

## PRIVAÇÕES À VIDA PLENA:

### A importância da segurança alimentar no desenvolvimento humano segundo a Abordagem das Capacitações

Isabela Nobre Gurgel<sup>1</sup>

## RESUMO

Considera-se uma situação de segurança alimentar quando todas as pessoas de uma população possuem acesso permanente a alimentos suficientes para viver a vida de forma digna. O presente artigo visa, de modo geral, interpretar a segurança alimentar dentro do contexto do desenvolvimento humano através da abordagem das capacitações. Destaca-se, na reflexão, a autonomia do indivíduo para poder escolher o alimento. Autonomia que implica em não apenas ter acesso e ter direito à alimentação saudável, mas ter a oportunidade de poder decidir pela forma como se alimenta. Trata-se de uma pesquisa teórica qualitativo-quantitativa, que recorre a autores que trabalharam com as categorias analíticas da abordagem das capacitações para abordar a ideia de justiça social e desenvolvimento econômico e humano. Ao se resgatar essas aproximações busca-se a compreensão do problema das fomes existentes, principalmente a fome endógena como um obstáculo para o desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** Abordagem das Capacitações, Amartya Sen, segurança alimentar, privações.

### *Introdução e justificativa do tema*

Segundo Ziegler (2012), a fome é a principal causa de morte no mundo. Produz sofrimento de forma gritante e silenciosa ao mesmo tempo e, por falta de alimentação adequada e persistente, leva à marginalização social e à perda de autonomia. A fome e a desnutrição constituem flagrante injustiça social e podem ser consideradas o resultado da forma como as sociedades modernas estão organizadas, de modo a colocar o lucro acima do respeito à vida humana (Rosaneli et al., 2016). A Constituição brasileira coloca o direito à vida e por conseguinte a alimentação como garantias básicas, ferir esses direitos implica em subjugar os indivíduos a diversos tipos de insegurança alimentar.

---

<sup>1</sup> Aluna de Graduação do Bacharelado de Ciências Econômicas da Universidade Federal do ABC.

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

O tema de segurança alimentar envolve tanto ofertantes quanto demandantes de alimentos e pode ser alvo de reflexões de diversos campos da economia, tais como a teoria do consumidor, economia agrícola, economia do meio ambiente, economia internacional etc. É também um tema que pode ser investigado à luz de outras áreas do saber, como o direito e o comércio internacional (Amaral e Silva, 2004; Peliano e Medeiros, 2005; Missagia e Rezende, 2011; Pereda e Alves, 2012; Camera e Wegner, 2017; Denny *et. al*, 2017; Freitas, 2019; Vieira Filho e Silva, 2019).

Considera-se uma situação de segurança alimentar quando todas as pessoas de uma população possuem acesso permanente a alimentos suficientes para viver a vida de forma digna. A existência de uma situação adversa a exposta apresenta condições impróprias a saúde e ao desenvolvimento humano. Além disso, o assunto também agrega ao debate questões não só referente ao acesso ao alimento, mas também a qualidade desta alimentação, isto é, uma pessoa pode apresentar problemas graves de desnutrição mesmo tendo acesso à comida nas condições descritas, ou ter uma alimentação bastante calórica, porém pobre em nutrientes. Assim, o debate acerca da segurança ou insegurança alimentar nos leva a analisar não só produção e distribuição de alimentos como também a relação entre alimentação e a saúde das pessoas (Campino, 1986; Hoffmann, 1995).

Desde o estabelecimento pela *Food and Agriculture Organization* (FAO) em 1996<sup>2</sup>, a alimentação foi tida como um direito humano básico (direito humano à alimentação – DHA), sob responsabilidade dos Estados nacionais. Por outro lado, pudemos observar um aumento considerável nos índices de fome e desnutrição mundiais, o relatório “*The state of food security and nutrition in the world*” (SOFI), publicado pela ONU, nos indica que, não só, mas principalmente dado contexto pandêmico experienciado em 2020-2021, cerca de 811 milhões de pessoas enfrentam a fome, sendo 118 milhões a mais que em 2019 quando a pandemia de covid-19 não assolava o mundo.<sup>3</sup>

O olhar direcionado para a segurança alimentar e sua relação com o desenvolvimento humano é motivado pela premissa de que o acesso a alimentação não é apenas uma questão de mercado de alimentos, produção e distribuição. O alimento é um recurso necessário para a sustentação da vida, portanto um direito que, todavia, tem restrições não apenas no próprio mercado, mas também limitações do ponto de vista de informações adequadas acerca da alimentação<sup>4</sup>.

Essas questões preliminarmente colocadas levam a seguinte pergunta problema: qual a importância da segurança alimentar para o desenvolvimento humano? A resposta a este questionamento requer uma abordagem plural para o tema, considerando que a segurança alimentar

---

2 Declaração de Roma sobre a segurança alimentar mundial e plano de ação da cimeira mundial da alimentação. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>>.

3 “It is projected that between 720 and 811 million people in the world faced hunger in 2020. Considering the middle of the projected range (768 million), around 118 million more people were facing hunger in 2020 than in 2019” (SOFI, 2021, p. 34).

4 Não é apenas sobre comer, mas saber o que se come também é muito importante.

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

envolve tanto perspectivas e compreensões que advêm das ciências econômicas, e outras ciências sociais aplicadas, como também informações da área da saúde. Os objetivos do artigo são estabelecidos a partir da Abordagem das Capacitações que, em sua essência é pluralista nas dimensões de análise, nas metodologias e nos espaços informacionais. Assim, o objetivo do artigo é estabelecer a importância da segurança alimentar para o desenvolvimento humano a partir da abordagem das capacitações de Amartya Sen e Marta Nussbaum. De forma mais específica, busca-se estabelecer os principais conceitos e categorias analíticas da abordagem que proporcionem um olhar ampliado, plural e interdisciplinar, para a temática da segurança alimentar, a partir do contraste entre a abordagem desenvolvimentista tradicional e a abordagem seniana, esclarecendo como a liberdade e as oportunidades associadas podem fazer enorme diferença no ser. De igual modo, para compor a resposta à questão investigativa é necessário identificar as principais características da insegurança alimentar dada sua dinâmica dentro da abordagem (a problemática da pobreza e da fome) e assim evidenciar as privações a vida humana.

A contribuição da presente proposta de pesquisa reside na possibilidade de um olhar plural para a problemática da segurança alimentar, considerando a alimentação saudável não apenas como uma questão de acesso, mas como um direito à vida e ao desenvolvimento humano. Ao discutir o tema pela perspectiva das capacitações, inclui-se na análise a dimensão da autonomia do indivíduo para poder escolher o alimento. Autonomia que implica em não apenas ter acesso e ter direito a alimentação saudável, mas ter a oportunidade de poder decidir pela forma como se alimenta.

### *Desenvolvimento humano e abordagem das capacitações*

O desenvolvimento humano é discutido nas ciências econômicas como um tópico em desenvolvimento socioeconômico ou da microeconomia do desenvolvimento, assim como também, na economia do bem-estar (Missaglia, 2011; Burchi e Muro, 2012; Wong 2012).

Apesar da preocupação presente na “economia do desenvolvimento” que aparece como diretriz para os mais diversos debates sociais, deve se ter em mente que o desenvolvimento deveria buscar a promoção do bem-estar, e que a sua conquista não se restringe ou se confunde apenas com uma lógica de maximização de utilidade da satisfação (Sen, 2001).

É inegável o fato de que há um bem-estar associado a aquisição de bens econômicos possibilitados pela renda, mas ainda assim existem obstáculos, ou tal qual colocados por Amartya Sen, circunstâncias individuais e sociais diversas que podem impactar ou prejudicar de alguma forma a tentativa do indivíduo de converter o seu pacote de bens em bem-estar<sup>5</sup>.

---

5 O chamado problema da conversão desenvolvida na obra de Amartya Sen que aborda a existência ou não de habilidades que possibilitem o indivíduo converter recursos em resultados (Souza, 2014, p.26).

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

A economia tradicional de bem-estar, portanto, está bem mais direcionada aos resultados econômicos ignorando a trajetória dos indivíduos para atingir seus objetivos. Nesse sentido, a avaliação econômica é feita somente sob a dimensão do benefício resultante das ações individuais, desconsiderando o ambiente a sua volta dada a fé na atuação justa de um mercado livre e autorregulável. Além disso, é pressuposto que todos os indivíduos possuam as mesmas oportunidades e informações pertinentes ao processo de tomada de decisão, teoria esta que não é inteiramente observável na prática.

Ainda que a abordagem de Sen defenda que há um “bom” diferente para cada um, este deve possuir ao menos o conjunto de capacitações necessárias que o possibilite ter acesso à informação para que realize suas escolhas da melhor forma possível, estruturando o bem-estar social mediante ao bem-estar individual. É importante ressaltar que não se trata apenas de ser capaz de escolher o que lhe é vantajoso, mas de ter a oportunidade de fazer aquilo que valorizam.

A contribuição para a segurança alimentar sobre a perspectiva de Amartya Sen, mudou o enfoque dos estudos que recaía somente sobre disponibilidade de alimentos para debater também o acesso a eles, isto é, a habilidade de adquirir alimentos através dos meios legalmente disponíveis na sociedade<sup>6</sup> (Sen, 1981). Se há fome persistente, ou mesmo sazonal, a causa deve ser investigada sob a égide do sistema de intitamentos vigente e suas falhas em dar às pessoas os meios necessários para garantir a quantidade necessária de comida, dando assim, maior relevância para as condições socioeconômicas prevalentes (Sen, 1998).

Outro conceito de Sen, extremamente relevante para esta pesquisa é a noção das capacitações que trazem à tona o tema da igualdade de oportunidades embasadas pelas liberdades substantivas individuais que permitam viver da forma mais genuína possível, sem que sejam condenados a escolher uma vida de privações delimitada por aquilo que, entre outros fatores, sua renda os permita consumir. Isso vai além da discussão secular sobre disponibilidade de recursos que limita os objetivos e molda preferências ao longo da vida, é sobre não dispor de um conjunto de habilidades que esvanece a liberdade de ter e fazer escolhas.

A relação entre desenvolvimento humano e segurança alimentar não parece ser suficientemente abarcada pela teoria tradicional de bem-estar o que remete esta pesquisa à proposta de abordagem de Amartya Sen e Martha Nussbaum e nos leva a uma mudança de perspectiva fundamentada na diferenciação crucial entre os meios e os fins do desenvolvimento para aplicá-lo também ao “estudo da comida”.

Ao longo da história, foram adotados diferentes abordagens, métodos e conceitos na tentativa de mensurar e/ou estabelecer não só a melhor noção de desenvolvimento como também o melhor

---

<sup>6</sup> Legalmente disponíveis abrange produção, trocas, garantias de direito via Estado e outros métodos de adquirir comida (Sen, 1981)

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

caminho para o atingir, principalmente no que diz respeito a ser o mais sustentável possível, mas sem renunciar aos ganhos econômicos. Nesse sentido, surgiram vários pesquisadores, historiadores e críticos com visões mais amplas sobre o assunto, para além da abordagem econômica tradicional.

Na perspectiva de Sen, a liberdade é necessária para o desenvolvimento econômico, sobretudo quando o desenvolvimento envolva não apenas melhorias materiais, mas também melhorias nas condições que definem uma pessoa como ela é, com seus desejos e aspirações. O argumento norteador dessa concepção é de uma liberdade que implique que as pessoas tenham condições para obter a vida que valorizam, para exercer o seu potencial e “fazer ou ser” o que a pessoa achar que é mais valoroso. Havendo condições para tal, haveria capacitações (*capabilities*)

Podem existir diversas razões para se valorizar algo, segundo Sen, essas razões podem ser diretas (o funcionamento que almejam lhe permitirá superar alguma privação) ou indiretas (o funcionamento que almejam pode lhe propiciar um aumento de eficiência em termos produtividade). O sucesso de uma sociedade seria medido através das liberdades substantivas que sua população possui, e não quando restrito ao contexto informacional proposto pelas abordagens tradicionais, como por exemplo, medidas de utilidade, de renda e entre outros aspectos. Passa-se então a enxergar essas liberdades em termos de justiça social e trazendo para o centro do debate a condição de agente do indivíduo, considerando que:

“[...]a liberdade é não apenas a base da avaliação de êxito e fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa e da eficácia social. Ter mais liberdade melhora o potencial das pessoas para cuidar de si mesmas e para influenciar o mundo, questões centrais para o processo de desenvolvimento” (Sen, 1999, p.33).

A liberdade não é só o fim que se deseja obter (papel constitutivo), mas também o meio principal para se atingir o desenvolvimento (papel instrumental). Para o desenvolvimento, é preciso garantir as capacitações para a melhor condição da vida humana, eliminando toda e qualquer privação existente à liberdade. Já em seu papel instrumental diz respeito aos diferentes tipos de direitos, oportunidade e intitamentos que permitem expandir a liberdade humana em geral e promovem o desenvolvimento através de diversos componentes (ou múltiplas liberdades) interrelacionadas, como por exemplo, facilidades econômicas, liberdades políticas, oportunidades sociais garantias de transparência e segurança protetora, entre outras (Sen, 1999).

A ideia de liberdade como a possibilidade de realizar funcionamentos figura como argumento central da abordagem, uma vez que o próprio desenvolvimento é considerado como um processo de expansão das liberdades. Embora persistam recortes e aproximações distintas para a concepção de liberdade, é possível identificar uma preocupação com a qualidade de vida, com as alternativas a uma vida plena e a importância da própria liberdade para as escolhas que levariam a tal vida de qualidade. Não há, porém, uma proposição clara de como ou o que seria essa vida de qualidade. Há

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

uma preocupação quase mandatária para que as escolhas devem ser respeitadas diante da pluralidade de valores e espaços informacionais. Duas categorias esclarecem melhor a proposição.

Funcionamentos e capacitações<sup>7</sup> são categorias centrais na abordagem e ao mesmo tempo argumentos distintivos quando comparada à economia de bem-estar tradicional. Para a análise da desigualdade social e econômica a abordagem propõe pluralidade nas informações, não se restringindo nas categorias tradicionais de renda, riqueza e utilidade. Enquanto funcionamentos expressam realizações e conquistas, ou seja, expressam o realizado, as capacitações, ou *capabilities* é um conceito mais amplo, pois indica as realizações com autonomia, com liberdade. Conquista fruto de escolhas livres. As capacitações dizem respeito ao que uma pessoa pode ser ou fazer enquanto os funcionamentos apontam para as conquistas<sup>8</sup>.

Resumidamente, a capacitação que uma pessoa tem para realizar algo, representa a oportunidade para ir de encontro aos seus objetivos. Segundo Amartya Sen, é a combinação de todos os funcionamentos que uma pessoa pode alcançar, refletindo assim em sua liberdade para escolher como desejar (Sen, 2001, p.40). Seria, portanto, um modo de liberdade de oportunidade (Souza, 2014, p. 38)

A abordagem alternativa às perspectivas tradicionais de bem-estar traz para a base informacional as liberdades substantivas que Sen apresenta em diversas obras (1999; 2001; 2009). O enfoque avaliatório podendo ser tanto sobre os funcionamentos realizados quanto sobre o conjunto capacitatório (oportunidades reais) que possuem. Sendo que para cada um desses enfoques o conjunto de informações é ligeiramente diferente, pois no primeiro caso importa o que uma pessoa faz e no segundo o que uma pessoa “é substantivamente livre para fazer” (Sen, 1999, p. 106).

A abordagem de Sen, assim como a ideia de justiça, é plural e não “esgota todas as considerações relevantes para propósitos avaliatórios” (Sen, 1999, p.107), isto é, permite atribuir diferentes pesos as capacitações e até mesmo realizar comparações interpessoais de funcionamentos. Segundo bem enfatizado por Sen, esta heterogeneidade de fatores é que o torna a avaliação mais real (Sen, 1999; 2008). Neste sentido:

uma teoria capaz de orientar uma escolha valorativa racionalmente informada, baseada na ideia de que “a escolha e a ponderação podem ser difíceis, mas não há nenhuma impossibilidade geral de fazer escolhas arrazoadas baseadas em combinações de objetos diversos” (Sen, 2009, p. 275).

É preciso ter em mente que, para além do pressuposto da racionalidade, na realidade as escolhas podem ou não serem racionais culminando em decisões finais que alternativamente não sejam as melhores. Isso ocorre pois existem informações que embasam o processo decisório, e essas

---

7 *Capabilities*

8 *Achievements*

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

informações, assim como a teoria de Sen, também são plurais. Esse conjunto de informações, a qual cada pessoa tem acesso (ou não) de uma forma diferente da outra, formam as bases informacionais<sup>9</sup> e que não são limitadas a comparações interpessoais, mas a quantidade de informações é relevante em condições de equidade, eficiência, responsabilidade etc. (Fleurbaey, 2016).

Assim, tem-se uma ideia de justiça com base informacional relativa as escolhas e liberdades que de fato um indivíduo consegue exercer. Uma concepção baseada na equidade, uma justiça que de fato se realize. Sendo a alimentação integrante do quesito saúde e esta por sua vez associada à um direito fundamental, podemos inferir assim que a alimentação também possui caráter de direito fundamental e impõe responsabilidades ao Estado para sua efetivação. É sobre isso que versa a próxima seção: o direito a se alimentar, conhecido como segurança alimentar e nutricional, os mecanismos para garantir sua execução, ações sociais e o que acontece quando este direito é impedido de alguma maneira.

## **Segurança alimentar para além da fome**

A questão alimentar e a ideia de segurança alimentar e nutricional são extremamente relevantes, principalmente no cenário político mundial atual. Sua conceituação vem sendo amplamente trabalhada pela comunidade internacional e envolve desde o processo de produção, passando pela distribuição e comercialização até o consumo final pela população.

O conceito de segurança alimentar e nutricional figura na agenda política internacional e entre as metas de desenvolvimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados até 2030. Os 17 objetivos e 169 metas presentes no ODS abrangem quatro dimensões: meio ambiente, economia, sistema e sociedade, que estão diretamente relacionadas à superação da fome, melhoria do acesso e da qualidade dos alimentos no mundo. Assim, os debates acerca do desenvolvimento econômico e social que possibilitam caminhar em direção a estes objetivos, têm recebido lugar de destaque.

A realização da segurança alimentar mundial deve ser um objetivo integrante dos planos econômicos e sociais. As medidas devem ter por finalidade a consecução de três objetivos concretos: produzir um volume apropriado de alimentos, aumentar a estabilidade da oferta alimentar e assegurar o acesso aos alimentos às pessoas que deles necessitam (Pacto Mundial de Segurança Alimentar, art.3º, 1985).

A inserção dos debates e conceitos sobre Segurança Alimentar e Nutricional colocou o direito à alimentação no espectro dos direitos humanos, no que diz respeito a luta contra a fome e a formação de um estado de bem-estar nutricional aliado a políticas públicas necessárias para o desenvolvimento tanto humano quanto da nação. Como vimos, a alimentação é uma condição

---

9 A expressão “bases informacionais” é comumente utilizada, principalmente no âmbito das ciências sociais para nomear o conjunto de informações que um indivíduo tem acesso para basear suas decisões e julgamentos (Amartya Sen, 1970; 1974; 1977; 1982; 1999).

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

essencial à vida e por isso a falta, insuficiência e deficiência nutricional são consideradas situações de insegurança alimentar que impactam o direito à saúde e à vida.

Entre a 1ª Guerra Mundial e a crise de escassez de alimentos (1972-1974), segurança alimentar dizia respeito somente a capacidade dos países de serem autossuficientes em termos de produção de alimentos (políticas voltadas ao armazenamento e a oferta de alimentos que garantisse a segurança do país em possíveis embargos político-militares, tendo em vista que os alimentos poderiam ser utilizados como uma arma sob aqueles incapazes de produzir seus próprios alimentos). Mesmo assim, ao final de 1970 não foi observado o fim da fome e da desnutrição no mundo que se esperava e tanto se apregoava pelas indústrias. Logo, além da questão da oferta, estabeleceu-se que também era imprescindível abordar a questão do acesso aos alimentos. Assim, em 1983 a FAO, em conjunto com a OMS, estabeleceu um novo conceito para a segurança alimentar que abrangesse uma oferta adequada de alimentos, estabilidade tanto da oferta quanto dos mercados voltados para artigos alimentares e também o acesso aos alimentos produzidos (Maluf, 2007; Nunes, 2008; Costa, 2014).

Em 1986, a Cúpula Mundial de Alimentação, consolidou a definição de Segurança Alimentar como:

Segurança Alimentar, nos níveis individual, familiar, nacional, regional e global, é alcançada quando todas as pessoas têm, a todo momento, acesso físico e econômico a alimentos inócuos (que não oferecem risco à saúde) e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável.

Sob esta definição, em 1990, na Conferência Internacional de Nutrição, promovida pela FAO e pela OMS, foi acrescida também a noção de alimento seguro ou não-contaminado, de qualidade nutricional e tecnológica, balanceamento da dieta e informação (Nunes, 2008; Costa, 2012).

Destoando do cenário mundial, apenas em 1985, o Brasil deu seus primeiros passos<sup>10</sup> em relação ao tema, através de Ministério da Agricultura propondo uma Política Nacional de Segurança Alimentar, no qual instituiu-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSAN) com o mesmo objetivo que os conselhos internacionais tinham cerca de 15 anos antes, ainda que por motivações diferentes: se tornar um país autossuficiente na produção de alimentos. Apesar disso, o conceito brasileiro para segurança alimentar só foi consolidado em 1994 durante a Conferência Nacional de Segurança Alimentar o qual segue:

Segurança Alimentar e Nutricional consiste em garantir a todos as condições de acesso a alimentos básicos, seguros e de qualidade, em quantidade suficiente, de modo permanente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, com base em práticas alimentares saudáveis, contribuindo assim para uma existência digna em um contexto de desenvolvimento integral da pessoa humana.

---

10 Os primeiros passos diante da lei formal, pois em 1930 já havia inquéritos alimentares como o realizado por Josué de Castro sobre as condições de vida das classes operárias do Recife, ou ainda seu livro “Geografia da Fome” de 1946 onde mapeou a situação alimentar brasileira.



## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Apesar de programas voltados ao combate a fome permearem a história brasileira, somente em 2006 uma lei sobre o assunto foi promulgada: a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN – Lei nº 11.346, que por sua vez instituiu um Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN). Nesta lei estabeleceu-se que o Estado agiria com participação da sociedade civil organizada para formular e implementar ações, políticas e programas a fim de assegurar o direito alimentar, além de estabelecer os deveres pertinentes ao poder público. A LOSAN, abarca a questões do acesso aos alimentos, a oferta dos alimentos, preservação do meio ambiente e utilização sustentável dos recursos, a promoção da saúde nutricional, a garantia da qualidade dos alimentos ofertados e consumidos bem como, a produção do conhecimento e o acesso à informação (Art. 4º). Outro marco importante sobre a SAN no Brasil ocorreu em 2010 através da Emenda Constitucional nº 64 do CONSEA, que incluía o direito à alimentação aos demais direitos sociais, além da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional pelo Decreto nº 7.727/2010 para garantir a execução deste direito em todo o país.

Como consequência da crise de 2008, que deixou cerca de 37 países em risco de crise alimentar grave e cerca de mais de um bilhão de pessoas famintas, a FAO elaborou, em 2011, propostas para o estabelecimento de um novo sistema alimentar que envolvesse o desenvolvimento sustentável bem como também a soberania alimentar dos povos, incluindo-os como partes integrantes importantes das políticas de controle e comércio internacional.

Ainda nesse sentido, em 2014, a FAO definiu quatro dimensões presentes no sistema alimentar que estão presentes na SAN e são elas: 1) disponibilidade de alimentos; 2) acesso físico e econômico aos alimentos; 3) utilização dos alimentos e 4) estabilidade. Sabemos que, apesar de suas diretrizes internacionais, cada país tem liberdade para atuar como acredita ser mais adequado para sua população, assim, no Brasil, o sistema que compõe o monitoramento da SAN tem, para garantir a efetividade destas quatro dimensões, consolidou-se através de seis dimensões correspondentes às internacionais: dentro de disponibilidade 1) produção de alimentos e 2) disponibilidade de alimentos; dentro de acesso 3) renda e 4) acesso à informação; dentro de utilização<sup>11</sup> 5) saúde e acesso aos serviços de saúde e dentro da estabilidade 6) educação (Maluf, 2007; FAO, 2014).

---

<sup>11</sup> Aqui, apontado pelas dimensões e pela definição explicitada da SAN, mora um tema bastante controverso e que é importante ser esclarecido: o sobrepeso e a obesidade fazem parte da insegurança alimentar. Parece paradoxal para muitas pessoas compreender este assunto integralmente, pois concebem fome e excesso de peso como opostos. Entretanto existem diversas explicações para essa relação. A primeira, muito presente no senso comum, é que dados os recursos limitados destinados à alimentação, os indivíduos racionalmente acabam optando por consumir mais alimentos de baixo custo, porém com alta densidade calórica, deixando de lado frutas e verduras tendo em vista seu alto custo. A segunda explicação, embasada pela neurociência (Epel et al. 2012; Pérez-Escamilla, 2014), nos diz que como mecanismos neurológicos, a ansiedade o estresse da restrição alimentar involuntária e à pobreza, podem influenciar em transtornos alimentares explicitados pelo consumo de alimentos mais calóricos.

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Existem vários graus de insegurança alimentar em um país, região ou no mundo, dentre elas temos a prevalência de subnutrição, a prevalência de insegurança alimentar severa, a prevalência de insegurança alimentar moderada e a leve. Para que possamos trabalhar estes termos livremente é necessário primeiramente conceituá-los.

A prevalência de desnutrição é uma estimativa da proporção da população que habitualmente consome quantidades de comidas insuficientes para fornecer níveis calóricos mínimos à manutenção da atividade orgânica normal e uma vida saudável. Dentro dessa condição, as pessoas possuem acesso a comida regularmente, porém não de forma suficiente tendo em vista seus requisitos de calorias e nutrientes diários (FAO, 2022).

No que diz respeito a prevalência de insegurança alimentar tem-se a incapacidade de obter alimento suficiente e de qualidade, obrigando indivíduos ou populações a diminuir a quantidade das porções, pular refeições e em condições mais extremas sentir fome e não ser capaz de obter comida por, pelo menos, um dia inteiro.

A severidade da insegurança alimentar é medida através de um indicador construído por pesquisas domiciliares: em níveis leves diz respeito a incerteza quanto ao acesso a alimentos em um futuro próximo; em níveis moderados é tipicamente associada a dificuldade ou incapacidade de comer regularmente e de forma balanceada (quantidade insuficiente de alimentos); já em níveis mais graves há privação no consumo de alimentos e fome (Rede PENSSAN).

A prevalência deste estado pode ser um indicativo para várias condições alimentares à nível populacional relacionados a deficiências de micronutrientes etc. Já níveis severos, por outro lado, implicam em alta probabilidade de haver uma diminuta obtenção de comida que pode gerar condições severas de desnutrição, fome e até morte.

Segundo dados da FAO publicado em seus relatórios sobre insegurança alimentar (SOFI-2020) sobre esses grupos, podemos verificar que no mundo (Tabela 1) considerando o período de 2018 a 2020, que pelo menos 3,3 bilhões de pessoas sofreram com algum tipo de insegurança alimentar, tendo um salto de cerca de 450 milhões entre 2019 e o primeiro ano da pandemia de Covid-19<sup>12</sup> no mundo, sendo o maior impacto no grupo de insegurança moderada (Gráfico 1).

Pode-se verificar ainda (Tabela 2), que em economias denominadas como em desenvolvimento ou subdesenvolvidas, identificou-se um aumento de cerca 64% dos 450 milhões, isto implica em números, um aumento de 289 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar somente neste grupo. Segundo o Fundo Monetário Internacional (FMI), a pandemia foi

---

<sup>12</sup> A pandemia de Covid-19 é utilizada como marco temporal neste caso pois, devido ao fato de não haver medicamentos comprovadamente estabelecidos no combate ao vírus, a orientação dos Estados era que aquele que pudesse trabalhasse em casa. Muitas pessoas perderam seus empregos e viram suas rendas minguarem, impactando em demasia as pessoas mais pobres e/ou que já viviam em situações precárias. Arrastou milhares para baixo da linha da pobreza, sem falar nos mais de 600mil óbitos apenas no Brasil segundo o COVID-19 Data Repository da Jhon Hopkins University.

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

especialmente dura com os países em desenvolvimento, tendo em vista que foram atingidos por choques externos, contrações internas, limitação dos recursos e fragilidade das instituições. Esse cenário explicaria parcialmente o aumento mencionado.

Tabela 1. Número de pessoas em situação de insegurança alimentar à nível mundial no período de 2018 a 2020 em milhões.

Categoria	Ano		
	2018	2019	2020
Pessoas em insegurança alimentar moderada ou severa	1.625	1.676	1.923
Pessoas em insegurança alimentar severa	613	663	774
Pessoas desnutridas	534	549	633
<b>Total</b>	<b>2.773</b>	<b>2.888</b>	<b>3.331</b>

Fonte: FAO, Relatório SOFI 2021.

Tabela 2. Número de pessoas em situação de insegurança alimentar com base em faixas de renda per capita anual, de 2018 a 2020 em milhões.

Países com renda <i>per capita</i> anual média de até R\$24,8mil Economias em desenvolvimento			
Categoria	Ano		
	2018	2019	2020
Pessoas em insegurança alimentar moderada ou severa	1.040	1.120	1.280
Pessoas em insegurança alimentar severa	489	525	588
Pessoas desnutridas	443	454	520
<b>Total</b>	<b>1.971</b>	<b>2.098</b>	<b>2.387</b>
Países com renda <i>per capita</i> anual média entre R\$ 24,8mil e R\$30,9mil Economias em transição			
Categoria	Ano		
	2018	2019	2020
Pessoas em insegurança alimentar moderada ou severa	492	465	548
Pessoas em insegurança alimentar severa	125	120	166
Pessoas desnutridas	91	95	113
<b>Total</b>	<b>708</b>	<b>679</b>	<b>827</b>
Países com renda <i>per capita</i> anual média entre R\$ 30,9mil e R\$202,7mil Economias desenvolvidas			
Categoria	Ano		
	2018	2019	2020
Pessoas em insegurança alimentar moderada ou severa	94	92	96
Pessoas em insegurança alimentar severa	0	19	21
Pessoas desnutridas	0	0	0
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>111</b>	<b>117</b>

Fonte: FAO, Relatório SOFI 2021

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Parte da segurança alimentar também é avaliar a qualidade do alimento consumido em termos dietéticos e nutricionais. Sem uma educação alimentar, os mais pobres principalmente, passam a comprar o alimento que sacia a fome e é mais barato. Do ponto de vista nutricional estes alimentos são geralmente altamente calóricos e insuficientes em micronutrientes. “A fruta não faz parte da dieta, ingerem-se pouca verdura e pouca carne, muito açúcar e gordura (Saglio-Yatzimirsky, 2006). Neste contexto, o mais importante é comer algo que os sustente para a atividade laboral e daí se alimentarem da maior quantidade possível de carboidratos parece fazer sentido, o que fazem instintivamente e por experiência. A quantidade prevalece sobre a qualidade e assim vemos quadros cada vez mais comuns de diabetes, colesterol, e obesidade<sup>13</sup>.

Nesse sentido, parece coerente observar como a qualidade da alimentação do brasileiro se comporta. Assim, tendo por base as publicações do IBGE e da Rede PENSSAN<sup>14</sup> (Rede de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional) através dos questionários domiciliares realizados (POF e PNAD, por exemplo) para os períodos de 2008-2009 e 2017-2018, verifica-se que os alimentos mais consumidos no Brasil são arroz, feijão, carne bovina, café e pão<sup>15</sup>, evidenciando a falta de diversidade na mesa do brasileiro.

Fazendo uma análise pelo lado da renda, é possível verificar essa falta de diversidade alimentícia analisando “como” (Tabela 4) e “quanto” (Tabela 3) é dispendido neste setor, isto é, o dispêndio total médio mensal com alimentação por domicílio, em relação ao quanto se ganha.

Tem-se que na primeira faixa salarial (até R\$ 1.250,74) cerca de 30%~40% são gastos com alimentos, assim, dada a restrição orçamentária, a quantidade de alimentos adquirida pode ser insuficiente em macro e micronutrientes, principalmente considerando um cenário comum nesta faixa onde apenas uma pessoa tem renda no domicílio e sustenta entre de 3 a 4 pessoas (POF, 2017-2018).

---

<sup>13</sup> A obesidade faz parte dos estudos da SAN em relação ao desajuste da alimentação, em qualidade, quantidade e diversidade (Mazur e Navarro, 2015).

<sup>14</sup> Em 2012 foi identificada a necessidade de constituir em rede de pesquisadores em SAN no Brasil, que foi articulada a partir de 2014 com profissionais de diversas instituições de ensino brasileiras. Em 2015, os membros deste grupo realizaram alguns encontros de modo a contribuir com a 5ª Conferência Nacional de SAN. A chamada para um segundo encontro no ano de 2016 consolidou a criação da Rede. A Rede é orientada pela interdisciplinaridade, pelo comprometimento com a superação da fome e promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional, bem como pelo compromisso em reduzir as diversas desigualdades e geração de conhecimento de modo a contribuir com as políticas públicas. Além disso, após a extinção do CONSEA em 2019, importante órgão público de monitoramento da segurança alimentar e nutricional, o site da Rede passou a hospedar a “Biblioteca Consea” onde é possível acessar parte do acervo do conselho. Após a extinção do conselho, iniciou o projeto “Olhe para a Fome” onde, na falta de informações por parte do governo e órgãos públicos, divulgou dados referente a SAN no contexto pandêmico através de um Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar (VIGISAN), inquérito este que também dá nome a um aplicativo elaborado pela rede, destinado à vigilância da segurança alimentar e nutricional.

<sup>15</sup> Dados da POF 2008-2009

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Tabela 3. Dispendio familiar médio mensal com alimentos, por região brasileira e faixa salarial (a).

Região	Até R\$ 1.250,74 (b)	Entre R\$ 1.250,74 e R\$ 2.501,48	Entre R\$ 2.501,48 e R\$7.504,44	Entre R\$ 7.504,44 e R\$12.507,40
Norte	488,22	643,57	795,51	1.146,00
Nordeste	460,27	670,14	948,82	1.293,39
Sudeste	387,19	529,60	787,90	1.110,04
Sul	403,21	544,79	798,19	1.114,55
Centro-Oeste	393,92	599,27	895,10	1.199,14

Fonte: IBGE, POF 201701

Notas: (a) Valores reais de Junho de 2022, corrigidos pelo INPC (b) inclui domicílios sem renda

Infelizmente, em economias de mercado como a que vivemos, maiores rendimentos são acompanhados de mais oportunidades e maior acesso à educação, conhecimento, e alimentos que são considerados caros e são os primeiros a saírem das listas de compras dos mais pobres. O que nos leva a identificar que existe uma relação inversa para rendas mais altas no que diz respeito ao gasto com arroz e Frutas, verduras e legumes, isto significa que quanto maior a renda maior o consumo de Frutas, Verduras e Legumes e menor o de arroz, ou até mesmo na carne, pois nos domicílios mais pobres quando ela não é eliminada de vez, tende a ser substituída por opções mais baratas, como o frango e o ovo.

Tabela 4. Aquisição alimentar domiciliar per capita anual no Brasil por faixa salarial com base nos principais alimentos consumidos (em mil reais).<sup>16</sup>

Alimentos	Até R\$ 1.250,74*	Entre R\$ 1.250,74 e R\$ 2.501,48	Entre R\$ 2.501,48 e R\$7.504,44	Entre R\$ 7.504,44 e R\$12.507,40
Arroz	35,20	26,58	24,64	19,48
Feijão	9,36	9,31	8,43	7,60
Pães	13,31	15,01	16,77	18,55
Carne bovina	13,10	16,03	17,62	20,11
Café	3,03	3,25	3,35	3,33
Verduras e Legumes <sup>17</sup>	20,28	26,18	31,08	35,82
Frutas	18,84	25,97	32,24	42,64

Fonte: IBGE, POF 2017-2018

<sup>16</sup> Valores publicados pela POF 2017-2018, trazidos a valor presente considerando o INPC de junho de 2022.

<sup>17</sup> É importante ressaltar que apesar do dispendio com legumes e verduras estar próximo ao valor dispendido com arroz, por exemplo, para consumir quantidades semelhantes o gasto com o primeiro é superior ao segundo, tendo em vista que legumes e verduras são mais caros no Brasil. E o mesmo raciocínio se aplica as frutas.

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Tendo por base a despesa monetária com alimentação acima e sabendo quais são os alimentos mais consumidos no país e que por conta do alto custo, a participação relativa de alimentos como frutas e legumes no dispêndio total é baixa, podemos ainda verificar a qualidade nutricional dessa alimentação pela análise de quanto esses alimentos representam em relação ao total de calorias médio necessário para um bom desenvolvimento das capacidades orgânicas.

Tabela 5. Participação relativa dos principais alimentos consumidos no Brasil em relação ao total de calorias determinado pela aquisição alimentar, por região brasileira (%)

<b>Alimentos</b>	<b>Norte</b>	<b>Nordeste</b>	<b>Sudeste</b>	<b>Sul</b>	<b>Centro-oeste</b>
Arroz	20,2	16,9	15,5	11,2	18,7
Feijão	4,0	5,5	4,4	2,9	3,9
Carne bovina	4,3	3,0	3,0	3,7	4,6
Frutas	2,5	2,5	2,7	2,9	2,7
Verduras e Legumes	0,7	0,9	1,0	0,9	1,0
Pães	6,7	7,6	6,7	4,9	5,2

\*o café em teoria não possui calorias e por isso não foi considerado na tabela acima

Fonte: IBGE, POF 2017-2018

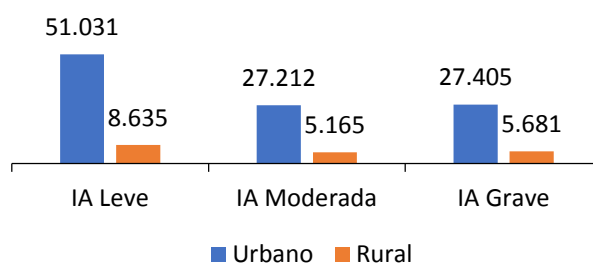
Esses dados amostrais nos permitem conhecer um pouco do perfil da população brasileira através de inferências sobre características socioeconômicas, como por exemplo, residentes do Norte e Nordeste se alimentam pior do que residentes de regiões mais ao Sul do país.

Tendo em vista que nos anos de 2020 e 2021 o mundo foi atingido por uma pandemia, o número de pessoas em situação de insegurança alimentar que já vinha crescendo nos anos anteriores saltou consideravelmente no mundo todo.

O Brasil, na condição de país em desenvolvimento sentiu o país voltar ao mapa da fome com cerca de 125 milhões de pessoas vivendo em insegurança alimentar, sendo mais de 33 milhões em insegurança alimentar grave (Gráfico 1), isso equivale a dizer que neste momento, pelo menos 15% da população brasileira não tem o que comer. Sendo estes números muito mais expressivos em termos regionais, onde Norte e Nordeste representam sozinho quase metade do total de pessoas em insegurança alimentar grave - 25,7% e 21% respectivamente – (II VIGISAN, 2022).

Gráfico 1. Número de pessoas por grau de insegurança alimentar no Brasil em 2021, em milhões.

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA



Fonte: REDE PENSSAN – II VIGISAN 2022

Vale a pena destacar que a insegurança alimentar não é um problema isolado e a parte de outros problemas, visto que há maior prevalência em locais sem saneamento básico, com difícil acesso à água potável etc. sendo possível enxergá-la como uma sinalização que as demais coisas não andam bem para a população, pois está acompanhada por outras carências (insegurança hídrica, desemprego e informalidade, baixa escolaridade e entre outros). Esta é um dos últimos e mais estrondosos gritos de socorro de uma população que sofre ante a negligência do Estado, tendo em vista que a crise da pandemia só descobriu o pano de uma situação que já vinha dando as caras há tempos.

Para além da insegurança alimentar ser acompanhada por outras mazelas, ainda é possível verificar (Tabela 6), pelas amostras coletadas através da Rede PENSSAN e publicado no relatório II VIGISAN (2021-2022) em conjunto com o movimento Olhe Para a Fome que, principalmente no Brasil, além do perfil que vimos anteriormente (faixa salarial e região) a fome tem cor, escolaridade e tem sexo: a fome (IA Grave) tem atingido mais aqueles que estão sem ocupação ou em uma ocupação informal (57,2%), os lares chefiados por mulheres (19,3%), aqueles em que o chefe da casa é uma pessoa Preta/Parda (18,1%) e com baixa escolaridade (22,3%). Este é o mapa humano da fome no Brasil.

Colocando de outra forma, quanto maior o número de desempregados, menor a renda auferida e despendida com alimentos, e assim pior o nível de insegurança alimentar. Ciclicamente, a falta de alimentação prejudica a capacidade cognitiva daqueles em fases de estudo, fazendo com que estes não concluam ou ainda larguem na tentativa de ajudar a família. Assim temos fome que implica em baixa escolaridade e em desemprego ou subemprego, baixa renda e conseqüentemente mais fome. Esse ciclo precisa ser rompido, essas pessoas precisam se tornar autoras de suas próprias histórias e não reféns do seu próprio destino; é preciso resolver o problema imediato da fome, mas no longo prazo fornecer meios para que desenvolvam capacidades e sejam verdadeiramente livres.

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

Tabela 6. Distribuição percentual de domicílios conforme os níveis de insegurança alimentar por sexo, escolaridade, tipo de ocupação e cor do chefe do domicílio – Brasil - 2021

<b>Tipo de Ocupação</b>	<b>IA Leve</b>	<b>IA Moderada</b>	<b>IA Grave</b>	<b>Segurança Alimentar</b>
Agricultor/produtor rural	32,4	15,8	22,4	29,4
Emprego Informal	31,2	16,9	21,1	30,8
Emprego Formal	29,7	9,4	7,4	53,5
Autônomo	28,7	13,6	11,0	46,7
Desempregado	20,6	23,6	36,1	19,7
<b>Sexo</b>				
Homem	28,5	13,2	11,9	46,4
Mulher	27,4	17,4	19,3	35,9
<b>Cor</b>				
Branca	25,9	10,3	10,6	53,2
Preta/Parda	29,2	17,7	18,1	35,0
<b>Anos de Estudo</b>				
0-4 anos	25,0	20,2	22,3	32,5
5-8 anos	28,7	17,3	19,1	34,9
>8 anos	28,0	11,2	10,2	50,6

Fonte: REDE PENSSAN, II VIGISAN 2022

Tendo em vista a associação entre a crise econômica que já assolava o país com a crise sanitária do Covid-19, o número de desocupados no país, segundo dados divulgados pelo IBGE era de pelo menos 12 milhões de pessoas, considerando apenas a população economicamente ativa. Como consequência, o número de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, conforme a FGV social, saltou de 23 milhões para 28 milhões, dificultando ainda mais o caminho para se alcançar os objetivos da ODS no Brasil em no mínimo cinco pontos: erradicar a pobreza, fome zero, saúde e bem-estar, crescimento econômico e redução das desigualdades.

Crise econômica, crise sanitária grave, alto índice de desemprego, milhões de pessoas vivendo com menos de 210 reais por mês, concentração de renda elevada<sup>18</sup> e a maior inflação registrada dos últimos 28 anos. Não é o objetivo deste trabalho se debruçar sobre cada um destes pontos, mas é

<sup>18</sup> Dados divulgados pelo Credit Suisse sobre a riqueza em 2021, mostra que o Índice de Gini local era 89 de 100.



## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

importante mencioná-los pois, este conjunto de situações implica diretamente sobre as condições de acesso a comida da população brasileira, que como consequência está de volta ao mapa da fome<sup>19</sup>.

### *A fome como privação à liberdade*

Eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades é reconhecer na liberdade o “principal fim e principal meio do desenvolvimento”. É preciso enxergar que há uma relação entre a condição de agente dos indivíduos e as disposições sociais. Logo, ter como objetivo o bem-estar social é escolher o sentido que se dá ao desenvolvimento. As relações sociais devem ser reafirmadas e valorizadas, aliando o mercado à regulação institucional das relações econômicas pela sociedade (SEN, 1977; 1999).

A expansão das capacitações básicas dos cidadãos deve ser debatida de modo que as necessidades sejam vistas em suas múltiplas dimensões e não reduzidas à questão da renda. Nesse sentido, a abordagem das capacitações nos possibilita analisar aquilo que é socialmente justo como meio para a ação pública.

Promover a equidade na justiça, nos termos anteriores é o caminho para mitigar as desigualdades socioeconômicas que estão presentes em uma sociedade com história tão complexa como a brasileira. Tem-se então a necessidade de vincular a liberdade substantiva e os direitos humanos (liberdades instrumentais), e assim deriva-se a mensagem central de sua teoria: não há desenvolvimento sem liberdades.

É importante garantir ao indivíduo seus “direitos a ter direitos” não somente no papel, mas de forma ativa. Essa é uma perspectiva de transformação social que busca eliminar as inúmeras privações que dificultam ou impedem que os indivíduos tenham acesso ao que eles considerem importante para suas vidas. Nesse sentido, o atraso econômico tão abordado na economia desenvolvimentista, se deveria predominantemente à privação de liberdades, causada por limitações impostas aos indivíduos no que tange às restrições e impedimentos da melhoria da qualidade de vida e das condições sociais.

É circulando estes pontos chaves que iniciamos este último conjunto de argumentos para tratar de como a fome, e outras formas de privações impactam diretamente na construção do bem-estar individual e de como a insegurança alimentar fere as liberdades tanto constitutivas quanto instrumentais.

Em termos gerais, “os pobres” seriam aqueles cujo consumo ocorre abaixo dos padrões regulares, ou ainda aquele que possuem renda abaixo de uma determinada faixa, chamada linha da pobreza. Rowntree (1901), considerando o aspecto biológico, definiu o “ser pobre” por aqueles

---

<sup>19</sup> Dados da ONU publicado pela FAO no relatório SOFI, 2022.

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

cujos ganhos são insuficientes para obter o mínimo necessário para a manutenção da vida. De encontro com essa definição, passar fome seria o aspecto mais claro da pobreza.

Apesar da abordagem biológica ter uma ideia bastante lógica do problema, esta é perpassada por diversas questões metodológicas. Isto pois é necessário levar em consideração os fatores físicos, condições climáticas, hábitos de trabalho etc. para estipular uma linha do que seria o valor nutricional mínimo requerido. Além disso, seria necessário traduzir o requisito nutricional mínimo em quantidade mínima de comida que, como vimos, está intimamente relacionado ao acesso a cesta de bens e aos hábitos de consumo. Desse modo, a abordagem biológica fundamentada sobre a má nutrição não deixa de ser um aspecto de suma importância para avaliação de qualidade de vida, mas nos traz apenas uma ideia do que seria pobreza.

Outra abordagem (Miller e Roby, 1971) coloca a pobreza como desigualdade em termos de estratificação da sociedade e permite comparar o estilo de vida dos que estão na base e no topo. Pode-se argumentar que, apesar da pobreza ser uma questão de desigualdade e estarem de fato relacionadas em algum grau, transferências de renda entre o topo e meio da pirâmide social, poderiam diminuir a desigualdade sem, porém, afetar a percepção de pobreza.

Dentro da perspectiva proposta por Sen, a pobreza seria um tipo de privação enfrentada pelo indivíduo em termos de suas capacitações e não apenas um baixo nível de renda.

O que a perspectiva das capacitações faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins (Sen, 1999, p.123).

Apesar de paralelas, ambas perspectivas sobre a pobreza, (a da privação de capacitações e de baixo nível de renda) possuem certo vínculo tendo em vista que a renda pode ser considerada um meio deves importante para obter capacitações. Desse modo, espera-se uma relação bilateral, pois assim como a renda possibilita mais capacitações, também existe um aumento do potencial produtivo do indivíduo e o conseqüente aumento de sua capacidade de auferir renda.

Acontece que o aumento das capacitações humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. Essa conexão estabelece um importante encadeamento indireto mediante o qual um aumento de capacitações ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes (Sen, 1999, p.126).

A fome é uma característica associada a pessoa não *ter* comida suficiente para comer e não relacionada a *existir* comida suficiente para isso. Apesar de a falta de alimentos também ser capaz de induzir pessoas a fome, a distribuição de alimentos fala mais sobre uma cesta existente de commodities, enquanto a fome em si, traz a relação das pessoas com essa cesta.

Segundo Amartya Sen (1981), para entender a dinâmica da fome é necessário entender as estruturas de posse (ou direitos de propriedade). As relações de posse fazem parte de um conjunto de intitamentos que as tornam legítimas. Numa economia de mercado, por exemplo, uma pessoa

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

pode trocar o que possui para adquirir uma cesta de commodities. Essa troca pode ser efetuada através do comércio, pela sua própria produção ou até mesmo pela combinação dos dois. A cesta de commodities que alguém pode adquirir através do comércio é chamado de “direito de troca”<sup>20</sup>.

Uma pessoa pode ser exposta a fome caso aquilo que possua não seja o bastante para adquirir toda comida que necessite mediante seu “direito de troca”. Pode-se observar que, sob essa perspectiva, para conseguir escapar da fome uma pessoa dependerá não só, mas principalmente, desses dois pontos: aquilo que possui (geralmente em termos monetários) e o que de fato consegue comprar com base em sua restrição orçamentária. Esta visão neoclássica nos traz um conceito de intitulação muito próximo ao de dotação, isto é, a atribuição de uma verba para determinado fim com base no orçamento. Já sob a perspectiva de Sen, o intitulação de uma pessoa está diretamente associado a questão do acesso a um bem ou serviço através dos meios legais e enxergando não somente pela relação entre oferta e demanda ou retas orçamentárias, mas das oportunidades de acesso que são diferentes para cada um. Neste sentido, a fome seria, portanto, uma função de intitulações e não da disponibilidade de alimentos, visto que isto se deve à carência de oportunidade de exercer certo funcionamento dada a ausência de intitulação. Assim, uma pessoa não exerce seu direito à comida, pois pode não estar intitulado para isso<sup>21</sup>.

Sen chama atenção em diversas obras para a existência de dois tipos de fome: a fome coletiva, oriunda de crises e a fome endêmica que é “crônica”. As fomes coletivas estão associadas a perdas de intitulações, podem fazer sofrer um grandioso número de pessoas, por diversas causas e sem necessariamente ser acompanhada de um declínio da produção e/ou disponibilidade de alimentos. Além disso, “a propensão às fomes coletivas é muito maior quando a população é generalizadamente pobre e quando é difícil obter fundos públicos” (Sen, 1999, p.229).

A fome endêmica em massa, por outro lado, perdura e faz milhares de vítimas ao longo dos anos ao redor do mundo, “o que faz dessa fome disseminada uma tragédia ainda maior é o modo como acabamos por aceitá-la e tolerá-la como parte integrante do mundo moderno” (Sen, 1999, p.264), como se ela fosse inevitável.

Em ambos os sentidos, podemos analisar a fome sob a ótica das capacitações, tendo em vista o objetivo de tornar possível que todos tenham capacitações para evitar a desnutrição e superar as privações associadas a fome. O foco é sobre a vida que pode ser levada e não sobre a quantidade de commodities adquiridas, este é apenas um meio. O foco em intitulações que está relacionado a quantidade de alimentos que uma pessoa pode demandar, precisa ser visto apenas com seu papel instrumental. A concentração precisa ser sobre as capacitações básicas necessárias a todo ser humano. A capacitação de uma pessoa para evitar desnutrição não depende somente de seu

---

20 No original *Exchange entitlement*.

21 Um indivíduo pode apresentar falta de intitulações para apropriar-se de um bem ou serviço do qual depende para suprir suas necessidades

## XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

consumo alimentar, mas também de seu acesso a saúde, educação básica, saneamento básico e entre outros.

Como indicado anteriormente, a fome é melhor diagnosticada como uma falha nos intitamentos de uma pessoa. Essas falhas podem ocorrer tanto devido à uma redução na dotação do indivíduo tanto como consequência de alguma mudança em suas razões de troca. Isso nos permite observar que geralmente os estudos acerca de comida são conduzidos em termos de produção e disponibilidade e se esquecem de observar como é o processo dessas pessoas para estabelecer seus intitamentos sobre a comida.

A privação das liberdades limita as escolhas e as oportunidades das pessoas, segundo Amartya Sen. Assim, a eliminação dessas privações constitui o meio de garantir o exercício do papel de agente dos indivíduos, tornando a liberdade o principal fim do desenvolvimento. A liberdade, nessa concepção, está condicionada à melhoria da alimentação, à atuação política, ao acesso à saúde, à educação, ao saneamento, entre outro.

Neste ponto, conseguimos relacionar os aspectos da insegurança alimentar discutidos na seção anterior como questão de privação que inviabiliza a autonomia do agente, isto é, a falta de liberdade de escolher o que comer e o acesso a comida e a informação que produzem impactos sobre a qualidade de vida e o bem-estar. Ninguém escolhe viver em privação, mas é condenado a isso, logo a ampliação das liberdades é uma condição fundamental para a livre agência do indivíduo no tocante a sua capacidade de obter alimentos suficientes e de qualidade.

Comer é o maior aspecto da vida, e os fatores físicos e psicológicos da fome precisam de atenção. A prevenção depende substancialmente de acesso adequado a outros itens vitais não relacionados a comida (educação básica e educação alimentar, acesso à informação, saúde, saneamento básico, entre outros). A garantia de outros intitamentos precisa ser vista mais como questão de planejamento público do que apenas em termos de mercado.

### *Considerações finais*

Amartya Sen, em contraposição às perspectivas limitadas a medidas de renda, traz uma outra conceituação para desenvolvimento. Para tal, seu foco analítico recai sobre “o acesso dos indivíduos a serviços de educação e de saúde, assim como o exercício de direitos civis, ou seja, as liberdades políticas e outras classificações e dimensões de liberdade” (Neder, 2019, p.2-3). A falta desses recursos, condenam os indivíduos a uma vida de privações e condições degradantes.

Privações a liberdades substantivas conduzem a privações de outros tipos de liberdade estabelecendo uma barreira cada vez maior a ser superada para o desenvolvimento (Sen, 1999; Neder, 2019). Nesse sentido, o desenvolvimento implica na eliminação de privações a liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades. Assim “o desenvolvimento só pode ser avaliado quando confrontado sobretudo com a melhora das condições de nossas vidas e das liberdades que

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

desfrutamos, permitindo-nos sermos transformados em seres sociais mais completos” (Neder, 2019, p.7).

O crescimento da renda não é desprezado, tendo em vista que é considerado um meio muito importante para expansão das liberdades, mas salienta-se que estas também dependem de outros determinantes. É neste ponto, sem desprezar a responsabilidade do indivíduo, que a ação pública se torna mais impactante, pois a condução dos negócios do Estado pode tanto enriquecer quanto empobrecer a vida humana. A fome é a expressão das mazelas sociais. Se todos possuem direito à alimentação como questão fundamental à vida, a negação, ainda que indireta, de alimentos para quem tem fome configura um rompimento político institucional.

As pobreza e privações debatidas no artigo colocam os indivíduos em situações de vulnerabilidade, insegurança alimentar, implica em sofrimento psíquico, falta de proteção por parte do Estado e os limita na busca até mesmo da subsistência. A fome, assim como as demais condições degradantes que a acompanha, evidencia a omissão da sociedade que dia após dia, os torna invisíveis. A problemática da fome introduz a humilhação social e o sofrimento ético-político (exclusão social) tornando a existência humana insuportável, extinguindo todos seus vestígios de liberdade e o afastando cada vez mais do horizonte da vida que almejam ter.

A lógica mercadológica fundamentada na acumulação de riqueza e priorização pelo lucro, fez da fome uma das marcas mais profundas do capitalismo contemporâneo e da sua manifestação um estado de insegurança alimentar persistente nas esferas econômicas, sociais e políticas. Exalta-se o mercado enquanto o Estado é constantemente atacado e enfraquecido, refletindo assim no agravamento das desigualdades sociais, e no aumento da pobreza que geram, entre outros fatores, fome e subnutrição. A segurança alimentar é travada na luta, o direito à alimentação é pisoteado, a falta de capacitações e funcionamentos acorrentam e condenam milhares de pessoas, por todo lado se ouve falar em desenvolvimento e se esquece que este precisa ser pensado essencialmente como um processo de expansão das liberdades reais desfrutadas pelos indivíduos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Ana. SILVA, Valquiria. **Segurança alimentar, comércio internacional e segurança sanitária**. Instituto de Economia Agrícola (IEA), São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftpiea/ie/2004/tec4-0604.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-2, 18 set. 2006.

BURCHI, Francesco. MURO, Pasquale. **A human development and capability approach to food security: conceptual framework and informational basis**. United Nations Development Programme, Regional Bureau for Africa, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/257616641\\_A\\_Human\\_Development\\_and\\_Capability\\_Ap](https://www.researchgate.net/publication/257616641_A_Human_Development_and_Capability_Ap)

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

proach\_to\_Food\_Security\_Conceptual\_Framework\_and\_Informational\_Basis. Acesso em 22 set. 2021.

CAMERA, Sinara. WEGNER, Rubia. Direito humano à alimentação, (in) segurança alimentar e desenvolvimento: os desafios à realização progressiva na América Latina. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n.1, p.21-36 2017. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4359/pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

CAMPINO, Antônio. Aspectos socioeconômicos da desnutrição no Brasil. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v.20, n.1, p. 83-101, 1986. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/JrqcPZ4CgnQm5Fv7Zs9dwJD/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 4 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (CONSEA). A segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada no Brasil. Indicadores e monitoramento da Constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília: Consea, 2010.

COSTA, Lorena *et al.* Food Security and agricultural productivity in Brazilian metropolitan regions. **Revista Procedia Economics and Finances**, n.5, p. 202-211, 2012. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567113000269>. Acesso em: 9 out. 2021.

\_\_\_\_\_. Fatores associados à segurança alimentar nos domicílios brasileiros em 2009. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 373-394, agosto, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ecos/a/4P4mvsYyqvpGRs5CsV7JMwQ/?lang=pt#:~:text=Embora%20apenas%2012%2C4%25%20dos,de%20seguran%C3%A7a%20alimentar%20nesses%20domic%C3%ADlios>. Acesso em: 9 out. 2021.

DENNY, Danielle, *et. al.* Segurança alimentar e governança econômica global. **Revista de Direito Internacional**, v. 14, n.1, 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/rdi/article/view/3641/0>. Acesso em 22 nov. 2021.

FAO. **The state of food and agriculture**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 1996. Disponível em: <https://www.fao.org/3/w1358e/w1358e00.htm>. Acesso em: 22 nov. 2021.

FAO. **The state of food security and nutrition in the world**. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Roma, 2021. Disponível em: <https://www.fao.org/publications/sofi/2021/en/>. Acesso em: 22 nov. 2021.

FLEURBAEY, Marc; MANIQUET, François. Compensation and Responsibility. In ARROW, Kenneth J., SEN, Amartya K. SUZUMURA, Kotaro. (ed) **Handbook of Social Choice and Welfare**. volume 2, Elsevier, 2011, pp. 508-598

FREITAS, Rogério. Da segurança alimentar para a segurança produtiva. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 20, p. 63-70, jan./jun. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9806>. Acesso em: 22 nov. 2021.

HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil. **Revistas de Estudos Avançados**, v.24, n. 9, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/RWzRsdvZLf4YWRyCNjN8c4R/?lang=pt>. Acesso em: 4 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro, RJ: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101749.pdf>. Acesso em 15 jun. 2022.

MALUF, Renato. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MILLER, Seymour. ROBY, Pamela. The Future of Inequality. **Social Work**, Volume 16, Issue 3, New York: Basic Books. July 1971, Page 120. Disponível em <https://doi.org/10.1093/sw/16.3.120>. Acesso em 28 mar 2022.

MISSAGIA, Simone. REZENDE, Daniel. A alimentação saudável sob a ótica do consumidor: identificando segmentos de mercado. **Anais...XXXV Encontro da ANPAD**. Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/abrir\\_pdf.php?e=MTM3MDk=](http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTM3MDk=). Acesso em: 22 nov. 2021.

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

NEDER, Raquel. A teoria do desenvolvimento de Amartya Sen: uma discussão técnico-empírica do papel das liberdades humanas. **Anais...IX Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Universidade Federal do Maranhão, Centro de Ciências Sociais, 2019. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoId\\_1057\\_10575cca2adb6ae26.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2019/images/trabalhos/trabalho_submissaoId_1057_10575cca2adb6ae26.pdf). Acesso em: 4 ago. 2021.

NUNES, Mérces. **O direito fundamental à alimentação: e o princípio da segurança alimentar**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice. **Feminist Economics**, 2003. Disponível em <https://philpapers.org/archive/NUSCAF.pdf>. Acesso em 29 mar. 2022.

PELIANO, Anna. MEDEIROS, Maria. Fome e desnutrição em debate. **Desafios do desenvolvimento**, Brasília, v. 2, n. 7, fev. 2005. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7259>. Acesso em: 22 nov. 2021.

PEREDA, Paula. ALVES, Denisard. Qualidade alimentar dos brasileiros: teoria e evidência usando demanda por nutrientes. **Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 22, p. 239-260, ago. 2012. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4960>. Acesso em: 22 nov. 2021.

ROSANELI, Caroline *et al.* A fome e o sistema alimentar: a violação da dignidade humana. **Revista Brasileira de Bioética**, v.12, p.1-12, 2016.

ROWNTREE, Seebohm. **Poverty: a study of town life**. The Economic Journal, Volume 12, Issue 45, 1 March 1901, Pages 56–62. Disponível em <https://doi.org/10.2307/2957025>. Acesso em 28 mar 2022.

SEN, Amartya, **Poverty and Famines: An essay on entitlement and deprivation**. Oxford University Press, 1981.

\_\_\_\_\_. **Rationality and Social Choice**. Republicado em: SEN, A. K. *Rationality and Freedom*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. **The Possibility of Social Choice**. Nobel Lectures, 1998. Republicado em: SEN, A. K. *Rationality and Freedom*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1998.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

\_\_\_\_\_. **Desigualdade Reexaminada**. Tradução de Ricardo Dominelli Mendes, Rio de Janeiro, Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **The Possibility of Social Choice**. Nobel Lectures, 1998. Republicado em: SEN, A. K. *Rationality and Freedom*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2002, pp. 65-118. Tradução de Ricardo Dominelli Mendes, Rio de Janeiro, Record, 2001.

\_\_\_\_\_. The Economics of Happiness and Capability. In: BRUNI, Luigino, COMIM Flavio, and PUGNO, Maurizio (Ed) **Capabilities and Happiness**. Oxford University Press, New York, 2008.

SAGLIO-YATZIMIRSKY, Marie. (2006). A comida dos favelados. *Estudos Avançados*, 20(58), 123-132. Recuperado de <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10184>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SILVA, Felipe. FILHO, José. Condicionantes da exportação brasileira da pecuária de leite. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, n. 24, p. 175-177, jul./dez. 2020. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10700>. Acesso em: 22 nov. 2021.

SOUZA, Augusto. **Abordagem das capacitações: aplicação do método GoM na construção de indicadores de bem estar**. Universidade Federal de Minas Gerais, 2014.

VIGISAN – Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil. Olhar para a Fome. Disponível em: [http://olheparaafome.com.br/VIGISAN\\_AF\\_National\\_Survey\\_of\\_Food\\_Insecurity.pdf](http://olheparaafome.com.br/VIGISAN_AF_National_Survey_of_Food_Insecurity.pdf). Acesso em: 15 jun. 2022.

WONG, Shing. **Understanding poverty: comparing basic needs approach and capability approach**. University of Bristol – School for Policy Studies, 2012. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2066179](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2066179). Acesso em: 22 set. 2021

# XXVIII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA

ZIEGLER, Jean. **Destruição massiva**: geopolítica da fome. Tradução por: José Paulo Netto.  
Cortez Editora, São Paulo, 2012.