

ESTUDO TÉCNICO

N.º 25/2014

Análise de indicadores e dos resultados do
Suplemento de Segurança Alimentar e
Nutricional da Pesquisa Nacional de
Amostra por Domicílios – PNAD 2013

MDS

SAAGI

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Estudo Técnico

Nº 25/2014 - Análise de indicadores e dos resultados do Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios – PNAD 2013.

Técnicos responsáveis

Alexandro Rodrigues Pinto

Ana Karine Pereira

Rogério Schmidt Campos

Revisão

Alexandro Rodrigues Pinto

Estudos Técnicos SAGI é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) criada para sistematizar notas técnicas, estudos exploratórios, produtos e manuais técnicos, relatórios de consultoria e reflexões analíticas produzidas na secretaria, que tratam de temas de interesse específico do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para subsidiar, direta ou indiretamente, o ciclo de diagnóstico, formulação, monitoramento e avaliação das suas políticas, programas e ações.

O principal público a que se destinam os Estudos são os técnicos e gestores das políticas e programas do MDS na esfera federal, estadual e municipal. Nesta perspectiva, são textos técnico-científicos aplicados com escopo e dimensão adequados à sua apropriação ao Ciclo de Políticas, caracterizando-se pela objetividade, foco específico e tempestividade de sua produção.

Futuramente, podem vir a se transformar em artigos para publicação: Cadernos de Estudos, Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação (RBMA) ou outra revista técnica-científica, para alcançar públicos mais abrangentes.

Palavras-chave: *segurança alimentar e nutricional, indicadores sociais, PNAD*

Unidade Responsável

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 307

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 2030-1501 | Fax: 2030-1529

www.mds.gov.br/sagi

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação

Paulo de Martino Jannuzzi

Secretária Adjunta

Paula Montagner

APRESENTAÇÃO

O presente Estudo Técnico apresenta os principais indicadores de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), considerando suas vantagens e riscos, por meio da análise de cinco métodos de mensuração de Insegurança Alimentar (IA): o método da Organização das Nações Unidas para a Alimentação (*Food and Agriculture Organization – FAO*); *surveys* de renda e gasto familiar; pesquisa de ingestão alimentar do indivíduo; antropometria; e escalas de medidas de insegurança alimentar baseada em experimentos. Em seguida apresentam-se os resultados da última Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada em 2013 pelo IBGE, no que se refere à questão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), por meio de uma análise de resultados que aborda a evolução temporal das condições de SAN de 2004, 2009 e 2013.

1. Introdução

Os indicadores sociais são recursos metodológicos que possuem a função de informar algo sobre um aspecto da realidade ou, ainda, sobre mudanças sociais. Um indicador social pode ser entendido como “(...) *uma medida, em geral, quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)*” (Jannuzzi, 2012, p. 21-22¹). Dessa forma, os indicadores sociais são instrumentos fundamentais para embasar as atividades de planejamento público e de formulação de políticas sociais, além de possibilitar o monitoramento das condições de vida da população e da efetividade dos programas sociais.

Na área de Segurança Alimentar e Nutricional, o desenvolvimento de indicadores para medir de forma efetiva as condições de SAN tem se mostrado como essencial para o sucesso de políticas públicas que lidam com essa questão. A grande abrangência e interdisciplinaridade do conceito de segurança alimentar – que envolve aspectos referentes ao acesso a alimentos de qualidade, a hábitos alimentares saudáveis, a práticas sustentáveis de produção, a cidadania e aos direitos humanos – implica em vários desafios para a construção de indicadores que sejam capazes de captar todas essas dimensões (Kepple; Segall-Corrêa, 2011²).

¹ JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. 5 ed. Campinas: editora Alínea, 2012. 156p.

² KEPPLER, Walleser Anne; SEGALL-CORRÊA, Ana Maria. Conceituando e medindo segurança alimentar e nutricional. **Ciência e Saúde Coletiva**. 16 (1): 187-199. 2011.

As Nações Unidas³ conceituam SAN como a situação em que “as pessoas têm todo tempo, acesso físico, social e econômico a alimentação segura, nutritiva e que atenda suas necessidades dietéticas, com alimentos de sua preferência para uma vida ativa e saudável”. No Brasil, a definição de SAN é dada pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional – LOSAN⁴ que no seu artigo 3º a conceitua como a

realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras da saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis.

De fato, a evolução do entendimento sobre segurança alimentar tornou seu conceito complexo ao associá-lo a diversas dimensões. Segall-Corrêa e Marin-Leon (2009)⁵ esclarecem que, logo após a segunda guerra mundial, SAN era entendida como a limitação de disponibilidade de alimentos. Nessa perspectiva, o indicador mais adequado para medir SAN se baseava na disponibilidade calórica *per capita*. Atualmente, o conceito de SAN é entendido a partir de várias dimensões, o que exigiu o desenvolvimento de indicadores variados. É importante destacar, desde já, que nenhum indicador é capaz de abordar todas as dimensões de SAN de forma completa.

Recentemente, entretanto, há uma convergência da literatura em discriminar a segurança alimentar em dimensões, de forma a melhor retratá-la, sem perder nesse processo conteúdos descritivos e/ou analíticos. De acordo com Kepple e Segall-Corrêa (2011), a primeira dimensão de SAN é a disponibilidade de alimentos, que depende de uma série de fatores – como importação, distribuição e produção dos alimentos ofertados para a população. De acordo com a autora, a construção de indicadores que mensurem essa dimensão é ainda um desafio no Brasil pela falta de informações sobre a disponibilidade e a comercialização de alimentos consumidos. A segunda dimensão se refere ao acesso físico e econômico aos alimentos, sendo traduzida na capacidade de obter alimentos na quantidade e qualidade desejáveis. Indicadores que utilizam metodologias que investigam o gasto familiar com alimentos e a ingestão alimentar do indivíduo conseguem abordar essa dimensão. Outra dimensão é o aproveitamento biológico dos alimentos pelo organismo, o que é influenciado

³ United Nations Organization. United Nations Special Rapporteur on the right to food [cited 2007 Feb 22]. Available from: <http://www.righttofood.org/>.

⁴ Lei nº 11.346, de 15 de julho de 2006.

⁵ SEGALL-CORRÊA, Ana Maria; MARIN-LEON, Letícia. Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas 16(2): 1-19, 2009.

não apenas pela qualidade e quantidade dos alimentos ingeridos, mas também por fatores relacionados a condições de saúde e sanitárias. Indicadores antropométricos podem ser utilizados para enfatizar essa dimensão de SAN. Por fim, há também a dimensão da estabilidade em relação à utilização, ao acesso e à disponibilidade dos alimentos.

A preocupação com a criação e com o aperfeiçoamento de indicadores de SAN acompanha o compromisso de diversos países em priorizar a SAN na agenda governamental. De fato, desde a Conferência Mundial sobre Alimentação, em 1974, organizada pela *Food and Agriculture Organization* – FAO, os governos participantes comprometeram-se a dedicar esforços para garantir o direito inalienável de todo ser humano de ter acesso a uma alimentação que lhe permita o pleno desenvolvimento de suas faculdades físicas e mentais (Domene, 2003⁶). O Brasil desenvolve há várias décadas políticas públicas direcionadas a melhorias da SAN, sendo que essas políticas foram intensificadas a partir de 2003. Nesse contexto, o esforço do governo federal aliado à mobilização da sociedade civil exigiu o desenvolvimento de mecanismos de acompanhamento e de avaliação na área de SAN (Kepple; Corrêa, 2008).

Este estudo propõe apresentar os principais indicadores de SAN, ressaltando suas vantagens e riscos, a fim de estimular um debate sobre a melhor forma de utilizá-los e de auxiliar na interpretação de seus resultados.

2. Medidas e Indicadores de Segurança Alimentar

A segurança alimentar pode ser aferida de diversas formas a depender da dimensão investigada (produção, acesso, comercialização, estabilidade) e da escala regional (país, território, domicílio, pessoa). Dada à abrangência e complexidade do tema, é impossível se ter apenas uma medida que traduza de forma válida e com acurácia os fenômenos envolvidos na Segurança Alimentar e Nutricional.

Este estudo não pretende ser exaustivo na apresentação do conjunto de indicadores disponível e vastamente utilizado por pesquisadores e governo. Foi feita uma seleção de cinco métodos levando em consideração a vasta utilização, abrangência conceitual e escala do constructo.

Assim, serão apresentados: o método da FAO, que estima, no nível nacional, a disponibilidade calórica *per capita*; *surveys* de renda e gasto familiar; pesquisas de ingestão

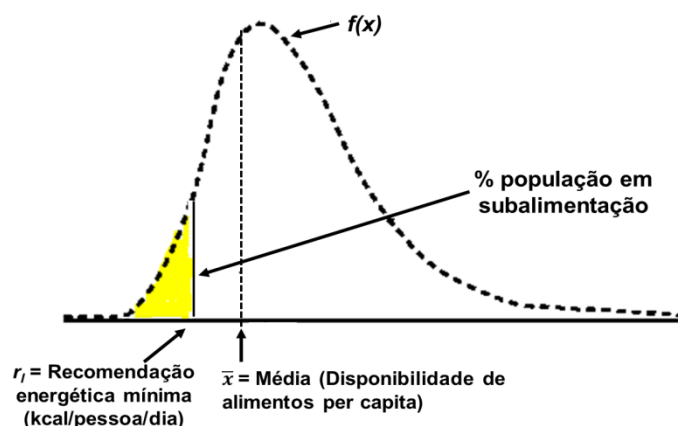
⁶ DOMENE, Semíramis Martins Álvares. Indicadores nutricionais e políticas públicas. *Estudos Avançados* 17 (48), 2003.

alimentar do indivíduo; antropometria; e escalas de medidas de insegurança alimentar baseada em experimentos (Escamilla; Corrêa, 2008⁷). Enquanto os primeiros quatro métodos são indiretos, o último é o único que representa uma medida direta de insegurança alimentar.

O método da FAO – PoU: *Prevalence of Undernourishment* – utiliza um modelo de estimação probabilística, não resultando, portanto, de uma pesquisa empírica. O método está baseado em três parâmetros: disponibilidade calórica média (calculada a partir do balanço comercial de alimentos que leva em conta produção, importação, exportação, desperdício e uso de alimentos como ração animal); requerimento basal mínimo (calculado levando-se em consideração a estrutura demográfica populacional); e a assimetria da curva (obtido do coeficiente de variação do consumo de alimento, em geral derivado das pesquisas de orçamento familiar).

O indicador considera que a distribuição do consumo calórico de uma determinada população se distribui na forma de uma curva log-normal, cuja média é dada pela disponibilidade de alimentos per capita e a assimetria pelo coeficiente de variação do consumo alimentar. Na representação gráfica demonstrada na Figura 1, a área hachura representa o contingente populacional que, segundo o modelo, não teria satisfeitas suas necessidades calóricas básicas ou **pessoas subalimentadas**.

Figura 1 – Representação Gráfica da Curva Log-normal Utilizada na Estimação do Indicador de Prevalência de Subalimentação (PoU)



Fonte: Lucena e Fonte, 2013⁸

⁷ ESCAMILLA, Rafael Pérez; CORRÊA, Ana Maria Segall. Food Insecurity Measurement and Indicators. **Revista de Nutrição**, Campinas, 21: 15s-26s, jul/ago, 2008.

Como se pode depreender, trata-se de um indicador que apresenta um panorama em alto-contraste da situação de segurança alimentar, sendo propício para monitoramento do fenômeno em uma escala global, onde as diferenças regionais e locais não tem relevância e onde se privilegia os desfechos mais dramáticos (a fome ou hipossuficiência alimentar).

As vantagens desse método se referem ao seu baixo custo; ao fato de que quase todos os países produzem os dados necessários para o seu cálculo; à facilidade de atualização das informações, o que permite o acompanhamento temporal da situação de SAN e à possibilidade de sua comparação entre diferentes países (Escamilla; Corrêa, 2008; Kepple; Corrêa, 2008). Por outro lado, esse método apresenta diversas limitações: a qualidade da dieta não é considerada; não permite a construção de um entendimento sobre a distribuição calórica dentro de um país como uma função das características da unidade familiar; ao considerar que a segurança alimentar é alcançada quando um consumo mínimo de calorias é atingido, não se leva em conta a relação entre obesidade e insegurança alimentar; recorrentes erros de medidas do numerador – por exemplo, considera-se a quantidade de calorias disponíveis, mas não necessariamente as consumidas – e do denominador; o estabelecimento de uma linha de corte que determina insegurança alimentar é problemático por não levar em conta as diferenças de idade, de gênero e de níveis de atividade física.

O segundo método, de aplicação de *surveys* sobre renda e gasto familiar, se baseia em entrevistas realizadas com famílias com o objetivo de estimar a média de calorias consumidas por cada unidade familiar por dia. Os respondentes devem fornecer informações sobre a quantidade de alimentos comprados, assim como seus custos; os alimentos recebidos por motivos diversos; e os alimentos cultivados para consumo (Escamilla; Corrêa, 2008). A grande vantagem desse método é que ele permite coletar dados não apenas sobre a quantidade, mas também sobre a qualidade da dieta dos respondentes. Além disso, esse indicador possui grande potencial para as avaliações de políticas de SAN e permite mapear as famílias em risco de insegurança alimentar. Por outro lado, este método possui a limitação de medir apenas a quantidade de alimentos disponíveis, o que não corresponde, necessariamente, a quantidade de alimento consumido no período analisado. Outro desafio desse método é estimar a quantidade de alimentos consumidos fora do domicílio. A periodicidade na aquisição de alimentos deve ser tratada de forma cuidadosa, já que é possível que os

⁸ LUCENA, Francisca de Fátima de Araújo; FONTES, James Richard Silva. Subsídios para cálculo do coeficiente de variação do indicador de população em situação de subalimentação (PoU) da FAO, a partir da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF 2008-2009). **Estudo Técnico N°20/2013**. SAGI, MDS. Brasília, DF.

respondentes consumam alimentos que foram adquiridos em um momentos anterior ao período analisado; ou que alimentos adquiridos no período estudado não tenham sido consumidos. Além disso, esse tipo de indicador é de difícil comparação entre os países, pois a metodologia utilizada para a coleta de dados é bastante variada. Por fim, a aplicação desse método é de alto custo e requer a atuação de uma equipe interdisciplinar, o que dificulta sua aplicação em nível nacional com uma periodicidade anual (Escamilla; Corrêa, 2008; Kepple; Corrêa, 2008).

O indicador de ingestão alimentar pressupõe a coleta de informações sobre a ingestão alimentar dos indivíduos em um determinado período de referência. Para a acurácia da informação, é importante que os dados sejam coletados de forma padronizadas e específica. Assim, por exemplo, este tipo de pesquisa determina a quantidade, a frequência de ingestão, o tamanho das porções e os tipos de alimentos que foram consumidos por cada um dos moradores do domicílio. Este método possui diversas vantagens quando comparado com os outros dois indicadores apresentados: permite medir diretamente o consumo alimentar e não apenas a disponibilidade de alimentos; foca tanto na qualidade da dieta quanto na ingestão de calorias de um indivíduo; permite identificar os determinantes e as consequências da insegurança alimentar no nível individual, o que ajuda na compreensão dos padrões de consumo dentro de uma mesma unidade familiar (Escamilla; Corrêa, 2008). A construção desse indicador é realizada, na maioria das vezes, a partir de métodos que dependem da memória do respondente, o que resulta em altos níveis de erro e a uma baixa confiabilidade. De fato, o recordatório de ingestão de alimentos nas últimas 24 horas, por exemplo, requer que o respondente relate de forma precisa a forma de preparação de alimentos, a quantidade consumida, além de a entrevista ter que ser realizada com o mesmo respondente em diferentes ocasiões. O estabelecimento de um ponto de corte de nutrientes consumidos também tem se revelado como um trabalho extremamente delicado e complexo. Tudo isso faz com que a utilização desse método tenha custos elevados, além de exigir uma equipe extremamente qualificada e softwares especializados (Escamilla; Corrêa, 2008; Kepple; Corrêa, 2008).

Os indicadores de antropometria medem como a insegurança alimentar e as condições de saúde de um indivíduo afetam a sua composição física. Para tanto, o método mais utilizado em levantamentos nacionais é a medição da altura e do peso de crianças, jovens e adultos. Assim como outros métodos já mencionados, a interpretação de um indicador antropométrico depende do estabelecimento de um ponto de corte (Escamilla; Corrêa, 2008). O baixo custo deste método justifica sua ampla utilização em pesquisas nacionais no mundo todo. Os pontos

de corte utilizados pela antropometria são mais consistentes do que os utilizados para determinar a adequabilidade da ingestão de nutrientes. Além disso, as medidas de peso e de altura são padronizadas, o que permite que elas sejam reproduzidas com facilidade em diferentes cenários. Mais importante, esse tipo de indicador permite o mapeamento de SAN do nível local ao nacional, além de auxiliar no entendimento dos determinantes e consequências da desnutrição no nível individual. Apesar das vantagens apontadas, existem duas limitações associadas a esse método: ele representa uma aproximação indireta de insegurança alimentar, já que mede o estado nutricional resultante da interação entre insegurança alimentar e condição de saúde. Em segundo lugar, esse tipo de indicador não capta a complexa relação entre obesidade e insegurança alimentar, uma vez que há estudos recentes que relacionam o sobrepeso a uma dieta de baixo nível nutricional (Escamilla; Corrêa, 2008; Kepple; Corrêa, 2008).

A partir da década de 1980, surgiu um forte debate sobre os indicadores tradicionais de segurança alimentar. Acreditava-se que os indicadores mais usados não atendiam de forma satisfatória algumas questões críticas e mais recentes para as discussões de segurança alimentar, como, por exemplo, a relação entre obesidade e insegurança alimentar. Passou-se a entender também que a experiência da fome tem aspectos sociais e psicológicos que nem sempre apresentam consequências físico-biológicas (Kepple; Corrêa, 2008). Além disso, os indicadores existentes tinham como base apenas medidas indiretas de insegurança alimentar. Nesse contexto, tiveram início projetos de colaboração entre instituições acadêmicas, órgãos estatais e organizações não governamentais – ONGs dos Estados Unidos da América – EUA com a finalidade de definir novos indicadores para mensurar a fome. Esses novos indicadores utilizam escalas baseadas na percepção e na experiência reportada por indivíduos afetados e foram resultados, principalmente, de dois projetos de pesquisa: um da Universidade de Cornell e outro de uma organização não governamental (o *Community Childhood Hunger Identification Project- CCHIP*).

Os indicadores Cornell/Radimer utilizaram, inicialmente, uma abordagem mais qualitativa para se apropriar das percepções de pessoas que vivenciam a fome. A partir do relato dessas experiências, Radimer et al.⁹ identificaram componentes e níveis de insegurança alimentar e reforçaram a ideia de que a fome possui dimensões físicas, psicológicas e sociais. Nas palavras de Kepple e Corrêa (2008, p. 192): “*para cada nível, domiciliar ou individual, identificaram-se os componentes relacionados à quantidade e à qualidade dos alimentos,*

⁹ RADIMER K. Measurement of household food security in the USA and other industrialised countries. Public Health Nutr. 2002; 5(6A): 859-64.

além de um componente psicológico que inclui a preocupação e a sensação de privação”. Em um segundo momento, foram criados indicadores quantitativos baseados nos relatos de experiências de vida. Nessa etapa, os resultados qualitativos foram traduzidos em uma escala de dez itens, abordando as seguintes dimensões de insegurança alimentar: psicoemocional, qualidade da dieta, quantidade da dieta (Escamilla; Corrêa, 2008).

O Projeto Comunitário de Identificação de Fome Infantil surgiu de uma ONG estadual (*Connecticut Association for Human Services*) americana e foi incorporado, posteriormente, por uma ONG de âmbito nacional (o *Food Research and Action Center*). O projeto desenvolveu um instrumento que procura avaliar dimensões da insegurança alimentar, entre adultos e crianças, no âmbito domiciliar, a partir da realização de perguntas sobre falta de recursos financeiros para a compra de alimentos; a suficiência de alimentos em relação à quantidade, à variedade e à diminuição de refeições. Se, por um lado, os indicadores Cornell/Radimer utilizam as categorias “nunca”, “quase nunca”, “às vezes”; “quase sempre” e “sempre”; os indicadores desenvolvidos pelo CCHIP se baseiam na periodicidade da insegurança alimentar (Escamilla; Corrêa, 2008). Ao contrário do instrumento Cornell/Radimer, que avalia cada componente da insegurança alimentar individualmente – havendo uma distinção entre IA em nível domiciliar, individual e em crianças –, a metodologia do CCHIP fornece um *escore* total que determina a insegurança alimentar ao somar as respostas positivas em uma escala única. A partir da realização de diversos estudos para testar a validade e a confiabilidade desse indicador, foi proposto um único instrumento para estimar a IA nos EUA, conhecida na época como o *USDA Core Food Security Module* e hoje como *US Household Food Security Survey Measure* (HFSSM).

No caso brasileiro, estudos de validação de instrumento adequado a realidade nacional foram realizados em 2003 e em 2004 a partir de pesquisa qualitativa e quantitativa, com o objetivo de utilizar a escala de medida direta da insegurança alimentar. A validação qualitativa foi realizada a partir da tradução da escala original do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA), sendo apresentada e discutida em um painel, em abril de 2004, para especialistas. Foram sugeridas adaptações na escala original e sua validação em contextos socioculturais diversos no Brasil. Em seguida, foram realizados inquéritos populacionais com amostras intencionais em quatro áreas urbanas e cinco rurais. Como resultado, foi criada a Escala Brasileira de Medida de Insegurança Alimentar (EBIA), considerada como de alta validade, para o diagnóstico de IA e bastante útil para o

monitoramento e avaliação dos programas de combate à fome no país (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009).

Uma das principais vantagens das escalas de medidas de insegurança alimentar baseadas em experimentos é a aferição direta da insegurança alimentar a partir das percepções e vivências dos indivíduos afetados. Além disso, esse método é capaz de apreender não apenas os aspectos físicos da insegurança alimentar, mas também os psicológicos. Outra vantagem desses indicadores é que as suas metodologias de coleta, processamento e análise de dados são de baixo custo e permitem a descentralização da obtenção de dados. A facilidade de replicar escalas, a partir de adaptações de linguagem para o contexto local, em diferentes cenários socioculturais também representa um ponto positivo desse método. Por fim, esses indicadores permitem mapear e entender as causas e consequências da insegurança alimentar e da fome, utilizando a unidade familiar como unidade de análise. Entretanto, existem inúmeras desvantagens associadas a esse método: não contempla perguntas sobre acesso à água e sobre contaminação de alimentos; a necessidade do período de referência abordado ser diferente para cada país, de acordo com a intensidade da insegurança alimentar em cada contexto sociocultural, dificulta a realização de comparações; esses indicadores têm sua validade e confiabilidade comprometidos quando são utilizados para determinar a elegibilidade de indivíduos para serem incluídos em programas de assistência social, uma vez que, nesses casos, as respostas podem ser tendenciosas (Escamilla; Corrêa, 2008; Kepple; Corrêa, 2008).

3. Resultados Suplemento de Segurança Alimentar e Nutricional na PNAD 2013

A Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), realizada anualmente, exceto nos anos de Censo, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) desde 1967, investiga diversas características socioeconômicas e demográficas da população brasileira. A PNAD é composta por um questionário básico, que foca em temas permanentemente investigados como características gerais da população residente e dos domicílios particulares, educação, trabalho e rendimento; e blocos suplementares, que tem periodicidade variável, como migração, fecundidade, nupcialidade, saúde, segurança alimentar e nutricional, dentre outros. Em 2013, a pesquisa contou com uma amostra de 148.697 domicílios e pesquisou 392.555 pessoas, distribuídos em todo o território nacional.

Para retratar a situação de insegurança alimentar e nutricional, a PNAD utiliza-se da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e Nutricional (EBIA). Esse indicador tem sido

bastante utilizado e considerado como de alta validade como um indicador de Insegurança Alimentar - IA (Segall-Corrêa; Marin-Leon, 2009). A EBIA representa uma escala psicométrica que avalia de maneira direta, a partir da percepção e da experiência com a fome, uma das dimensões da segurança alimentar e nutricional em uma população.

Quadro I – Descrição dos Níveis de Segurança e Insegurança Alimentar e Nutricional segundo a EBIA.

Situação de segurança alimentar	Descrição
Segurança alimentar	A família/domicílio tem acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais.
Insegurança alimentar leve	Preocupação ou incerteza quanto acesso aos alimentos no futuro; qualidade inadequada dos alimentos resultantes de estratégias que visam não comprometer a quantidade de alimentos.
Insegurança alimentar moderada	Redução quantitativa de alimentos entre os adultos e/ou ruptura nos padrões de alimentos resultantes de falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos entre as crianças e/ou ruptura nos padrões de alimentos resultantes da falta de alimentos entre as crianças; fome (quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos).

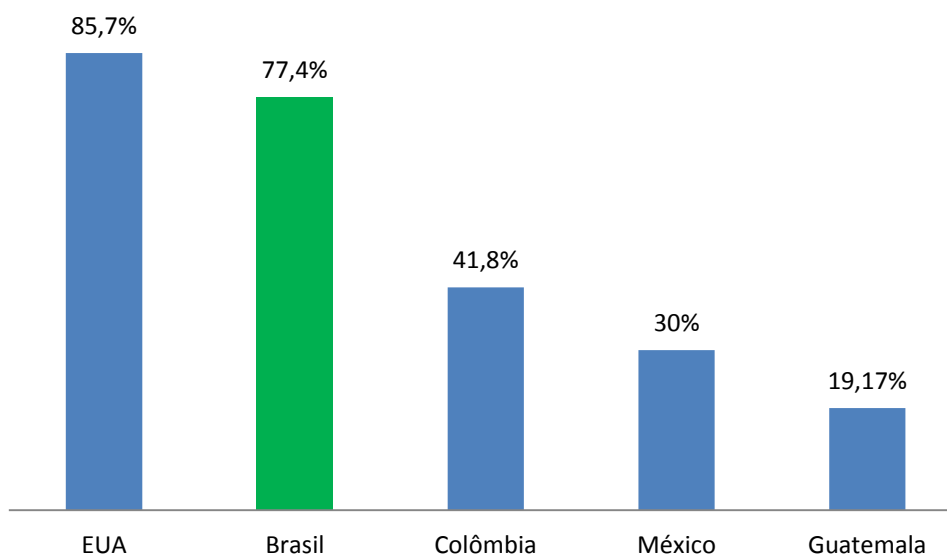
Fonte: PNAD, 2013.

Em 2013, pela terceira vez, a PNAD investigou questões que permitem classificar os domicílios brasileiros segundo quatro categorias de condição de segurança alimentar: Segurança Alimentar (SA); Insegurança Alimentar Leve (IA leve); Insegurança Alimentar Moderada (IA moderada); e Insegurança Alimentar Grave (IA grave). É importante ter em mente que essa categorização foi estabelecida de acordo com os critérios da EBIA, que conceitua domicílios em Segurança Alimentar como aqueles onde seus moradores tiveram acesso aos alimentos em quantidade e qualidade adequadas e não se perceberam na iminência de sofrer qualquer restrição no futuro próximo. O quadro I apresenta as descrições das situações de segurança alimentar.

4. Resultados Gerais e Evolução da Situação de SAN no Brasil

A PNAD 2013 registrou 65,3 milhões de domicílios. Destes, 77,4% estavam em situação de Segurança Alimentar – o que corresponde a 149,4 milhões de pessoas; 14,8% foram enquadrados na classificação de IA leve – agregando 34,5 milhões de pessoas; 4,6% se encontravam na condição de IA moderada – correspondendo a 10, 3 milhões de pessoas; e 3,2% (2,1 milhões) foram classificados como IA grave – englobando 7,2 milhões de pessoas.

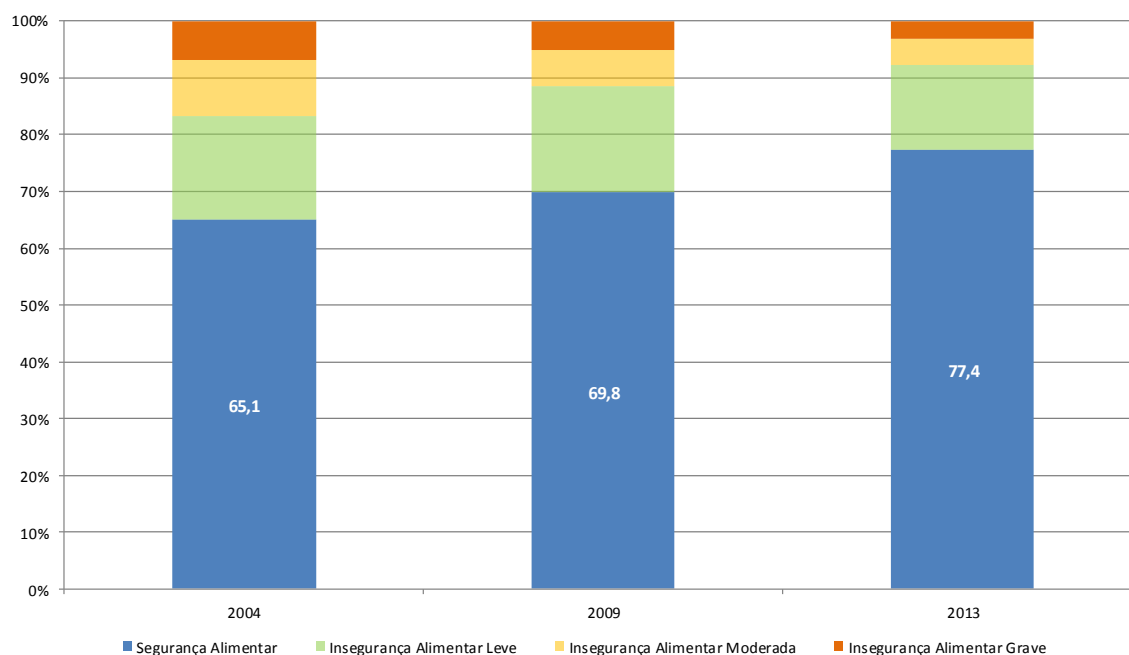
Gráfico 1 – Situação de Segurança Alimentar e Nutricional em cinco países



Para fins de contextualização internacional, o gráfico 1 apresenta os percentuais de Segurança Alimentar e Nutricional em cinco países: Estados Unidos, Brasil, Colômbia, México e Guatemala. A situação brasileira se aproxima mais à norte-americana, onde 85,7% da população encontra-se em situação de Segurança Alimentar.

Ao comparar a situação de SAN de 2013 com os levantamentos da PNAD dos anos de 2004 e 2009, é possível perceber uma tendência de aumento do número de domicílios em situação de SA, já que, em 2004, o número de domicílios em situação de SA correspondia a 65,1% do total de domicílios registrados e, em 2009, representava 69,8%. De 2004 para 2009, houve crescimento do percentual de insegurança leve e redução dos percentuais de insegurança alimentar moderada e grave: em 2004, o percentual de domicílios particulares em IA leve, moderada e grave eram, respectivamente, 18,0%, 9,9% e 6,9%; em 2009, as prevalências eram 18,7%, 6,5% e 5,0%. Entretanto, de 2009 para 2013, a existência de IA nos domicílios pesquisados reduziu nos três níveis. O Gráfico 2 apresenta a evolução da queda da Insegurança Alimentar grave, a partir dos dados da PNAD.

Gráfico 2 - Distribuição dos Domicílios Particulares Permanentes, Segundo a Condição de Segurança Alimentar Domiciliar, Brasil 2009-2013

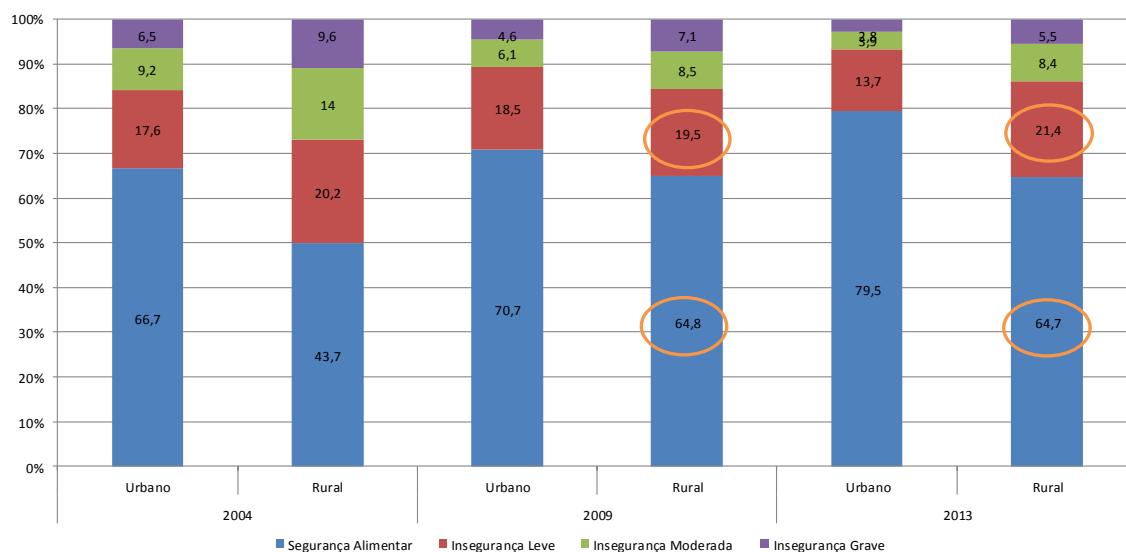


Fonte: PNAD, 2013.

A PNAD de 2013 aponta para uma maior prevalência de IA na área rural em relação à área urbana. Assim, a pesquisa revela que 6,8% dos domicílios da área urbana tinham moradores em situação de IA moderada ou grave, sendo que na área rural a proporção foi de 13,9%. Em relação a 2009, enquanto na área rural houve queda na proporção de domicílios em situação de IA moderada ou grave (15,6%, em 2009, para 13,9%, em 2013), para os domicílios em situação de IA leve houve aumento na proporção (19,5% para 21,4%). Na área urbana, a proporção de domicílios em SA aumentou, passando de 70,7%, em 2009, para 79,5% em 2013. Não obstante a essa variação percentual, em números absolutos verifica-se um redução do contingente de domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional na área rural do Brasil, que cai de 12,8 milhões, em 2009, para 12,3 milhões em 2013.

Em 2009, a prevalência de domicílios em IA moderada ou grave na área urbana era 10,8% (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Distribuição dos Domicílios Particulares Segundo a Situação de Segurança Alimentar e Nutricional e Situação dos Domicílios, Brasil 2009-2013.

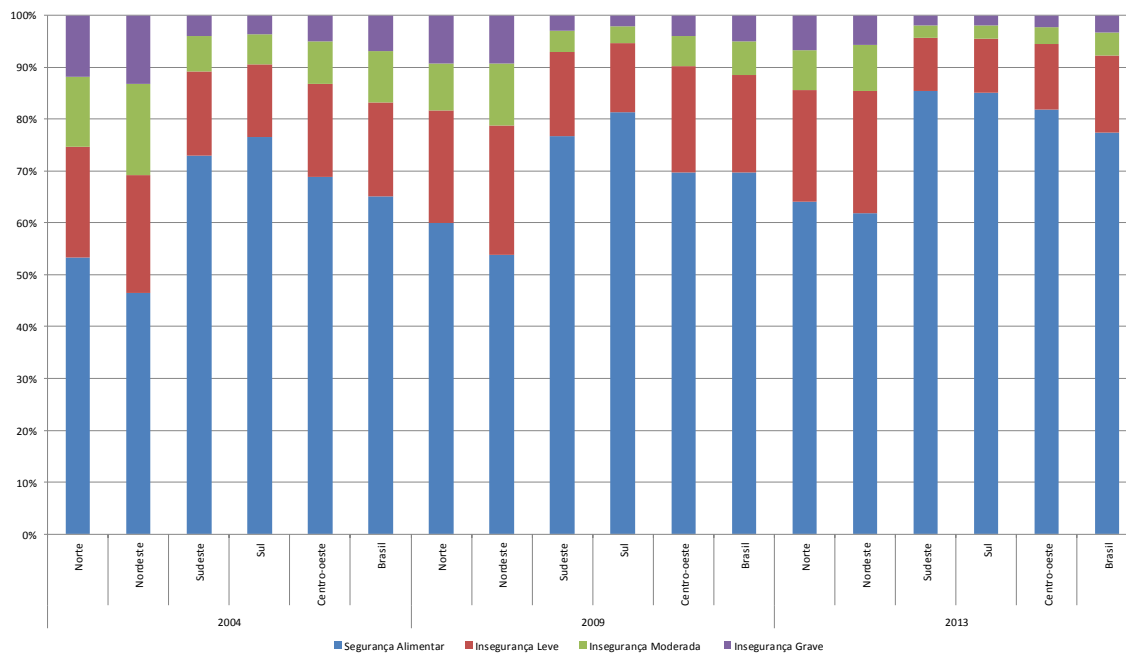


Fonte: PNAD, 2013.

Em relação às regiões brasileiras, os dados da PNAD 2013 revelam cenários bastante heterogêneos no que diz respeito à situação de IA. As Regiões Norte e Nordeste ainda concentram as maiores proporções (38,1% e 36,1%, respectivamente) de IA. Nas demais Regiões, o percentual de domicílios em situação de IA encontra-se abaixo dos 20%: 14,5% na Sudeste; 14,9% na Sul; e 18,2% na Centro-Oeste. Em relação à IA grave, a situação de desigualdade regional é reforçada, uma vez que as condições das regiões Norte e Nordeste são as mais vulneráveis. Nessas regiões, as proporções de domicílios onde algum morador passou pela experiência de fome nos 90 dias que antecederam a entrevista foram 6,7% e 5,6%. Nas Regiões Sudeste e Sul, a prevalência ficou em 1,9% e, na Centro-Oeste, 2,3%.

O Gráfico 4 apresenta, a partir dos dados do PNAD, a evolução das condições alimentar e nutricional das diferentes regiões do Brasil.

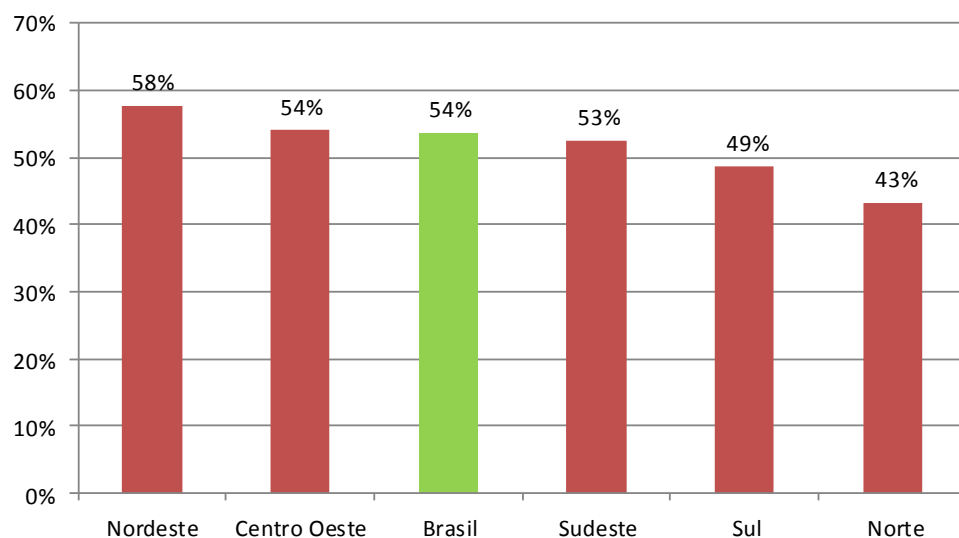
Gráfico 4 - Evolução da Situação Alimentar Domiciliar por Região



Fonte: PNAD, 2013.

É importante ressaltar que, no período de 2004 a 2013, a região Nordeste foi a que registrou o aumento mais expressivo (de 15,5 pontos percentuais) de domicílios em situação de SA: em 2004, menos da metade (46,4%) dos domicílios estava nesta condição e, em 2013, passou a 61,9%, embora ainda a menor prevalência de SA entre as regiões. O Nordeste também foi a região que teve o maior percentual de redução da insegurança alimentar grave (58%), seguida pelo Centro-oeste (54%) - Gráfico 5.

Gráfico 5 – Percentual de Redução da Insegurança Alimentar Grave Segundo as Grandes Regiões, 2013.



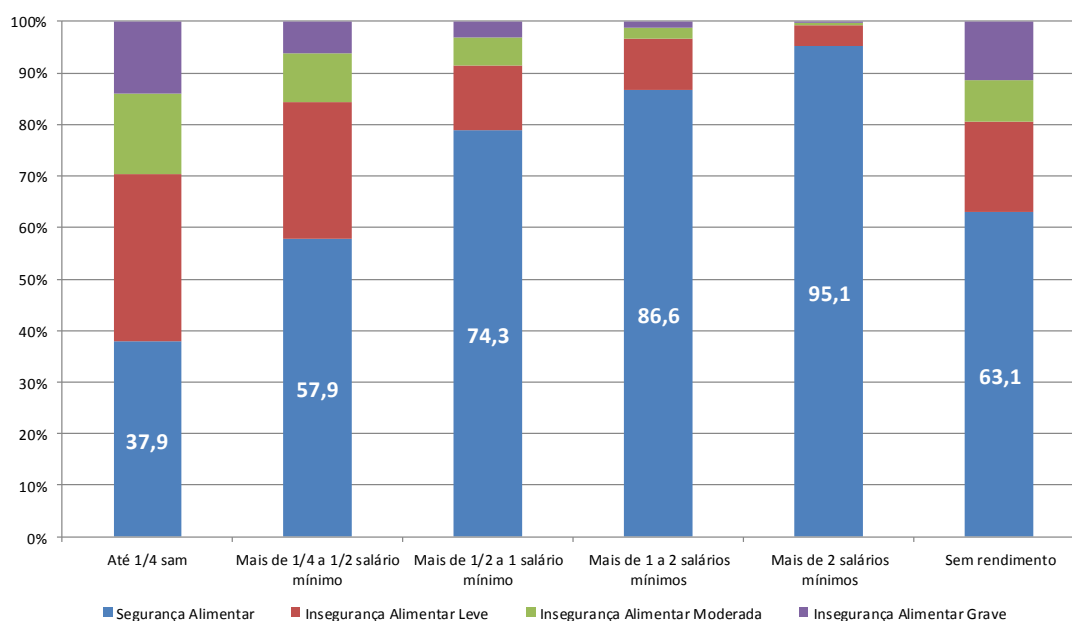
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD, 2013.

5. A Situação de Segurança Alimentar de Acordo com Condições de Renda, Escolaridade, Raça e Sexo

Os dados levantados pela PNAD 2013 revelam que a situação de SAN afeta a população brasileira com intensidades diferentes, dependendo das características dos diversos grupos sociais, tais como a renda domiciliar, o sexo, a raça e a escolaridade dos moradores.

Em relação ao rendimento domiciliar per capita, verifica-se uma relação positiva entre a segurança alimentar e a renda. Assim, observa-se um gradiente de aumento da segurança alimentar com o acréscimo da renda, passando de 37,9% nos domicílios com rendimento per capita de até ¼ de salário mínimo, chegando a 95,1% naqueles com maior poder aquisitivo (Gráfico 6). Padrão contrário se observa com a insegurança alimentar em todos os seus níveis.

Gráfico 6 – Situação de Segurança Alimentar e Nutricional Segundo a Renda Domiciliar Per Capita, Brasil – 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD, 2013.

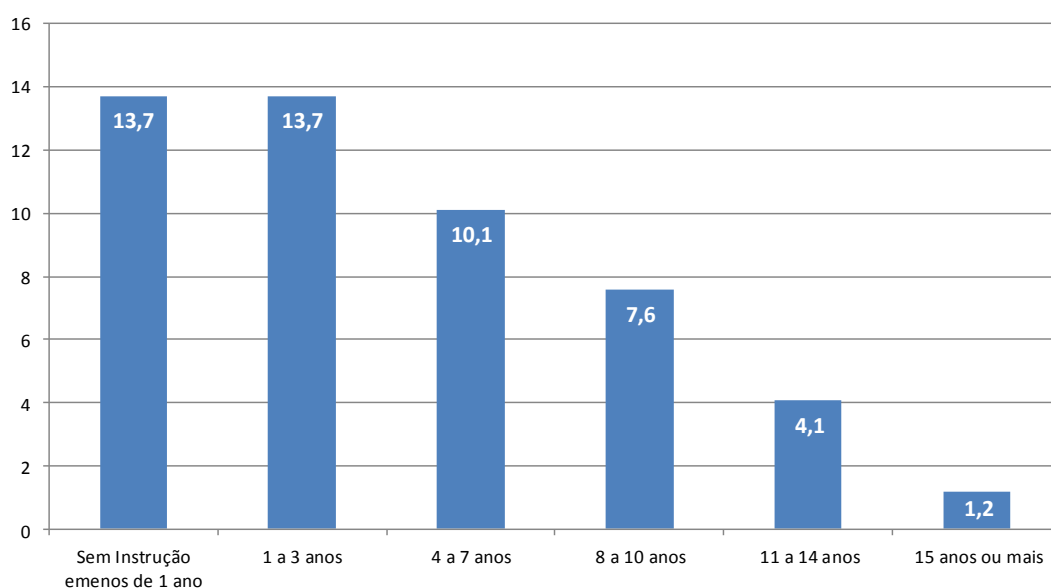
Quanto ao sexo dos moradores, embora os dados da PNAD 2013 não sugerissem uma diferença significativa na proporção de homens e mulheres que estão sujeitos à restrição alimentar, observa-se uma maior prevalência de insegurança alimentar quando a pessoa de referência é uma mulher. Assim, ao passo que a insegurança alimentar estava presente em 20,9% nos domicílios chefiados por homem, esse percentual foi 25,4% naqueles em que foi apontada uma mulher como pessoa de referência.

Os levantamentos do PNAD 2013 apontam que a IA atinge de forma desigual os indivíduos de acordo com a raça/cor. Assim, do total de 93,2 milhões de moradores brancos, 17,2% vivenciavam pelo menos a preocupação com a possibilidade de falta de alimentos devido a restrições orçamentárias. No universo da população de moradores pretos ou pardos – que representa 106,6 milhões de indivíduos –, essa mesma situação afetava 33,4% dos pesquisados. Essa diferença também é notada quando se analisa o fenômeno pelo raça/cor da pessoa de referência do domicílio, onde se registra uma prevalência 15,4 p.p maior nos domicílios chefiados por pessoa declarada como preta ou parda em comparação com aqueles cuja pessoa de referência se identificou como branca (29,8% versus 14,4%).

Na mesma linha, os dados do PNAD 2013 ressaltam que as condições de SAN variam de acordo com o nível de escolaridade da pessoa de referência do domicílio. Essa situação se sustenta tanto na área rural como na urbana. Assim, em 2013, 27,4 % dos moradores de domicílios cuja pessoa de referência tinha até 1 a 3 anos de estudo estavam em condição de

IA moderada ou grave; enquanto que esse percentual caía para 1,2% para aqueles com 15 anos ou mais de estudo (Gráfico 7). Entretanto, é importante ressaltar que, entre 2009 e 2013, houve redução de IA moderada ou grave em todos os níveis de escolaridade, com ênfase nos moradores que possuem de 1 a 3 anos de estudo.

Gráfico 7 – Distribuição da Insegurança Alimentar Moderada e Grave dos Moradores Segundo a Escolaridade da Pessoa de Referência do Domicílio, Brasil – 2013



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD, 2013.

6. Considerações finais

O debate sobre os indicadores de SAN deve partir do pressuposto de que o assunto é interdisciplinar, englobando questões relacionadas à equidade e à inclusão social, à produção agrícola, ao acesso ao sistema de saúde, entre outras. Nesse sentido, a escolha de indicadores e de marcos conceituais se colocam como desafios, uma vez que a utilização de indicadores que atendem a apenas algumas dimensões da SAN leva a uma compreensão parcial da realidade. Por exemplo, até o começo dos anos de 1990, a medida antropométrica do peso representava um dos indicadores indiretos mais usados para avaliar a SAN. A utilização dessa medida, apesar de relevante, não conseguia, de forma isolada, abordar a questão de SAN de forma completa, já que, por exemplo, não possibilitava relacionar a obesidade com baixa

nutrição. Da mesma forma, o foco exclusivo na disponibilidade de alimentos pode induzir a análises equivocadas de que o aumento da produção agrícola resolve o problema de IA (Kepple; Corrêa, 2008).

Dessa forma, os debates atuais sobre o tema apontam para a complementariedade dos métodos disponíveis. Além disso, como apresentado, cada indicador possui vantagens e desvantagens e, dessa forma, nenhum deles se apresenta como superior. Assim, a escolha de um indicador depende do foco da pergunta que precisa ser respondida e dos recursos logísticos e financeiros disponíveis para coletar dados válidos (Kepple; Corrêa, 2008; Escamilla; Corrêa, 2008).

Ao retratar a SAN utilizando-se a EBIA, a PNAD optou por um método que se mostrou adequado as características da Pesquisa, porém o quadro da SAN deve contemplar um conjunto mais amplo de indicadores que reflitam as dimensões e escalas do fenômeno. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA – fincou marco importante ao escolher um amplo leque de indicadores para realizar o monitoramento da política nacional de SAN (BRASIL, 2010)¹⁰.

Os dados e levantamentos apresentados pela PNAD 2013 no que diz respeito às condições de SAN no Brasil revelam alguns avanços recentes em relação aos anos de 2004 e de 2009. Em primeiro lugar, é possível perceber uma tendência de aumento do número de domicílios em situação de Segurança Alimentar. Entre 2009 e 2013, verificou-se uma redução nos três níveis – leve, moderada e grave – de Insegurança Alimentar. Além disso, apesar de persistirem as desigualdades regionais em relação às condições de Segurança Alimentar, entre o período de 2004 a 2013, a região Nordeste foi a que registrou o aumento mais significativo de domicílios em Segurança Alimentar. Por fim, houve uma redução de Insegurança Alimentar moderada ou grave em todos os níveis de escolaridade, especialmente em relação aos moradores que possuem de 1 a 3 anos de estudo.

Apesar desses avanços, alguns desafios ainda persistem, como a concentração das maiores proporções de Insegurança Alimentar nas regiões Norte e Nordeste, em áreas rurais, na população preta ou parda e nos moradores com baixas rendas familiares.

¹⁰ BRASIL, CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. A segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil – Indicadores de Monitoramento – da Constituição de 1988 aos Dias Atuais. Brasília, 2010.