

## **Análise das (in)definições normativas sobre o trabalho das merendeiras no Programa Nacional de Alimentação Escolar**

*Analysis of the normative (un)definitions regarding the work of school cooks in the National School Feeding Program*

Erick Cardoso da Rosa<sup>1\*</sup>, Patricia Maria de Oliveira Machado<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Núcleo de Extensão e Pesquisa em Avaliação em Saúde (NEPAS), Departamento de Saúde Pública, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Santa Catarina, Brasil.

\*Autor para correspondência: erickdarosa2@gmail.com

### **RESUMO**

As merendeiras do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) são responsáveis pela operacionalização das refeições nas escolas públicas brasileiras. Suas atribuições são orientadas por diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculadas ao Ministério da Educação, e por normativas do Ministério da Saúde sobre serviços de alimentação e promoção da alimentação saudável. Este estudo teve como objetivo analisar documentos da gestão federal do PNAE que abordam as merendeiras, com foco na identificação de competências profissionais e lacunas legislativas. Foram examinadas oito publicações com força normativa, datadas entre 2004 e 2023, incluindo resoluções, leis e decretos que mencionam, direta ou indiretamente, a atuação dessas profissionais. A análise revelou que os documentos enfatizam aspectos como higiene e segurança sanitária, capacitação, organização do serviço, atuação pedagógica, promoção da alimentação saudável e integração com a comunidade escolar. Embora a inserção das merendeiras na equipe escolar e a dimensão afetiva do seu trabalho sejam mencionadas, esses temas são pouco desenvolvidos. Constatou-se, ainda, a ausência de diretrizes claras para viabilizar a implementação de diversas atribuições previstas, especialmente em relação à dimensão pedagógica envolvida na prática laboral.

**Palavras-chave:** alimentação escolar; merendeiras; análise documental.

## ABSTRACT

The school food service workers of the National School Feeding Program (PNAE) are responsible for the operationalization of meals in Brazilian public schools. Their duties are guided by directives from the National Fund for Educational Development (FNDE), under the Ministry of Education, and by regulations from the Ministry of Health concerning food service operations and healthy eating promotion. This study aimed to analyze PNAE's management documents that address the role of school food service workers, focusing on the identification of professional competencies and normative gaps. Eight normative publications dated between 2004 and 2023 were examined, including standards, laws and decrees that mention directly or indirectly the work of these professionals. The analysis revealed that the documents emphasize aspects such as hygiene and food safety, professional training, service organization, pedagogical involvement, healthy eating promotion, and integration with the school community. Although the inclusion of school food service workers in the school's school team and the affective dimension of their work are mentioned, these topics are underexplored. The study also identified a lack of clear guidelines to support the implementation of several prescribed responsibilities, particularly those related to the pedagogical dimension of their professional practice.

**Keywords:** school feeding; school food service workers; document analysis.

## 1 INTRODUÇÃO

Dentre os profissionais da educação que cumprem papel fundamental para o funcionamento do sistema público de ensino brasileiro, estão as merendeiras. Elas são as responsáveis por preparar e distribuir as refeições para os alunos e higienizar materiais e áreas físicas da cozinha e refeitório (Melgaço; Silva; Matos-de-Souza, 2023), além disso, compreendem dimensões educativas e afetivas que contribuem diretamente para a adesão e aceitabilidade à alimentação escolar (Castro *et al.*, 2024). O ato de merendar é popularmente conhecido no Brasil como o momento de pausa para o lanche no meio da manhã ou da tarde, de acordo com o modelo inicial da alimentação escolar, daí vem o nome “merendeira”: a que prepara a merenda (Tanajura; Freitas, 2012).

Kutz *et al.* (2020) afirmam que estas profissionais, fundamentalmente, transformam

legislações nacionais e cardápios municipais em saborosas refeições. Apesar disso, é frequente a sua invisibilização frente às definições normativas que regem a atuação, abrindo margens para a perpetuação da histórica desvalorização profissional, com condições de trabalho precárias (Melgaço; Silva; Matos-de-Souza, 2022). Para além da persistência de lacunas nas diretrizes postas nos documentos que legislam sobre o papel das merendeiras, a produção científica sobre o PNAE também tem explorado pouco o trabalho destas mulheres (Oliveira *et al.*, 2025), reforçando a necessidade de ampliar o olhar sobre essa categoria profissional.

Nesse contexto, o presente estudo se propõe a analisar de que forma os documentos normativos da gestão federal do PNAE reconhecem e orientam o ofício das merendeiras, considerando que esses materiais desempenham papel central na regulamentação e operacionalização do programa nos municípios. A análise dessas diretrizes pode revelar tanto as competências profissionais atribuídas a essas trabalhadoras quanto os silêncios e omissões que contribuem para a produção da sua subalternidade (Melgaço; Silva; Matos-de-Souza, 2023). Identificar tais lacunas é um passo primordial para o aprimoramento das políticas de alimentação escolar. Além disso, ao compreender os limites e potencialidades presentes nas legislações vigentes, a pesquisa pode subsidiar futuras formulações, mais críticas e coerentes com a realidade das cozinhas das escolas públicas brasileiras.

## 2 MATERIAIS E MÉTODOS

Foram selecionados, de forma intencional, oito documentos com força normativa, produzidos entre 2004 e 2023 pelo Ministério da Educação e Ministério da Saúde. A seleção seguiu os seguintes critérios: (i) estar relacionado à regulamentação da execução do PNAE; (ii) ter vigência no período presente; e (iii) conter, direta ou indiretamente, menções às merendeiras e suas atribuições. O corpus final de análise foi composto por leis, decretos, resoluções e portarias. Os documentos foram lidos na íntegra e analisados com base em uma leitura flutuante, seguida de extração sistemática das menções às atribuições, competências, responsabilidades ou orientações relativas à atuação das merendeiras. Dessa forma, buscou-se evidenciar de forma concisa como o papel das merendeiras é normativamente descrito, quais atribuições são oficialmente reconhecidas e quais dimensões permanecem pouco exploradas ou ausentes nas normativas.

### 3 RESULTADOS

A síntese dos dados extraídos dos documentos está apresentada a seguir, a partir de uma tabela descritiva que organiza os principais temas relacionados à atuação das merendeiras no âmbito do PNAE.

**Quadro 1. Síntese da abordagem dos documentos sobre o ofício das merendeiras**

DOCUMENTO DE REFERÊNCIA	FORMULADOR	O QUE DEFINE
<b>Resolução nº 216/ 2004</b> - Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação	Ministério da Saúde	Orienta a atuação de manipuladores que atuam em serviços de alimentação, com ênfase nos procedimentos de higiene e saúde, controle de temperatura e boas práticas de manipulação de alimentos.
<b>Portaria Interministerial nº 1.010/2006</b> - Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional	Ministério da Saúde	Introduz a possibilidade de atuação em dimensões pedagógicas relacionadas à promoção de hábitos alimentares saudáveis entre os estudantes, destacando a importância de receberem capacitação nesse sentido.
<b>Lei nº 11.947/2009</b> - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica	Ministério da Educação	Cita genericamente a necessidade de capacitação dos "manipuladores de alimentos", sem detalhar conteúdos ou competências específicas.
<b>Manual orientativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar</b>	Ministério da Educação	Incorpora dimensões educativas à formação das merendeiras e amplia o escopo de atuação para além da manipulação de alimentos, introduzindo conceitos relacionados à educação alimentar e nutricional, propondo a realização de capacitação temática, a integração com a equipe pedagógica e a participação em testes de aceitabilidade.
<b>Resolução FNDE nº 06/ 2020 e Resolução FNDE nº 20/ 2020</b> - Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE.	Ministério da Educação	Mantém a abordagem que reforça protocolos sanitários e a ênfase nas boas práticas de manipulação de alimentos, mas cita a possibilidade de atuação dos profissionais da educação nas atividades de educação alimentar e nutricional.
<b>Nota Técnica nº 2810740/2022/COSAN/CGPAE/DI RAE</b> - Educação Alimentar e Nutricional no PNAE: atores sociais e possibilidades de atuação	Ministério da Educação	Compreende o trabalho das merendeiras de forma mais ampla, definindo-as como atrizes sociais do PNAE e propondo a sua integração com a equipe escolar, além de sugerir a participação no projeto político pedagógico e a valorização do capital cultural e dos conhecimentos práticos dessas profissionais.
<b>Decreto nº 11.821/ 2023</b> - Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar	Ministério da Educação	Define as merendeiras como "membros ativos da comunidade escolar", propondo que sejam oferecidas ações de educação permanentes para a atuação voltada à educação alimentar e nutricional e incentiva a participação em atividades pedagógicas como oficinas culinárias e organização de hortas escolares.

Fonte: Elaborado pelo autor

### 4 DISCUSSÃO

Os achados da pesquisa revelam que os documentos não apreendem a complexidade da atuação das merendeiras e nem definem de forma clara diretrizes para o exercício da

função. Apesar da recorrência de tópicos relacionados à execução das boas práticas de manipulação de alimentos e ao caráter pedagógico da atuação dessas profissionais, nenhum dos documentos analisados abordou as condições de trabalho, como jornada de trabalho, remuneração e plano de carreira. Muitas merendeiras são terceirizadas ou contratadas precariamente, com salários baixos e carga horária prolongada (Castro *et al.*, 2024).

Embora a Lei nº 11.947/2009, mais importante marco legal em vigência, preveja a alimentação escolar como um direito social e estabeleça a obrigatoriedade de capacitação para os atores envolvidos na sua operacionalização, não especifica quais conhecimentos devem ser priorizados na formação das merendeiras. Essa lacuna parece ser parcialmente preenchida pelo Manual Orientativo para Formação de Manipuladores de Alimentos que atuam na alimentação escolar, lançado em 2014, que amplia o escopo de atuação ao incluir temas como EAN, participação no teste de aceitabilidade e apoio na promoção de hábitos saudáveis. No entanto, o próprio título do manual – que se refere às merendeiras como "manipuladoras de alimentos" – revela uma limitação conceitual que persiste mesmo em documentos mais recentes, como apontam Melgaço e Matos-de-Souza (2022) em sua análise crítica sobre a produção da subalternidade das merendeiras no contexto do PNAE.

A abordagem regional também inexistente. O PNAE prevê a aquisição de alimentos regionais e da agricultura familiar, mas as normativas não exploram como as merendeiras podem ser agentes de preservação da cultura alimentar local, nem orientam sobre a necessidade de capacitação para adaptações criativas nos cardápios, respeitando as preferências e hábitos regionais. Além disso, a presença dessas profissionais nos espaços de decisão escolar, como o projeto político pedagógico, é reconhecida, mas raramente aprofundada.

A Portaria Interministerial nº 1.010/2006 abre espaço para que as merendeiras sejam vistas como agentes educativas, embora não tenha explorado profundamente essa perspectiva. Com a Nota Técnica nº 2810740/2022 e o Decreto nº 11.821/2023 esse reconhecimento ganha força normativa. O decreto, em particular, define as merendeiras como "membros ativos da comunidade escolar", atribuindo-lhes funções que vão desde a participação em oficinas culinárias até a integração ao Conselho de Alimentação Escolar (CAE). A incorporação de uma dimensão pedagógica ao trabalho das merendeiras é um dos aspectos mais significativos deste decreto que, não apenas reconhece, mas incentiva sua atuação nas ações de EAN, aproximando os estudantes do processo de produção dos alimentos, no incentivo à alimentação saudável, atuando como mediadoras entre os nutricionistas e os alunos, e na participação no Projeto

Político-Pedagógico (PPP), contribuindo para a integração da alimentação ao currículo escolar.

Um aspecto interessante nos documentos analisados é a menção à dimensão afetiva do trabalho das merendeiras. O Decreto nº 11.821/2023 fala em "criação de vínculos e laços afetivos", reconhecendo que sua atuação vai para além do caráter técnico. Essa ideia é reforçada pela nota técnica de 2022, que menciona a importância de um "canal de diálogo" entre merendeiras, alunos e gestores. Essa abordagem é inovadora porque reconhece o saber experiencial das merendeiras, que muitas vezes conhecem as preferências e hábitos alimentares dos alunos melhor que qualquer outro profissional na escola, além de valorizar o seu papel na construção de hábitos alimentares saudáveis, não apenas pelo que servem, mas pelo modo como interagem com as crianças, como evidenciam Pinto *et al.* (2024) ao analisar percepções de merendeiras e estudantes sobre a alimentação escolar.

## 5 CONCLUSÃO

A partir da análise, identificou-se uma evolução normativa no reconhecimento das diferentes faces da atuação das merendeiras. De um olhar técnico e sanitário predominante, observa-se uma lenta, porém crescente, incorporação de dimensões educativas e relacionais envolvidas no seu trabalho. Ainda assim, persistem lacunas estruturais relacionadas à valorização do ofício, ao reconhecimento de suas funções sociais e à garantia de espaços formais de formação e participação no processo educativo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 17 jun. 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Manual orientativo para formação de manipuladores de alimentos que atuam na alimentação escolar. Centro Colaborador Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução CD/FNDE nº 06, de 8 de maio de 2020. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar. FNDE: Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução nº 20, de 02 de dezembro de 2020. Altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 8 de maio de 2020, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Nota Técnica nº 2810740/2022/COSAN/CGPAE/DIRAE - Educação Alimentar e Nutricional no PNAE: atores sociais e possibilidades de atuação. Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, Brasília, 2022.

BRASIL. Decreto nº 11.821, de 12 de dezembro de 2023. Dispõe sobre os princípios, os objetivos, os eixos estratégicos e as diretrizes que orientam as ações de promoção da alimentação adequada e saudável no ambiente escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução nº 216, de 15 de setembro de 2004. Dispõe sobre Regulamento Técnico de Boas Práticas para Serviços de Alimentação. Brasília, DF: MS/Anvisa, 2004

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Educação. Portaria Interministerial n.º 1.010, de 08 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Diário Oficial da União, 2006.

CASTRO, L. G. *et al.* “Cuidar no todo”: narrativas de merendeiras sobre alimentação e cuidado. **Comunicações**, v. 31, n. 31, p. 171-196, 2024.

KUTZ, N. A. *et al.* Percepção das merendeiras de Carapicuíba-São Paulo, Brasil, sobre aspectos da sua atuação profissional. **New Trends in Qualitative Research**, v. 3, p. 479-490, 2020.

MELGAÇO, M. B.; MATOS-DE-SOUZA, R. Produzindo a subalternidade: as merendeiras nos documentos e iniciativas da gestão federal do PNAE. **Educação em Revista**, v. 38, p. e34023, 2022.

MELGAÇO, M. B.; SILVA, L. F.; MATOS-DE-SOUZA, R.. Hoje tem galinhada: o papel das merendeiras na promoção do Direito Humano à Alimentação Adequada. **Educação e Pesquisa**, v. 49, p. e260167, 2023.

OLIVEIRA, I. G.; MARTINS, K. A. Alimentação escolar no discurso de manipuladoras de alimentos de escolas públicas brasileiras. **Revista Multidisciplinar do Nordeste Mineiro**, v. 8, n. 1, p. 1-22, 2025.

PINTO, R, I. *et al.* Percepções de escolares e merendeiras sobre alimentação escolar: uma análise por grupos focais. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, v. 34, p. e34017, 2024.

TANAJURA, I. M. P. C.; FREITAS, M. C. S. O relevante trabalho das merendeiras escolares de escolas públicas de Salvador, Bahia. **Revista Baiana de Saúde Pública**, v. 36, n. 4, p. 919-919, 2012.