



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Câmpus de Marília

Catarina Cuva de Fátima Vilar Chiquemba

**A CONFIGURAÇÃO DO PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR DE
ANGOLA**

Marília

2023

Catarina Cuva de Fátima Vilar Chiquemba

A Configuração do Programa de Merenda Escolar de Angola

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Educação pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília.

Linha 4 - Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente

Marília

2023

C541c Chiquemba, Catarina Cuva de Fátima Vilar

A Configuração do programa de merenda escolar de Angola /
Catarina Cuva de Fátima Vilar Chiquemba. -- Marília, 2023

70 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista (Unesp),
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Orientadora: Cláudia da Mota Darós Parente

1. Merenda escolar. 2. Política Pública. 3. Ciclo da política pública.
4. Angola. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de
Filosofia e Ciências, Marília. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

CERTIFICADO DE APROVAÇÃO

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: A Configuração do Programa de Merenda Escolar de Angola

AUTORA: CATARINA CUA DE FÁTIMA VILAR CHIQUEMBA

ORIENTADORA: CLAUDIA DA MOTA DAROS PARENTE

Aprovada como parte das exigências para obtenção do Título de Mestra em Educação, pela
Comissão Examinadora:

Prof(a). Dr(a). CLAUDIA DA MOTA DAROS PARENTE (Participação Virtual)
Departamento de Administração e Supervisão Escolar / Unesp, Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Profa. Dra. ELIANETH DIAS KANTHACK HERNANDES (Participação Virtual)
Departamento de Administração e Supervisão Escolar e Programa de Pós-Graduação em Educação / Unesp,
Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília

Profa. Dra. ANDRÉIA NUNES MILITÃO (Participação Virtual)
Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul

Marília, 14 de dezembro de 2022



Prof(a). Dr(a). Henrique Tahan Novaes
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Educação

Dedicatória

A Deus Todo-Poderoso por ter permitido a concretização deste objetivo

AGRADECIMENTOS

A Deus pelo Dom da vida e pela bênção de ter permitido a oportunidade e a concretização deste sonho.

À Direção de um modo geral da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Câmpus de Marília pela oportunidade que me foi dada para que me tornasse estudante da mesma Instituição.

À Profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente por ter aceitado desde os primeiros momentos o desafio de ser minha orientadora e ter acompanhado este trabalho com muita paciência, dedicação, competência e motivação para que fosse concretizado com êxito.

À Profa. Dra. Elianeth Dias Kanthack Hernandez e Profa. Dra. Andréia Nunes Militão que fizeram parte da Banca de Qualificação pelas contribuições, permitindo o enriquecimento e a conclusão deste trabalho.

À Profa. Dra. Graziela Zambão Abdian pela recepção, carinho e atenção que prestou como Coordenadora do Curso e Professora durante a formação.

A todos os professores e professoras do Programa de Pós-graduação em Educação, aos membros do Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais (GAPE) e aos colegas de turma pelos ensinamentos e experiências vivenciadas durante o período de formação.

A todos os trabalhadores administrativos da Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus de Marília por tudo que fizeram direta ou indiretamente para que eu chegasse até aqui.

Ao meu esposo pela motivação e encorajamento que sempre me deu durante todo tempo.

Aos meus pais e irmãos por tudo que têm feito por mim desde os primeiros momentos da minha vida.

Às minhas filhas pela motivação que sempre me deram para que pudesse trabalhar a cada dia para atingir este objetivo.

Ao Sr. Fernando Longuenda.

A Sra. Rosa Diretora do Colégio Privado o Sol do Lubango, Angola.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram para que este objetivo fosse atingido.

"Rendei graças ao SENHOR, porque Ele é bom;
porque a sua misericórdia dura para sempre".

(BÍBLIA 1, Crónica, 16, 34)

RESUMO

Esta dissertação é apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual Paulista (Unesp), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação na Linha 4 “Políticas Educacionais, Gestão de Sistemas e Organizações, Trabalho e Movimentos Sociais”. Este trabalho tem como objetivo geral analisar a configuração do Programa de Merenda Escolar em Angola implementado a partir de 2013, considerando o ciclo da política pública. Os objetivos específicos desta dissertação foram: contextualizar e identificar o surgimento do programa e seus antecedentes, explicitando aspectos de sua introdução na agenda; sistematizar os elementos normativo-legais que configuram a formulação do programa; explicar as diretrizes que orientam a implementação do programa, bem como alguns elementos que auxiliam na avaliação da política. O trabalho teve o aporte teórico-conceitual da política pública e como procedimentos foram utilizadas pesquisas bibliográfica e documental. Primeiramente, apresentamos aspectos geográficos, históricos e econômicos do país, bem como o sistema educacional do país. Em seguida, descrevemos o problema público da fome em Angola. Com base nas fases do ciclo da política pública, identificamos como a temática da merenda escolar foi introduzida na agenda política do país. Entre as iniciativas do governo angolano para minimizar o problema da fome e, consequentemente, contribuir para a permanência e o sucesso escolar, foi formulado o Programa de Merenda Escolar. O programa ainda possui muitos desafios para que seja implementado com base nos objetivos previamente definidos. Apesar disso, no que concerne à avaliação da política, as informações evidenciam a relevância da política, já que tem contribuído para a manutenção das crianças na escola e, consequentemente, para a economia local.

Palavras-chave: Merenda escolar; Política Pública; Ciclo da política pública; Angola.

ABSTRACT

This thesis is presented to the Graduate Program in Education at São Paulo State University as a partial requirement for obtaining the title of Master in Education in Research Line 4 “Educational Policies, System and Organization Management, Work and Social Movements”. The general objective of this study is to analyze the configuration of the School Lunch Programme in Angola implemented in 2013, considering the scope of the public policy cycle. The specific objectives of this thesis were: to contextualize and identify the emergence of the program and its background, explaining aspects of its introduction in the agenda; to systematize the normative-legal elements that configure the program's formulation; to explain the guidelines that rule the implementation of the program, and some elements that help in the policy evaluation. The research had the theoretical-conceptual contribution of public policy, and bibliographical and document research was used. First, we present geographical, historical and economic aspects of the country, as well as the country's educational system. Next, we describe the public problem of hunger in Angola. Based on the phases of the public policy cycle, we identified how the issue of school lunches was introduced into the country's political agenda. Among the initiatives of the Angolan government to mitigate the problem of hunger and, consequently, contribute to school stay and success, the School Lunch Programme was formulated. The program still has many challenges to be tackled to reach the previously defined objectives of its implementation. Nevertheless, as for the policy evaluation, the information highlights the relevance of the policy, as it has contributed to keeping children in school and, consequently, to the local economy.

Keywords: School meals; Public policy; Public policy cycle; Angola.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa de África	23
Figura 2 - Mapa da Divisão Político-Administrativa de Angola	25
Quadro 1: Níveis do Sistema de Educação e Ensino de Angola	30
Quadro 2: Programas de Ação da Política de Educação e Ensino Superior de Angola - 2018-2022	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Taxa Bruta de Frequência ao Ensino Primário	33
Tabela 2 - Taxa Líquida de Frequência ao Ensino Primário	34
Tabela 3: Indicadores básicos de pobreza e insegurança alimentar em Angola	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ATL	Atividades de Tempos Livres
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
FAO	Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNLA	Frente Nacional de Libertação de Angola
GAPE	Grupo de Pesquisa e Avaliação de Políticas Educacionais
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial da Alimentação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento
RPA	República Popular de Angola
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICEF	Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância
UNITA	União Nacional para Independência Total de Angola

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	A pesquisadora	15
1.2	Objeto de estudo	15
1.3	Objetivos da Dissertação	19
1.4	Procedimentos Teórico-metodológicos	20
1.5	Estrutura da Dissertação	22
2	EDUCAÇÃO EM ANGOLA	23
2.1	Aspetos geográficos, históricos e econômicos do país	23
2.2	Sistema Nacional de Educação e Ensino	27
2.3	Indicadores Educacionais de Angola	33
2.4	O Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022	34
3	PROGRAMA DE MERENDA ESCOLAR DE ANGOLA	37
3.1	Fome: um problema público Mundial	37
3.2	Insegurança alimentar em Angola: um problema público entre outros	40
3.3	A formulação da agenda: quando a temática da merenda escolar ganha a atenção do Estado	41
3.3.1	Programas Gerais do Partido MPLA	42
3.4	A formulação do Programa de Merenda Escolar	44
3.4.1	A formulação de políticas de alimentação escolar no cenário mundial	45
3.4.2	Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas e o convênio com Angola	47
3.4.3	O protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro e o apoio a Angola	49
3.4.4	O Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017: merenda escolar como alternativa	52
3.4.5	Lei Nº 17/2016- Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino	52

3.4.6	Decreto n. 138/2013- Programa de Merenda Escolar	53
3.5	A implementação do Programa da Merenda Escolar	56
3.5.1	A Instabilidade e a seletividade da política	57
3.6	Avaliação da política: resultados e impactos do Programa da Merenda Escolar	59
3.6.1	O Programa e sua relação com o sucesso escolar	59
3.6.2	O programa e o desenvolvimento de hábitos alimentares	61
3.6.3	O Programa e o desenvolvimento Socioeconômico local	62
3.6.3	O futuro do Programa da Merenda Escolar	62
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	65
	REFERÊNCIAS	67

1.INTRODUÇÃO

1.1. A pesquisadora

A presente pesquisa articula-se à minha¹ trajetória pessoal e profissional. Nasci em Angola, no município do Lubango, província da Huíla. Sou licenciada em Direito pelo Instituto Superior Politécnico Gregório Semedo. Atuei como professora do ensino pré-escolar no período integral no Colégio Complexo Escolar Privado “O Sol”.

Em 2020 me desloquei para o Brasil para acompanhar meu esposo que à época desenvolvia seus estudos de doutorado no país. Em razão de residir em Marília, participei do processo seletivo para candidatos estrangeiros residentes no Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Filosofia e Ciências da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Câmpus de Marília, conforme prevê a Instrução Normativa PPGE n. 11/2016. Em julho do mesmo ano fui aprovada no processo seletivo do Mestrado em Educação, sob a orientação da Profa. Dra. Cláudia da Mota Darós Parente.

Desde meu ingresso no Mestrado, faço parte do Grupo de Pesquisa e Análise de Políticas Educacionais (GAPE). Como parte de minhas atividades acadêmicas, cumpro todos os créditos obrigatórios e atividades complementares, incluindo as disciplinas: Escola perspectivas teórico-metodológicas; História da Escola no Brasil; Estado, Política e Educação no Brasil; Tempos Escolares e Jornada Escolar em Análise; Ética e Educação.

1.2. Objeto de estudo

Este estudo tem como foco a Política da Merenda Escolar de Angola. A escolha do tema foi motivada, entre outros aspectos, pelo fato de ter trabalhado numa escola privada de período integral e que funcionava das 7 horas da manhã às 4 horas da tarde. Naquela instituição, as tarefas organizavam-se em atividades pedagógicas, de higiene e de alimentação. Por ser uma instituição privada, os pais pagavam uma mensalidade que cobria os custos da alimentação escolar, inclusive as atividades durante o tempo integral na escola. Minhas duas filhas, com 5 e 7 anos de idade àquela altura, isto é, em 2018, estudavam em tempo parcial na mesma escola privada. A escola oferecia as chamadas Atividades de Tempos Livres (ATL), o que dava direito à merenda escolar e à permanência das crianças em tempo integral na escola. Os alunos ficavam no contraturno para as ATL e eram acompanhados por

¹ Em alguns itens desta introdução, farei uso da primeira pessoa do singular.

outros professores para resolução das tarefas, apoio e reforço escolar nas áreas em que o aluno apresentava mais dificuldades, como por exemplo, na ortografia, caligrafia e na matemática. Também eram oferecidas atividades extracurriculares como desenho, teatro e música.

Assim, a exemplo de minhas filhas, quem não contrata o serviço, não tem direito ao lanche, ao almoço e às ATL. Minhas filhas precisavam levar lanche para consumir durante o intervalo e as tarefas diárias eram realizadas em casa com o acompanhamento e a orientação dos pais. É justamente isso que acontece em algumas escolas públicas do ensino primário em Angola, visto que nem todas as escolas são abrangidas pelo Programa de Merenda Escolar criado em 2013 pelo Decreto Presidencial n. 138, objeto de estudo desta pesquisa.

Atualmente, residindo em Marília, município do interior do Estado de São Paulo, minhas quatro filhas estudam em escolas de tempo integral: Arminda, hoje com 12 anos, frequenta o 6º ano de ensino fundamental numa escola estadual de tempo integral, anteriormente, estudava numa escola municipal de tempo integral; Vitória, com 9 anos, frequenta o 4º ano do ensino fundamental numa escola municipal de tempo integral; Isabel, com 4 anos e Cláudia com 1 estão matriculadas numa escola de educação infantil em tempo integral.

No Brasil, a escola pública pode funcionar em tempo parcial, com o mínimo de 4 horas, ou em tempo integral, com no mínimo 7 horas diárias (BRASIL, 1996). Os alunos que frequentam a escola de tempo integral, geralmente, têm direito a três refeições diárias, além das chamadas atividades complementares do currículo escolar (também chamadas de atividades extracurriculares). No Brasil, mesmo na escola pública de tempo parcial, a alimentação escolar é universal, ou seja, é direito de todos, sendo uma grande oportunidade e vantagem não só para os alunos, mas também para as famílias, visto que facilita e auxilia bastante no que tange à dieta alimentar dos estudantes, assim como no aproveitamento do tempo e conciliação entre jornada escolar e jornada de trabalho das famílias. Além disso, a alimentação escolar contribui para a segurança alimentar de populações que vivem em condições socioeconômicas precárias ou de extrema pobreza.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 define como dever do Estado a oferta de programa suplementar de alimentação escolar (BRASIL, 1988, art. 208). De acordo com informações do *site*² do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE),

² Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>- Acesso em: 13 nov. 2022.

popularmente chamado de merenda escolar, visa à transferência de recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios, destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos.

O programa teve sua origem na década de 1950, por meio de um plano denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Foi a primeira vez que se estruturou um programa de alimentação em âmbito nacional. Nas décadas seguintes, o programa foi crescendo, inclusive modificando seu modelo de gestão.

Desde 2009, vigora a Lei n. 11.947 (BRASIL, 2009), com diretrizes acerca da alimentação escolar:

- I - o emprego da alimentação saudável e adequada, [...] contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar [...];
- II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar [...];
- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social [...];
- V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local [...];
- VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos [...].

O Brasil é uma referência mundial sobre Alimentação Escolar, o que justifica a escolha do país para fazer o Mestrado em Educação e, conseqüentemente, pesquisar e analisar a legislação que regula a merenda escolar em Angola. Além disso, a referida Dissertação justifica-se também devido à necessidade de mais estudos que possam dar suporte à base de dados sobre políticas públicas educacionais relacionadas à merenda escolar em Angola.

Diante do cenário apresentado, a presente pesquisa tem como intenção responder ao seguinte questionamento: como está configurado o Programa da Merenda Escolar em Angola como política pública?

O objeto de estudo será analisado com base em referenciais teóricos provenientes do campo de políticas públicas.

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 2),

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] 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.

Sendo então a política pública a ação do Estado, é importante entender como o Estado atua para responder a certos problemas públicos. De fato toda política pública visa a

resolver um dado problema que afeta o público de um modo geral. Podemos citar como exemplo de problema público a falta de escola num determinado bairro que afeta a população ou o público de uma região. Essa situação é um problema público e, por sua vez, precisa de uma política pública para resolver esta situação.

A oferta de merenda escolar em Angola, normatizada por meio de um Decreto Presidencial em 2013, atuou como uma resposta a um problema público que afetava e ainda afeta a permanência das crianças na escola: a fome, a insegurança alimentar e o insucesso escolar. Por isso, o Estado, entre outras ações, definiu a oferta de merenda escolar como sua responsabilidade, com o intuito de minimizar esse problema público.

No âmbito da educação angolana, as condições de acesso e permanência dos alunos são prejudicadas em virtude de suas condições socioeconômicas. Há um pressuposto de que a política educacional não conseguirá atingir seus objetivos se não oferecer condições para que as crianças possam ir à escola com condições mínimas para ali permanecer e estudar. O alimento fornecido pela merenda escolar pode, assim, minimizar os efeitos negativos produzidos pela sociedade atual; em meio a desigualdades sociais e econômicas que geram situações de pobreza, fome e insegurança alimentar, o Estado desenvolve suas ações, entre as quais, o Programa da Merenda Escolar.

Muitas vezes a política pública, para fins de formulação e análise, pode ser hierarquizada pela forma como o Estado sistematiza e prescreve sua ação, ou seja, em planos, programas, projetos e ações, por exemplo. Focalizaremos a análise no Programa da Merenda Escolar que, embora seja nomeado como “programa”, sendo a política pública toda a ação emanada pelo Estado, nesta Dissertação, recorrentemente será nomeado de “política”.

Importante mencionar que o Programa da Merenda Escolar de Angola também pode ser caracterizado como política social. Isso porque, as políticas sociais têm como objetivo resolver ou minimizar alguns problemas que a sociedade enfrenta. Conforme Saviani (2007, p. 204),

Com efeito, a própria denominação ‘política social’ sugere que os demais tipos de ação política, em especial a política econômica, não são sociais. Mais do que isso: a necessidade de formulação de uma política social decorre do caráter anti-social da economia e, portanto, da política econômica nas sociedades capitalistas.

De acordo com Faleiros (1991, p. 12),

Não é só a saúde, a educação e a habitação que compõem as políticas sociais. Cada dia surgem novos programas de assistência ao estudante, ao velho, ao índio, à criança, à mulher, ao deficiente, ao doente, ao prisioneiro, às cidades. Esses programas tornam-se cada vez mais detalhados, alguns tendo como alvo diversos tipos de doenças como, a lepra, a poliomielite e o câncer.

A própria política educacional é considerada uma política social. Conforme Martins (1994, p. 32),

[...] a política educacional é responsável por assegurar o direito à educação para todos os cidadãos. Junto a outras políticas sociais (habitação, trabalho, saúde, transporte) asseguradoras de seus respectivos direitos, ela tem por fim proporcionar condições mais igualitárias de vida, dando assim, ao menos em teoria, oportunidades iguais de existência para todos.

Portanto, as políticas sociais incluem diversos setores ou áreas que compõem a estrutura e funcionamento do social, inserindo-se nela a política educacional, mas não é a única. Nesse contexto, o Programa da Merenda Escolar é caracterizado como política pública e como política social, visto que tem como objetivo resolver ou minimizar questões sociais que podem impactar no setor da educação.

Além disso, o Programa da Merenda Escolar caracteriza-se como política intersetorial porque no seu planejamento e execução estão presentes vários setores e cada um deles com funções específicas.

De acordo com Nascimento (2010), política intersetorial é uma política pública de grande dimensão, valorizada e aplicada principalmente quando não se observa a eficiência desejada na implementação de política setorial, primordialmente, no que se refere ao atendimento das demandas da população e aos recursos disponibilizados para a execução das mesmas. Deste modo, a intersetorialidade passou a ser um dos requisitos para a implementação das políticas setoriais, visando sua efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade.

A incorporação da intersetorialidade nas políticas públicas trouxe a articulação de saberes técnicos, já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e compartilhar objetivos comuns. Nesta perspectiva, a intersetorialidade pode trazer ganhos para a população, para a organização logística das ações definidas, bem como para a organização das políticas públicas centradas em determinados territórios. (NASCIMENTO, 2010, 95)

Em Angola, são vários os setores ministeriais que compõem a estrutura da política de merenda escolar dentre os quais destacam-se: Educação, Saúde, Comércio e Agricultura. Além disso, para a implementação da política, são necessárias relações intergovernamentais, ou seja, atuação de Governos Provinciais e Administrações Municipais.

1.3. Objetivos da Dissertação

O objetivo geral desta Dissertação foi:

- analisar a configuração do Programa de Merenda Escolar implementado a partir de 2013, considerando o ciclo da política pública.

Os objetivos específicos da pesquisa foram:

- contextualizar e identificar o surgimento do programa e seus antecedentes, explicitando aspectos de sua introdução na agenda;
- sistematizar os elementos normativo-legais que configuram a formulação do programa;
- explicar as diretrizes que orientam a implementação do programa, bem como alguns elementos que auxiliam na avaliação da política.

1.4. Procedimentos teórico-metodológicos

A presente Dissertação teve o suporte teórico do campo de políticas públicas e, metodologicamente, recorreu ao ciclo das políticas públicas como recurso analítico do objeto de estudo. O ciclo da política pública é recorrentemente explicado por meio de quatro fases: agenda, formulação, implementação e avaliação (SECCHI, 2014; SECCHI; COELHO; PIRES, 2020; SOUZA, 2002; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2012). Nesta Dissertação, a análise focalizou a agenda, a formulação, a implementação e a avaliação da política e teve como referência o caminho metodológico delineado por Parente (2018) ao sistematizar a política de educação integral em tempo integral considerando o ciclo da política pública.

Como procedimentos metodológicos, foram utilizadas: pesquisa bibliográfica e documental. Estes dois procedimentos são fundamentais para o desenvolvimento do trabalho acadêmico, pois eles permitem uma busca de conteúdos relacionados com a temática a ser desenvolvida. A principal característica da pesquisa documental “[...] é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias [...]”. Já a pesquisa bibliográfica “[...] abrange toda bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc” (MARCONI; LAKATOS, 2016, p. 156-166).

Nesta Dissertação, a pesquisa bibliográfica foi realizada para fundamentar conceitualmente o objeto de estudo no campo das políticas públicas e para o levantamento bibliográfico sobre Angola, suas políticas educacionais e, especificamente, a merenda escolar.

Para análise da agenda, da formulação e da implementação do Programa da Merenda Escolar de Angola, a análise documental pautou-se nos referenciais de Cellard (2008). De acordo com o autor, a análise documental aplica-se em cinco dimensões ou passos: o contexto; o autor ou os autores; autenticidade e a confiabilidade do texto; a natureza do texto; os conceitos-chave e a lógica interna do texto.

Para Cellard (2008), o contexto é o primeiro passo e é muito importante porque é por meio dele que se pode ter maior percepção em que realidade social e global o autor escreveu o texto e a quem se destinava, o que contribui para a boa interpretação do texto, evitando assim tirar conclusão indevida do mesmo. Assim, na análise dos documentos, consideramos alguns elementos históricos, sociais, econômicos para uma compreensão do cenário em que o Programa da Merenda Escolar foi concebido.

No segundo passo da análise documental - o autor ou os autores -, para Cellard (2008, p. 300), “não se pode pensar em interpretar um texto, sem ter previamente uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever [...]”. Ou seja, essa fase, pode permitir ter maiores noções e facilidade de compreensão do texto com base no conhecimento do autor e objetivos pelo qual o autor ou autores escreveram o texto em análise. No caso desta Dissertação, os documentos em análise são provenientes do Executivo e do Legislativo de Angola, além de diretrizes emanadas de organismos internacionais.

Na terceira dimensão da análise documental, a autenticidade e a confiabilidade do texto, para Cellard (2008, p. 301),

Não basta, entretanto, informar-se sobre a origem social, a ideologia ou os interesses particulares do autor de um documento. É também importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida. Por exemplo, ainda que a questão da autenticidade raramente se coloque, não se deve esquecer de verificar a procedência do documento. Em alguns casos é também necessário considerar o fato de que alguns documentos nos chegam por intermédio de copistas que tinham, às vezes, de decifrar escritas quase ilegíveis. Principalmente os historiadores há muito aprenderam a desconfiar de possíveis erros de transmissão.

A quarta dimensão da análise documental refere-se à natureza do texto. Em razão dos objetivos da pesquisa, a análise focalizou documentos institucionais e legais existentes no país, assim como documentos de organismos internacionais relacionados à temática.

[...] deve-se levar em consideração a natureza de um texto, ou seu suporte, antes de tirar conclusões. Efetivamente a abertura do autor, os subentendidos, a estrutura de

um texto podem variar enormemente, conforme o contexto no qual ele é redigido. É o caso, entre outros, de documentos de natureza teológica, médica, ou jurídica, que são estruturados de forma diferente e só adquirem um sentido para o leitor em função de seu grau de iniciação no contexto particular de sua produção. (CELLARD, 2008, p. 302).

A quinta e última dimensão da análise documental remete aos conceitos-chave e à lógica interna do texto. De acordo com Cellard (2008, p. 302):

Certamente, o trabalho de análise preliminar não poderia estar tão completo e por tanto tempo, que o pesquisador não tivesse o sentimento de ter compreendido satisfatoriamente o sentido dos termos empregados pelo autor ou os autores de um texto.

Assim, a análise levou em consideração todos os elementos que pudessem contribuir para a compreensão de como a política da merenda escolar em Angola foi se configurando. Em todos os documentos, alguns termos de busca foram centrais: fome, alimento, alimentação, insegurança alimentar, merenda.

Conforme Cellard (2008, p. 303):

Com o trabalho de análise preliminar devidamente completado, é o momento de reunir todas as partes-elementos da problemática ou do quadro teórico, contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto, conceitos-chave. O pesquisador poderá, assim, fornecer uma interpretação coerente, tendo em conta a temática ou o questionamento inicial.

Assim, tendo em conta as cinco dimensões descritas, foi possível construir a presente Dissertação.

1.5. Estrutura da Dissertação

Esta dissertação está organizada em quatro capítulos, que são: Introdução, Educação em Angola, Programa da Merenda Escolar em Angola e, por fim, as Considerações Finais.

Neste primeiro capítulo, contextualizamos a pesquisa, apresentando os objetivos, os procedimentos teórico-metodológicos e a estrutura da Dissertação.

No segundo capítulo apresentamos a estrutura do sistema de educação e ensino de Angola e alguns indicadores educacionais, após contextualizar alguns aspectos geográficos, históricos e econômicos do país.

No terceiro capítulo, analisamos o Programa da Merenda Escolar de Angola por meio do ciclo da política pública, apresentamos também questões ligadas à fome e à insegurança alimentar, bem como alguns pontos ligados à agenda, formulação, implementação e avaliação da política de Merenda escolar em Angola.

Finalmente, após o quarto capítulo, apresentamos as Considerações Finais.

De acordo com a Constituição da República de Angola, a língua oficial do país é o português (ANGOLA, 2010, art. 19). De acordo com Ponso (2008, p. 155-156):

[...] Implantada em Angola há mais de cinco séculos, a língua portuguesa cobre hoje toda a extensão do território angolano e tem o estatuto de língua oficial. Durante muito tempo, foi a língua de subjugação cultural de dezenas de línguas faladas pelos povos nativos [...]. Assim, o português tornou-se a língua oficial de Angola, exercendo o papel de língua de unidade nacional, e os cidadãos a considerarem a língua de prestígio, de mobilidade social e económica e, por conseguinte, de poder [...].

Com a chegada e a colonização dos portugueses, os angolanos nativos foram obrigados a aprender a nova língua e passaram a desprezar as línguas nacionais. Na atualidade, ainda existem algumas línguas nativas que, em determinadas regiões, principalmente rurais, se mantêm como meio de comunicação de um modo generalizado. De acordo com Araújo (2014), as línguas nativas mais faladas são: umbundo, quimbundo e quicongo. Para além destas, existem outras como: chócue, kwanyama e mbunda.

Em termos político-administrativos, conforme a Constituição da República de Angola o país é uma República soberana e independente, que “[...] tem como objectivo fundamental a construção de uma sociedade livre, justa, democrática, solidária, de paz, igualdade e progresso social”. É um Estado democrático de direito e laico “[...] e assegura o respeito e a garantia da sua efetivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições [...]” (ANGOLA, 2010, art.1).

Territorialmente, para fins político-administrativos, o país organiza-se “[...] em províncias e estas em municípios, podendo ainda estruturar-se em comunas e em entes territoriais equivalentes [...]” (ANGOLA, 2010, art.5). Assim, o país está dividido em 18 províncias: Cabinda, Zaire, Uíge, Bengo, Luanda, Cuanza Norte, Cuanza Sul, Malange, Lunda Norte, Lunda Sul, Bié, Moxico Huambo, Benguela, Huíla, Cunene, Cuando Cubango e Namibe. As províncias estão divididas em municípios, que por sua vez se subdividem em comunas, bairros e/ou povoações. A Figura 2 mostra a divisão político-administrativa do país.

O período colonial, que durou cerca de 500 anos, foi caracterizado pela presença e domínio dos portugueses.

Conforme Tavares (2013, p. 19),

As primeiras relações comerciais com povos não africanos com os moradores na atual região de Angola foram com os portugueses em 1482, com a chegada da primeira delegação portuguesa no território angolano, comandado pelo capitão português Diogo Cão. As primeiras trocas comerciais entre Portugal e Angola ocorreram na foz do rio Zaire. Nessa ocasião os portugueses trouxeram armas de fogo, recebendo em troca por parte dos reinos de Angola produtos como escravos, marfins e minerais.

Ao longo do tempo, os portugueses ocuparam o interior do país com a convivência de alguns líderes angolanos que, por motivos de ofertas de bens materiais, traíram os seus parentes e aliados. Foi assim que os portugueses ganharam maior espaço e domínio sobre os nativos e tornaram-se os detentores de poderes.

O período colonial foi caracterizado pela subordinação aos interesses da Coroa portuguesa. A fase foi marcada por uma economia baseada na produção agrícola (café, algodão, açúcar, banana, milho) e na extração mineral. “A função principal da economia colonial era servir à metrópole aqueles produtos que ela necessitava e não tinha condições de produzir” (TAVARES, 2013, p. 19).

Depois da independência, o país teve outro rumo, visto que houve a expulsão massiva dos portugueses que tiveram que regressar ao seu país de origem, o que permitiu que Angola iniciasse a trilhar os seus passos sem os portugueses no comando. Com a saída dos portugueses, várias atividades praticadas foram paralisadas por falta de quadros e técnicos nacionais capacitados, especialmente na área agrícola e extração mineira, que eram as principais atividades na região na altura.

De acordo com Tavares (2013, p. 28):

Durante a guerra civil que assolou o país entre 1975 e 2002, no período pós independência, Angola herdou consequências drásticas que inviabilizaram o crescimento e o desenvolvimento de sua economia, como a destruição da maior parte da infraestrutura urbana, das vias de transporte, das barragens hidrelétricas, das redes de distribuição de energia e de fornecimento de água, e dos sistemas de irrigação. A produção agrícola se desvalorizou devido ao êxodo cidade/campo, consequência da fuga da população dos locais de conflito para locais seguros, e a perda de terras férteis para o cultivo, em função da existência de minas terrestres.

Conforme Serrote (2020), a Independência foi proclamada pelos três movimentos de libertação nacional (Movimento Popular de Libertação de Angola - MPLA, liderado por Agostinho Neto; Frente Nacional de Libertação de Angola - FNLA, liderado por Holden Roberto; União Nacional para Independência Total de Angola - UNITA, liderado por Jonas Savimbi) e com o apoio das Repúblicas socialistas (Cuba e a União Soviética).

Angola declarou-se um Estado socialista comunista, conhecido na época como República Popular de Angola (RPA), regime adotado pelo MPLA, partido no poder. Segundo Serrote (2020), o país viu-se vítima de grandes desastres como consequência da colonização, dentre eles: instabilidade econômica, conflitos étnico-regionais, massacre cometido pelas forças portuguesas, caos, destruição e consequente guerra civil.

O MPLA tinha em pauta muitos objetivos como a adoção de leis revolucionárias para dinamizar o caminho político e econômico de uma economia centralmente planejada que segundo Alves (2013), Goulart Filho (2014) e Chimbulo (2014) o partido procurou garantir a integridade territorial, a unificação da nação face às diferenças etnorregionais, e sobre o estatuto de sociedade socialista. Entrou em vigor o processo de privatização e nacionalização das empresas como: SONANGOL (Sociedade Nacional de Combustíveis, 1976); TAAG (Transportes Aéreos de Angola, 1973); ENDIAMA (Empresa Nacional de Diamantes de Angola, 1981); BNA (Banco Nacional de Angola, 1976); TPA (Televisão Pública de Angola, 1976) entre outras. (SERROTE, 2020, p. 53).

Do ponto de vista econômico, após a Independência, Angola continuava a usar o escudo como moeda. Apenas em 1977, o kwanza passou a vigorar como moeda para operações comerciais e cambiais. Atualmente, o poder de compra dos cidadãos angolanos é reduzido, consequência da crise econômica e financeira no país⁴.

A economia angolana atualmente depende principalmente da exportação do petróleo que é a principal fonte de arrecadação de receitas do país. O setor petrolífero contribui para um terço do PIB e para mais de 95% das exportações. Apesar dos progressos significativos feitos na estabilidade macroeconômica e nas reformas estruturais, Angola continua a sofrer os efeitos da descida dos preços do petróleo e dos níveis de produção, com uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) estimada em cerca de 1,2% em 2018⁵.

Por fim, é importante mencionar alguns indicadores do país, segundo dados do Banco Mundial⁶: em 2018, 49,9% da população vivia com menos de US\$ 1,90 por dia; em 2020, a expectativa de vida no país era de 61 anos de idade; a taxa de desemprego em 2021 era de 8,5%; em 2020, 46,9% da população tinham acesso à eletricidade.

Em 1992, foram realizadas as primeiras eleições no país. Todas as eleições já realizadas foram vencidas pelo partido Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA): 1992, 2008, 2012, 2017 e 2022. O MPLA encontra-se no poder desde a independência de Angola, em 1975. A Constituição em vigor foi aprovada em 2010.

⁴ Informações disponíveis em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/angola-assinala-43-anos-da-troca-da-moeda/> Acesso em: 19 nov. 2022.

⁵ Informações disponíveis em: <https://www.worldbank.org/pt/country/angola/overview#1>. Acesso em: 19 nov. 2022.

⁶ Informações disponíveis em: <https://www.worldbank.org/pt/country/angola/overview#1>. Acesso em: 19 nov. 2022.

2.2. Sistema Nacional de Educação e Ensino de Angola

O sistema nacional de educação e ensino de Angola sofreu algumas alterações ao longo da história. De acordo com Costa e Campos (2022), antes da chegada dos Portugueses, já existia uma educação baseada num quadro não formal, pautada na organização que existia por meio de Reinos. Com a chegada dos Portugueses, o ensino ficava sob a responsabilidade de missões religiosas, inclusive missões protestantes e organizações não oficiais, nas quais uma minoria de europeus abastados e a burguesia africana (identificados como assimilados, radicalizados na altura principalmente em Luanda) tinham acesso. O sistema de ensino foi construído ao longo do tempo. Durante a colonização portuguesa, como Angola era considerada uma província de Portugal, o sistema de ensino obedecia às mesmas regras de Portugal. Foi apenas depois da independência que o sistema de ensino de Angola começou a ser pensado e desenvolvido pelos angolanos e para a sua população com base nas suas próprias necessidades.

Nguluve (2006), ao refletir sobre o sistema educacional angolano a partir de uma perspectiva filosófica e política, sistematiza elementos que permitam compreender as relações e os fatores em torno dos quais se organizou e se desenvolveu a política educacional de Angola.

A ideia de analisar e refletir sobre a política educacional da sociedade angolana é realmente desafiante. A paz que Angola está vivendo é resultado de um processo complexo e, de uma forma ou de outra, o país está marcado por este complexo de guerra que influencia a estruturação das novas perspectivas de educação comprometida com a justiça social no país. (NGULUVE, 2006, p. 20)

Liberato (2014), em sua pesquisa sobre avanços e retrocessos da educação em Angola, teve como objetivo analisar esse percurso, realçando as medidas mais emblemáticas, com especial ênfase ao período de intensificação da política colonial portuguesa, o período pós-independência, terminando com o período de consolidação da paz.

De acordo com o autor:

Em relação à política educativa, o governo de Angola assumiu, a partir de 1961, a responsabilidade direta pela educação da população em geral. Assistiu-se ao desenvolvimento da rede escolar primária nos centros urbanos em certas áreas rurais com a aprovação do Levar a escola à sanzala: Plano de Ensino primário rural em Angola 1961-62, da autoria do então secretário provincial da educação, Amadeu Castilho Soares. Esse plano visava à expansão da escolarização e do ensino da língua portuguesa em todo o território angolano, sobretudo fora dos centros urbanos, onde o acesso estava limitado, servindo de base para a uniformização institucional e curricular do sistema educativo que culminou com a Reforma do Ensino Primário Elementar nas Províncias Ultramarinas, realizada em 1964. Esta instituiu o ensino primário como obrigatório e "gratuito para crianças dos 6 aos 12 anos" (LIBERATO, 2014, p. 1011).

Do ponto de vista histórico, de acordo com Liberato (2014, p. 1027),

[...] a evolução da educação em Angola conheceu muitos constrangimentos que condicionaram sua evolução positiva e seu melhor desempenho. Se por um lado a política colonial limitava a progressão escolar dos angolanos (não brancos), criando barreiras, por outro, o processo de transição para se eliminar esses condicionalismos apresentou-se difícil e com muitos sobressaltos. Os objetivos inicialmente traçados pelo governo angolano para serem postos em prática depois da independência – ensino universal, gratuito e obrigatório – depararam-se com sérios entraves, colocando mesmo em questão a sua viabilidade. O início da guerra civil, o elevado número de alunos, sobretudo nas zonas urbanas, a degradação das infraestruturas, a falta de material escolar, a baixa formação académica e profissional dos professores, os salários pouco atrativos são alguns dos fatores apontados para o decréscimo da qualidade da oferta educativa, bem como para a baixa taxa de aproveitamento escolar ao longo dos últimos 35 anos.

Conforme Costa e Campos (2022, p. 8), no primeiro congresso sobre política educativa realizado em 1977, redefiniu o novo sistema de educação e ensino da seguinte forma: subsistema de Educação de Base; subsistema do Ensino Técnico-profissional; sistema do Ensino Superior. À época, o sistema de educação estava estruturado da seguinte forma:

- ✓ Um Ensino Geral de Base – constituído por 8 classes subdividido em 3 níveis; o primeiro de quatro classes, começava na 1^a até 4^a classe; o segundo duas classes, incluía 5^a e a 6^a classe; o terceiro, da 7^a a 8^a classe.
- ✓ Um Ensino Pré-universitário – estruturado em quatro semestres com duração de 2 anos vigorava como um sistema transitório para o ensino universitário.
- ✓ Um Ensino Médio – com a duração de quatro anos, possuía dois ramos: o técnico que visava a formação de mão-de-obra para a indústria; e normal para formação de professores para o ensino de base.
- ✓ Por último, um Ensino Superior – estruturado em faculdades e institutos superiores, tinha a duração de 4 a 5 anos.

Atualmente, segundo a Constituição Nacional da República de Angola de 2010, o Estado, como entidade máxima do país, deve criar, desenvolver, cumprir e fazer cumprir programas e políticas que visam à melhoria das condições de vida das suas populações. Em seu artigo 21, anuncia tarefas fundamentais do Estado e, entre elas, destacamos:

- b) Assegurar os direitos, liberdades e garantias fundamentais; c) criar progressivamente as condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais, e culturais dos cidadãos; d) promover o bem-estar, a solidariedade social e a elevação da qualidade de vida do povo angolano, designadamente dos grupos populacionais mais desfavorecidos; e) promover a erradicação da pobreza; f) promover políticas que permitam tornar universais e gratuitos os cuidados primários de saúde; g) Promover políticas que assegurem o acesso universal ao ensino obrigatório gratuito, nos termos definidos por lei; [...] i) Efetuar investimentos estratégicos, massivos e permanentes no capital humano, com destaque para o desenvolvimento integral das crianças e dos jovens, bem como na educação, na saúde, na economia primária e secundária e noutros sectores estruturantes para o desenvolvimento auto-sustentável; [...] o) Promover a melhoria

sustentada dos índices de desenvolvimento humano dos angolanos; p) Promover a excelência, a qualidade, a inovação, o empreendedorismo, a eficácia e a modernidade no desempenho dos cidadãos, das instituições e das empresas e serviços, nos diversos aspetos da vida e sectores de atividade. (ANGOLA, 2010, art. 21).

Assim, no que tange à educação do país, a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino de Angola, Lei n. 17/16, no artigo 17, refere-se ao Sistema de Educação e Ensino. De acordo com Saviani (2014, p. 1),

Embora o termo “sistema” seja de uso corrente em diferentes contextos, dando a impressão de que se trata de algo previamente dado que podemos identificar externamente, é preciso ter presente que o sistema não é dado natural, mas é sempre um produto de ação humana.

Assim, um sistema pode ser conceituado como um conjunto de partes unificadas, interligadas e que funcionam entre si numa interdependência. Segundo Saviani (2014, p. 13):

Em suma, para se ter um "Sistema educacional" – que evidentemente deverá preencher os três requisitos mencionados, a saber: intencionalidade (sujeito-objeto), conjunto (unidade-variedade), coerência (interna-externa) - é preciso acrescentar às condições impostas à atividade sistematizadora (educação sistematizada) esta outra exigência: a formulação de uma teoria educacional.

Com base na legislação, o sistema de Educação e Ensino de Angola é um sistema unificado e está constituído por seis subsistemas de ensino:

Subsistema de Educação Pré-Escolar;
Subsistema de Ensino Geral;
Subsistema de Ensino Técnico-Profissional;
Subsistema de Formação de Professores;
Subsistema de Educação de Adultos;
Subsistema de Ensino Superior. (ANGOLA, 2016, art. 17).

O sistema de educação e ensino angolano está organizado em quatro níveis, quais sejam: Educação Pré-Escolar; Ensino Primário; Ensino Secundário; Ensino Superior (ANGOLA, 2016, art. 17). O Quadro 1 detalha e ilustra os diferentes níveis de educação no país.

Quadro 1 - Níveis do Sistema de Educação e Ensino de Angola

Nível	Etapas/Classes	Idade
Educação Pré-Escolar	Iniciação	5 anos
Ensino Primário	1ª Classe	6 anos
	2ª Classe	7 anos
	3ª Classe	8 anos
	4ª Classe	9 anos

	5ª Classe	10 anos
	6ª Classe	11 anos
Ensino Secundário	7ª Classe	12 anos
	8ª Classe	13 anos
	9ª Classe	14 anos
	10ª Classe	15 anos
	11ª Classe	16 anos
	12ª Classe	17 anos
Ensino Superior		

Fonte: Angola (2016). Quadro elaborado pela autora.

Quanto à gratuidade, a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino de Angola, no seu artigo 11, anuncia:

A gratuidade no sistema de educação e ensino traduz-se na isenção de qualquer pagamento pela inscrição, assistência às aulas, material escolar e apoio social de entre a qual a merenda escolar, para todos os indivíduos que frequentam o ensino primário na instituição pública de ensino.

O Estado deve garantir e promover as condições necessárias para manter gratuita a frequência da classe da iniciação e do I Ciclo do Ensino Secundário, bem como o transporte Escolar e a merenda escolar nas instituições públicas de ensino.

(ANGOLA, 2016, art. 11).

Quanto à obrigatoriedade, a Lei de Bases, no artigo 12, estabelece:

A obrigatoriedade da Educação traduz-se no dever do Estado, da sociedade, das famílias e das empresas, de assegurar e promover o acesso e a frequência ao Sistema de Educação e Ensino a todos os indivíduos em idade escolar.

A obrigatoriedade da educação abrange a classe da iniciação, o ensino primário e o I Ciclo do Ensino Secundário. (ANGOLA, 2016, art. 12)

De acordo com a Lei n. 17, o Ensino Primário em Angola é o fundamento do ensino geral, constituindo a sua conclusão com sucesso, condição indispensável para a frequência ao ensino secundário. O Ensino Primário tem a duração de 6 (seis) anos e a ele têm acesso as crianças que completam 6 (seis) anos de idade até 31 de Maio do ano da matrícula. (ANGOLA, 2016, art. 27).

O Ensino Primário em Angola integra três ciclos de aprendizagem, compreendendo 2 (duas) classes para cada ciclo e organiza-se da seguinte forma:

1.ª e 2.ª Classes, sendo a avaliação final dos objectivos pedagógicos do ciclo efectuada na 2.ª classe;

3.ª e 4.ª Classes, sendo a avaliação final dos objectivos pedagógicos do ciclo efectuada na 4.ª classe;

5.ª e 6.ª Classes, sendo a avaliação final dos objectivos pedagógicos efectuada na 6.ª classe. (ANGOLA, 2016, art. 28).

As crianças com idades compreendidas entre os 12 (doze) e 14 (catorze) anos que não tenham concluído o ensino primário, beneficiam-se de programas específicos de apoio pedagógico para permitir a sua conclusão e os que ultrapassam essa idade devem ser enquadrados no ensino de adultos (ANGOLA, 2016, art. 28).

O artigo 29 da mesma Lei aborda sobre os objetivos do Ensino primário, quais sejam:

Desenvolver a capacidade de aprendizagem, tendo como meios básicos o domínio da leitura, da escrita e do cálculo;
Desenvolver e aperfeiçoar o domínio da comunicação e da expressão oral e escrita;
Aperfeiçoar hábitos, habilidades, capacidades e atitudes tendentes à socialização;
Proporcionar conhecimentos e oportunidades para o desenvolvimento das faculdades mentais;
Estimular o desenvolvimento de capacidades, habilidades e valores patrióticos, laborais, artísticos, cívicos, culturais, morais, éticos, estéticos e físicos.
Garantir a prática sistemática de expressão motora e de actividades desportivas para o aperfeiçoamento das habilidades psicomotoras. (ANGOLA, 2016, art. 29).

Paxe (2014), em sua pesquisa, teve como objetivo examinar o modo como a política pública educacional vigente efetiva a educação como um direito fundamental, previsto na Constituição da República de Angola e em tratados internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Segundo Paxe (2014, p. 31)

A satisfação do direito à educação demanda também o carácter universal, obrigatório e gratuito. O universal implica que toda a criança abrangida pela idade desse nível deve ser garantido o acesso e a disponibilidade em frequentar um estabelecimento escolar para se beneficiar da educação oferecida. O obrigatório alude que toda criança em idade escolar deve frequentar a escola e ninguém é conferido o direito de impedi-lo de frequentar a escola.

Francisco (2013), em sua dissertação sobre direito à educação básica em Angola, teve como objetivo estudar por meio da pesquisa bibliográfica e documental acerca da eficácia do direito à educação em Angola, no período 2002-2010, analisando os desafios e problemas no que diz respeito à garantia da educação básica.

De acordo com o autor:

Observa-se que Angola, assim como vários outros Estados não somente têm a obrigação na sua própria Constituição de garantir a educação básica, mas também o Direito Internacional dos Direitos Humanos. O Estado angolano ratificou uma série de tratados de direitos humanos desta garantia em relação à comunidade internacional de Estados, entre outros, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966 e a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989. (FRANCISCO, 2013, p. 12).

Claramente que o direito à educação, principalmente no ensino primário, deve ser de carácter gratuito e obrigatório, conforme prevê as Constituições de alguns países, a exemplo de

Angola e Brasil. Assim, as crianças têm acesso à educação à medida que o Estado cria condições legais e objetivas para isso, por meio de suas políticas educacionais.

2.3. Indicadores Educacionais de Angola

De acordo com o Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁷, em Angola, 22% das crianças em idade escolar encontram-se fora do sistema de ensino. O UNICEF tem apoiado o Governo de Angola na definição e implantação de políticas e estratégias para assegurar que todas as crianças tenham acesso a uma educação de qualidade ao longo da sua vida, bem como reduzir o abandono escolar.

Dados do Banco Mundial⁸, mostram que a taxa de alfabetização de pessoas com 15 anos ou mais) era de 66% em 2014. A taxa de conclusão no ensino primário correspondia a 46% em 2011. As despesas do governo com a educação no país eram de 6,92 % (2021).

É importante apresentar dados estatísticos sobre o ensino primário no país, conforme as Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Taxa Bruta de Frequência ao Ensino Primário

Características seleccionadas	Total	Homens	Mulheres	Índice de paridade no género
	Taxa bruta de frequência	Taxa bruta de frequência	Taxa bruta de frequência	
Angola	114,2	115,6	112,9	0,98
Área de residência				
Urbana	122,5	122,5	122,6	1
Rural	102,4	106	98,6	0,93

Fonte: <https://www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados//Carregados/Publicacao_637692040601799697>

De acordo com a Tabela 1, nota-se que a taxa bruta de frequência ao ensino primário é 114,2%, o que indica dois elementos: entrada tardia na escola e/ou distorção idade-série.

⁷ Informações disponíveis em: <https://www.unicef.org/angola/acesso-a-educacao> Acesso em: 19 nov. 2022.

⁸ Informações disponíveis em: <https://data.worldbank.org/country/angola?locale=pt> Acesso em: 19 nov. 2022.

Tabela 2 - Taxa Líquida de Frequência ao Ensino Primário

Características seleccionadas	Total	Homens	Mulheres	Índice de paridade no género
Angola	71,1	71,8	70,5	0,98
Área de residência				
Urbana	80,8	81,6	80,1	0,98
Rural	57,3	58,1	56,4	0,97
Idade				
6 Anos	58,2	57,6	58,7	1,02
7 Anos	67,3	68,2	66,3	0,97
8 Anos	70,5	70,1	71	1,01
9 Anos	76,5	78,6	74,6	0,95
10 Anos	76,3	77,7	75	0,97
11 Anos	81,5	82,3	80,6	0,98

Fonte: <https://www.ine.gov.ao/Arquivos/arquivosCarregados//Carregados/Publicacao_637692040601799697>.

De acordo com a Tabela 2, a taxa líquida de frequência ao ensino primário no país é de 71,2%, ou seja, essa é a percentagem de crianças atendidas no ensino primário e que se encontram na faixa etária correspondente. Quando observamos a taxa por faixa etária, é possível visualizar problemas importantes, por exemplo, a taxa de frequência ao ensino primário das crianças com 6 anos de idade é de 58,2%. Isso indica atraso no ingresso do aluno na escola.

Pensamos que o direito à educação é fundamental, principalmente quando nos referimos ao ensino primário por ser uma etapa na qual a criança tem a oportunidade de aprender a ler e escrever corretamente num ambiente apropriado e com profissionais adequados. É nesta fase que se pode desenvolver muitas habilidades na criança, contribuindo para o seu sucesso escolar e acadêmico. No entanto, existem muitos desafios na garantia do direito à educação.

2.4. O Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022

Nesta Dissertação, achamos importante apresentar informações sobre o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022, em vigor. O referido Plano foi estruturado em 6 eixos, entre os quais, está o Eixo 1 “Desenvolvimento Humano e Bem-estar”, que “[...] integra oito políticas: População; Educação e Ensino Superior; Desenvolvimento dos Recursos Humanos; Saúde; Assistência e Proteção Social; Habitação; Cultura; Desporto” (ANGOLA, 2018, p. VI).

No que se refere à Política “Educação e Ensino Superior”, o Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022 estabelece os seguintes programas de ação:

Quadro 2 - Programas de Ação da Política de Educação e Ensino Superior de Angola - 2018-2022

1.2	Política 2: Educação e Ensino Superior
1.2.1	Formação e Gestão do Pessoal Docente
1.2.2	Desenvolvimento da Educação Pré-escolar
1.2.3	Melhoria da Qualidade e Desenvolvimento do Ensino Primário
1.2.4	Desenvolvimento do Ensino Secundário Geral
1.2.5	Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Técnico-profissional
1.2.6	Intensificação da Alfabetização e da Educação de Jovens e Adultos
1.2.7	Melhoria da Qualidade do Ensino Superior e Desenvolvimento da Investigação Científica e Tecnológica
1.2.8	Ação Social, Saúde e Desporto Escolar

Fonte: Angola (2018, p. VII).

Quanto ao Programa 1.2.3 “Melhoria da Qualidade e Desenvolvimento do Ensino Primário”, foram estabelecidos os seguintes objetivos:

Objectivo 1: Garantir que todas as meninas e meninos completam o Ensino Primário, que deve ser de acesso livre, equitativo e de qualidade, e que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes através da melhoria da rede escolar do Ensino Primário, colmatando as insuficiências da oferta educativa ainda existentes em algumas províncias

Objectivo 2: Combater o insucesso escolar no Ensino Primário, através da melhoria das condições de aprendizagem e de ligação afectiva às escolas, assegurando a inclusão e apoio pedagógico acrescido para alunos com deficiência, espectro autista e altas habilidades. (ANGOLA, 2018, p. 79)

Para atingir esses objetivos foram elencadas as seguintes metas:

Meta 1.1: A Taxa de Escolarização Líquida do Ensino Primário passa de 74,2% em 2017 para 76,6% em 2022

Meta 1.2: A Taxa de Conclusão no Ensino Primário passa de 50,2% em 2017 para 60,2% em 2022

Meta 1.3: O número de Salas do Ensino Primário passa de 35.655 em 2017 para 48.406 em 2022

Meta 2.1: A Taxa de Abandono Escolar no ensino primário reduz para metade em 2022

Meta 2.2: A Taxa de Repetência no Ensino Primário diminui de 11% em 2017 para 5% em 2022

Meta 2.3: Em 2022, pelo menos 1.316 escolas do ensino primário dispõem de salas de inclusão. (ANGOLA, 2018, p. 79)

Por fim, destacamos as ações prioritárias para atingir essas metas:

- Aumentar o número de professores do Ensino Primário e cobrir os territórios mais carenciados;

- Capacitar os gestores escolares em Organização e Gestão Administrativa e Pedagógica;
- Capacitar intérpretes em língua gestual angolana;
- Capacitar professores e gestores escolares em matéria de educação inclusiva;
- Construir e reabilitar salas de aula;
- Criar salas de inclusão nas escolas do Ensino Primário;
- Operacionalizar o Gabinete Psicopedagógico e Profissional nas escolas;
- Produzir e distribuir manuais escolares, em especial os específicos para o ensino especial;
- Promover o Concurso Olimpíadas de Matemática;
- Aprovar e difundir os Regulamentos do Conselho de Escolas, Gabinete de Apoio Psicopedagógicos, Comissão de Pais e Encarregados de Educação e sobre a Gratuitidade e Obrigatoriedade do Ensino Primário;
- Elaborar o Plano Estratégico para a implementação, monitoria e avaliação do projecto “Escolas Itinerantes e Modelos Alternativos de Educação”;
- Melhorar os procedimentos de avaliação das aprendizagens. (ANGOLA, 2018, p. 80)

Neste capítulo, nosso objetivo foi apresentar aspectos centrais do sistema nacional de educação e ensino de Angola, de modo a contextualizar o Programa da Merenda Escolar no país, foco do próximo capítulo e nosso objeto de estudo.

3. PROGRAMA DA MERENDA ESCOLAR DE ANGOLA

O presente capítulo tem como objetivo analisar a configuração do Programa da Merenda Escolar implementada a partir de 2013. Primeiramente, apresentamos o problema público da fome e a importância da segurança alimentar. Em seguida, explicitamos elementos que mostram como a temática da merenda escolar surgiu como uma alternativa a essa problemática. A partir disso, sistematizamos diretrizes e normativas que congregam a formulação da política. Em seguida, apresentamos como o Programa da Merenda Escolar tem sido implementado no país, fornecendo, por fim, elementos que possam contribuir para a avaliação do programa.

3.1. Fome: um problema público mundial

Conforme explicitamos na introdução desta Dissertação, a política pública é uma ação do Estado para enfrentar um problema público (SECCHI; COELHO; PIRES 2020). Assim, inicialmente, é importante elucidar qual ou quais problemas públicos o Programa da Merenda Escolar de Angola buscava resolver quando foi formulado.

Tomando como referência as fases da política pública como recurso analítico (agenda, formulação, implementação e avaliação), é importante compreender como o Estado passa a dar atenção a certas temáticas em detrimento de outras e como faz suas escolhas políticas.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 56)

Um problema é a discrepância entre o status quo e uma situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse realidade. Um problema público pode aparecer subitamente, por exemplo, uma catástrofe natural que afete a vida de pessoas de determinada região. Um problema público também pode ganhar importância aos poucos, com o congestionamento nas cidades ou progressiva burocratização de procedimentos e serviços públicos. Um problema público pode estar presente por muito tempo, porém não receber suficiente atenção porque a coletividade aprendeu a conviver com ele, como o caso da favelização das periferias das grandes cidades.

Com base nesse raciocínio, partimos da hipótese de que a alimentação escolar, entre outras estratégias, é uma alternativa para o problema da fome no mundo e da insegurança alimentar que ainda persiste em muitos países, inclusive em Angola.

A alimentação faz parte de um dos direitos fundamentais do homem, sem o qual não é possível a sua sobrevivência. Desde os tempos primordiais que o ser humano se preocupou com a sua alimentação, na altura recorria à natureza para a busca de alimentos para sua

sobrevivência. Com o passar dos tempos e com a evolução da ciência e da tecnologia o homem conseguiu criar novas formas de produção e de distribuição alimentar, entre elas o desenvolvimento da agricultura até a atualidade bem como as suas diferentes formas de distribuição.

Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), no contexto do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), estabeleceu os chamados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), com a meta de serem atingidos até 2015. Esses objetivos emergem dos estudos da ONU e já foram apresentados em várias conferências: Estocolmo (1972), Rio de Janeiro (1992), Johannesburgo (2002) e Rio +20 (2012). É uma agenda global importante para os países, em especial para as nações em desenvolvimento melhorarem a qualidade de vida das pessoas⁹. Em 2015, foram definidos os chamados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade. Estes são os objetivos para os quais as Nações Unidas estão a contribuir a fim de que possamos atingir a Agenda 2030 em Angola, onde as várias agências, através das suas respectivas naturezas apoiam projectos catalisadores dos ODS¹⁰.

Com base no tema em destaque iremos desenvolver apenas o segundo objetivo que se relaciona a: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar, melhor a nutrição e promover a agricultura sustentável. Esse objetivo tem várias metas, entre as quais destacamos:

Até 2030, acabar com a fome e garantir o acesso de todas as pessoas, em particular os pobres e pessoas em situações vulneráveis, incluindo crianças, a alimentos seguros, nutritivos e suficientes durante todo ano

Até 2030, acabar com todas as formas de desnutrição, incluindo atingir, até 2025, as metas acordadas internacionalmente sobre nanismo e caquexia em crianças menores de cinco anos de idade, e atender as necessidades nutricionais dos adolescentes, mulheres grávidas e lactantes e pessoas idosas

Até 2030, dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e igual à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola

Até 2030, garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentam a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhoram progressivamente a qualidade da terra e do solo¹¹.

⁹ Informações disponíveis em: <https://aventuradeconstruir.org.br/afinal-o-que-e-ods/> Acesso em: 19 nov. 2022.

¹⁰ Informações disponíveis em: <https://angola.un.org/pt/sdgs> Acesso em: 19 nov. 2022.

¹¹ Informações disponíveis em: <https://angola.un.org/pt/sdgs> Acesso em: 19 nov. 2022.

Essas metas mostram uma preocupação com as questões ligadas à segurança alimentar a nível global, pelo que evidencia também o apoio alimentar para com os pobres e pessoas em situações vulneráveis. É nesse contexto que surgem políticas de merenda/alimentação escolar, foco deste estudo.

Desde 1948, vigora a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. Ela estabeleceu, pela primeira vez, a proteção universal dos direitos humanos: à vida, à liberdade, ao trabalho, à educação, à moradia, entre outros. Em seu artigo 25, há menção ao direito à alimentação:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade¹².

Com base nesse artigo nota-se claramente a preocupação com o bem-estar do ser humano, enfatizando a questão da alimentação entre outros direitos essenciais. Daí afirmarmos que questões ligadas à alimentação estão na agenda de diversos países e instituições. Cada país possui um determinado instrumento normativo que regula a questão da alimentação nacional, assim como a questão da alimentação escolar.

Por este aspecto, quando se considera a alimentação, o estado de nutrição e de saúde dos indivíduos e, ao mesmo tempo, de populações inteiras, na verdade se está fazendo um inventário. É preciso ter consciência que mais do que diversos itens quantitativos que fazem a pauta alimentar, é preciso que se esteja atento à realidade qualitativa dos alimentos. Não se pode negar que o alimento e a água são condições essenciais para a manutenção da vida, pois sem alimento em quantidade e qualidade adequadas o organismo não sobrevive. Uma dieta saudável pode ser resumida por três palavras: variedade, moderação e equilíbrio.

Nos alimentos é que se encontram os nutrientes que favorecem o funcionamento do organismo e a ausência deles resulta em desnutrição. Esta ocorre quando uma pessoa apresenta deficiência de algum nutriente. Isto pode desencadear uma alimentação insuficiente ou outros problemas como verminoses, anorexia, câncer, problemas de absorção, alergia ou intolerância alimentar.

Cabe ainda destacar que um estudo sobre alimentos e alimentação, demanda uma articulação entre elementos percebidos na vivência das relações sociais e as possibilidades de

¹² Informações disponíveis em: <https://www.unidospelosdireitoshumanos.org.br/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-21-30.html> Acesso em: 19 nov. 2022.

pensá-los sob as luzes das teorias em confronto com as conceituações. Ao mesmo tempo é possível observar mudanças recentes, nos interesses teóricos de pesquisas e práticas no campo da nutrição. Seja em função do crescente aumento da obesidade, ou pelo reconhecimento sobre a incidência de doenças crônicas relacionadas à alimentação.

A alimentação humana é uma necessidade básica e que faz parte do cotidiano (ou pelo menos deveria fazer) das populações do mundo inteiro. Justamente, durante o período escolar, em especial da criança e adolescente, a alimentação mostra-se uma exigência natural para o desenvolvimento e promoção da saúde.

A alimentação escolar não deve ser vista como uma política pública que por si só será capaz de combater a fome, pois juntamente com outras políticas poderá garantir a segurança alimentar e o combate à fome. Além disso, a alimentação escolar também atua como resposta a problemas decorrentes da pobreza, a exemplo do trabalho infantil que leva à evasão escolar. Em síntese, a merenda escolar contribui para a manutenção dos alunos na escola e para o seu aproveitamento escolar.

3.2. Insegurança alimentar em Angola: um problema público entre outros

Pinto (2008, p. 35-36) desenvolveu sua Dissertação no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade sobre “A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola”. Segundo o autor, “desde 2002 notam-se significativos esforços por parte do governo para reverter a dramática situação de insegurança alimentar e pobreza na qual o país se encontra”. Concordamos com o autor quando informa a relevância de, primeiramente, “[...] perceber a real dimensão do problema da insegurança alimentar e pobreza no país para o qual tais políticas procuram encontrar resposta”.

Antes de apresentar dados estatísticos, o autor explicita que a segurança alimentar está relacionada a algumas dimensões: disponibilidade, acesso, utilização, estabilidade, espacial, temporal, segurança dos alimentos, cultural e sustentabilidade.

Em Angola, conforme explicitado por Pinto (2008) e ilustrados na Tabela 3, são muitos os problemas que existem no país. À época do estudo do autor, a taxa de mortalidade infantil era das mais elevadas do mundo (150 óbitos por 1000 crianças menores de cinco anos nascidas vivas). A desnutrição materna agrava essa situação. As taxas de fertilidade eram

elevadas (6,8 crianças/mulher) e a esperança média de vida muito reduzida (41,7 anos). Em termos educacionais, um terço da população adulta era analfabeta (32,6%) e 34% das crianças com menos de onze anos ainda não frequentavam a escola. As redes de ensino possuíam problemas de estrutura e funcionamento.

Tabela 3 - Indicadores básicos de pobreza e insegurança alimentar em Angola

<i>Indicador</i>	<i>Valor</i>
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)	
<i>Posição</i>	162
<i>Valor</i>	0,446
Índice de Pobreza Humana (IPH-1)	
<i>Ordem</i>	89
<i>%</i>	40,3
Índice de Gini	<i>Sem dados</i>
Esperança média de vida à nascença (anos)	41,7
Taxa analfabetismo de adultos (% 15 anos e mais)	32,6
Taxa fertilidade (nascimentos por mulher)	6,8
Taxa de mortalidade infantil (por 1000 nados vivos)	154
Prevalência HIV/Sida (%15-49 anos)	3,7
População subnutrida (%)	
	<i>1990/92</i>
	58
	<i>2002/04</i>
	35
Crianças (< 5 anos) com peso a menos para a idade (%)	31
Crianças (< 5 anos) com altura a menos para a idade (%)	51
População sem acesso a uma fonte de água melhorada (%)	47
População sem acesso a saneamento melhorado (%)	69
Médicos por 100.000 pessoas	8

Fonte: Pinto (2008, p. 60).

Segundo dados da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (PINTO, 2013, p. 6),

[...] desde o fim da guerra em 2002 que o país vem demonstrando progresso relativamente à situação económica e social. [...] Não obstante, os relatórios nacionais indicam que o país registou progressos no ensino primário universal (ODM2), redução na mortalidade infantil (ODM4) e na saúde materna (ODM5), sobretudo devido a investimentos assinaláveis nas infraestruturas [sic] de saúde e de educação. Os dados mais recentes indicam que cerca de 37% da população vive abaixo da linha de pobreza e que aproximadamente 60% dos pobres se localizam no meio rural.

3.3. A formação da agenda: quando a temática da merenda escolar ganha a atenção do Estado

Explicitado o problema mundial da fome e, especificamente, a existência da insegurança alimentar em Angola, é importante compreender alguns elementos específicos que antecederam a formulação e a implementação da política de merenda escolar em Angola.

Para que se dê solução a qualquer problema que afete a população é necessário que ele realmente seja identificado; sem essa identificação torna-se impossível qualquer intervenção. É a partir desse momento que se forma a agenda.

De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 58), “[...] a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de Governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário”. Segundo Cobb e Elder (1983) citado por Secchi (2014, p. 47), para que um problema entre na agenda é necessário atenção dos atores, ou seja, o entendimento de que a situação é merecedora de atenção.

Nesta Dissertação, nossa intenção é mostrar como a temática da merenda escolar, primeiramente, passou a ganhar atenção do Estado em virtude de apresentar-se como alternativa ou solução a certos problemas públicos. Para isso, optamos por analisar os Programas Gerais do Partido MPLA que assumiu o governo do país após a independência, em 1975.

3.3.1. Programas Gerais do Partido MPLA

Para os propósitos da pesquisa, foram analisados dois programas do Partido MPLA publicados em 2003 e 2012, ou seja, período que antecede o Decreto que criou o Programa da Merenda Escolar.

No Programa publicado em 2003, no Capítulo 1, “Política de Desenvolvimento Económico como Factor de Progresso e Bem-estar”, há menção à segurança alimentar:

Prestar especial atenção à política agrária e ao desenvolvimento rural, cujo objectivo fundamental deve ser a recuperação da produção, de modo a criarem-se as bases para a auto-suficiência alimentar, o fornecimento de matérias primas para a indústria nacional e a produção de bens para aumento e diversificação da produção. (MPLA, 2003, p. 15)

Na parte relativa ao “Ambiente” também há referência à segurança alimentar:

Garantir o aproveitamento e conservação dos recursos naturais e humanos no sentido de harmonizar o desenvolvimento da sociedade, tendo em vista a auto-suficiência e segurança alimentar, bem como promover a exploração racional e sustentável dos recursos hídricos, energéticos e a manutenção dos ecossistemas naturais e espécies e a luta contra a seca e a desertificação. (MPLA, 2003, p. 29)

No que se refere especificamente à educação e ao ensino, o MPLA defendia que se deve:

- a) Investir sustentadamente na educação, e implementar um sistema educativo capaz de responder aos desafios do futuro um contexto novo sob o ponto de vista político, cultural, económico e social;

- b) Prestar especial atenção ao estatuto e às condições sociais e profissionais do professor, bem como o abastecimento em meios bibliográficos, laboratoriais e equipamentos específicos nos estabelecimentos de ensino;
- c) Aplicar uma política correcta de preservação e proteção dos recursos naturais renováveis e não renováveis.
- d) Concentrar o esforço de formação essencialmente ao nível interno, alterando radicalmente a filosofia sobre a formação complementar no estrangeiro, obedecendo-se o princípio de que, só deverão beneficiar de bolsas de estudos no exterior os estudantes com elevado aproveitamento escolar e que frequentam cursos cuja continuidade seja inexistente no País;
- e) Promover o desenvolvimento, de um programa de estabilização do sector de Educação e Ensino, mediante a implementação de um programa de emergência a adequar ao sistema de construção, reparações e apetrechamento de estabelecimentos escolares, prestando-se uma especial atenção às zonas suburbanas e rurais;
- f) Garantir a efectividade de escolaridade obrigatória até à 6ª classe, assegurando a gratuidade dos diversos serviços de acção social escolar, pressupondo o aumento à medida necessária das dotações orçamentais, por forma a reduzir ao mínimo a taxa de abandono e insucesso escolar.
- g) Adequar o sistema de educação e ensino Angolano à evolução permanente do mundo da ciência e da técnica;
- h) Promover e estimular a formação contínua de professores e Quadros para o sistema de educação e ensino, adequada às exigências do País e assegurar uma substancial melhoria das suas condições sociais, tendo em conta o seu papel interventivo na formação de novas gerações;
- i) Envidar esforços na formação de quadros, à nível interno, adotando-se o critério de bolsas de estudos para os estudantes com elevado aproveitamento escolar;
- j) Dar maior consistência ao programa de ensino no subsistema de ensino técnico-profissional, de modo a assegurar a ligação educação-formação-emprego-productividade com vista a preparar os alunos com qualificação profissional ajustada às necessidades do País, tendo em conta a emergência de novas tecnologias e as tendências económicas do mundo;
- k) Introduzir progressivamente as línguas nacionais no sistema de educação e ensino nos níveis julgados convenientes;
- l) Fortalecer os programas de educação alternativa e de combate ao analfabetismo. (MPLA, 2003, p. 19)

Por sua vez, no Programa de Governo do MPLA, publicado em 2012, a questão da merenda escolar aparece explicitamente:

Universalizar a **merenda escolar** nas escolas públicas do ensino primário;
 Implementar projectos de desenvolvimento rural integrados para a produção de alimentos e matérias-primas nos segmentos da agricultura, pecuária e pesca, com a construção e/ou reabilitação de infraestrutura básica, assistência técnica, fornecimento de sementes, inputs, instrumentos de trabalho e equipamentos necessários à execução dos planos de produção;
 Aumentar a competitividade e o desenvolvimento sustentável do sector agrícola, com ênfase na diversificação da produção e no aumento da produtividade, nomeadamente de alimentos para o consumo interno, contribuindo deste modo para a substituição das importações;
 Promover investimentos em biocombustíveis a partir de culturas agrícolas seleccionadas, sem afectar a oferta nacional de alimentos e a segurança alimentar estratégica do País;
 O desenvolvimento da agricultura e pecuária contribui decisivamente para a geração de empregos e a estabilização das populações no meio rural, para o combate à fome e para o crescimento económico de todo o País. Atento a esse facto, o MPLA tem garantido um firme apoio ao sector agropecuário e vai ampliar esse trabalho no

período 2012-2017 conforme inscrito no Programa de Governo. (MPLA, 2012, p. 14,18,28,29, 30, grifo nosso)

3.4. A formulação do Programa da Merenda Escolar

Do ponto de vista analítico, depois da agenda vem a fase da formulação da política que visa essencialmente expor as possíveis alternativas para que se possa resolver certo problema público. Segundo Souza (2002, p. 5), “[...] o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real [...]”.

Para alguns autores, esta fase é subdividida em duas etapas: formulação de alternativas e tomada de decisão. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 61)

A partir da introdução do problema na agenda, os esforços de construção e combinação de soluções para os problemas são cruciais. Idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução.

Segundo Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 63), “[...] a formulação de alternativas de soluções se desenvolve por meio de escrutínios formais das consequências do problema, e dos potenciais custos e benefícios de cada alternativa disponível [...]”. Ou seja, a formulação de alternativas constitui uma fase muito importante visto que é nessa fase que se torna possível a análise das opções existentes para a resolução do problema, isto é, a tomada de decisão política.

Para Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 65)

No processo de elaboração de política pública, a tomada de decisão é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativa de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas.

Assim, a tomada de decisão vai permitir uma escolha entre várias alternativas, ou seja, decidir pela alternativa mais viável para se pôr na prática, a fim de resolver o problema público.

Diante do problema da fome e da insegurança alimentar, o país estabeleceu diferentes estratégias ao longo dos últimos anos. Porém, a Dissertação focalizou, especificamente, a formulação de uma política: o Programa da Merenda Escolar. É relevante mencionar que,

sendo o ciclo da política pública um instrumento de análise, ver-se-á que a formulação ocorre num processo contínuo, havendo reformulações, inclusive durante sua implementação.

3.4.1. A formulação de políticas de alimentação escolar no cenário mundial

As questões ligadas à alimentação escolar como política pública têm sido preocupação desde muito tempo e na atualidade se tornou uma questão generalizada de tal modo que representantes de vários países se reúnem em eventos internacionais para abordar o tema.

Em 2013, foi realizado o Fórum Global de Nutrição Infantil, evento organizado pelo Centro de Excelência contra a Fome das Nações Unidas¹³. O evento aconteceu no Brasil e os participantes tiveram a oportunidade de conhecer “[...] o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a maior iniciativa universal de alimentação escolar no mundo”. Os participantes visitaram diferentes regiões da Bahia para conhecer os principais elementos do programa brasileiro de alimentação escolar.

Em 2014, o evento foi realizado na África do Sul.

Os 250 participantes reconheceram o potencial da alimentação escolar para contribuir para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e recomendaram que governos considerem a alimentação escolar como um investimento, não um gasto. Também recomendaram que programas sustentáveis de alimentação escolar vinculadas à produção agrícola local sejam reconhecidos como uma estratégia fundamental para o alcance do Desafio Fome Zero e dos ODS. Foi na África do Sul que a semente da criação da Rede Africana de Alimentação escolar foi plantada.

Em 2015, o evento ocorreu em Cabo Verde e houve a recomendação de que sejam assegurados “[...] marcos legais e institucionais para a implementação de programas sustentáveis de alimentação escolar, inclusive com linhas orçamentárias exclusivas”.

Na Armênia, em 2016, o principal foco de discussão foram

[...] o desenho e a implementação de programas nacionais poderosos e duráveis de alimentação escolar. Um dos principais temas discutidos durante o Fórum de 2016 foi a criação de redes regionais de alimentação escolar. A Rede Africana de Alimentação Escolar foi criada como resultado direto da edição de 2014 do Fórum e, em 2016, países do sul asiático decidiram fazer o mesmo. Foi consenso durante o Fórum que esse tipo de rede é uma ferramenta importante para promover o intercâmbio de informações entre países que enfrentam desafios similares. Os participantes também recomendaram que programas de alimentação escolar sejam prioridade para os governos, com orçamentos adequados e baseado em estudos e análises.

¹³ . Informações disponíveis em: <<https://centrodeexcelencia.org.br/school-feeding-developed-countries/#:~:text=Brasil%2C%20%C3%81frica%20do%20Sul%2C%20Cabo,uma%20experi%C3%AAncia%20diferente%20no%20Canad%C3%A1,e%20https://centrodeexcelencia.org.br/forum-global-de-nutricao-infantil-brasil-ao-canada/>>>. Acesso em: 19 nov. 2022.

Ainda segundo o Centro de Excelência contra a Fome das Nações Unidas, de acordo com estudos do Programa Mundial da Alimentação (PMA), a alimentação escolar adotada por países de renda alta, média e baixa varia bastante. Em países de renda alta, há a preocupação com o crescimento das taxas de sobrepeso e obesidade entre as crianças, assim como na relação entre alimentação, saúde e performance escolar. Japão e Reino Unido, por exemplo, possuem programas de alimentação escolar para responder aos níveis crescentes de sobrepeso em crianças. Em vários países europeus, a alimentação gratuita é oferecida apenas a estudantes de famílias pobres.

O Brasil é um dos poucos países do Mundo com um programa universal de alimentação escolar. Todas as crianças matriculadas em escolas públicas recebem uma refeição nutricionalmente balanceada e participam de atividades de educação alimentar e nutricional. Todos os dias, o Programa Nacional de Alimentação Escolar alimenta 43 milhões de crianças no Brasil¹⁴.

Em 2017 foi realizado o Fórum Global de Nutrição Infantil, evento organizado pelo Centro de Excelência contra a Fome das Nações Unidas¹⁵. O evento aconteceu na cidade de Montreal, no Canadá, com a participação de cerca de 40 países, reunidos para discutir abordagens inovadoras para a alimentação escolar. Como parte das atividades, os participantes fazem visitas a campo para conhecer as iniciativas de alimentação escolar do país que realiza o evento.

Apesar dos investimentos feitos pelo governo canadense em iniciativas de alimentação escolar do Programa Mundial de Alimentos, o Canadá é um dos poucos países desenvolvidos que não tem um programa nacional de alimentação escolar. Os participantes do Fórum conhecerão a experiência do Breakfast Club Canadá, uma ONG que ajuda a alimentar mais de 163 mil estudantes em todo o país.

Assim, a alimentação escolar é uma estratégia reconhecida para melhorar a nutrição e a saúde, aumentar o acesso à educação e a frequência escolar, reduzir desigualdades na educação e melhorar o desempenho dos alunos.

A alimentação escolar além de ser uma responsabilidade do Estado que visa a acudir às necessidades básicas alimentares dos alunos nas suas respectivas escolas durante o período letivo, também faz parte de uma política pública que tem por objetivo resolver problemas extra escolares, principalmente nos casos em que os pais ou encarregados de educação dos alunos são de rendimento económico baixo, e veem a alimentação escolar como uma forma de

¹⁴ Informações disponíveis em: <https://centrodeexcelencia.org.br/school-feeding-developed-countries/> Acesso em: 30 nov. 2022.

¹⁵ . Informações disponíveis em: <https://centrodeexcelencia.org.br/school-feeding-developed-countries/#:~:text=Brasil%2C%20%20%C3%81frica%20do%20Sul%2C%20Cabo,uma%20experi%C3%A2ncia%20diferente%20no%20Canad%C3%A1> e <https://centrodeexcelencia.org.br/forum-global-de-nutricao-infantil-brasil-ao-canada/> Acesso em: 19 nov. 2022.

minimizar a carência alimentar no meio familiar. Tal fato, tornou-se muito evidente neste período marcado pela pandemia da Covid-19, quando as escolas deixaram de receber os alunos pelas determinações do isolamento e distanciamento social e a questão da merenda escolar mostrou claramente o quanto interfere no sentido de suprir a carência alimentar em tantas crianças, adolescentes e jovens.

Deste modo, a Merenda ou Alimentação Escolar cumpre um importante papel de suprir em nutrientes, na oferta dos alimentos, os alunos em idade escolar. Além disso, há um aspecto de significativa relevância que é a oferta de uma alimentação saudável e equilibrada, proporcionando às crianças e adolescentes a verdadeira educação alimentar, implementando o hábito de se consumir alimentos adequados às exigências orgânicas do ser humano.

Ainda por este viés de observação Zancul (2007, p. 18), reconhece que o ambiente escolar configura-se como um espaço privilegiado de ações educativas voltadas à alimentação e nutrição, influenciando positivamente na formação de hábitos alimentares saudáveis, com abertura e independência para as escolhas.

Considerando as informações apontadas, por autores representativos no tema abordado, ou seja, a questão da Merenda ou Alimentação Escolar é possível constatar a significativa importância deste assunto, não apenas na questão imediata da promoção nutricional e de saúde nos educandos, como também, nos resultados em termos de educação alimentar e na oportunidade de criação de um mercado direto para escoar a produção de hortas familiares e dos pequenos produtores hortifrutigranjeiros da própria região de consumo.

3.4.2. Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas e o convênio com Angola

Antes da primeira regulação da merenda escolar em Angola, em nível nacional, estabelecida em 2013, na década de 1990, existia um programa de cooperação entre o Ministério da Educação e a Organização das Nações Unidas e que beneficiava algumas escolas de Luanda.

O Programa Mundial de Alimentos, conforme já mencionado, é parte integrante das ações promovidas pela Organização das Nações Unidas e está relacionada a um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que trata da fome e promove a segurança alimentar. Dados da ONU mostram que, anualmente, o PMA fornece assistência alimentar a cerca de 91,4 milhões de pessoas em 83 países.

O Programa Alimentar Mundial (PAM) foi criado em 1961 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) e pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO). Em 2004, o PAM atingia 80 países, fornecendo alimentos a 113 milhões de pessoas.

São objetivos do PAM:

1. Salvar vidas em situações de crise. 2. Proteger os modos de subsistência em situações de crise e aumentar a capacidade de resistência às crises alimentares. 3. Apoiar a melhoria do estado de saúde e nutrição das crianças, das mães e de outros grupos vulneráveis. 4. Apoiar o acesso ao ensino e reduzir as desigualdades entre os sexos no acesso ao ensino e à formação. 5. Ajudar os governos a criarem e gerirem programas nacionais de ajuda alimentar¹⁶.

De acordo com o Relatório de Diagnóstico do Programa de Merenda Escolar de Angola, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o PAM aconteceu entre 1999 e 2007, por meio de um acordo firmado entre o Ministério de Educação e Cultura do Governo de Angola e as Nações Unidas. Após isso, conforme o documento, o governo angolano passaria a assumir a responsabilidade pela merenda escolar (BRASIL, 2007).

Em termos de abrangência do atendimento, a título de exemplo, o relatório citado menciona que, “na Província de Bié, de um universo de 864.000 crianças matriculados no ensino público, 46.229 alunos são atendidos pelo PAM, correspondente a 88 escolas de 6 municípios” (BRASIL, 2007, p. 13). O relatório informa ainda que o governo angolano estava investindo o montante de US\$ 35.000.000 para atendimento a 12 províncias.

Samuel (2011, p. 148), ao descrever o impacto da merenda escolar no sucesso escolar dos alunos do ensino primário de Angola, menciona:

Considerando a delicada situação nutricional da criança angolana escolarizada das zonas peri-urbanas e rurais, fruto da guerra, o Ministério da Educação e o Programa Alimentar Mundial (PAM) assinaram um protocolo de cooperação em 1990, que previa o estabelecimento de um programa piloto de nutrição para 1600 crianças [...] da Província de Luanda [...]. O impacto mostrou um aumento significativo de matrículas, rendimento escolar e uma baixa na taxa de desistências.

O autor mostra o impacto do programa na educação escolar, ou seja, houve “[...] aumento significativo de matrículas, rendimento escolar e uma baixa na taxa de desistência”. Foi supostamente esse impacto que gerou maiores investimentos na área. Conforme o autor,

No ano 2006 o atendimento alargou-se para as 18 províncias do país. Só para dar um exemplo, o número de alunos assistidos pelo Programa de Merenda Escolar em 2007

¹⁶ Disponível em:

https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/manual_guide_proced/wfp103153.pdf. Acesso em: 15 nov. 2022.

pelo PAM foi de 410.000 alunos, e pelo Governo foi de 590.000, pago com uma verba unicamente respeitante à execução directa do governo de Angola, calculada em 35.046.000 dólares americanos. No ano de 2008, o PAM reduziu sua assistência a oito províncias, e o Governo assistiu todas as províncias, num total de 1.080.000 crianças, com uma verba de execução directa do Governo num montante de 61.182.000 dólares americanos. (SAMUEL, 2011, p. 148).

Muvuma (2021, p. 10-11), na introdução de sua Dissertação de Mestrado intitulada “A Distribuição da Merenda e o Abandono escolar Estudo de caso em Escolas do Primeiro Ciclo do Município de Belas/Ramiro”, defendida em Portugal, apresenta um depoimento de quando era criança, mostrando o impacto da merenda escolar à época do Programa Alimentar Mundial.

a maior parte dos meus colegas assim como eu íamos à escola com fome, não tínhamos o privilégio de sequer comer um pedaço de pão, um pedaço de milho assado ou torrado ou mesmo uma tigela de papa de fuba de milho. Esta situação com certeza influenciava de forma negativa desmotivando a absorção dos conteúdos e consequentemente nos resultados, realidade que teve lugar durante aproximadamente três (3) anos, até termos o apoio da PAM (Programa Alimentar Mundial) que fornecia farinha de milho com a finalidade de distribuir a merenda escolar. Esta iniciativa foi uma mais-valia para mim e para outras crianças porque a partir daquele período lembro-me de ter visto a turma e a escola de um modo geral lotada e os meus amiguinhos bastante satisfeitos porque antes das aulas tínhamos a oportunidade de tomar uma refeição. Esta iniciativa mudou completamente o modo como olhávamos para a escola, afinal a escola não era somente um lugar onde se aprendia a ler e a escrever e formar amigos, mas também para fazermos uma refeição e saciarmos a nossa fome, já que havia vezes em que ficamos sem comer o dia inteiro em nossas casas.

É nesse contexto que o governo publicou o Decreto executivo n. 131/06 que estabeleceu o Regulamento da “Direcção Nacional de Acção Social Escolar”. O Departamento para o Apoio Social ao Aluno é o órgão encarregado “[...] de organizar e controlar a execução da política de bolsas internas, lares e internatos, cantinas escolares, saúde escolar e merenda escolar” (ANGOLA, 2006, art. 7º). Na estrutura do Departamento consta a “Secção de Merenda Escolar”, que, “[...] tem como objectivo, o de acompanhar, controlar e traçar políticas para a implementação do programa de merenda escolar, que é regido por regulamento específico” (ANGOLA, 2006, art. 13º).

3.4.3. O protagonismo do Programa Nacional de Alimentação Escolar brasileiro e o apoio a Angola

Existem dados que mostram que, em 2006 e 2007, o governo brasileiro passou a apoiar o governo angolano no desenho de seu programa de merenda escolar, por meio de um acordo de assistência técnica¹⁷.

O próprio Relatório de Diagnóstico do Programa de Merenda Escolar de Angola, elaborado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em 2006 informa o apoio do governo brasileiro ao governo de Angola “na implementação de um Programa Nacional de Merenda Escolar [...]”. Para isso, foi realizada uma missão para um diagnóstico inicial e, posteriormente, na elaboração do desenho do programa (BRASIL, 2007).

Em 2011, o Brasil, juntamente com o Programa Mundial de Alimentos, criou o Centro de Excelência contra a Fome do Programa Mundial de Alimentos:

um fórum global para diálogo de políticas Sul-Sul e troca de conhecimentos em programas de alimentação escolar e segurança alimentar e nutricional [...] para apoiar governos na África, Ásia e América Latina no desenvolvimento de soluções sustentáveis contra a fome, por meio de programas de desenvolvimento de capacidades locais¹⁸.

No Brasil, a alimentação escolar foi instituída nas escolas públicas brasileiras desde a década de 1950, por meio de um plano denominado “Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil”. Foi a primeira vez que se estruturou um programa de alimentação em âmbito nacional. Nas décadas seguintes, o programa foi crescendo, inclusive modificando seu modelo de gestão.

Historicamente o PNAE é o maior e mais antigo programa nacional voltado para a alimentação e nutrição de brasileiros, isto tanto em recursos alocados como no número de beneficiários atendidos.

Desde a sua criação, o programa passou por inúmeras transformações. A partir da Constituição de 1988, o programa passou a assegurar o direito à alimentação escolar a todos os alunos desde as creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental; incluindo as indígenas e aquelas localizadas em áreas quilombolas, através do programa suplementar de alimentação escolar oferecido pelos governos federal, estaduais e municipais.

Convém ainda observar, que segundo Amorim (2014, p. 7), durante longo tempo, o foco da alimentação escolar incidia no combate à evasão escolar, os alunos mantinham-se nas escolas pelo oferecimento de refeições. Hoje há o entendimento é que a alimentação escolar

¹⁷ Informações disponíveis em; <https://www.fn.de.gov.br/index.php/aceso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/1153-brasil-coopera-com-angola-na-%C3%A1rea-da-alimenta%C3%A7%C3%A3o-escolar> Acesso em: 19 jul. 2022.

¹⁸ Informações disponíveis em: <https://guiadefontes.ms.f.org.br/organizacao/programa-mundial-de-alimentos-das-nacoes-unidas-pmaonu/> Acesso em: 30 nov. 2022.

revela-se como um instrumento educativo, contribuindo não só para o rendimento escolar, como na formação de hábitos alimentares, garantindo o direito ao alimento adequado e resultando na segurança alimentar, nutricional e à saúde.

A Constituição Federal de 1988 define como dever do Estado a oferta de programa suplementar de alimentação escolar (BRASIL, 1988, art. 208). De acordo com informações do *site*¹⁹ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia do Ministério da Educação, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), popularmente chamado de merenda escolar, visa à transferência de recursos financeiros aos Estados, Distrito Federal e Municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos.

Desde 2009, vigora a Lei n. 11.947 (BRASIL, 2009), com diretrizes acerca da alimentação escolar:

- I - o emprego da alimentação saudável e adequada, [...] contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar [...];
- II - a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar [...];
- III - a universalidade do atendimento aos alunos matriculados na rede pública de educação básica;
- IV - a participação da comunidade no controle social [...];
- V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local [...];
- VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos [...].

Concorrendo ainda para as práticas alimentares saudáveis, o Guia Alimentar da População Brasileira, destaca a forma como é possível exercer nas escolas a educação alimentar correta, que pode ser alcançada através das seguintes ações dispostas:

As ações de Educação Alimentar e Nutricional: respeito à alimentação regional; estímulo à produção de hortas escolares, a partir da realização de atividades com os alunos e o uso dos alimentos produzidos na **alimentação escolar**; estímulo à implementação das boas práticas de manipulação nos serviços que ofertam alimentos e preparações com altos teores de gordura saturada, gorduras trans, açúcar livre e são e incentivo ao consumo de frutas, verduras e legumes; e o monitoramento da situação nutricional dos escolares. (BRASIL, 2017, p. 11, grifo nosso).

Nesta mesma direção, uma iniciativa que tem revelado resultados bastante positivos é a aquisição de produtos oriundos de hortas familiares e pequenas propriedades, com produção de legumes, verduras e outros que são, preferencialmente adquiridos por gestores municipais na alimentação escolar.

¹⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/historico>- Acesso em: 13 maio 2021.

3.4.4. O Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017: merenda escolar como alternativa

Nesta Dissertação, consideramos importante mencionar alguns aspectos do Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017, elaborado no ano de 2012, ano anterior à publicação do Decreto que criou o Regulamento do Programa da Merenda Escolar.

No Capítulo 7, “Políticas e Prioridades para o Desenvolvimento Sectorial”, no item Agricultura, aparece como prioridade:

Promover o desenvolvimento integrado e sustentável do sector agrário tomando como referência o pleno aproveitamento do potencial dos recursos naturais produtivos e a competitividade do sector, visando garantir a segurança alimentar e o abastecimento interno, bem como realizar o aproveitamento das oportunidades relacionadas aos mercados regional e internacional. (ANGOLA, 2012, p. 91)

Para atingir esse objetivo, o Plano menciona o Programa “Segurança Alimentar e Nutricional” que, entre outras medidas políticas, estabelece: “Promover a construção de Hortas escolares” (ANGOLA, 2012, p. 92).

A questão da segurança alimentar também aparece em outros objetivos relacionados a outros setores, a exemplo da Pesca e do Desenvolvimento Rural.

Quanto à merenda escolar, o Plano Nacional de Desenvolvimento 2013-2017 anuncia:

Universalizar a merenda escolar nas escolas públicas do ensino primário
Assistir às famílias em situação de vulnerabilidade, grupos vulneráveis e em situação de emergência, com cesta básica de alimentos, com atribuição de ajudas técnicas e meios de locomoção, com Kits profissionais e de reintegração e chapas de zinco. (ANGOLA, 2012, p.115, 127).

3.4.5. Lei n. 17/2016 - Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino

Embora a Lei n. 17, Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino tenha sido aprovada em 2016, é importante considerar que a formulação da política pode ser entendida como um *continuum*. Além disso, documentos normativos posteriores ao Decreto da Merenda Escolar podem legitimar a política em questão.

Assim, identificamos que a Lei de Bases legitima a Programa da Merenda Escolar ao indicar que:

A gratuidade no Sistema de Educação e Ensino traduz-se na isenção de qualquer pagamento pela inscrição, assistência às aulas, material escolar e apoio social, dentre o qual a **merenda escolar**, para todos os indivíduos que frequentam o ensino primário nas Instituições Públicas de Ensino.

O Estado deve garantir e promover as condições necessárias para manter gratuita a frequência da classe da Iniciação e do I Ciclo do Ensino Secundário, bem como o transporte escolar, a saúde escolar e a **merenda escolar** nas Instituições Públicas de Ensino. (ANGOLA, 2016, art. 11º, grifo nosso)

A Lei também faz referência à merenda escolar no artigo 114, no que se refere aos serviços de apoio social “[...] destinados a minimizar o impacto negativo das condições económicas e sociais precárias no desenvolvimento dos alunos e no seu desempenho escolar e académico, aumentando as possibilidades de sucesso escolar”. Segundo a Lei:

Os serviços de apoio social concedem apoios sob diversas formas, tais como **merenda escolar**, bolsas de estudo, material escolar, senhas de transporte, lares e internatos, assistência psicopedagógica, orientação vocacional e profissional e outros. (ANGOLA, 2016, art. 114, grifo nosso).

3.4.6. Decreto n. 138/2013 - Programa da Merenda Escolar

O autor da normatização desta política de Merenda Escolar foi o Executivo, o que contribuiu para que a sua implementação acontecesse de forma mais rápida depois da sua criação.

Angola viveu um longo período de guerra civil após a independência, o que provocou atrasos e retrocessos em várias políticas educacionais, a exemplo da infraestrutura escolar no ensino primário. Isso contribuiu para a existência de muitas crianças fora do sistema de ensino. E muitas crianças que frequentavam o ensino primário estavam mal nutridas. É o que também identifica Paxe (2014, p. 194) quando mostra que o direito à educação, para ser efetivado, precisa garantir

[...] as devidas condições para o atendimento dos alunos já inseridos no sistema de educação. É necessário compreender as condições objetivas e subjetivas disponíveis no sistema para que se propicie um ambiente de aprendizagem favorável. Podemos mencionar a questão da merenda, há muito identificada como necessidade, dados os elevados índices de pobreza entre a população.

Em função dos antecedentes apresentados anteriormente, em 2013, o Presidente da República decretou o Regulamento da Merenda Escolar, Decreto n. 138:

O presente diploma estabelece as normas sobre a preparação, atribuição e fiscalização da merenda escolar e define as responsabilidades dos órgãos do Estado e das Comissões de Pais e Encarregados de Educação, na implementação do Programa de Merenda Escolar, abreviadamente (PME). (ANGOLA, 2013, art. 1.º).

No referido Decreto, são estabelecidos alguns conceitos e, entre os quais, destacamos:

Merenda escolar: o suplemento alimentar e nutricional distribuído gratuitamente a todas as escolas do ensino primário público e privadas em regime de comparticipação, durante as atividades curriculares e extracurriculares.

Cantinas escolares: as dependências dentro do estabelecimento de ensino destinadas a prestação de alimentos aos alunos;

Refeitórios escolares: os espaços destinados à confecção e atribuição da alimentação de acordo as necessidades alimentares de toda a comunidade que a ele tem acesso.

Cozinhas comunitárias: As estruturas modestas instaladas nas comunidades rurais geridas por um comité de professores, pais e encarregados de educação. (ANGOLA, 2013, art. 2.º).

Conforme o Regulamento, o Programa de Merenda Escolar é de âmbito nacional e dele beneficiam-se os alunos matriculados em escolas do ensino primário público e privadas em regime de comparticipação; a merenda escolar não se aplica aos estudantes do subsistema de adultos (ANGOLA, 2013, art. 3.º). A merenda escolar é distribuída gratuitamente nas cantinas das escolas; dependendo das condições dos estabelecimentos de ensino e das necessidades nutricionais dos alunos, as Administrações Municipais podem criar refeitórios e cozinhas comunitárias para a distribuição da merenda escolar (ANGOLA, 2013, art. 9.º).

Conforme a Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino de Angola, o “Ensino Primário tem a duração de 6 (seis) anos e têm acesso ao mesmo as crianças que completam 6 (seis) anos de idade até 31 de Maio do ano da matrícula” (ANGOLA, 2016, art. 27.º).

Infelizmente, o programa não abrange o subsistema de adultos. Apesar disso, em Angola, dado o contexto atual influenciado pela situação de conflito armado interno que se viveu durante um período longo após a independência nacional, não houve melhores condições para a alfabetização de toda população, bem como a expansão massiva de infraestruturas escolares em todo território nacional, o que implica a existência de adolescentes sem concluírem o ensino primário. Daí a importância do executivo atual acabar com o analfabetismo entre a população adulta.

O Programa de Merenda Escolar, aprovado pelo Decreto n. 138/2013, tem como objetivos:

Estimular a capacidade de apreensão de conhecimentos das crianças;
Favorecer a formação e desenvolvimento equilibrado de todas as potencialidades das crianças;
Prevenir situações de insucesso e de abandono escolar;
Suplementar as necessidades nutricionais dos alunos;
Contribuir para a formação de hábitos alimentares saudáveis;
Promover a assiduidade e o efetivo cumprimento da escolaridade. (ANGOLA, 2013, art. 4.º).

No artigo 5.º do Decreto 138/2013 são estabelecidos os princípios de atribuição da merenda escolar, quais sejam:

- Igualdade;
- Respeito pelas diferenças biológicas das crianças;
- Respeito pela idade do aluno;
- Atenção especial aos alunos que necessitam de alimentação;
- Tratamento preferencial aos alimentos produzidos localmente.

Questões ligadas à produção e tipificação da merenda estão plasmadas no artigo 6.º do regulamento da merenda escolar onde são apresentados os dois tipos de merenda escolar a atribuir, que são: “Um lanche constituído por uma ração seca”. Uma refeição úmida ou semi-líquida, confeccionada em cantinas escolares ou em cozinhas comunitárias”. Ainda no mesmo artigo destaca-se que a merenda escolar deve ser preparada com alimentos produzidos na localidade próximas à escola, incluindo, entre outros, milho, mandioca, inhame e banana. Além disso, deve incluir os nutrientes dos três grupos alimentares (alimentos construtores, reguladores e energéticos).

Em termos de distribuição, o Regulamento estabelece:

- Os alunos beneficiários usufruem da merenda escolar diariamente e de forma gratuita;
- A merenda escolar é fornecida diariamente durante o intervalo maior de cada período letivo e depois das atividades letivas;
- A execução do Programa de Merenda Escolar decorre ao longo do ano letivo, sendo suspenso durante as pausas pedagógicas e as férias;
- A merenda escolar pode ser distribuída mais do que uma vez. (ANGOLA, 2013, art. 8.º).

O Capítulo III do referido Decreto versa sobre as competências dos órgãos que fazem parte da estrutura da política de merenda escolar do país, que são:

- Departamento Ministerial da Educação; Departamento Ministerial da Saúde;
- Departamento Ministerial do Comércio; Departamento Ministerial da Agricultura;
- Comissão Nacional da Luta Contra a Pobreza; Governos Provinciais;
- Administrações Municipais (ANGOLA, 2013).

Já o financiamento do Programa de Merenda Escolar é de responsabilidade do “Executivo, através do Orçamento Geral do Estado”. Ademais, “podem ser estabelecidas parcerias públicas ou privadas para a implementação do Programa de Merenda Escolar” (ANGOLA, 2013).

Para acompanhamento do Programa, existem duas Comissões: Comissão Nacional de Luta contra a Pobreza e Comissão de Pais e Encarregados de Educação que têm as seguintes competências. À Comissão Nacional de Luta contra a Pobreza, compete, por exemplo, a nível local, elaborar as orientações metodológicas sobre a execução do Programa

de Merenda Escolar. À Comissão de Pais e Encarregados de Educação, compete, por exemplo, acompanhar a distribuição da merenda escolar.

3.5. A implementação do Programa de Merenda Escolar

Com base no referencial do ciclo da política pública, depois de formulada a política, vem a fase de implementação que consiste na execução ou implementação propriamente dita. Conforme Parente, Rus Perez e Mattos (2011, p. 21),

Na fase de implementação da política, identificamos dimensões e condições importantes relativas ao momento em que a política entra em ação, ou seja, ao momento em que os programas e projetos são implantados. A primeira dimensão sobre a implementação trata das relações entre o desenho ou a formulação da política, de um lado, e os formatos que os programas adquiriram de outro.

Com base nisso, é importante registrar que concebemos a formulação da política como um processo de reformulação, inclusive durante sua implementação. O regulamento do Programa de Merenda Escolar foi aprovado em 2013 e, até 2022, conforme apresentamos, outros documentos normativos e diretrizes fizeram menção à merenda escolar como direito no ensino primário. Com isso, o próprio processo de implementação pode sofrer alterações ao longo do tempo. Segundo Parente (2018):

[...] analisar a implementação de um determinado programa [...] no âmbito de determinado ente federativo ou de uma escola requer identificar não apenas os objetivos da política inicialmente formulados (incluindo-se meios e instrumentos), como também identificar os principais atores envolvidos nesse processo e as relações estabelecidas entre eles, incluindo os recursos de que dispõem (parte ou não da política) para atingir os objetivos esperados e/ou reformulados. (PARENTE, 2018, p. 426).

Também discordamos de

[...] afirmações que julgam o sucesso de uma política apenas por seu desenho ou por seus objetivos inicialmente delimitados. Há muitas variáveis que interferem na boa implementação de uma política pública, para além do que seus formuladores podem prever. (PARENTE, 2018, p. 427).

Os dados sobre a implementação do Programa de Merenda Escolar em Angola foram obtidos por meio de: trabalhos acadêmicos que desenvolveram pesquisas de campo e que apresentam informações sobre a sua implementação; notícias de jornais; conversa informal com gestor do programa em um município angolano, a fim de compreender os aspectos legais de sua operacionalização.

3.5.1. A instabilidade e a seletividade da política

A merenda escolar é um programa criado pelo Governo angolano com caráter universal no ensino primário, porém a instabilidade econômica global e as consequências da guerra civil impactaram na estabilidade da política, ou seja, na dificuldade de universalização da oferta e na necessidade de criar mecanismos de seletividade e de priorização.

Apesar do maior interesse do Estado em tornar uma realidade o fornecimento da merenda escolar em todas as escolas de ensino primário de Angola, ainda se verifica atualmente a existência de escolas que não estão abrangidas pela merenda escolar.

Dados do Relatório de Monitorização sobre Educação para Todos de 2014, mostram que 79% das crianças têm acesso ao Ensino Primário e 48% beneficiam-se de merenda escolar²⁰.

De acordo com a tese de Hossi (2018, p. 83), intitulada “Políticas públicas do Estado angolano: um mapeamento do programa de merenda escolar nas regiões de Luanda e Huambo (2008-2014)”:

Como politicamente passou a existir uma fonte orientadora, o combate à fome e a pobreza, passa a ser uma das ações reais, ou seja, uma política pública que o Governo de Angola, nesse contexto, dá grande importância e atualidade. Procura contemplar as crianças que constituem uma categoria social, não só pelo fato de serem "menores de idade", como por serem um grupo dos mais vulneráveis na sociedade. O tratamento jurídico para o Programa da Merenda Escolar como política pública, procura justar sua aplicabilidade mecanismos adequados para a cobertura igual e contínua a todo o território nacional, uma vez que se tornou uma obrigação do Estado ao colocar na agenda a necessidade desta franja.

A respeito da província de Huambo, o autor menciona o relato de um diretor municipal de educação. O programa estava inicialmente em quinze escolas e depois reduziu seu atendimento para três: “E se existem duas escolas (A e B) e se na A existir merenda, os alunos saem da escola B e matriculam-se na escola A. As mães enviam os irmãos para a escola que oferece merenda” (HOSSI, 2018).

De acordo com Hossi (2018, p. 76),

[...] como os recursos são escassos em relação à demanda e foi o que se registou, não houve dinheiro suficiente para fazer cobertura do programa, escolheram-se grupos para implementar a merenda escolar onde havia mais carência, mais necessidades alimentares [...].

Na Dissertação de Muvuma (2021, p. 36), sobre a Distribuição da Merenda e o Abandono escolar na província de Luanda, com dados de 2014 a 2019, apesar de mostrar que

²⁰ Informações disponíveis em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231722> Acesso em: 19 jul. 2022.

a merenda escolar contribui positivamente para a diminuição do abandono escolar, também se confirma a instabilidade da oferta:

As situações de abandono escolar de forma precoce infelizmente ainda são bastante frequentes em Angola. São muitas as crianças em idade escolar que frequentam as ruas da capital por diversas razões e uma delas é a procura de vias alternativas para o auto-sustento. Daí a necessidade de garantir a distribuição da merenda escolar em todas escolas públicas. Acredita-se que se assim o fizerem o número de crianças que abandonam a escola fosse mais reduzido conforme afirmam muitos órgãos competentes de Angola.

Essa situação de instabilidade e seletividade foi confirmada numa conversa informal com o gestor de um município de Angola. Segundo ele, o Programa de Merenda Escolar está submetido à capacidade orçamentária, varia ano a ano e tem-se mostrado irregular desde o decreto de 2013. A merenda é feita e distribuída por empresa privada que ganhar o concurso público²¹ convocado e feito pelas Administrações Municipais e, em alguns casos, pelas direções municipais da educação, no qual concorrem várias empresas privadas, em função da verba disponível no pacote do Orçamento geral do Estado, precedido mensalmente em cada administração municipal, que serve para a distribuição de merenda escolar para um número determinado de escolas e alunos no município com base nas necessidades e no contexto da mesma localidade. Normalmente ganha o concurso a empresa que apresentar melhor proposta de merenda escolar com preços mais em conta para um determinado número de alunos durante um determinado tempo, isto é, depois de uma avaliação também documental e das infraestruturas físicas e recursos humanos da referida empresa.

Passados alguns anos de sua implementação, informações de fontes jornalísticas mostram que, além das crises econômicas, a pandemia de Covid-19 afetou ainda mais a oferta de merenda nas escolas: “Até a sua suspensão em 2020, o programa de merenda escolar beneficiava perto de cem mil crianças na Huíla, de um universo de 777 mil e 873 alunos matriculados da iniciação ao II ciclo”²².

Segundo a reportagem, o Programa Alimentar Mundial voltou a apoiar o país:

O Programa Alimentar Mundial (PAM) está, há dois meses, a trabalhar num programa de revitalização da merenda escolar a ser implementado em alguns municípios das províncias do Sul de Angola, com uma alimentação baseada em produtos locais.

²¹ Nesse caso, o “concurso público” de Angola é similar à licitação no Brasil.

²² Disponível em: <https://www.dev.angop.ao/noticias/educacao/pam-trabalha-na-revitalizacao-da-merenda-escolar/> Acesso em: 30 nov. 2022.

Adicionalmente, outra reportagem publicada em janeiro de 2022²³, mostra ações atuais para romper com a falta de merenda escolar:

"Queremos contribuir para minimizar a situação que as escolas públicas enfrentam, com realce para a falta de merenda escolar", a todas as crianças no país", salientou Candundo, na cerimónia de lançamento do programa, testemunhada pela ministra da Educação, Luísa Grilo.

Desse modo, tanto Hossi e Muvuma como reportagens atuais, mostram-nos a instabilidade da política de merenda escolar, que, ao longo do tempo, sofreu interrupções e que até ao momento atual não atingiu ainda todas as escolas de ensino primário de Angola.

3.6. Avaliação da política: resultados e impactos do Programa de Merenda Escolar

Depois da implementação da política pública vem a fase de avaliação da política pública. De acordo com Secchi, Coelho e Pires (2020, p. 79)

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento chave para a produção de feedback sobre as fases antecedentes.

Qualquer política implementada, depois de algum tempo, requer uma avaliação. Desse modo, a avaliação ajuda a definir a necessidade ou não da continuidade da referida política pública.

Nesta Dissertação, tendo como referência outros estudos e dados oficiais, interessa destacar alguns elementos que apontam que o Programa de Merenda Escolar tem atuado para reduzir a fome e a insegurança alimentar, problemas públicos que, inclusive, causam o abandono e o insucesso escolar em Angola.

3.6.1. O programa e sua relação com o sucesso escolar

Conforme se sabe, as dificuldades atravessadas pelas famílias devido seu baixo rendimento econômico tem contribuído para que muitas crianças tenham um índice de aproveitamento muito baixo, alguns chegando a ponto de abandonar a escola e reprovarem. Associado a isso, temos o caso da fome e das doenças que surgem como os principais fatores decorrentes desta situação. Em vista da situação econômica e financeira que o mundo

²³ Disponível em: <https://www.jornaldeangola.ao/ao/noticias/merenda-escolar-custa-tres-milhoes-de-kwanzas/>
Acesso em: 30 nov. 2022.

atravessa, Angola está claramente na mesma situação, o que tem feito com que a política de merenda escolar não tenha cobertura total de todas as crianças em condições de vulnerabilidade nutricional nas escolas do ensino primário (SAMUEL, 2011).

Daí pensarmos que a implementação do Programa de Merenda Escolar no ensino primário em Angola pode ajudar a minimizar os efeitos negativos nos casos das famílias mais pobres, evitando assim o maior índice de desistências, reprovações e insucesso escolar dos alunos matriculados no ensino primário.

A pobreza em Angola é considerada como um flagelo nacional e aparece associada ao desemprego, exclusão social, ao insucesso escolar e a destruição das crianças, manifestações estas que acabam por ser produto da ruptura dos elos sociais fundamentais. (CANGUE, 2020, p. 170).

De acordo com o estudo de Muvuma (2021, p. 51), há uma relação direta entre merenda escolar e sucesso escolar:

Fica bastante claro que tanto na Escola N.º 2030 como na Escola N.º 2034, nos anos em que não houve merenda escolar, o número de reprovados e de desistentes aumentou significativamente, mantendo-se baixo nos anos em que houve merenda escolar. A análise dos dados recolhidos mostra claramente que existe uma relação directa, nestas escolas, entre merenda escolar e maior frequência escolar e sucesso escolar.

Em seu estudo, a autora conclui que

Para Angola o programa merenda escolar serve de uma mais-valia para as crianças de zonas de elevada pobreza a merenda serve de auxílio nutricional e contribui para a retenção dos alunos na escola. O governo tendo conhecimento desta realidade empenhou esforços para que esta ferramenta chegasse nas escolas de zonas carenciadas. Os dados recolhidos sobre o abandono nas duas escolas mostram claramente que nos anos em que houve interrupção da merenda escolar os números de evasão são sempre superiores comparados aos anos com distribuição de merenda escolar. (MUVUMA, 2021, p. 59)

No trabalho desenvolvido pelas autoras Martins e Ferreira (2019), são apresentados alguns relatos de experiências de certos professores em relação à merenda escolar no ensino primário em Angola. São professores que participaram no II Seminário Internacional de Educação do Projeto + Angola e que descreveram relatos históricos da guerra civil no período de 1975 a 2002, destacando os profundos impactos sociais em algumas regiões do país, como: fragmentação da estrutura familiar, dificuldade de produção local de alimentos e de abastecimento; ausência de empregos e/ ou meios de geração de renda. Nota-se que tais fatores foram colocados pelos grupos de professores como importantes no desenvolvimento da criança no ambiente escolar, essencialmente, na rede pública, sendo comum na altura ser citado que um aluno com "fome" não aprende.

Segundo Martins e Ferreira (2019, p. 12):

Essa percepção, da carência nutricional das crianças em regiões menos privilegiadas, foi relatada em outros momentos em expressões como: "há baixo peso", "às vezes as crianças ficam apáticas, sonolentas", "existem crianças que vão para escola pública somente para comer, pois em casa não se alimentam". Esse último comentário não reflete o todo, considerando que a maior parte das escolas públicas não oferece alimentação [...].

Ainda de acordo com Martins e Ferreira (2019, p. 13):

Os professores discutiram sobre a necessidade da implementação de uma política baseada em critérios e prioridades, sendo, primeiramente, dirigido às áreas mais vulneráveis e de maior incidência de insegurança alimentar ou as mais distantes dos centros urbanos e/ ou condições agrícolas deficientes.

Não só o Governo, mas também os próprios professores, os parceiros do Estado como as igrejas e instituições de ensino superior estão preocupados com a resolução da fome, da insegurança alimentar e das questões relacionadas à merenda escolar.

3.6.2. O programa e o desenvolvimento de hábitos alimentares

A política de merenda escolar não se refere apenas às estruturas físicas para a confeção e distribuição da merenda escolar mas também com os elementos nutricionais e energéticos que os alunos devem consumir para a sua estabilidade alimentar durante as atividades escolares e extraescolares, para que possam desta forma cumprir com os objetivos traçados no âmbito do referido programa, que se resume em reduzir o insucesso escolar, aumentar as taxas de retenção na escola, contribuir para o bem-estar, crescimento e desenvolvimento do aluno do ensino primário.

Apesar de várias dificuldades no fornecimento de merenda escolar para os alunos do ensino primário em Angola por parte do Governo, é possível destacar alguns passos dados inerentes a esta situação. Conforme Martins e Ferreira (2019, p. 11):

[...] os programas de alimentação escolar não somente assistem ao desenvolvimento biopsicossocial da criança, reduzindo a evasão escolar e privilegiando o aprendizado, como também, auxilia na formação de hábitos alimentares saudáveis e promoção do desenvolvimento social, pela compra dos produtos locais.

Isto demonstra que a política de merenda escolar contribui para a formação de hábitos alimentares saudáveis e específicos de cada região do país.

É importante que o Estado preste mais atenção às regiões ou localidades mais carenciadas onde os alunos de ensino primário necessitam de fato de merenda escolar por motivos de maior dificuldade de acesso a produtos alimentares. Em alguns casos, estas localidades são as que se encontram com poucas condições agrícolas, as regiões vulneráveis e

mais distantes de centros urbanos, que devem merecer um tratamento prioritário no fornecimento e distribuição de merenda escolar no ensino primário, a fim de minimizar a situação de fome e malnutrição nos alunos do ensino primário destas regiões, o que, conseqüentemente, contribui para a manutenção dos alunos nas escolas, para o aumento do sucesso escolar e do índice de aprovação em cada ano letivo.

3.6.3. O Programa e o desenvolvimento socioeconômico local

A oferta de merenda escolar, para além dos benefícios nutricionais e educacionais, pode contribuir para o desenvolvimento socioeconômico da localidade onde se fornece a merenda escolar, já que valoriza mais o trabalho dos camponeses, visto que com as condições criadas e com a produção local suficiente os valores alocados para o Programa de Merenda Escolar ficam na mesma localidade. Além disso, facilita a adaptação alimentar por parte dos alunos que não verão produtos estranhos no momento da alimentação.

Em paralelo a estas situações apresentamos a questão do emprego local que este programa traz para os cidadãos de um modo geral. Assim, não são só as crianças do ensino primário beneficiadas, mas também outras pessoas singulares e coletivas ganham com a implementação deste programa.

3.6.4. O futuro do Programa de Merenda Escolar

São várias situações que contribuem para a existência de famílias em condições de pobreza, entre elas o longo período de colonização portuguesa, onde os Angolanos eram considerados como escravos no seu próprio país, não tinham direito à educação nem formação profissional; o angolano era considerado praticamente como mercadoria, vendido e trocado a qualquer preço na altura. Temos também o longo período de guerra civil (1975 a 2002), o que levou à desestruturação das famílias que tiveram que abandonar seus lugares de conforto para irem a outras regiões à procura de maior estabilidade e segurança, deixando para trás suas riquezas de todas as espécies.

Para Cangue (2020, p. 170):

A péssima gestão por parte de diversas instituições públicas em Angola, onde maior parte da população é pobre, impede que as políticas públicas funcionem para a criação de oportunidades sociais, no que tange à educação, à saúde, à reforma agrária, ao emprego, às redes de segurança social, aos transportes públicos, à consolidação do empresariado nacional, que ajudariam no fomento ao emprego, entre outros, perdendo de vista a prioridade de desenvolver os recursos humanos que

garantem a ampliação de habilidades profissionais para melhoria da qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico.

Quando a gestão de uma instituição pública não é das mais exemplares, contribui para o não cumprimento efetivo e de qualidade de suas atribuições. Todas as instituições públicas devem cumprir cabalmente e com toda qualidade necessária com a missão das quais foram designadas na sua criação, para que haja maior competência na execução de suas tarefas, o que, conseqüentemente, repercute na satisfação dos cidadãos e no desenvolvimento local, contribuindo direta ou indiretamente para a estabilidade socioeconômica da sociedade e das famílias independentemente do tipo de instituição pública em referência.

É importante destacar que a política de merenda escolar está relacionada à consecução (ou não) de outras políticas públicas. Segundo Cangue (2020), no ano de 2020, as capitais das 18 províncias que compõem Angola, não possuíam água potável canalizada e corrente nem possuíam distribuição e fornecimento de energia elétrica durante 24 horas seguidas e ininterruptas. O autor ainda salienta que a pobreza priva as pessoas de usufruírem de algumas dimensões do bem-estar de um indivíduo dentro de uma determinada sociedade, como, por exemplo, o acesso a melhores serviços de saúde, trabalho, formação de excelência, habitação condigna, alimentação nutritiva das crianças, oportunidade para escolher uma profissão, o saneamento básico entre outros. Infelizmente, a ausência ou limitações nestes serviços têm um grande impacto nos alunos de famílias pobres e, conseqüentemente, contribuem para o fraco aproveitamento, desistências e reprovações dos mesmos alunos.

O trabalho de Cangue (2020) é muito pertinente visto que traz várias abordagens interessantes para o complemento e entendimento da nossa temática: as condições da maioria das famílias angolanas, a situação da colonização, guerra civil, o mal funcionamento de algumas instituições públicas, a pobreza em Angola, as desigualdades sociais, o papel do governo na promoção de políticas sociais e educação inclusiva. Tudo isso se relaciona à merenda escolar de forma direta ou indireta, já que, como política pública educacional, sofre influência de outras políticas (ou a ausência delas).

O governo determina as orientações das políticas que podem eliminar ou corrigir desigualdades sociais e promover a inclusão social e escolar, além de garantir o desenvolvimento pleno de uma nação una e indivisível (GANGUE, 2020, p. 174).

São necessários mais estudos e propostas para o governo de Angola, para que o Programa de Merenda Escolar ocorra de uma forma efetiva e atinja todas as escolas públicas do ensino primário em Angola, diminuindo desta forma os índices de absentismo escolar, reprovações, baixo rendimento, má nutrição, entre outras questões interligadas.

Em 2022, aconteceram novas eleições em Angola. No Programa de governo 2022-2027, o lema foi “Melhorar o que está bem e corrigir o que está mal”. Na área da educação e ensino informa o seguinte:

a) Com vista a aumentar a qualidade do ensino no nosso País, está em curso o Programa Nacional de Formação e de Gestão Docente que visa assegurar que as funções de docentes na educação pré-escolar, no ensino primário e em cada disciplina do I e II ciclos do ensino secundário sejam garantidas, em cada província, por professores devidamente qualificados. Por outro lado, com vista a garantir um maior acesso à educação, foram admitidos, desde 2018, cerca de 20.109 professores. Durante este período, registou-se o ingresso de 7.536.694 alunos no ensino primário e secundário, perfazendo atualmente, um total de 11.278.740 alunos matriculados neste subsistema de ensino. Em termos de infraestruturas, o número de salas do I e II Ciclo de Ensino Secundário aumentou, respectivamente, de 35.645 e 10.857 salas existentes, em 2017, para 41.259 e 16.069 salas em 2021 (MPLA, 2022).

O programa de Governo ainda anunciou que:

Enquanto não for possível generalizar a existência de escolas públicas com a qualidade requerida, estamos a organizar em todo o País um conjunto de escolas que sirvam de modelo relativamente ao que aspiramos para todos no futuro. Por esta razão, foi criado em Janeiro de 2021, o Projeto das Escolas de Referência. Estas escolas devem servir de modelo para a promoção das melhores práticas pedagógicas e de gestão escolar, e devem ser vistas como as sementes que estão a ser lançadas agora, para que tenham bons resultados no futuro (MPLA, 2022).

É importante que o governo Angolano continue a promover o Programa de Merenda Escolar, por meio de financiamento, quer por via de orçamento geral do Estado como por meio de parcerias com outras entidades não-governamentais tanto nacionais ou internacionais. A pobreza e a fome em Angola ainda não estão resolvidas, assim como a garantia do acesso à educação a todos. Existem famílias vivendo na base da pobreza, de tal modo que as crianças pertencentes a essas famílias precisam ir à escola e sentem a necessidade de alimentos, inclusive para que possam ter seu direito de aprendizagem garantido.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo analisar a configuração do Programa de Merenda Escolar implementado a partir de 2013, considerando o ciclo da política pública, ou seja, a agenda, a formulação, a implementação da política e a avaliação da política.

O referido trabalho permitiu sistematizar informações sobre a constituição do sistema de ensino de Angola, compreendendo a relevância da política de merenda escolar em implementação no país, descrevendo os antecedentes de sua formulação, bem como os aspectos normativos-legais que orientam a oferta da merenda escolar no ensino primário em Angola, além de conhecer a merenda escolar em outros países, em especial, no Brasil.

Acreditamos que este trabalho traz contribuições para fortalecer a política em vigor. A merenda escolar é um importante meio que permite a distribuição de alimentos na escola durante o período letivo. Por sua vez, joga uma grande importância para a manutenção dos alunos na escola, melhoria no seu desempenho e sucesso escolar, para além de contribuir para a saúde alimentar dos alunos de um modo geral.

Em virtude da situação social e econômica que o país vive, outra vantagem da política da merenda escolar é que privilegia os produtos locais, contribuindo para o fortalecimento da economia local principalmente para os agricultores e empreendedores locais e ajudando na redução da pobreza.

Por esses motivos, é necessário o aumento das fontes de receitas para custear as despesas com a merenda escolar para que seja universal no ensino primário e, inclusive, possa atingir estudantes de outras etapas.

De acordo com Freire (2011, p.70):

Há uma relação entre a alegria necessária à atividade educativa e a esperança. A esperança de que professores e alunos juntos possam aprender, ensinar, inquietar-nos, produzir e juntos igualmente resistir aos obstáculos a nossa alegria. Na verdade, do ponto de vista da natureza humana, a esperança não é algo que a ela se justaponha. A esperança faz parte da natureza humana.

Como referido ao longo do texto, o Programa de Merenda Escolar em Angola foi impulsionado por instituições internacionais e, nesse contexto, o Brasil foi uma referência muito importante, dado o histórico e a abrangência universal do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

É sabido que a esperança faz parte da natureza humana. Por isso, temos a esperança de que o Governo, com investimentos específicos, por meio de suas várias políticas públicas, contando com a participação de diferentes atores da sociedade, do âmbito educacional assim

como de outros setores sociais possam melhorar sua ação e obter bons resultados para a qualidade de vida dos cidadãos e, especificamente, das crianças em idade escolar obrigatória. É preciso transformar e desenvolver os países em vias de desenvolvimento, mas para tal acima de tudo é preciso investimento na educação, pois esta é a base do alavancar de uma sociedade.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Rovênia. **Merenda pode ser um subsídio ao ensino das demais disciplinas**. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/19245-merenda-pode-ser-um-subsidio-ao-ensino-das-demaiss-disciplinas> Acesso em: 29 nov 2021.

ANDRÉ, Inocente Coronel Muendo. **Desafios para o ensino primário em Angola a partir do depoimento de professores da rede pública**. 204 f. Dissertação (Mestrado em Educação: Psicologia da Educação) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação: Psicologia da Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

ANGOLA. Constituição (2010). **Constituição da República de Angola**. Luanda: Imprensa Nacional - E. P. 2011.

ANGOLA. **Decreto Executivo n. 131**, de 3 de novembro de 2006. Regulamento da Direcção Nacional de Acção Social Escolar.

ANGOLA, Luanda. **Lei n. 17**, de 7 de Outubro de 2016. Lei de Bases do Sistema de Educação e Ensino, estabelece os princípios e as bases gerais do Sistema de Educação e Ensino.

ANGOLA, Luanda. **Lei n. 138**, de 24 de setembro de 2013. Lei de Regulamento da Merenda Escolar.

ANGOLA. **Programa do Partido MPLA**. Luanda, 2003.

ANGOLA. **Programa de Governo do MPLA para o período de 2012-2017**. Luanda, 2012

ANGOLA. **Programa de Governo do MPLA para o período de 2017-2022**. Luanda, 2017

ANGOLA. **Programa de Governo do MPLA para o período de 2022-2027**. Luanda, 2022.

ANGOLA. **Plano de Desenvolvimento Nacional 2018-2022**. Luanda, 2018.

ARAÚJO, Paulo Jeferson Pilar. Algumas considerações sobre línguas africanas e políticas linguísticas em Angola. **Sociodialeto**, Campo Grande, v. 5, n. 13, p. 161-177, 2014.

BÍBLIA, A. T. 1, Crônica. IN BIBLIA. Português. Sagrada Bíblia: Antigo e Novo Testamento. Tradução de João Ferreira de Almeida. São Paulo: Mundo Cristão; Barueri, SP: Sociedade Bíblica do Brasil, 2007. 1504, p. p. 405.

BRASIL. **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Lei n. 11.947**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola [...]. Informações em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Acesso em: 22 jul. 2022.

BRASIL. **Resolução nº 26**, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito PNAE. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 2013.

CANGUE, Justino. Exclusão social e pobreza na qualidade de ensino: estudo de caso no ensino primário em Angola. **REPI – Revista Educação, Pesquisa e Inclusão**, Boa Vista, v. 1, p. 169-182, 2020.

CELLARD, André *et al.* A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 295-316.

COSTA, Mário Graça; CAMPOS, Maria Aparecida Santos e. A educação em Angola no século xv ao século xxi: um olhar pela organização, desenvolvimento e perspectiva do sector. **RECIMA21-Revista Científica Multidisciplinar**, v. 3, n. 6, p. 1-27, 2022.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Política pública: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

FALEIROS, Vicente de Paula. **O que é política Social**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FRANCISCO, Roberto Gonçalves. **O Direito à educação básica em Angola: desafios e problemas à luz do direito internacional dos direitos humanos**. 2013. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas/Direitos Humanos) - Universidade Federal da Paraíba, Paraíba. 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**, São Paulo, Paz e Terra, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. São Paulo: Campus, 2013.

HOSSI, José Amaro. **Políticas públicas do Estado angolano: um mapeamento do programa de merenda escolar nas regiões de Luanda e Huambo (2008 - 2014)**. 2018. 126 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

NGULUVE, Alberto. Kapitango. **Política Educacional Angolana (1976-2005): organização, desenvolvimento e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação de São Paulo. 2006.

LIBERATO, Ermelinda. Avanços e retrocessos da educação em Angola. **Revista Brasileira de Educação**, v. 19 n.59. out.-dez. p. 1003-1031. 2014.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MARTINS, Bruna Bittar; FERREIRA, Maria Clemência Pinheiro de Lima. **A Oficina de incentivo à educação alimentar no ambiente escolar: Uma experiência em Angola**. In: II Seminário internacional de educação o projeto eduka + Angola. 2019, Bié. [...] Goiás: Centro Universitário de Anápolis-UniEvangélica, 2019.p. 9-16.

MARTINS, Clélia. **O que é política educacional**. 2ª. Edição São Paulo, Editora Brasiliense. 1994. (Coleção Primeiros Passos 282)

MUVUMA, Alice Sakuema. **A distribuição da merenda e o abandono escolar**: estudo de caso em escolas do primeiro ciclo da comuna dos Ramiros, município de Belas, província de Luanda. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração de Lisboa, 2021.

NASCIMENTO, Sueli do. Reflexões sobre a intersectorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade**, p. 95-120, 2010.

OLIVEIRA, Maria João Silva; SILVA, Margarida; SANTOS, Alina. O ensino primário público em Angola: requisitos mínimos para uma educação de qualidade. **Desenvolvimento e Sociedade**, v. 4, n. 6, p. 53-70, 2019.

PAIVA, Miguel Frederico Cavazzini Botha de. **O acesso e a qualidade do ensino primário público em Angola (2002-2012)**: estudo de caso das províncias de Benguela, Huambo, Bié e Moxico. 2016. Tese (Doutorado em Estudos do Desenvolvimento). Universidade de Lisboa (Portugal). 2016.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Políticas de educação integral em tempo integral à luz da análise do ciclo da política pública. **Educação & Realidade**, v. 43, p. 415-434, 2018.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós; RUS PEREZ, José Roberto; MATTOS, Maria José Viana Marinho de. Avaliação, Monitoramento e Controle Social: contribuição à pesquisa e à política educacional. In: PARENTE, Cláudia da Mota Darós Parente; PARENTE, Juliano Mota. **Avaliação, Política e Gestão da Educação**. São Cristóvão, SE, 2012. p. 15-31.

PAXE, Isac Pedro Vieira. **Políticas Educacionais em Angola**: desafios do Direito à educação. 2014. 70 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2014.

PINTO, João Nuno da Silva. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional em Angola**. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2008.

PINTO, João Nuno da Silva. **Direito à Alimentação e Segurança Alimentar e Nutricional nos Países da CPLP** - Diagnóstico de Base. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Roma, 2013.

PONSO, Leticia Cao. O português no contexto multilíngue de Angola. **Confluência**, p. 147-162, 2008.

SAMUEL, Abílio. **O impacto da merenda escolar na inserção, retenção e sucesso escolar dos alunos do ensino primário em Angola**. In: COOPEDU— Congresso Portugal e os PALOP Cooperação na Área da Educação. 2011. p. 147-158.

SAVIANI, Dermeval. **Da LDB (1996) ao novo PNE (2014-2024)**: por uma outra política educacional. Autores Associados, 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas** –Campinas, Sp. Autores assinados, 2014.- (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo)

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Análise de políticas públicas: conceitos, casos práticos, questões de concurso**. Cengage Learning, 2020.

SERROTE, Wilton Pedro. Política econômica de Angola: uma análise das transformações observadas na economia angolana no tempo da guerra ao tempo da paz. **Dados de África (S)**, v. 1, n. 1, p. 50-63, 2020.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf> Acesso em: 14 nov. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20 – 45, 2006.

TAVARES, Segunda Eduardo Tomás. **Desenvolvimento Socioeconômico de Angola: Gargalos e Oportunidades**. 2013 (Dissertação de Mestrado em Economia) - Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo. 2013.

ZANCUL, Mariana de Souza; OLIVEIRA, Jose Eduardo Dutra. Considerações sobre ações atuais de educação alimentar e nutricional para adolescentes. **Revistas Alimentos e Nutrição**, Araraquara, v. 18, n.2, 2007.