

UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA – UNIARA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
MEIO AMBIENTE

FERNANDO HENRIQUE DONIZETI PAGANELLI

**REDE INTEGRADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA
UFSCAR: O RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

ARARAQUARA – SP

2026

FERNANDO HENRIQUE DONIZETI PAGANELLI

**REDE INTEGRADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL DA
UFSCAR: O RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO COMO POLÍTICA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Exame de Defesa do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, da Universidade de Araraquara (UNIARA), como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Área de concentração: Políticas públicas e Desenvolvimento

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

ARARAQUARA – SP

2026

Dedico este trabalho com gratidão e amor à minha esposa Pétria, companheira incansável de todos os momentos, pelo apoio, compreensão e incentivo que me sustentaram e foram meu alicerce durante toda esta jornada.

Ao meu pai, Henrique, e à minha mãe, Maria, exemplos de dedicação, coragem e valores, que me ensinaram desde cedo a importância do estudo, da honestidade e da perseverança.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, Professor Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida, que me guiou durante todo esse tempo, não só no projeto de Mestrado, mas também como meu Pró-Reitor na UFSCar. Agradeço a sua paciência, humildade, parceria e apoio para que eu finalizasse meu trabalho mesmo diante de todas as dificuldades enfrentadas.

Agradeço ao Professor Dr. Marcio Merino Fernandes, que me deu a oportunidade e a honra de me tornar gestor do RU da UFSCar.

Ao meu grande amigo, Fábio Zuccolotto Ferreira, pelo apoio e parceria dentro da ProAd.

Aos meus demais companheiros de trabalho da CRISA, ProAd e ProACE, pelo incentivo diário, pela parceria e pela compreensão nos momentos de ausência.

A todos os professores, professoras, funcionários e funcionárias do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, que contribuíram imensamente para minha formação acadêmica e pessoal, oferecendo não apenas conhecimento, mas também generosidade e humanidade.

E, de maneira especial, a Deus, fonte de toda luz, sabedoria e misericórdia, a Jesus Cristo, modelo de amor e justiça, e a Nossa Senhora Aparecida, intercessora fiel e maternal, fontes de força, esperança e proteção, que conduziram meus passos e iluminaram meu caminho mesmo nos momentos mais difíceis.

“A esperança tem duas filhas lindas, a indignação e a coragem; a indignação nos ensina a não aceitar as coisas como estão; a coragem, a mudá-las” (Santo Agostinho).

RESUMO

A alimentação adequada é um direito humano fundamental e uma condição indispensável para a saúde, a dignidade e a equidade social. A Rede Integrada de Segurança Alimentar (CRISA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) nasceu em resposta à necessidade de se combater a insegurança alimentar e garantir a permanência estudantil dos discentes, principalmente aqueles pertencentes a grupos socialmente mais vulneráveis. A criação desse novo modelo se baseia num modelo de gestão multicampi e traz consigo uma nova maneira de se pensar a questão de segurança alimentar e nutricional (SAN) dentro da UFSCar. De forma geral, na rede encontra-se uma importante ferramenta para a SAN e permanência estudantil, o Restaurante Universitário (RU). A partir da implementação da rede, o RU vem passando por uma intensa transformação, deixando de ser uma Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) e se transformando em uma política pública de SAN. Desse modo, o objetivo principal foi examinar a implementação da Rede e os processos que reconfiguraram o RU como instrumento de SAN, considerando os entraves e as efetividades sociais, institucionais e operacionais dessa transformação. A pesquisa é de natureza aplicada, com abordagem qualitativa, e caracteriza-se como descritiva e exploratória. Foram utilizados dados secundários obtidos por meio de levantamento bibliográfico e dados primários extraídos de documentos administrativos e institucionais relacionados à construção da política. O estudo abrange os 4 campi da UFSCar (São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri) e contou com o acompanhamento direto dos processos analisados, uma vez que o pesquisador integra a equipe gestora da CRISA. Os resultados mostram que a pandemia da Covid-19 (2020–2021) foi um marco de inflexão, exigindo adaptações emergenciais como fornecimento de marmitas, kits alimentares e *delivery* para discentes em vulnerabilidade. A partir de 2022, com a retomada gradual das atividades presenciais, iniciou-se a reestruturação do RU com foco na SAN, culminando, em 2023, na contratação de um novo modelo de prestação de serviço. Este contrato incorporou exigências inovadoras, como a aquisição de alimentos da agricultura familiar, inclusão de pessoas em situação de vulnerabilidade no quadro de colaboradores e uso de tecnologias sustentáveis de produção, como o sistema *cook and chill*. Paralelamente, o subsídio institucional foi mantido, mesmo com o aumento dos custos operacionais, evidenciando o compromisso com o direito à alimentação. A criação da CRISA fortaleceu a governança da política, possibilitando planejamento integrado e monitoramento contínuo. A experiência demonstrou que o RU pode transcender sua função operacional, assumindo papel central como política de proteção social e promotora de justiça alimentar. Conclui-se que a transformação do RU da UFSCar em uma política pública de SAN representa um avanço institucional relevante, embora ainda enfrente desafios como a sustentabilidade financeira, a necessidade de atualização de subsídios e a manutenção da qualidade dos serviços terceirizados. Essa experiência oferece um modelo replicável para outras universidades, ao demonstrar que é possível alinhar alimentação, inclusão e permanência estudantil em uma política inovadora, justa e sustentável.

Palavras-chave: Gestão de Políticas públicas. Segurança alimentar e nutricional. Redes organizacionais. Restaurante universitário. Efetividades e entraves.

ABSTRACT

Adequate food is a fundamental human right and an indispensable condition for health, dignity, and social equity. The Integrated Food Security Network (CRISA) of the Federal University of São Carlos (UFSCar) was created in response to the need to combat food insecurity and ensure student retention, especially for those belonging to socially vulnerable groups. The creation of this new model is based on a multi-campus management model and brings with it a new way of thinking about the issue of food and nutrition security (FNS) within UFSCar. In general, the network includes an important tool for FNS and student retention: the University Restaurant (RU). Since the implementation of the network, the RU has undergone an intense transformation, ceasing to be a Food and Nutrition Unit (UAN) and becoming a public policy for FNS. Thus, the main objective was to examine the implementation of the Network and the processes that reconfigured the RU as an instrument for FNS, considering the obstacles and the social, institutional, and operational effectiveness of this transformation. The research is of an applied nature, with a qualitative approach, and is characterized as descriptive and exploratory. Secondary data obtained through bibliographical research and primary data extracted from administrative and institutional documents related to the construction of the policy were used. The study covers the four UFSCar campuses (São Carlos, Araras, Sorocaba, and Buri) and included direct monitoring of the analyzed processes, since the researcher is part of the CRISA management team. The results show that the COVID-19 pandemic (2020–2021) was a turning point, requiring emergency adaptations such as the provision of lunch boxes, food kits, and delivery for vulnerable students. Starting in 2022, with the gradual resumption of in-person activities, the RU began to be restructured with a focus on SAN, culminating in the contracting of a new service provision model in 2023. This contract incorporated innovative requirements, such as the acquisition of food from family farming, the inclusion of people in vulnerable situations in the workforce, and the use of sustainable production technologies, such as the cook and chill system. At the same time, the institutional subsidy was maintained, even with the increase in operational costs, demonstrating the commitment to the right to food. The creation of CRISA strengthened the governance of the policy, enabling integrated planning and continuous monitoring. The experience demonstrated that the RU can transcend its operational function, assuming a central role as a social protection policy and promoter of food justice. It is concluded that the transformation of the RU at UFSCar into a public SAN policy represents a relevant institutional advance, although it still faces challenges such as financial sustainability, the need to update subsidies and maintaining the quality of outsourced services. This experience offers a replicable model for other universities, by demonstrating that it is possible to align food, inclusion and student retention in an innovative, fair and sustainable policy.

Keywords: Public policy management. Food and nutritional security. Organizational networks. University restaurant. Effectiveness and obstacles.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Comparativo da quantidade de refeições no período 2019-2024.....	52
Figura 2 – Comparativo do Orçamento Executado no período 2019-2024.....	54
Figura 3 – Comparativo do Percentual de participação do RU no Orçamento da UFSCar 2019-2024.....	55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese das mudanças ocorridas desde a criação do RU.....	67
Quadro 2 - Síntese das efetividades e dos entraves nos processos de mudança do RU.....	67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2019).....	46
Tabela 2 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2020).....	48
Tabela 3 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2021).....	49
Tabela 4 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2022).....	49
Tabela 5 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2023).....	51
Tabela 6 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2024).....	52

LISTA DE SIGLAS

APG	Associação de Pós-Graduandos
CF	Constituição Federal
CoACE	Conselho de Assuntos Comunitários e Estudantis
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
ConsUni	Conselho Universitário
Covid-19	<i>Corona Virus Disease 2019</i>
CRESANS	Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional
CRISA	Coordenadoria da Rede Integrada de Segurança Alimentar
CU	Comunidade Universitária
DCE	Diretório Central dos Estudantes
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EAN	Educação Alimentar e Nutricional
EC	Emenda Constitucional
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FSAI	<i>Food Safety Authority of Ireland</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Programa de Assistência Estudantil
PASES	Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior
PBF	Programa Bolsa Família
PENSSAN	Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAES	Política Nacional de Assistência Estudantil
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar
ProACE	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
ProAD	Pró-Reitoria de Administração

RU	Restaurante Universitário
SAGUI	Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SARS-CoV2	Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus-2
SIn	Secretaria de Informática
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
UAN	Unidade de Alimentação e Nutrição
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNIARA	Universidade de Araraquara

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	19
2.1 Conceitos de políticas públicas	19
2.2 SAN e políticas públicas: os RUs como estratégia à insegurança alimentar	25
2.3 PNAES, PAE e política de subsídios do RU da UFScar: estratégias de permanência e SAN	28
2.4 Ciclo de políticas públicas: etapas do processo de transformação do RU para uma política pública de SAN	34
2.4.1 Identificação do problema	34
2.4.2 Formação da agenda.....	36
2.4.3 Formulação da política	37
2.4.4 Tomada de decisão ou processo decisório	37
2.4.5 Implementação da política	38
2.4.6 Avaliação da política.....	38
2.4.7 Extinção da política pública	39
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	40
3.1 O RU da UFSCar: expansão, desafios e consolidação como política pública de SAN.....	40
3.2 Transformação do RU da UFSCar: uma análise à luz do ciclo de políticas públicas	58
3.3 Efetividades e entraves nos processos de transformação do RU da UFSCar para uma política pública de SAN e de PAE	66
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	69
REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

A alimentação adequada é essencial para a saúde, o bem-estar, a capacidade de desenvolver habilidades e participar plenamente da sociedade. A fome e a desnutrição impactam negativamente não apenas na saúde, mas também na economia e na coesão social.

O direito à alimentação é um aspecto fundamental dos direitos humanos, reconhecido como essencial para a dignidade e o desenvolvimento humano. Abrange não apenas o acesso à comida, mas também a qualidade e a adequação da alimentação, buscando assegurar que todas as pessoas tenham condições de se alimentar de forma saudável e suficiente (Leão, 2013).

Esse direito está consagrado em diversos instrumentos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, que estabelece que “todo ser humano tem direito a um nível de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário e habitação” (Brasil, 2018). Além disso, a Organização das Nações Unidas (ONU) destaca que a segurança alimentar e nutricional (SAN) é um componente essencial para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza (*Food and Agriculture Organization* – FAO/ONU, 2023).

No Brasil, o direito à alimentação está protegido pela Constituição Federal (CF) de 1988, que, em seu artigo 6º, classifica a alimentação como um direito social, junto com a educação, saúde, trabalho, entre outros. A Lei nº 11.346/2006, que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), complementa essa proteção ao estabelecer diretrizes para garantir o acesso à alimentação adequada, promovendo a produção, o consumo e a distribuição de alimentos.

Além disso, o Brasil é signatário de compromissos internacionais que reforçam esse direito, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especificamente o item 2, que dispõe sobre Fome Zero e Agricultura Sustentável, que busca acabar com a fome, alcançar a SAN e melhorar a nutrição até 2030 (Brasil, 2025).

No campo filosófico, o direito à alimentação também é um tema central nas discussões sobre direitos humanos e justiça social. Diversos filósofos abordaram a questão sob diferentes ângulos, destacando a importância do acesso a alimentos adequados e nutritivos como um direito fundamental.

Rawls (2016), em sua obra “Uma Teoria da Justiça”, de 1971, propõe uma abordagem de justiça distributiva baseada em princípios que garantem igualdade e equidade. Ele argumenta que uma sociedade justa é aquela que assegura que os menos favorecidos tenham acesso aos bens sociais, incluindo a alimentação. Para ele, o “princípio da diferença” estabelece que as desigualdades sociais são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. Portanto, o direito à alimentação é

intrínseco à sua concepção de justiça, pois uma vida digna e plena não pode ser alcançada sem o acesso a alimentos suficientes e nutritivos.

Sen (1981), em sua obra “Pobreza e Fome”, apresenta uma crítica às abordagens que tratam a fome apenas como uma questão de escassez de recursos. Sem introduzir o conceito de “capacidades”, que se refere à liberdade que os indivíduos têm para fazer escolhas que lhes permitam viver de maneira digna. Para ele, a fome resulta não apenas da falta de alimentos, mas da falta de acesso a eles. A abordagem de Sen (1981) destaca a importância de políticas que promovam o empoderamento e a autonomia das pessoas, assegurando que todos possam acessar uma alimentação adequada como parte de suas capacidades básicas.

Nussbaum (2011) propõe uma abordagem baseada nas capacidades humanas que vai além da mera sobrevivência. Em “*Creating Capabilities*”, Nussbaum (2011) argumenta que o acesso à alimentação não deve ser visto apenas como um direito econômico, mas como parte de um conjunto mais amplo de direitos que garantem o desenvolvimento humano integral. Ela propõe uma lista de capacidades essenciais que incluem a nutrição adequada, pois a alimentação é fundamental para a saúde, bem-estar e desenvolvimento de potenciais humanos.

Jean-Jacques Rousseau, filósofo do século XVIII, é amplamente reconhecido por suas contribuições à filosofia política, especialmente em relação ao contrato social e à liberdade e embora não tenha tratado diretamente do direito à alimentação de forma explícita, suas ideias sobre a natureza humana, a sociedade e a justiça social oferecem importantes reflexões sobre este tema. Rousseau (1755 apud Rousseau, 2005), em sua obra “Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens”, argumenta que o homem, em seu estado natural, é essencialmente bom e que a sociedade corrompe essa bondade. Ele descreve como as necessidades básicas, incluindo a alimentação, eram atendidas de maneira simples e igualitária nas sociedades primitivas. Para ele, a alimentação é uma necessidade fundamental que deve ser garantida a todos, pois sem ela, a dignidade humana é comprometida.

Josué de Castro foi um dos principais intelectuais brasileiros a estudar a fome como um fenômeno estrutural, resultado das desigualdades sociais, econômicas e políticas. Para ele, a fome não se explica apenas pela escassez de alimentos, mas pela exclusão social e pela má distribuição de renda. Em *Geografia da Fome* (2001), argumenta que a desnutrição é agravada pela falta de acesso à educação, à saúde e à ausência de políticas públicas eficazes. Castro defendia a educação como ferramenta de empoderamento social e a implementação de políticas como a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar, considerando a produção local de alimentos essencial para combater a fome e fortalecer a economia.

Suas ideias dialogam com o pensamento de Celso Furtado, que compreendia o desenvolvimento como um processo complexo de transformação estrutural das sociedades. Em *Formação Econômica do Brasil*, Furtado (1984) critica a visão linear do desenvolvimento e destaca o papel ativo do Estado na industrialização, na educação e na redução das desigualdades. Para ele, o planejamento econômico é essencial, especialmente em países periféricos, que enfrentam limitações estruturais herdadas de um modelo econômico dependente.

Ambos os autores convergem na defesa de políticas públicas integradas, planejadas e voltadas à superação da fome e das desigualdades, entendendo o desenvolvimento não apenas em termos econômicos, mas como um processo social e humano.

No Brasil, dados recentes apontam um aumento alarmante no número de pessoas que enfrentam a insegurança alimentar, com uma porcentagem significativa da população vivendo em situação de vulnerabilidade. A Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF, 2017-2018 (IBGE, 2018) e os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2024) revelam que a insegurança alimentar atinge especialmente grupos vulneráveis, como trabalhadores informais, negros e pardos, e aqueles que residem em áreas rurais e periferias urbanas. A pandemia da *Corona Virus Disease - Covid-19*¹ (Brasil, 2019) exacerbou ainda mais essa situação, ampliando as desigualdades e dificultando o acesso a alimentos nutritivos para a população.

Diante desse cenário, a implementação de políticas públicas de SAN torna-se crucial. Essas políticas visam não apenas garantir a disponibilidade de alimentos, mas também assegurar o acesso a alimentos de qualidade, promover a alimentação saudável e sustentável, e garantir que o direito à alimentação adequada seja respeitado. Assim, a SAN é entendida como um direito humano fundamental que deve ser garantido pelo Estado, e cujo efetivo cumprimento pode ser um passo decisivo para a erradicação da fome.

Nesse contexto, as políticas públicas de SAN devem levar em conta as especificidades locais e estimular a participação da sociedade civil na sua elaboração e implementação. A articulação entre diferentes setores, como saúde, educação e assistência social é fundamental para a construção de uma rede de proteção que possa amparar aqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade alimentar (Traldi; Almeida, 2012).

Os Restaurantes Universitários (RUs) emergem como uma proposta eficaz e inovadora dentro deste contexto de políticas públicas. Inseridos no âmbito das instituições de ensino superior, os RUs

¹ Em dezembro de 2019, surgiu na China o vírus da Síndrome Respiratória Aguda Grave Coronavírus-2 (SARS-CoV2), que se propagou muito rápido pelo mundo, sendo possivelmente uma das maiores pandemias já vividas nos últimos tempos. Em 11 de março de 2020, foi declarado a existência de uma pandemia pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e com isso, iniciou-se um processo de distanciamento social como forma de se mitigar os impactos devastadores desse vírus.

têm a capacidade de não apenas oferecer uma alimentação saudável e balanceada a estudantes, mas também atuar como um espaço promocional de educação alimentar e nutricional. O acesso a refeições de qualidade a um custo acessível pode ser um fator determinante para garantir a permanência dos estudantes na universidade, especialmente para aqueles provenientes de famílias de baixa renda.

Os RUs não são apenas locais de alimentação, mas sim ambientes que promovem a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida. Ao fornecer refeições em um ambiente acessível, eles podem contribuir para a redução da insegurança alimentar entre os estudantes, permitindo que estes se concentrem em suas atividades acadêmicas sem a preocupação constante de como se alimentar diariamente. Isso é particularmente importante em um cenário onde muitos alunos, devido a dificuldades financeiras, nem sempre têm condições de garantir uma alimentação adequada.

Além da questão da SAN, os RUs desempenham um papel educativo significativo. Através de ações de conscientização e promoção de hábitos alimentares saudáveis, os RUs podem encorajar os estudantes a adotarem práticas alimentares que respeitem não apenas a sua saúde, mas também o meio ambiente. Isso envolve a promoção de dietas baseadas em alimentos frescos e locais, e a redução do desperdício alimentar, criando um ambiente que valoriza a sustentabilidade.

A importância do RU como uma ferramenta de política pública de SAN pode ser observada através de diferentes frentes. Primeiramente, ele possibilita a integração da universidade com a comunidade, permitindo que os estudantes tenham um espaço para interagir, socializar e trocar experiências. Essa integração é vital para a formação de um cidadão consciente e engajado, que compreenda a importância da solidariedade e da coletividade. Além disso, o RU pode ser utilizado como um espaço de pesquisa e formação de profissionais capacitados em nutrição e áreas afins, contribuindo para a formação de uma nova geração de especialistas que estarão na linha de frente do combate à fome e à promoção da segurança alimentar. A criação de programas de estágio e projetos de extensão que conectem os alunos com a realidade da alimentação e nutrição da comunidade é uma forma de potencializar esse impacto.

Existem muitos trabalhos sobre a análise da eficácia e entraves de programas e ações voltadas para o fornecimento de alimentação para determinados grupos sociais visando a SAN de seus beneficiários. No entanto, essas pesquisas focam principalmente em restaurantes populares, programas de distribuição de gêneros alimentícios (Viva Leite e Banco de Alimentos) e programas de distribuição de renda (Bolsa Família e Auxílio Brasil). No caso de RUs, as pesquisas e trabalhos focam na figura do RU como uma Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN).

Uma UAN consiste em um estabelecimento organizado para o fornecimento de refeições balanceadas, em conformidade com padrões dietéticos e higiênicos adequados (Abreu; Spinelli; Pinto, 2011). Esses trabalhos são voltados para a análise de aspectos técnicos e operacionais e

discutem, em sua maioria, o funcionamento das unidades, as modelagens de seus cardápios, os processos produtivos, o desperdício de alimentos dentre outros, limitando e delimitando o RU apenas como uma UAN, desconsiderando sua relevância como uma importante ferramenta de SAN, de maneira ampla, e de permanência estudantil.

A escolha da Rede e do RU da UFSCar é justificada por eles estarem sob o controle da Coordenadoria da Rede Integrada de Segurança Alimentar (CRISA), estando assim, sob a gestão e coordenação do autor deste trabalho. Essa proximidade promove, de imediato, três benefícios de grande valia. O primeiro é o fácil acesso ao histórico do processo e dos dados do RU, pois essas informações estão sob responsabilidade do gestor. Outro benefício é a proximidade do gestor com o tema, pois ele foi o responsável pela coordenação de todo o processo. O terceiro benefício, e talvez o mais importante, é o fato de que os resultados gerados pelo trabalho podem subsidiar melhorias na política pública, já que a CRISA é a unidade responsável pela execução de ações voltadas para a SAN dentro da UFSCar e tem poder de decisão, levando assim, para uma aplicação prática que poderá ter um efeito direto e positivo para os beneficiários dessa política pública que ainda está em processo de implementação.

Assim, o presente trabalho se diferencia ao buscar responder as seguintes questões: Como foi o processo de construção da Rede Integrada de Segurança Alimentar da UFSCar? Como foi o processo de transição/transformação do RU da UFSCar, de uma UAN para uma política pública de SAN? Quais os entraves² e efetividades³ na construção da política?

Nesse sentido, esta dissertação teve o objetivo de analisar o processo de implementação da Rede Integrada de Segurança Alimentar e de transição do RU da UFSCar para uma política pública de SAN. Para tanto, considerou-se como objetivos específicos:

- Discorrer sobre os processos de construção da Rede, da criação da CRISA e da transição do RU, de uma UAN, para uma política pública de SAN;
- Identificar os principais entraves e as efetividades existentes nesses processos;
- Propor uma base para futuras pesquisas sobre a efetividade do RU como política pública na garantia da SAN e ações de melhorias com vistas ao melhor atendimento das demandas dos seus beneficiários.

² Entraves são filtros institucionais e organizacionais (regras, normas, políticas públicas, convenções de mercado) quando estes dificultam a capacidade de operação e de obtenção de recursos dos *atores* de uma política pública (Almeida, 2008).

³ A efetividade social procura acompanhar os resultados tanto econômicos quanto sociais da política pública. Quando os critérios de avaliação focam os aspectos econômicos, as necessidades e interesses dos trabalhadores são consideradas indiretamente; quando são enfatizadas as dimensões sociais, o foco da política pública centraliza-se predominantemente nos interesses e nas necessidades dos trabalhadores (Almeida, 2008).

A pesquisa de natureza aplicada utilizou métodos de objetivos descritivo e exploratório com abordagem qualitativa, por meio do levantamento bibliográfico de dados secundários em bases referenciais, e documental, de dados primários provenientes da análise dos processos de construção da Rede e de transição do RU (presente nos quatro campi da Universidade, localizados nos municípios São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri, do estado de São Paulo).

O trabalho está dividido em 4 capítulos, além das Considerações Finais e Referências. O primeiro capítulo aborda a Introdução do trabalho. O segundo capítulo traz o referencial teórico-metodológico sobre políticas públicas, SAN e o ciclo de políticas públicas com foco na descrição das etapas de construção da política institucional da Universidade em questão. O terceiro capítulo traz os resultados da pesquisa a partir de uma contextualização do RU e da política de permanência estudantil da UFSCar, explicando sua trajetória, suas características e especificidades; seu processo de construção, desde a ideia original, passando por todo o processo burocrático e administrativo até sua implementação; e o início do seu processo de transformação; discorre também sobre a criação da Rede Integrada de Segurança Alimentar e da CRISA: como ela foi pensada, planejada e implementada dentro da estrutura organizacional da UFSCar; e sua importância como norteadora e gestora do processo de transformação do RU. O quarto e último capítulo apresenta síntese das mudanças, destacando-se suas efetividades e seus entraves em todos os processos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

2.1 Conceitos de políticas públicas

As políticas públicas são um conjunto de programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados (Bucci, 2002). Para Muller *et al.* (2012), uma política pública é uma ação governamental em um setor da sociedade situado em determinado espaço geográfico e que é constituída por uma totalidade de medidas concretas que se inscreve em um quadro geral de ação, o que permite distingui-la de uma ação isolada. Já Silva Neto *et al.* (2006) afirma que a política pública tem um público definido, isto é, grupos ou organizações cuja situação é afetada pelas ações que, obrigatoriamente, têm objetivos a alcançar.

Segundo Souza (2006), o campo do conhecimento das políticas públicas é tão amplo e complexo que pode ser dividido em subáreas, sendo elas: (1) análise de políticas, que tem como questão fundamental “o que se deve fazer?”, ou seja, determinar a melhor política dado um determinado problema, relação entre eficiência e efetividade; (2) análise de processos, na qual implica responder “como e por que as políticas se desenvolvem?” ou “por que algumas políticas se mantêm e outras não ao longo do tempo?”; (3) processo decisório, relacionado ao incrementalismo e tem como a questão “quem toma as decisões?” e “como elas são escolhidas?”; (4) implementação de políticas, que procura responder o “por que uma política falha ou não?” e “como uma decisão pode ser transformada numa ação?” e, (5) avaliação de políticas, que apresenta questões como “o que foi feito” ou “que impacto ou efeitos a política obteve, qual foi a eficiência, eficácia, entraves, dentre outros”. Esta última é a de qual se trata o presente trabalho.

O acompanhamento dos processos pelos quais as políticas públicas são implementadas e a avaliação de seu impacto e efeito sobre a situação existente deve ser permanente. Assim, governo e sociedade devem fomentar o diálogo e a negociação entre os diferentes atores setoriais, avaliando e transformando qualitativamente os processos de gestão não apenas para a efetividade dessas políticas, mas também para o alcance de objetivos mais amplos orientados ao desenvolvimento econômico e social.

A política pública em geral é um campo multidisciplinar, ou seja, é território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, na qual o foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Assim, implica na busca de sintetizar teorias no campo da

sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, portanto, precisam explicar também as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade (Souza, 2006).

Souza (2006) conclui que as políticas públicas são marcadas por alguns aspectos fundamentais, tais como: a força política que envolve o processo de tomada de decisão; a necessidade de instituições bem estruturadas e capacitadas para sua elaboração, implementação, avaliação e reformulação; e a abertura à participação popular. E ainda ressalta que não existe uma única forma (metodologia universal) de analisar políticas públicas, desde sua concepção, formulação, implementação até a sua avaliação.

Secchi (2016) discute amplamente o processo decisório governamental a partir do chamado ciclo das políticas públicas e propõe uma visão dinâmica e integrada, que compreende as políticas públicas como respostas institucionais estruturas face às demandas e problemas percebidos pela sociedade, através de processos que se desenvolvem em fases sequenciais. Secchi (2016, p.2) define políticas públicas como:

[...] diretrizes elaboradas, adotadas e implementadas pelos governos, em diferentes níveis, com o objetivo de resolver ou minimizar determinados problemas sociais identificados pela sociedade, envolvendo atores públicos e privados em processos deliberativos e decisórios.

Sob esta perspectiva, Secchi (2006) apresenta uma metodologia analítica estruturada em fases que permitem compreender melhor as políticas públicas, especialmente para identificar onde podem estar os pontos críticos relevantes para esgotamentos, falhas ou necessidade de aperfeiçoamentos.

Rua (1997) oferece uma abordagem conceitual e analítica crítica do tema. Sua contribuição ocorre especialmente por meio do desenvolvimento de perspectivas teóricas e metodológicas relacionadas às redes de atores, subsistemas de políticas públicas e análise institucional e política do processo decisório. Ainda destaca que entender as políticas públicas exige ir além de um recorte meramente tecnocrático ou gerencial da atuação estatal. As políticas públicas são concebidas como resultados de conflitos, negociações, interações e acordos entre atores políticos, sociais e institucionais. Dessa forma, a pesquisadora defende que políticas públicas envolvem também questões normativas, valorativas e discursivas relacionadas ao poder e à legitimação da ação estatal.

Uma definição sintética dada por Rua (1998, p.15) esclarece a abrangência de sua perspectiva ao conceituar política pública como:

[...] um fluxo de decisões interdependentes, tomadas por atores públicos e privados organizados em torno de um determinado problema público, articulados em um subsistema particular, que estabelece relações institucionalizadas entre os recursos disponíveis e os objetivos explicitamente anunciados.

Nessa definição, ficam evidentes quatro elementos centrais apontados para compreensão das políticas públicas: os atores envolvidos (públicos e privados), as instituições (regras formais e informais), os recursos e as decisões que se interligam em processos contínuos e interdependentes.

Em sua obra, Rua (1998; 2009) recorre ao conceito de "subsistemas de políticas públicas", o qual se refere à rede estruturada e padronizada de relações entre diferentes atores envolvidos no processo de construção das ações públicas. Esses atores podem incluir não só órgãos governamentais, mas múltiplos grupos de interesse, como representantes da sociedade civil organizada, partidos políticos, acadêmicos, técnicos especializados, mídia, empresários e associações diversas. Nesse sentido, as políticas públicas ganham densidade ao serem percebidas não como decisões pontuais ou isoladas, mas como resultado das interações sistemáticas construídas no tempo pelos atores participantes do subsistema:

Entender políticas públicas [...] implica reconhecer que há relações sociais e institucionais específicas dentro de arenas decisórias que condicionam as escolhas realizadas pelos atores, assim como os recursos que eles podem mobilizar em defesa de seus interesses ou posições políticas (Rua, 2009, p. 42).

Para Rua, a análise dessas redes possibilita compreender como se define a agenda política, bem como as coalizões de atores que sustentam ou dificultam a formulação e implementação das políticas públicas. Rua (1997; 1998) dedica atenção especial à discussão sobre como um determinado problema alcança o espaço privilegiado da atenção governamental, ou seja, como ingressa na agenda pública. Ela questiona abordagens puramente técnicas ou lineares e enfatiza o caráter profundamente político desses processos. A definição dos problemas e a entrada na agenda governamental dependem, sobretudo, da capacidade política dos atores interessados (pública ou privadamente representados) de influenciar a percepção social do problema e mobilizar aliados e recursos institucionais em seu favor.

Dessa forma, as políticas públicas não podem ser reducionistaamente compreendidas como decisões técnicas e isoladas. São processos políticos complexos, nos quais fatores ideológicos, culturais e institucionais condicionam profundamente o campo decisório. Outro aspecto fundamental da contribuição de Rua (2009) se refere à dimensão institucional e organizacional das políticas públicas. Assinala como as instituições – entendidas como

conjunto de regras formais e informais, procedimentos e estruturas organizacionais estabilizadas – condicionam as interações e estratégias adotadas pelos atores no processo decisório de políticas públicas.

Nesse sentido, políticas públicas devem ser entendidas como um fenômeno inserido num contexto institucional-organizacional próprio, que determina e restringe as possibilidades de ação dos atores, moldando diferentes padrões decisórios, os quais, por sua vez, influenciam a eficiência e eficácia das ações governamentais no enfrentamento de problemas públicos:

As instituições têm papel decisivo no processo de políticas públicas na medida em que estabelecem as regras do jogo sob as quais os atores esforçam-se para influenciar, mobilizar recursos ou mesmo obstruir determinadas decisões políticas (Rua, 2009, p. 47).

A compreensão sugerida por Rua (1997) reforça a relevância das instituições como espaços estratégicos e arenas de conflito, dando forma e limite à tomada de decisões públicas. Ela indica ainda que nenhuma política pública pode ser analisada de modo independente do contexto democrático no qual é desenvolvida. E defende que, no ambiente da democracia representativa, as políticas públicas são um elemento-chave para a legitimidade do sistema político, na medida em que expressam traduções institucionais das demandas da sociedade civil para ações governamentais concretas.

O caráter democrático das políticas públicas implica abertura, *accountability*, participação social e processos decisórios transparentes e responsivos às demandas sociais, fazendo com que o processo das políticas públicas não envolva apenas eficiência técnica, mas também legitimidade política (Rua, 1997; 2009).

Arretche (2000; 2004) nos traz a relevância central das instituições e regras institucionais existentes para explicar o desenho e os resultados das políticas públicas adotadas pelos governos. Sob perspectiva institucionalista, salienta que a forma como os recursos são organizados e distribuídos entre as diferentes esferas governamentais, bem como as relações federativas e intergovernamentais, influencia diretamente o comportamento dos atores e os resultados das políticas públicas. Assim, variáveis institucionais são determinantes fundamentais para compreender como e por que determinadas políticas são bem-sucedidas ou fracassam.

Para Arretche (2001; 2004), políticas públicas são definidas não somente como respostas governamentais a demandas sociais específicas, mas como resultados condicionados fortemente pelos arranjos institucionais existentes. As variáveis institucionais, segundo ela,

condicionam tanto o processo quanto o conteúdo das políticas, moldando o comportamento de atores envolvidos, as decisões tomadas e, posteriormente, os resultados alcançados pelo poder público.

Nesse sentido, a concepção de políticas públicas de Arretche (2004) supera abordagens mais tradicionais, que enfatizam predominantemente fatores técnicos ou econômicos, e direciona o foco para o ambiente institucional – constituído pela estrutura política, pela articulação federativa e pelas regras institucionais que operam sobre atores e decisões.

[...] instituições não são só arenas sobre as quais ocorrem processos políticos: elas estruturam estrategicamente as escolhas dos atores e influenciam a forma pela qual grupos organizados de interesse podem influenciar as políticas públicas (Arretche, 2004, p. 18).

A perspectiva institucionalista defendida por Arretche (2004; 2010) salienta que as instituições – entendidas como normas, regras e procedimentos formais e informais – têm papel crucial na explicação do sucesso ou fracasso das políticas públicas. Para a autora, as instituições moldam os incentivos disponibilizados aos atores políticos e sociais, orientam e constroem comportamentos e produzem resultados mais estáveis e previsíveis ao longo do tempo. Dessa forma, são enfatizados os seguintes fatores institucionais que influenciam diretamente o desenvolvimento das políticas públicas:

- Regras Formais e Informais: que definem limites e orientam comportamentos dos atores envolvidos nas políticas públicas;
- Procedimentos Decisórios: formatos que determinam os mecanismos pelos quais as políticas são construídas, aprovadas e implementadas;
- Arranjos Federativos: estruturas envolvendo diferentes instâncias de governo – União, Estados e Municípios – responsáveis pela distribuição legal de autorizações, responsabilidades e recursos para execução das políticas públicas.

A questão do federalismo é particularmente forte e central nas obras de Arretche (2000; 2004). Suas pesquisas investigam amplamente como o arranjo institucional federativo brasileiro molda as políticas públicas em termos de autonomia, cooperação e capacidade dos entes governos.

Segundo Arretche (2000), a perspectiva federativa é essencial para compreender o porquê muitas vezes existem diferenças significativas na provisão e na qualidade de políticas públicas nas diferentes unidades federativas brasileiras. Em sua tese central, a autora argumenta

que os arranjos institucionais federativos condicionam diretamente o alcance e a efetividade das políticas sociais implementadas nos respectivos níveis de governo.

O federalismo brasileiro implica desafios específicos e complexidades na coordenação das políticas sociais e redistributivas, dado que envolve diversas instâncias governamentais (União, Estados e Municípios) e implica frequentemente conflitos relacionados ao compartilhamento de responsabilidades, recursos e processos decisórios (Arretche, 2000; 2004).

Por defender uma abordagem institucionalista, Arretche (2012; 2018) identifica claramente que o desenho institucional não é apenas coadjuvante, mas determinante nas decisões sobre o que entra na agenda pública, como se formula uma política pública e quais os resultados possíveis diante de diversos contextos. Dessa forma, em sua perspectiva, decisões políticas e atitudes governamentais são muito condicionadas pela estrutura institucional existente, a qual afeta tanto a formulação quanto a implementação das políticas:

o desenho institucional afeta diretamente a variação de resultados observada nas políticas públicas. Políticas apropriadamente desenhadas permitem melhores resultados e menor variabilidade na sua execução nas diferentes localidades ou contextos (Arretche, 2004, p. 22).

Essa perspectiva reforça que a institucionalidade implica profundamente em padrões de resultados de serviços públicos e, portanto, não é possível analisar políticas públicas isoladamente do contexto político-institucional que as produz.

Um dos aspectos mais importantes da avaliação da ação pública é exatamente a identificação dos seus efeitos. Além de identificar os efeitos da política que se deseja avaliar, deve-se medir. O sucesso ou o fracasso da política pode ser avaliado considerando se os seus objetivos foram alcançados, ou seja, de acordo com os seus efeitos diretos e, também, considerando os efeitos indiretos sobre a sociedade. Comumente, são utilizados indicadores de resultados para a realização da avaliação (Silva Neto *et al.*, 2006).

Metodologicamente, os indicadores podem ser agrupados segundo diferentes classificações, as quais expressam diferenças entre as fontes de origem dos dados e informações geradoras do indicador, as técnicas usadas na sua construção ou a finalidade de sua aplicação (Jannuzzi, 2005). Para fins de avaliação de execução da política, essas classificações têm pouca importância prática, sendo fundamental nesse caso, ter um conjunto ou sistema de indicadores quantitativos e qualitativos que permitam entender e avaliar o resultado concreto da atuação da organização em questão.

2.2 SAN e políticas públicas: os RUs como estratégia à insegurança alimentar

A SAN refere-se à garantia do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares que promovam saúde, respeitem a diversidade cultural e sejam ambiental, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, 2006). Desse modo, a SAN envolve três dimensões fundamentais:

- Disponibilidade de alimentos: existência de alimentos em quantidade suficiente, seja por produção própria ou oferta nos mercados;
- Acesso aos alimentos: condições econômicas, físicas e sociais que permitam que as pessoas adquiram os alimentos necessários;
- Consumo e utilização biológica dos alimentos: refere-se ao aproveitamento dos nutrientes pelos organismos, incluindo aspectos de saúde, cuidados, água potável e saneamento.

O conceito está profundamente relacionado ao Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e à soberania alimentar, que é o direito dos povos de definirem suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos, ou seja, propõe o controle popular sobre os sistemas alimentares, priorizando a produção local e os saberes tradicionais (Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA, 2004). A soberania alimentar é um conceito político que reivindica a autonomia dos povos sobre suas formas de produzir, consumir e organizar o alimento.

O Brasil é referência mundial na institucionalização da SAN. Esse conceito tem se fortalecido principalmente a partir da década de 1990, sendo institucionalizado pela criação de políticas específicas e por sua inclusão na CF de 1988, pela Emenda Constitucional (EC) nº 64/2010, que inseriu a alimentação como direito social no artigo 6º, representando um marco jurídico fundamental. A criação do SISAN pela Lei nº 11.346/2006 marcou um avanço significativo, integrando União, estados, municípios e sociedade civil na formulação e controle social das políticas públicas de SAN. A Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSAN) foi construída a partir de processos participativos, com destaque para a atuação do CONSEA e da Conferência Nacional de SAN, espaços de deliberação popular.

Ao se debruçar sobre as políticas públicas de SAN analisadas neste trabalho, é necessário levar em consideração que desde 1996, fruto da Conferência Mundial realizada pela FAO/ONU em Roma, essas políticas de SAN devem responder pela produção e distribuição, assim como pelo acesso e consumo de alimentos através de uma cadeia ligada a valores

fundamentais da população e expressados por meios dos cinco eixos (saúde, higiene, meio ambiente, autenticidade e solidariedade), todos socialmente construídos e compartilhados na sociedade, nos mercados e nas políticas públicas (Paulillo; Pessanha, 2002).

Os valores ligados ao eixo da saúde envolvem as dimensões dietética e farmacêutica vinculadas à composição nutricional dos alimentos (conteúdo proteico, de fibras, colesterol, etc.), sendo a educação alimentar da população carente fundamental; enquanto que o segundo eixo, da higiene e segurança dos alimentos, prevê a ausência dos elementos tóxicos ou nocivos, noções indissociáveis da necessidade de informação, garantias e controles sobre as condições de produção e distribuição, assim como sobre as normas de embalagem.

O eixo ecológico ou orgânico corresponde à produção de alimentos sem riscos tóxicos e à reivindicação do respeito ao meio ambiente. A demanda alimentar deve, assim, concernir relevância tanto à qualidade do alimento quanto à maneira de produzi-lo, sendo a ecologia um valor crescente nos hábitos de vida da população, o que é verificável nos países desenvolvidos a partir da relevância dos movimentos de apoio dos consumidores pela preservação do meio ambiente.

O eixo da autenticidade diz respeito aos ideais do saber fazer que se referem aos valores naturais e tradicionais da produção agroalimentar, assim como à valorização da origem dos produtos e às especificações dos processos produtivos agrícolas e agroindustriais (desde a utilização da terra até a forma de processamento);

Por fim, o quinto eixo é o da solidariedade, no qual os valores morais impulsionam a participação da população bem nutrida em ações humanitárias no processo de consumo através da compra de um produto socialmente correto ao invés vez de outro.

Desse modo, os valores de saúde, higiene, autenticidade e solidariedade para a segurança alimentar são socialmente construídos e compartilhados em orquestrações amplas na sociedade ou também em redes de políticas públicas que surgem focadas para a funcionalidade e a adaptação de um padrão alimentar com equidade para os beneficiários de seus programas.

No entanto, apesar dos avanços legais, o Brasil voltou ao Mapa da Fome da FAO em 2022, após retrocessos nas políticas públicas, aumento da pobreza e insegurança alimentar intensificada pela pandemia da Covid-19. Conforme o II Inquérito Nacional sobre insegurança alimentar da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e SAN - PENSSAN (2022), mais de 33 milhões de brasileiros vivenciam a fome atualmente, e cerca de 125 milhões vivem em algum grau de insegurança alimentar.

O desafio contemporâneo é garantir a continuidade e a efetividade das políticas públicas de SAN, combater desigualdades estruturais, promover a agroecologia e fortalecer os circuitos

curtos de comercialização, com valorização da agricultura familiar e dos sistemas alimentares sustentáveis (PENSSAN, 2022).

Desde o início dos anos 2000, o Brasil estruturou um modelo que combina programas emergenciais com políticas estruturantes, voltadas para a promoção do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, educação alimentar e nutricional, e redução das desigualdades sociais. Essas políticas operam de forma intersetorial e integrada no SISAN, criado pela Lei nº 11.346/2006, que estabelece diretrizes para garantir o DHAA. Entre as principais iniciativas destacam-se:

- Programa Bolsa Família (PBF), mais recentemente, Programa Auxílio Brasil, que garante a transferência de renda com condicionalidades voltadas à saúde e educação;
- Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que articulam produção da agricultura familiar com o fornecimento institucional de alimentos;
- O SISAN, que promove a governança intersetorial e participativa da política de SAN;
- Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CRESANs) e bancos de alimentos, que atuam na distribuição e reaproveitamento de alimentos para populações em vulnerabilidade.

Essas ações, quando articuladas, produzem impactos significativos na redução da fome e na melhoria dos indicadores de nutrição, especialmente entre as populações mais pobres e em territórios periféricos.

No âmbito das instituições de ensino superior, os RUs constituem uma política pública de relevância estratégica para o enfrentamento da insegurança alimentar entre estudantes, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Os RUs têm como objetivo garantir o acesso a refeições nutricionalmente adequadas, balanceadas e subsidiadas, contribuindo para a permanência estudantil e o desempenho acadêmico. Eles operam como espaços institucionais de promoção da SAN, não apenas por fornecerem alimentos, mas por favorecerem a formação de hábitos alimentares saudáveis e por respeitarem diretrizes nutricionais baseadas na sustentabilidade e na diversidade cultural.

A política de assistência estudantil, especialmente com a criação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), em 2010, ampliou o investimento federal na estruturação dos RUs, assegurando refeições gratuitas ou a baixo custo para estudantes de baixa renda.

A alimentação fornecida pelos RUs representa, para muitos estudantes, a principal ou única refeição completa do dia. Nesse sentido, os RUs não são apenas espaços de alimentação, mas também de proteção social, funcionando como uma resposta institucional concreta à

insegurança alimentar entre jovens de baixa renda, especialmente em universidades federais. Estudos apontam que em algumas instituições, mais de 40% dos alunos apresentam algum grau de insegurança alimentar (Guerra *et al.*, 2021).

Diversas universidades federais adotam práticas inovadoras em seus RUs, como a inserção de alimentos agroecológicos oriundos da agricultura familiar, a adequação ao Guia Alimentar para a População Brasileira (2014) e ações de educação alimentar e nutricional (EAN). Tais iniciativas reforçam a função pedagógica dos RUs, indo além do serviço de alimentação e se configurando como espaços promotores da saúde e da cidadania.

Os RUs têm grande potencial de atuação como instrumentos intersetoriais de SAN, podendo ser articulados com políticas de abastecimento, agricultura familiar, práticas sustentáveis e ações de educação alimentar e nutricional. Além disso, podem funcionar como modelos replicáveis para outras instituições públicas, como escolas, hospitais e centros de acolhimento. Contudo, apesar dos avanços, os RUs enfrentam desafios importantes:

- Financiamento insuficiente, especialmente em períodos de austeridade fiscal;
- Capacidade limitada de atendimento diante da crescente demanda;
- Falta de estrutura adequada em algumas instituições, dificultando o cumprimento dos padrões de qualidade nutricional;
- Subutilização da política como ferramenta educativa, limitando seu potencial formativo e de promoção de SAN.

2.3 PNAES, PAE e política de subsídios do RU da UFScar: estratégias de permanência e SAN

A educação é um dos pilares fundamentais para o desenvolvimento social e econômico de um país. No Brasil, a inclusão de estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior é um desafio constante. Com o objetivo de garantir a permanência e o sucesso acadêmico desse grupo, surge a PNAES, importante política na promoção da equidade educacional.

O surgimento da PNAES é fruto de um contexto histórico em que a educação superior no Brasil estava em processo de expansão e democratização. Desde a década de 1990, o aumento no número de instituições de ensino superior e o crescimento do acesso ao ensino superior despertaram a necessidade de uma política que garantisse não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes nas instituições. A Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024

representa um marco importante nessa trajetória ao consolidar diretrizes e instituir mecanismos para a efetivação da PNAES. Os objetivos da política são:

- Apoiar a permanência dos estudantes: oferecer condições que permitam aos alunos continuar seus estudos sem interrupções devido a dificuldades financeiras;
- Promover a inclusão social: facilitar o acesso à educação superior para grupos historicamente marginalizados, como estudantes de baixa renda, negros, indígenas e pessoas com deficiência;
- Desenvolver ações de apoio integradas: abranger diferentes áreas de assistência, como saúde, alimentação, moradia e transporte.

A PNAES é estruturada em torno de algumas diretrizes fundamentais, que incluem:

- Auxílios Financeiros: proporcionar auxílios para despesas básicas, como alimentação, moradia, transporte e aquisição de materiais didáticos. Essa assistência é vital para que os estudantes se concentrem em seus estudos sem a preocupação constante com a sua sobrevivência diária;
- Apoio Psicossocial: implementar serviços de apoio psicológico e social, reconhecendo a importância do bem-estar mental e emocional para o sucesso acadêmico. A saúde mental dos estudantes é um tema crítico, especialmente em tempos de crise, e a PNAES visa fornecer esse suporte de forma contínua;
- Educação Alimentar: promover a educação alimentar e nutricional, garantindo que os alunos tenham acesso a uma alimentação saudável e equilibrada, fundamental para o desenvolvimento cognitivo e físico.

A política passou por revisões e aprimoramentos ao longo dos anos, buscando adaptar-se às demandas sociais. Em 2014, as diretrizes foram atualizadas, reforçando a necessidade de que as instituições de ensino superior implementem políticas de inclusão e de assistência efetiva. Entretanto, a PNAES também enfrentou desafios significativos, especialmente durante crises econômicas e políticas. Os cortes de orçamento afetaram diretamente os recursos destinados à assistência estudantil, comprometendo a oferta de auxílios e serviços necessários.

A Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023 já havia representado um esforço significativo para transformar a PNAES em uma política de Estado, conferindo maior estabilidade e segurança jurídica às ações de assistência estudantil (Brasil, 2023). Contudo, a promulgação da Lei nº 14.914/2024 avança ainda mais nesse processo, consolidando as bases necessárias para a criação de programas específicos, como o Programa de Alimentação

Saudável na Educação Superior (PASES), e reafirmando o compromisso do Estado em assegurar alimentação adequada e saudável a todos os estudantes.

A Lei nº 14.914/2024 foi elaborada com o objetivo de aprofundar as diretrizes do PNAES, estabelecendo um conjunto de ações que têm como foco central a garantia da SAN no ambiente universitário. Entre os principais avanços proporcionados por esta nova legislação, destacam-se:

- **Institucionalização de Programas Específicos:** A criação do PASES, previsto no Art. 4º da lei, visa garantir que a alimentação saudável faça parte da rotina dos estudantes. Essa medida é um reflexo da compreensão de que a alimentação adequada é um fator essencial para o sucesso acadêmico e a saúde dos alunos (Brasil, 2024);
- **Prioridade à Agricultura Familiar:** A nova lei incorpora diretrizes que priorizam a aquisição de alimentos de agricultores familiares, promovendo a sustentabilidade e a valorização da produção local. Isso não só melhora a qualidade das refeições oferecidas nos RUs como também fortalece a economia local (Martins; Andrade, 2022);
- **Integração com Ações Educativas:** A legislação também propõe a realização de atividades de educação alimentar, buscando promover uma consciência crítica sobre a alimentação e a saúde entre os estudantes. Desta forma, não é apenas uma questão de fornecer alimentos, mas de educar para escolhas mais saudáveis e conscientes (Silva; Oliveira, 2023);
- **Financiamento Adequado:** A garantia de recursos financeiros vinculados à execução das políticas de assistência estudantil é um aspecto central da nova lei, permitindo que as instituições de ensino superior possam implementar de maneira eficaz as diretrizes do PNAES, incluindo o PASES (Brasil, 2024).

Em relação à questão do financiamento deve-se citar, de forma positiva, a Lei nº 15.169/2025, que autoriza a destinação de recursos do Fundo Social, oriundos das parcelas da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, à assistência estudantil.

A proposta da Lei nº 15.169/2025 surgiu no contexto dessa demanda crescente por uma assistência mais robusta e integrada às necessidades dos estudantes. Em 2023, a proposta foi apresentada ao Congresso Nacional com o intuito de reconhecer a necessidade de destinar recursos do Fundo Social para programas de assistência estudantil, visando assegurar a permanência e o sucesso acadêmico dos alunos em situação de vulnerabilidade nas instituições

de ensino superior do Brasil, especialmente aqueles que ingressam por meio de ações afirmativas, como a Lei de Cotas.

Com a promulgação da Lei nº 15.169/2025, espera-se que haja um aumento significativo nos recursos destinados à assistência estudantil, permitindo que as instituições de ensino superior desenvolvam e implementem programas que garantam a permanência e o sucesso dos estudantes. A destinação de recursos do Fundo Social é vista como um passo fundamental para fortalecer a PNAES.

O PASES foi um grande avanço e representa uma resposta à crescente necessidade de ofertar alimentação de qualidade nas instituições de ensino superior, assegurando que o direito à alimentação adequada seja garantido a todos os alunos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2024). A implementação do PASES visa não apenas a promoção da saúde dos estudantes, mas também a eficácia na permanência e no sucesso acadêmico.

A nova legislação que institui o PASES estabelece uma série de diretrizes que orientam as instituições de ensino superior na criação de um ambiente alimentar saudável e inclusivo. Entre os principais objetivos do Programa, destacam-se:

- **Promoção da SAN:** O PASES busca garantir o acesso a refeições adequadas e nutritivas, respeitando os princípios da segurança alimentar e nutricional. Essa abordagem é fundamental para o desenvolvimento saudável dos estudantes, contribuindo para o seu desempenho acadêmico e bem-estar geral (Brasil, 2024);
- **Educação Alimentar e Nutricional (EAN):** A lei enfatiza a importância de integrar ações de educação alimentar nos ambientes acadêmicos, com o intuito de promover hábitos alimentares saudáveis e conscientizar os estudantes sobre a relevância da alimentação na saúde física e mental. Essas atividades devem ser realizadas em conjunto com outros programas de saúde oferecidos pelas instituições (Silva; Oliveira, 2023);
- **Sustentabilidade e Valorização da Agricultura Familiar:** O PASES incentiva a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar e de produtores locais, fortalecendo a economia circular e promovendo a sustentabilidade. Este aspecto é fundamental para garantir alimentos frescos e de qualidade nas refeições servidas pelos RUs (Martins; Andrade, 2022).

A promulgação da Lei nº 14.914/2024 representou um passo decisivo na consolidação das políticas de assistência estudantil no Brasil. A estruturação do PASES e seus avanços demonstram um compromisso com a promoção da saúde, da alimentação adequada e da permanência dos estudantes no ensino superior, refletindo um entendimento mais amplo e humano sobre o papel das instituições de ensino na formação de cidadãos. A trajetória histórica

da PNAES mostra como políticas públicas podem evoluir e se adaptar às necessidades da população, reafirmando a importância de se garantir não apenas o acesso à educação, mas também as condições necessárias para que os estudantes possam ter sucesso em suas trajetórias acadêmicas.

Em 2003, foi criado o PAE, que inicialmente visava oferecer bolsas de apoio, vales-alimentação e outros serviços destinados a estudantes em condição de vulnerabilidade. No entanto, foi a partir de 2012 que ganhou uma estruturação mais formal e abrangente com a criação da PNAES, pela Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.

Na UFSCar, o PAE tem a finalidade de apoiar a permanência estudantil e atende discentes em primeira graduação, que se encontram em situação de vulnerabilidade social, e tem suas normas e regras definidas pela Resolução do Conselho de Assuntos Comunitários e Estudantis (CoACE) nº 50, de 15 de dezembro de 2021.

A norma dispõe que o PAE terá os seguintes tipos de apoio:

- a) Bolsa Atividade;
- b) Bolsa Moradia;
- c) Bolsa Alimentação;
- d) Auxílio Transporte;
- e) Apoio Emergencial.

A Bolsa Atividade fornece auxílio financeiro para discentes que participem de um projeto, programa ou atividade social, acadêmica ou cultural, aprovado pela ProACE. Esses projetos, programas ou atividades são definidos pela ProACE através de editais públicos. O discente, para fazer jus ao recebimento da bolsa, deve se dedicar 8 horas por semana. O valor da bolsa é de R\$ 200,00 por mês.

A Bolsa Moradia fornece moradia, em unidade própria da UFSCar, ou um auxílio financeiro para discentes que residem fora dos municípios onde estão matriculados. Prioriza-se a colocação dos discentes nos alojamentos próprios da UFSCar. Esses alojamentos existem apenas nos Campi São Carlos (interno) e Sorocaba (externo). Os discentes que não conseguem ser atendidos pelas moradias internas recebem um auxílio financeiro mensal de R\$ 350,00.

A Bolsa Alimentação fornece alimentação gratuita no RU. Esses discentes têm acesso ao almoço e jantar, ou marmitas congeladas, para atender as refeições que não possam ser feitas nos refeitórios dentro dos seus horários de funcionamento. A partir de março de 2024, esses discentes passam a contar também com o café da manhã.

O Auxílio Transporte é um auxílio destinado para colaborar com o custeio de transporte para discentes se deslocarem até a universidade e que residam em locais com deficiência de

transporte público. Este auxílio está disponível para estudantes que fazem parte do PAE da UFSCar do Campus Lagoa do Sino ou que residam nas moradias estudantis de Salto de Pirapora (Campus Sorocaba).

O Apoio Emergencial consiste na concessão temporária e emergencial de moradia e alimentação a discentes que ainda estão aguardando o final do processo de análise socioeconômica. Esse apoio ocorre nos inícios dos semestres letivos, quando acontecem as matrículas de novos discentes.

Além do PAE, a Universidade possui também uma política de subsídios no valor pago para acessar as refeições fornecidas pelo RU. Esse subsídio é fornecido para todos os discentes, de graduação e pós-graduação. Até 2022, esse benefício se estendia também para os servidores (docentes e técnicos administrativos), mas, para essas categorias, ele foi extinto por determinação judicial e de órgãos de controle.

Esse subsídio é normatizado por decisão do Conselho Universitário (ConsUni) de 2019 (Ato Administrativo nº 437, de 18/02/2019). Esse ato definiu que os beneficiários do RU seriam agrupados em três categorias, de acordo com o subsídio pago pela UFSCar:

- a) Bolsista: Discentes atendidos pelo PAE da ProACE – Refeições gratuitas;
- b) Bolsista Intermediário: Discentes ingressantes pelos Grupos 1 e 2 do SISU e que não tenham conseguido a Bolsa Alimentação – Pagam R\$ 2,50 por refeição;
- c) Aluno Regular – Todos os discentes da UFSCar não agrupados nas categorias anteriores – Pagam R\$ 4,20 por refeição.

Como visto, até 2022, a política de subsídios também beneficiava servidores técnicos e docentes, porém, essa concessão foi suspensa em decorrência de recomendações de órgãos de controle e determinação judicial.

Cabe destacar que, embora os valores das refeições tenham sido reajustados em 2018, não houve nova atualização desde então, o que implica um aumento relativo do subsídio oferecido pela Universidade frente à inflação dos insumos alimentícios. Essa manutenção dos valores, por um lado, protege o estudante de aumentos abruptos, mas, por outro, pode comprometer a sustentabilidade financeira do serviço se não for acompanhada de reforços orçamentários.

Essa estrutura de auxílios revela um esforço institucional em garantir condições equânimes de permanência aos estudantes, sobretudo os mais vulneráveis, e posiciona o RU como instrumento estratégico de combate à insegurança alimentar e nutricional no contexto universitário. Ao integrar-se a uma lógica ampliada de políticas públicas, a alimentação institucional assume caráter de direito, e não de benefício assistencialista.

2.4 Ciclo de políticas públicas: etapas do processo de transformação do RU para uma política pública de SAN

Como visto, o aumento da insegurança alimentar em ambientes acadêmicos, especialmente entre estudantes de baixa renda, configura um desafio significativo para as universidades. Nesse contexto, os RUs emergem como uma alternativa viável de promoção da SAN, almejando não apenas a nutrição, mas também a inclusão social e o apoio à permanência estudantil.

Os RUs oferecem refeições a preços acessíveis, muitas vezes subsidiadas, objetivando garantir a alimentação adequada de estudantes em situação de vulnerabilidade. Além da função primária de fornecer alimentos, os RUs têm um papel social, contribuindo para a criação de um ambiente acadêmico mais inclusivo, onde o acesso à educação não é obstaculizado pela insegurança alimentar.

Diante desses desafios, o RU da UFSCar passa por um redesenho, institucional e conceitual, e inicia um processo de construção de uma política pública de SAN. Para que ele se consubstanciasse como uma política pública, foi necessário, inicialmente, seu reconhecimento formal por parte da gestão e das Comunidades Universitárias (CUs). A mobilização de *stakeholders* – como estudantes, docentes, gestores universitários e entidades governamentais – foi primordial.

Esse processo se iniciou com a criação da Rede Integrada de Segurança Alimentar da UFSCar, em 2021, e depois caminhou para o desenvolvimento da ideia da criação de uma política pública. Para isso, o novo RU foi pensando a partir da estrutura do ciclo de políticas públicas.

De acordo com Secchi (2016), o ciclo de políticas públicas se divide em sete fases principais: identificação do problema, formação da agenda pública, formulação das alternativas de solução, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. A seguir, detalha-se cada uma delas.

2.4.1 Identificação do problema

Na etapa inicial, ocorre o diagnóstico e a clarificação de uma situação que gera demanda por intervenção estatal. O problema público consiste em um desnível ou distanciamento entre a situação atual e uma situação considerada ideal ou desejada. Segundo Secchi (2016), o problema público deve ser compreendido e aceito pela sociedade e pelos tomadores de decisão

como algo relevante e passível de solução pelo poder público. Nesta fase, atores sociais, movimentos sociais organizados, meios de comunicação e especialistas podem desempenhar papel crucial no reconhecimento e difusão da problemática.

Essa primeira etapa consistiu em identificar a insegurança alimentar como um problema relevante dentro do contexto universitário. Foram realizadas reuniões e análise de dados junto a Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (ProACE) e a CU para entender as necessidades das pessoas que utilizam o RU de forma a evidenciar a magnitude do problema e suas consequências para a saúde e a vida acadêmica dos estudantes.

Foi realizado um levantamento dos números de refeições fornecidas pelo RU, ano a ano, e realizada uma análise da quantidade de pessoas por categorias para entender o aumento de procura do RU pela CU. Nessa etapa do processo, levou-se em consideração, também, o contexto local, os fatores sociais, econômicos e a estrutura da universidade em cada Campi, pois era fundamental entender a dinâmica da comunidade acadêmica, identificando os grupos mais vulneráveis.

Também foram analisados os registros de reclamações enviados via Ouvidoria, e-mails e em reuniões dos Conselhos superiores da Universidade, principalmente no CoACE e no CoAd. Foram utilizados os documentos que traziam reclamações que tinham um alcance de demandas coletivas, com exceção para demandas individuais que tinham ligação com problemas de saúde.

Nessa fase, foi observado que o RU tinha uma importância muito grande para a CU, não só como uma política pública de SAN, mas, também, como uma importante ferramenta de permanência estudantil, já que, com a implantação e implementação das políticas de cotas adotada pela UFSCar, aproximadamente 54% dos discentes da Universidade pertenciam às classes C (3 a 5 salários-mínimos), D (1 a 3 salários-mínimos) e E (até 1 salário-mínimo). Ressalta-se que essa definição de classes é baseada no modelo proposto pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e na faixa salarial da unidade familiar. Destaca-se essa população discente, que acessa a Universidade através de cota, contempla pessoas negras e pardas, indígenas, refugiados e pessoas com deficiência, que em grande parte, se encontram em situação de vulnerabilidade social, extrema em alguns casos, e que buscam na educação uma oportunidade de melhora nas condições de vida, tanto deles como na de seus familiares.

Para complementar os resultados, em janeiro e fevereiro de 2021, iniciou-se um diálogo com a CU, através de reuniões no formato remoto devido ao momento pandêmico, com outras Pró Reitorias da UFSCar, principalmente a ProACE, com a Procuradoria Federal para alinhar algumas inovações dentro do escopo da Lei, com entidades estudantis e de cursos, com

entidades sindicais de servidores, com grupos informais de discentes, e também, com discentes de diversas classes sociais. Nesses encontros, foram apresentadas as propostas de melhorias com o objetivo de se iniciar um diálogo construtivo.

Para finalizar essa etapa, foram realizadas diversas reuniões e visitas com empresas da área de refeições coletivas, tanto aquelas que atuavam em órgãos públicos como outras que só atuavam no setor privado. Nesses encontros, foram apresentadas as demandas da CU para que as empresas pudessem opinar e propor melhorias que atendessem essas demandas. Além disso, foi possível também conhecer os modelos de produção dessas empresas com o objetivo de se observar técnicas e procedimentos que poderiam ser utilizados nas melhorias no RU. Mesmo com as dificuldades impostas pelo momento pandêmico e pelas ações de distanciamento, foi possível traçar um cenário muito amplo sobre as necessidades, demandas e entraves que foram de extrema importância para guiar todo o processo de transformação do RU.

2.4.2 Formação da agenda

A formação da agenda pública é o estágio em que o problema identificado passa a ser reconhecido como prioridade por atores políticos e governantes. Nem todos os problemas sociais chegam até esta etapa, pois são filtrados por mecanismos políticos, ideológicos e institucionais que determinam aquilo que entrará em pauta na agenda governamental (Secchi, 2016). O autor destaca que o "agendamento" é um processo essencialmente político, disputado por diversos atores e grupos de pressão em arenas decisórias, sintetizando um conflito profundo de interesses e visões de mundo distintas.

Nessa fase foi realizado a apresentação dos resultados obtidos na fase anterior para a Administração Superior da Universidade. Foi um momento de intensas negociações onde foram discutidas as alterações necessárias no RU e o todos os desafios operacionais e orçamentários que teriam que ser vencidos pela UFSCar.

Ressalta-se que nesse momento a Universidade passava por uma mudança de Gestão, extremante conturbada dada a não nomeação do Reitor democraticamente eleito pelo Presidente Jair Bolsonaro. O Presidente, naquele momento, desrespeitava sistematicamente as decisões das Universidades e nomeava outras pessoas, que não fosse o primeiro colocado, das listas. A UFSCar, por mais que tenha sofrido um choque inicial, pelo desrespeito ao seu processo eleitoral, logo conseguiu se organizar, pois a Reitora indicada era do mesmo grupo eleito e manteve todos os compromissos e agenda que faziam parte do plano de trabalho.

Após a consolidação das alterações nas equipes de gestão da Universidade, foi possível retornar o processo de diálogo que culminou no reconhecimento da importância do RU dentro da UFSCar, o que resultou na criação da CRISA e na autorização para que as inovações, melhorias e processo de transformação do RU continuassem.

2.4.3 Formulação da política

Após a fase do agendamento, ocorre a formulação das políticas públicas, na qual diferentes alternativas e soluções possíveis são elaboradas e consideradas diante dos objetivos definidos. Essa etapa exige esforços técnicos, administrativos e políticos para levantamento e análise de dados, estudos técnicos, consulta a especialistas e definição das linhas mestras das ações governamentais diante de diferentes caminhos possíveis para resolver o problema público identificado (Secchi, 2016). Nessa fase, prevalecem tanto os argumentos técnicos quanto os interesses políticos dos atores envolvidos.

Essa fase envolveu a proposta de soluções. A implementação do novo RU foi discutida em reuniões, com o objetivo de ouvir se as demandas dos estudantes tinham sido alcançadas com o novo modelo. Foi considerada a sustentabilidade financeira e operacional do RU, assim como a qualidade nutricional das refeições oferecidas, para que fosse possível chegar a um consenso que atendesse tanto a CU como a Administração Superior.

2.4.4 Tomada de decisão ou processo decisório

Essa etapa reconhece o processo formal de escolha entre as opções disponíveis. Envolve atores com poder formal de decisão, como governantes, parlamentares e gestores públicos. Secchi (2016) evidencia a natureza complexa e frequentemente conflitiva deste momento, destacando que decisões públicas dificilmente resultam de processos meramente técnicos ou racionais, e na prática, são influenciadas por alianças políticas, negociações institucionais e interações estratégicas entre diversos atores.

Nessa fase foram definidos o modelo do RU, passando pelo modelo de contratação que definiria a empresa que seria responsável pela operacionalização do serviço de distribuição e preparo das refeições. Foram definidos os critérios de acesso e uma nova organização de categorias de beneficiários de forma a organizar a política de subsídios praticada pela Universidade. Destaca-se a retirada dos servidores da política de subsídios da Universidade, devido o atendimento a recomendações do Ministério Público Federal e, também, da

autorização de acesso de crianças ao RU, sendo que os filhos e filhas dos discentes da Universidade, com idade inferior a 14 anos passam a contar com o direito de subsídio integral.

2.4.5 Implementação da política

Nesse estágio, são desenvolvidas as ações concretas que materializam aquilo que foi inicialmente decidido. Compreender devidamente a implementação é essencial, conforme destaca Secchi (2016), pois nem todas as políticas planejadas são necessariamente realizadas da forma previamente esperada: atores implementadores, estrutura institucional, recursos financeiros e humanos, além da disposição política real, influenciam diretamente seus resultados. O estudo aprofundado dessa fase evidencia a existência de lacunas entre o planejamento e sua execução prática, os chamados "*implementation gaps*".

A fase de implementação se mostrou extremamente desafiadora para a UFSCar, pois foi realizada em um momento de intensos ataques da gestão do Presidente Jair Bolsonaro às Universidades. Ataques esses que refletiram, principalmente, no corte de recursos orçamentários, que acabaram impactando diretamente o RU. O trabalho da CRISA e da ProAd, junto a Administração Superior, foi extremamente importante para garantir os recursos necessários para a manutenção do processo de transformação do RU.

A UFSCar, nesse momento, efetivou o processo de colocar o RU como ação central da Universidade, garantindo os recursos necessários para sua manutenção. A maior prova disso foi a decisão de que a Universidade passaria a subsidiar o RU apenas com recurso próprios e não usaria a verba PNAES. Essa decisão garantiu a manutenção da política de bolsas da Universidade, efetivando o RU como uma política pública de segurança alimentar que complementar e garantiria as ações de permanência estudantil dentro da Universidade.

2.4.6 Avaliação da política

Secchi (2016) atribui grande relevância à avaliação das políticas públicas como fase essencial para verificar o alcance dos objetivos pretendidos e analisar os resultados produzidos em função dos custos empenhados. Na avaliação, processos, resultados e impactos são analisados criticamente segundo métodos qualitativos e quantitativos. O autor sugere ser esta uma etapa crítica e construtiva, cujo objetivo principal é retroalimentar o ciclo, subsidiando correções futuras, reforçando aprendizagens institucionais e promovendo transparência e responsabilidade política (*accountability*).

2.4.7 Extinção da política pública

A fase de extinção das políticas, discutida amplamente por Secchi (2016), consiste no término formal e legal do ciclo, embora poucas ações governamentais explicitamente sejam extintas ou encerradas formalmente. Na grande maioria dos casos, ocorre uma transformação, fusão, interrupção gradual (“*policy termination*”) ou substituição por novos programas e políticas, muitas vezes decorrentes de avaliações negativas ou mudanças na conjuntura política.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 O RU da UFSCar: expansão, desafios e consolidação como política pública de SAN

A UFSCar foi fundada em 1968 e iniciou suas atividades acadêmicas em 1970 no Campus São Carlos. Em 1991, iniciou seu processo de expansão com a fundação do Campus Araras. Esse processo continuou em 2005 com a fundação do Campus Sorocaba, e em 2012, com a criação do Campus Lagoa do Sino. Atualmente, a UFSCar conta com quatro Campi, já consolidados no Estado de São Paulo:

- a) Campus São Carlos: localizado em São Carlos/SP, município do interior de São Paulo que conta com uma população de 254.857 habitantes de (IBGE, 2023);
- b) Campus Araras: localizado em Araras/SP, município que está a cerca de 114 km do Campus sede, e que conta com uma população de 130.866 habitantes de (IBGE, 2023);
- c) Campus Sorocaba: localizado em Sorocaba/SP, município que está a cerca de 217 km do Campus sede, e que conta com uma população de 723.682 habitantes de (IBGE, 2023);
- d) Campus Lagoa do Sino: localizado em Buri/SP, município que está a cerca de 285 km do Campus sede, e que conta com uma população de 20.250 habitantes de (IBGE, 2023).

Atualmente, segundo dados obtidos junto a Secretaria de Informática (SIn) e no Sistema de Apoio à Gestão Universitária Integrada (SAGUI) da UFSCar (2025), a Universidade possui 95 cursos de graduação e 61 programas de pós-graduação *stricto sensu* ativos. Quanto aos discentes ativos, são 14.491 na graduação e 4.365 na pós-graduação.

O RU da UFSCar nasceu no Campus São Carlos, em 1979, e foi expandindo suas atividades para os outros Campi. Essa expansão se deu conjuntamente com a fundação das outras unidades da UFSCar nos municípios de Araras, Sorocaba e Buri e a necessidade de se fornecer alimentação para a CU desses locais.

Até 2017, o RU era gerido por unidades administrativas, em seus respectivos campi, que eram subordinadas a ProACE. Em 2018, iniciou-se um processo de transição da gestão da ProACE para a Pró-Reitoria de Administração com a criação de um grupo gestor formado por servidores dos quatro campi, das duas Pró-Reitorias. A mudança foi implementada devido à dificuldade encontrada pela ProACE em administrar o RU e todos os PAEs, pois é responsável por todo o sistema de concessão e manutenção de bolsas assistenciais para os discentes da Universidade. Nesse mesmo ano, finalizou-se o processo de terceirização global do RU do Campus São Carlos, que até funcionava no modelo de autogestão, com as compras de insumos e o fornecimento de uma pequena parcela da mão de obra (cerca de 20%) por parte da UFSCar

e o fornecimento do restante da mão de obra por parte de uma empresa terceirizada. Com esse novo processo, toda a mão de obra, compra de insumos e demais despesas para a produção e distribuição das refeições passou para uma empresa terceirizada, ficando sobre a responsabilidade da UFSCar a gestão, fiscalização e controle da prestação dos serviços.

No início de 2018, finalmente se concretizou o processo de transição de gestão do RU. Nesse processo, além da mudança de Pró-Reitoria, ocorre também a unificação da gestão de todas as unidades e seus respectivos contratos, em um único gestor, que fica responsável por iniciar um processo de implementação de uma gestão multicampi. Inicia-se, também, o novo contrato do Campus São Carlos, e com isso, o RU passa a ter toda sua operação terceirizada, sendo que cada Campi possuía seu próprio contrato, com valores e regras diferentes, o que tornava ainda mais difícil a gestão desses contratos por parte do novo gestor.

Em 2018, ocorreram dois processos que impactaram de forma direta no movimento do RU. O primeiro, foi a implantação do sistema de acesso informatizado, que existia apenas em São Carlos, e com isso, o acesso ao RU passa a ser realizado com as carteirinhas institucionais e não mais com *tickets*, o que resultou em controle maior quanto às pessoas que são autorizadas a acessar as refeições, com valores subsidiados. Nesse ano, também foi realizada uma alteração na política de subsídios da UFSCar, o que resultou no reajuste dos valores pagos pelas diferentes categorias de acesso às refeições do RU:

- a) Discente: de R\$ 1,80 para R\$ 4,20;
- b) Servidor Técnico Administrativo: de R\$ 2,20 para R\$ 4,70;
- c) Servidor Docente: de R\$ 2,70 para R\$ 5,30;
- d) Bolsista Integral: mantida a gratuidade;

e) Bolsista Intermediário: R\$ 2,50. Essa nova categoria foi criada para atender os discentes que atendiam os requisitos para a gratuidade (ter renda per capita menor do que um salário mínimo e meio), mas que, por questões orçamentárias, não conseguiam ser atendidos com a gratuidade.

Cabe destacar que esses valores, reajustados em 2018, permanecem até hoje mesmo com o crescente aumento nos valores das refeições.

O ano de 2018 foi, portanto, um período de readequação da estrutura administrativa e de implementação de uma nova gestão por parte da UFSCar, e por isso seus dados não foram considerados como base de estudo da presente pesquisa.

Em 2019, foi finalizado o processo de implementação do novo modelo de gestão, centralizado, e com isso, o gestor passou a iniciar um novo processo de estudos sobre as demandas e os problemas levantados em cada um dos campi, com o intuito de entender a

dinâmica das relações e a percepção da qualidade do serviço prestado para os beneficiários do RU. Mesmo com esses estudos, o RU não podia parar e continuava a funcionar de forma concomitante e integral a esse processo.

Em 2020, por conta da Covid-2019, a UFSCar foi obrigada a cancelar suas atividades presenciais, migrando-as para o modelo remoto. O RU precisou se reinventar, pois, mesmo com as atividades remotas, uma quantidade relevante de discentes continuaram nos municípios sedes dos campi da Universidade, por não conseguirem retornar a suas residências ou por não terem estrutura mínima para o uso da tecnologia necessária para o ensino remoto.

Diante disso, o RU passa, num primeiro momento, a fornecer kits com gêneros alimentícios para que os discentes pudessem produzir suas próprias refeições. Essa alternativa foi necessária para que as Unidades de Produção dos campi pudessem se adaptar à nova realidade. Esse período de transição também foi necessário para que fossem realizadas as adaptações, no aspecto legal, dos contratos, a fim de que o modelo de distribuição das refeições fosse alterado do sistema presencial para o sistema de kits de gêneros ou marmitas.

Outra adequação importante foi a escolha da UFSCar por assumir todos os custos da folha de pagamento das empresas, para garantir que todas colaboradoras e colaboradores das empresas não fossem demitidos e ficassem em uma situação de desamparo e vulnerabilidade em um momento muito difícil e desafiador. Essas adaptações foram realizadas pelo gestor em parceria com a Pró-Reitoria de Administração (ProAd) e com a Procuradoria Federal de forma a garantir a legalidade das alterações. Após essas adaptações, foram elaborados protocolos de segurança para garantir que os trabalhadores fossem protegidos quanto ao contágio da doença.

Após esse breve período, o RU passa a fornecer marmitas para os discentes, por entender a dificuldade de produzirem suas refeições, e por entender, também, que esses discentes não poderiam ser privados do direito básico de uma alimentação saudável naquele momento. Mesmo com a implementação da distribuição das marmitas com todos os protocolos de segurança disponíveis no momento, percebeu-se que diversos discentes ainda não estavam conseguindo acessar o serviço, por causa da dificuldade de transporte até os locais de distribuição das marmitas, que eram os refeitórios do RU. Diante disso, o RU implantou seu próprio sistema de *delivery*, onde as refeições eram entregues nas Moradias Estudantis, em pontos estratégicos, e até mesmo diretamente nas casas de algumas pessoas que faziam parte dos grupos de risco. Essas adaptações foram imprescindíveis para garantir a alimentação desses discentes nesse período.

Em 2021, após um período de discussão e de debates, a ProAd, através de seu braço Multicampi, decide criar a CRISA, com o entendimento de que o tema SAN deveria ser tratado

de maneira mais eficiente e eficaz. Com isso, o RU sofreu uma modificação conceitual, talvez a maior em sua história, pois deixou de ser visto como uma UAN e passou a ser olhado como uma política pública de SAN e de PAE.

Ainda em 2021, uma das empresas responsáveis pelo RU de São Carlos solicitou a rescisão contratual, sendo necessário a busca por uma solução emergencial para não suspender o serviço. Depois de analisar diversas opções, a UFSCar optou por incluir São Carlos no contrato de Araras. Esse processo foi realizado através de uma nova alteração contratual para que ocorresse essa junção e unificação.

Em 2022, iniciou-se um processo de retorno gradual das atividades presenciais na UFSCar e a CRISA aproveitou esse momento para iniciar o processo de reestruturação do modelo de gestão do RU, partindo da ideia central de que o RU deve ser olhado com uma política pública de SAN. Outro aspecto a ser levado em consideração foi a visão da CRISA de que todo contrato público deve buscar impactar, positivamente, no desenvolvimento econômico e social das regiões atendidas pelos campi da UFSCar e na redução de desigualdades sociais.

Dessa forma, a CRISA decidiu por unificar todos os contratos em um contrato emergencial, com o intuito de organizar e adequar o RU para voltar seu atendimento presencial e ao mesmo tempo para testar ideias para tornar o contrato mais efetivo e socialmente justo, e também, para iniciar o processo de construção da política pública, tendo o contrato como base de apoio. Sendo assim, o novo contrato, ainda que emergencial, teria uma importância muito grande, pois garante o fornecimento das refeições e ao mesmo tempo serve de laboratório para a implementação, na prática, de diversas ideias que tem como objetivo a transformação do RU em uma política pública.

Em 2023, essa mudança conceitual trouxe para a CRISA novos desafios, pois a partir desse momento todos os seus processos tiveram que se adequar a essa nova realidade de que o RU deve ser pensado como uma política pública de SAN. O mais importante deles foi a contratação da empresa que teria a responsabilidade de assumir o contrato de produção e distribuição das refeições. Esse contrato, por ser oriundo de uma contratação pública, passou por todos os tramites previstos na Lei nº14.133/2021 - Lei de Licitações (Brasil, 2021). Esse processo de contratação foi planejado por dois anos antes e foi fruto de muitos debates com diversos atores envolvidos na política. Foram realizadas audiências públicas e reuniões com os beneficiários do RU, com a Gestão da Universidade e com empresas da área de alimentação coletiva.

A abertura desses canais de diálogo, principalmente com os beneficiários e com as empresas do setor, foi importante, pois tornou possível entender melhor as demandas, anseios,

especificidades e características desses atores. Após a realização dessa etapa, uma equipe de planejamento para a contratação foi designada pela UFSCar, tendo à frente a CRISA para que fosse elaborado os documentos técnicos que norteariam a prestação do serviço.

Para a elaboração desses documentos técnicos, levou-se em consideração o novo conceito do RU como política pública de SAN, e não apenas como um UAN. As características de UAN foram mantidas, principalmente nas questões higiênico sanitárias, de forma a garantir alimentação saudável e segura para os beneficiários. A ela se somaram diversas outras características de forma a atender os elementos amplos de SAN, que abrangem vários aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais (Almeida, 2008).

Essa contratação trouxe diversas inovações que direcionam a prestação de serviço ao encontro do objetivo principal do RU, que é o de ser uma política pública de SAN. Dessa maneira, além dos aspectos relacionados à qualidade e segurança da alimentação servida, o contrato passou também a trazer exigências nas áreas econômicas, sociais e ambientais que o tornam diferenciado aos anteriores e a outras contratações com foco em UAN. Dentre as inovações algumas, merecem destaque especial:

- a) Produção de refeições congeladas, através do sistema *cook and chill*, que é uma técnica de produção em que os alimentos, uma vez cozidos, são submetidos ao resfriamento e congelamento rápido controlado, e armazenados, congelados, em temperatura adequada (*Food Safety Authority of Ireland*, 2006). O principal objetivo da técnica *cook-chill* é prolongar a vida útil de armazenamento dos alimentos, inibindo a multiplicação das bactérias e de outros micro-organismos e desacelerando as reações químicas e enzimáticas (Ribeiro, 2011). Com a implementação dessa tecnologia, se tornou possível a produção de marmitas congeladas que podem ser distribuídas, em formato de kits para os beneficiários que não podem fazer suas refeições dentro do horário de atendimento, no RU, principalmente em períodos não letivos, finais de semana e feriados;
- b) Obrigatoriedade de aquisição de gêneros alimentícios *in natura* (verduras, legumes e frutas) e preferência na aquisição dos outros gêneros alimentícios e do suco, que não sejam *in natura* da agricultura familiar, o que garante um importante canal de comercialização e geração de renda para os pequenos agricultores das regiões atendidas pela UFSCar;
- c) Contratação de pessoas pertencentes a grupos em situação de vulnerabilidade social (pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas transgênero, transexuais ou travestis, pessoas em situação de refúgio e pessoas em situação de rua, residentes em abrigos, casas de acolhimento ou afins) para atender uma

cota social própria da UFSCar. A criação dessas vagas, 24 ao todo, tem por objetivo gerar oportunidades de emprego e renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social com dificuldade de se inserir no mercado;

- d) Implementação de processos voltados para a sustentabilidade ambiental, que evitem desperdício de alimentos e utilização de materiais descartáveis, que incentivem o consumo consciente dos alimentos, que conscientizem sobre o descarte correto do lixo gerado e que priorizem o uso racional de recursos naturais;
- e) Garantia de salários e benefícios dignos, ambiente de trabalho seguro e acolhedor, dimensionamento correto mão de obra (para evitar carga excessiva de trabalho para os colaboradores) e obrigatoriedade de que os colaboradores da empresa sejam protegidos por convenções coletivas de trabalho;
- f) Implementação de ações voltadas para a inclusão e acessibilidade, garantindo assim, o pleno direito das pessoas com deficiência e transtornos de se acessarem as refeições produzidas no RU;
- g) Garantia de três refeições diárias para todos os campi da UFSCar, mesmo aos finais de semana, feriados e períodos não letivos.

Em 2024, com o novo contrato em execução, iniciou-se a etapa final da transformação do RU como política pública - o processo de implementação das inovações e das alterações conceituais, de forma integral e prática. Com essa implementação e nova visão de RU, alguns pontos relevantes podem se tornar polêmicos caso a gestão não tenha a firmeza e a transparência em mostrar ao público em geral quais são os seus objetivos específicos com a política.

As tabelas abaixo apresentam a quantidade de refeições fornecidas, o custo unitário das refeições e o orçamento executado no período de 2019 a 2024. Adicionalmente, são descritas algumas informações sobre fatos que acabaram por impactar o movimento do RU nesse período.

O ano de 2019 ficou marcado como o ano em que o processo de modelo de gestão centralizado do RU foi finalizado. Cada RU tinha um contrato individual, mas a gestão, que antes também era individualizada, passa a ser centralizada em um único gestor. A UFSCar ainda convivia com quatro contratos separados, sendo que cada um tinha um valor de custo diferente: São Carlos (R\$ 9,23 por refeição); Araras (R\$ 7,36 por refeição); Sorocaba (R\$ 8,08 por refeição); Lagoa do Sino (R\$ 9,23 por refeição).

Essa diferença nos valores se dava pelas características de cada campi. São Carlos e Araras possuíam cozinha própria para a produção das refeições, sendo que São Carlos, por causa de seu grande volume de refeições, tinha um valor de refeição mais baixo em comparação

à Araras. Sorocaba e Lagoa do Sino não possuem cozinha própria, o que obriga que a refeição tenha que ser transportada de uma Unidade de Produção Externa para o RU. No caso de Lagoa do Sino, pesam em desfavor a localização e quantidade de refeições menor do que o Campus Sorocaba, o que resulta na diferença de valores pagos.

A Tabela 1 mostra um alto volume de refeições, reflexo do funcionamento presencial pleno nos quatro campi, bem como demonstra um equilíbrio na quantidade de refeições servidas entre as categorias discente regular (47,98%) e bolsistas (43,93%).

Tabela 1 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2019)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2019										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	261.459	42,01	17.718	26,67	45.264	28,87	28.083	34,01	352.524	37,98
Bolsista - Intermediário	30.691	4,93	4.139	6,23	15.371	9,81	4.982	6,03	55.183	5,95
Estagiário	8.465	1,36	814	1,23	3.004	1,92	1.379	1,67	13.662	1,47
Discente Regular	296.122	47,58	32.137	48,37	77.500	49,44	39.559	47,90	445.318	47,98
Servidor Técnico Administrativo	15.395	2,47	6.641	10,00	7.168	4,57	4.521	5,47	33.725	3,63
Servidor Docente	3.156	0,51	3.532	5,32	6.569	4,19	3.528	4,27	16.785	1,81
Visitante	7.056	1,13	1.462	2,20	1.888	1,20	532	0,64	10.938	1,18
Total	622.344	67,05	66.443	7,16	156.764	16,89	82.584	8,90	928.135	100
Custo Unitário das Refeições	R\$ 6,44		R\$ 7,36		R\$ 8,08		R\$ 9,23			
Orçamento Executado em 2019						R\$ 4.062.028,83				

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

No caso dos bolsistas, há duas categorias: o bolsista integral, que tem a refeição gratuita, e o bolsista intermediário, que paga o valor de R\$ 2,50. No caso dos discentes regulares, o valor da contribuição paga pelo aluno é de R\$ 4,20. As demais categorias acabam não tendo um impacto relevante no custo total do RU. Analisando de forma separada cada unidade, percebe-se que o Campus São Carlos tem uma participação maior de bolsistas em seu volume de refeições. Somados as duas categorias, há uma participação de 46,94%, contra 47,58% de alunos regulares. Já nos outros campi o percentual de bolsistas fica entre 35 e 40%. Uma característica que pode ajudar a explicar esses números é o fato de São Carlos possuir um conjunto de moradias com aproximadamente 500 vagas dentro do Campus, o que facilita que os alunos bolsistas possam utilizar o RU todos os dias para fazer essas refeições.

Outro dado relevante é o percentual de participação de cada campi no montante total. O Campus sede da UFSCar em São Carlos representa 67,05% de todo o movimento do RU, o que faz com que a gestão entenda de que qualquer mudança significativa deve ser pensada, se for

considerado apenas a questão orçamentária, tendo esse Campus como base. O valor do orçamento anual, conforme o Relatório de Prestação de Contas e Execução Orçamentária disponibilizado no site da Coordenadoria de Orçamento da ProAd da UFSCar, foi de R\$ 89.131.001,00, sendo que R\$ 4.062.028,83 (4,56%) foram gastos para manter o RU.

O ano de 2020 ficou marcado pelas suspensões de atividades presenciais da UFSCar por causa da pandemia da Covid-19. O RU também foi impactado com essa suspensão de atividades e teve que se adaptar para não deixar de atender os alunos que dependiam do RU para se alimentar. A grande maioria dos discentes voltava para suas residências, mas outros acabaram optando por permanecer nas moradias ou nas cidades sedes dos campi da Universidade. Junto com a suspensão das atividades, foram criadas ferramentas de apoio aos discentes para continuar garantindo que eles pudessem manter seus estudos.

Foi criada pela ProACE uma bolsa alimentação emergencial que tinha por objetivo garantir a alimentação dos discentes bolsistas da Universidade. Mesmo com a criação dessa bolsa, na contramão do que fizeram a grande maioria das Universidades Federais, a UFSCar decidiu por manter o funcionamento do RU, com as devidas adaptações de segurança. Deixou-se de fornecer a refeição no local para fornecer kits com gêneros alimentícios e depois passou-se a fornecer as marmitas prontas. Essa decisão foi tomada pensando em garantir a SAN dos alunos que ficaram nas moradias do Campus São Carlos ou nas cidades sedes dos outros campi. A gestão do RU entendeu naquele momento que a distribuição da bolsa em dinheiro não garantiria que esses alunos tivessem acesso a uma alimentação de qualidade, pois o valor era baixo e além de colocar o discente em risco para ter que buscar comprar esse alimento fora da UFSCar, teria a questão de como ele faria a manipulação e a produção desses alimentos.

Outro aspecto relevante foi a manutenção dos empregos das pessoas que trabalhavam nas empresas responsáveis pelo fornecimento das refeições. E um momento extremamente difícil que o país enfrentava, a UFSCar entendeu que não poderia esquecer seu importante papel social e não poderia abandonar centenas de pessoas, que dependiam do seu trabalho no RU. Diante disso, foram realizadas adequações no contrato, sendo que além do fornecimento das refeições em marmitas, a UFSCar assumiu também o pagamento da folha de pagamento das empresas, garantindo a manutenção do emprego de todos os funcionários.

O valor do orçamento anual, conforme Relatório de Gestão, foi de R\$ 61.162.943,00. Dentro desse orçamento, R\$ 2.528.215,52 (4,13%) foram gastos para manter o RU uma queda de 37,76% em relação ao ano anterior. Observa-se ainda que o percentual da participação dos

bolsistas, no montante total do RU, sobrepõe-se ao de discentes regulares, fato explicado pela manutenção de apoio alimentar apenas para os alunos bolsistas (Tabela 2).

Tabela 2 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2020)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2020 (suspensão de atividades presenciais em 15/03)										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	52.057	53,93	6.713	41,39	23.441	63,20	14.115	59,76	96.326	55,53
Bolsista - Intermediário	2.785	2,89	531	3,27	2.347	6,33	811	3,43	6.474	3,73
Estagiário	1.491	1,54	109	0,67	897	2,42	200	0,85	2.697	1,55
Discente Regular	32.110	33,27	3.909	24,10	7.445	20,07	6.399	27,09	49.863	28,75
Servidor Técnico Administrativo	4.324	4,48	3.493	21,54	1.524	4,11	1.160	4,91	10.501	6,05
Servidor Docente	777	0,80	369	2,27	798	2,15	825	3,49	2.769	1,60
Visitante	2.978	3,09	1.096	6,76	639	1,72	108	0,46	4.821	2,78
Total	96.522	55,65	16.220	9,35	37.091	21,38	23.618	13,62	173.451	100
Custo Unitário das Refeições	R\$ 7,54		R\$ 7,54		R\$ 8,40		R\$ 9,63			
Orçamento Executado em 2020						R\$ 2.528.215,52				

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Assim como em 2020, há uma queda expressiva no número de refeições fornecidas, em 2021, devido à pandemia, mas com uma recuperação gradual nos anos seguintes (Tabela 3). O RU continuou com sua política de atendimento iniciada em 2020. Mesmo com a queda, o custo unitário subiu, refletindo a perda de escala (menor o volume; custo proporcional maior por unidade), custos emergenciais com logística, EPIs, *delivery* e adaptação contratual (encargos extras para manutenção dos contratos; folha de pagamento integral dos funcionários terceirizados; reajustes e inflação dos insumos alimentares).

Tabela 3 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2021)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2021										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	51.275	66,76	19.336	50,78	61.549	87,74	28.776	82,21	160.936	73,14
Bolsista - Intermediário	1.315	1,71	6.087	15,99	4.560	6,50	1.922	5,49	13.884	6,31
Estagiário	0	0,00	18	0,05	0	0,00	136	0,39	154	0,07
Discente Regular	21.967	28,60	8.620	22,64	3.997	5,70	3.729	10,65	38.313	17,41
Servidor Técnico Administrativo	1.299	1,69	3.557	9,34	36	0,05	264	0,75	5.156	2,34
Servidor Docente	561	0,73	52	0,14	5	0,01	176	0,50	794	0,36
Visitante	389	0,51	409	1,07	0	0,00	1	0,00	799	0,36
Total	76.806	34,91	38.079	17,31	70.147	31,88	35.004	15,91	220.036	100
Custo Unitário das Refeições	R\$ 8,95		R\$ 8,95		R\$ 9,23		R\$ 10,56			
Orçamento Executado em 2021						R\$ 2.403.930,73				

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Observa-se que o percentual da participação dos bolsistas, no montante total do RU, aumentou frente aos discentes regulares. Isso explica-se pelo exercício ocorrer inteiramente com as atividades no formato remoto, sem a presença dos alunos nos campi, o que acaba ressaltando, ainda mais, o uso do RU pelos alunos bolsistas que recebem o apoio alimentar. Além disso, o valor do orçamento anual, conforme Relatório de Gestão, foi de R\$ 49.565.248,00. Dentro desse orçamento, R\$ 2.403.930,73 (4,85%) foram gastos para manter o RU uma queda de 4,80% em relação ao ano anterior.

No ano de 2022, há o início da retomada progressiva das atividades presenciais no mês de junho, com leve aumento no número de refeições fornecidas e o aumento na participação dos alunos regulares no montante total do RU (Tabela 4). Soma-se a isso o fato de que a ProACE altera suas políticas de bolsas e inicia um processo de avaliações socioeconômicas mais rigorosas, devido a um grave momento de restrição orçamentária, impactando negativamente o orçamento da UFSCar, forçando a restrição no número de bolsas alimentação.

Tabela 4 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2022)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2022 (retorno das atividades presenciais em 05/06)										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	178.811	34,54	24.060	35,27	40.757	33,79	27.037	48,04	270.665	35,48
Bolsista - Intermediário	37.091	7,16	4.917	7,21	13.172	10,92	3.848	6,84	59.028	7,74
Estagiário	1.200	0,23	0	0,00	0	0,00	0	0,00	1.200	0,16
Discente Regular	282.786	54,62	35.044	51,37	64.700	53,65	23.981	42,61	406.511	53,29
Servidor Técnico Administrativo	3.021	0,58	1.770	2,59	737	0,61	637	1,13	6.165	0,81
Servidor Docente	1.511	0,29	501	0,73	894	0,74	593	1,05	3.499	0,46
Visitante	13.294	2,57	1.926	2,82	342	0,28	187	0,33	15.749	2,06
Total	517.714	67,87	68.218	8,94	120.602	15,81	56.283	7,38	762.817	100
Custo Unitário das Refeições	R\$	13,28	R\$	13,28	R\$	13,28	R\$	13,28		
Orçamento Executado em 2022						R\$	7.739.102,59			

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Outra mudança importante foi a efetivação do projeto de unificar todos os contratos do RU. Com isso, foram padronizadas as características do serviço e os valores. Esse novo modelo de contrato trouxe, também, melhorias na qualidade das refeições, como aumento na quantidade de proteína (de 120 para 200 gramas), que teve um forte impacto no valor unitário das refeições. Além da questão da proteína, houve o aumento nos preços dos alimentos, devido à falta de oferta frente ao aumento de demanda por causa do fim da pandemia, e também, o aumento nos

custos logísticos, resultado do desafio de ter sob o mesmo contrato 4 unidades com grandes distâncias entre si.

Em 2022, o valor do orçamento anual, conforme Relatório de Gestão, foi de R\$ 47.493.517,00. Dentro desse orçamento, R\$ 7.739.102,59 (16,30%) foram gastos para manter o RU um aumento de 221,94% em relação ao ano anterior. Esse aumento exponencial no custo do RU se deu por dois fatores: o retorno das atividades presenciais nos campi, e o mais importante, pela mudança de olhar para o RU, trazendo-o para o centro dos debates por parte da gestão da Universidade. O RU passa a ser tratado como uma política pública de SAN e uma importante ferramenta de permanência estudantil.

Todas as inovações testadas e aprovadas durante um projeto piloto realizado em 2022 são colocadas de forma permanente e isso acaba refletindo diretamente nos números do RU, em 2023. Houve a reorganização do contrato emergencial e novo modelo de gestão (implementação da CRISA), ampliando novamente o fornecimento, mas ainda sem atingir os níveis pré-pandemia, ou seja, o orçamento segue a lógica da demanda real de refeições, mas também reflete o redirecionamento dos contratos.

O novo contrato traz um aumento significativo no nível de exigências de qualidade na prestação do serviço e atende demandas antigas dos beneficiários do RU, como o aumento da quantidade do prato principal, o retorno do suco, melhoria da qualidade, disponibilização de pratos para pessoas com restrições alimentares e vegetarianos, entre outros. Essa qualidade resulta em maior procura pelo RU.

Soma-se a esse aumento na qualidade o grande aumento nos preços dos alimentos, que se observa desde o fim da pandemia e que se intensifica em 2023 e no ano seguinte, tornando o RU um local atrativo por oferecer uma refeição de qualidade com um preço baixo (R\$ 4,20), impactando no percentual de participação dos discentes regulares no montante total do RU, levando essa participação para inéditos 65%. Esse aumento reflete e atinge diretamente o orçamento do RU, que acaba sendo muito mais elevado em relação às projeções e estimativas iniciais.

Em 2023, o valor do orçamento anual, conforme Relatório de Gestão, foi de R\$ 65.518.137,00, e dentro desse orçamento, R\$ 14.133.439,53 (21,57%) foram gastos para manter o RU um aumento de 82,62% em relação ao ano anterior (Tabela 5).

Tabela 5 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2023)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2023										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	202.677	26,74	19.966	24,79	26.301	15,48	20.755	28,43	269.699	24,94
Bolsista - Intermediário	50.395	6,65	6.987	8,68	18.274	10,76	5.137	7,04	80.793	7,47
Estagiário	3.336	0,44	78	0,10	2.440	1,44	1.013	1,39	6.867	0,64
Discente Regular	494.420	65,23	49.547	61,53	117.708	69,28	42.366	58,03	704.041	65,11
Servidor Técnico Administrativo	2.414	0,32	1.301	1,62	964	0,57	523	0,72	5.202	0,48
Servidor Docente	1.542	0,20	1.145	1,42	2.705	1,59	1.814	2,48	7.206	0,67
Visitante	3.146	0,42	1.501	1,86	1.510	0,89	1.394	1,91	7.551	0,70
Total	757.930	70,09	80.525	7,45	169.902	15,71	73.002	6,75	1.081.359	100
Custo Unitário das Refeições	R\$	12,39	R\$	12,39	R\$	12,39	R\$	12,39		
Orçamento Executado em 2023						R\$	14.133.439,53			

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

O custo unitário manteve-se elevado, influenciado também pelas exigências adicionais de sustentabilidade, inclusão social e aquisição da agricultura familiar. Desse modo, o contrato emergencial — embora transitório — teve papel estratégico na consolidação de uma política pública de SAN, pois permitiu testar práticas inovadoras com impactos sociais, ambientais e nutricionais positivos.

Assim, o ano de 2023 ficou marcado pela finalização do estudo e do processo licitatório que resultou no novo contrato do RU. Contrato este que foi planejado pensando o RU como uma política pública de SAN e também como uma importante ferramenta de permanência estudantil, inclusão e desenvolvimento social, econômico e territorial.

No ano de 2024, houve uma acentuação na crise do preço dos alimentos por causa das secas e queimadas ocorridas no meio do ano, o que repercutiu no RU. No entanto, os números acabam sendo seguros pela greve das Universidades, o que acabou levando a suspensão de aulas e isso ocasionou um resultado abaixo das estimativas.

Outro aspecto importante foi a concretização da política de ações afirmativas da UFSCar, que elevou o número de pessoas de baixa renda que entraram na Universidade, em 2024, resultando no aumento do número de bolsistas, fazendo com que eles recuperassem sua participação no montante total do RU, saltando de 32,41%, em 2023, para 46,94%, em 2024. O valor do orçamento anual, conforme apresentação do ConsUni da UFSCar (2025) foi de R\$ 75.010.830,00, e dentro desse orçamento, R\$ 12.804.523,48 (17,07%) foram gastos para manter o RU, uma redução de 9,4% em relação ao ano anterior (Tabela 6).

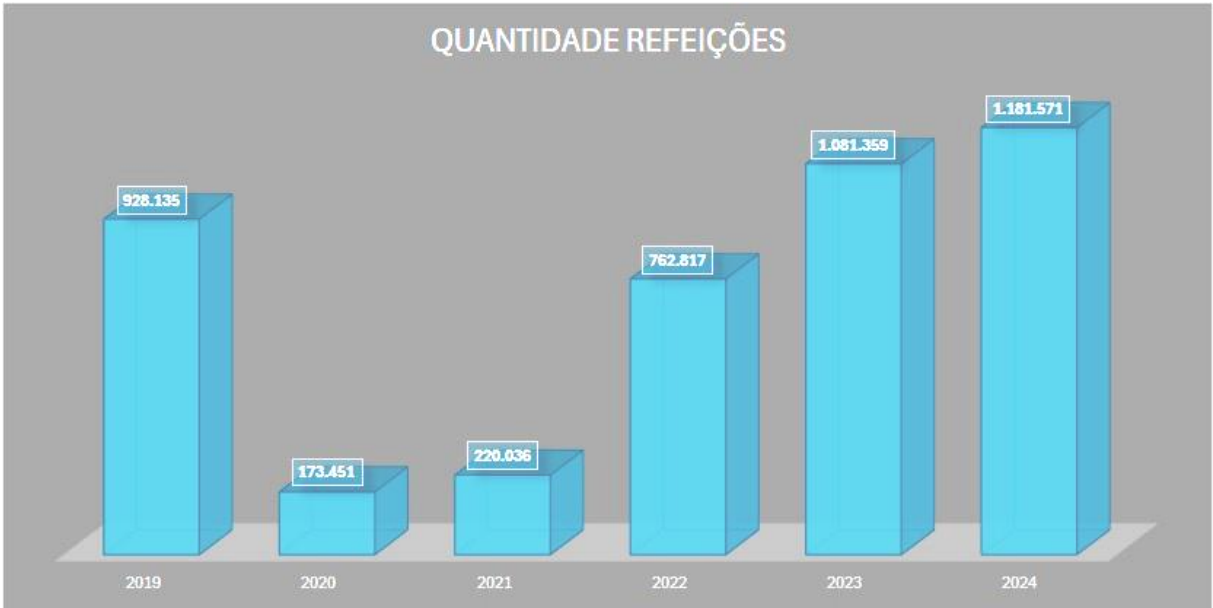
Tabela 6 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2024)

Refeições Fornecidas e Orçamento Executado no Exercício 2024										
Categoria	Campus São Carlos		Campus Araras		Campus Sorocaba		Campus Lagoa do Sino		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Bolsista - Integral	368.591	43,33	43.698	44,23	55.141	34,16	40.418	57,21	507.848	42,98
Bolsista - Intermediário	29.932	3,52	4.768	4,83	9.203	5,70	2.928	4,14	46.831	3,96
Estagiário	3.259	0,38	977	0,99	759	0,47	243	0,34	5.238	0,44
Discente Regular	435.568	51,20	44.919	45,47	90.344	55,97	23.959	33,91	594.790	50,34
Servidor Técnico Administrativo	2.913	0,34	1.166	1,18	758	0,47	305	0,43	5.142	0,44
Servidor Docente	2.045	0,24	1.129	1,14	3.119	1,93	1.679	2,38	7.972	0,67
Visitante	8.415	0,99	2.139	2,17	2.080	1,29	1.116	1,58	13.750	1,16
Total	850.723	72,00	98.796	8,36	161.404	13,66	70.648	5,98	1.181.571	100
Custo Unitário das Refeições	R\$ 12,95		R\$ 12,95		R\$ 12,95		R\$ 12,95			
Orçamento Executado em 2024						R\$ 12.804.523,48				

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

A Figura 1 apresenta uma comparação na quantidade de refeições fornecidas no RU, no período 2019-2024. Em 2019, o número de refeições foi de 928.135, demonstrando que o RU iniciava um processo de alta procura pelos seus serviços. Nesse momento, a gestão dos RUs já estava unificada, a nova política de subsídios tinha sido efetivada, o novo sistema informatizado estava em funcionamento, mas os contratos ainda eram individualizados e ainda não tinham passado por reformulação.

Figura 1 – Comparativo da quantidade de refeições no período 2019-2024



Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

No ano seguinte, todas as atividades da Universidade, acadêmicas e administrativas, foram suspensas devido a pandemia da Covid-19 e o RU passou a atender de forma emergencial, e com diversas adequações aos discentes que decidem por ficar nas cidades sedes da UFSCar, por não terem condições de se manterem em suas cidades natal. Apesar de a Universidade disponibilizar um auxílio emergencial em espécie, muitos discentes decidem continuar com as refeições do RU. A decisão da UFSCar de manter o RU em funcionamento, diferente das outras Universidades Federais que preferiram fechar seus Restaurantes e manter apenas o auxílio em dinheiro, mostrou-se acertada, pois um grande número de refeições foi fornecido no período de pandemia.

Houve um aumento nas refeições fornecidas, comparando os dois anos da pandemia, pois muitos discentes que tinham optado pelo valor em dinheiro acabaram entrando em situação de insegurança alimentar. Essa situação foi causada por alguns fatores que não tinham sido considerados no momento da formulação do auxílio emergencial. Dentre esses, fatores pode-se destacar:

- Aumento nos preços dos alimentos, o que fez com que o valor do auxílio não fosse suficiente para garantir a compra desses alimentos na quantidade necessária para atender a necessidade nutricional desses discentes;
- Dificuldade de se locomoverem até os supermercados, devido a indisponibilidade ou alto custo do transporte;
- Insegurança quanto aos riscos de contrair a doença, mesmo seguindo os protocolos de segurança;
- Falta de estrutura, na Moradia da UFSCar ou nas residências externas, para preparar o próprio alimento.

Em 2022, as atividades presenciais retornam no mês de junho. Em julho, o RU dá início a implementação do seu novo modelo. Nesse momento, todas as Unidades estão unificadas em um mesmo modelo, com padronização nos cardápios, valores, nível de qualidade das refeições e aspectos sociais e ambientais.

Observa-se que os números nas refeições, mesmo com menos de seis meses de atividades presenciais, começa a demonstrar um aumento na procura pelo RU pelos discentes. Esse aumento se concretiza nos anos de 2023 e 2024, o que demonstra que o novo modelo do RU, como política pública de SAN começa a atingir seus objetivos.

Outro dado importante, e de muita relevância para comprovar a centralidade o RU como política pública dentro da UFSCar, foi o aumento, exponencial do orçamento disponibilizado

para sua manutenção. Comparando 2019 com 2023, constata-se um aumento de aproximadamente 248%, saltando de R\$ 4.062.028,83 para R\$ 14.133.439,53 (Figura 2). Além do aumento na quantidade de refeições, outros aspectos impactaram esses números, como o aumento no custo das refeições devido as melhorias e ao aumento de exigências implementadas no novo modelo e ao aumento no custo dos alimentos, no momento pós pandêmico. Além do mais, o serviço de produção e distribuição das refeições estavam sendo executados através de um contrato emergencial.

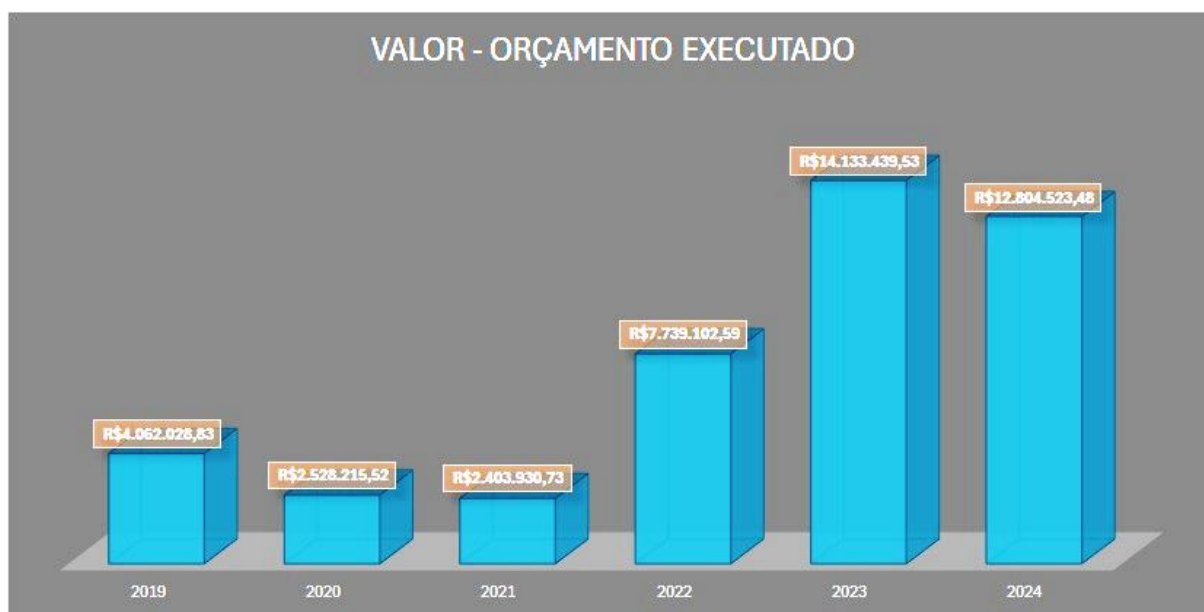
A segurança alimentar e nutricional, enquanto conceito e política pública, envolve três dimensões fundamentais: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos e consumo e utilização biológica dos alimentos. A dimensão do acesso refere-se à capacidade dos indivíduos e grupos sociais de obter alimentos de forma contínua e digna, considerando as condições econômicas, geográficas e institucionais que determinam tal possibilidade. No Brasil, a consolidação do conceito de acesso como pilar da SAN deve-se à evolução das políticas públicas e à incorporação da perspectiva dos direitos humanos no campo da alimentação (Burity *et al.*, 2010). O acesso à alimentação é entendido como um direito que exige não apenas a produção e distribuição de alimentos, mas também a criação de mecanismos institucionais que garantam o acesso universal e equitativo, em especial para grupos em situação de vulnerabilidade (Maluf, 2007). A Figura 1 demonstra que o acesso à alimentação é reconhecido como um fator essencial para a permanência e o sucesso acadêmico, sendo o RU um instrumento central dessa política.

Os mecanismos implementados pelo RU da UFSCar configuram estratégias inovadoras de garantia do acesso contínuo à alimentação, especialmente voltadas a estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e isso é demonstrado, e corroborado, pelos números apresentados na Figura 1.

Algumas ações impactaram significativamente esse número. A abertura do RU em finais de semana e feriados representaram uma ação de grande relevância social, pois asseguraram a continuidade do fornecimento de refeições balanceadas em períodos tradicionalmente marcados pela suspensão dos serviços públicos. A distribuição de marmitas congeladas, em dias de fechamento do restaurante, reforçaram o compromisso institucional com a regularidade do acesso alimentar. Essas medidas evitaram descontinuidade no consumo alimentar e reduziram o risco de insegurança alimentar intermitente, um fenômeno que pode ocorrer quando há interrupção temporária na disponibilidade de refeições para estudantes dependentes do RU. Além disso, as ações respeitam o princípio da dignidade alimentar, uma vez que possibilitam o acesso autônomo e digno à alimentação, mesmo fora dos horários ou dias de funcionamento

tradicional do restaurante. Essas ações refletem uma concepção ampliada do direito humano a alimentação, que compreende a alimentação não como um benefício assistencialista, mas como um direito de cidadania, cuja efetivação depende de políticas públicas ativas, sustentáveis e socialmente justas. A experiência da UFSCar demonstra como a gestão universitária pode articular eficiência administrativa, responsabilidade social e compromisso ético, fortalecendo o papel da universidade pública como promotora de direitos fundamentais.

Figura 2 – Comparativo do Orçamento Executado no período 2019-2024

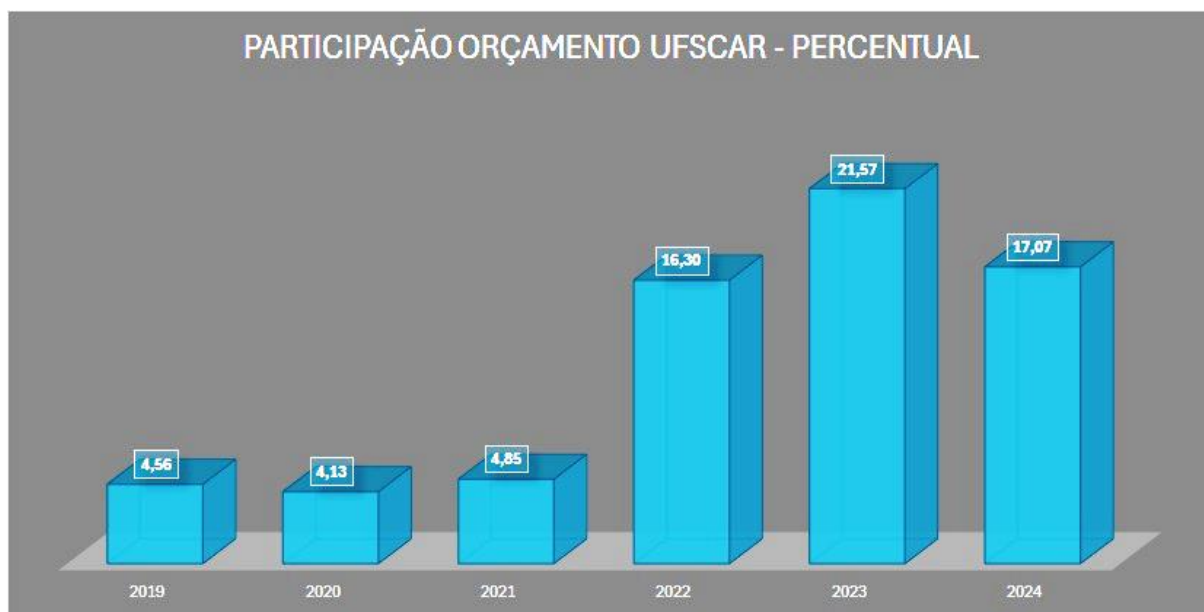


Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Essa situação emergencial é finalizada em setembro de 2023, com o início do novo contrato, que foi concretizado através do processo licitatório que ocorreu no mês de agosto, do mesmo ano. Com isso, mesmo com o aumento no número de refeições em 2024, tem-se uma diminuição no custo do RU, devido à queda nos valores unitários das refeições, devido ao processo de concorrência, resultante desse processo de licitação, onde diversas empresas (17 ao todo) tiveram a oportunidade de disputar o direito de prestar esse serviço.

A Figura 3 confirma a importância do RU, e sua entrada na agenda da Universidade, ao comparar o percentual de participação da sua despesa dentro do Orçamento Total da UFSCar. Os dados demonstram que a essa participação tem um aumento significativo, passando de 4,56%, em 2019, para R\$ 17,07% em 2024, tendo um pico de 21,57%, em 2023.

Figura 3 – Comparativo do Percentual de participação do RU no Orçamento da UFSCar 2019-2024 (2024)



Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Ao se debruçar sobre esses dados, observa-se que realmente o RU começa a ser visto com uma política pública de grande importância para a Universidade. Política essa que garante a SAN e a permanência estudantil dos discentes e que se mostra como uma importante ferramenta para garantir que a UFSCar consiga continuar o processo de democratização de acesso, através da Lei de Cotas e de seus programas de ações afirmativas.

Ressalta-se que todo o orçamento do RU é oriundo dos recursos de manutenção da Universidade, sem a utilização de recursos da PNAES que, por decisão da Gestão da Universidade, é utilizado apenas com o pagamento das bolsas do PAE da ProACE, diferenciando a UFSCar das outras Universidades Federais, que subsidiam seus RU's, em sua grande maioria, com recursos dessa fonte (PNAES).

Assim, as tabelas e as figuras mostram a evolução da participação do RU no orçamento e comprovam sua transformação em uma política pública e política institucional dentro da Universidade, garantindo a ele representatividade e importância nas decisões da Gestão.

A compreensão do aumento orçamentário como indicador da importância e consolidação de uma política pública pode ser analisada a partir da teoria do ciclo de políticas públicas, a qual estrutura o processo de formulação e implementação das ações estatais em fases interdependentes. Essa perspectiva é amplamente utilizada nas ciências sociais aplicadas e na administração pública para compreender como as políticas emergem, são formuladas, implementadas e avaliadas (Souza, 2006; Secchi, 2013).

Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), o ciclo das políticas públicas é composto, de forma geral, por cinco etapas: (1) definição de agenda; (2) formulação; (3) decisão; (4) implementação; e (5) avaliação. Cada uma delas representa um momento distinto do processo decisório e de gestão governamental, permitindo analisar o comportamento do Estado diante de determinadas demandas sociais.

Dentro desse ciclo, a fase de definição de agenda é especialmente relevante para compreender o fenômeno do aumento de recursos orçamentários destinados a uma política. De acordo com Kingdon (2003), uma política entra na agenda governamental quando determinados problemas sociais ganham visibilidade suficiente para mobilizar atores institucionais e políticos, gerando a convergência entre três fluxos: o fluxo de problemas, o fluxo de políticas (propostas de solução) e o fluxo político (contexto favorável e vontade política). Essa convergência, chamada de janela de oportunidade, é o momento em que a decisão política é tomada e o tema se transforma em prioridade estatal.

O orçamento público, por sua vez, é uma das expressões mais concretas dessa priorização. Para Lasswell (1951), a política pública pode ser entendida como a resposta do Estado à pergunta “quem ganha o quê, quando e como?”. Nessa perspectiva, a alocação de recursos financeiros materializa as escolhas do governo e reflete suas prioridades políticas e sociais. Assim, quando um programa de segurança alimentar recebe aumento de dotação orçamentária, isso indica não apenas o reconhecimento de sua relevância social, mas também sua institucionalização dentro da agenda governamental.

Souza (2006) reforça que o ciclo das políticas públicas deve ser compreendido como um processo dinâmico e político, no qual as decisões orçamentárias constituem instrumentos estratégicos de implementação e de consolidação de agendas. O aumento de orçamento, portanto, representa uma tradução prática da vontade política, sinalizando que o governo não apenas reconheceu a importância do programa, mas também o incorporou de forma estável em seu planejamento e em suas ações de médio e longo prazo.

No caso das políticas de segurança alimentar e nutricional, o aumento orçamentário pode ser interpretado como um movimento de reafirmação de sua centralidade nas estratégias de combate à fome e de promoção da cidadania. Para Grisa e Schneider (2014), as políticas públicas de segurança alimentar no Brasil consolidaram-se na agenda a partir de sua capacidade de articular demandas sociais históricas. Assim, a ampliação dos recursos destinados a essas políticas reflete não apenas o aumento de sua capacidade operacional, mas também a legitimação de seus objetivos no plano político e institucional.

Além disso, conforme Secchi (2013), o ciclo de políticas públicas é fortemente influenciado por variáveis externas, como conjunturas econômicas e pressões sociais. Dessa forma, a manutenção ou o aumento do orçamento em contextos de restrição fiscal é um indicativo ainda mais robusto de que o programa se consolidou na agenda da Universidade, tornando-se uma política institucional dela.

Em síntese, pode-se afirmar que o aumento orçamentário de uma política pública — especialmente em áreas estratégicas como a segurança alimentar — é um marcador empírico da sua entrada e consolidação na agenda governamental. Ele demonstra que o problema foi reconhecido como prioritário, que o governo, no caso a UFSCar, está disposto a investir recursos na sua solução e que a política em questão passou a ocupar um espaço institucional estável dentro do aparato estatal.

3.2 Transformação do RU da UFSCar: uma análise à luz do ciclo de políticas públicas

Como visto, a trajetória de implementação e institucionalização do RU da UFSCar como política pública de SAN é um processo que, para além de decisões administrativas pontuais, envolveu um ciclo contínuo e dinâmico de formulação, deliberação, implementação, avaliação e reformulação. Este ciclo foi analisado a partir da perspectiva teórica de Secchi (2014), um dos principais estudiosos brasileiros na área de políticas públicas, que propõe a abordagem dos ciclos de políticas públicas como forma de compreender as diferentes fases que compõem o processo decisório no setor público, considerando seus atores, interesses, instituições e instrumentos.

Compreender a transformação de um RU em política pública de SAN pela lógica dos ciclos de políticas públicas permitiu visualizar que as políticas não surgem de maneira espontânea ou isolada, mas resultam de um conjunto de ações estruturadas, interdependentes e condicionadas por contextos socioeconômicos e políticos específicos. As etapas do ciclo proposto por Secchi (2014) - identificação do problema, formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção - foi aplicada ao caso do RU da UFSCar, evidenciando como essa política contribui para a garantia do direito humano à alimentação e para a permanência estudantil dos discentes da Universidade.

Como já visto no referencial teórico-metodológico, o ciclo de políticas públicas inicia-se pelas etapas de **identificação do problema** e da **formação da agenda**, momento crucial em que determinados problemas são reconhecidos como públicos e prioritários, sendo incluídos no debate estatal e nas pautas de governo, portanto envolve atores sociais, técnicos, acadêmicos e

decisores políticos, que, a partir de evidências, pressões e mobilizações, contribuem para a definição de prioridades governamentais.

No contexto dos RU da UFSCar, a identificação do problema remeteu à constatação de que estudantes universitários, especialmente em instituições públicas, enfrentam dificuldades significativas para garantir acesso regular a refeições adequadas e de qualidade. A questão da insegurança alimentar e nutricional no ambiente acadêmico tem sido evidenciada por pesquisas e diagnósticos que apontam suas consequências sobre a saúde física e mental dos estudantes, além de seus impactos diretos na permanência e no desempenho acadêmico (Belik, 2012; Santos, 2021).

A identificação desse problema se deu a partir da observação de três fatores centrais. Primeiramente, a vulnerabilidade socioeconômica de parte significativa do público universitário, especialmente após a ampliação do acesso ao ensino superior promovida pelas políticas de democratização educacional nas últimas décadas, como a Lei de Cotas. Em segundo lugar, os altos custos de alimentação nas áreas urbanas próximas às universidades, que muitas vezes inviabilizam o acesso a refeições saudáveis e acessíveis. E em terceiro lugar, a relação direta entre alimentação inadequada, evasão acadêmica e dificuldades de aprendizagem, o que compromete o direito à educação plena e de qualidade.

De acordo com Secchi (2014), a inclusão de um problema na agenda pública não ocorre automaticamente, mesmo que ele afete parcela significativa da população. Isso depende de uma convergência entre fatores objetivos e subjetivos, como a disponibilidade de informações, a mobilização de grupos sociais organizados e a existência de uma conjuntura favorável. No caso do RU da UFSCar, a pressão exercida por movimentos estudantis (Diretório Central dos Estudantes - DCE, Associação de Pós-Graduandos - APG e coletivos), centros acadêmicos e representantes dentro dos conselhos universitários, desempenhou papel decisivo na visibilização do problema e na sua transformação em demanda social legítima.

Além disso, a produção acadêmica e técnica de SAN e assistência estudantil contribuiu para a qualificação do debate público, oferecendo dados, diagnósticos e propostas de intervenção. Estudos como os de Belik (2012) e Santos (2021) apontaram a necessidade de políticas estruturadas para combater a insegurança alimentar no ambiente universitário, destacando os RUs como instrumentos eficazes de garantia do DHAA e de promoção da saúde.

Outro elemento relevante dentro da perspectiva de Secchi (2014) é a chamada janela de oportunidade, conceito associado a momentos específicos em que a articulação entre problemas, soluções e ambiente político permite a inclusão de determinados temas na agenda governamental. Mudanças no cenário político-institucional, crises alimentares ou sanitárias,

mobilizações sociais e reformulações em programas de assistência estudantil podem abrir essas janelas. Exemplo disso foi a ampliação do PNAES, cujas diretrizes preveem a oferta de alimentação saudável como direito dos estudantes em situação de vulnerabilidade e pandemia do Covid-19, que colocou o RU em evidência ao ser utilizado como ferramenta para garantir a alimentação dos bolsistas naquele momento.

A partir desse contexto, a identificação do problema se configura como um processo coletivo e multifacetado, no qual diferentes atores sociais reconhecem que a ausência de políticas públicas de alimentação no ambiente universitário contribui para aprofundar desigualdades e comprometer o direito à educação. Esse reconhecimento é fundamentado não apenas em evidências empíricas e acadêmicas, mas também na mobilização social e na pressão política, elementos indispensáveis para que o tema ultrapasse o âmbito privado e alcance a esfera pública.

Segundo Secchi (2014), a complexidade desse processo está em que muitos problemas sociais permanecem invisíveis ou são considerados naturais, especialmente quando afetam populações marginalizadas ou situações historicamente negligenciadas. No caso da alimentação estudantil, a ausência de políticas públicas específicas era, até recentemente, percebida como responsabilidade individual do estudante e de suas famílias. Foi a partir da atuação de movimentos sociais e da construção de uma narrativa coletiva que se constituiu a compreensão de que o acesso à alimentação adequada é parte do direito à educação e da permanência estudantil, devendo ser garantido pelo Estado.

Portanto, a identificação do problema e sua entrada na agenda pública requerem o reconhecimento de sua relevância social, a demonstração de suas consequências negativas e a existência de alternativas de solução viáveis. No caso dos RUs da UFSCar, esse reconhecimento foi viabilizado por um conjunto de fatores articulados: evidências empíricas sobre a insegurança alimentar entre estudantes; mobilização de movimentos sociais e organizações estudantis; produção acadêmica e técnica sobre o tema; e um ambiente político-institucional favorável, especialmente em momentos de expansão das políticas de inclusão educacional e de combate a insegurança alimentar, devido à pandemia da Covid-19 e a crise no preço dos alimentos.

Assim, a formação da agenda para a criação e consolidação do RU da UFSCar como política pública de SAN evidenciou a importância da capacidade de mobilização e articulação dos atores sociais e da utilização estratégica de momentos de oportunidade. Como destaca Secchi (2014), as políticas públicas são resultados de processos dinâmicos e interativos, e a identificação do problema é a etapa que define as possibilidades de ação futura, pois apenas os

temas que ingressam na agenda governamental possuem chances reais de se converter em políticas efetivas.

Por isso, a compreensão dessa fase inicial, no caso em questão, revela a centralidade das disputas simbólicas e políticas em torno da definição do que é problema público, quem o define e quais são suas soluções possíveis. Evidencia também que as políticas públicas de SAN no ambiente universitário não são fruto de benevolência administrativa, mas de uma construção social, política e acadêmica sustentada por dados, argumentos e mobilização.

A próxima etapa do ciclo, segundo Secchi (2014), é a **formulação da política**, que consiste na definição das possíveis alternativas para enfrentar o problema identificado na agenda. Trata-se de um momento de debate técnico e político, em que são elaboradas propostas de ação, analisadas suas viabilidades, custos, benefícios e impactos.

No caso do RU da UFSCar, a formulação envolveu a definição dos objetivos da política (como garantir o DHAA aos estudantes), do público-alvo (prioritariamente estudantes em vulnerabilidade social), dos critérios de acesso (isenção ou preço subsidiado) e das características do serviço (qualidade nutricional, cardápio diversificado, respeito às restrições alimentares).

Essa etapa exigiu a participação dos gestores e nutricionistas da CRISA, da ProAd, da ProACE e da Reitoria, além de representantes da comunidade acadêmica e das organizações estudantis. As decisões tomadas nesse momento impactaram diretamente a capacidade do RU de cumprir sua função social e de se articular com outras políticas públicas, como o PNAES e as ações do SISAN.

Nessa etapa foi construído o novo modelo de serviço do RU, sendo inseridas alterações visando a melhoria do cardápio e das preparações, como aumento na porção proteica (120 para 200 gramas), aumento na disponibilização de legumes, verduras e frutas e diminuição de alimentos industrializados, garantia de fornecimento ininterrupto das refeições, todos os dias da semana em todos os Campi, com a implantação do sistema de marmitas congeladas para atender os beneficiários nos momentos em que o RU está fechado, aquisição de alimentos da agricultura familiar e contratação de pessoas em situação de vulnerabilidade, como forma de utilizar o contrato como ferramenta de desenvolvimento. Nesse ponto, vale ressaltar a influência de Celso Furtado dentro dessa fase.

A SAN é, atualmente, um dos temas mais relevantes para o debate sobre as condições de vida e as estratégias de desenvolvimento socioeconômico em países de economia periférica, como o Brasil. Ao longo deste trabalho, buscou-se evidenciar a centralidade do RU como política pública de alimentação e nutrição na promoção de direitos sociais e na construção de

uma sociedade mais equitativa e sustentáveis. Para além de seu caráter emergencial ou assistencialista, a SAN deve ser compreendida como elemento estruturante de um projeto nacional de desenvolvimento, capaz de articular aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Para fundamentar tal compreensão, é pertinente resgatar o pensamento de Celso Furtado, um dos mais importantes intelectuais brasileiros do século XX e referência incontornável no debate sobre o subdesenvolvimento e as estratégias de superação das desigualdades estruturais no Brasil e na América Latina. Para Furtado (2000), o desenvolvimento não pode ser entendido apenas como crescimento econômico medido pelo aumento do Produto Interno Bruto (PIB), mas sim como um processo de mudança social que possibilite a ampliação das capacidades humanas, a diversificação das atividades econômicas e a redução das desigualdades sociais e regionais. Em sua concepção, o desenvolvimento verdadeiro é aquele que tem como objetivo central a elevação do nível de vida das populações e a democratização do acesso aos bens essenciais, incluindo, evidentemente, a alimentação adequada e saudável.

Furtado (1984) argumenta que o subdesenvolvimento não é uma etapa anterior ou passageira no caminho do desenvolvimento, mas uma estrutura econômica e social específica, produzida historicamente pela inserção subordinada das economias periféricas no sistema capitalista mundial. Nessa estrutura, a concentração de renda, a vulnerabilidade externa e a exclusão social são traços característicos e persistentes. Assim, a superação do subdesenvolvimento exige mais do que a expansão de indicadores macroeconômicos; requer transformações profundas na organização social e na distribuição dos recursos, o que inclui garantir a segurança alimentar como direito fundamental e condição indispensável para a cidadania plena.

Sob essa perspectiva, a SAN não pode ser vista como uma preocupação meramente assistencial, restrita aos segmentos mais vulneráveis da população, mas como elemento estratégico para a construção de um projeto nacional de desenvolvimento. A alimentação saudável, suficiente e de qualidade é base para a formação de capital humano, para a melhoria da saúde pública e para o fortalecimento das capacidades produtivas de uma sociedade. Conforme aponta Belik (2012), as políticas públicas de SAN possuem potencial não apenas de reduzir a fome e a desnutrição, mas também de dinamizar economias locais, promover a agricultura familiar, incentivar práticas sustentáveis e preservar tradições alimentares, contribuindo, assim, para um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

No pensamento de Furtado (2000), o desenvolvimento deve estar associado a um projeto coletivo de sociedade, fundado em valores de solidariedade, equidade e justiça social. Nesse sentido, as ações e políticas voltadas para a SAN se apresentam como expressão concreta desses valores, ao reconhecerem a alimentação como direito e não como mercadoria sujeita às flutuações do mercado. Essa concepção se opõe à lógica liberal, que tende a subordinar as necessidades humanas fundamentais às dinâmicas de mercado e aos interesses do capital, e reafirma a centralidade do Estado como agente regulador e promotor de bem-estar social.

Outro aspecto relevante na interlocução entre SAN e desenvolvimento furtadiano refere-se ao papel da agricultura e da produção de alimentos nas economias periféricas. Furtado (1984) destacou a importância de políticas agrícolas e rurais voltadas para o fortalecimento da produção interna e para a redução da dependência alimentar dos países latino-americanos, considerando a vulnerabilidade que deriva da importação de alimentos e da submissão às regras do comércio internacional. Em um mundo marcado por crises alimentares, mudanças climáticas e conflitos geopolíticos, a soberania alimentar - entendida como a capacidade de cada nação de definir suas políticas de produção, distribuição e consumo de alimentos - torna-se elemento estratégico para a segurança nacional e para a estabilidade social.

Nesse sentido, iniciativas como o RU da UFSCar ganham relevância enquanto instrumentos de políticas públicas integradas, capazes de articular SAN, inclusão social, saúde pública e desenvolvimento local. Conforme reafirma Santos (2021), o fortalecimento desses instrumentos contribui para a geração de emprego e renda, a valorização da agricultura familiar, o estímulo à produção agroecológica e a garantia do direito à alimentação para parcelas significativas da população.

É importante ressaltar, ainda, que a SAN está diretamente relacionada aos ODS da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 2, que visa erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável. Como destaca FAO (2023), o alcance dessas metas demanda esforços coordenados entre governos, sociedade civil e setor produtivo, e exige a adoção de políticas públicas estruturantes e articuladas, capazes de integrar dimensões econômicas, sociais e ambientais.

Nesse contexto, a concepção de desenvolvimento de Celso Furtado mantém plena atualidade, ao ressaltar a necessidade de se pensar modelos de desenvolvimento que coloquem o ser humano no centro das estratégias econômicas e políticas, rompendo com a lógica excludente e concentradora do capitalismo periférico. A SAN, entendida como direito humano e componente essencial da dignidade da pessoa, assume papel central nesse projeto, não apenas

por seu valor intrínseco, mas por seu potencial de estruturar dinâmicas locais de produção, emprego, saúde e cultura.

Conforme argumenta Prado (2018), as políticas de SAN podem ser potentes ferramentas de desenvolvimento, sobretudo se articuladas a estratégias de valorização dos territórios, de fortalecimento das comunidades e de construção de economias solidárias. Nesse sentido, ao promover o acesso universal à alimentação de qualidade, dinamizar mercados locais e valorizar saberes e práticas alimentares tradicionais, tais políticas contribuem para a superação das desigualdades e para a construção de sociedades mais justas e resilientes.

Por fim, retomar Celso Furtado neste debate permite reafirmar a importância de projetos nacionais de desenvolvimento que articulem crescimento econômico com inclusão social e democratização dos direitos. Em tempos de crises múltiplas — alimentares, climáticas, econômicas e políticas —, a SAN surge não apenas como demanda emergencial, mas como princípio organizador de um modelo de desenvolvimento humano sustentável, comprometido com a dignidade, a equidade e a soberania dos povos.

Assim, entende-se que as políticas de SAN, ao garantirem o direito humano à alimentação e promoverem transformações estruturais nas relações de produção e consumo de alimentos, podem e devem ser compreendidas como fatores de desenvolvimento na perspectiva furtadiana. Elas operam tanto no plano econômico, ao dinamizar economias locais e reduzir a dependência externa, quanto no plano social, ao assegurar condições básicas para o exercício da cidadania e o fortalecimento do tecido social. Dessa forma, o projeto do RU da UFSCar ao integrar a SAN aos projetos de desenvolvimento (agricultura familiar, contratação de pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade e valorização do comércio local) contribui para a construção de uma sociedade mais justa, sustentável e soberana.

A etapa de **tomada de decisão** ocorre quando os órgãos competentes - geralmente conselhos universitários, reitorias ou instâncias governamentais - optam por implementar a política formulada. Como destaca Secchi (2014), a decisão é influenciada por aspectos técnicos e políticos, incluindo as restrições orçamentárias, as prioridades de governo e as pressões de grupos de interesse.

A efetivação de um RU como política pública de SAN depende, nesse momento, da alocação de recursos financeiros, da definição da estrutura administrativa responsável pela sua gestão e da aprovação de normativas internas e externas que regulamentem o serviço. Nesse sentido, a decisão política é essencial para transformar uma demanda social legítima em ação estatal institucionalizada, garantindo a previsibilidade e continuidade do serviço.

Nessa etapa, houve a criação da CRISA como gestora da política, o aumento exponencial de recursos, conforme demonstrado nas tabelas dispostas nesse trabalho, o apoio da ProAd e da Gestão na priorização do RU dentro do orçamento da Universidade, o apoio da ProACE em construir, e executar, seus processos de concessão de bolsas alimentação, conforme diretrizes determinadas pelo novo modelo de RU e também dos Conselhos Superiores na determinação das políticas de subsídios para os discentes da Universidade.

A fase de **implementação** é central no ciclo de políticas públicas e refere-se à execução das ações planejadas. Para Secchi (2014), é nesse momento que se materializam as escolhas feitas nas etapas anteriores, e se estabelecem os meios para alcançar os objetivos propostos.

No caso do RU da UFSCar, a implementação envolveu a reforma e ampliação da cozinha e do refeitório do Campus São Carlos, da construção de uma nova cozinha no Campus Araras, no início do processo de construção da cozinha e da ampliação do refeitório do Campus Sorocaba (que foi contemplado pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e deve acontecer em 2026), na compra de novos equipamentos para todos os Campi, na realização de uma nova licitação e da elaboração de um novo contrato para a produção e distribuição das refeições, o estabelecimento de padrões nutricionais e de segurança alimentar, e a criação de sistemas de controle e avaliação. Além disso, foi necessário instituir mecanismos de acesso, com as políticas de bolsas da ProACE e de subsídios para os demais discentes, que asseguraram a prioridade para os estudantes em maior situação de vulnerabilidade.

A literatura sobre políticas públicas destaca que a implementação é muitas vezes marcada por desafios, como descontinuidade administrativa, restrições orçamentárias e resistência de atores locais (Frey, 2000). Assim, o sucesso dessa fase depende da capacidade de articulação entre os gestores, dos instrumentos administrativos disponíveis e da participação da comunidade acadêmica na fiscalização e aprimoramento do serviço. Articulação essa que é constante, principalmente em momentos de grave restrição orçamentária, o que hoje é o maior entrave do RU.

A **avaliação** é uma etapa essencial no ciclo de políticas públicas, conforme Secchi (2014), pois permite verificar se os objetivos da política foram alcançados, quais foram seus efeitos previstos e não previstos, e quais os pontos de melhoria necessários. No caso do RU da UFSCar, a avaliação pode ocorrer em diferentes dimensões: a satisfação dos usuários, a qualidade nutricional das refeições, a eficácia na promoção da permanência estudantil e o impacto sobre a SAN dos estudantes.

Estudos avaliativos (Belik, 2012; Prado, 2018) indicam que os RUs exercem papel fundamental na redução da insegurança alimentar e na melhoria das condições de vida dos

universitários, além de contribuírem para a promoção da saúde e o fortalecimento do direito humano à alimentação adequada. A avaliação também permite corrigir falhas no serviço, ajustar cardápios, otimizar os custos e promover a participação dos usuários na gestão.

Além disso, a avaliação contribui para a legitimação social e política da política pública, fundamentando a continuidade dos recursos e possibilitando sua expansão para outras instituições. A avaliação será uma nova etapa dessa pesquisa, na qual serão propostos modelos de avaliação junto à CU, para entender as características sociais e econômicas e o impacto do RU na SAN dos beneficiários, o impacto das melhorias já aplicadas e as demandas por novas, e os impactos das políticas de subsídio nos beneficiários e no orçamento da Universidade. Assim, estes pontos serão úteis para analisar a aplicabilidade deste tipo de política pública de SAN, constituindo-se como importantes indicadores para serem utilizados na análise da eficácia da política em trabalhos futuros.

A última etapa do ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2014), refere-se ao **término ou reinício do ciclo**, momento em que, com base nas avaliações realizadas, a política pode ser descontinuada, reformulada ou consolidada. No caso do RU da UFSCar, a experiência acumulada na fase da avaliação pode gerar novas propostas de aperfeiçoamento ou de expansão do serviço, reiniciando o ciclo com a formação de nova agenda.

Essa dinâmica permanente de reinício é característica das políticas públicas de SAN, que precisam se adequar a mudanças no perfil dos estudantes, no orçamento das universidades e nas demandas sociais emergentes. Assim, o RU como política pública deve ser continuamente adaptado, integrando-se a outros programas e ações de assistência estudantil e SAN, adaptando-se a realidade orçamentária da Universidade.

3.3 Efetividades e entraves nos processos de transformação do RU da UFSCar para uma política pública de SAN e de PAE

A institucionalização do RU da UFSCar como uma política pública de SAN reflete um processo complexo, gradual e multifacetado, que envolveu diversas fases de reestruturação administrativa, mudanças operacionais e conceituais. Os quadros 1 e 2 sintetizam as principais mudanças históricas, bem como os avanços e obstáculos enfrentados na transição do RU de uma UAN para uma política institucional de SAN.

Quadro 1 - Síntese das mudanças ocorridas desde a criação do RU

Período	Mudanças
1979	Criação: RU implantado no Campus São Carlos.
1991-2012	Expansão: fundação dos novos campi (Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino).
Até 2017	Descentralização: ProACE geria cada RU localmente.
2018	Reestruturação: mudança da gestão para a ProAd; unificação dos contratos e gestão multicampi. Terceirização: autogestão substituída por operação terceirizada em todos os campi.
2020-2021	Pandemia: adaptação para fornecimento de kits, marmitas e <i>delivery</i> . Criação da CRISA: novo órgão institucional com foco em SAN como política pública.
2022-2023	Novo modelo contratual: processo participativo, inovação nos contratos com foco em SAN.
2024	Implementação: aplicação das inovações do contrato com ações práticas em todos os campi.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

Quadro 2 – Síntese das efetividades e dos entraves nos processos de transformação do RU

Dimensão	Efetividades	Entraves
Gestão	Unificação dos contratos e criação da gestão multicampi garantem padronização, maior eficiência administrativa e racionalização dos recursos.	A complexidade da unificação exigiu grande esforço técnico e jurídico, além de constante vigilância sobre qualidade e cumprimento das cláusulas. Dependência de terceiros: pode comprometer a continuidade e a qualidade do serviço pela rescisão contratual em São Carlos (2021).
Acessibilidade	Implantação de categoria de bolsista intermediário amplia alcance do subsídio; informatização facilita controle de acesso e evita fraudes.	Reajuste de valores em 2018 foi elevado (mais de 130% para estudantes), sem atualização dos subsídios desde então.
Pandemia	Kit alimentação, marmitas e <i>delivery</i> mostraram resposta ágil às necessidades emergenciais.	Nem todos os discentes conseguiram acessar os kits e marmitas, o que evidenciou desigualdades estruturais no acesso à alimentação.

Mudança conceitual	O RU passou a ser entendido como política pública de SAN e não apenas como unidade de produção de refeições.	A transformação do RU em política pública pode gerar resistências institucionais ou sociais caso os objetivos não estejam bem comunicados.
Sustentabilidade	Contrato atual exige medidas de combate ao desperdício, compras da agricultura familiar e ações ambientais.	A ampliação de metas sociais e ambientais pode exigir investimentos superiores aos modelos anteriores.
Inclusão social	Cotas para grupos vulneráveis, garantia de acessibilidade e três refeições por dia, inclusive fora do período letivo.	
Participação social	Realização de audiências públicas e escuta ativa dos usuários e empresas para elaboração do novo contrato.	

Fonte: Elaborado pelo Autor (2025).

O Quadro 1 aponta o percurso histórico do RU, desde sua criação, em 1979, no Campus São Carlos, até a sua consolidação como política pública em 2024. A expansão territorial da UFSCar entre 1991 e 2012 resultou na ampliação dos RUs para os campi Araras, Sorocaba e Lagoa do Sino, mas com modelos descentralizados de gestão até 2017. A virada institucional ocorre em 2018, com a transferência da gestão para a Pró-Reitoria de Administração (ProAd), unificação de contratos e adoção do modelo de gestão multicampi. A partir de 2020, em razão da pandemia de Covid-19, o RU adota um formato emergencial com fornecimento de kits, marmitas e serviço de *delivery*, demonstrando capacidade de resposta rápida. Em 2021, com a criação CRISA, o RU passa a ser concebido como uma política pública de SAN, culminando, entre 2022 e 2024, na implementação prática das inovações e na aplicação de um novo modelo contratual com foco ampliado em inclusão, sustentabilidade e saúde pública.

O Quadro 2 apresenta os principais efeitos dessa trajetória sob diversas dimensões. No plano da gestão, a unificação contratual permitiu maior padronização e eficiência administrativa, embora tenha demandado elevado esforço técnico-jurídico e constante monitoramento. Ressalta-se a vulnerabilidade do modelo frente à dependência de empresas terceirizadas, como demonstrado na rescisão contratual em São Carlos (2021). Em termos de acessibilidade, a criação da categoria de bolsista intermediário e a informatização do sistema

de acesso foram avanços importantes para a equidade e controle. No entanto, os valores praticados foram reajustados em 2018 e não sofreram novas atualizações, o que impõe pressões orçamentárias crescentes e pode afetar a sustentabilidade da política. A pandemia evidenciou tanto a capacidade de resposta da instituição, ao adaptar rapidamente o serviço, quanto as desigualdades estruturais que dificultaram o acesso de parte dos discentes às refeições emergenciais. Nesse período, o RU reafirma seu papel essencial para a permanência estudantil e a garantia do direito à alimentação adequada.

A mudança conceitual do RU como política pública de SAN representa uma inovação institucional relevante, embora não isenta de desafios. A ampliação dos objetivos da política demanda uma comunicação eficaz para evitar resistências internas ou sociais. Por outro lado, a inclusão de metas socioambientais, como a compra da agricultura familiar, a redução do desperdício e a contratação de grupos vulneráveis, agrega valor público à política, mas exige investimentos superiores aos modelos anteriores.

Por fim, destaca-se a efetiva participação social no processo de reformulação contratual. A realização de audiências públicas e a escuta ativa dos usuários e empresas forneceram subsídios legítimos para uma política mais alinhada às necessidades reais da comunidade acadêmica.

Assim, a análise dos quadros demonstra que o processo de transformação do RU da UFSCar para uma política pública de SAN resulta de uma articulação bem-sucedida entre gestão técnica, mobilização social e inovação institucional. Trata-se de uma política robusta e adaptável, com potencial para se consolidar como modelo nacional de alimentação institucional universitária comprometida com a equidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento humano.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da perspectiva dos ciclos de políticas públicas, foi possível compreender a transformação do RU da UFSCar em uma política pública de SAN como um processo dinâmico, que articulou diferentes fases e envolveu a atuação de múltiplos atores. Cada etapa do ciclo — da formação da agenda à avaliação e reformulação — contribuiu para consolidar o RU como instrumento estratégico de garantia de direitos e de promoção do desenvolvimento social e educacional.

A curva descendente entre 2020 e 2021 mostrou a capacidade de resposta emergencial da UFSCar frente ao cenário de crise. As tabelas revelaram que o fornecimento de refeições não deve ser avaliado apenas em números, mas em sua capacidade de promover direitos sociais,

reduzir desigualdades e garantir permanência estudantil com dignidade. A distribuição de marmitas e kits alimentares evidencia o compromisso com a continuidade do direito à alimentação, ainda que em novo formato.

A UFSCar demonstrou capacidade de gestão e adaptação ao manter e reformular sua política de alimentação frente à pandemia e às exigências de um novo conceito de RU. O novo modelo de contrato emergencial adotado em 2023 permitiu testar soluções inovadoras e socialmente justas, como o uso da técnica *cook and chill*, inclusão de populações vulneráveis no quadro de colaboradores e aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A trajetória do RU da UFSCar é um exemplo emblemático de como políticas institucionais podem se reconfigurar diante de crises, demandas sociais e concepções ampliadas de direitos. Entretanto, a efetividade dessas mudanças dependerá da articulação entre gestão técnica, financiamento público sustentável, participação social e avaliação contínua dos impactos.

Ao reconhecer o RU como política pública, a UFSCar reafirma seu potencial não apenas para combater a insegurança alimentar, mas também para promover a permanência estudantil e a saúde pública. Assim, torna-se fundamental investir na qualificação técnica e na participação social em todas as etapas do ciclo, garantindo a eficácia, a transparência e a legitimidade dessa política essencial.

Os desafios ainda persistem, como a sustentabilidade financeira a longo prazo, a necessidade de atualização dos subsídios aos estudantes, e a manutenção da qualidade dos serviços terceirizados em um modelo mais exigente, contudo, essa experiência da UFSCar pode servir como modelo replicável para outras universidades, desde que adaptado à realidade local, mostrando que é possível avançar em políticas públicas universitárias com equidade, justiça social, sustentabilidade e diálogo com os beneficiários.

REFERÊNCIAS

ABREU, E.S.; SPINELLI, M.G.N.; PINTO, M.A.S. **Gestão de unidades de alimentação e nutrição: um modo de fazer**. 4. ed. São Paulo: Metha, 2011. 352 p.

ALMEIDA, L. M. M. C. **Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas**. Campinas, SP: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. 220 p. Relatório Técnico - Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz; Fundação Konrad Adenauer, 2012.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: FAPESP/Revan, 2000.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.18, n.2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 14 nov. 2023.

ARRETCHE, M. Instituições e políticas públicas no Brasil: uma análise comparada sobre o papel das instituições. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2001, p. 227-268.

ARRETCHE, M. Tendências na federação brasileira: centralização e conflito. In: FARIA, C. A.(org.). **Política pública e democracia no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2018. p. 245–270.

BELIK, W. Políticas públicas e segurança alimentar no Brasil. **Estudos Avançados**, v. 26, n. 75, p. 159-168, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142012000100013>. Acesso em: 05 mai. 2025.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. cesso em: jun. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010. Acrescenta o direito à alimentação no rol dos direitos sociais. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 5 fev. 2010.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 15 set. 2006.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 2 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 15.169, de 17 de julho de 2025. Altera a Lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, para incluir as políticas de assistência aos estudantes da educação superior e da educação profissional, científica e tecnológica entre as prioridades para recebimento de recursos do Fundo Social, e a Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, para dispor sobre a aplicação de receitas para o atendimento a estudantes beneficiados por políticas de ação afirmativa de reserva de vagas da educação superior e da educação profissional, científica e tecnológica pública federal.. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)**. Brasília: MEC, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19>. Acesso em: mai. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Guia alimentar para a população brasileira**. 2. ed. Brasília: Ministério da Saúde, 2014. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/guia_alimentar_populacao_brasileira_2ed.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. **Artigo 25º: Direito à saúde, bem estar e segurança**. Brasília: MDH, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/dezembro/artigo-25deg-direito-a-saude-bem-estar-e-seguranca>. Acesso em: maio. 2025.

BRASIL. Nações Unidas. **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**. 2025. Disponível em; <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: jun. 2025.

CASTRO, J. **Geografia da fome**: o dilema brasileiro: pão ou aço. 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, DF: CONSEA, 2004. 103 p.

COSTA, A. C. F.; CANELLA, D. S.; JAIME, P. C. Restaurantes universitários como promotores da alimentação adequada e saudável: uma revisão narrativa. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 31, n. 6, p. 753–765, 2018.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). **The State of Food Security and Nutrition in the World 2023**. Rome: FAO, 2023. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/en/>. Acesso em: 23 nov. 2024.

FOOD SAFETY AUTHORITY OF IRELAND (FSAI). **Guidelines for the Safe Cooking, Cooling and Storage of Cook-Chill Foods**. Dublin: FSAI, 2006. Disponível em: <https://www.fsai.ie/publications/cook-chill-guidelines/>. Acesso em: 30 jun. 2025.

FREY, K. Política pública: um debate conceitual e reflexões a partir da prática. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259, 2000.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 35. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS, 2014.

GUERRA, P. H.; SPAGNUOLO, R. S.; SILVA, K. A. P. Insegurança alimentar entre estudantes universitários: uma revisão sistemática. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 21, supl. 1, p. S289–S296, 2021.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. Política pública: seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Agência IBGE. **Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018**. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html>. Acesso em: mai. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Segurança alimentar nos domicílios brasileiros volta a crescer em 2023**. Agência IBGE Notícias, 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39447-seguranca-alimentar-nos-domicilios-brasileiros-volta-a-crescer-em-2023>. Acesso em: 30 mar. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Estimativas da população residente para os municípios e para as unidades da federação com data de referência em 1º de julho de 2023**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2025.

JANNUZZI, P. M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2005.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2. ed. New York: Longman, 2003.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. (Eds.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEÃO, M. (Org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

MARTINS, A. C.; ANDRADE, P. A importância da agricultura familiar na alimentação escolar: desafios e oportunidades. **Revista Brasileira de Ciências da Nutrição**, v. 12, n. 2, p. 15-30, 2022.

MULLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, n. 20, 2012.

NUSSBAUM, M. C. **Creating capabilities: the human development approach**. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L. M. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. **Cadernos de Debate**, Campinas, v. XI, n. 1, p. 45-67, 2006.

PAULILLO, L. F. O. E.; ALMEIDA, L. M.; SILVA, V.; MARTINELLI, J. Eficácia e coesão social do projeto Viva Leite: uma avaliação da rede de segurança alimentar de Osasco e Carapicuíba. **Revista de Economia Agrícola**, v. 56, p. 7-28, 2009.

PAULILLO, L. F.; PESSANHA, L. Segurança alimentar, políticas públicas e regionalização: *In*. PAULILLO, L. F. *et. al.* **Reestruturação agroindustrial, políticas públicas e segurança alimentar regional**. São Carlos: Edufscar, 2002.

PRADO, M. Segurança alimentar e desenvolvimento: desafios e perspectivas no contexto brasileiro. **Revista de Políticas Públicas**, v. 22, n. 2, p. 48-68, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n2p48-68>. Acesso em: 12 abr. 2025.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, 2022.

RIBEIRO, A. F. **Validação do sistema de HACCP em cook-chill numa empresa de catering** (Dissertação de Mestrado em Engenharia Alimentar), Instituto Superior de Agronomia, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2011.

ROUSSEAU, J-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Tradução: Lourdes Santos Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ROWLS, J. **Uma teoria da Justiça**. 4 ed. Martins Fontes, 2016. 816 p.

RUA, M. G. **Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos**. Curitiba: Editora da Universidade Federal do Paraná, 1998.

RUA, M.G. Políticas públicas e democracia no Brasil: Reflexões sobre atores e instituições. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 5, p. 67-84, set./out. 1997.

RUA, M. G. Redes sociais e instituições: uma proposta analítica para o estudo das políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 24, n. 70, p. 41-59, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092009000200004>. Acesso em: 14 nov. 2023.

SANTOS, R. T. Políticas de segurança alimentar e nutricional no Brasil: avanços e desafios em tempos de crise. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 37, n. 9, e00116820, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00116820>. Acesso em: 21 jan. 2025.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, análises e casos no Brasil. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SEN, A. **Poverty and famines**: an essay on entitlement and deprivation. Oxford: Oxford University Press, 1981.

SILVA NETO, J. M.; MELO, R. P.; PEREIRA, S. A. Resultados notáveis na administração pública: avaliação de programas utilizando mapas estratégicos e o Balanced Scorecard. In: 30º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 2006, Salvador/BA. **Resumos...**Salvador/BA: EnANPAD, 2006. p. 23-27.

SILVA, F.; OLIVEIRA, S. Educação alimentar y nutricional: uma revisão das estratégias brasileiras nas políticas públicas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 39, n. 4, p. 76-91, 2023.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, RS, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRALDI, D. R. C.; ALMEIDA, L. M. M. C. Políticas públicas de transferência de renda e a questão da segurança alimentar dos beneficiários: efetividades e entraves do Programa Bolsa Família. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 11, n. 21, p. 137-171, ago. 2012. DOI: 10.5007/2175-7984.2012v11n21p137.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). Conselho de assuntos comunitários e estudantis (CoACE). Resolução nº74, de 23 de novembro de 2022. **Dispõe sobre o Programa de Alimentação Emergencial para Estudantes de Pós-Graduação em Situação de Vulnerabilidade**. 2022.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). Conselho universitário (CONSUNI). **Dados em reunião**. 2025.

Disponível em: https://www.soc.ufscar.br/consuni/2025/arquivos/consuni-30-05-2025/consuni_30-05-25-1.pptx. Acesso em: mai. 2025.