

PARA ALÉM DO “BANDEJÃO”: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NA UNIVERSIDADE

Fernando Henrique Donizeti Paganelli¹

 <https://orcid.org/0009-0004-3892-0432>

Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida²

 <https://orcid.org/0000-0003-3066-9170>

Monyele Camargo Graciano³

 <https://orcid.org/0000-0002-5552-1562>

RESUMO

A alimentação adequada constitui direito humano fundamental e dimensão relevante da permanência estudantil. Nesse contexto, a Coordenadoria da Rede Integrada de Segurança Alimentar e Nutricional (CRISA) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) insere-se em um processo de reconfiguração institucional da política de alimentação universitária, a partir de um modelo de gestão *multicampi*. O estudo tem como objetivo analisar a implementação da rede e os processos que transformaram o Restaurante Universitário (RU) em instrumento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Nesse sentido, esta pesquisa baseou-se na análise documental de atos institucionais, registros administrativos e instrumentos contratuais da UFSCar, articulada à revisão bibliográfica que dá suporte à abordagem do ciclo de políticas públicas. Os resultados indicam que a pandemia de Covid-19 constituiu marco de inflexão, demandando adaptações emergenciais e ampliando a centralidade da alimentação na agenda institucional. A partir de 2022, observa-se a reestruturação do RU, culminando em novo modelo contratual que incorporou critérios sociais, ambientais e operacionais. A criação da CRISA fortaleceu a governança da política e ampliou sua capacidade de planejamento e monitoramento. Conclui-se que a transformação do RU em política pública de SAN representa avanço institucional, embora persistam desafios relacionados à sustentabilidade financeira e à execução dos serviços.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Segurança Alimentar e Nutricional. Redes Organizacionais. Restaurante Universitário. Efetividades e Entraves.

BEYOND THE “BANDEJÃO”: THE INSTITUTIONALIZATION OF PUBLIC POLICY ON FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY AT THE UNIVERSITY

ABSTRACT

Adequate food is a fundamental human right and a key dimension of student retention in higher education. In this context, the Coordination of Integrated Food and Nutrition Security Network (CRISA) at the Federal University of São Carlos (UFSCar) emerges as part of an institutional reconfiguration of university food policy, based on a multicampus management model. This study aims to analyze the implementation of the network and the processes that transformed the University Restaurant (RU) into an instrument of food and nutrition security (FNS). The research is based on the

¹ Possui graduação em Administração pelo Centro Universitário Moura Lacerda (2005) e Especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é Coordenador da Coordenadoria da Rede Integrada de Segurança Alimentar (CRISA) da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: fernandopaganelli@ufscar.br.

² Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Professor Titular do Centro de Ciências da Natureza do Campus Lagoa do Sino da Universidade Federal de São Carlos. E-mail: luizmanoel@ufscar.br.

³ Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos. Como docente, leciona disciplinas nas áreas de Ciência Política/Políticas Públicas na Universidade Federal de Goiás e de Direito Civil, Família e Sucessões, Agrário e Empresarial no Centro Universitário Araguaia. E-mail: monyelegraciano@gmail.com.

documentary analysis of institutional acts, administrative records, and contractual instruments from UFSCar, articulated with a bibliographic review that supports the public policy cycle approach. The results indicate that the COVID-19 pandemic represented a turning point, requiring emergency adaptations and increasing the centrality of food access in the institutional agenda. From 2022 onwards, a restructuring of the RU can be observed, culminating in a new contractual model incorporating social, environmental, and operational criteria. The creation of CRISA strengthened policy governance and expanded its capacity for planning and monitoring. It is concluded that the transformation of the RU into a public FNS policy represents a relevant institutional advancement, although challenges related to financial sustainability and service implementation remain.

Keywords: Public Policy Management. Food and Nutritional Security. Organizational Networks. University Restaurant. Effectiveness and Obstacles.

MÁS ALLÁ DEL “BANDEJÃO”: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA UNIVERSIDAD

RESUMEN

La alimentación adecuada constituye un derecho humano fundamental y una dimensión relevante para la permanencia estudiantil en la educación superior. En este contexto, la Coordinación de la Red Integrada de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CRISA) de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar) se inserta en un proceso de reconfiguración institucional de la política de alimentación universitaria, a partir de un modelo de gestión multicampus. El estudio tiene como objetivo analizar la implementación de la red y los procesos que transformaron el Restaurante Universitario (RU) en un instrumento de seguridad alimentaria y nutricional (SAN). La investigación se basa en el análisis documental de actos institucionales, registros administrativos e instrumentos contractuales de la UFSCar, articulado con una revisión bibliográfica que fundamenta el enfoque del ciclo de políticas públicas. Los resultados indican que la pandemia de COVID-19 constituyó un punto de inflexión, exigiendo adaptaciones emergentes y ampliando la centralidad de la alimentación en la agenda institucional. A partir de 2022, se observa una reestructuración del RU, culminando en un nuevo modelo contractual que incorpora criterios sociales, ambientales y operativos. La creación de la CRISA fortaleció la gobernanza de la política y amplió su capacidad de planificación y monitoreo. Se concluye que la transformación del RU en política pública de SAN representa un avance institucional relevante, aunque persisten desafíos relacionados con la sostenibilidad financiera y la ejecución de los servicios.

Palabras clave: Políticas Públicas. Seguridad Alimentaria y Nutricional. Redes Organizacionales. Restaurante Universitario. Efectividades y Obstáculos.

INTRODUÇÃO

A alimentação adequada constitui condição essencial para a saúde, o bem-estar e o pleno desenvolvimento das capacidades humanas. 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 (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 (Aquino *et al.*, 2025; Oliveira *et al.*, 2023).

O Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) constitui um dos fundamentos normativos da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), compreendendo não apenas o acesso regular aos alimentos, mas também sua adequação nutricional, cultural, sanitária e ambiental. No Brasil, embora a Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) já estruturasse o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com base nesse princípio, sua incorporação expressa ao rol dos direitos sociais da Constituição Federal ocorreu por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 2010, consolidando a alimentação adequada como direito fundamental e reforçando o dever estatal de promover políticas públicas voltadas à sua efetivação.

Rawls (2016), em sua obra "Uma Teoria da Justiça", propõe uma abordagem de justiça distributiva baseada no princípio da diferença, que estabelece que as desigualdades sociais são aceitáveis apenas se beneficiarem os menos favorecidos. Sen (1981), em "Pobreza e Fome", introduz o conceito de capacidades, destacando que a fome resulta não apenas da falta de alimentos, mas da falta de acesso a eles. Nussbaum (2011), em "Creating Capabilities", argumenta que o acesso à alimentação integra um conjunto mais amplo de direitos que garantem o desenvolvimento humano integral.

Josué de Castro (2001) demonstrou que a fome não se explica apenas pela escassez de alimentos, mas pela exclusão social e pela má distribuição de renda, defendendo a reforma agrária e o fortalecimento da agricultura familiar. Suas ideias dialogam com o pensamento de Celso Furtado (1984), que compreendia o desenvolvimento como um processo complexo de transformação estrutural, no qual o Estado desempenha papel ativo na industrialização, na educação e na redução das desigualdades.

No Brasil, dados recentes apontam aumento alarmante na insegurança alimentar. 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. A pandemia da Covid-19 exacerbou ainda mais essa situação, ampliando as desigualdades e dificultando o acesso a alimentos nutritivos.

Os Restaurantes Universitários (RUs), emergem como proposta eficaz e inovadora dentro deste contexto. Inserido no âmbito das instituições de ensino superior, o RU, tradicionalmente conhecido como “bandeirão”⁴, tem a capacidade de não apenas oferecer uma alimentação saudável e balanceada a estudantes, mas também atuar como espaço de educação alimentar e nutricional e de inclusão social. O acesso a refeições de qualidade a custo acessível pode ser um fator determinante para garantir a permanência dos estudantes na universidade, especialmente para aqueles provenientes de famílias de baixa renda.

A literatura registra diversos estudos voltados à 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).

Diante desse cenário, a presente investigação distingue-se ao analisar a trajetória de institucionalização da Coordenadoria da Rede Integrada de Segurança Alimentar (CRISA) na UFSCar. O estudo pauta-se nos seguintes problemas de pesquisa: como se deu o processo de construção da referida Rede e de que maneira ocorreu a transição do Restaurante Universitário (RU) de uma Unidade de Alimentação e Nutrição (UAN) para uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)?

Ademais, busca-se identificar os entraves e as efetividades sociais, institucionais e operacionais emergentes nessa transição. O objetivo central consiste, portanto, em analisar o processo de implementação da CRISA e a reconfiguração do RU sob a ótica das políticas públicas de SAN.

Trata-se de pesquisa aplicada, de caráter 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 presentes nos quatro *campi* da Universidade, localizados nos municípios São Carlos, Araras, Sorocaba e Buri, do estado de São Paulo.

A coleta documental foi realizada entre os meses de março de 2024 dezembro de 2025, abrangendo atos administrativos, processos institucionais, relatórios de gestão, contratos e demais

⁴ Embora o Restaurante Universitário da UFSCar atualmente realize o serviço em pratos, utilizou-se neste artigo a expressão “bandeirão” por seu caráter consagrado na linguagem universitária brasileira para designar restaurantes universitários subsidiados, independentemente do utensílio utilizado para servir as refeições.

documentos produzidos entre 2018 e 2024 relativos à implementação da CRISA e à reorganização do Restaurante Universitário.

Os documentos foram organizados cronologicamente e submetidos à análise documental de natureza qualitativa, buscando identificar decisões institucionais, mudanças normativas, processos administrativos, alterações contratuais e evidências relacionadas às etapas do ciclo de políticas públicas. Posteriormente, os dados foram sistematizados em categorias analíticas compatíveis com os objetivos da pesquisa e interpretados à luz da literatura sobre políticas públicas e Segurança Alimentar e Nutricional.

ELEMENTOS TEÓRICOS DA PESQUISA

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 situada em determinado espaço geográfico, 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.

Segundo Souza (2006), o campo do conhecimento das políticas públicas pode ser dividido em cinco subáreas: análise de políticas, análise de processos, processo decisório, implementação de políticas e avaliação de políticas. Esta última é da qual se trata o presente trabalho. Rua (1997) oferece uma abordagem conceitual e analítica crítica do tema, defendendo que as políticas públicas envolvem questões normativas, valorativas e discursivas relacionadas ao poder e à legitimação da ação estatal. Arretche (2004) defende uma abordagem institucionalista, salientando que as instituições, entendidas como normas, regras e procedimentos formais e informais, têm papel crucial na explicação do sucesso ou fracasso das políticas públicas.

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). Diante do exposto, as políticas públicas configuram-se como instrumentos complexos que articulam eficiência técnica, legitimidade política e institucionalidade democrática. Seu sucesso depende não apenas da ação estatal coordenada, mas da abertura à participação social, da transparência e da capacidade avaliativa. Nesse sentido, a avaliação de políticas públicas, objeto deste trabalho, revela-se essencial para aferir resultados, promover *accountability* e fortalecer a cidadania. Assim, compreender as múltiplas dimensões que envolvem as políticas públicas é fundamental para aprimorar sua formulação, implementação e controle social.

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

No Brasil, a institucionalização do DHAA ocorreu de forma gradual. A Lei nº 11.346/2006 (LOSAN) estruturou o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), estabelecendo princípios e diretrizes para garantia desse direito. Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 64, de 2010, incorporou expressamente a alimentação ao artigo 6º da Constituição Federal, elevando-a à condição de direito social fundamental e fortalecendo a base jurídica das políticas públicas de SAN.

Mesmo com os avanços legais, o país 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 (PENSSAN, 2022). 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 (Almeida *et al.*, 2016; Brasil, 2006; Santos *et al.*, 2016). Desse modo, a SAN envolve três dimensões fundamentais: disponibilidade de alimentos, acesso aos alimentos e consumo e utilização biológica dos alimentos.

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. Estudos apontam que em algumas instituições, mais de 40% dos alunos apresentam algum grau de insegurança alimentar (Guerra *et al.*, 2021).

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. Com o objetivo de garantir a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica no ensino superior, surge a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), criada em 2010. A Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, representa um marco importante ao consolidar diretrizes e instituir mecanismos para a efetivação da PNAES, criando, dentre outros avanços, o Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES).

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 Programa de Assistência Estudantil (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, PAE estruturou uma política de subsídios ao acesso ao RU organizada em categorias: bolsistas integrais (refeição gratuita), bolsistas intermediários (valor subsidiado de R\$ 2,50) e discentes regulares (R\$ 4,20). Aproximadamente 54% dos discentes da Universidade pertencem às classes C, D e E, incluindo pessoas negras e pardas, indígenas, refugiados e pessoas com deficiência, que em grande parte se encontram em situação de vulnerabilidade social. Os valores praticados foram reajustados em 2018 e não sofreram novas atualizações, impondo pressões orçamentárias crescentes e potencialmente afetando a sustentabilidade da política.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

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, continuando em 2005 com o Campus Sorocaba, e em 2012 com o Campus Lagoa do Sino (Buri). Atualmente, segundo dados da Secretaria de Informática (SIn) da UFSCar, a Universidade conta com aproximadamente 15.000 alunos nos cursos de graduação e pós-graduação distribuídos pelos quatro *campi* (Cyrilo *et al.*, 2026; UFSCAR, 2022).

O RU da UFSCar foi criado em 1979 no Campus São Carlos. Desde então, sua trajetória é marcada por expansão territorial, mudanças na gestão e inovações conceituais que culminaram na sua atual configuração como política pública de SAN. O ano de 2018 representou um divisor de águas com a transferência da gestão do RU para a Pró-Reitoria de Administração (ProAd), a unificação de contratos por campus e a adoção do modelo de gestão *multicampi*. Em 2019, último ano pré-pandêmico, os quatro *campi* ainda mantinham contratos individualizados com valores distintos: São Carlos (R\$ 9,23 por refeição), Araras (R\$ 7,36), Sorocaba (R\$ 8,08) e Lagoa do Sino (R\$ 9,23).

No Quadro 1, a informação sobre refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2019) aponta para um alto volume de refeições, totalizando 928.135, reflexo do funcionamento presencial pleno nos quatro *campi*, bem como um equilíbrio na quantidade de

refeições servidas entre as categorias discente regular (47,98%) e bolsistas (43,93%). O valor do orçamento anual foi de R\$ 89.131.001,00, sendo R\$ 4.062.028,83 (4,56%) destinados ao RU.

Quadro 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 pelos Autores (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 (Quadro 2).

Quadro 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: Fonte: Elaborado pelos Autores (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 (Quadro 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).

Quadro 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 pelos Autores (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 (Quadro 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.

Quadro 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 pelos Autores (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.

Essa mudança institucional amplia o papel do Restaurante Universitário para além da oferta de refeições subsidiadas, aproximando-o da efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Sob essa perspectiva, a política deixa de ser compreendida apenas como mecanismo assistencial e passa a integrar o conjunto de ações estatais voltadas à garantia de um direito social constitucionalmente assegurado.

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 (Quadro 5).

Quadro 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 pelos Autores (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 segurados 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 (Quadro 6).

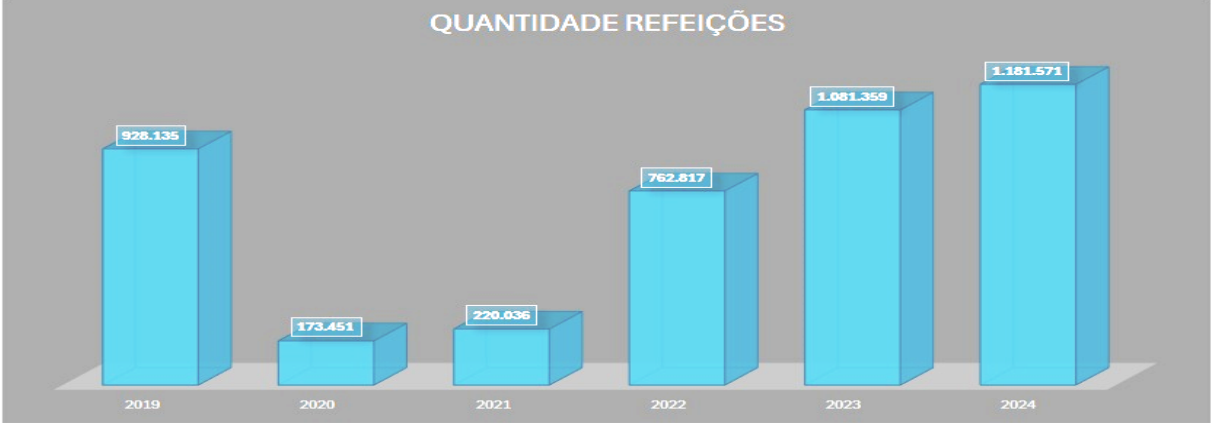
Quadro 6 - Refeições fornecidas e orçamento executado nos RUs da UFSCar (2024)

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 pelos Autores (2025).

A Figura 1 apresenta uma comparação na quantidade de refeições fornecidas no RU no período 2019-2024. A curva descendente entre 2020 e 2021 evidencia o impacto da pandemia. Os números nas refeições de 2022, mesmo com menos de seis meses de atividades presenciais, começam a demonstrar um aumento na procura pelo RU pelos discentes. Esse movimento consolida-se em 2023 e 2024, demonstrando que o novo modelo do RU, como política pública de SAN, começa a atingir seus objetivos.

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



Fonte: Fonte: Elaborado pelos Autores (2025).

No ano de 2020, 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.

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.

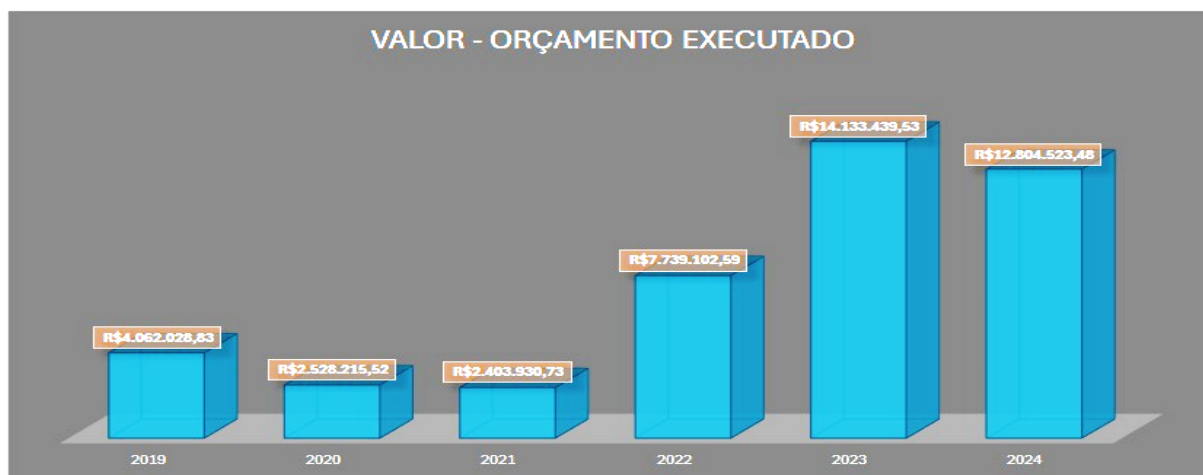
Enquanto política pública, a SAN articula a disponibilidade, o acesso e o aproveitamento biológico dos alimentos. A dimensão do acesso, especificamente, guarda relação com a capacidade de grupos sociais obterem alimentos de modo regular e digno, respeitando suas limitações socioeconômicas e geográficas. Este conceito, pautado na visão do direito humano à alimentação (MALUF, 2007), pressupõe mecanismos que garantam a universalidade e a justiça social. No âmbito da UFSCar, a centralidade do Restaurante Universitário como braço operacional dessa política reafirma que o acesso alimentar é condição *sine qua non* para a permanência estudantil, conforme evidenciado pelos dados da Figura 1.

Os mecanismos implementados pelo Restaurante Universitário (RU) da UFSCar configuram estratégias inovadoras para a garantia do acesso contínuo à alimentação, com foco em estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Conforme evidenciado pelos dados da Figura 1, ações

como a abertura em finais de semana e feriados e a distribuição de marmitas congeladas para períodos de interrupção operacional foram decisivas.

Essas medidas mitigam o risco da insegurança alimentar intermitente, assegurando a regularidade nutricional e respeitando o princípio da dignidade alimentar. Ao assegurar acesso contínuo, regular e nutricionalmente adequado à alimentação, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, a política institucional aproxima-se da efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada. Assim, o RU deixa de representar apenas uma ação de assistência estudantil e passa a constituir mecanismo institucional de concretização de um direito social fundamental.

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

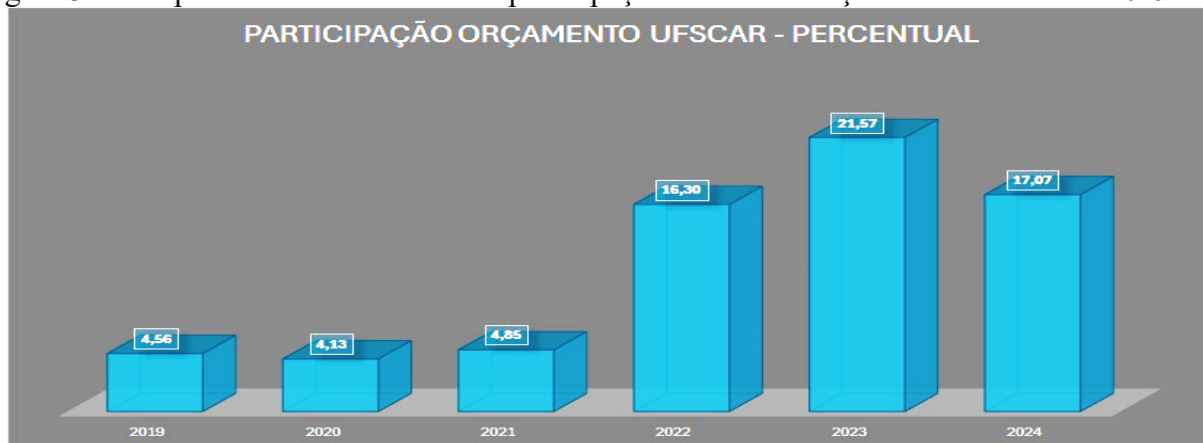


Fonte: Elaborado pelos Autores (2025).

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



Fonte: Elaborado pelos Autores (2025).

O crescimento orçamentário do RU evidencia sua institucionalização, o que pode ser interpretado à luz do ciclo de políticas públicas (Howlett, Ramesh e Perl, 2013), especialmente pela teoria das janelas de oportunidade de Kingdon (2003): quando problemas sociais ganham visibilidade e há vontade política, uma política entra na agenda governamental. Para Lasswell (1951) e Souza (2006), o orçamento é a expressão concreta dessas prioridades, alocar mais recursos significa reconhecer e estabilizar uma política no planejamento estatal.

No campo da segurança alimentar, Grisa e Schneider (2014) destacam que essas políticas se consolidaram no Brasil pela capacidade de articular demandas sociais históricas. Secchi (2014) acrescenta que manter ou ampliar orçamento em contextos de restrição fiscal é sinal ainda mais robusto de consolidação. Assim, o aumento de recursos destinados ao RU da UFSCar indica que a política foi reconhecida como prioritária e passou a ocupar espaço institucional estável dentro da universidade.

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

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), que propõe a abordagem dos ciclos de políticas públicas como forma de compreender as diferentes fases que compõem o processo decisório no setor público.

Quadro 1 – Inovações do contrato de 2023 do Restaurante Universitário da UFSCar

Eixo	Inovação	Descrição
Alimentar	Refeições congeladas (<i>cook and chill</i>)	Produção de marmitas congeladas para beneficiários impossibilitados de realizar refeições no horário de atendimento do RU, especialmente em períodos não letivos, finais de semana e feriados (Ribeiro, 2011).
Econômico	Aquisição da agricultura familiar	Obrigatoriedade de compra de gêneros alimentícios <i>in natura</i> de pequenos agricultores das regiões atendidas pela UFSCar, garantindo canal de comercialização e geração de renda.
Social	Contratação de grupos vulneráveis	24 vagas destinadas a pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência doméstica, pessoas transgênero, transexuais ou travestis, pessoas em situação de refúgio e pessoas em situação de rua.
Ambiental	Sustentabilidade e combate ao desperdício	Implementação de processos voltados à sustentabilidade ambiental com redução do desperdício de alimentos.
Acesso	Ampliação do atendimento	Garantia de três refeições diárias em todos os <i>campi</i> da UFSCar, incluindo finais de semana, feriados e períodos não letivos.

Fonte: Elaborado pelos Autores (2025).

Com a contratação em 2023, o Restaurante Universitário da UFSCar incorporou inovações que ampliam o escopo da política pública de Segurança Alimentar e Nutricional para além do fornecimento de refeições. Conforme demonstrado no Quadro 1, essas inovações se estruturam em cinco eixos, abrangendo desde a produção de marmitas congeladas pelo sistema *cook and chill* e a aquisição obrigatória de gêneros da agricultura familiar, até a reserva de vagas para grupos em situação de vulnerabilidade social e a adoção de práticas sustentáveis. Essa multidimensionalidade, associada ao crescimento orçamentário verificado no período, evidencia a consolidação do RU como política pública institucional robusta e transversal.

Nesse sentido, Kingdon (2003) destaca que uma política entra na agenda governamental quando determinados problemas sociais ganham visibilidade suficiente para mobilizar atores institucionais e políticos, gerando a convergência entre o fluxo de problemas, o fluxo de políticas e o fluxo político. Assim, o aumento orçamentário destinado ao RU constitui um marcador empírico dessa consolidação, demonstrando que a UFSCar reconheceu a SAN e a permanência estudantil como prioridades institucionais e passou a investir recursos de forma estável na sua efetivação.

Quadro 2 – O ciclo da política pública de SAN no Restaurante Universitário da UFSCar

Etapa	Descrição	Ações na UFSCar
1. Formação da agenda	Reconhecimento do problema público e mobilização de atores institucionais e políticos (Kingdon, 2003; Secchi, 2014)	Evidências de insegurança alimentar entre estudantes; mobilização de movimentos sociais e organizações estudantis; contexto da pandemia da Covid-19 e da crise no preço dos alimentos
2. Formulação	Definição de objetivos, público-alvo, critérios de acesso e características do serviço (Secchi, 2014)	Definição do DHAA como objetivo central; critérios de isenção e subsídio; padrões nutricionais; participação da CRISA, ProAd, ProACE, Reitoria e organizações estudantis
3. Tomada de decisão	Aprovação da política por órgãos competentes e alocação de recursos (Secchi, 2014)	Criação da CRISA; aumento exponencial do orçamento; apoio da ProAd, ProACE e Conselhos Superiores; definição das políticas de subsídio
4. Implementação	Execução das ações planejadas e materialização das escolhas (Secchi, 2014; Frey, 2000)	Reforma e ampliação das cozinhas e refeitórios; novo contrato com inovações (cook and chill, agricultura familiar, grupos vulneráveis); mecanismos de acesso via bolsas e subsídios
5. Avaliação	Verificação dos resultados, efeitos e pontos de melhoria (Secchi, 2014)	Avaliação da satisfação dos usuários, qualidade nutricional, permanência estudantil e impacto na SAN; proposição de modelos avaliativos junto à comunidade universitária
6. Término/Reinício	Descontinuação, reformulação ou consolidação da política com base na avaliação (Secchi, 2014)	Adequação contínua às mudanças no perfil dos estudantes, no orçamento e nas demandas sociais emergentes; integração com outros programas de assistência estudantil

Fonte: Elaboração própria com base em Secchi (2014), Kingdon (2003).

Com base na análise desenvolvida ao longo desta seção, evidencia-se que o RU da UFSCar percorreu todas as etapas do ciclo de políticas públicas de forma articulada e consistente desde a identificação do problema à sua plena institucionalização como política de SAN. Esse percurso demonstra que a transformação do RU não foi resultado de iniciativas isoladas ou decisões administrativas pontuais, mas de um processo deliberado, sustentado por evidências, mobilização social, vontade política e investimento orçamentário crescente. Ao integrar dimensões alimentares, econômicas, sociais, ambientais e de acesso, o RU da UFSCar consolida-se como um modelo de política pública universitária multidimensional, capaz de articular segurança alimentar, permanência estudantil e desenvolvimento local em uma única iniciativa institucional, reafirmando o papel da

universidade pública como espaço de promoção de direitos e de construção de uma sociedade mais justa e equitativa.

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. O quadro 3 sintetiza 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 3 – Síntese das efetividades e dos entraves nos processos de transformação do RU

Dimensão	Efetividades	Entraves
Gestão	Unificação dos contratos e criação da gestão <i>multicampi</i> 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 delivery 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.	N/A
Participação social	Realização de audiências públicas e escuta ativa dos usuários e empresas para elaboração do novo contrato.	N/A

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

O Quadro 3 apresenta os principais efeitos da trajetória do RU 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.

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, 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. Os resultados 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 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 resultados demonstram que a institucionalização da CRISA e a reconfiguração do Restaurante Universitário contribuíram para ampliar a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada no âmbito universitário, conferindo concretude aos princípios da Segurança Alimentar e Nutricional previstos na LOSAN e reforçados pela Emenda Constitucional nº 64/2010. Dessa forma, a política analisada evidencia como instituições públicas de ensino superior podem atuar como espaços de promoção de direitos fundamentais e redução das desigualdades.

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

ALMEIDA, L. M. de M. C.; SANTOS, L. de L.; DE OLIVEIRA, E. C.; MAIORANO, A. C.; DUVAL, H. C. Índice Ufscar de segurança alimentar: uma análise dos agricultores familiares de Angatuba e Campina do Monte Alegre - SP. *Retratos de Assentamentos*, v. 19, n. 2, p. 265-293, 2016. DOI: <https://doi.org/10.25059/2527-2594/retratosdeassentamentos/2016.v19i2.246>.

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.

AQUINO, L. M.; ALMEIDA, L. M. M. C.; SANTOS, L. L.; OLIVEIRA, A. R. de. Efetividades do Programa Bolsa Família em perspectivas locais: um olhar sobre a segurança alimentar dos beneficiários no Município de Matão-SP. *Desenvolvimento em Debate*, v. 13, n. 1, 2025. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/64573>. Acesso em: 2 abr. 2026.

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.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010*. Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 fev. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc64.htm. Acesso em: 14 jul. 2026.

BRASIL. *Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006*. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN. Brasília, 2006.

- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021.
- BRASIL. *Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024*. Brasília, 2024.
- BUCCI, M. P. D. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CASTRO, J. de. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CYRILO, E. T.; ALMEIDA, L. M. M. C.; SANTOS, L. L. Autonomia e Autonormatização: efeitos da institucionalização de normas internas em instituições federais de ensino. *Rei - Revista Estudos Institucionais*, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 338–362, 2026. DOI: 10.21783/rei.v12i1.932. Disponível em: <https://estudosinstitucionais.com/REI/article/view/932>. Acesso em: 15 abr. 2026.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION – FAO/ONU. *The State of Food Security and Nutrition in the World 2023*. Roma: FAO, 2023.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 22. ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1984.
- 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). Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018. 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. 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.
- 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.
- MALUF, R. S. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007
- 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 no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 20, 2012.
- NUSSBAUM, M. C. *Creating capabilities: the human development approach*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 2011.
- OLIVEIRA, J. G. S. de; SANTOS, L. de L.; GRIGOLETTO, F.; DUVAL, H. C. Estoques Públicos e Abastecimento de Arroz na Pandemia da COVID-19: Responsabilidades e Atuação do Estado Brasileiro na Garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). *Perspectivas Rurales Revista Raíces*, Campina Grande, v. 45, n. 2, jul./dez. 2025.

Nueva Época, v. 21, n. 42, p. 1-31, 11 out. 2023. Disponível em: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/19237>. Acesso em: 25 mar. 2026.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016. 816 p.

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.

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, L. L.; FERREIRA, D. P.; ALMEIDA, L. M. M. C. Capital Social E Redes: uma análise dos efeitos do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar em municípios diferenciados no Estado de Goiás. *Revista de Políticas Públicas*, v. 20, n. 1, p. 253–272, 21 Jul 2016 Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5055>. Acesso em: 15 abr 2026.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

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

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

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). Conselho de assuntos comunitários e estudantis (CoACE). *Resolução nº 74, 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.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS (UFSCAR). Institucional. *Atos Normativos da UFSCar*. 2022. Disponível em: <https://www.ufscar.br/atos-normativos-da-ufscar>. Acesso em: 26 dez. 2025.