

Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018

Nota técnica 01/2021

Análise da segurança alimentar no Brasil

Mensuração da segurança alimentar e nutricional

1.1 Arcabouço legal

Em 2010, foram estabelecidas a regulamentação da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN e a instituição da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN (Decreto n. 7.272, de 25.08.2010), assim como a incorporação da alimentação aos direitos sociais previstos na Constituição Federal (Emenda Constitucional n. 64, de 04.02.2010).

A LOSAN¹, além de estabelecer a alimentação adequada como direito humano imprescindível à cidadania, passou a obrigar o poder público a informar, monitorar e avaliar a sua efetivação. Avançando nessa direção, determina que o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional-SAN deve abranger – além do acesso aos alimentos, conservação da biodiversidade, promoção da saúde e da nutrição, qualidade sanitária e biológica dos alimentos e promoção de práticas alimentares saudáveis – a produção de conhecimento e o acesso à informação (BRASIL, 2006).

A partir do estabelecimento do marco legal para a SAN no Brasil, várias ações foram promovidas com o objetivo de estruturar um sistema capaz de avaliar e monitorar as várias dimensões de análises de SAN, como, por exemplo, o acesso à alimentação adequada e saudável. Dentre estas ações, destaca-se a III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional², que recomenda a realização contínua de pesquisas amostrais de base populacional relativas ao diagnóstico da SAN no País. Para isto, deve-se utilizar dados e

.....
¹ Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – Sisan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada. Segundo esta lei, 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 alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

² Conferência realizada em Fortaleza, Ceará, no período de 3 a 6 de julho de 2007, sobre o tema “Por um desenvolvimento sustentável com soberania e segurança alimentar e nutricional”

indicadores disponibilizados nos sistemas de informação existentes (BRASIL, 2010b), tais como os dos levantamentos oficiais realizados pelo IBGE.

1.2 Aspectos da mensuração da segurança Alimentar

A identificação e mensuração da SAN possui múltiplas dimensões que refletem diferentes perspectivas e propósitos de uso. De acordo com Kepple (2010), a primeira dimensão se relaciona a disponibilidade do alimento que significa a oferta de alimentos para toda população e depende da produção, importação (quando necessária) e sistemas de armazenamento e distribuição. A segunda dimensão é o acesso físico e econômico aos alimentos, que significa a capacidade de obter alimentos em quantidade suficiente e com qualidade nutricional adequada, a partir de estratégias culturais e socialmente aceitáveis, além de depender da política de preços e da renda familiar. Já a terceira é a utilização biológica dos alimentos pelo organismo e o aproveitamento dos nutrientes, que é afetado pelas condições sanitárias nas quais as pessoas vivem e produzem sua comida, portanto, pela segurança microbiológica dos alimentos e pelos conhecimentos, hábitos e escolhas sociais. Por fim, a quarta dimensão é decisiva para a definição da situação de Segurança Alimentar (SA) ou Insegurança Alimentar (IA) das famílias. Trata-se da estabilidade, que implica no grau de perenidade da utilização, acesso e disponibilidade dos alimentos. Esta dimensão envolve a sustentabilidade social, econômica e ambiental, e demanda o planejamento de ações pelo poder público e pelas famílias ante problemas de ruptura do acesso aos alimentos e que podem ser crônicos, sazonais ou passageiros.

O conceito de SAN é amplo, contendo uma multiplicidade de dimensões e vários aspectos e possibilidades de análise. Por estas razões, é possível encontrar um vasto conjunto de indicadores. E, como pontua a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations - FAO), o conceito de SAN pode variar de acordo com o mandato institucional, esfera e contexto geográfico, área ou setor e até visão política-ideológica.

Para se acercar desta multiplicidade de aspectos, existem, de acordo com Pérez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008), cinco métodos de análise comumente empregados em inquéritos nacionais: método da FAO de cálculo da disponibilidade calórica diária per capita; cálculo da renda mínima para consumo alimentar e não alimentar; cálculo do consumo alimentar – como os recordatórios quantitativos das últimas 24 horas, frequência de consumo alimentar ou a quantificação dos gastos familiares com aquisição de alimentos; antropometria e; escalas psicométricas do acesso familiar aos alimentos, por exemplo, a Escala Brasileira de Insegurança alimentar- EBIA³.

Uma vantagem do uso das escalas psicométricas é que elas medem o fenômeno diretamente a partir da experiência de IA vivenciada e percebida pelas pessoas afetadas. Com isto, elas captam não só a dificuldade de acesso aos alimentos, mas também a dimensão psicossocial da IA, tomando os domicílios como unidade de análise. Além disso, podem ser adaptadas – mediante utilização de metodologias qualitativas – a diferentes contextos socioculturais locais, sendo sua aplicação e análise relativamente simples (PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008).

.....
³ Para informações complementares sobre a EBIA, consultar Segurança alimentar 2004 (2006). Para uma análise completa das vantagens e desvantagens de cada um dos cinco métodos, consultar as publicações de Pérez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008) e Takagi, Silva e Del Grossi (2001).

As escalas de medida direta da IA, como a EBIA, fornecem informações estratégicas para a gestão de políticas e programas sociais porque permitem tanto identificar e quantificar os grupos sociais em risco de IA quanto os seus determinantes e consequências. Trata-se de uma ferramenta com excelente relação custo-efetividade que vem sendo usada desde a década de 1990 em vários países e cuja aplicação e análise demonstraram apresentar aspectos comuns aos diferentes contextos socioculturais e que representam os graus de severidade da IA: 1) componente psicológico – ansiedade ou dúvida sobre a disponibilidade futura de alimentos na casa para suprir as necessidades dos moradores; 2) qualidade dos alimentos – comprometimento das preferências socialmente estabelecidas acerca dos alimentos e sua variedade no estoque doméstico; 3) redução quantitativa dos alimentos entre adultos; 4) redução quantitativa dos alimentos entre as crianças; 5) fome – quando alguém fica o dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar alimentos (COATES, 2006; PÉREZ-ESCAMILLA; SEGALL-CORRÊA, 2008; SWINDALE; BILINSKY, 2006). A partir da percepção da experiência do domicílio nos últimos 90 dias, a EBIA aponta para um dos seguintes graus da IA vivida pelas famílias:

Quadro 1 - Descrição dos graus de segurança e insegurança alimentar

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 resultante 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 alimentação resultante da falta de alimentos entre os adultos.
Insegurança Alimentar grave	Redução quantitativa de alimentos também entre as crianças, ou seja, ruptura nos padrões de alimentação resultante da falta de alimentos entre todos os moradores, incluindo as crianças. Nessa situação, a fome passa a ser uma experiência vivida no domicílio.

Fonte: Brasil, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Nota Técnica DA/SAGI/MDS nº 128/2010: Relatório da Oficina Técnica para análise da Escala Brasileira de Medida Domiciliar de Insegurança Alimentar. Brasília: SAGI/DA, 30/08/2010.

A escala brasileira é uma versão adaptada e validada daquela elaborada pelo Departamento de agricultura dos Estados Unidos (United States Department of Agriculture - USDA), em meados da década de 1990⁴. O processo de validação da EBIA foi conduzido por grupos de pesquisadores de universidades localizadas nas cinco regiões do País, com coordenação no Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP, e demandou a realização de estudos quali-quantitativos, nas áreas urbanas e rurais das cinco Grandes Regiões do País, entre os anos de 2003 e 2004⁵.

⁴ Para informações sobre a escala americana, consultar a publicação Segurança alimentar 2004 (2006) e os artigos de Radimer e outros (1992), Sampaio e outros (2006) e Pérez-Escamilla e Segall-Corrêa (2008).

⁵ Estudos realizados com financiamento do Ministério da Saúde, Organização Pan-Americana da Saúde - OPAS e Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP. Para melhor detalhamento do processo de

Em 2003, o primeiro uso da EBIA foi propiciado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, que financiou um conjunto de pesquisas, mediante projeto coordenado pela UNICAMP, com aplicação de escala para estimar a prevalência de SA em várias cidades brasileiras. Em 2004, foi incorporada ao suplemento de segurança alimentar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios -PNAD/IBGE. Financiado à época pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, permitindo o primeiro diagnóstico, no Brasil, de SA e IA com abrangência nacional. No ano de 2006, esse diagnóstico foi atualizado através do uso da EBIA na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher - PNDS, do Ministério da Saúde.

A análise da EBIA é baseada em um gradiente de pontuação final resultante do somatório das respostas afirmativas a 14 questões. Esta pontuação se enquadra nos pontos de corte (Tabela 1), que equivalem aos construtos teóricos acerca da SA, conforme apresentados no Quadro 1.

Tabela 1 - Pontuação para classificação no grau de segurança e insegurança alimentar dos domicílios, com e sem menores de 18 anos de idade

Classificação	Pontos de corte para domicílios	
	Com menores de 18 anos	Sem menores de 18 anos
Segurança alimentar	0	0
Insegurança alimentar leve	1 – 5	1 - 3
Insegurança alimentar moderada	6 – 9	4 - 5
Insegurança alimentar grave	10 – 14	6 - 8

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Relatório da oficina técnica para análise da escala de medida domiciliar da insegurança alimentar. Brasília, DF, 2010c. (Nota técnica, 128).

1.3 - Resultados disponibilizados pelo IBGE

Seguindo os aspectos metodológicos aplicados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD dos anos de 2004, 2009 e 2013, foi aplicada a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA nos domicílios que fizeram parte da amostra da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2017-2018, permitindo a identificação e classificação das unidades domiciliares de acordo com os graus de severidade com que o fenômeno da IA era vivenciado pelas famílias residentes no País. Os resultados apresentam as estimativas das prevalências de segurança alimentar (SA) e dos graus da insegurança alimentar (IA) nos domicílios brasileiros para data de referência da pesquisa (15 de janeiro de 2018). Assim como aplicado na PNAD 2013, as 14 questões componentes da EBIA foram introduzidas no questionário Avaliação das condições de vida (POF 6) da POF 2017-2018.

Os últimos resultados disponibilizados pelo IBGE podem ser consultados na publicação Pesquisa de Orçamentos Familiares 2017-2018: Análise da Segurança Alimentar no Brasil⁶.

validação da EBIA, consultar as publicações Segurança alimentar 2004 (2006) e Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras (2004) e o artigo de Sampaio e outros (2006).

⁶ <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/24786-pesquisa-de-orcamentos-familiares-2.html?edicao=28708&t=sobre>

Referências bibliográficas

BRASIL. Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisnan com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 143, n. 179, p. 1-2, 18 set. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11346.htm. Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.272, de 25 de agosto de 2010. Regulamenta a Lei n. 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - Sisnan com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada, institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN, estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, ano 147, n. 164, p. 6-8, 26 ago. 2010b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm. Acesso em: ago. 2020.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Relatório da oficina técnica para análise da escala de medida domiciliar da insegurança alimentar*. Brasília, DF, 2010c. (Nota técnica, 128).

COATES, J. *et al.* Commonalities in the experience of household food insecurity across cultures: what are measures missing? *The Journal of Nutrition*, Bethesda: American Society for Nutrition - ASN, v. 136, n. 5, p. 1438S-1448S, May 2006. Suplemento. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jn/136.5.1438S>. Acesso em: ago. 2020.

KEPPLE, A. W. *Relatório do produto 01*: documento técnico contendo análise reflexiva sobre o conjunto dos principais resultados dos estudos realizados pela SAGI a respeito dos programas de Segurança Alimentar e Nutricional - PAA e cisternas. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI, 2010.

PÉREZ-ESCAMILLA, R.; SEGALL-CORRÊA, A. M. Food insecurity measurement and indicators. *Revista de Nutrição*, Campinas: Pontifícia Universidade Católica - PUC-Campinas, v. 21, p. 15-26, jul./ago. 2008. Suplemento. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.hp?script=sci_arttext&pid=S1415-52732008000700003&lang=es. Acesso em: ago. 2020.

RADIMER, K. L. *et al.* Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children. *Journal of Nutrition Education*, Indianapolis: Society for Nutrition Education and Behavior - SNEB, v. 24, n. 1, p. 36-44, Jan./Feb. 1992. Suplemento.

SAMPAIO, M. de F. A. *et al.* (In)segurança alimentar: experiência de grupos focais com populações rurais do Estado de São Paulo. *Segurança Alimentar e Nutricional*, Campinas: Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Alimentação - NEPA, v. 13, n. 1, p. 64-77, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/san.v13i1.1845>. Acesso em: ago. 2020.

SEGURANÇA alimentar 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. 144 p. Acompanha 1 CD-ROM. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10526&t=publicacoes>. Acesso em: ago. 2020.

SEGURANÇA alimentar 2004/2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 188 p. Acompanha 1 CD-ROM. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10527&t=publicacoes>. Acesso em: ago. 2020.

SEGURANÇA alimentar 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. 133 p. Acompanha 1 CD-ROM. Acima do título: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/19898-suplementos-pnad3.html?edicao=10528&t=publicacoes>. Acesso em: ago. 2020.

SWINDALE, A.; BILINSKY, P. Development of a universally applicable household food insecurity measurement tool: process, current status, and outstanding issues. *The Journal of Nutrition*, Bethesda: American Society for Nutrition - ASN, v. 136, n. 5, p. 1449-1452, May 2006. Suplemento. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jn/136.5.1449S>. Acesso em: ago. 2020.

05 de outubro de 2021

Diretoria de Pesquisas