

SEGURANÇA ALIMENTAR: DIREITO HUMANO À ALIMENTAÇÃO

Entrevista concedida em janeiro de 2005

*Francisco Menezes**

Nós entendemos segurança alimentar e nutricional como o direito de todos a uma alimentação em quantidade suficiente, de qualidade e com um balanceamento nutricional adequado, cuja produção não venha a colocar em risco a possibilidade das gerações futuras de terem acesso à provisão necessária de alimentos de qualidade. Por esta razão, nós associamos a questão da segurança alimentar e nutricional à sustentabilidade.

Francisco Menezes, 2005.

Alan Maia Silva - *Como e quando se deu o seu envolvimento com movimentos e políticas dedicadas à segurança alimentar e combate à fome?*

Francisco Menezes: A minha trajetória se deu pelo acompanhamento da questão agrária no Brasil. Em 1992, nos espaços ocupados pela sociedade civil na Eco 92, foram desenvolvidos diversos tratados. Naquele evento, foi aberto um espaço para a discussão do tratado sobre segurança alimentar. Começou então a aparecer um debate mais conceitual sobre este tema. Eu representava o Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) nessa discussão, porque havia uma relação direta da questão da segurança alimentar com as questões agrícola e agrária, pelas quais eu era responsável. A partir daí eu me introduzi mais nesse tema. É importante dizer que, nesse período, ainda se confundiam muito estas duas questões: a questão da agricultura e estrutura fundiária com a questão da segurança alimentar. Nesta discussão mais conceitual, o passo seguinte foi o de tratar de separar esses dois assuntos. Como decorrência, eu continuei a participar de eventos

* **Francisco Menezes** é diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase); membro do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e presidente do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea - Nacional).

quando, entre 1993 e 1994, eclodiu uma grande movimentação no país, após o *impeachment* do Fernando Collor. Nesse processo, o Ibase, e o próprio Betinho, colocaram a questão da luta contra a fome como uma prioridade. Então, essa questão passou a ocupar um espaço significativo aqui dentro da instituição também. O Betinho era a pessoa que realmente cuidava deste tema, mas eu já estava no meio desse debate nessa oportunidade.

AMS - *Qual é, na sua percepção, o real panorama da fome, ou da insegurança alimentar no Brasil hoje?*

Menezes: É importante diferenciar fome e segurança alimentar, um conceito que foi sendo construído. Nós entendemos segurança alimentar e nutricional como o direito de todos a uma alimentação em quantidade suficiente, de qualidade e com um balanceamento nutricional adequado, cuja produção não venha a colocar em risco a possibilidade das gerações futuras de terem acesso à provisão necessária de alimentos de qualidade. Por esta razão, nós associamos a questão da segurança alimentar e nutricional à sustentabilidade. Um outro aspecto, que também está contido na idéia de segurança alimentar, é o respeito à cultura alimentar, ou seja, que os povos têm culturas próprias no campo da alimentação. Para existir segurança alimentar, do nosso ponto de vista, é preciso que essas culturas sejam respeitadas. A questão da fome é a manifestação mais dramática da insegurança alimentar, mas elas não são a mesma coisa, pois, pode não haver fome onde há insegurança alimentar. Os dados sobre a questão do crescimento da obesidade, por exemplo, revelam uma situação de insegurança alimentar, embora nem sempre falem de fome. A fome é uma necessidade essencial não satisfeita, ou seja, ela é sentida. Porém, não devemos esgotar a questão da fome em termos de acesso ao alimentado ou não. Existem outros elementos que devem ser considerados. Por exemplo, o medo de sentir fome é um registro desse espectro de questões relativas à fome, de ordem subjetiva, e há outras questões. Há gente que se alimenta de lixo, que recolhe os seus alimentos no lixo. Estas podem até estar com as suas necessidades calóricas e protéicas momentaneamente satisfeitas, não "sentindo" fome, mas ela "vivem" em uma situação de fome. Há gente que se submete a trabalhos degradantes para poder se alimentar, igualmente, estes conformam um contingente que "vive" no espectro da fome. Dessa maneira, nós acreditamos que não há como identificar a fome apenas através de indicadores. A fome no Brasil é mais uma situação recorrente do quadro social que, ainda que não necessariamente

coloque as pessoas em uma situação de impossibilidade de ter acesso aos alimentos, mantém um contingente grande da população brasileira sob o risco de dormir hoje sem saber se amanhã vai ter o que comer. A fome é um quadro mais complexo, que precisa ser visto do ponto de vista subjetivo, porque ela deixa marcas: existe uma memória da fome. É nesta perspectiva que nós desejamos trabalhar. Quando se fala que o Brasil tem tantos milhões de pessoas nessa situação, estas são sempre estimativas que se fazem a partir de renda. Ocorre que o problema no Brasil não é um problema da provisão de alimentos, mas sim, um problema do acesso a esses alimentos. Essa falta de acesso se dá sobretudo pela falta de renda, pois aquele que tem renda suficiente compra o seu alimento. Ou então, ocorre a falta de acesso aos bens produtivos que podem produzir os alimentos, como é o caso da terra. Desta maneira, quando se chega a um desses números, o que está em consideração é o critério de renda. Por esta razão, o mais correto é dizer que existem tantos milhões de pessoas vulneráveis à uma situação de fome, pois não se pode afirmar que elas estão "passando" fome. É preciso lembrar que além da renda, existem diversas outras situações como, por exemplo, as estratégias de sobrevivência dos mais pobres que, muitas vezes, é o que permite que eles se alimentem. Porém, estaríamos voltando a questão das situações precárias, de uma alimentação que não satisfaz às necessidades essenciais. Fizemos uma distinção entre segurança alimentar e fome, mas é preciso diferenciar também fome de desnutrição. Em primeiro lugar, para tratarmos de desnutrição precisamos entender de que estamos falando, pois existe a deficiência calórico-protéica, mas também existem outras carências nutricionais muito importantes. No Brasil a carência calórico-protéica vem se reduzindo há muitos anos e está perto dos padrões aceitos pela Organização Mundial de Saúde. No entanto, quando se observam as carências de certos nutrientes, tais como a vitamina A e o cálcio; a anemia ferropriva, que é decorrente da falta de consumo de ferro e outros micro-nutrientes, a situação de desnutrição do brasileiro com a qual nos deparamos é bastante grave. Desta maneira, não é correto avaliar se o brasileiro está bem nutrido levando-se em conta apenas a desnutrição calórico-protéica. Esta desnutrição se avalia através do que se chama de medição antropométrica, ou seja, pesar e medir as pessoas e comparar os valores encontrados com aqueles considerados normais. Esta foi a pesquisa realizada pelo IBGE. Embora estes dados sejam importantes, eles não permitem dizer que a desnutrição desapareceu no Brasil, ou que se reduziu a um número muito pequeno de pessoas. Por todas estas razões, esta pes-

quisa não permite fazer um diagnóstico sobre a fome, como o que foi feito, como se a fome fosse uma ficção e já não existisse mais no Brasil. A fome é algo vivido por muitos milhões de brasileiros: os que passam fome e os que passam por enormes sacrifícios para se alimentar.

AMS – *Esta pesquisa divulgada pelo IBGE desafiou todas as estatísticas até então existentes sobre a alimentação do brasileiro. A obesidade seria um problema mais grave e muito mais extenso do que a fome. O que se pensa a esse respeito?*

Menezes: Essa foi uma leitura que se fez. O debate que se seguiu foi muito pobre, feito por pessoas que não compreendem esse tema. O encarregado pelo IBGE de apresentar a avaliação dos dados, Carlos Augusto Monteiro, expressou uma posição pessoal que confundia fome com desnutrição, e tomando a desnutrição somente como uma desnutrição calórico-protéica. Daí ele deduziu, e ajudou a imprensa a tirar essa conclusão, que a questão da fome, e o que se tinha falado sobre ela até hoje, era uma abstração, que ela não é significativa. Este tipo de raciocínio é possível quando não se apreciam as pessoas que estão vivendo sob o espectro da fome, embora elas possam não estar passando fome. Também é um equívoco antagonizar e polarizar obesidade e fome, porque todos nós já sabemos há muito tempo que, por exemplo, podem existir em uma mesma família pessoas obesas e pessoas com baixíssimo peso. Isso não é assim tão contraditório, pois essa obesidade é construída à base do excessivo consumo do açúcar e gorduras saturadas, o que ocorre, em grande medida, devido aos preços dos alimentos mais saudáveis se mostrarem inacessíveis para as camadas mais pobres. Os próprios dados do IBGE mostraram isso, embora não se tenha falado muito sobre o assunto. É claro que, aliado a isso, ainda não existe bem constituído um processo de educação alimentar. Nós do Consea Nacional já estamos discutindo desde meados de 2004 para lançar nesse ano, uma ação articulada de diversos ministérios, incluindo os Ministérios da Saúde, do Desenvolvimento Agrário, da Educação e do Desenvolvimento Social, em prol da chamada alimentação saudável. O que se vislumbra é que serão necessárias campanhas de educação alimentar, porque o brasileiro também se alimenta inadequadamente.

AMS - *Qual o balanço que se pode fazer das ações empreendidas no país na última década para o combate à fome, considerando as ações da sociedade e as políticas públicas direcionadas ao enfrentamento do problema?*

Menezes: Em 1993 o Movimento pela Ética na Política teve uma participação importante no enfrentamento que levou ao *impeachment* do então presidente. Esse movimento sentiu necessidade de dar continuidade à sua ação, mas que a grande questão a enfrentar seria o combate à miséria e à fome, a segunda como uma redundância da primeira. Isso coincidiu com o fato de que na candidatura de 1989 do Lula, e depois no chamado “governo paralelo”, foi construída uma proposta que se chamava Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Esta foi entregue ao então presidente Itamar Franco, que a tomou como uma prioridade e chamou o seu governo a responder por ela. Assim ele criou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que era uma das propostas do “governo paralelo”. Isso fez com que se tivesse, de um lado, o Consea, e de outro, a Ação da Cidadania contra a Miséria e Fome e pela Vida, que desencadeou, sobretudo na sociedade, uma grande movimentação em torno da questão de combate à fome. Torna-se fácil avaliar e talvez até criticar hoje, dados os anos que decorreram e a experiência que se assumiu, mas a tônica dessa movimentação na primeira metade da década de 1990 era, sobretudo, um movimento de solidariedade. Como o Betinho costumava dizer: “de indignação perante uma calamidade feita a fome no Brasil”, um país que tem plenas condições de abastecer e alimentar a sua população. As iniciativas nesse período eram da sociedade para a própria sociedade, onde o governo, na época Itamar Franco, também discutia suas políticas públicas voltadas para isso, mas o que dominava mesmo era a mobilização da sociedade. Eu acho que isso foi um elemento essencial para que se chegasse depois à concepção do “direito humano à alimentação”. Porém, na medida que ela secundarizou as políticas públicas e deu um relevo maior às iniciativas cidadãs, não se poderia ter a expectativa de que o problema da fome viesse a desaparecer. No meu ponto de vista, a fome – e a insegurança alimentar também – só consegue ser equacionada através de políticas públicas e, embora aquele tenha sido um período em que até se desenvolveram políticas públicas voltadas para a segurança alimentar, essa mobilização não foi capaz, evidentemente, de encerrar com o problema da fome, que é histórico no Brasil. Creio que temos dois extremos: de um lado, por vezes, a Ação da Cidadania resvalou para o que chamamos de assistencialismo, dessas coletas e distribuição de alimentos. Por outro lado, já ocorria uma sintonização com esse aspecto das políticas públicas e começamos a ficar mais atentos sobre as políticas públicas de segurança alimentar.

AMS - *A Campanha da Ação da Cidadania Contra a Miséria, a Fome e pela Vida, criada em 1993, foi e é uma iniciativa absolutamente vitoriosa em sua capacidade de mobilização social e promoção de ações solidárias. No entanto, o seu discurso enfatiza o papel da sociedade civil como colaboradora e fiscalizadora das políticas públicas de segurança alimentar. Qual é o lugar da solidariedade no combate à fome? Entre a garantia do direito à alimentação e a emergência em se saciar o faminto existe espaço para as campanhas pautadas na solidariedade?*

Menezes: A sociedade civil brasileira vem avançando na sua articulação e na sua forma de organização. Um dos desafios que hoje estão colocados é o de ela ser capaz, através de seus representantes e do seu setor organizado, de propor diretrizes de políticas públicas e de construir junto com os setores governamentais essas políticas. Isso, no meu ponto de vista, vai muito além dos atos de solidariedade. Sem lhe tirar o mérito, eu creio que ao longo da década de 1990, houve um crescimento da percepção da necessidade de políticas públicas apropriadas e com capacidade de atingir o contingente que se desejava e que se precisava atingir. Mas isso foi um processo de construção. No período da Ação da Cidadania, era muito pequena ainda essa mobilização em torno do objetivo de definir políticas e ela se ateve muito as coletas e a distribuição de alimentos. Quando se fala de fome e de segurança alimentar, é preciso se voltar para transformações estruturais que realmente enfrentem as causas geradoras desse problema, mas não se pode ficar esperando que essas transformações estruturais estejam maduras. Algumas vezes é preciso enfrentar o problema com ações emergenciais. O que defendemos é que o emergencial e o estrutural têm que ter ligações entre si. Porém, quando uma comunidade ou um grupo social se encontra sem poder usufruir do seu direito essencial à alimentação, ele precisa ser assistido de forma emergencial. Este não pode ficar esperando, sob pena de perdermos gerações inteiras definitivamente prejudicadas, se permitirmos que, enquanto esperam pelas grandes transformações estruturais, permaneçam em uma situação de fragilidade e sem se alimentar adequadamente. Isso está muito ligado à questão do direito humano à alimentação, porque quando se reconhece o direito, então o Estado tem a obrigação de garantir esse direito e é nesse sentido que trabalhamos. Mas não há um aspecto emergencial em detrimento do estrutural ou vice-versa. Estas podem ser formas combinadas de exercício.

AMS - *Em que medida, se é que isso ocorreu, as políticas de combate à fome foram prejudicadas a partir de 1995, quando o Consea foi extinto*

e criado em seu lugar o Conselho da Comunidade Solidária com Setor de Segurança Alimentar?

Menezes: Eu acho que foi bastante prejudicado, porque antes se havia definido a segurança alimentar como uma prioridade. Com o fim do Consea, que se deu com o início do governo Fernando Henrique, foi secundarizada a questão do combate à fome e da busca da segurança alimentar também. Mesmo dentro do Comunidade Solidária, depois, foi desaparecendo esse foco sobre a questão do combate à fome.

AMS - *Em que medida a estabilização econômica alcançada com o Plano Real atenuou o problema da fome?*

Menezes: Eu acho que atenuou, pois estávamos à beira de uma hiperinflação onde, sobretudo entre os mais pobres, havia uma grande dificuldade para adquirir alimentos e acompanhar a subida dos preços. Quando os preços se estabilizaram isso ficou claro e os estudos mostraram que as condições de acesso à alimentação haviam melhorado. Agora, o que não se pode perder de vista é que a estabilidade teve uma vida de curta duração. Já em 1997 se tinha registro de aspectos que mostravam, por exemplo, que a inflação acelerava e era preciso tomar medidas restritivas, que tinham como consequência a redução do emprego. Isso foi bastante considerável. Para falar de atenuação, teríamos que ficar no máximo com os anos de 1995 e 1996, porque depois disso a situação começou a se desmantelar novamente.

AMS – *Sabemos da sua participação em encontros que subsidiaram a formulação do Projeto Fome Zero pelo Instituto Cidadania em 2001. Qual a sua opinião sobre o projeto original?*

Menezes: Creio que, uma vez o PT assumindo o governo, as compreensões sobre o Fome Zero se tornaram diversas e com o fim do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar isso se intensificou. Para falar de uma forma simplificada, o Fome Zero é a proposta de segurança alimentar para as camadas mais pobres, as mais vulneráveis da população. Desta maneira, não acredito que o Fome Zero seja tudo: que seja a questão da segurança alimentar. Por outro lado, não acho que ele se esgote somente em iniciativas pontuais e isoladas, como garantir o alimento em um dado momento como, de uma certa maneira, era a questão da Ação da Cidadania. Acredito que ele tem um fôlego maior; que ele pode querer mais. Creio que os primeiros idealizadores do Fome Zero, entre eles o próprio Lula, não tinham uma concepção clara de “segurança alimentar”.

AMS – *Mas isso não foi incorporado ao projeto?*

Menezes: Foi incorporado, mas às vezes inadequadamente. Existiam aspectos que nos pareciam muito claros. Por exemplo, nós entendíamos que não era o caso de se criar um Ministério da Segurança Alimentar, porque isso é contraditório com algo que nos é muito caro dentro do conceito, que é a chamada “intersetorialidade”. Nós acreditávamos que a criação de um ministério não iria fortalecer o movimento pela segurança alimentar, porque este é um tema que deve estar presente em diversos ministérios. Nós nos opusemos e isso ficou conhecido publicamente, porque essa era a nossa opinião. Ainda assim se formou o Mesa (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar) naquele primeiro ano, que depois não continuou.

AMS - *O Projeto Fome Zero é um fracasso? Por que esta é a opinião corrente? Quais são as suas maiores falhas?*

Menezes: Em primeiro lugar, creio que a declaração do presidente Lula algumas horas depois de ter sido eleito criou uma enorme expectativa na população. O primeiro ano foi muito austero, um ano em que não havia orçamento para o Fome Zero, a princípio, porque o orçamento já tinha sido votado e decidido pelo governo anterior. O que se podia fazer com o Fome Zero era limitado mesmo. Creio que a sociedade não chega a esse nível de avaliação, ela quer ver resultados. Então, ficou muito marcada a questão do fracasso. Além disso, um erro grande que se cometeu no primeiro ano, sobretudo no aspecto publicitário, foi o de tentar fazer do Fome Zero uma retomada do movimento da Ação da Cidadania e da solidariedade. Não acredito que se consiga acabar com o problema da fome no Brasil, ou reduzi-lo drasticamente, apenas com solidariedade: são necessárias políticas públicas. Para ilustrar isso, eu gosto de usar a imagem de se estar enxugando gelo, porque as causas geradoras daquela situação se preservam. Então, o que se precisa é atingir aquelas causas, embora eu não deseje com isso ser entendido com tendo uma posição contrária à solidariedade. O principal hoje é se avançar na construção de políticas públicas.

AMS - *Até que ponto o Fome Zero, na sua multiplicidade de ações, se tornou extremamente complexo para se gerenciar e até mesmo para se demonstrar os resultados das suas ações?*

Menezes: Ele é complexo para ser gerenciado sim. Sobretudo, quando se pensa que ele tem vários pés, em diferentes ministérios: o Ministério da Educação, com a merenda escolar; o Ministério do Desenvolvimento

Agrário, com uma política voltada para a agricultura familiar. Qualquer desses grandes ministérios está bastante envolvido com a questão do Fome Zero. Agora, para fazer ele funcionar, exige a existência de espaços institucionais onde ele possa estar bem assentado e sendo discutido e reexaminado. O Consea, no meu ponto de vista, é um avanço nesse sentido, porque tem governo e sociedade ele permitiria algum grau de maior reconhecimento sobre esta questão. No restante do governo, entre os ministérios, sinto que ainda falta uma cultura de participação: compartilhar essas decisões. Isso é uma coisa que ainda está ausente. E isso não vai se construir da noite para o dia, isso é uma questão cultural, que a gente tem que ir mudando.

AMS - *E o Bolsa Família? Qual é o potencial deste programa de transferência de renda? Seria correto pensar que o Bolsa Família ocupa o vácuo deixado pelo enfraquecimento político do Fome Zero?*

Menezes: Em primeiro lugar, eu tenho uma avaliação muito positiva do Bolsa Família. Creio que foi o maior passo que já se deu. No Bolsa Família é evidente que os recursos que vão para uma família não vão ser totalmente utilizados com alimentos. Existem outros bens que são essenciais e que precisam ser garantidos. Agora, o Bolsa Família tem a sua importância, pois ele garante uma renda básica para um contingente muito grande de pessoas. Eu o identificaria hoje como o maior programa da proposta do Fome Zero, que é fazer chegar renda a essas pessoas de forma que elas possam garantir seu consumo alimentar mínimo. Quanto a ele ocupar o vácuo deixado pelo Fome Zero, isso é atribuído, sobretudo, porque acabou o Cartão Alimentação, que era o instrumento do Fome Zero de transferência de renda. Ele foi unificado com o Bolsa Família. Creio que foi um passo à frente, um passo necessário para quebrar, inclusive, as resistências. Agora, evidentemente vai ter quem saia prejudicado; quem estivesse bem estabelecido com o programa de transferência anterior quando este for gradativamente deixando de existir, para se afunilar para um único programa. Estes vão se sentir prejudicados.

AMS - *Que tipo de grupos ou interesses seriam esses?*

Menezes: O Bolsa Família vem sofrendo ataques fortes. Em primeiro lugar, o programa tem muita importância por ter unificado os programas de transferência de renda. Havia um programa para cada ministério, onde se formavam feudos entorno daqueles programas. Havia problemas de duplicações e de perda da capacidade de se potencializar esse esforço. A unificação, nesse sentido, foi um ato de coragem, porque ela contrariou esses segmentos que eram os padrinhos dos programas. Eles gera-

vam dividendos político-eleitorais, inclusive. Creio que foi muito positivo, que a construção do cadastro avançou bastante, embora ainda se possa ter problemas. Outra inovação importante é a disponibilização das informações deste cadastro e dos beneficiados do Bolsa Família de forma mais ampla. Hoje esta relação está na *internet* e é mais transparente. Sem dúvida alguma a informação é um elemento fundamental para o controle social, pois não existe controle social se não houver informação. Desta forma, ocorreram avanços grandes. Foi feita uma opção pela aceleração do programa, em detrimento do acompanhamento de uma série de outras iniciativas emancipatórias. Saltar, em um ano, de três para seis milhões de famílias é uma coisa que exige um aparato que o Estado hoje não pode oferecer. A questão das condicionalidades ou das contrapartidas é menos um problema dos beneficiários para ser mais um problema para o próprio Estado, que não oferece serviços e não faz acompanhamento. Por estas razões, eu não acredito que isso se resolverá da noite para o dia. Este é um processo gradativo, que implica acompanhar o Bolsa Família com outras iniciativas que são importantes. Sempre há que ter em mente que, se chegarmos aos 11,3 milhões de famílias beneficiadas, a dificuldade será ainda maior na oferta de serviços. Creio que o programa está conseguindo um grau de implantação significativo e, embora existam problemas, sabe-se que a coisa está funcionando bem. Na minha opinião, as críticas ao Bolsa Família, muito embora às vezes com argumentos justos, são parte de uma disputa sobre para onde vão se dirigir os recursos, sobretudo os recursos adicionais que começam a aparecer com o crescimento. Impressionou-me bastante a forma explícita como vem sendo colocado no jornal *O Globo*, por exemplo, que desencadeou alguns desses ataques. Ele, por diversas vezes, coloca que “os recursos do contribuinte estão sendo destinados ao bilionário programa Bolsa Família”. Há por trás disso a visão de que “vamos gastar com os pobres o menos possível para investir o dinheiro em outras coisas”. Essa disputa está se dando fora e dentro do próprio governo.

AMS - *Quais são as potencialidades e as limitações de um órgão como o Consea?*

Menezes: O Consea tem como objetivo propor diretrizes de uma política de segurança alimentar para o Presidente da República, estando diretamente vinculado à presidência. Ele, evidentemente, tem potencialidades e tem limites. A potencialidade é que ele faz sentar à mesma mesa diferentes setores de governo e da sociedade, com capacidade para praticar essa intersetorialidade da qual eu falava. Agora, ao lado disso, nós

não temos uma cultura de transversalidade. Quer dizer, seja no governo, seja na sociedade, o hábito de se trabalhar é de uma forma muito compartimentada. Então, isso pode aparecer como uma dificuldade, senão um limite, para o Consea. Estou falando da nossa dificuldade, seja de ministério, seja de representações da sociedade civil, de traçar e articular iniciativas, programas e ações para gerar e para atender a um objetivo comum. Por outro lado, nessa forma inovadora de participação, através deste conselho, existem desafios a cumprir e que, evidentemente, acarretam dificuldades. Um primeiro desafio é que os tempos de governo e sociedade são tempos diferentes. As organizações da sociedade para tomarem decisões, às vezes recorrerem a grandes assembleias e coisas desse tipo, enquanto que o governo precisa de respostas ágeis e rápidas. Esse é outro ponto de aprendizagem: como fazer esse trabalho em conjunto com duas condições de naturezas tão diferenciadas. O outro ponto que vejo como importante é que a sociedade organizada no Brasil durante décadas, ou pelo menos durante um longo período, foi formada para unicamente criticar. Daí decorre que ela hoje tem, às vezes, muita dificuldade em ser assertiva. Eu vejo isso no Consea. De ser assertiva com a exata medida do real e dos limites. Nesta questão está havendo muita dificuldade, não só no Consea, como também em todos os outros espaços públicos compartilhados. Não creio que um conselho como o Consea deva ter atribuição de fiscalizar, que é uma outra coisa que às vezes é confundida. Eu acho que aparatos de fiscalização exigem toda uma estrutura que esses conselhos não têm. Esses conselhos podem, a partir de fiscalizações que já são feitas, emitir suas opiniões, sobretudo os conselhos que estão no plano estadual e municipal, exercerem um pouco daquilo que se chama de controle social. Porém, não se deve confundir isso com fiscalização, porque para fiscalizar você precisa estar investido de poder coercitivo. Existe essa confusão hoje no país no interior deste debate.

AMS – *Em termos de agricultura e da questão rural, observa-se que há lentidão no assentamento das famílias e que, nos últimos anos, houve necessidade de se importar alimentos elementares, integrantes da cesta básica do brasileiro. Estes são problemas que já estão colocados há bastante tempo na pauta de discussão, mas a sua superação esbarra em interesses econômicos muito poderosos. Como enfrentá-los?*

Menezes: Pelo lado do desenvolvimento agrário, eu tive a oportunidade de conversar bastante com o Miguel Rosetto, que é o Ministro do Desenvolvimento Agrário, sobre isso. O que ocorreu em 2004 foi, por um lado,

a questão da greve do Incra, que se refletiu na falta de estrutura do Estado para fazer face a isso e, de outro, a inflexibilidade do Ministério da Fazenda na liberação de recursos para a reforma agrária. Estes foram os dois elementos principais que impediram que, inclusive, se cumprissem metas que tinham sido estabelecidas. A reforma agrária foi um lado muito precário do governo até agora, em relação ao que de fato precisa ser executado.

AMS - *Existia uma grande expectativa em relação ao PT nesta questão.*

Menezes: Existia uma forte expectativa de que iria se fazer uma rápida reforma agrária. Há um componente que precisa ser entendido, que é o fato do Brasil necessitar do agronegócio para conseguir obter um conjunto de recursos, através do saldo da balança comercial para, inclusive, fazer frente aos seus encargos da dívida pública, que é muito grande. Na verdade, essas coisas estão misturadas, você não consegue mexer em uma coisa só. As restrições do Ministério da Fazenda para a liberação de recursos, não só para a reforma agrária, mas para diversos outros pontos de caráter mais social, têm por trás o problema do endividamento brasileiro, que não está resolvido e que é extremamente significativo.

AMS - *O Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional é um programa sempre destacado em seus discursos e escritos. Qual a dimensão do impacto que este programa é capaz de causar no combate à desnutrição?*

Menezes: Apesar da declaração da prioridade do governo em torno da meta de deter a questão da fome no país, já existem a muito tempo programas de segurança alimentar estabelecidos e que tem muita importância. Um bom exemplo é o caso da alimentação escolar, que atende a 38 milhões de crianças e que existe desde de 1954. A Vigilância Alimentar e Nutricional, como é agora chamada, está ligada ao Ministério da Saúde e a sua importância é acompanhar, através da avaliação antropométrica permanente, a população em determinada faixa de idade, incluindo-se as nutrizes e as grávidas. Então, porque que ele é importante? Porque esse acompanhamento sistemático da condição nutricional é chave para a definição de políticas públicas nesse sentido, para identificação de onde estão as maiores vulnerabilidades, mesmo geograficamente, para as políticas públicas poderem chegar ao seu alvo com acerto. A gente acha que o programa da Van (Vigilância Alimentar e Nutricional), menos do que aprimorado, precisa, de fato, que se encontre as condições para que ele atinja mais amplamente seu público. Ele ainda é limitado nesse sentido. O Consea fez uma discussão em rela-

ção a isso e um dos desafios que hoje se apresenta é articular junto com a Van algum tipo de incentivo para que os próprios municípios se sintam estimulados para a plena implantação desse programa. Conhecer esse quadro nutricional mais de perto, não só através da avaliação antropométrica, mas justamente quando se mostra necessário um acompanhamento da condição nutricional mais aprofundado, é absolutamente essencial para o êxito das políticas públicas que trabalham em torno desse tema. Mas nós precisamos avançar mais em relação a Van. Se hoje eu fosse definir quais os programas e ações que a gente elencaria como de maior impacto sobre a vigilância alimentar e nutricional, eu colocaria o Bolsa Família, porque ele transfere renda. Existem indícios de que pelo menos 55% da renda transferida é destinada para a alimentação. Já existem pesquisas que estão sendo feitas nesse sentido. Ao lado disso o Bolsa Família possibilita o acesso dos mais pobres ao que eles antes não tinham. Mas eu acho o Programa de Alimentação Escolar também fundamental sob vários aspectos, fundamental não só para garantir uma das refeições diárias ao público por ele atendido, mas como um instrumento que pode ser importante de educação alimentar. Para isso haveria que se conseguir articular as duas coisas. E acho que a vigilância alimentar e nutricional é um programa relevante, porque ele vai nos permitir ter os indicadores necessários para o acompanhamento dessa situação.

AMS – *Seria possível explicar como está sendo articulado e que formato terá o chamado “marco legal” da segurança alimentar?*

Menezes: Uma das decisões, a mais importante, que saiu da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, em março de 2004, foi a da constituição do Sistema Nacional de Segurança Alimentar. Aí tem esse lado do que chamamos o “marco legal” e do estabelecimento de uma lei orgânica da segurança alimentar e nutricional. Isso porque se tem uma preocupação grande, que foi aprendida a partir da própria experiência, de que os governos passam, mas essas iniciativas precisam continuar. Então, a gente quer dar a força de lei às políticas e ao desenho institucional que está se estabelecendo. Por exemplo, o Consea foi criado por decreto, logo, um outro decreto, como já foi feito antes, pode encerrar o Consea. A gente quer dar uma legitimidade, uma sustentabilidade a essa estrutura toda, que está se procurando montar, de forma que ela não desapareça diante de determinados resultados eleitorais. Nós estamos numa fase intermediária de construção de proposta dessa lei orgânica, porque nós realizamos um ciclo de encontros de Conseas

(estaduais, por região e pelas cinco regiões) e verificamos que existem idéias muito diferenciadas sobre esse sistema. Pegando, por exemplo, a questão do Consea, é ainda uma discussão presente se ele deveria ser deliberativo ou apenas assertivo. Não se deseja chamá-lo de consultivo, porque ele não é consultivo, ele é "assertivo". Essa é uma discussão que fica muito longe de uma unanimidade, a própria compreensão dos instrumentos de fiscalização que os programas precisam ter a sua disposição, isso não é uma coisa bem clara ainda. Existe ainda uma compreensão equivocada de que os conselheiros que se reúnem mensalmente, ou a cada bimestre, poderiam fazer a fiscalização sem qualquer remuneração ou estrutura. Fiscalização não é isso. Devem existir órgãos republicanos, que tenham a atribuição da fiscalização.

AMS - *Quais são as perspectivas para o futuro da segurança alimentar no Brasil? Podemos ser otimistas?*

Menezes: Creio que sim. Acho que o movimento em torno da segurança alimentar e nutricional, tanto na sociedade, como nos governos estaduais e municipais, cresceu muito e se expandiu acima do que poderia se prever. Creio que a própria idéia da segurança alimentar, e para isso o próprio Fome Zero contribuiu, está sendo mais absorvida pela população, já não sendo algo tão estranho, que começa a ser conhecida e a despertar preocupação. Devemos encontrar formas de enfrentar o conjunto dos problemas mais relevantes, através dessas ações voltadas para a segurança alimentar. A alimentação ainda insuficiente é um aspecto absolutamente relevante, mas aliado a isso há que apreciar a questão da alimentação saudável. Tem um outro aspecto sobre o qual não falamos e que precisa ser trabalhado, tanto conceitualmente, quanto na prática. Este é o da soberania alimentar, ou seja, da preservação dos nossos povos, aqueles que estão dentro do Brasil, para poder definir o que eles irão produzir, como o farão; o que e como vão consumir, criando mecanismos de defesa de que essa nossa prerrogativa não seja tomada.

AMS - *Aí estaria incluída também a questão dos alimentos transgênicos?*

Menezes: Eu nem vou aqui expressar uma posição contra ou favor, mas os transgênicos não podem ficar aqui estabelecidos por pressão das indústrias, por pressão de quem tem interesses econômicos neste tipo de produto. Este é um assunto que tem que passar pelo crivo do conjunto da sociedade para decidir. Eu acho que é uma questão que pode ameaçar a segurança alimentar.

AMS - *Afinal, na sua opinião, o que se pode fazer para efetivamente acabar com a fome no Brasil?*

Menezes: Acho que a questão da fome no Brasil vai de mãos dadas com a exclusão. Passa, fundamentalmente, por uma profunda desconcentração da renda e geração de condições de acesso contínuo a alimentos, de forma suficiente e adequada para a população. Os passos são estes que estão sendo dados, como o Bolsa Família, com uma política de uma unificação da transferência de renda, aumentando, inclusive, o seu valor médio e fazendo ela chegar àqueles que mais necessitam. Isso não é fácil. Conversando com uma pessoa ligada às comunidades quilombolas, ela me disse que para conceder a Bolsa Família para algumas comunidades quilombolas, vai custar mais caro ir até os seus lugares do que o benefício em si. Temos que pensar em outros programas, isso talvez valha também para grande parte dos indígenas. Outro exemplo é o da população de rua, pois não se tem uma solução para essa população, porque ela é móvel, sem endereço e muitas vezes sem identificação. Aqueles que mais necessitam, como estes, ficam fora das pesquisas, porque o IBGE não chegou aos acampamentos de reforma agrária, aos aldeamentos indígenas, às comunidades quilombolas e à população de rua. Como consequência, estes ficam fora também dos programas. Para acabar com a fome no Brasil precisamos chegar até essas populações. Existe um outro ponto que eu também queria falar, que é a questão do crescimento, mas um crescimento com desenvolvimento de fato e gerador, sobretudo, de postos de trabalho. Uma das observações de 2003 era que ao mesmo tempo em que se criou o Cartão Alimentação, depois o Bolsa Família e se começou a transferir mais renda, famílias que tinham uma determinada renda passaram a perde-la junto com o emprego dos seus chefes ou empregadores. Passamos a observar uma perda de renda que poderia significar um novo contingente que ingressava ao universo dos vulneráveis à fome. Desta maneira há que conjugar a questão do acesso ao alimento com a geração suficiente de empregos para toda a população. Esta é uma combinação fundamental. Há que se lembrar que quando falamos em acesso, estamos falando também de reforma agrária. Podemos vencer a fome, até a curto prazo, se formos vencedores da disputa pelos recursos públicos, ou seja: os setores da sociedade que devem ser mais contemplados. Desde o período tucano, de Fernando Henrique, criou-se uma concepção, a meu ver equivocada, de que o problema no Brasil não é ausência de recurso, mas sim a implementação de políticas que não chegam ao seu público

alvo. Creio que isto é uma meia verdade. Embora isto exista também, a verdade é que para um país com dimensões continentais, com uma população de 170 milhões de pessoas e um grau de desigualdade como o existente, se não se investir muitos e muitos bilhões de reais em projetos mais necessitados, não haverá como superar as razões que levam à calamidade da fome.