


Artigos Publicação Contínua

Governança alimentar e imigração: o Programa Mesa Humanitária e os novos contornos do direito à alimentação no Brasil

Food governance and immigration: the Humanitarian Table Program and the new contours of the right to food in Brazil

Augusto Braga¹ 
Roberto Rodolfo Georg Uebel¹ 

¹UPontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul , Porto Alegre, RS, Brasil

¹Escola Superior de Propaganda e Marketing , São Paulo, SP, Brasil

Resumo

Este artigo analisa o Projeto de Lei nº 135/2025, o Programa Mesa Humanitária, proposto na Câmara dos Deputados, como estudo de caso para refletir sobre os desafios contemporâneos da governança alimentar e das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) no Brasil. Partindo da concepção de governança como processo policêntrico e participativo (Ostrom, 2012; Brandão et al., 2016), o trabalho examina em que medida o programa representa uma reconfiguração da ação pública frente à fome e à vulnerabilidade social. A análise evidencia que o Mesa Humanitária propõe avanços significativos, ao reconhecer aos refugiados e imigrantes o direito alimentar, e ao propor arranjos intersetoriais e cooperativos de execução. No entanto, também revela persistências do modelo assistencialista, marcado pela centralização decisória e pela ausência de mecanismos efetivos de participação social. Ao situar o caso no marco da SAN e da ética da alimentação como bem comum, argumenta-se que o desafio central da política alimentar brasileira consiste em transformar a assistência emergencial em governança reflexiva, capaz de conjugar inclusão, diversidade cultural e cidadania alimentar.

Palavras-chave: Governança alimentar; Segurança alimentar e nutricional; Políticas públicas; Imigração; Mesa Humanitária

Abstract

This article analyzes Bill No. 135/2025, known as the Programa Mesa Humanitária (“Humanitarian Table Program”), proposed in the Brazilian Chamber of Deputies, as a case study to reflect on the contemporary challenges of food governance and food and nutrition security (FNS) policies in Brazil. Drawing on the conception of governance as a polycentric and participatory process (Ostrom, 2012; Brandão et al., 2016), the paper examines the extent to which the program represents a reconfiguration of public action in response to hunger and social vulnerability. The analysis shows that the Mesa Humanitária introduces significant advances by recognizing refugees and immigrants as holders of the right to food and by proposing intersectoral and cooperative arrangements for its implementation. However, it also reveals the persistence of an assistentialist model, characterized by centralized decision-making and the absence of effective mechanisms for social participation. By situating the case within the framework of FNS and the ethics of food as a common good, the study argues that the central challenge of Brazilian food policy lies in transforming emergency assistance into reflexive governance, capable of combining inclusion, cultural diversity, and food citizenship.

Keywords: Food governance; Food and nutrition security; Public policy; Immigration; Humanitarian Program

INTRODUÇÃO

A fome, em suas expressões materiais, simbólicas e sociopolíticas, retorna ao centro da agenda brasileira como sintoma da erosão das políticas públicas e do esgarçamento da capacidade estatal de produzir proteção social universal. Em meio à persistência da desigualdade estrutural, à aceleração dos fluxos migratórios internacionais e à vulnerabilidade crescente das redes de suporte socioinstitucional, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) reassume posição fulcral no debate sobre direitos humanos, cidadania e produção social da vida. A promulgação da Lei nº 11.346/2006, ao instituir o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sedimentou normativamente o alimento como direito, ao mesmo tempo em que desenhou uma arquitetura de governança marcada pela cooperação intersetorial, descentralização e participação social. Contudo, a trajetória subsequente do sistema foi tensionada por sucessivas discontinuidades institucionais, culminando em retrações, silenciamentos deliberativos e no retorno de um *modus operandi* assistencial e episódico, incapaz de produzir soluções duradouras.

É nesse interstício histórico que se insere o Projeto de Lei nº 135/2025, que institui o Programa Mesa Humanitária e propõe a oferta gratuita de refeições a grupos em condição de vulnerabilidade, com destaque para imigrantes e refugiados. Tomando esse arranjo emergente como objeto reflexivo, o presente artigo interroga se o programa indica uma inflexão rumo a um modelo de governança alimentar mais complexo e intersetorial, ou se reproduz, ainda que sob roupagem inovadora, a gramática assistencialista que historicamente norteou a ação estatal frente à fome.

O estudo sustenta como hipótese que o PL 135/2025 introduz avanços normativos e simbólicos importantes, ao reconhecer migrantes e refugiados como sujeitos de direitos alimentares e ao aventar parcerias federativas, mas permanece atravessado por estrangimentos estruturais, especialmente a centralização decisória e a ausência de espaços institucionalizados de controle e participação social. A análise, de natureza qualitativa e documental, explora o texto legislativo, marcos legais da SAN (SISAN, LOSAN e PNAN) e literatura especializada sobre migração, governança e políticas públicas, circunscrevendo o período de 2006 a 2025.

CONTEXTUALIZAÇÃO E IMIGRAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

A imigração internacional para o Brasil consolidou-se, nas duas primeiras décadas do século XXI, como fenômeno estrutural e multifacetado, superando leituras que a tratavam como episódico ou conjuntural. Estudos de base estatística e cartográfica indicam dois pontos de inflexão: um primeiro “boom” em 2010 e um segundo, mais intenso, em 2013–2014, associados, respectivamente, à combinação entre inserção internacional do país, demanda por trabalho e redirecionamentos de política externa, e ao agravamento das crises econômicas nos países emissores (Uebel; Rückert, 2017). Esses movimentos, longe de anomalias, reforçam a inserção do Brasil nas rotas globais e sul-sul de mobilidade, consolidando-o como destino e nó de redes migratórias regionais e intercontinentais (Uebel; Rückert, 2017).

No plano da composição, a conjuntura recente apresenta três fluxos sobrepostos. O primeiro é formado por grupos de mão de obra qualificada oriunda de economias avançadas (Portugal, Itália, Alemanha, Estados Unidos, Japão) em contexto de crise e desemprego, atraída por oportunidades em setores intensivos em conhecimento no Brasil do início da década de 2010 (Uebel; Rückert, 2017). O segundo fluxo é de ordem regional, composta por bolivianos, paraguaios, argentinos, peruanos e chilenos, cujos movimentos articulam redes fronteiriças, cadeias produtivas urbanas (por exemplo, confecções) e estratégias familiares de mobilidade laboral, com perfis e motivações diferenciados por origem, mas convergentes quanto à busca de inserção ocupacional em grandes metrópoles (Uebel; Rückert, 2017). O terceiro fluxo diz respeito às chamadas migrações de crise, notadamente haitianos e venezuelanos, cuja magnitude e visibilidade demandaram respostas normativas e institucionais específicas e expuseram tensões entre a retórica humanitária, a gestão federativa e as capacidades de acolhida em nível local (Uebel, 2016; 2019).

O caso haitiano ilustra o entrelaçamento entre política externa, governança migratória e trajetórias no território. A intensificação do fluxo após 2010 decorreu da confluência entre colapso socioeconômico doméstico, efeitos de desastres e a atratividade laboral no Sul do Brasil, sobretudo no Rio Grande do Sul, onde se observou concentração e rotas internas longas até os destinos finais (Uebel, 2016). A resposta estatal, que incluiu a criação de vias de regularização, mudanças procedimentais e articulação com organismos internacionais, evidenciou um redirecionamento da política externa migratória, em tensão entre objetivos de projeção internacional e constrangimentos de implementação interna (Uebel, 2016). Em termos territoriais, esses fluxos impactaram serviços municipais, redes de acolhida e a política de trabalho e renda, revelando a importância de coordenação intersetorial para evitar a precarização das condições de inserção dos recém-chegados (Uebel, 2016).

A migração venezuelana agrega um componente geopolítico e fronteiriço distinto. A entrada por Roraima intensificou-se na segunda metade da década de

2010, com pedidos de residência e refúgio concentrados nesse estado e um perfil majoritariamente em idade ativa, com escolaridade relativamente elevada (Uebel, 2019). O processo de “interiorização”, iniciado em 2017 e consolidado a partir de 2018 com protagonismo crescente de OIM e ACNUR, inaugurou uma forma inédita de articulação entre União, estados, municípios e atores multilaterais para redistribuição territorial e inserção socioeconômica (Uebel, 2019). Tal arranjo refletiu, igualmente, reconfigurações normativas, como a promulgação da Lei de Migração (Lei nº 13.445/2017), e mudanças de ênfase entre administrações federais, com efeitos sobre os instrumentos de documentação, regularização e acesso a políticas sociais (Uebel, 2019). Este componente, portanto, difere dos demais fluxos migratórios observados pelo Brasil em anos recentes, conforme apontado por Uebel (2018), como o de haitianos e senegaleses, que também ingressaram pelas fronteiras da região Norte, nos estados do Acre e Amazonas, notadamente.

A pandemia de Covid-19 (a partir de 2020) funcionou como choque exógeno de grande magnitude, interrompendo fluxos, fechando fronteiras e testando capacidades de proteção social. No Mercosul, prevaleceu a heterogeneidade decisória, sem coordenação robusta comparável à buscada na União Europeia; no Brasil, ainda que os fluxos de venezuelanos e haitianos tenham se mantido com variações, a população imigrante enfrentou barreiras adicionais de acesso a serviços, moradia e ao auxílio emergencial, revelando fricções entre elegibilidade formal e barreiras administrativas de fato (Uebel, 2020). O cenário ampliou vulnerabilidades em mercados de trabalho segmentados e informais, elevando riscos de insegurança alimentar em domicílios imigrantes e demandando respostas intersetoriais articuladas aos sistemas de assistência social e saúde (Uebel, 2020). Ademais, efeitos reputacionais e políticos, como episódios de xenofobia e restrições discricionárias em fronteiras, intensificaram a necessidade de governança multinível consistente com parâmetros de direitos humanos e com a própria tradição normativa brasileira de acolhida (Uebel, 2020).

Nesse sentido, a conjuntura migratória contemporânea do Brasil é marcada por: (i) elevação e diversificação dos fluxos, com forte componente sul-sul e fronteiro; (ii) sobreposição de motivações econômicas, humanitárias e familiares; (iii) reescalonamento da governança, com papel ampliado de organismos internacionais e maior necessidade de coordenação federativa; e (iv) tensões entre ambições de inserção internacional e capacidades domésticas de acolhida e integração (Uebel; Rückert, 2017; Uebel, 2016; 2019; 2020).

Esses elementos contribuem diretamente para o debate subsequente sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN): a heterogeneidade de perfis e trajetórias condiciona padrões de inserção laboral e acesso a políticas; choques econômicos, sanitários e políticos amplificam riscos de insegurança alimentar; e a governança do posto de fronteira ao CRAS de bairro, passando por programas federais e redes da sociedade civil, torna-se determinante para assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada em contexto migratório (Uebel, 2020). Para evitar a dispersão entre cidadania formal e direitos materializados, a análise de políticas deve considerar, de modo articulado, regimes de entrada e regularização, mecanismos de interiorização e documentação, e arranjos intersetoriais que viabilizem o acesso efetivo de imigrantes a serviços e benefícios (Uebel, 2016; 2019; 2020).

A intensificação dos fluxos migratórios nas últimas décadas, marcada por deslocamentos de natureza econômica, ambiental e humanitária, tem desafiado as estruturas institucionais de proteção social e de promoção dos direitos humanos no Brasil, conforme descrevem Uebel (2018) e, mais recentemente Jubilut *et al.* (2024). Nesse contexto, a segurança alimentar e nutricional emerge como dimensão central do acolhimento e da integração de imigrantes e refugiados, ao mesmo tempo em que evidencia as desigualdades estruturais no acesso aos bens fundamentais da vida. A análise das políticas públicas de alimentação e nutrição, portanto, permite compreender de que modo o Estado brasileiro tem articulado, ou negligenciado, respostas capazes de assegurar o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) a populações em mobilidade, reconhecendo suas especificidades culturais, socioeconômicas e territoriais.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO: DEFINIÇÕES E APLICAÇÕES NO BRASIL

A trajetória da alimentação e nutrição nas políticas públicas brasileiras antecede a criação do SUS e remonta ao início do século XX, quando a fome passou a ser interpretada como expressão de desigualdades sociais estruturais, denunciadas por Josué de Castro (Jaime et al, 2018). Nesse período, a formulação de estratégias governamentais foi marcada por ações pontuais, como a iodação do sal e, posteriormente, pela institucionalização do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), em 1972. Embora vinculado ao Ministério da Saúde, o INAN buscou incorporar uma perspectiva intersetorial e defender a centralidade da nutrição no desenvolvimento nacional. Entretanto, seu enfraquecimento político e técnico resultou na extinção da autarquia em 1997, transferindo funções específicas ao próprio Ministério. Esses movimentos históricos delinearão a forma como a temática da nutrição seria posteriormente incorporada ao escopo de atuação do SUS.

A criação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999, constituiu um marco, ao introduzir o Direito Humano à Alimentação Adequada como princípio estruturante e ao responder às demandas das conferências nacionais. O documento ampliou o entendimento de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), deslocando-o da noção restrita de abastecimento para abarcar dimensões relacionadas ao acesso universal, à qualidade nutricional e à inocuidade dos alimentos (Jaime et al, 2018). Na década seguinte, a agenda foi fortalecida pela aprovação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) e pela criação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN).

A atualização da política buscou enfrentar as limitações de um modelo assistencial fragmentado e hierarquizado, reforçando a atenção nutricional como eixo essencial do cuidado em saúde. Nesse contexto, consolidou-se a noção de atenção nutricional apoiada em três pilares: vigilância alimentar e nutricional, promoção da

alimentação saudável e prevenção de agravos relacionados à má nutrição (Busato; Garcia; Rodrigues, 2019). Ao longo do tempo, contudo, a operacionalização dessas ações foi marcada pela verticalidade de programas focados em problemas específicos, como carências de micronutrientes ou combate à desnutrição, o que frequentemente dificultou a integração com a dinâmica cotidiana das equipes de saúde (Brasil, 2012a).

A União segue como principal financiadora, sobretudo por meio da aquisição de insumos e repasses fundo a fundo, mas esse mecanismo é frequentemente criticado por estados e municípios devido à rigidez e ao baixo montante dos recursos. Assim, o campo da alimentação e nutrição continua a demandar reconhecimento como determinante da saúde, não apenas como uma agenda programática isolada, mas como dimensão transversal da política sanitária, articulada às condições sociais e às múltiplas instâncias de regulação e cuidado (Busato; Garcia; Rodrigues, 2019; Jaime et al, 2018).

No Brasil, ainda que em determinação recente, datada de 1999, a alimentação é concebida como um direito do cidadão que deve ser assegurado pelo Estado por meio da efetivação de políticas públicas (Brasil, 2012a). A partir do final dos anos 1990, a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN) compreende a alimentação como um determinante de saúde, centralizando as ações da agenda pública no Sistema Único de Saúde a partir da vigilância nutricional, promoção da alimentação adequada e garantia do Direito Humano à Alimentação Adequada, sobretudo na Atenção Primária à Saúde.

De acordo com Bortolini et al (2021) a primeira versão do texto da PNAN foi redigida logo após a determinação das Normas Operacionais Básicas (NOP 96), de 1996, da criação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do Programa Saúde da Família (PSF), cujas diretrizes incluíam ações de alimentação e nutrição para a população brasileira. Poucos anos mais tarde, em 2002, foram elaboradas as políticas para a alimentação infantil visando a sua adoção na atenção básica à saúde.

Em 2006, a Política Nacional de Atenção Básica determinou como prioridade a erradicação da desnutrição infantil, o controle da diabetes e da hipertensão,

e as ações de promoção da saúde e a saúde da criança, da mulher e do idoso na operacionalização da APS (Brasil, 2012b). Somado a isso, foram elaboradas as primeiras diretrizes e recomendações de alimentação adequada para a população brasileira, de acordo com a PNAB. Nesse processo, houve a criação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF) em 2008, aumentando a capilaridade nos territórios com a agenda de alimentação e nutrição.

A partir dessa movimentação, surgiram as equipes multidisciplinares, onde as ações da PNAN passaram a ser de responsabilidade de todos os profissionais Bortolini et al (2021), Para tanto, foram publicados a Matriz de Ações de Alimentação e Nutrição na Atenção Básica de Saúde 5 e os Cadernos de Atenção Básica 6 voltados ao NASF e à atenção nutricional, abordando as principais ações de alimentação e nutrição, além de terem sido desenvolvidas estratégias de formação, cujos profissionais e gestores de NASF foram prioritários (Brasil, 2009).

A Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, 11.346/2006) instituiu no Brasil o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Seu principal objetivo é garantir o direito humano à alimentação adequada, assegurando o acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, sem comprometer outras necessidades essenciais e respeitando a diversidade cultural. De acordo com o texto, Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais (CFN, sem data).

Segundo Wille (2020), o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) passou por constantes ressignificações e ampliações ao longo do tempo, acompanhando debates sociais e políticos que incorporaram diferentes interesses, aspectos culturais e dimensões econômicas, em consonância com as transformações das relações de poder no Brasil e em escala global (ABRANDH, 2013). Conti (2016) identifica três grandes fases na trajetória da SAN no país: o período do abastecimento

e da assistência alimentar (1920-1980); a fase marcada pela mobilização cidadã contra a fome e em defesa da SAN (1980-2002); e, por fim, o momento de construção participativa de políticas públicas voltadas ao tema (2003-2015).

De acordo com Castro (2010), as primeiras produções científicas brasileiras sobre alimentação e nutrição datam do início do século XX. Destacam-se os estudos de 1908 sobre higiene alimentar, de 1920 sobre necessidades energéticas, de 1922 sobre composição dos alimentos e, em 1932, uma pesquisa pioneira sobre as condições de vida dos trabalhadores de Recife, conduzida por Josué de Castro. Nesse trabalho, o autor relacionou diretamente a fome à renda, à produtividade laboral e às condições de vida, reconhecendo sua dimensão social. Posteriormente, sua obra *Geografia da Fome* (1946) consolidou o debate sobre o fenômeno como questão também sociológica, antropológica e política.

Durante a década de 1940, o governo Vargas instituiu o salário mínimo e criou o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS), que obrigava as indústrias a fornecer refeições e refeitórios a seus empregados (Castro, 2010). Pouco depois, a Comissão Nacional de Alimentação (CNA) regulamentou a Campanha da Merenda Escolar, que em 1979 foi convertida no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Leão; Maluf, 2012). Essas iniciativas, no entanto, tinham caráter emergencial, sendo respostas imediatas ao grave quadro de fome e desnutrição vivido pela população (Peliano, 2010).

Nos anos 1960, a crise econômica mundial afetou o abastecimento de alimentos no Brasil, levando o Estado a criar mecanismos voltados à produção, estocagem e distribuição. Nesse contexto surgiram instituições como a Embrapa, a Embrater e a Superintendência Nacional de Abastecimento, responsável pela Companhia Nacional de Alimentos, mais tarde transformada em Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Em 1971, também foi criado o Sistema Nacional de Centrais de Abastecimento (Ceasas) (Conti, 2016).

Após a extinção da CNA, em 1972, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) assumiu a condução da política nacional, implementando programas voltados a populações vulneráveis, em um modelo ainda marcado pelo assistencialismo e sem promover efetiva redução das desigualdades sociais (Conti, 2016). A década de 1980, marcada por crise econômica, ampliou a pobreza e a fome. O governo mantinha cerca de 12 programas de alimentação (Peliano, 2010). No cenário da redemocratização, novos espaços de debate e participação se consolidaram (Vasconcelos, 2005). Mudanças relevantes ocorreram: descentralização administrativa, maior participação social, inclusão de transferência de renda em dinheiro, além da articulação entre Estado, sociedade civil e setor privado. Em 1986, a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, realizada no contexto da 8ª Conferência Nacional de Saúde, reconheceu a alimentação como direito de cidadania e incluiu a dimensão nutricional no conceito de SAN (Leão; Maluf, 2012).

Nos anos 1990, o governo Collor extinguiu quase todos os programas existentes. Com a posse de Itamar Franco (1993-1994), a questão alimentar voltou à agenda política (IPEA, 2014). Wille (2020) ressalta dois acontecimentos centrais nesse período: a formulação de uma proposta de Política Nacional de SAN em 1991, pelo “governo paralelo” do Partido dos Trabalhadores, e a criação da Ação da Cidadania contra a Fome, em 1993, liderada por Betinho. Essas mobilizações também inspiraram a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), posteriormente extinto em 1994.

A primeira Conferência Nacional de SAN (1994) consolidou o conceito formulado em 1986, fortalecendo o campo e influenciando a preparação da Cúpula Mundial de Alimentação (1996) e a criação do Fórum Brasileiro de SAN (1998) (ABRANDH, 2013). Já no governo FHC, em 1995, o CONSEA foi dissolvido e substituído pelo Conselho da Comunidade Solidária, que priorizava uma estratégia de proteção social, mas sem instituir uma política nacional integrada (Conti, 2016).

Entre as medidas implementadas, destacam-se a Política Nacional de Alimentação e Nutrição (PNAN), em 1999, e programas como Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Vale Gás, no início dos anos 2000. Contudo, a falta de articulação entre eles limitou sua efetividade (IPEA, 2014). Ainda assim, a PNAN representou um marco na integração entre SUS e SAN, reconhecendo a alimentação adequada como direito humano e parte essencial da promoção da saúde (ABRASCO, 2015).

A partir de 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero (PFZ) no governo Lula, o tema foi incorporado de maneira estruturada às políticas públicas, com forte participação social (IPEA, 2014). O CONSEA foi recriado, e a II Conferência Nacional de SAN (2004) formalizou a definição do conceito, que posteriormente foi incorporado à Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN, Lei nº 11.346/2006) (Leão; Maluf, 2012; Wille, 2020).

A LOSAN instituiu o Sistema Nacional de SAN (SISAN), estabelecendo diretrizes, princípios e instâncias como a Conferência Nacional de SAN, o CONSEA, a Câmara Interministerial (CAISAN) e órgãos das três esferas de governo (Brasil, 2006). O SISAN, de caráter público e intersetorial, articula diferentes atores da sociedade civil e do poder público para implementar políticas de SAN (Brasil, 2018). No que se refere a grupos específicos, o Artigo 4º da LOSAN prevê a proteção alimentar e nutricional de populações vulneráveis e o respeito à diversidade étnica, racial e cultural. Assim, a lei consolidou-se como marco jurídico fundamental para a efetivação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), já previsto na Constituição de 1988, e como referência central no campo das políticas de SAN (ABRANDH, 2013; Brasil, 2018).

A consolidação de políticas públicas voltadas à alimentação e nutrição no Brasil, como a LOSAN, o PNAE e o SISAN, reflete um esforço histórico de institucionalização do direito à alimentação como componente da cidadania. Entretanto, tais políticas se inserem em um cenário global de disputas em torno da regulação dos sistemas alimentares, marcado pela coexistência de agendas humanitárias, comerciais e ambientais. A compreensão da governança alimentar, portanto, requer situar o

caso brasileiro dentro de um campo transnacional de interdependências, no qual organizações internacionais, blocos regionais e movimentos sociais disputam narrativas e práticas sobre o que significa garantir alimentação adequada em um mundo atravessado por migrações, mudanças climáticas e crises alimentares.

O CONTEXTO APLICADO À GOVERNANÇA GLOBAL

A governança global na intersecção entre migração e nutrição conforma um arranjo complexo, no qual normas internacionais de direitos humanos e diretrizes de segurança alimentar dialogam com instrumentos específicos dos regimes de refúgio e migração. No plano normativo, dois marcos recentes são decisivos: o Pacto Global sobre Refugiados (GCR), que explicita a segurança alimentar e a nutrição como área programática a ser objeto de repartição de responsabilidades (seção 2.7), e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM), que vincula o enfrentamento de “motores adversos” da migração, entre eles a insegurança alimentar, à proteção de direitos e à ampliação do acesso a serviços básicos (UNHCR, 2018; United Nations, 2018). Esses instrumentos são coerentes com as Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), adotadas no âmbito da FAO, que orientam Estados a incorporarem o DHAA transversalmente em políticas, inclusive para populações em mobilidade (FAO, 2004/2024). Ao nível da evidência global, o relatório SOFI — publicado conjuntamente por FAO, IFAD, UNICEF, WFP e WHO — monitora tendências de insegurança alimentar e nutrição e oferece insumos para calibrar respostas sensíveis às migrações (FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2024).

No plano operacional, o Programa Mundial de Alimentos (WFP) e o ACNUR estruturaram uma agenda conjunta que desloca a assistência de um paradigma de ração prolongada para estratégias de autossuficiência e inclusão socioeconômica em situações de refúgio prolongado, articulando transferências monetárias, nutrição sensível ao ciclo de vida e vínculos com mercados e meios de vida (UNHCR; WFP, 2014;

WFP–UNHCR Joint Hub, 2025). A lógica é dupla: reduzir vulnerabilidades nutricionais imediatas e, simultaneamente, evitar dependência, por meio de intervenções que apoiem emprego, empreendedorismo e integração a cadeias locais de valor (UNHCR; WFP, 2014). Exemplos recentes incluem programas de transição multianual em países receptores, nos quais a elegibilidade e a intensidade de benefícios são gradualmente ajustadas à capacidade de geração de renda das famílias refugiadas, sempre com salvaguardas nutricionais para grupos em maior risco (WFP, 2023; WFP, 2023a).

A FAO, por sua vez, opera no elo estrutural entre sistemas alimentares e determinantes da mobilidade, atuando em resiliência agrícola, governança de recursos naturais e desenvolvimento rural inclusivo. A partir das Diretrizes do DHAA, a FAO advoga que políticas agrícolas, de preços e de proteção social considerem explicitamente migrantes, deslocados e comunidades anfitriãs, integrando nutrição, segurança alimentar e meios de vida (FAO, 2004/2024). Na prática, isso se traduz na promoção de abordagens de sistemas alimentares territoriais que ampliem a oferta de alimentos nutritivos, reduzam a sazonalidade de preços e criem portas de entrada (por exemplo, compras públicas, feiras e cooperativas) para produtores deslocados e pequenos agricultores locais.

No regime de migração internacional, a OIM aporta três dimensões fundamentais. Primeiro, a produção de evidências sobre o nexo migração–insegurança alimentar–choques climáticos, identificando como estressores ambientais e econômicos elevam a probabilidade de movimentos forçados e de déficits nutricionais ao longo das rotas (IOM, 2024). Segundo a OIM estrutura respostas de proteção e gestão de fronteiras que incorporam triagem de vulnerabilidades e encaminhamentos para serviços de saúde e assistência alimentar, em alinhamento com o GCM (United Nations, 2018; IOM, 2024). Terceiro, a Organização atua em coordenação interagencial para que mecanismos de assistência cheguem a migrantes em situação irregular, frequentemente invisibilizados em sistemas nacionais de proteção social, mitigando lacunas de cobertura em segurança alimentar.

Essas agendas convergem em mecanismos de coordenação que combinam padrões comuns, dados interoperáveis e gestão adaptativa. O WFP–UNHCR Joint Hub vem apoiando países a padronizar indicadores nutricionais (anemia, desnutrição aguda e crônica, adequação calórica) e protocolos de atendimento que conciliam princípios humanitários com eficiência orçamentária, sobretudo em contextos de queda de financiamento (WFP–UNHCR Joint Hub, 2025). Em paralelo, a FAO e o WFP codificam parcerias de campo para ligar assistência alimentar a programas de meios de vida (hortas urbanas, reabilitação de ativos comunitários, formação técnica), criando trajetórias de saída responsável de transferências emergenciais (FAO, s.d.; FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2024). A OIM, por sua vez, articula plataformas de dados e análises de risco em corredores migratórios, contribuindo para alertas precoces e para o desenho de respostas protetivas que minimizem estratégias negativas de enfrentamento (IOM, 2024).

A restrição orçamentária recente é o principal teste de estresse dessa governança. Cortes e volatilidade nas contribuições voluntárias forçaram reduções de cestas e vouchers em operações com refugiados e pressionaram arranjos de priorização que, se mal aplicados, podem penalizar domicílios com menor poder de voz (WFP, 2025; WFP USA, 2025; Reuters, 2025). Esse cenário reforça a necessidade de: (i) financiamento previsível e multianual para o “nexo” humanitário-desenvolvimento-paz; (ii) integração de refugiados e migrantes em sistemas nacionais de segurança alimentar e nutrição (por exemplo, cadastros sociais, compras públicas da agricultura familiar, atenção primária em saúde); e (iii) inovação em instrumentos (seguros climáticos, *social protection shock-responsive*, cartas de crédito alimentares digitais) que ampliem a resiliência sem abdicar da equidade (UNHCR, 2018; FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO, 2024).

Com isso, entende-se que a governança global de migração e nutrição se assenta em normas mobilizadoras (GCR, GCM, DHAA), evidências interagências (SOFI, WMR) e arranjos operacionais que conjugam assistência imediata e inclusão

socioeconômica. O valor agregado advém da complementaridade institucional: o WFP garante escala e expertise em segurança alimentar; a FAO orienta reformas estruturais de sistemas alimentares; o ACNUR ancora proteção internacional e coordenação do regime de refúgio; e a OIM qualifica a gestão das migrações e a proteção de pessoas em mobilidade. Para o Brasil, essa arquitetura oferece lentes e instrumentos para articular políticas de acolhida, proteção social e alimentar com o regime migratório, notadamente ao conectar transferências alimentares e monetárias a meios de vida e ao SUS/SUAS, além de reforçar a interiorização com salvaguardas nutricionais e protocolos de monitoramento comparáveis aos padrões internacionais.

As dinâmicas de governança global da alimentação, embora estabeleçam princípios universais, como o direito humano à alimentação e a erradicação da fome, apresentam limitada capacidade de adaptação às realidades locais e aos contextos de mobilidade humana. No Brasil, a articulação entre instâncias internacionais e políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional revela uma tensão constante entre universalismo normativo e particularismo territorial. É nesse espaço de intersecção que se insere o desafio de formular mecanismos de governança alimentar sensíveis à migração, capazes de integrar ações intersetoriais de saúde, assistência e cidadania e, simultaneamente, respeitar as práticas culturais e alimentares das populações acolhidas.

O PROJETO DE LEI MESA HUMANITÁRIA E A GOVERNANÇA ALIMENTAR: UM ESTUDO DE CASO

A segurança alimentar e nutricional (SAN) constitui, nas últimas décadas, um dos eixos estruturantes da política social brasileira e um campo privilegiado de observação sobre a relação entre Estado, sociedade e direitos humanos. A promulgação da Lei nº 11.346/2006, que instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), representou um marco civilizatório ao reconhecer o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como fundamento da dignidade e da cidadania. A

partir dessa lei, consolidou-se a ideia de que o combate à fome não se esgota na provisão de alimentos, mas requer uma governança alimentar democrática, pautada na participação social, na descentralização decisória e na intersetorialidade das ações públicas. Contudo, a descontinuidade institucional e o esvaziamento dos mecanismos de controle social, sobretudo após a extinção temporária do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), fragilizaram o ideal de governança participativa, gerando um cenário em que o Estado voltou a atuar predominantemente sob a lógica assistencialista.

A retomada recente da fome em níveis alarmantes (Grossi-De-Sá & Basso, 2024) combinada ao aumento expressivo dos fluxos migratórios e ao agravamento das desigualdades territoriais, recoloca em pauta a capacidade do Estado brasileiro de governar os sistemas alimentares de forma justa, inclusiva e sustentável. Nesse contexto, o Projeto de Lei nº 135/2025, de autoria dos deputados Duarte Jr. (PSB-MA) e Duda Ramos (MDB-RR), que propõe a criação do Programa Mesa Humanitária, surge como um objeto empírico relevante para refletir sobre as inflexões contemporâneas da política de SAN e seus desdobramentos no campo da governança alimentar. O projeto busca oferecer alimentação gratuita e de qualidade a pessoas em situação de vulnerabilidade social, entre elas refugiados, imigrantes e pessoas em situação de rua, associando a oferta de refeições a atividades de formação e reintegração comunitária. Em sua estrutura, prevê a cooperação entre entes federativos, organizações da sociedade civil e instituições privadas, com financiamento proveniente de fundos públicos e doações (Brasil, 2025).

Sob a perspectiva da governança alimentar, o Mesa Humanitária representa uma tentativa de reconstruir o tecido intersetorial da política pública de alimentação e nutrição no Brasil. O conceito de governança, conforme delineado por autores como Stoker (2000) e Ostrom (2012), refere-se a um processo policêntrico e interativo de coordenação social, em que múltiplos atores partilham poder, conhecimento e responsabilidade na busca de soluções para problemas complexos. No campo da

alimentação, esse conceito assume uma dimensão ética e política particular, uma vez que o alimento figura um elemento constitutivo do laço social. Brandão et al. (2016) destacam que a governança em SAN pressupõe a integração entre diferentes escalas de ação, local, nacional e global, e exige mecanismos de cooperação que assegurem representatividade territorial e equidade de vozes.

À luz desse referencial, o Mesa Humanitária pode ser compreendido como um ensaio de governança híbrida, situado entre o paradigma estatal e o comunitário. O texto do projeto propõe a criação de cozinhas solidárias, pontos de distribuição alimentar e unidades móveis de atendimento, articulados por meio de parcerias com governos locais e organizações sociais. Tal estrutura sugere uma abertura à lógica da governança em rede, aproximando-se das concepções de McKeon (2011) e Hassanein (2003), segundo as quais a segurança alimentar depende da capacidade dos sistemas públicos de dialogar com saberes locais, práticas solidárias e circuitos curtos de abastecimento. Entretanto, o caráter inovador da proposta convive com ambiguidades notáveis. O desenho institucional do programa mantém um protagonismo centralizado da União, reservando ao poder público federal a função de coordenação, financiamento e monitoramento das ações. Essa centralização, embora justificada pelo imperativo de escala e de uniformização de critérios, tende a reproduzir um modelo top-down de formulação política, pouco permeável à participação direta dos beneficiários e das instâncias territoriais.

Converter ações focalizadas de assistência em processos de governança reflexiva implica transcender a lógica de “resposta imediata” para inscrever o enfrentamento da fome em procedimentos deliberativos, plurais e continuados. Trata-se de deslocar a política alimentar do plano do socorro pontual para um campo de institucionalidade estável, no qual estratégias são construídas coletivamente, revisadas periodicamente e amparadas por mecanismos de responsabilização e escuta social. Esse movimento demanda articulação federativa contínua, planejamento de médio e longo prazo, integração com conselhos e fóruns do SISAN, monitoramento orientado por indicadores

robustos e reconhecimento de marcadores sociais da diferença, entre eles território, raça, gênero, classe e nacionalidade. Nesse registro, a governança reflexiva opera como experiência de democratização ativa, na qual o alimento deixa de ser apenas insumo físico para ocupar posição como expressão de pertencimento e vetor de justiça social.

A ausência de dispositivos que assegurem a deliberação pública, como conselhos consultivos ou comitês de acompanhamento, compromete a materialização do princípio da participação social, um dos pilares da política nacional de SAN desde sua origem. Brandão et al. (2016) denominam esse tipo de arranjo de “governança assimétrica”, em que o discurso da descentralização coexiste com a concentração efetiva de poder decisório. No caso do Mesa Humanitária, a assimetria é reforçada pela falta de previsão de instrumentos de accountability participativa, o que pode dificultar a transparência na gestão dos recursos e a avaliação coletiva dos resultados.

Ainda assim, o programa apresenta méritos substantivos, especialmente ao reconhecer a migração como dimensão da insegurança alimentar contemporânea. Barcelos et al. (2023) evidenciam que refugiados e migrantes enfrentam barreiras cumulativas de acesso à alimentação, sendo elas burocráticas, econômicas e culturais, o que os coloca em condição de vulnerabilidade aguda. Ao incluir explicitamente essas populações entre seus públicos prioritários, o Mesa Humanitária amplia o horizonte do sistema de proteção alimentar brasileiro e o aproxima de parâmetros internacionais, como o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (ONU, 2018) e o Marco Global para Refugiados (ACNUR, 2019). Essa inclusão simboliza um passo relevante em direção à universalização do DHAA e à compreensão da alimentação como um direito de cidadania transnacional.

A análise do PL 135/2025 sob a ótica das políticas de SAN revela, entretanto, uma tensão entre o universalismo ético da proposta e a sua operacionalização técnico-burocrática. O projeto adota a noção genérica de “pessoas em situação de vulnerabilidade”, sem detalhar estratégias diferenciadas para os diversos grupos que compõem essa categoria. No caso dos imigrantes e refugiados, tal generalização

invisibiliza dimensões fundamentais da alimentação, como a cultura, o simbolismo e o pertencimento. A literatura sobre segurança alimentar crítica, especialmente nas abordagens latino-americanas (Grisa & Schneider, 2020; Maluf, 2007), enfatiza que o alimento é simultaneamente substância biológica e prática cultural, e que qualquer política que o reduza ao nível da necessidade fisiológica incorre em uma forma de desumanização. Assim, a ausência de dispositivos que considerem as práticas alimentares dos migrantes, suas restrições religiosas, tradições culinárias e cosmologias alimentares, pode converter o acolhimento alimentar em instrumento de homogeneização cultural, e não de inclusão digna.

Ainda que incipiente, o Mesa Humanitária reabre a possibilidade de articular governança alimentar e solidariedade institucional em um momento de recrudescimento da fome e de deslocamento das fronteiras da vulnerabilidade. O programa se alinha às orientações do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social (BRASIL, 2024), que defende a articulação entre políticas de SAN e estratégias comunitárias de enfrentamento da pobreza, especialmente em contextos de emergência. Contudo, sua sustentabilidade dependerá da capacidade de construir mecanismos intersetoriais permanentes, capazes de integrar o programa ao SISAN e de evitar que ele se torne uma ação paralela, fragmentada e dependente de conjunturas políticas. A inscrição do Mesa Humanitária no escopo do ministério confere ao programa um lugar estratégico dentro do processo de reconstrução da política alimentar brasileira no pós-2023. O MDS reposicionou a SAN como eixo estruturante da ação estatal ao recompor o SISAN, reativar o CONSEA e rearticular instrumentos estruturantes como o PAA e o PNAE, limando a distância entre proteção social emergencial e promotoras de direitos permanentes. Nesse sentido, o Mesa Humanitária desponta como potencial articulador entre assistência e política pública, capaz de converter ações pontuais em engrenagens sistêmicas desde que estabeleça vínculos orgânicos com estados e municípios, integre redes comunitárias e sustente mecanismos de monitoramento, avaliação e accountability social. Seu

impacto não residirá na mera distribuição de refeições, mas na habilidade de moldar uma ecologia de políticas convergentes, orientadas à redução das desigualdades, à inclusão de populações historicamente invisibilizadas e ao reconhecimento da alimentação como prática cultural e direito civilizatório.

Do ponto de vista teórico, o caso do Mesa Humanitária permite pensar a governança alimentar como um processo de aprendizagem institucional. Diferentemente de modelos normativos fixos, a governança é aqui entendida como prática experimental, sujeita a reconfigurações e a disputas de sentido. Ela implica não apenas a coordenação de políticas, mas a reconstrução de valores públicos, entre eles o reconhecimento do alimento como símbolo de pertencimento e de justiça social. Nesse sentido, o PL nº 135/2025 pode ser lido como um gesto político ambíguo: simultaneamente restaurador e inovador, ao tentar reconciliar a urgência da assistência com a complexidade ética da alimentação como direito.

O desafio que se impõe é o de transformar essa iniciativa em um instrumento de governança reflexiva, nos termos propostos por Brandão et al. (2016), em que a ação pública se baseie na escuta, na negociação e na co-responsabilidade entre Estado e sociedade. O alimento, nessa perspectiva, deixa de ser um meio de sobrevivência e passa a ser uma linguagem de cidadania. A efetividade do Mesa Humanitária dependerá, portanto, da sua capacidade de converter a solidariedade emergencial em política estruturante, conectando o plano da assistência ao da emancipação social. Nessa perspectiva, o PL nº 135/2025 representa um laboratório de possibilidades para a política alimentar brasileira. Por situar o imigrante e o vulnerável no centro da ação pública, o projeto reintroduz no debate nacional a dimensão ética do comer, que versa sobre o direito de existir com dignidade por meio do alimento. Seu potencial transformador reside menos na quantidade de refeições distribuídas e mais na reconfiguração da governança alimentar como prática democrática, plural e intercultural. Em um país onde o combate à fome sempre foi também disputa por reconhecimento, o Mesa Humanitária pode significar o início de uma nova gramática da política pública, onde há políticas que compreendem o alimento para além do bem de consumo, inserindo-o também como expressão de humanidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do Programa Mesa Humanitária permite vislumbrar um movimento ambíguo na trajetória das políticas públicas de alimentação no Brasil. De um lado, o projeto recupera o compromisso ético com a erradicação da fome e introduz inovações relevantes, como a inclusão explícita de imigrantes e refugiados entre os públicos prioritários, um reconhecimento inédito da dimensão transnacional do Direito Humano à Alimentação Adequada. De outro, evidencia as limitações de uma formulação ainda centrada no paradigma da assistência, cuja lógica vertical e focalizada fragiliza o ideal de governança alimentar democrática preconizado pelo SISAN e pela literatura especializada. A relevância do programa, portanto, reside menos em sua capacidade de mitigar emergências alimentares do que em sua potência de provocar um debate mais amplo sobre como o Estado governa o alimento: isto é, como articula participação, território e cultura na gestão de um bem que ultrapassa o domínio da economia e se inscreve na esfera da vida social.

Tensionando os limites entre política pública e solidariedade institucional, o Mesa Humanitária se torna um laboratório para repensar a prática da governança alimentar sob uma perspectiva reflexiva, intersetorial e plural. Em tempos de fragmentação democrática e insegurança alimentar global, pensar o alimento como direito e como vínculo ético é reafirmar o projeto civilizatório de uma sociedade que reconhece, na alimentação, o fundamento da cidadania. Em vista disso, o Mesa Humanitária pode ser interpretado como uma refundação simbólica da política alimentar brasileira. Ele convoca o Estado e a sociedade a revisitar os sentidos de solidariedade e de justiça, deslocando o foco da caridade para a corresponsabilidade coletiva. Assim, a provisão em reconhecimento e o consumo em partilha, o programa tem o potencial de reabrir o horizonte utópico da segurança alimentar como campo de democratização social. Nesse horizonte, governar o alimento tece vínculos e restaura o comum, reafirmando o direito de todos a participar plenamente da vida, começando, simbolicamente, pelo ato de comer.

REFERÊNCIAS

AÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS (ABRANDH). Marília Leão (Org.). **O direito humano à alimentação adequada e o sistema nacional de segurança alimentar e nutricional**. Brasília: ABRANDH, 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO). GT de Alimentação e Nutrição em Saúde Coletiva. **Fortalecimento da Agenda de Segurança Alimentar e Nutricional na Saúde Subsídios para as Conferências de Saúde e de Segurança Alimentar e Nutricional**, 2015.

BARCELOS, Thainá do Nascimento de; CAVALCANTE, João Roberto; FAERSTEIN, Eduardo; DAMIÃO, Jorginete de Jesus. Migração forçada, refúgio, alimentação e nutrição: uma revisão integrativa da literatura na perspectiva da segurança alimentar e nutricional. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 33, e33026, 2023. DOI: 10.1590/S0103-7331202333026.

BORTOLINI, Gisele Ane; PEREIRA, Tatiane Nunes; NILSON, Eduardo Augusto Fernandes; PIRES, Ana Carolina Lucena; ALVES, Maria Fernanda Moratori; RAMOS, Mayara Kelly Pereira; SILVA, Sara Araújo da; CARVALHO, Maria de Fátima C. C. de; BRESSAN, Lilian Ânima; FALLER, Livia de Almeida. Evolução das ações de nutrição na atenção primária à saúde nos 20 anos da Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, 2021.

BRANDÃO, Suiane Valença; GONÇALVES, Eduardo Cardoso; ALVES, Sérgio; WANDERLEY, Lilian Soares Outtes. **Governança em Segurança Alimentar no Brasil: por uma governança reflexiva e melhor integrada**. Universidade Federal de Pernambuco, 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto cria programa para oferecer alimentação gratuita a pessoas em situação de vulnerabilidade social (PL 135/2025)**. Brasília, DF, 2025.

BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **II Plano Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional - PLANSAN 2016-2019**. Balanço da Execução 2016/2017. Brasília, fevereiro de 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Alimentação e Nutrição**. 1. ed., 1. reimpr. Brasília: Ministério da Saúde, 2012a. 84 p. (Série B. Textos Básicos de Saúde). ISBN 978-85-334-1911-7.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Política Nacional de Atenção Básica**. Brasília: Ministério da Saúde, 2012. 110 p. (Série E. Legislação em Saúde). ISBN 978-85-334-1939-1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Articulação de Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para Povos e Comunidades Tradicionais**. Brasília, DF, 2024.

BUSATO, Ivana Maria Saes; GARCIA, Ivana de França; RODRIGUES, Izabelle Cristina Garcia. **SUS: Estrutura organizacional, controle, avaliação e regulação**. Editora Intersaberes, Curitiba, 2019.

CASTRO, Anna Maria. **Trajetória do combate à fome no Brasil**. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: Assessoria Fome Zero, v. 1, p. 18-25, 2010.

CONTI, Irio Luiz; COELHO-DE-SOUZA, Gabriela. Povos e Comunidades Tradicionais: A produção de políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. **Amazônica Revista de Antropologia**, v. 5, n. 3, p. 780-804, 2013.

CONTI, Irio Luiz. **Organizações sociais e políticas públicas**: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. 2016. 331f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre. 2016.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Diretrizes Voluntárias em Apoio à Realização Progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada**. Roma: FAO, 2004. Disponível em: <https://www.fao.org/4/y7937e/y7937e00.htm>. Acesso em: 20 out. 2025.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2024 (SOFI 2024)**. Roma: FAO, 2024. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/ebe19244-9611-443c-a2a6-25cec697b361>. Acesso em: 20 out. 2025.

GRISA, C., SCHNEIDER, S., & VASCONCELLOS, F. C. F. D. **As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. A contribuição brasileira à segurança alimentar e nutricional sustentável**. p. 69-90, 2020.

GROSSI-DE-SA, M. F.; BASSO, M. F. Ciências agrárias e as revoluções na produção de alimentos: do passado ao futuro. In: HUNGRIA, M. (org.). **Segurança Alimentar e Nutricional: O Papel da Ciência Brasileira no Combate à Fome**. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2024. p. 65.

HASSANEIN, Neva. Practicing food democracy: a pragmatic politics of transformation. **Journal of Rural Studies**, v. 19, n. 1, p. 77–86, 2003.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional**: projetos, descontinuidades e consolidação. Texto para discussão, Rio de Janeiro, abril de 2014.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **World Migration Report 2024**. Genebra: IOM, 2023/2024. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>. Acesso em: 20 out. 2025.

JAIME, Patricia Constante; DELMUÈ, Daniela Clara Cassillo; CAMPELLO, Tereza; SILVA, Denise Oliveira e; SANTOS, Leonor Maria Pacheco. Um olhar sobre a agenda de alimentação e nutrição nos trinta anos do Sistema Único de Saúde. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, 2018.

JUBILUT, Liliana Lyra; GARCEZ, Gabriela Neves; RIBEIRO, Fabiana Oliveira; SIQUEIRA, Estefânia Costa Viana; VELÁSQUEZ, María Zulema Patiño; JAROCHINSKI SILVA, João Carlos (org.). **Direitos humanos, vulnerabilidade e a proteção a pessoas refugiadas na América Latina**. 1. ed. Santos: Leopoldianum, 2024. v. 1, 600 p.

LEÃO, Marília Mendonça; MALUF, Renato Sérgio. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional**: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, Renato S. **Segurança alimentar e nutricional**. Petrópolis: Vozes, 2007.

MCKEON, N. "The new Committee on World Food Security: a lame duck or a swan?", 2011.

PELIANO, Anna. **Lições da história**: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010, v. 1.

REUTERS. UN slightly reduces rations for Rohingya refugees in Bangladesh. 27 mar. 2025.

STOKER, Gerry. **Governance as theory**: five propositions. International Social Science Journal, v. 50, n. 155, p. 17–28, 2000.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. A mudança da política externa brasileira para imigrantes e refugiados: o caso da imigração haitiana no início do século XXI. **Barbarói**, Santa Cruz do Sul, Edição Especial, n. 47, p. 22-43, jan./jun. 2016. DOI: 10.17058/barbaroi.v0i47.9562.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Efeitos da pandemia da Covid-19 nas migrações internacionais para o Mercosul e a União Europeia**: aspectos normativos e cenários políticos. Boletim de Economia e Política Internacional (BEPI), Brasília, n. 27, maio/ago. 2020.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg; RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Aspectos gerais da dinâmica migratória no Brasil no século XXI. *Confins – Revue franco-brésilienne de géographie*, Paris, n. 31, 2017. DOI: 10.4000/confins.11905.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. **Política externa migratória brasileira: das migrações de perspectiva à hiperdinamização das migrações durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. 2018. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/188410>. Acesso em: 8 jan. 2026.

UEBEL, Roberto Rodolfo Georg. Migração venezuelana para o Brasil: considerações geopolíticas e fronteiriças e a mudança de tratamento estatal. **Aldea Mundo**, San Cristóbal, Año 24, n. 48, p. 69-80, jul./dez. 2019.

UNHCR – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Compact on Refugees**. Nova York/Genebra: UNHCR, 2018. Disponível em: <https://globalcompactrefugees.org/.../Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNHCR; WFP – UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES; WORLD FOOD PROGRAMME. **Joint Strategy: Enhancing Self-Reliance in Food Security and Nutrition in Protracted Refugee Situations**. Genebra/Roma, 2014. Disponível em: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c3c6d584.pdf>. Acesso em: 20 out. 2025.

UNITED NATIONS. **Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Nova York, 2018. Disponível em: https://refugeesmigrants.un.org/.../180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

VASCONCELOS, Francisco de Assis Guedes de. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 18, n. 4, p. 439- 457, Ago. 2005.

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. **Annual Country Report – Jordan 2023**. Roma/Amã, 2024. Disponível em: https://www.wfp.org/operations/annual-country-report?operation_id=J003&year=2023. Acesso em: 20 out. 2025.

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. **Food Security and Nutrition Assessment for Migrant Populations and Host Communities – Colombia (Brief)**. Roma/Bogotá, 2023. Disponível em: <https://www.wfp.org/publications/2023-food-security-and-nutrition-assessment-migrant-populations-and-host-communities>. Acesso em: 20 out. 2025.

WFP USA. **Refugees in Ethiopia Face Rising Hunger as WFP Forced to Reduce Rations**. 13 out. 2025. Disponível em: <https://www.wfpusa.org/news/...> Acesso em: 20 out. 2025.

WFP–UNHCR JOINT HUB. **Programme and Policy Resources**. 2025. Disponível em: <https://wfp-unhcr-hub.org/resources/programme-and-policy/>. Acesso em: 20 out. 2025.

WILLE, Patricia Teresinha. **Práticas agrícolas e consumo alimentar**: indicadores para avaliar a segurança alimentar e nutricional de comunidades quilombolas do Rio Grande do Sul. 2020. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, Porto Alegre, 2020.

Autoria

1 Augusto Braga

Mestrando em Sociologia e Ciência Política pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

<https://orcid.org/0009-0001-8782-5595> • augusto.braga@edu.pucrs.br

2 Roberto Rodolfo Georg Uebel

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

<https://orcid.org/0000-0002-4520-9460> • roberto.uebel@espm.br

Como citar este artigo

BRAGA, A.; UEBEL, R. R. G. Governança alimentar e imigração: o Programa Mesa Humanitária e os novos contornos do direito à alimentação no Brasil. **InterAção**, Santa Maria, v. 17, n. 1, e94187, p. 1-26, mar. 2026. DOI 10.5902/1980509894187. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.5902/2357797594187>. Acesso em: dia mês abreviado. ano.