

**MERENDA ESCOLAR E COVID-19: Quais discursos o MEC apresenta na Cartilha de orientação para distribuição dos kits nas Escolas Públicas?**

**SCHOOL MEALS AND COVID-19: What speeches does MEC present in the Guidance Booklet for distribution of kits in Public Schools?**

**Gabriela Alves de Arruda**<sup>1</sup>

**Dennys Dikson**<sup>2</sup>

**RESUMO:** Este trabalho apresenta uma investigação analítico-discursiva da Cartilha de *Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)*, normatizada esta confeccionada pela União, destinada ao controle, orientação e distribuição da merenda de escolas públicas durante o período pandêmico da COVID-19, através de kits. Fundamentados na Análise do Discurso fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux (2009), e nas investigações de Orlandi (2007; 2015), Florêncio et al. (2009), dentre outros, realizamos análises de três sequências discursivas, procurando desvelar efeitos de sentido e construções discursivo-ideológicas do Poder Estatal. Os resultados nos mostram uma Cartilha que não traz cunho sancionatório para responsabilização dos gestores públicos, além de apresentar um discurso voltado ao convencimento dos alunos (e seus pais) para que tenham a crença de que haverá kits de alimentação com qualidade, manuseio e transporte adequados, o que deixa escapar diversas dissimulações de responsabilidades alimentares e educacionais inerentes ao Estado.

**Palavras-chave:** Análise do Discurso; Merenda Escolar; Kit de alimentação Escolar; Programa Nacional de Alimentação Escolar; Políticas Públicas da Educação.

**ABSTRACT:** This work presents an analytical-discursive investigation of the Guidebook for the implementation of the PNAE during the emergency situation resulting from the coronavirus pandemic (Covid-19), a standardization made by the Union, intended for the control, guidance and distribution of meals in public schools during the pandemic period of COVID-19, through kits. Based on Discourse Analysis founded and developed by Michel Pêcheux (2009), and on investigations by Orlandi (2007; 2015), Florêncio et al. (2009), among others, we performed analyzes of three discursive sequences, seeking to reveal meaning effects and discursive-ideological constructions of State Power. The results show us a booklet that does not carry a

---

<sup>1</sup> Doutora em Educação (UFAL). Professora de Língua Portuguesa da Rede Estadual de Ensino de Pernambuco. EREM-EBA, Av. Miguel Pereira Neto, Novo Horizonte, Cupira/PE, 55460-000. Email: gabriela.a.arruda@hotmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Letras e Linguística (UFAL). Docente do Departamento de Letras e do Mestrado Profissional em Letras da Universidade Federal do Agreste de Pernambuco (UFape), Líder do grupo de Pesquisa TEcSA-CNPq (Texto, Escrita e Sala de Aula), onde coordena o LATRE (Laboratório do Texto e da Retextualização Escolar). Av. Bom Pastor, s/n, Boa Vista, Garanhuns/PE, 55292-270. Email: dennys.dikson@ufape.edu.br.

sanctioning nature to hold public managers accountable, in addition to presenting a discourse aimed at convincing students (and their parents) to believe that there will be quality food kits, adequate handling and transportation, which misses out on several dissimulations of food and educational responsibilities inherent to the State.

**Keywords:** Discourse Analysis; School lunch; School feeding kit; National School Feeding Program; Education Public Policies.

## 1 Introdução

Diante de tanta manipulação normativa do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE no período pandêmico da COVID-19, nos inquieta o fato de que os discursos utilizados nessas normas estão mais direcionados ao sugestivo, do que ao imperativo, característica esta crucial para normatizações dessa natureza.

Em 2020, foi sancionada a Lei nº 13.987, a qual acrescentou o art. 21-A<sup>3</sup> à Lei nº 11.947/2009 (Lei do PNAE). Esse acréscimo buscou solucionar a situação das crianças em situação de vulnerabilidade social que poderiam ficar sem qualquer tipo de alimentação devido à suspensão das aulas e ao isolamento social, visando, assim, à distribuição da merenda escolar por meio dos kits de alimentação escolar.

Após a sanção da Lei n. 13.987/20, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) confeccionou, em 13 de abril de 2020, a Resolução nº 2/2020 que veio para regulamentar a aquisição e distribuição da merenda durante o período de emergência.

Em contínuo à dita Resolução, O FNDE, através do Ministério da Educação, em parceria com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com o fito de auxiliar todos os gestores (prefeitos) do executivo, publicou, ainda em 2020, uma Cartilha intitulada *Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19)*<sup>4</sup>. Nela, há orientações de planejamento, recebimento e distribuição dos alimentos; composição dos kits; direcionamentos nutricionais da merenda; controle de saúde e higiene na manipulação; como distribuir; a importância da aquisição a partir da agricultura familiar, dentre outras orientações, para que o PNAE pudesse funcionar a contento durante a pandemia. Essa

---

<sup>3</sup> “Art. 21-A. Durante o período de suspensão das aulas nas escolas públicas de educação básica em razão de situação de emergência ou calamidade pública, fica autorizada, em todo o território nacional, em caráter excepcional, a distribuição imediata aos pais ou responsáveis dos estudantes nelas matriculados, com acompanhamento pelo CAE, dos gêneros alimentícios adquiridos com recursos financeiros recebidos, nos termos desta Lei, à conta do Pnae.”

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3o-para-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-docoronav%C3%ADrus-covid-19>

Cartilha de orientação é composta de 26 páginas, dividindo-se em títulos e subtítulos que tratam sobre o planejamento, o recebimento e a distribuição de alimentos.

Cumpre salientar que o PNAE é uma política pública de extensa importância, em especial no nosso país; lugar onde reinam imensas desigualdades sociais e onde há uma parcela avassaladora de alunos precisam alimentar-se na própria escola para poder estudar. O PNAE, então, vem a exercer o lugar de uma política educacional que, em tese, concede aos alunos de escolas públicas do país uma alimentação de qualidade no ambiente escolar. Entretanto, devido à pandemia da COVID-19, as aulas foram suspensas de modo presencial, deixando os alunos de escolas públicas sem acesso à merenda escolar (num primeiro momento). Tornou-se urgente a necessidade de se normatizar uma forma de entregar essa merenda aos alunos, foi aí que se criou a Lei n. 13.987/20, e, sucessivamente, a Resolução n. 02/2020 do FNDE e a Cartilha de orientação para execução do PNAE.

É nesse breve contexto que, neste artigo, buscaremos analisar discursivamente, mediante os fundamentos teórico-metodológicos da Análise do Discurso (AD) fundada por Michel Pêcheux (2009), de que forma esta Cartilha de orientação para execução do PNAE ajudou na implementação do programa no período pandêmico, bem como se existe nesta Cartilha alguma obrigatoriedade de cumprimento, e se, em caso de descumprimento, existe punição legal.

São muitas as questões que nos incomodam em relação a essa Cartilha, por isso nossa opção teórico-metodológica pela AD pecheutiana<sup>5</sup> para nos auxiliar a identificar nos discursos nela expressos, os “verdadeiros” interesses envolvidos, já que estamos tratando sobre um programa de extrema importância para a população que depende diretamente da alimentação nas escolas públicas do nosso país.

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

A questão de nossa pesquisa, seria: quais efeitos de sentido e posições ideológicas podemos perceber, através da utilização da AD pecheutiana, no discurso

---

<sup>5</sup> É importante ressaltar que não existe apenas uma AD, mas diversas a depender do lugar teórico e sócio-histórico de sua fundação. Como dito, aqui nos filiamos à vertente da AD francesa, fundada e desenvolvida por Michel Pêcheux.

expresso na Cartilha de orientação para execução do PNAE no período pandêmico? Iremos recortar trechos da Cartilha – nosso *corpus* – a fim de tecer análises a partir de algumas categorias da AD, como, por exemplo, as condições de produção do discurso, o dito, o não dito, o silenciado e as formações discursivas.

## 2 O que diz a Cartilha?

Vamos iniciar sobre a Cartilha, mais especificamente na página 6, para depois retirarmos as sequências discursivas para análise:

O que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?

1. Verificar o estoque. Priorizar os gêneros alimentícios que se encontram no estoque com prazo de validade mais próximo, de forma a evitar o desperdício.
2. Fazer um planejamento prévio sobre quais refeições deverão ser atendidas com o Kit, quais itens são necessários para preparar as refeições, de forma que o estudante possa realizar em casa, na medida do possível, uma alimentação semelhante àquela que teria na escola.
3. Observar a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente alimento *in natura* ou minimamente processado. Evitar o fornecimento de alimentos de aquisição restrita e não fornecer os produtos de aquisição proibida.
4. Definir a quantidade per capita de cada gênero alimentício de acordo com: a) a faixa etária do estudante; b) número de refeições por dia que o estudante faria na escola; c) número de dias que o Kit deverá atender, a critério da gestão local.
5. O fornecimento semanal de porções de frutas *in natura* e de hortaliças deve ser mantido, sempre que possível. Dar preferência às frutas, hortaliças, tubérculos e raízes de maior durabilidade.
6. Observar o respeito aos hábitos alimentares, à cultura local, às especificidades culturais das comunidades indígenas e quilombolas. (BRASIL, 2020)

É importante observar que os kits de alimentos devem seguir os critérios do PNAE no que se refere à qualidade nutricional e sanitária, respeitando os hábitos alimentares e a cultura local e devem ser compostos preferencialmente de alimentos *in natura* e minimamente processados, para que seja respeitada a Lei originária do PNAE e não desvirtuada em decorrência da pandemia.

Ou seja, mesmo todo o país passando por séria crise decorrente de estado de calamidade decretado por lei, a prioridade em relação à merenda escolar deve ser tornar compatível com a merenda que os alunos recebiam na escola, porém agora em outro formato: por meio dos kits de alimentação para que seus pais ou responsáveis confeccionem os alimentos de forma parecida com a fornecida na escola. Mas será que isso é possível? A Cartilha de orientações, criada durante a pandemia do novo

coronavírus, realmente resguarda esse direito? Ou apenas mascara o desrespeito à lei do PNAE? Vejamos isso em algumas análises das sequências discursivas.

## 2.1 Sequência Discursiva 1 (SD1)

**SD1:** “3. Observar a **qualidade nutricional dos gêneros alimentícios** a serem distribuídos, visando fornecer, preferencialmente **alimento in natura** ou **minimamente processado**. Evitar o fornecimento de alimentos de **aquisição restrita** e não fornecer os produtos de **aquisição proibida**.”

Apesar da situação de calamidade pública e da aprovação da Lei nº 13.987/2020, não está dispensada a compra de no mínimo 30% dos gêneros provenientes da agricultura familiar, conforme o artigo 24 da Resolução/CD/FNDE nº 26/2013. Portanto, sempre que possível, a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar deverá ser mantida, priorizando-se a compra local (art.5º da Resolução/FNDE nº 02 de 09 de abril de 2020).

Esses alimentos *in natura* ou minimamente processados destinados ao PNAE, devem ser adquiridos da agricultura familiar, que no nosso país é extremamente heterogênea e inclui desde famílias muito pobres, que detém em caráter precário um pedaço de terra, dificilmente utilizado como base para uma unidade de produção sustentável, até famílias com dotação de recursos suficientes para aproveitar as oportunidades criadas em seu contexto.

Na atual condição brasileira, na qual parte da população vive com rendas abaixo da linha de pobreza, a agricultura familiar pode desempenhar um papel fundamental nas metas de segurança alimentar e nutricional; nesse contexto pode-se considerar os Pequenos Produtores Rurais (PPRs) do Brasil que assumem inúmeros riscos para produzir alimentos e colocá-los na mesa do brasileiro dia após dia.

A agricultura familiar, pelo seu potencial, constitui parte considerável e relevante na constituição do cardápio destinado à merenda escolar. No entanto, desde o período pandêmico, a agricultura familiar em todos os municípios do país veio padecendo pela falta de apoio financeiro e de assistência técnica<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para aprofundar esse tema, indicamos o artigo intitulado: Agricultura familiar e o impacto do Covid-19 aos Programas de Políticas Públicas - PNAE E PAA, de Araújo, Canteri e Bittencourt, disponível em: <https://downloads.editoracientifica.org/articles/210303576.pdf>.  
Cadernos da Fucamp, v. 31, p. 1 - 17 /2024

Na verdade, no Brasil não se tem um reconhecimento das vantagens dessa modalidade de agricultura como estratégia ao desenvolvimento rural. É notório que a agricultura familiar sofre com a falta de assistência técnica e de financiamento à produção, contribuindo para a aniquilação de uma considerável parcela de agricultores familiares e, por conseguinte o fornecimento de alimentos destinados ao PNAE.

A partir dessa perspectiva, consideramos necessário entender que toda produção discursiva é historicamente determinada, ou seja, não nasce, espontaneamente, de um psiquismo individual; ao contrário, é socialmente produzida, em um determinado momento histórico, para responder às necessidades postas nas relações entre os homens, para produção e reprodução de sua existência. Logo, não é gestada num terreno social político e cultural “neutro”, uma vez que há interesses antagônicos em jogo.

Assim, a discursividade, que emerge das relações capitalistas de produção, mesmo sendo práxis social, constitui uma configuração antagônica e fenomênica do processo social de produção; antagônica não em um sentido particular, mas na sua origem, nas condições sociais de vida dos indivíduos, caracterizando-se assim como uma camisa de força dos curtos circuitos das relações de produção, fundadas na propriedade privada, atuando como um dique para deter as forças produtivas que, dialeticamente, buscam se desenvolver, no interior da sociedade burguesa.

Por isso, nas amplas dimensões da luta de classes, na disputa de posições nas ciências humanas e sociais, em especial na arena da História, é possível assistir, a um processo frenético de (re)tomada e (re)significação da memória social como estratégia política de construção de “novos consensos” em torno da efetivação do PNAE.

A partir de Pêcheux (2009) e trazendo essa reflexão para o campo específico da AD, Silva Sobrinho traz contribuições para o entendimento dessa questão:

A noção de história na AD é alvo de inúmeras polêmicas. [...] Essa categoria, conforme Pêcheux e Fuchs (1997), está vinculada ao materialismo histórico. Nessa perspectiva, a história não é tida como um sistema sincrônico, tampouco como evolutivo (diacrônico); pelo contrário, essa categoria tem a ver com as relações sociais em determinada formação social. [...] É a partir dessa perspectiva que se compreende a noção de história como o modo pelo qual os homens produzem e reproduzem suas condições materiais de existência no processo de autoconstrução humana. (2007, p. 46)

Assim, os processos discursivos são constituídos a partir de acontecimentos, numa dada sociedade, produzindo sentidos historicamente determinados. Nessa perspectiva, o estudo dos processos discursivos exige uma compreensão da conjuntura política

ideológica que possibilita a produção desses discursos. Assim, o estudo de quaisquer práticas discursivas exige, inexoravelmente, uma retomada dos conceitos de condições de produção do discurso e memória.

E qual foi esse acontecimento histórico que fez desembocar nessa cartilha de orientações acerca da implementação do PNAE, no período pandêmico? Inquestionavelmente, a pandemia da COVID-19. Resposta esta que seria simples, se tivéssemos a neutralidade da língua, da história e da memória. Porém, essas condições são inexistentes, tendo em vista que todo discurso é construído dentro de uma processualidade histórica permeada pela luta de classes. Nosso papel, enquanto analistas do discurso, é fazer emergir desse discurso aparentemente neutro, as contradições, os não-ditos, os silenciados, as paráfrases e polissemias, para entendermos e desvelarmos determinados interesses envolvidos nessa construção da normatividade que regulamentou o PNAE no período pandêmico.

Vê-se a gigantesca maquinaria discursiva do Estado contemporâneo que vai à memória das palavras, através dos seus aparelhos ideológicos na atual composição da sociedade civil, das ciências humanas em geral, e em especial da História, com seus arquivos (PÊCHEUX, 2009); o que inevitavelmente nos faz passear por um ritmo frenético em sua construção/reformulação/destruição/reconstrução do real histórico (passado, presente e futuro), revelando o espírito da luta das classes sociais na construção/reformulação/destruição da hegemonia política, cultural e social.

Dessa forma, partimos da compreensão de que o discurso é prática social, e, assim sendo, conforme Cavalcante (2007, p. 48), coloca em ação “formas específicas de ideologia, como por exemplo, a Política, os Meios de comunicação, o Direito, a Educação”. E aqui na alimentação escolar, não seria diferente. Quem são os beneficiários? Os alunos de escolas públicas. Quem produz ou deveria produzir os alimentos *in natura* ou minimamente processados destinados à composição da merenda escolar? Os pequenos produtores rurais, por meio da agricultura familiar, como também as comunidades indígenas e quilombolas. Tendo em conta isso, será que todas essas normas criadas no período da pandemia atendem esses interesses?

Retomando a SD1, observamos que a forma como foi construída, “assegurando” uma alimentação de qualidade por meio dos alimentos *in natura* e minimamente processados, faz com que se apazigue os ânimos para que a população que precisa desses alimentos acreditem que isso será efetivado, porque é assim que diz a Cartilha.

Não se pode negar os avanços legais ao longo da história do PNAE em direção à promoção de uma alimentação saudável aos escolares, os quais apresentam como cerne a regulamentação da aplicação dos recursos financeiros federais destinados à aquisição de alimentos. Apesar disso, evidencia-se uma lacuna no conhecimento científico sobre o tema, especificamente de estudos que se proponham a verificar e analisar como essas diretrizes são executadas a nível local (municípios).

Observamos que na SD1, uma das assertivas é que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar “**a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios** a serem distribuídos”.

Na prática, o que existe é um baixo percentual de recursos financeiros direcionados à compra de alimentos da agricultura familiar. E isso pode comprometer a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e o desenvolvimento de um sistema alimentar local, sustentável e saudável.

O que a cartilha faz nessa sequência discursiva é ludibriar a população, através de um discurso manipulador, com termos que aparentam ter uma preocupação com a qualidade da merenda, trazendo a orientação para que a equipe de nutrição local observe “**a qualidade nutricional dos gêneros alimentícios** a serem distribuídos”. Porém, o que ocorre na prática é a aquisição de alimentos industrializados, com baixo teor nutritivo e, muitas vezes, superfaturado; com desvio de verbas públicas que seriam destinadas à implementação efetiva do PNAE, as quais, na verdade, são destinadas às grandes redes de supermercados, mediante licitações por diversas vezes fraudulentas.

O que podemos perceber nesse discurso da Cartilha é que há uma falsa preocupação com a qualidade dos alimentos que irão compor os kits de merenda escolar – alimentos esses que não são nem adquiridos da agricultura familiar, muito menos compostos por alimentos *in natura*, desvirtuando a lei do PNAE, sem cumprimento prático das orientações trazidas.

## 2.2 Sequência Discursiva (SD2)

A próxima sequência discursiva será retirada da página 7 da Cartilha:

O que a equipe de nutricionistas da alimentação escolar deve considerar?  
(...)

7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais.



8. Garantir a qualidade higiênico-sanitária dos gêneros durante a seleção e o armazenamento dos itens, os quais devem estar adequadamente acondicionados no Kit, de forma a garantir a proteção contra contaminantes.
9. Verificar a data de validade dos gêneros alimentícios, distribuindo inicialmente aqueles com menor prazo de prateleira.
10. Recebimento dos gêneros adquiridos: a) Verificar se a quantidade e a qualidade de cada item estão de acordo com aquelas definidas na requisição; b) Fazer o controle higiênico-sanitário, verificando as condições das embalagens, condições de temperatura - caso haja gêneros congelados ou refrigerados. (2020)

Recortamos a sequência discursiva 2:

**SD2:** 7. Verificar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais.

Conforme traz a **SD2**, verifica-se que houve uma preocupação discursiva em se trazer a garantia aos alunos com necessidades alimentares especiais a entrega de kits de merenda escolar específicos, com itens que podem ser consumidos por quem possui, por exemplo, diabetes, Alergia à Proteína do Leite de Vaca (APLV), intolerância à lactose, intolerância ao glúten etc. Ou seja, a equipe de nutrição local (quando existe) deve considerar para a composição dos kits essas necessidades específicas.

Ora, e quem fiscaliza se a equipe de nutrição local está atenta a isso? Vejamos que a cartilha deixa várias brechas para o descumprimento, já que não traz sanções para as entidades executoras do programa em caso de descumprimento.

Entendamos que a própria nomenclatura “Cartilha de Orientações” não tem cunho de norma com imperatividade, tampouco sancionatória. Precisamos entender que essas normativas foram criadas em período de imponderável fragilidade da sociedade, no ápice da pandemia, onde as pessoas estavam preocupadas em se prevenir do contágio do vírus, o que implica que estas especificidades alimentares da população beneficiária do programa (embora com previsão na cartilha) ficou em segundo plano.

Precisamos saber a diferença aqui entre normas perfeitas (imperativas ou sancionatórias) e as normas imperfeitas (orientadoras ou auxiliares). Barbosa (2016, p. 2) nos dá o conceito de norma sancionatória ou perfeita:

Para Kelsen e seus seguidores, a norma jurídica perfeita há de ter, necessariamente, a coação, nela representada pela sanção como seu elemento fundamental, essencial. Entendem eles que os preceitos que não fixem uma sanção para a hipótese de violação da norma jurídica, não podem ser

consideradas como tal, mas sim proposições incompletas, imperfeitas ou meros preceitos auxiliares (*leges imperfectae*).

Ou seja, para Kelsen, a norma jurídica perfeita é a norma que tem em sua estrutura uma sanção, isso quer dizer que em caso de descumprimento da norma, será imposta uma punição. Neste trecho também podemos depreender que as normas que não trazem sanções (punições) em caso de descumprimento, seriam normas imperfeitas, auxiliares.

A partir disto, podemos chegar à conclusão de que a “Cartilha de Orientações” para a execução do PNAE em período pandêmico é uma norma imperfeita, auxiliar, sem cunho sancionatório.

Sendo assim, diante do fato desta Cartilha ter sido produzida em período pandêmico, onde a atenção da população estava centrada na prevenção do contágio com o vírus, o legislador (neste caso, o MEC através do FNDE), aproveitou para confeccionar, estrategicamente, normas e orientações “frágeis”, de modo a possibilitar o seu descumprimento sem nenhuma punibilidade.

Na SD2 podemos verificar a atribuição da responsabilidade pela “consideração” das necessidades nutricionais específicas do beneficiário do kit, pela equipe de nutrição local. O termo “considerar”, por si só, não tem cunho imperativo. Mas como o que nos interessa é o jogo discursivo e sua análise através das categorias da AD, temos nesta formação discursiva, a emissão de sentidos que expressam a formação ideológica do dizer nesta sequência discursiva.

Para Orlandi:

O discurso se constitui em seus sentidos porque aquilo que o sujeito diz se inscreve em uma formação discursiva e não outra para ter um sentido e não outro. Por aí podemos perceber que as palavras não têm um sentido nelas mesmas, elas derivam seus sentidos das formações discursivas em que se inscrevem (2015, p. 41).

Isso quer dizer que a Cartilha diz que quem deve “considerar a necessidade de fornecimento de gêneros alimentícios para o atendimento aos estudantes com necessidades alimentares especiais” são os nutricionistas, sem sequer mencionam os órgãos executores do programa ou trazem qualquer punibilidade em caso de descumprimento – e isso é feito de forma intencional. O discurso posiciona ideologicamente o sujeito que diz, e a intenção é justamente não disponibilizar mecanismos para que os beneficiários do programa possam questionar a implementação desse direito à alimentação especial (de acordo com sua necessidade específica) dos

órgãos fiscalizatórios, como o Ministério Público Federal (MPF) e a Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo.

Vale salientar que a responsabilização pela não execução do PNAE nos termos da lei e da Cartilha é dos gestores municipais, das secretarias de educação, dos conselheiros de alimentação escolar (CAE), mas a cartilha não quer que os beneficiários saibam disso, o dito nesta sequência discursiva, deixa os beneficiários de “mãos atadas”. A quem irão questionar caso não venham na composição dos kits de merenda escolar, os itens alimentares que supram as necessidades específicas dos beneficiários (com diabetes, intolerância à lactose, intolerância ao glúten ou hipertensão, por exemplo)?

Os nutricionistas não podem ser responsabilizados porque são servidores da edilidade municipal a qual são subordinados, e, mesmo que pudessem ser, a Cartilha não traz nada referente a isso, deixando assim, os beneficiários à mercê do que quiserem colocar nestes kits de merenda, sem a obrigatoriedade de cumprir o que demanda a Lei do PNAE e essas normativas criadas em período pandêmico.

### 2.3 Sequência Discursiva (SD3)

A próxima sequência discursiva será retirada das páginas 11 e 12:

#### DISTRIBUIÇÃO DOS KITS:

- É importante e recomendado que se utilize veículos adequados (caminhões frigoríficos) para a distribuição dos alimentos, pois assim é possível garantir armazenamento seguro dos gêneros alimentícios.
- Caso não seja possível a utilização de veículos apropriados, orienta-se que os veículos estejam limpos e que sejam frequentemente lavados no interior e no seu exterior.
- É importante que o local do veículo onde forem armazenados os Kits para a distribuição sejam higienizados com água e sabão (quando possível) e finalizado com álcool 70%.
- Quando não for possível a higienização com água e sabão, é importante a limpeza frequente (a cada nova distribuição) com solução hipoclorada (água + água sanitária na concentração recomendada pela Vigilância Sanitária) ou álcool 70%.
- A distribuição dos Kits deverá ser a critério da gestão local.
- É importante que a gestão da unidade escolar, juntamente com a equipe responsável pela alimentação, trace estratégias que evitem aglomerações de pessoas, sendo o local escolhido amplo e arejado.
- A estratégia de entrega dos Kits deverá prever contato mínimo entre distribuidor e beneficiário, o mínimo de permanência no local de distribuição e, quando possível, a equipe estratégica deverá oferecer pontos com pia e produtos para higiene das mãos como: sabão, toalhas de papel descartáveis e álcool 70%, bem como orientações adequadas da higienização das mãos. (2020)

Recortamos a Sequência discursiva 3 (SD3):

**SD3:** \* É importante e recomendado que se utilize veículos adequados (caminhões frigoríficos) para a distribuição dos alimentos, pois assim é possível garantir armazenamento seguro dos gêneros alimentícios. \* Caso não seja possível a utilização de veículos apropriados, orienta-se que os veículos estejam limpos e que sejam frequentemente lavados no interior e no seu exterior.

Nessa sequência discursiva, verificamos que a Cartilha de Orientações se materializa de fato na forma de recomendações, sem nenhuma imperatividade. Os termos utilizados (“importante” e “recomendado”), sem nenhuma condição *sine qua non*, caracterizam a espécie de norma imperfeita ou sem nenhum cunho sancionatório.

Podemos perceber que a forma discursiva como foi confeccionada a Cartilha, deixou arestas para seu descumprimento, já que, se a edilidade municipal não cumprir com o que foi recomendado, não irá sofrer qualquer punição, seja na cessação dos recursos do PNAE, seja em ação civil pública de improbidade administrativa.

O que podemos desvelar nesse discurso é a falta de preocupação com os alimentos que seriam destinados aos beneficiários do PNAE e isto está silenciado na própria escolha de espécie normativa criada. Acreditamos que, segundo Orlandi (2007, p. 45):

Pensar o silêncio representa um esforço contra o positivismo na observação dos fatos da linguagem. (...) É preciso aqui lembrar que pensamos a relação indireta entre o “produto” e sua “origem”, sua “causa”. Sem considerar a historicidade do texto, os processos de construção dos efeitos de sentidos, é impossível compreender o silêncio. (2007, p. 45)

A historicidade em que a Cartilha foi escrita e inscrita, diz respeito a um momento de extrema fragilidade da população, especialmente dos mais pobres que tiveram que continuar trabalhando, mesmo em meio à pandemia, mesmo temendo contrair o vírus e morrer, mesmo com medo de contaminar parentes mais próximos tendo que se submeter à saúde pública que estava um caos, como em muitos estados que chegou a faltar respiradores e oxigênio.

Em meio a tudo isso (e muito mais que não nos cabe aqui pormenorizar), foi criada essa Cartilha de orientações para execução do PNAE, e a população estava

preocupada em sobreviver, em se manter vivo. É certo que muitas pessoas sofreram com a fome e a desnutrição durante a pandemia, mas estas pessoas sequer têm conhecimento da existência dessa Cartilha e sequer sabem como deveriam ser armazenados, transportados e entregues os kits de alimentação escolar. O que os beneficiários estavam preocupados era se iriam receber os kits e quando iriam os receber para alimentar a família e não somente os alunos.

A responsabilidade pela execução do programa coube a cada gestor municipal, como a tarefa de elaborar os cronogramas de entrega para evitar aglomerações, como está disposto no discurso da Cartilha.

O que podemos perceber é um total descaso na elaboração dessas normas. Sequer foram mencionados o MPF ou a CGU<sup>7</sup> como órgãos a serem comunicados em caso de irregularidades no cumprimento dessas recomendações. Ou seja, fica até complicado para a comunidade denunciar o mal procedimento de armazenamento e entrega dos alimentos componentes dos kits de alimentação escolar.

Foi feita uma “escolha” pelo MEC/FNDE<sup>8</sup> na elaboração dessa Cartilha e esta escolha não foi para beneficiar as pessoas necessitadas dos kits de alimentação com segurança, higiene e qualidade. Concordamos com Florêncio et al., quando diz que

[...] os dizeres não podem ser vistos como mensagens que são transmitidas e compreendidas em sua transparência, mas em seus efeitos de sentido, produzidos por sujeitos que realizam suas escolhas, em determinadas situações, que se mostram no modo como dizem. (2016, p. 67)

Ora, se realmente a escolha discursiva fosse para cumprimento dessas diretrizes/direções, para manipulação dos alimentos dos kits entregues aos beneficiários, a norma escolhida teria sido a norma perfeita, ou seja, com cunho sancionatório em caso de descumprimento. Pêcheux (2009) já tratava essa escolha “política” ou formação ideológica do discurso como uma “comédia ridícula” ao anunciar que:

O que diz ou que anuncia, promete ou denuncia, não tem o mesmo estatuto conforme o lugar que ele ocupa; a mesma declaração pode ser uma arma temível ou uma comédia ridícula segundo a posição do orador e do que ele representa, em relação ao que diz. (1997, p. 77)

---

<sup>7</sup> Ministério Público Federal e Controladoria Geral da União, respectivamente.

<sup>8</sup> Ministério da Educação/Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Cadernos da Fucamp, v. 31, p. 1 - 17 /2024

Tratamos, assim, essa Cartilha de Orientações, utilizando as palavras de Pêcheux (2009), como uma “comédia ridícula”. Ridícula porque a utilização de norma imperfeita foi uma escolha do legislador para deixar brechas para descumprimento; e comédia porque o sujeito discursivo se utiliza dessa artimanha para destratar aquelas que deveriam ser beneficiados pelo programa – na verdade, intenção discursiva era iludir aqueles necessitados dos kits, solavancando mais ainda o enriquecimento ilícito da classe que está no poder.

Essa ridicularização, podemos assim dizer, chegou à beira da loucura, quando em alguns municípios do interior de Pernambuco foram noticiados casos em que a entrega dos alimentos foi feita pelos garis (servidores dos municípios que trabalham na coleta do lixo), bem como que os alimentos foram deslocados para a zona rural nos próprios caminhões que fazem a coleta de lixo. Nesta comédia, quem de fato não conseguiu rir foram as crianças pobres de escolas públicas e suas famílias, pela negligência de uma merenda digna e de qualidade através dos kits.

### 3 Considerações finais

A aprovação da Lei nº 13.987 de 07 de abril de 2020, que alterou a Lei nº 11.947/2009, autorizou, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do PNAE aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica.

Com o objetivo de direcionar a forma como esses kits seriam entregues, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, juntamente com o MEC elaboraram uma Cartilha de Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (Covid-19).

Essa cartilha se tornou o nosso *locus* discursivo, o nosso *corpora* de análise. Mediante os dispositivos teóricos da AD pecheutiana, buscamos dar respostas à nossa inquietação central: quais os interesses envolvidos nesta manipulação discursiva de uma cartilha que buscava, em tese, orientar a implementação efetiva do PNAE no período pandêmico?

Observando as análises de nossas sequências discursivas, vimos, na SD1, que a agricultura familiar sofre com a falta de assistência técnica e de financiamento à produção, contribuindo para a aniquilação de uma considerável parcela de agricultores

familiares e, por conseguinte, o fornecimento de alimentos destinados ao PNAE. Observamos que a forma como foi construída, “*assegurando*” uma alimentação de qualidade por meio dos alimentos in natura e minimamente processados, faz com que se apaziguem os ânimos, ou seja, que a população beneficiária acredite que isso será efetivado.

Na SD2, vimos que a norma “Cartilha de Orientações” não apresenta qualquer cunho imperativo ou sancionatório, sem nenhuma previsão de fiscalização pelos órgãos ministeriais (principalmente pelo MPF, já que se trata de verbas federais do PNAE) enfraquece o cumprimento dessa diretriz. Com as ideias mostradas sobre a diferença entre normas perfeitas (imperativas ou sancionatórias) e as normas imperfeitas (orientadoras ou auxiliares), temos que a Cartilha para a execução do PNAE em período pandêmico é uma norma imperfeita, auxiliar, sem cunho sancionatório – assim foi elaborada pelo Estado propositalmente para eximir-se de possíveis responsabilidades.

Na última sequência, a SD3, notamos que a Cartilha não trouxe sequer uma imposição (como condição *sine qua non*) para o manuseio e a forma como seriam transportados os alimentos destinados aos kits de merenda escolar, antes de serem entregues aos pais ou responsáveis. Como as palavras não tem um sentido nelas mesmas, mas derivam seus sentidos das formações discursivas em que se inscrevem, o que a Cartilha trouxe foram os termos como “É importante e recomendado” e “orienta-se”, circunscrevendo a intenção de não preocupação efetiva com o manuseio e o transporte dos alimentos de forma higiênica e adequada.

Por fim, os lugares discursivos trazidos pelo MEC na elaboração dessa Cartilha, pelo que se aduz das análises, não foi, de fato, para beneficiar as pessoas necessitadas dos kits de alimentação com segurança, higiene e qualidade. Existe uma ilusão de cuidado com as crianças das escolas públicas e suas famílias, e essa ilusão está na base do estatuto primitivo da literalidade, porém, é no deslize do silêncio da espécie da norma escolhida que vamos enxergar as relações de classe e de poder, em que o capital impera sobre a fome e a doença da classe pobre, dos alunos e suas famílias.

#### **4 Referências:**

BARBOSA, José Olindo Gil. *A norma em Kelsen: a sanção como fundamento da norma*. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 21, n. 4696, 10 mai. 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/44659>. Acesso em: 1 out. 2022.

BEUERLEN, Alexandra. (et al). *Direito à Alimentação Adequada/Grupo de Trabalho "Alimentação Adequada"*. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, Manuais de Atuação ESMPU, 2008, v.6.

BRASIL, *Constituição Federal de (1988) –Vade Mecum*. São Paulo: Rideel, 2009.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. *Decreto 591: Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.987, de 07 de abril de 2020*. Altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para autorizar, em caráter excepcional, durante o período de suspensão das aulas em razão de situação de emergência ou calamidade pública, a distribuição de gêneros alimentícios adquiridos com recursos do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) aos pais ou responsáveis dos estudantes das escolas públicas de educação básica. Diário Oficial da União. 2020.

\_\_\_\_\_. *Resolução nº 2, de 9 de abril de 2020*, dispõe sobre a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE durante o período de estado de calamidade pública. Diário oficial. 2020. 9, abril.

\_\_\_\_\_. *Orientações para a execução do PNAE durante a situação de emergência decorrente da pandemia do coronavírus (COVID-19)*. Disponível em: <<https://www.fnede.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-area-gestores/pnae-manuais-cartilhas/item/13454-orienta%C3%A7%C3%A3ospara-a-execu%C3%A7%C3%A3o-do-pnae-pandemia-docoronav%C3%ADrus-covid-19>> acesso em 16/03/2022.

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

\_\_\_\_\_. (org.). *As malhas de discursos (re)veladores*. Maceió: EDUFAL, 2005.

COURTINE, Jean-Jacques. *Análise do discurso político: o discurso comunista endereçado aos cristãos*. São Paulo: EDUFSCAR, 2009.

FLORÊNCIO [et al.]. *Análise do discurso: fundamentos & práticas*. Maceió: Edufal, 2016.

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

ORLANDI. *Análise de discurso: princípios & procedimentos*. 7ª Edição. Campinas: Pontes, [1999], 2015.

\_\_\_\_\_. *As formas do silêncio: no movimento dos sentidos*. Campinas: UNICAMP, 2007.

PÊCHEUX, M. & FUCHS, Catherine. A propósito de análise automática do discurso: atualização e perspectivas (1975) In: GADET, Françoise, HAK, Tony. *Por uma análise automática do discurso: uma introdução à obra de Michel Pêcheux*, 4a. ed. Campinas/São Paulo: Editora UNICAMP, 2010.

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.

SILVA SOBRINHO, Helson Flávio da. *Discurso, velhice e classes sociais: a dinâmica contraditória do dizer agitando as filiações de sentidos na processualidade histórica*. Maceió: EDUFAL, 2007.



ARRUDA, G. A. de. et al

ZIEGLER, Jean. *Relatório do relator especial do direito à alimentação. Submetido de acordo com a Resolução n. 2000/10 da Comissão de Direitos Humanos.* Nações Unidas, Conselho Econômico e Social. E/CN.4/2001/53, quinquagésima sétima sessão, 7 fev. 2001.