivas nº 1 e nº 2**

Dividiremos nossas sequências de análises em duas, as quais chamaremos de Sequência Discursiva nº 1 (SD1) e nº 2 (SD2), retiradas da Lei nº 11.947/2009, mais especificamente os incisos I e V 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 PNAE e, logo no Art. 2º, procura delimitar e determinar caminhos, traçados, instrução, planos e ações relativas à alimentação escolar.

A sequência nº 1 que utilizaremos como lugar de discussão será o inciso I, em que assevera a Lei 11.947/2009 ser uma de suas diretrizes:

**SD 1 - 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 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 1, veremos o que é dito o que não é dito e o que é silenciado.

Na SD 1, 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*. O Governo Federal – utilizando o MEC enquanto pano de fundo – assume uma posição política que envereda por subverter a verdade dos fatos e o estado real de nossa educação e os problemas que lhe dizem respeito.

Passando os olhos rapidamente na 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 apresenta efeitos de sentido que procuram manter o aspecto de que tudo está ocorrendo perfeitamente e sem problemas, o que vela a realidade e mascara o que de fato ocorre na conjuntura educacional sustentada pelo MEC.

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, para que não possam ser de fato lidos e ouvidos. É necessário, para o Cadernos da Fucamp, v.20, n.49, p.81-97/2021

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 dessa condição de fachada da realidade, que o jogo ideológico-discursivo impregnado 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 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.

Além disso, o ambiente escolar não proporciona nem assegura, como deveria, a saúde dos discentes que possuem algum tipo de necessidade especial, como o discurso apresentado pelo MEC pretende convencer; muitas vezes o contrário ocorre, um número resumidíssimo de escolas públicas realmente atende ou tem condições de atender alunos com essas condições diferenciadas.

O Estado silencia essas questões tão gritantes da realidade das escolas públicas, 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. Apresenta-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)

A SD 1 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 a 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.

## **Sequência Discursiva nº 2**

A próxima materialidade de análise será a sequência discursiva nº 2, composta pelo inciso V, do art. 2º, 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, traz uma priorização de compras da alimentação escolar à agricultura familiar e famílias rurais – 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. 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)”.

Esse dito subverte o não-dito, notadamente porque sabemos que tais gêneros alimentícios não possuem essa diversificação apresentada na normatividade, fato corroborado pelo fornecimento da comida, em sua esmagadora maioria, feito por empresas de grande porte que detêm o comando dos alimentos industrializados, não trazendo um valor nutritivo necessário e básico aos alunos.

Além do mais, não se pode negar que a compra desses bens alimentícios, por inúmeras vezes, apresenta-se eivada de vícios na licitação, com fraudes, superfaturamento

e lucros exorbitantes a partir do dinheiro público oriundo dos cofres das edilidades municipais<sup>5</sup>, situação esta que além de mantém a classe dominante no poder, acarreta claramente uma não preocupação seja com quilombolas ou desenvolvimento sustentável ou indígenas ou mesmo a tão falada agricultura familiar e empreendedores familiares rurais.

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).

Isso nos faz observar a manutenção de um discurso que mantém o que vem ocorrendo na materialidade histórica da merenda, que de fato se estabelece na compra com o dinheiro público da alimentação escolar a empresas de grande porte e a fortes produtores de alimentos. Isso nada mais é que a presença da memória discursiva, em já-ditos de outros momentos históricos, que, segundo Orlandi (2015, p. 29),

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.

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 V 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.

---

<sup>5</sup> Quase que diariamente a imprensa denuncia situações análogas de corrupção no dinheiro da merenda escolar, praticamente em todas as partes do país.

Neste inciso, parece que há uma grande preocupação em procurar apagar o discurso ideológico em relevo, que sempre pautou a comercialização da merenda, e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável. Tal 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 com o capital público, pois possui o poder decisório em compra e venda de merenda, as grandes empresas.

### **Considerações Finais**

Diante da discussão que aqui trouxemos, mediante a constatação da presença de algumas categorias teórico-analíticas a partir da AD Francesa, foi possível perceber diversos efeitos de sentido discursivo-ideológicos apresentados pelo Estado/MEC por meio da Lei 11.947/2009. Tais efeitos, inscrevem-se numa formação ideológica de mercado e de capital e principalmente de poder, sempre refletida numa materialidade discursiva de dentro do sistema Educacional, mascarada por diversas conotações de “alimentação saudável e adequada”, de “respeito à cultura e tradições e hábitos alimentares”, de “melhoria do rendimento escolar”, de “apoio ao desenvolvimento sustentável”, de “prioridades de comunidades indígenas, agricultura familiar e remanescentes quilombolas”.

Concordamos, indiscutivelmente, com Cavalcante (2007), que, ao tratar de alguns propósitos louváveis que vez ou outra aparecem no processo de educação, na realidade, nada mais são do que rótulos montados pelo Estado com funções outras: nos fazer acreditar que existem estratégias políticas – no caso a Lei que regulamenta o PNAE – para melhorar a conjuntura e funcionamento educacionais. Isso é uma tentativa, sempre, de foscar a realidade através das ideologias minadas pelos discursos opressores.

Infelizmente os vieses que caminham na conjuntura educacional brasileira são esses formulados por lugares exclusivamente voltados ao poder, ao mercadológico e à classe que possui a força, o dinheiro, concretizado por uma ideologia que espalha formações discursivas disfarçadas das maneiras mais implícitas e silenciadas possíveis.

Fechamos, por enquanto, dizendo que a nossa materialidade discursiva, partes da Lei 11.947/2009, carrega a legitimação das reformas neoliberais e o direcionamento do sistema educacional brasileiro aos interesses das elites, já que traz para as camadas

mais pobres a noção de que uma educação de “qualidade” é aquela que oferece alimentação na escola, e que a responsabilidade dessa “qualidade” ou de uma boa escola distancia-se do Estado. Ou seja, mascara a verdadeira intenção que é a manutenção do *status quo* da educação pública de péssima qualidade, aferindo-se o binômio ensino/aprendizagem sem acesso a uma alimentação de qualidade que cumpra as necessidades nutricionais dos alunos destinatários do Programa, maquiando a responsabilidade Estatal.

### Referências

ARRUDA, Gabriela Alves de. **Do direito à merenda escolar ao discurso do direito: uma análise discursiva do programa nacional de alimentação escolar – PNAE**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 105p., 2018.

ARRUDA, Gabriela Alves de; DIKSON, Dennys . Educação Inclusiva, Legislação e Implementação. **Reflexão e Ação (versão eletrônica)**, v. 2, p. 214-227, 2018a.

\_\_\_\_\_. “A efetividade das normas que regem a implementação da educação inclusiva no Brasil”. In: Marta Margarida Andrade Lima; Vera Lúcia Charlegre de Freitas; Leila Nascimento da Silva. (Org.). **Aprender ensinando, ensinar aprendendo: diálogos entre formação, saberes e práticas docentes**. 1ed. Curitiba: Editora CRV, 2018b, v. I, p. 105-121.

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: 49º Congresso da Sober, 2011, Belo Horizonte.

BELIK, Walter. e SOUZA, Luciana Rosa de. **Algumas Reflexões sobre os Programas de Alimentação Escolar na América Latina**. Planejamento e Políticas Públicas – ppp - n. 33, jul./dez. 2009. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/155/171>>. Acesso em 23/01/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm)> Acesso em: 23/01/2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3341-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-38-de-16-de-julho-de-2009>> acesso em: 23/01/2017.

BRASIL, Presidência da República. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Ministério da Educação – FNDE/MEC, Brasília-DF, 2014.

BRASIL, Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> acesso em: 23/01/2017

CAVALCANTE, Maria do Socorro Aguiar de Oliveira. **Qualidade e cidadania nas reformas da educação brasileira: o simulacro de um discurso modernizador.** Maceió: Edufal, 2007.

DIKSON, Denny; ARRUDA, Gabriela Alves de. “Ideologia e efeitos de sentido: Um olhar discursivo na Cartilha Nacional de Alimentação Escolar”. **SIGNOTICA (UFG)**, v. 29, p. 553-574, 2017.

FLORÊNCIO, Ana M. G. et al. **Análise do Discurso: fundamentos & prática.** Maceió, Edufal, 2009.

MAGALHÃES, Belmira. **As marcas do corpo contando a história: um estudo sobre a violência doméstica.** Maceió: EDUFAL, 2005.

ORLANDI, E. P. **Análise de discurso: princípios e procedimentos.** 12. ed. Campinas: Pontes, 2015.

\_\_\_\_\_. **As formas do silêncio: no movimento dos sentidos.** 4.ed. Campinas: Unicamp, 1997.

\_\_\_\_\_. **Discurso, imaginário social e conhecimento.** In: Em Aberto, Brasília, ano 14, n. 61, jan/mar. 1994.

\_\_\_\_\_. “A análise do discurso em suas diferentes tradições intelectuais: o Brasil”. In: **Anais do 1º Seminário de Estudos em Análise do Discurso.** 2003, Nov 10-13. Porto Alegre (RS): UFRGS, 2003.

PÊCHEUX, Michel. **Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio.** Tradução de Eni Puccinelli Orlandi et al. 4ª edição. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2009.

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: **VI Encontro da Rede de Estudos Rurais, 2014,** Campinas. VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas, 2014.

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.

SOUZA, C. “Estado do campo da pesquisa em políticas públicas no Brasil”. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 18, n. 51, p. 15-20, 2003.

Cadernos da Fucamp, v.20, n.49, p.81-97/2021

ARRUDA, Gabriela Alves de; DIKSON, Dennys

**SPINELLI M.A.S.; CANESQUI A.M. O Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995).** Revista de Nutrição,15:105-117, 2002.