

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**ISABELA KLITZKE DALACORTE**

**DIMENSÕES E CARACTERÍSTICAS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA  
ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES**

**Porto Alegre**

**2017**

**ISABELA KLITZKE DALACORTE**

**DIMENSÕES E CARACTERÍSTICAS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA  
ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES**

Trabalho de conclusão de curso de graduação  
apresentado a Faculdade de Ciências Econômicas  
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva

Porto Alegre  
2017

## CIP - Catalogação na Publicação

Dalacorte, Isabela Klitzke  
Dimensões e características da insegurança alimentar no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da abordagem das capacitações / Isabela Klitzke Dalacorte. -- 2017.  
48 f.  
Orientador: Leonardo Xavier da Silva.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas, Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Segurança alimentar. 2. Abordagem das capacitações. 3. Rio Grande do Sul. 4. Intitulos. I. Xavier da Silva, Leonardo, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**ISABELA KLITZKE DALACORTE**

**DIMENSÕES E CARACTERÍSTICAS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR E  
NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO SUL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA  
ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, \_\_\_\_ de \_\_\_\_ de 2017.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Leonardo Xavier da Silva – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira  
UFRGS

---

Prof. Dra. Daniela Dias Kühn  
UFRGS

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus pais, que me apoiaram nessa trajetória acadêmica e de vida. Sem eles nada seria possível.

À Elisa, por ter sido minha irmã, amiga e companheira.

Ao Gabriel, por ter me acompanhado e incentivado a realizar esse trabalho. Pela paciência e amor prestados incondicionalmente.

Agradeço a meu ilustre orientador Prof. Dr. Leonardo Xavier, por todo zelo em me orientar e paciência para ensinar. Graças a ele dediquei mais da metade de minha graduação estudando sobre segurança alimentar, cujo tema tenho profundo carinho.

“O alimento não é apenas uma mercadoria que se compra e se vende.  
Não é apenas os nutrientes que consumimos.  
O alimento preenche muitas necessidades humanas – culturais,  
psicológicas e sociais, entre outras. Ele é o bem social. A falta de  
alimento é a exclusão definitiva. Pessoas que não têm alimento estão  
excluídas do que o resto da sociedade faz habitualmente: comer.”  
(MADELEY, 2003, p.43)

## RESUMO

A discussão sobre insegurança alimentar no Brasil recentemente conquistou um novo papel na formulação de políticas públicas, evidenciada na construção de uma arquitetura institucional em defesa do direito à alimentação adequada. Nesse processo, a segurança alimentar agregou diversos aspectos que dizem respeito a qualidade e condições de acesso aos alimentos, além da quantidade e de fatores como disponibilidade de renda. Assim, a segurança alimentar e nutricional envolve quatro dimensões principais: disponibilidade, acesso, consumo e regularidade. Com o estabelecimento dessas dimensões, esse estudo investigou características da insegurança alimentar do Rio Grande do Sul através de uma perspectiva teórica multidimensional, a Abordagem das Capacitações de Amartya Sen. No contexto da segurança alimentar, a abordagem defende a expansão das oportunidades que levem as pessoas a um patamar adequado de segurança alimentar. O conceito da teoria utilizado para embasar nesse trabalho é o de intitamentos, que representam o conjunto de direitos que as pessoas são capazes de ter. Cada dimensão da segurança alimentar foi relacionada a um intitamento. O estudo investigou a falha ou presença dos intitamentos ligados a cada uma das dimensões da segurança alimentar definidas. Para cada uma se apresentou um conjunto de variáveis que representam o intitamento da respectiva dimensão. A partir disso, constatou-se que o problema de direitos não está relacionado à disponibilidade de alimentos, mas nas variáveis de acesso, consumo e regularidade.

Palavras-chave: Segurança alimentar. Abordagem das capacitações. Intitamentos. Rio Grande do Sul.

## ABSTRACT

The discussion of food insecurity in Brazil recently achieved a new role in the formulation of public policies, observed in the construction of an institutional architecture in defense of the right to proper feeding. In this process, food security added several aspects that relate to the quality and access conditions to food, in addition to the quantity and factors such as income. Thus, food security involves four main dimensions: availability, access, consumption and regularity. With the establishment of these dimensions, this study investigated characteristics of food insecurity in Rio Grande do Sul through a multidimensional theoretical perspective, Amartya Sen's *capability approach*. In the context of food security, the approach defends the expansion of the opportunities which lead to an adequate level of food security. The concept of this theory utilized is the *entitlements*, which represent the set of rights that people can have. Each dimension of food security was related to an *entitlement*. The study investigated the failure or presence of the rights linked to each of the defined food security dimensions. For each, a set of variables representing the right of the respective dimension was presented. From this, it was verified that the problem of rights is not related to the availability of food, but in other variables of access, consumption and regularity.

Key-words: Food security. Capability approach. Entitlements. Rio Grande do Sul.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	Abordagem das Capacitações
CAISAN	Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional
DHAA	Direito Humano à Alimentação Adequada
EBIA	Escala Brasileira de Insegurança Alimentar
FAO	Organização das Nações Unidas para a Fome e a Agricultura
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Avançada
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANSAN	Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POF	Pesquisa de Orçamento Familiar
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

## LISTA DE FIGURAS

Figura 2.1 - Diagrama do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional .....	16
Figura 2.2 – Modelo conceitual dos determinantes relacionados à SAN <b>Erro! Indicador não definido.</b>	
Figura 2.3 - Perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar.....	22

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 4.1 - Renda domiciliar per capita média, RS e Brasil - 2001 a 2014 .....	32
Gráfico 4.2 - Índice de Gini, Rio Grande do Sul e Brasil – 2001 a 2014.....	34
Gráfico 4.3 - Proporção de pobres e extremamente pobres (%), Rio Grande do Sul - 2011 a 2014 .....	34
Gráfico 4.4 - Número de pobres e extremamente pobres no RS - 2001 a 2014.....	35
Gráfico 4.5 - Número de domicílios permanentes abastecidos por rede geral de água, coleta de lixo e rede geral de esgoto, Rio Grande do Sul - 1991, 2000 e 2010 .....	36

## LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 – Disponibilidade <i>per capita</i> /ano de alimentos por quilogramas no RS - 1991, 2000 e 2010 .....	31
Tabela 4.2 Percentual de domicílios com renda domiciliar <i>per capita</i> por faixa salarial, Rio Grande do Sul - 2001 a 2008.....	33
Tabela 4.3 - Percentual de domicílios permanentes abastecidos por rede geral de água, coleta de lixo e rede geral de esgoto, Rio Grande do Sul - 1991, 2000 e 2010 .....	36
Tabela 4.4 - Participação relativa de alimentos e grupos de alimentos no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar (%), Rio Grande do Sul – 2008/2009 .....	37
Tabela 4.5 - Total de calorias (Kcal/dia per capita) por UF, Brasil - 2002 e 2008 .....	38
Tabela 4.6 - Percentual de domicílios particulares por situação de segurança alimentar, Rio Grande do Sul - 2009 e 2014 .....	40
Tabela 4.7 - Municípios com plano de SAN no Rio Grande do Sul, 2015 .....	42
Tabela 4.8 - Municípios que realizam Ações de Educação Alimentar e Nutricional no Rio Grande do Sul, 2015 .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>O FENÔMENO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR .....</b>	<b>13</b>
2.1	EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SUAS DIMENSÕES .....	13
2.2	INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E NO MUNDO .....	17
2.3	INDICADORES DE SAN E ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR (EBIA).....	19
2.4	PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN): PRINCIPAL INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN NO BRASIL.....	22
<b>3</b>	<b>ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL .....</b>	<b>25</b>
3.1	FOME, POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR .....	25
3.2	ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E INSEGURANÇA ALIMENTAR COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL .....	26
3.3	NOÇÃO DE INTITULAMENTOS: DIREITOS RELACIONADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR .....	27
<b>4</b>	<b>INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO SUL .....</b>	<b>29</b>
4.1	INTITULAMENTOS RELACIONADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR NO RS	30
4.1.1	Intitulado relacionado à disponibilidade .....	30
4.1.2	Intitulado relacionado ao acesso .....	31
4.1.3	Intitulado relacionado ao consumo.....	37
4.1.4	Intitulado relacionado à regularidade.....	39
4.2	CARACTERÍSTICAS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO RS .....	40
4.3	FERRAMENTAS DE EXPANSÃO DO CONJUNTO CAPACITÁRIO SOBRE SAN .....	41
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>43</b>
<b>6</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>45</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A discussão sobre insegurança alimentar no Brasil recentemente conquistou um novo papel na formulação de políticas públicas, evidenciado através da formulação do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN). A partir desse processo de institucionalização, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) agregou diversas dimensões que dizem respeito não somente à quantidade de alimentos disponíveis à população, mas à qualidade e ao acesso destes, levando em consideração aspectos como condições de vida e diversidades socioeconômicas e culturais, além da renda. Outro aspecto agregado ao conceito, e de extrema importância no estabelecimento do mesmo, é o de regularidade e estabilidade de acesso a tal situação.

Dados sobre o cenário mundial de insegurança alimentar mundial apontam a existência de mais de 100 milhões de crianças com menos de cinco anos desnutridas (IPEA, 2014). Além disso, estima-se que uma a cada oito pessoas no mundo (842 milhões de pessoas) sofrem de insegurança alimentar permanente, configurando um problema de violação mundial de um direito humano básico. Esse cenário alerta para a gravidade do problema relacionado a SAN.

Entretanto, no Brasil houve uma redução pela metade da proporção de pessoas que sofriam de fome entre 1990, saindo do Mapa Mundial da Fome das Nações Unidas em 2014. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) de 2013 (IBGE, 2013) aponta que dos 65,3 milhões de domicílios registrados, 22,6% têm algum grau de insegurança alimentar, sendo que em 2009 o percentual era de 30,2%. Embora esses indicadores tenham melhorado, ainda há inúmeros desafios a serem enfrentados no âmbito da insegurança alimentar, associados à pobreza e ao acesso restrito às políticas públicas, como saneamento, água potável, saúde e educação.

O estado do Rio Grande do Sul está em quarto lugar no ranking de estados com segurança alimentar de acordo com a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), abrangendo 84,1% dos domicílios (IBGE, 2013) e tem um índice de extrema pobreza de 2,04%. Apesar disso, atenta-se para o restante dos domicílios, 25,9% que necessitam de intervenções que aumentem as oportunidades quanto ao alcance de um patamar adequado de SAN. Para que sejam feitas as reformulações necessárias que diminuam a insegurança alimentar gaúcha, é necessário estudos que contemplem mais especificamente o tema.

Dessa forma, esse trabalho investiga as dimensões e características da insegurança alimentar do Rio Grande do Sul através de uma perspectiva teórica multidimensional, a Abordagem das Capacitações, desenvolvida pelo economista indiano Amartya Sen. A Abordagem das Capacitações traz uma alternativa teórica às teorias de desenvolvimento tradicionais, descrevendo o processo de desenvolvimento como expansão das liberdades dos indivíduos em poder optar ou escolher pela vida que se é desejada. No contexto da SAN, a expansão das liberdades ocorreria de forma a aumentar as oportunidades das pessoas que levem a um patamar adequado de segurança alimentar. Isso significa valorizar, também, as preferências dos indivíduos e aspectos culturais e sociais que influenciam a alimentação e a nutrição.

Primeiramente, o estudo agrupa dados sobre o fenômeno da insegurança alimentar e nutricional. Aborda-se o conceito de SAN, bem como sua evolução, e qual o cenário em que se encontra no Brasil e no mundo. Também são definidas as dimensões que a SAN engloba. Após, há uma revisão teórica sobre a Abordagem das Capacitações e a insegurança alimentar é apresentada como fenômeno multidimensional. Por último, o trabalho realiza uma análise sobre a insegurança alimentar no Rio Grande do Sul, apontando quais os direitos (intitamentos) relacionados a cada dimensão estão presentes ou ausentes no conjunto capacitário da população gaúcha. Por fim, identifica-se ferramentas que possam expandir o conjunto capacitário da população em relação à segurança alimentar.

A importância do estudo reside justamente na multidimensionalidade de aspectos que a SAN agrega e como o conjunto capacitário das pessoas (liberdade em escolher dentro de um conjunto de oportunidades) fica afetado por uma situação de insegurança alimentar. Como o foco do estudo é o Rio Grande do Sul, os resultados e considerações deste poderão ajudar a traçar políticas de SAN condizentes com a realidade gaúcha.

## 2 O FENÔMENO DA INSEGURANÇA ALIMENTAR

O debate de questões referentes à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é recente e vêm conquistando espaço político e econômico no Brasil, principalmente após o Programa Fome Zero de 2003, que colocou a segurança alimentar e a erradicação da fome como prioridade no Governo Lula. Posteriormente, programas como o Bolsa Família deram continuidade a uma série de medidas que impactaram na redução da pobreza, da fome e da insegurança alimentar das famílias brasileiras.

O fenômeno da insegurança alimentar abrange uma diversidade de aspectos que não somente a fome e a desnutrição. A obesidade é, também, um aspecto da insegurança alimentar. A multiplicidade de definições sobre SAN reflete a diversidade que abriga a questão, não se tratando unicamente de um fenômeno de insuficiência de renda, mas de outras condições como acesso, regularidade e qualidade dos alimentos. Assim, este capítulo visa a traçar um panorama do fenômeno da insegurança alimentar no Brasil e no Mundo, além de apresentar os indicadores de insegurança alimentar e a arquitetura institucional brasileira construída até o presente para a aplicação de políticas e ações voltadas à promoção da segurança alimentar. Para isso, desenvolve-se inicialmente a evolução histórica do conceito de segurança alimentar.

### 2.1 EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEGURANÇA ALIMENTAR E SUAS DIMENSÕES

O conceito de Segurança Alimentar evoluiu de maneira expressiva ao longo do tempo. Belik (2003) aponta que este veio à luz a partir da Segunda Guerra Mundial com mais de metade da Europa devastada e sem condições de produzir o seu próprio alimento. A discussão sobre o direito à alimentação centrava-se em uma estratégia de segurança nacional, de modo a manter a soberania dos países, a qual segundo Beltrame, Fritz e Waquil (2014) dependia de sua capacidade de auto suprimento de alimentos. Assim, o conceito de segurança alimentar surgiu de forma a traçar estratégias de combate à fome, tornando-se o centro das políticas econômicas nacionais no período, com vistas ao aumento da produção e da oferta de alimentos para alcançar a soberania alimentar.

Em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO)<sup>1</sup>, uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU). O estabelecimento da FAO foi um marco importante por estabelecer o alcance da segurança alimentar mundialmente,

---

<sup>1</sup> A FAO está presente em 191 países membros e pela União Europeia, buscando erradicação da fome e da insegurança alimentar

traçando metas para aumentar os níveis de nutrição, produtividade e desenvolvimento agrícola. Diante o cenário de ações de segurança alimentar voltadas especificamente ao aumento de capacidade produtiva de alimentos, os países mitigaram o problema da fome na Europa, em um momento de *Revolução Verde*<sup>2</sup>. Posteriormente, verificou-se que o problema da segurança alimentar não se restringia à produção agrícola. Na década de 1970, além da crise do petróleo, houve uma grande crise alimentar devido a fatores climáticos, colocando em evidência o tema de segurança alimentar.

Nesse contexto internacional, faz-se importante destacar a criação da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948, pela ONU, cujo conteúdo aborda o direito à alimentação adequada,

#### Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A partir da continuidade do problema alimentar para além da produção, a segurança alimentar passou a englobar outras dimensões para além dessa. Em 1996, a Conferência Mundial da Alimentação incorporou ao conceito de segurança alimentar a “qualidade (física, química, biológica e nutricional), o direito à informação, a diversidade cultural e o uso de recursos de maneira sustentável” (GOMES JUNIOR, ALMEIDA FILHO, 2010, p.23). Ainda, a conferência apontou para a pobreza como principal causa da insegurança alimentar. Atualmente, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional é amplamente utilizado no planejamento de políticas públicas e abrange uma multiplicidade de dimensões além da insuficiência de produção ou renda.

No Brasil, a emenda constitucional de 2010 alterou o artigo 6º da Constituição Federal ao incluir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) como um direito social. Além disso, em 2006 o Art. 4º da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) definiu que,

a segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas

---

<sup>2</sup> A partir de 1950, predominantemente nos Estados Unidos e na Europa, a Revolução verde foi um momento de aumento expressivo na produção agrícola, a partir da implementação e disseminação de novas técnicas agrícolas, como insumos industriais (agrotóxicos e fertilizantes) e sementes geneticamente modificadas.

alimentares promotoras da saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis. (BRASIL, 2006, p.4)

Com o estabelecimento dessa lei, o conceito de SAN agregou diversas dimensões que dizem respeito não somente a qualidade e quantidade de alimentos acessíveis à população, mas a aspectos sociais e culturais, como exclusão social e discriminação étnica ou de gênero. A dimensão da acessibilidade presente no conceito é relativa à renda como a principal variável de aquisição de alimentos. Segundo Hoffmann (1994, p.1) “nas economias mercantis, em geral, e particularmente na economia brasileira, o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos”.

O conceito de SAN abrange diversas perspectivas, definidos por autores de maneiras discrepantes, mas não excludentes. Para Almeida Filho e Gomes Júnior (2010), a SAN alcança basicamente, quatro eixos principais: disponibilidade, acesso, estabilidade e consumo. A conceituação de Graziano (2004) aponta para também quatro dimensões presentes,

A primeira, que é a mais visível, é a dimensão da quantidade. A segunda, não menos visível, a dimensão da qualidade. A terceira, da regularidade, que é o que o presidente (Lula) sempre fala: comer pelo menos três vezes ao dia, todos os dias. É tomar café da manhã, almoço e jantar, com regularidade. E uma quarta, não menos importante, é a dimensão da dignidade. (GRAZIANO, 2004, p.19)

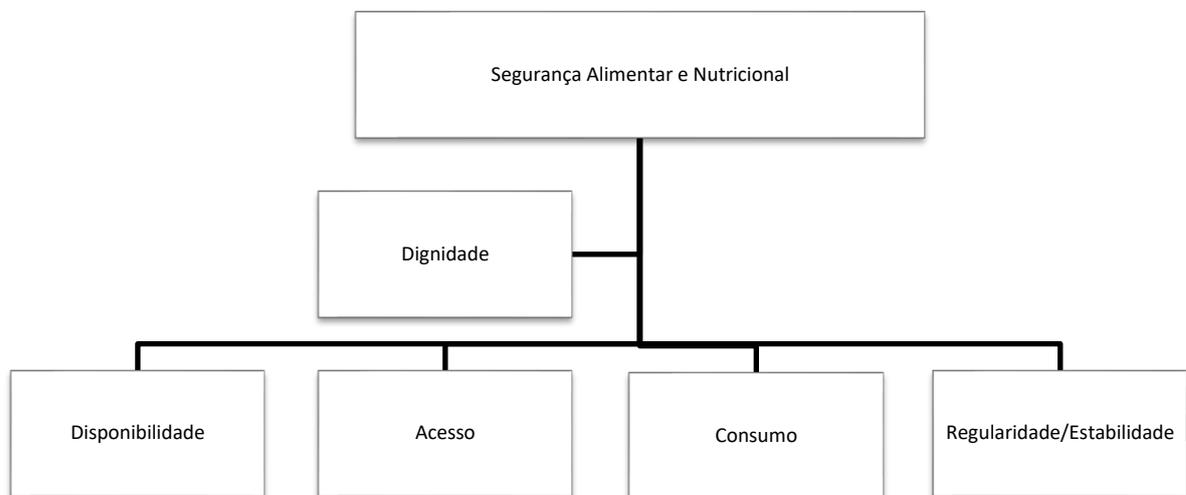
Em um contexto mais amplo, o Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 sobre a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) estabeleceu um conjunto de sete dimensões referentes ao monitoramento e a avaliação da SAN: (i) a produção de alimentos; (ii) a disponibilidade de alimentos; (iii) a renda e condições de vida; (iv) o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; (v) a saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (vi) a educação e (vii) os programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Essa conceituação foi utilizada no embasamento teórico do primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2012-2015).

A multiplicidade de conceituações da SAN é abordada por Almeida filho e Gomes Júnior (2010) de modo que,

O conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) apresenta uma natureza polissêmica, correspondente à amplitude de abrangência de distintos conteúdos por ele contemplados, reunindo um conjunto de significados possíveis, conforme o olhar do estudioso ou pesquisador que dele se valha para suas reflexões. (ALMEIDA FILHO, GOMES JÚNIOR, 2010, p.25)

Assim, este trabalho identifica a presença de quatro eixos principais: acesso, disponibilidade, consumo e regularidade e/ou estabilidade, cada qual subdivididos em particularidades e inter-relacionados entre si. Os quatro eixos propostos são respaldados por uma quinta dimensão, correspondente a dignidade. Essa disposição do conceito de SAN está ilustrada pelo diagrama da Figura 2.1.

Figura 2.1 - Diagrama do conceito de Segurança Alimentar e Nutricional



Fonte: Elaborado pela autora.

Primeiramente, é necessário que se tenha disponibilidade de alimentos em quantidade suficiente e de qualidade para a população, e isso diz respeito às questões de produção, oferta, abastecimento interno e comércio de alimentos. O acesso físico, econômico e social sucede a disponibilidade e envolve a capacidade de se obter alimentos também em quantidade suficiente e de qualidade. É nesse ponto que a Abordagem das Capacitações dialoga com a SAN e será abordada nos próximos capítulos. Ela inclui a alimentação adequada como uma capacitação básica do ser humano, necessária para a expansão da liberdade e o desenvolvimento. Se há dificuldades em acessar uma alimentação adequada e serviços de saúde e nutricionais, há a privação de capacitações que impedem o ser humano de realizar escolhas melhores.

Nessa linha, Rayfuse e Weisfelt (2012), mencionam a presença das preferências no conceito de SAN descrito pela FAO em 2002. Assim, a segurança alimentar envolveria “that all people have access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary need and their

food preferences and ensure active healthy life<sup>3</sup>” (p.3). As preferências estão relacionadas à ideia de que cada um deve ter escolhas e oportunidades de acesso de acordo com o que é valorizado em sua alimentação. Ou seja, a SAN está diretamente relacionada a uma expansão da capacidade das pessoas em optar por aqueles alimentos que desejam, além de suprir a necessidade energética em quantidade e qualidade.

A dimensão do consumo se refere à utilização dos alimentos de forma a sanar as necessidades biológicas, cujo relatório da FAO de 2014 especifica que

A utilização dos alimentos e dos nutrientes, geralmente, é pensada em termos de sua utilização biológica, que seria influenciada pelas condições de saneamento básico e saúde das pessoas e a segurança microbiológica e química dos alimentos; portanto, essa dimensão abrange, também, o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares, e o papel social da alimentação na família e na comunidade. (FAO, 2014, p.17)

A dimensão da regularidade/estabilidade faz referência às outras dimensões, devendo-se ter disponibilidade, acesso e consumo regulares, que configurem uma situação de estabilidade na alimentação. Situações de insegurança alimentar podem ser causadas por eventos sazonais ou temporários. A dimensão da dignidade envolve o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), incluso na Constituição brasileira por em 2010, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 64, que abriga a alimentação no artigo 6º, proclamando que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 2010, art.6º).

Cabe destacar que a insegurança alimentar não se limita à fome, à desnutrição e à pobreza. Ela se aplica, também, à obesidade, em que há consumo em quantidade e qualidade discrepantes a uma situação de segurança alimentar.

## 2.2 INSEGURANÇA ALIMENTAR NO BRASIL E NO MUNDO

Segundo Rayfuse e Weisfelt (2012, p.5), “Clearly the task of achieving global food security is a vexed and challenging one requiring multi-faceted policy and regulatory responses

---

<sup>3</sup> “que todas as pessoas tenham acesso a alimentos suficientes, seguros e nutritivos para satisfazer suas necessidades dietéticas e suas preferências alimentares e garantir uma vida saudável ativa” (Tradução da autora)

at both the domestic and international level”.<sup>4</sup> Nesse sentido, para que a SAN seja contemplada em sua totalidade, faz-se necessário traçar um panorama das situações de insegurança alimentar no mundo, bem como no Brasil.

Atualmente, no mundo, a questão da acessibilidade dos alimentos está relacionada, majoritariamente, à pobreza monetária, constituindo a renda uma das principais fontes de aquisição de alimentos. No caso da insuficiência de renda, segundo o Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio do IPEA (2014), houve uma redução significativa da parcela da população mundial em extrema pobreza, de 47% em 1990 para 22% em 2013. Entretanto, ainda há mais de 1,2 bilhão de pessoas nessa condição.

No que diz respeito à saúde e nutrição, mais de 100 milhões de crianças com menos de cinco anos estão desnutridas, e estima-se que um total de 842 milhões de pessoas no mundo (uma a cada oito pessoas) sofrem de insegurança alimentar permanente, indicando um problema de violação mundial de um direito humano básico (IPEA, 2014). Já na América Latina e Caribe, a FAO (2015) aponta que a população afetada pela fome em 1990 era de 14,7%, e em 2014 esse percentual caiu para 5,5%.

Segundo os dados mais recentes do relatório FAO (2017), o número de pessoas em insegurança alimentar grave no mundo aumentou em 35% se comparado a 2015, de 80 milhões para 108 milhões em 2016. Esse aumento significativo foi explicado pela dificuldade em acesso e produção de alimentos em algumas regiões, principalmente as afetadas por conflitos e por situações climáticas adversas. Os países mais afetados são Somália, Iêmen, Nigéria e Sudão do Sul, os quais têm risco de padecer de uma epidemia de fome.

Os dados para o Brasil mostram que houve uma redução pela metade da proporção de pessoas que sofriam de fome entre 1990 e 2015, e, da mesma forma, a pobreza e a pobreza extrema apresentaram importantes reduções, observando-se em 23 anos uma diminuição de 29,7% e 17,4%, respectivamente (FAO, 2015). Segundo o relatório da 59ª reunião da Comissão de Direitos da ONU, citado por Belik (2013, p.13), “apesar da fome no Brasil não ser imediatamente óbvia, tendo em vista que as pessoas não morrem de inanição, milhões de pessoas sofrem de má nutrição ou subnutrição”.

A situação de segurança alimentar e nutricional, segundo dados do suplemento da PNAD (IBGE, 2013), melhorou significativamente de 2009 para 2013. Do primeiro para o último ano houve a queda de 14,2 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar, ou

---

<sup>4</sup> “Claramente a meta de atingir a segurança alimentar global é controversa e desafiadora, que requer respostas políticas e regulatórias multifacetadas, tanto a nível doméstico como internacional.” (Tradução da autora)

seja, uma queda de 30,2% dos domicílios particulares, para 22,6%. O estudo também apontou que, em 2013, a área rural concentra o maior número de domicílios com indivíduos em situação de insegurança alimentar: 35,3% (13,9% moderada ou grave), sendo que na área urbana esse percentual é 20,5% (6,8% moderada ou grave). Em 2009, o índice foi 43,7% e 29,3%, respectivamente.

Analisando os estados brasileiros, o maior número de domicílios em insegurança alimentar se encontra no Nordeste (38,1%), seguido do Norte (36,1%). O menor índice se está no Sudeste, em 14,5% dos domicílios. Por sua vez, o estado com maior nível de segurança alimentar foi o Espírito Santo (89,65%).

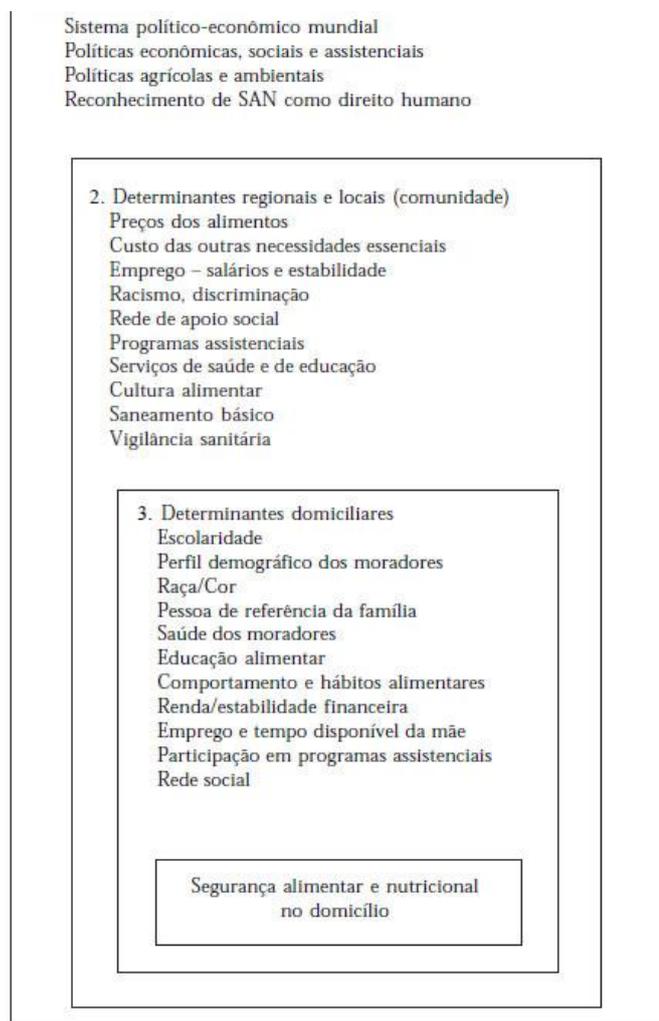
Ainda, o Brasil saiu do Mapa Mundial da Fome das Nações Unidas em 2014, e o indicador de população em subalimentação caiu para menos de 5%, indicando que a fome não é mais um problema estrutural do país, segundo a FAO (2015). Embora esses indicadores sejam otimistas, ainda há inúmeros desafios a serem enfrentados no âmbito da SAN brasileira associados à pobreza e ao acesso restrito às políticas públicas, como saneamento, água potável, saúde e educação. Outros desafios apontados pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2016-2019 referem-se a

importância de se ampliar e fortalecer sistemas de produção de alimentos de bases mais sustentáveis, o crescente aumento do sobrepeso/ obesidade e das doenças crônicas não transmissíveis, a promoção da oferta a alimentos saudáveis para toda a população, e a insegurança alimentar e nutricional de populações tradicionais e específicas (CAISAN, 2016, p.11)

### 2.3 INDICADORES DE SAN E ESCALA BRASILEIRA DE INSEGURANÇA ALIMENTAR (EBIA)

Para mensurar a SAN, antes da construção da EBIA, os parâmetros utilizados eram indicadores diretos e indiretos. Um modelo de macro conceitos definidos por Kepple e Segall-Corrêa (2011) aponta indicadores que são determinantes de SAN em três níveis: macro socioeconômico, regional e local, e domiciliar. O modelo é multidisciplinar e engloba os diversos âmbitos da SAN. A Figura 2.2 retrata o modelo em um diagrama, demonstrando como um nível afeta o outro.

Figura 2.2 – Modelo conceitual dos determinantes relacionados à SAN



Fonte: Corrêa e Kepler, 2010.

Alguns dos indicadores mais utilizados para inferir a quantidade da população em situação de carência alimentar e nutricional é a renda *per capita*, em que são estabelecidas linhas de pobreza. Assim, a dimensão da insegurança alimentar é determinada por parâmetros de renda básica necessária para suprir o consumo alimentar da população. O problema dessa abordagem é que ela não leva em consideração fatores não renda, como a escolaridade, acesso a serviços de saúde, acesso a água potável, entre outros.

Surgiu, dessa maneira, a necessidade de criar indicadores que pudessem mensurar a insegurança alimentar adequada a realidade da mesma. Nos EUA, com o crescente problema da insegurança alimentar ilustrado basicamente no aumento da obesidade da população, a partir

dos anos 1980, esforços de instituições acadêmicas e entidades governamentais em torno da construção de indicadores de SAN resultaram em uma escala: os indicadores Cornell/Radimer. Os aspectos sociais e psicológicos da fome foram destacados nessa abordagem.

O estudo demonstrou que,

a insegurança alimentar se revela como um processo progressivo, gerenciado por meio de táticas nos níveis domiciliar e individual. Inicialmente, a insegurança é sentida em nível do domicílio e depois, quando a situação piora, em nível individual. Primeiro os adultos começam a pular refeições, ou diminuir as porções de alimentos, e por último as crianças começam a passar por essa experiência, o que indica uma situação ainda mais grave no âmbito da família. (CORRÊA, KEPLER, 2011, p.193)

O produto final da pesquisa foi uma escala de classificação da segurança alimentar em quatro níveis: (1) segurança alimentar no domicílio (SA); (2) insegurança alimentar em nível domiciliar (IA leve); (3) IA entre adultos da família (IA moderada); e (4) IA entre crianças (IA severa). No Brasil, houve a adaptação e a validação dessa escala, culminou na Escala Brasileira de Insegurança alimentar (EBIA).

A EBIA é utilizada no suplemento da PNAD sobre SAN. A escala foi criada com o intuito de medir a insegurança alimentar de acordo com a realidade brasileira, reunindo os esforços de cinco instituições de pesquisa: UNICAMP, UnB, UFPB, INPA e UFMT. A escala foi construída através de um questionário com 14 perguntas, cada qual com opções de respostas “sim” e “não”, descritas na figura 2.3. A pontuação é atribuída de acordo com o número de respostas “sim”, e cada pontuação corresponde a um dos 4 níveis de segurança alimentar. São eles:

- i) Segurança alimentar: 0 (domicílios com menores de 18 anos) e 0 (domicílios sem menores de 18 anos)
- ii) Insegurança alimentar leve: 1-5 (domicílios com menores de 18 anos) e 1-3 (domicílios sem menores de 18 anos)
- iii) Insegurança alimentar moderada: 6-9 (domicílios sem menores de 18 anos) e 4-5 (domicílios com menores de 18 anos)
- iv) Insegurança alimentar grave: 10-14 (domicílios sem menores de 18 anos) e 6-8 (domicílios com menores de 18 anos)

Figura 2.3 - Perguntas da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar

Escala EBIA
1 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida?
2 - Nos últimos três meses, os alimentos acabaram antes que os moradores deste domicílio tivessem dinheiro para comprar mais comida?
3 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada?
4 - Nos últimos três meses, os moradores deste domicílio comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou?
5 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida?
6 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez comeu menos do que devia porque não havia dinheiro para comprar comida?
7 - Nos últimos três meses, algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez sentiu fome, mas não comeu, porque não havia dinheiro para comprar comida?
8 - Nos últimos três meses, Algum morador de 18 anos ou mais de idade, alguma vez, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida?
9 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida?
10 - Nos últimos três meses, algum morador com menos de 18 anos de idade, alguma vez, não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida?
11 - Nos últimos três meses, alguma vez, foi diminuída a quantidade de alimentos das refeições de algum morador com menos de 18 anos de idade, porque não havia dinheiro para comprar comida?
12 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade deixou de fazer alguma refeição, porque não havia dinheiro para comprar comida?
13 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, sentiu fome, mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida?
14 - Nos últimos três meses, alguma vez, algum morador com menos de 18 anos de idade, fez apenas uma refeição ao dia ou ficou sem comer por um dia inteiro porque não havia dinheiro para comprar comida?

Fonte: MDS, 2014, p.8.

A EBIA será utilizada nas próximas seções para a análise das características da insegurança alimentar no RS. A escala é relevante nesse trabalho por englobar a percepção de fome e regularidade na alimentação das pessoas.

#### 2.4 PLANO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL (PLANSAN): PRINCIPAL INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAN NO BRASIL

A diminuição da situação de insegurança alimentar dos domicílios brasileiros até o ano de 2013 veio acompanhada de um estabelecimento de políticas públicas voltadas à SAN e de uma arquitetura institucional implementada para sustentar essas medidas: a criação em 2006 do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), e em 2007 da Câmara

Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Além dessas instituições encarregadas de formular, implementar e monitorar as políticas de SAN no Brasil, em 2011 foi lançado o primeiro Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional 2012-2015 (PLANSAN), com ações voltadas a política de SAN no país acerca da produção, do fortalecimento da agricultura familiar, do abastecimento alimentar e da promoção da alimentação saudável e adequada (BRASIL, 2011). O PLANSAN é o principal instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN).

O PLANSAN 2012-2015 faz parte do processo de implementação do SISAN como um sistema integrado entre sociedade civil e governo na promoção da SAN no Brasil, através do CONSEA e de Conselhos Estaduais e municipais. É importante ressaltar que a política e o plano são embasados na busca de concretização do DHAA, o qual foi englobado à Constituição Federal em 2010, buscando a promoção e proteção desse direito a todas as pessoas do Brasil. O PLANSAN 2012-2015, ainda, determina um conjunto de indicadores para o monitoramento das ações do plano, dividindo-os em sete dimensões principais, são elas: (i) a produção de alimentos; (ii) a disponibilidade de alimentos; (iii) a renda e condições de vida; (iv) o acesso à alimentação adequada e saudável, incluindo a água; (v) a saúde, nutrição e acesso a serviços relacionados; (vi) a educação e (vii) os programas e ações relacionadas à segurança alimentar e nutricional. Assim, o conjunto avaliatório de indicadores é multidimensional e intersetorial, propondo o monitoramento sistemático das ações do programa. O I PLANSAN obteve de orçamento R\$ 302, 92 bilhões ao longo de quatro anos de implementação e execução (PLANSAN, 2012).

Em 2016, foi lançado o II Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019), analisando os resultados do plano anterior e incorporando as lições de melhoramento através destes. Uma importante mudança foi a estruturação do PLANSAN 2016-2019 em dimensões de desafios maiores para os próximos 4 anos, totalizando 9 desafios, embasados nas 8 diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN). O PLANSAN 2012-2015 original era composto por 43 objetivos e 330 metas, o que dificultava o monitoramento das ações e prejudicava o foco de questões mais sensíveis e primordiais. Apesar do plano ser revisado e reorganizado em 38 objetivos e 144 metas anualizadas, o enfoque ainda continuava ampliado e disperso.

Assim, o PLANSAN 2016-2019 embasou-se em uma nova metodologia, dividida em desafios, metas e ações relacionadas. Os desafios relacionam-se a dimensão estratégica do Plano, indicando quais os desafios no âmbito nacional de SAN. As metas são relacionadas ao

alcance no final dos quatro anos de execução do Plano, sendo quantitativas ou qualitativas. E, por fim, as ações relacionadas são os meios de alcance de metas. O PLANSAN 2016-2019 contém 09 desafios, 121 metas e 99 ações relacionadas.

### 3 ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

#### 3.1 FOME, POBREZA E INSEGURANÇA ALIMENTAR

Traçadas a evolução e implementação das políticas de SAN no Brasil, deve-se atentar para a relação entre fome, pobreza e insegurança alimentar. De acordo com Sen (1983)<sup>5</sup> citado por Hoffmann *et. al* (2007, p.1) uma característica da pobreza é a sua “irreduzível essência absoluta”, pois um de seus elementos óbvios é a fome e a inanição e, não importa qual seja a posição relativa na escala social, aí certamente existe pobreza. Maluf (2006) aponta que o dimensionamento da população vulnerável à fome medida pelo nível de renda familiar demonstra que a fome e a pobreza sempre andam juntas. A fome, embora seja um elemento presente em situações de pobreza, pode não ocorrer em algum patamar de insegurança alimentar

Ainda, o mesmo estudo de Maluf (2006) expõe a associação entre pobreza e graus mais intensos de insegurança alimentar. Em 2009, a segurança alimentar esteve presente em 17,5% dos domicílios de extrema pobreza, com rendimento mensal per capita de até ¼ de salário mínimo, enquanto 61,2% eram atingidos pela insegurança alimentar moderada ou grave. Os dados conferem à disponibilidade de renda o atributo de uma das principais variáveis para o acesso adequado e de maneira permanente e estável aos alimentos. Assim, a renda configura-se como um fator essencial para a promoção de segurança alimentar, mas não o único, dada a pluralidade de aspectos contemplados na SAN.

Nesse sentido, políticas de fomento a renda familiar, como de criação e incentivo ao emprego, não são o bastante para a promoção de SAN. Beltrame, Mattos e Waquil (2008, p.3) apontam que ao reconhecer que o dimensionamento da insegurança alimentar por indicadores que representam apenas um aspecto, o da renda, pode levar a disfunções na interpretação do fenômeno da SAN. As situações de pobreza e insegurança alimentar têm sido definidas de maneira abrangentes, “envolvendo aspectos econômicos, sociais e culturais”.

Dada a forte correlação entre pobreza e insegurança alimentar, há também um elo forte entre o PLANSAN e o Plano Brasil Sem Miséria, o qual é um programa com vistas a erradicação da pobreza. Segundo o PLANSAN 2012-2015,

Programas estratégicos do Plano Brasil sem Miséria estão contidos no Plano de SAN, envolvendo seus três eixos: transferência de renda, acesso universal a serviços e inclusão produtiva. Todavia, o alcance do PLANSAN vai além, ao consolidar uma política estruturante permanente garantidora de direitos fundamentais, como o direito humano à alimentação adequada e saudável (BRASIL, 2011, p.10)

---

<sup>5</sup> SEN, A. Poor, relatively speaking. Oxford Economic Papers, v.35 n.1, p.153-169, Mar. 1983.

Nesse contexto, a Abordagem das Capacitações de Sen vem sendo estudada e analisada por pesquisadores brasileiros da área de SAN, por englobar outros aspectos da pobreza além da renda, e embasar as análises de situações de insegurança alimentar como um fenômeno multidimensional.

### 3.2 ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES E INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL COMO FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL

A abordagem multidimensional da insegurança alimentar faz-se necessária para uma aproximação do estudo à realidade do fenômeno, haja visto que existem aspectos da SAN não mensuráveis apenas pela renda. Para entender a os processos sociais e econômicos relativos a determinação de uma situação de insegurança alimentar, a abordagem multidimensional utilizada neste trabalho é a do economista Amartya Sen, denominada Abordagem das Capacitações (*capability approach*).

A Abordagem das Capacitações (AC) propõe uma alternativa teórica à linha de pensamento tradicional, cuja ideia principal é a de que o crescimento econômico gera desenvolvimento *sine qua non*. Ao contrário, a AC configura o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades das pessoas em escolher à vida que, na concepção de cada um, seja valorizada ou desejada. Assim, “cada um deve ter a oportunidade de ser capacitado a tomar decisões de acordo com aqueles valores socioculturais identificados no seu ambiente de convivência” (KUHN, 2008, p.16).

Sen desenvolve essa abordagem através de conceitos fundamentais básicos, que em conjunto explicam o desenvolvimento como liberdade e expansão de capacidades. Os funcionamentos (*functionings*) são definidos como as ações (*doings*) e os estados de existência dos indivíduos (*beings*). Eles são os elementos da vida de cada pessoa que identificam a possibilidade de realizar escolhas. Os funcionamentos são ações, como caminhar, ler e escrever, e modos de ser, como ter condições de evitar doenças, ser bem nutrido, entre outros. São, de modo geral, o que o indivíduo pode realizar de acordo com suas preferências.

A capacitação (*capability*), por sua vez, representa a liberdade de um indivíduo em efetuar combinações de funcionamentos diversas. Esse conceito pode ser ilustrado como “um conjunto de vetores de funcionamentos, indicando a liberdade da pessoa, ou seja, suas oportunidades reais, para levar um tipo de vida ou outro” (COMIM *et al*, 2006, p.12).

Já o conjunto capacitário (*cappability set*) é denominado como “o conjunto a partir do qual alguém escolhe pacotes alternativos de funcionamentos” (SEN, 2000, p.234). Por exemplo, a situação de uma pessoa que passa fome por não ter acesso aos alimentos necessários para uma alimentação adequada é diferente de uma pessoa que realiza jejum, optando por não comer. Assim, “a análise das possibilidades de escolhas e das escolhas efetivamente realizadas pelas pessoas pertence a universos informacionais diferentes, que atendem a objetivos distintos” (KÜHN, 2008, p.41).

Sen (2000) sugere, a partir dos conceitos desenvolvidos, que a pobreza é a privação de capacitações uma vez que reduz a quantidade de funcionamentos disponíveis. Ele desenvolve a ideia de que a qualidade de vida de uma pessoa não pode ser mensurada por posse de um conjunto de bens, mas na capacidade de agência dos indivíduos em utilizar esses bens para a felicidade própria. Assim, a provisão de recursos seria um indicador imperfeito de bem-estar, pois existe um problema de conversão desses recursos em funcionamentos, de fato.

### 3.3 NOÇÃO DE INTITULAMENTOS: DIREITOS RELACIONADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR

Sen desenvolveu estudos para o problema da fome especificamente. Em *Poverty and Famines*, Sen (1981) analisa a situação de uma pessoa que passa fome através dos intitulação (*entitlements*), abrangendo outras variáveis além do poder aquisitivo. Segundo Hoffmann (1994),

O pequeno agricultor pode produzir parte de sua alimentação se tiver o *direito* de explorar determinada área de terra, e também tiver instrumentos, sementes etc. O barbeiro autônomo, com seus instrumentos de trabalho, pode obter, através da venda de seus serviços, rendimento suficiente para comprar os alimentos que necessita; entretanto, ele poderá passar privações se uma mudança repentina nos costumes reduzir drasticamente a demanda por seus serviços. O presidiário tem *direito* às refeições fornecidas no presídio. O aluno de muitas escolas públicas tem *direito* à merenda escolar. Verifica-se, portanto, que o enfoque dos *direitos* das pessoas para compreender por que, eventualmente, passam fome, envolve uma análise da estrutura jurídica, social e econômica da sociedade (HOFFMANN, 1994, p.164)

Os intitulos (*entitlements*) representam o grupo de recursos que está disponível em uma sociedade para aquisição e o modo como a última é viabilizada. O processo de desenvolvimento, segundo essa visão, é calcado na melhoria da qualidade de vida de cada indivíduo, através das escolhas de recursos e direitos de que a sociedade tem disponíveis. A segurança alimentar e nutricional é, de acordo com essa abordagem, baseada no direito que as pessoas são capazes de ter, ou seja, em seus *entitlements*.

Segundo a abordagem seniana, a insegurança alimentar ocorre pela falta de acesso a oportunidades de escolhas em que as pessoas que passam fome possam comer, inexistindo escassez de disponibilidade de alimentos, mas falta de acessos a eles. Sen (1981) afirma que “starvation is being systematically eliminated, since starvation — as discussed — is a function of entitlements and not of food availability as such”<sup>6</sup>.

Um estudo de Hoffmann (1994), ao analisar os dados da PNAD de 1981 a 1990, conclui que não é a falta de disponibilidade de alimentos que causa a insegurança alimentar, mas sim a pobreza e a falta de direitos ao acesso a tais alimentos, baseado em Sen (1981). O combate à fome basicamente aconteceria aumentando os direitos dos pobres, ao dar acesso a alimentos e às demais condições para uma vida saudável. Para isso, menciona a importância dos programas do governo no combate a fome para minorar o problema da insegurança alimentar. Dessa maneira, a produção de alimentos em grandes quantidades não é condição suficiente para evitar a fome em um país.

Segundo Fritz, Mattos e Waquil (2008),

Essa abordagem mais ampla da privação permite identificar como os diferentes aspectos da pobreza interagem e se reforçam mutuamente. Dessa maneira, avaliar o modo como diferentes tipos de entitlements podem contribuir para acessar fontes adequadas de nutrição visa a expansão da liberdade humana, através da redução/erradicação da insegurança alimentar, tendo, como fim, a promoção de desenvolvimento. (FRITZ, MATTOS, WAQUIL, 2008, p. 11)

O próximo capítulo é, então, dedicado à investigação das características da insegurança alimentar no RS, baseado nessa abordagem ampla e na noção de intitamentos.

---

<sup>6</sup> “... a fome está sendo sistematicamente eliminada, uma vez que a fome - como discutido - é uma função dos direitos e não da disponibilidade de alimentos como tal” (Tradução minha)

#### 4 INSEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

Historicamente, o estado do Rio Grande do Sul está entre os estados com melhores índices relacionados à qualidade de vida. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,746, ficando em 5º lugar entre os estados. Além disso, possui 497 municípios e 10.693.929 habitantes (IBGE, 2010). Considerando a linha de pobreza de renda domiciliar *per capita* de até R\$ 70, posiciona-se em 21º Estado com maior proporção de extremamente pobres (2,04% da sua população). Em termos absolutos, o RS tem 198 mil extremamente pobres, em 15ª posição do ranking de números absolutos. Ainda, a agropecuária corresponde a 9,4% do valor adicionado bruto do estado (FEE, 2015).

Apesar dos indicadores positivos, a SAN é um tema que merece destaque na formulação de políticas para população gaúcha. Isso se concretiza no cenário nacional à medida que a arquitetura institucional se constrói, reiterando o direito à alimentação adequada previsto na constituição. Para assegurar esse direito de forma ampla e eficiente são necessárias políticas macroeconômicas, a nível internacional e nacional, mas também a níveis estaduais e municipais. A análise voltada ao Rio Grande do Sul insere-se no contexto de criar ações continuadas de SAN, de acordo com as características peculiares ao estado. Por isso, uma avaliação dessas características, principalmente a níveis de dimensões e direitos, é importante para o estabelecimento das mesmas.

Kühn (2008, p.46) citando Sen (1993)<sup>7</sup> menciona que “a abordagem das capacitações permite múltiplas possibilidades de análise, dependendo da realidade que se pretende compreender e da definição clara do objetivos daquilo que se busca no estudo”. A investigação desse estudo é pautada no reconhecimento dos intitulamentos referentes a cada dimensão da segurança alimentar, de modo a verificar em quais dimensões os direitos das pessoas em ter uma alimentação adequada são falhos ou presentes. Mais precisamente, procura-se definir em quais dimensões – disponibilidade, acesso, consumo e regularidade - há a privação das capacitações da população gaúcha em relação à segurança alimentar.

Os intitulamentos relacionados à cada dimensão serão analisados de acordo com a seleção de variáveis e parâmetros metodológicos para uma avaliação geral. É importante definir que a escolha por uma metodologia analítica pretente agrupar e descrever as características do cenário focalizado na segurança alimentar do estado.

---

<sup>7</sup> SEM, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacitações. Lua nova: Revista de cultura e política, n28. São Paulo: CEDEC, 1993.

#### 4.1 INTITULAMENTOS RELACIONADOS À SEGURANÇA ALIMENTAR NO RS

Descrita a construção lógica de embasamento teórico e metodológico, os intitulamentos serão apresentados de acordo com cada uma das dimensões de SAN definidas nesse estudo. A ausência dos intitulamentos será caracterizada como falha nas capacitações, ou, utilizando o termo definido por Sen, como *privação das capacitações* (privação do agente em realizar os funcionamentos, aquilo que é valorizado ou desejado por ele). A falta dos intitulamentos se reflete na insegurança alimentar. Do contrário, a presença dos intitulamentos está relacionada à diminuição da insegurança alimentar.

##### 4.1.1 Intitramento relacionado à disponibilidade

O intitramento da disponibilidade diz respeito à presença de alimentos em quantidade suficiente para a população. Como apontado anteriormente, a análise desse intitramento baseia-se em questões de produção, oferta e comércio de alimentos, bem como de abastecimento interno. A disponibilidade aponta apenas para a existência de alimentos em quantidade suficiente para uma determinada população e não é bastante para caracterizar uma situação de segurança alimentar. A dimensão isolada carece de explicações de como o alimento realmente é adquirido e consumido. Assim, as dimensões são interdependentes entre si.

Historicamente, o setor agropecuário do RS é importante para a oferta nacional de alimentos. A agricultura está presente em praticamente todo território gaúcho, bem como a pecuária. O estado constitui-se como um dos maiores exportadores de fumo, soja, arroz e para a oferta interna nacional destaca-se o trigo e a aveia. Além disso, o RS exporta para diversos países as carnes produzidas, principalmente a carne de frango.

A disponibilidade interna de alimentos *per capita* no RS está descrita na tabela 4.1. A disponibilidade é calculada a partir da produção de alimentos do estado (somente a produção do RS, não considerando as exportações e importações, para se ter noção da capacidade produtiva de alimentos *per capita*), relativizado ao número de habitantes. Esses dados permitem ilustrar um cenário sobre a produção de alimentos para a população existente. Nos três anos analisados, houve queda na disponibilidade de feijão, batata inglesa e milho. Entretanto, o arroz, a soja e a aveia obtiveram crescimento expressivo. O destaque é para a soja, com um aumento de aproximadamente 403%.

Tabela 4.1 – Disponibilidade kg *per capita*/ano de alimentos por quilogramas no RS – 1991, 2000 e 2010

Produto	1991	2000	2010
ARROZ	416,85	488,92	642,90
FEIJÃO	10,88	14,33	10,52
BATATA INGLESA	35,39	38,25	34,36
AVEIA	14,99	7,92	20,61
SOJA	242,98	469,57	980,00
MILHO	196,46	145,96	107,42

Fonte: Elaboração própria com dados da FEE, 2010.

A disponibilidade *per capita* de alimentos, embora decrescente para alguns alimentos, é alta e ilustra a grande capacidade produtiva de alimentos gaúcha. Assim, há alimentos suficientes para a população, mas para que essa disponibilidade configure uma situação de segurança alimentar, são necessários meios para desfrutar dessa abundância alimentar. A produção de alimentos em grande quantidade “não é condição suficiente nem necessária para evitar que parte da população passe fome” (HOFFMANN, 1995).

O problema da fome e insegurança alimentar, nesse caso, não depende da pouca disponibilidade de alimentos, mas de outros intitamentos discutidos nas próximas seções, como a incapacidade de acesso da população para adquirir alimentos que necessitam e falta de acesso à serviços de saúde, nutrição e educação.

#### 4.1.2 Intitamento relacionado ao acesso

O acesso físico, econômico e social sucede a disponibilidade, envolvendo a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e de qualidade. Se há dificuldades em acessar uma alimentação adequada e serviços de saúde e nutricionais, existe a privação de capacitações que impedem o ser humano de realizar escolhas alimentares melhores. O acesso é, portanto, fundamental para se atingir uma situação de segurança alimentar.

O principal meio de acesso aos alimentos é renda. Situações caracterizadas por uma forte desigualdade de renda, em geral, também apresentam insegurança alimentar em graus mais elevados. Hoffmann (2004, p. 2) reforça esse argumento, apontando que

Nas economias mercantis em geral e, particularmente, na economia brasileira, o acesso diário aos alimentos depende, essencialmente, de a pessoa ter poder aquisitivo, isto é, dispor de renda para comprar os alimentos. E uma parcela substancial da população brasileira tem rendimentos muito baixos, determinando a sua insegurança alimentar. Cabe ressaltar que há situações especiais nas quais o acesso a alimentos não depende da renda monetária da pessoa, como é o caso da criança que recebe a

merenda escolar ou da produção de alimentos para autoconsumo na agricultura familiar.

Como a renda é uma variável de acesso aos alimentos com relevância em uma sociedade mercantil, a análise da *Renda Domiciliar per capita* permite considerar algumas observações sobre as características do acesso a um patamar de segurança alimentar adequado no RS. Dessa maneira, a renda domiciliar *per capita* pode expandir as capacitações ou retê-las, impedindo o acesso a oportunidades com a falta do intitlamento ligado a ela. (WAQUIL et al. 2004). Destaca-se que a renda monetária é apenas uma variável e não a única referente ao acesso de alimentos, mas devido a sua importância será analisada nessa subseção.

O gráfico 4.1 ilustra a evolução da renda domiciliar *per capita* média, do Rio Grande do Sul em comparação ao Brasil, de 2001 a 2014. Constata-se que a renda domiciliar *per capita* média do RS é maior do que a do Brasil durante o período da série histórica. É importante mencionar que a série foi calculada a partir das respostas à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), com valores reais aos preços vigentes na realização da última edição da pesquisa, atualizados conforme o deflator para rendimentos da Pnad apresentado pelo Ipeadata. A partir do entendimento do cálculo, houve um aumento na média da renda domiciliar per capita em 12 anos de R\$738,78, representando um crescimento de 63,5%.

Gráfico 4-1 - - Renda domiciliar per capita média, RS e Brasil, 2001-2014



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

A tabela 4.2, por outro lado, traz o percentual de domicílios com renda mensal domiciliar *per capita* por faixa salarial, de 2001 a 2008. Os dados demonstram que houve um

aumento considerável do percentual de domicílios com renda domiciliar *per capita* de até 5 salários mínimos, de 60,32% em 2001 para 67,15% em 2008. Isso demonstra que, mesmo com o crescimento expressivo da renda domiciliar *per capita* média, o percentual de domicílios com rendas inferiores a 5 salários mínimos aumentou de maneira que mais domicílios registraram uma diminuição na faixa salarial de renda. Esses apontamentos demonstram que o acesso à segurança alimentar piorou pelo aumento de domicílios com renda *per capita* inferior a 5 salários mínimos.

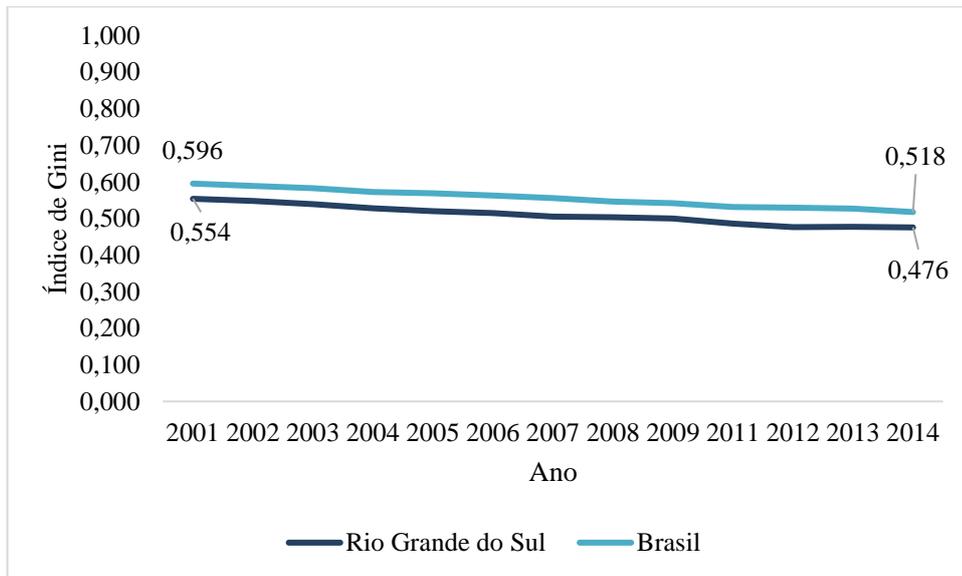
Reforçando essa análise, o gráfico 4.2 mostra a evolução do Índice de Gini do RS comparado com o Brasil, de 2001 a 2014. O índice de Gini busca mensurar a concentração e a desigualdade de renda. A desigualdade é maior quanto mais próximo de 1 for o índice, ou seja, quanto mais próximo de 0, maior a igualdade. O valor zero representa uma situação de plena igualdade de renda. O RS possui um índice de 0,476 para o último dado, de 2014. De 2001 até 2014, o Índice de Gini gaúcho diminuiu em 0,078. Em termos comparativos, o RS apresenta uma menor desigualdade de renda do que o Brasil em toda série histórica. Mesmo com a ligeira diminuição no índice, a tabela 4.2 ainda demonstra a desigualdade de acesso gaúcha, em que 67,15% dos domicílios em 2008 possuíam renda *per capita* de até 5 salários mínimos, enquanto apenas 32,85% possuíam mais de 5 salários mínimos.

Tabela 4.2 Percentual de domicílios com renda domiciliar *per capita* por faixa salarial, Rio Grande do Sul, 2001 a 2008.

Rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i>	Ano							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ate 1 SM	7,12	7,99	8,09	7,33	8,22	8,52	8,35	7,75
Mais de 1 a 2 SM	16,29	17,17	16,22	16,41	17,65	18,91	19,22	17,93
Mais de 2 a 3 SM	13,9	15,35	16,39	14,43	16,26	17,02	18,27	16,79
Mais de 3 a 5 SM	23,01	21,75	22,62	23,91	23,69	22,59	23,46	24,68
Mais de 5 a 10 SM	22,35	21,3	20,97	21,62	20,53	20,45	19,47	18,8
Mais de 10 a 20 SM	10,15	9,27	9,36	9,98	8,17	7,47	7,4	7,69
Mais de 20 SM	5,28	5,08	4,46	4,04	3,48	2,95	2,81	2,95
Sem rendimento	0,92	0,84	0,79	0,77	0,81	0,82	1,03	0,89
Sem declaração	0,97	1,26	1,1	1,5	1,18	1,27	-	2,52

Fonte: Elaboração própria com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 2002/2008 (IBGE).

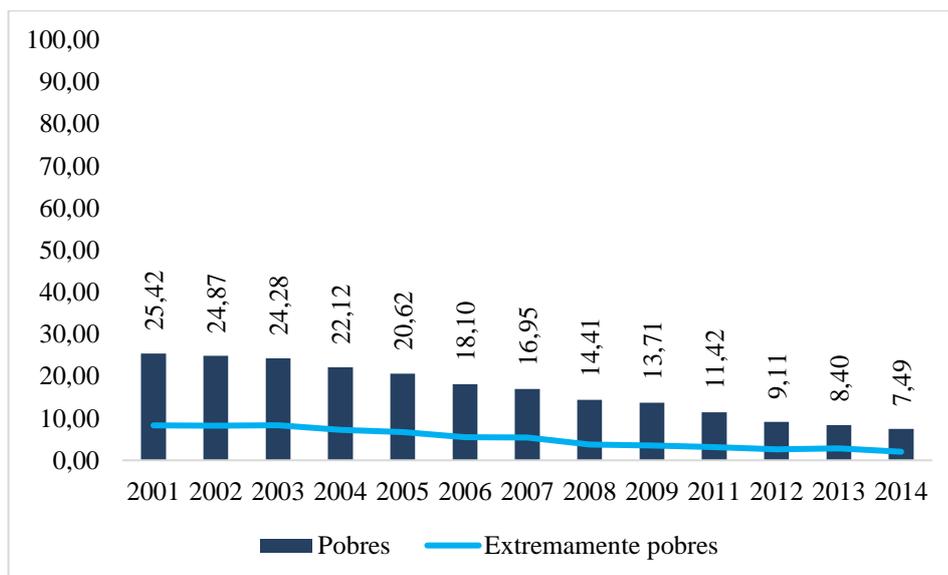
Gráfico 4-2 - Índice de Gini, Rio Grande do Sul e Brasil – 2001 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Como a pobreza está diretamente ligada a situações de insegurança alimentar, o gráfico 4.3 ilustra a proporção de pobres e extremamente pobres no RS, de 2001 a 2014. Houve uma significativa queda de ambos índices durante o período. A proporção de pobres diminuiu aproximadamente 29,46% se comparado o início do período com o último. Essa queda acompanha a diminuição da insegurança alimentar no estado segundo os dados da EBIA.

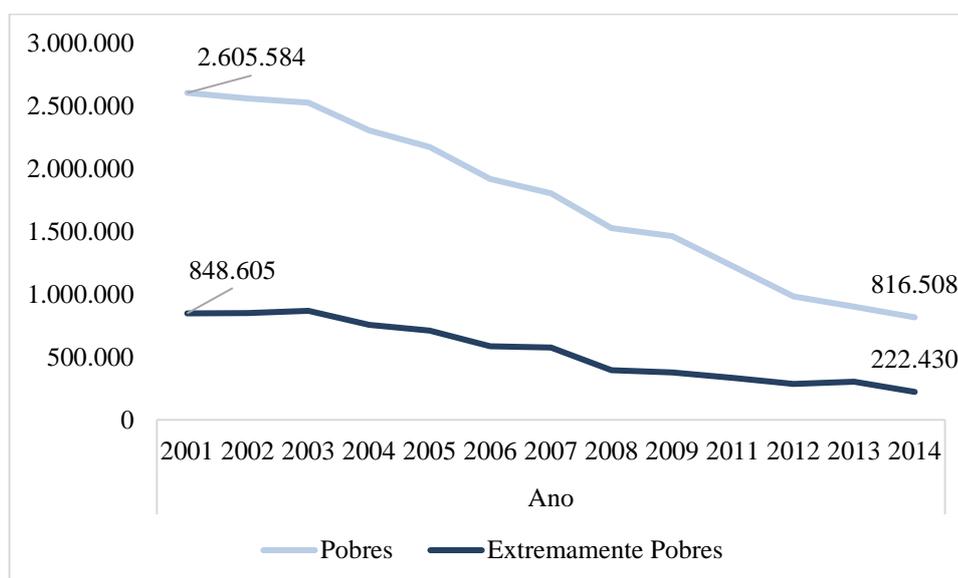
Gráfico 4-3 - - Proporção de pobres e extremamente pobres (%), Rio Grande do Sul, 2011 a 2014



Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

Em termos absolutos, mostrados no gráfico 4.4, o RS ainda possui 816.508 pobres e 222.430 extremamente pobres. A extrema pobreza é delimitada através do número de pessoas em domicílios com renda domiciliar per capita inferior à linha de extrema pobreza, a qual é a metade da linha de pobreza. A linha de pobreza considerada nesse trabalho é uma estimativa do valor de uma cesta de alimentos com o mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, com base em recomendações da FAO e da OMS. Assim, embora se constatou um grande avanço na diminuição da pobreza e extrema pobreza, o número de pessoas que ainda se encontram nessa situação alertam para o problema relacionado ao intitlamento de acesso da população gaúcha

Gráfico 4-4 - Número de pobres e extremamente pobres no RS, de 2001 a 2014



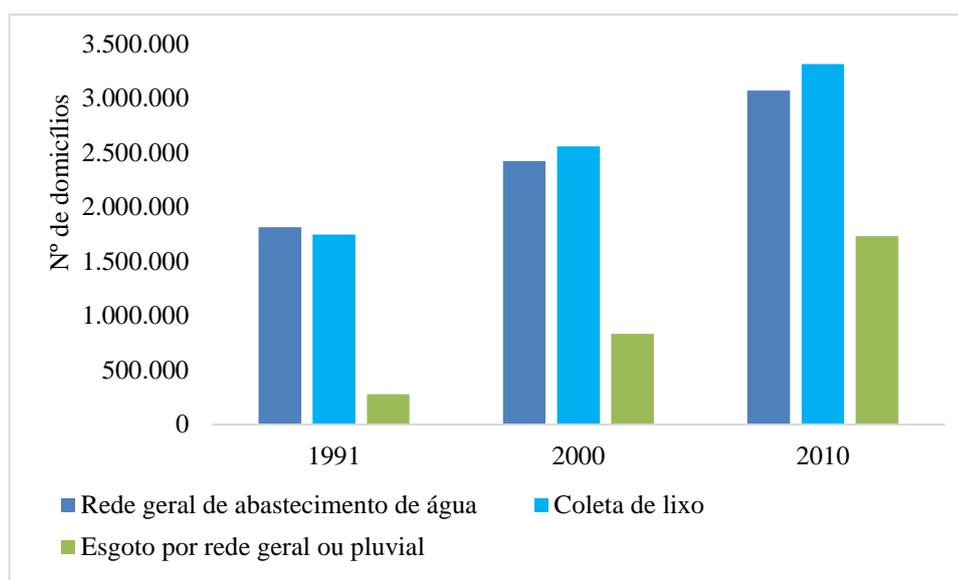
Fonte: Elaboração própria com dados do IPEADATA, 2014.

A persistência da pobreza em níveis altos gera um ciclo vicioso como o apontado por Beltrame, Mattos e Waquil (2008), que mencionam a FAO (2005), onde

a fome e a subnutrição, levam à pobreza, que, por sua vez, desencadeia a insustentabilidade do uso dos recursos naturais, reduz a capacidade de acesso aos mercados e aos recursos, diminui a frequência à escola e a capacidade de aprendizagem, restringe a educação e o emprego para mulheres, enfraquece o sistema imunológico e aumenta a mortalidade de crianças, prejudica a saúde materna e infantil, e, por fim, difunde doenças, a partir das estratégias de sobrevivência arriscadas (FAO, 2015, p).

O acesso ao abastecimento de água por rede geral, esgotamento por rede geral e coleta de lixo também são indicadores dos intitulamentos das pessoas no acesso à serviços de saúde e sanitários adequados. O gráfico 4.5 nos mostra que o número de domicílios atendidos por essas formas de serviços aumentou consideravelmente de 1990 para 2010. Em termos relativos, a tabela 4.3 ilustra o aumento da porcentagem de domicílios abastecidos pelos três serviços apresentados. O aumento significativo da abrangência do esgoto geral ou pluvial nos domicílios permanentes merece destaque. Ou seja, o nível de acesso aos serviços sanitários e abastecimento adequado de água vêm aumentando, mas ainda se encontram insuficientes para atender a totalidade da população.

Gráfico 4.5 - Número de domicílios permanentes abastecidos por rede geral de água, coleta de lixo e rede geral de esgoto, Rio Grande do Sul - 1991, 2000 e 2010



Fonte: Elaboração própria com dados da FEE (2010).

Tabela 4.3 - Percentual de domicílios permanentes abastecidos por rede geral de água, coleta de lixo e esgotamento

Domicílios permanentes	1991	2000	2010
Rede geral de abastecimento de água	72,9%	79,7%	85,3%
Coleta de lixo	70,2%	84,1%	92,1%
Esgoto por rede geral ou pluvial	11,3%	27,4%	48,1%

Fonte: Elaboração própria com dados da FEE (2010).

### 4.1.3 Intitulado relacionado ao consumo

O intitulado relacionado ao consumo é baseado no direito de utilizar os alimentos e nutrientes de forma a sanar as necessidades biológicas, abrangendo “também, o conhecimento nutricional, as escolhas e hábitos alimentares, e o papel social da alimentação na família e na comunidade” (FAO, 2015, p. 17). Assim, o consumo é a fração do processo da alimentação que corresponde as escolhas nutricionais, propriamente. Essas escolhas são realizadas de acordo com o universo informacional de cada pessoa, além da possibilidade de acesso. A dimensão do consumo representaria o que as pessoas podem escolher ou, de fato, consumir de acordo com as possibilidades ou conjunto capacitário de cada uma.

Para avaliar o intitulado do consumo utiliza-se, nesse estudo, a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2008/2009. A Tabela 4.4 traz os dados sobre a participação relativa de alimentos e grupos de alimentos no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar do Rio grande do Sul, em 2008/2009. Uma proporção alta do total de calorias é proveniente de cereais e derivados (34,6%), e também de carnes (14,1%), óleos e gorduras vegetais (12,6%) e açúcar de mesa e refrigerantes (11,9%). O consumo de frutas e sucos naturais representa apenas 2,3% do total de calorias, enquanto o de verduras e legumes 0,9% (IBGE, 2008/2009).

Tabela 4.4 - Participação relativa de alimentos e grupos de alimentos no total de calorias determinado pela aquisição alimentar domiciliar (%), Rio Grande do Sul – 2008/2009

<b>Alimentos e grupos alimentares</b>	<b>Rio Grande do Sul</b>
Cereais e derivados	34,6
Carnes	14,1
Óleos e gorduras vegetais	12,6
Açúcar de mesa e refrigerantes	11,9
Leites e derivados	7,8
Refeições prontas e misturas industrializadas	6,1
Feijões e outras leguminosas	3,3
Raízes, tubérculos e outros derivados	2,3
Frutas e sucos naturais	2,3
Gorduras animais	1,7
Verduras e legumes	0,9
Bebidas alcoólicas	0,9
Ovos	0,8
Condimentos	0,5
Oleaginosas	0,2
<b>Total de kcal/dia per capita</b>	<b>1996,86</b>

Fonte: Elaboração própria com dados da POF (2008/2009).

Considerando a tabela 4.5, que compara a disponibilidade calórica *per capita* dos estados, o Rio Grande do Sul é o que possui a maior disponibilidade de calorias por dia. Isso indica que o consumo em termos de quantidade de calorias pode ser suficientemente adequado. Os dados apontam que houve queda na disponibilidade calórica de 2002 a 2008. Se comparado ao padrão de 2000 kcal/dia para um adulto, o RS em 2002 esteve acima desse índice, e em 2008 ligeiramente abaixo.

Tabela 4.5 - Total de calorias (Kcal/dia per capita) por UF, Brasil 2002 e 2008

Unidade da Federação	Ano	
	2002	2008
Rondônia	1972,2	1905,8
Acre	1556,2	1663,5
Amazonas	1713,4	1798,8
Roraima	1384,4	1425,1
Pará	2022,6	1958,3
Amapá	1676,7	1543
Tocantins	1850,7	2041,2
Maranhão	1906,1	1637,7
Piauí	2215,9	1935,8
Ceará	1809,9	1786,4
Rio Grande do Norte	1477,5	1757,2
Paraíba	1566,5	1795,5
Pernambuco	1645,8	1557,9
Alagoas	1475	1268
Sergipe	1709,1	1616,7
Bahia	1820	1675,5
Minas Gerais	2195,4	1908,8
Espírito Santo	1620,1	1924,2
Rio de Janeiro	1600,9	1551,1
São Paulo	1677,4	1575,8
Paraná	1787,1	1882,5
Santa Catarina	1926,5	1858,1
<b>Rio Grande do Sul</b>	<b>2198,9</b>	<b>1996,9</b>
Mato Grosso do Sul	1755,3	1729,5
Mato Grosso	1750,4	1806,6
Goiás	1811	1796,5
Distrito Federal	1394,6	1733,4

Fonte: Elaboração própria com dados da POF (2002, 2008)

#### 4.1.4 Intitulado relacionado à regularidade

A dimensão da regularidade depende diretamente das outras dimensões, implicando na disponibilidade, acesso e consumo constantes, que configure uma situação de estabilidade na alimentação. Situações de insegurança alimentar podem ser causadas por eventos sazonais ou temporários, como eventos climáticos (secas, enchentes, desabamentos, queimadas). A regularidade é a dimensão que garante que o acesso e consumo dos alimentos aconteça para além desses períodos sazonais.

A variável de análise relacionada ao intitulado da regularidade é a situação de segurança alimentar de acordo com a EBIA, utilizada pela PNAD. O último suplemento sobre segurança alimentar da PNAD foi realizado em 2013 e trouxe considerações importantes sobre o tema. A tabela 4.6 mostra os dados sobre a situação de segurança alimentar dos domicílios particulares no RS.

A escolha da escala EBIA para investigar sobre o direito à regularidade de alimentação, em quantidade suficiente e de qualidade, ocorreu pelo cálculo da percepção de situação de segurança alimentar diante o acesso aos alimentos de acordo com as perguntas do questionário. O suplemento de SAN definiu como domicílio com insegurança alimentar aquele em que

No período de referência dos últimos três meses, ocorreu pelo menos uma das quatro seguintes situações:

- a) um ou mais moradores ficaram preocupados por não terem certeza de que os alimentos de que dispunham durassem até que fosse possível comprar ou receber mais comida que constituía a sua alimentação habitual;
- b) a comida disponível para os moradores acabou antes que tivessem dinheiro para comprar mais alimentos que constituíam as suas refeições habituais, sem considerar a existência dos alimentos secundários (óleo, manteiga, sal, açúcar, etc.), uma vez que sozinhos não constituem a alimentação básica;
- c) os moradores da unidade domiciliar ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada;
- d) os moradores da unidade domiciliar comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou. (IBGE, 2006)

Assim, a preocupação em não ter alimento ou que estes acabassem no futuro, a falta do alimento antes de se auferir renda para adquirir maiores quantidades novamente, a incapacidade de gozar de uma alimentação saudável e variada e a alimentação baseada em poucos alimentos por carência de renda são elementos que configuram uma situação onde a regularidade inexistente. A EBIA mensura o grau de insegurança alimentar contendo esse elemento importante de percepção de (des)estabilidade na alimentação das pessoas, e, de uma maneira mais abrangente, as preferências e percepções do indivíduo apontadas por Sen (1993).

Tabela 4.6 - Percentual de domicílios particulares por situação de segurança alimentar, Rio Grande do Sul, 2009 e 2014

Percentual de domicílio particulares por situação de segurança alimentar	Ano		
	2009	2013	Variação
COM SEGURANÇA ALIMENTAR	80,8	84,1	2,3
INSEGURANÇA ALIMENTAR LEVE	14	11,2	-2,8
INSEGURANÇA ALIMENTAR MODERADA	3,1	2,8	-0,3
INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE	2	1,9	-0,1

Fonte: Elaboração própria com dados do Suplemento de segurança alimentar da PNAD (2009, 2013)

Os dados da tabela 4.6 mostram que a insegurança alimentar atinge 15,4% da população gaúcha, colocando-se significativamente abaixo da proporção da população brasileira de 22,6%. De 2009 para 2013 houve uma variação positiva de 2,3% dos domicílios com segurança alimentar. Além disso, insegurança alimentar grave diminuiu pouco se comparado aos outros níveis de insegurança. A variação de -2,8% na insegurança alimentar leve pode significar que os domicílios que estava em IA leve lograram mais sucesso ao atingir uma situação de segurança alimentar dos que estavam em IA níveis abaixo.

Apesar da regularidade, em tese, verificar-se em 84,1%, o fato de estar acima da porcentagem nacional já indica um avanço em termos comparativos. A IA grave do RS é 0,59% da proporção nacional, ou seja, ligeiramente maior que a metade. Assim, a regularidade no acesso e consumo em quantidades suficientes e de qualidade está presente no RS não integralmente, com relevante parcela da população sem o intitlamento relacionado a este, mas evoluindo de forma expressiva se comparada nacionalmente.

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS DA INSEGURANÇA ALIMENTAR NO RS

Brewer *et al* (2004, p. 8) mencionam que a insegurança alimentar é relativa a “uma limitada ou precária disponibilidade de alimentos nutricionalmente adequados, incluindo redução de refeições, porção dos alimentos ou não reconhecer a procedência da próxima refeição”. Analisados os intitamentos relacionados a cada dimensão da segurança alimentar, algumas considerações sobre as características da insegurança alimentar gaúcha podem ser feitas.

Primeiramente, o problema de direitos não está na disponibilidade de alimentos. O RS tem uma quantidade suficiente de alimentos por habitante para assegurar uma alimentação

adequada em termos numéricos (não considerando o aspecto da qualidade dos alimentos, apenas o somatório da disponibilidade destes). Assim, incentivos à produção agropecuária não solucionarão, a curto prazo, o problema da insegurança alimentar do estado.

Em relação ao acesso, o estado tem indicadores de renda e pobreza melhores se comparados a nível nacional. Isso sugere que o acesso aos alimentos é relativamente melhor ou facilitado a nível estadual. Apesar do índice de Gini, que mede a desigualdade, ter diminuído, constatou-se um aumento do número de domicílios com renda de até 5 salários mínimos, indicando que menos domicílios tem o acesso facilitado aos alimentos através da renda.

O consumo, por sua vez, mostrou-se adequado em termos de quantidade de kcal/dia per capita, se comparados a nível nacional e, também, ao parâmetro de 2000 kcal/dia. Entretanto, uma proporção grande de calorias consumidas nos domicílios provém de óleos e gorduras vegetais, e açúcar de mesa e refrigerantes (24,5%), o que poderia indicar uma distribuição de nutrientes ineficaz para assegurar a SAN.

A última dimensão, regularidade, mostra que de 2009 a 2013 verificou-se uma tendência de queda nos níveis de insegurança alimentar e aumento de 2,3% nos domicílios com segurança alimentar. O fato da regularidade e estabilidade no acesso e consumo aumentarem indica um cenário próspero na diminuição da insegurança alimentar, embora com inúmeros desafios principalmente com relação ao intitlamento de acesso aos alimentos.

As falhas nos intitlamentos consistem em privações das capacitações da população gaúcha em escolher o que de fato é desejado em termos de segurança alimentar. Verificou-se, então, que a privação ocorre principalmente com relação ao intitlamento de acesso (variáveis de renda per capita, pobreza e desigualdade de renda).

#### **4.3 FERRAMENTAS DE EXPANSÃO DO CONJUNTO CAPACITÁRIO DE SAN**

A diminuição da insegurança alimentar no RS depende de ações que visem a expandir o conjunto capacitário da população, de forma a aumentar as oportunidades de direitos e escolhas em relação à uma alimentação adequada. As políticas de promoção de SAN são fundamentais nesse processo. O PLANSAN é uma das ferramentas de expansão das oportunidades de escolha relacionadas à segurança alimentar, englobando ações dirigidas, além de mecanismos de monitoramento da situação alimentar brasileira.

O próprio RS já tem um plano de SAN, configurando um importante passo em direção à expansão de ferramentas que promovam a segurança alimentar no estado. Com relação aos municípios, a tabela 4.7, construída com dados do Mapa de Segurança Alimentar e Nutricional

(MAPASAN, 2015), mostra que 87,8% da amostra de 131 municípios definida pelo estudo não tem um plano de segurança alimentar, e apenas 0.8% tem um plano definido. A expansão das capacitações da população gaúcha depende de maiores ações microeconômicas como a presença de planos de SAN nos municípios e seus respectivos monitoramentos.

Tabela 4.7 - Municípios com plano de SAN no Rio Grande do Sul, 2015

<b>Municípios com plano de SAN</b>	<b>Número</b>	<b>Percentual (%)</b>
Sim	1	0,8
Está em elaboração	7	5,3
Não	115	87,8
Não sabe	8	6,1
<b>Total</b>	<b>133</b>	<b>100</b>

Fonte: Elaboração própria com dados do MAPASAN, 2015.

Para Hoffmann (1995) o combate à fome basicamente aconteceria aumentando os direitos dos pobres, ao dar acesso a alimentos e às demais condições para uma vida saudável. Para isso, menciona a importância dos programas do governo no combate a fome para minorar o problema da insegurança alimentar. Dessa maneira, o estabelecimento de políticas de SAN a nível municipal, bem como ações de educação alimentar são ferramentas importantes de expansão das capacitações da população gaúcha.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho investigou as características da insegurança alimentar com base na noção de intitamentos, construída por Sen na abordagem das capacitações. Os intitamentos estão relacionados aos acessos que as pessoas têm em escolher, de um conjunto de oportunidades, o que é valorizado ou desejado por cada uma. Assim, a falta de um intitamento representa uma privação nas capacitações dos agentes em escolher o que de fato lhe é importante. É a falha nos intitamentos que gera a insegurança alimentar.

Assim, verificou-se a falha ou presença dos intitamentos ligados a cada uma das dimensões da segurança alimentar definidas nesse trabalho: disponibilidade, acesso, consumo e regularidade. Para cada uma se apresentou variáveis que representam o intitamento da respectiva dimensão. A abordagem é, então, multidimensional, abrangendo outros fatores além da renda.

Observou-se que o problema de direitos não está relacionado à disponibilidade de alimentos. O estado produz quantidade suficiente de alimentos por habitante, implicando que incentivos à produção de alimentos não solucionarão o problema da insegurança alimentar do estado no curto prazo. Assim, a disponibilidade não é condição suficiente para assegurar uma situação de SAN desejável, dependendo de como os alimentos são adquiridos e consumidos.

Em relação ao intitamento de acesso, a renda é o principal meio de obtenção de alimentos em uma sociedade mercantil. Os indicadores de renda, pobreza e desigualdade de renda têm melhorado, principalmente quando se analisa a renda domiciliar *per capita*, que cresceu 63,5% em 12 anos. Apesar do índice de Gini, que mede a desigualdade, ter diminuído, constatou-se um aumento do número de domicílios com renda de até 5 salários mínimos, indicando que uma menor quantidade de domicílios tem o acesso facilitado aos alimentos através da renda.

O intitamento do consumo mostrou-se adequado quanto à quantidade de kcal/dia per capita. Se comparado ao parâmetro de 2000 kcal/dia, o RS está aproximadamente nesse valor. Apesar de em termos de quantidade de kcal se mostrar o maior indicador do Brasil, uma grande proporção dessas calorias advém de óleos e gorduras vegetais, e açúcar de mesa e refrigerantes (24,5%), o que poderia sugerir uma distribuição de nutrientes não satisfatória de uma situação de SAN.

Por último o intitamento relacionado à regularidade foi analisado pelos dados do suplemento de SAN da PNAD de 2009 e 2013 baseados na EBIA, que ilustra a percepção de aquisição e frequência da segurança alimentar. Os dados mostram que o nível de segurança

alimentar dos domicílios particulares variou em 2,3% positivos de 2009 a 2013. Esse crescimento na regularidade da segurança alimentar dos domicílios pode indicar a longo prazo um cenário próspero em termos do assunto.

A análise demonstrou, então, que existem diversos desafios a serem enfrentados em relação a insegurança alimentar no RS. O combate à insegurança alimentar deve ser orientado em termos de aumentar as possibilidades de escolha da população, ou seja, expandir o conjunto capacitário dos indivíduos. Para aumentar os intitamentos da população, o acesso a condições como moradia adequada, saneamento, educação e serviços nutricionais e de saúde são fundamentais nesse processo. No curto prazo, planos de segurança alimentar são ferramentas de ações continuadas e de monitoramento desejáveis para que esforços de diversos níveis se potencializem e construam um caminho para a segurança alimentar. A discussão embasada na Abordagem das Capacitações também pode servir de base para construção de relatórios de segurança alimentar, além desse estudo servir de suporte para estudos comparativos a nível internacional.

## 6 REFERÊNCIAS

- ALMEIDA FILHO, Niemeyer; GOMES JUNIOR, Newton Narciso. Segurança Alimentar e Nutricional como princípio ético social orientador de políticas públicas nacionais. **Segurança alimentar, produção agrícola e desenvolvimento territorial**. Editora alínea. Campinas, 2010.
- BELIK, Walter. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**. v. 12, n. 1, p. 12–20. jan/jun 2003 Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902003000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902003000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en)> Acesso em: 02 jun. 2017
- BELTRAME, Karen. MATTOS, Ely José de. WAQUIL, Paulo D. **A insegurança alimentar no Rio Grande do Sul** : uma análise comparativa entre o rural e o urbano. Jan, 2008.
- BELTRAME, Karen. FRITZ FILHO, Luiz Fernando. WAQUIL, Paulo Dabdad. A insegurança alimentar no rural do Rio Grande do Sul : análise da privação de uma capacitação básica. **Desenvolvimento em questão**, 2014. p. 41–78.
- BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006**. Brasília: 2006.
- BRASIL, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano nacional de segurança alimentar e nutricional — 2012/2015**. 2011. p. 1-132
- BRASIL. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional De Segurança Alimentar E Nutricional - 2016-2019. 2016. p. 1–68.
- BREWER, J. et al. **A Blueprint to End Hunger**. Waltham, MA: Brandeis University, Heller School for Social Policy and Management, Center on Hunger and Poverty, Food Security Institute, 2004. Disponível em: <<http://www.centeronhunger.org/pdf/understanding.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2017.
- COMIN, F.; BAGOLIN, I.; AVILA, R.; PORTO JR. S. S.; PICOLOTTO, V. C. Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações - Uma aplicação para a cidade de Porto Alegre através de um indicador multidimensional. Porto Alegre: UFRGS, PPGE/FCE, 2006.
- DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris. 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.
- FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Panorama de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe**. FAO, 2015. p.1-78.
- FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no mundo. Roma, 2017.
- FAO. O estado da segurança alimentar e nutricional no Brasil - Um retrato multidimensional. Brasília, 2014.

GRAZIANO, José. A concepção, prioridades e estratégia de execução do Programa Fome Zero. **A nova geografia da fome e da pobreza**, 2004. p.19-26

HOFFMANN, R. Pobreza, segurança alimentar e nutrição. **Estudos Avançados**, 1994a. p. 150–17.

\_\_\_\_\_. A insegurança alimentar no Brasil. **Revista Cadernos de Debate**, 1994. v. II, p. 1–11

\_\_\_\_\_. Determinantes da insegurança alimentar no Brasil: Análise dos Dados da PNAD de 2004. **Segurança Alimentar e Nutricional**, 2008. v. 15, n. 1, p. 49–61.

\_\_\_\_\_; KAGEYAMA, A. Pobreza, Insegurança Alimentar E Pluriatividade No Brasil. **XIV Congresso Da Sociedade Brasileira De Economia, Administração E Sociologia Rural, XLV**, 2007. p. 29. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/6/1159.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: suplemento segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasil: mai. de 2014

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD: Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasil: IBGE, 2013.

INTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA. IpeaData. Acesso em: 20/11/2017. Disponível em < <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>

KEPPLE, Anne Walleser. SEGALL-CORREA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciênc. saúde coletiva**. 2011, vol.16, n.1, p.187-199.

KÜHN, Daniela Dias. Oportunidades, ruralidade e pobreza no Rio Grande do Sul: as relações apresentadas pelas abordagem das capacitações nos municípios gaúchos. Porto Alegre, 2008.

MADELEY, John. O comércio da fome. Petrópolis: Vozes, 2003.

MALUF, R. S. Segurança Alimentar e Fome No Brasil -10 Anos. **Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional**, 2006. v. 2, p. 72.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Mapa de Segurança Alimentar e Nutricional - MAPASAN. Brasília, 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. ESTUDO TÉCNICO N.º 01/2014. Brasília, 2014.

RAYFUSE, Rosemary. WEISFELT, Nicole. The challenge of food security - international policy and regulatory frameworks. Edward, 2012.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão das capacitações. **Revista de Cultura e Política**, São Paulo, 1983.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Poverty and Famines An Essay on Entitlement and Deprivation**. Oxford University Press, New York, 1981.