

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE COMBATE À POBREZA E À FOME

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



Monitoramento da Fome no Brasil:
análises preliminares dos resultados da
EBIA NA PNADC 2023



Foto: André Oliveira/ MDS

SECRETARIA EXTRAORDINÁRIA DE COMBATE À POBREZA E À FOME

MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME



SUMÁRIO EXECUTIVO

Monitoramento da Fome no Brasil: análises
preliminares dos resultados da

EBIA NA PNADC 2023



Foto: André Oliveira/ MDS



**MINISTÉRIO DO
DESENVOLVIMENTO
E ASSISTÊNCIA SOCIAL,
FAMÍLIA E COMBATE À FOME**



Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome

VALÉRIA TORRES AMARAL BURITY

Secretária Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome

LUIZA TRABUCO

Coordenadora-Geral de Apoio à Gestão do SISAN

ÉLCIO MAGALHÃES

Coordenador-Geral de Articulação Federativa do SISAN

ALEXANDRE VALADARES

Coordenador-Geral de Vigilância do SISAN

MARCELO GALIZA – Coordenador

Paula Frias dos Santos - Bolsista FIOTEC



1. INTRODUÇÃO

Esta Nota Técnica sintetiza alguns resultados do módulo de Segurança Alimentar incluído na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - 2023 (PNADC 2023) por meio de uma parceria entre o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). As informações aqui apresentadas foram organizadas para responder a duas principais questões:

1. Em que medida as políticas implementadas durante o primeiro ano do governo Lula contribuíram para promover a segurança alimentar e nutricional e reduzir a insegurança alimentar grave dos brasileiros?
2. Onde estão os domicílios em situação de insegurança alimentar grave e quais são as principais características deles e de seus moradores?

Os dados foram coletados no 4º trimestre de 2023 através da aplicação do questionário completo da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA). A pesquisa abrange uma amostra com mais de 210 mil domicílios em cerca de 3.500 municípios. O plano amostral foi desenhado de modo a produzir resultados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Regiões Metropolitanas que contêm Municípios das Capitais, Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE Grande Teresina, e Municípios das Capitais.[1]

É importante ter em vista que a unidade de informação da pesquisa é o domicílio: a situação de segurança ou de insegurança alimentar calculada para o domicílio é a situação de segurança ou insegurança alimentar de todos os seus moradores. Portanto, os dados de pessoas em insegurança alimentar se referem aos moradores de domicílios em insegurança alimentar.

A aplicação da EBIA possibilita a classificação dos domicílios em quatro categorias[2]:

[1] É importante avaliar os coeficientes de variação (CV) de cada indicador gerado, sobretudo em cruzamentos de dados muito desagregados, a fim de manter o grau de representatividade estatística das estimativas. Neste estudo, consideraram-se válidos os indicadores com CV menor que 20%.

[2] Cada resposta positiva às questões da EBIA equivale a um ponto na escala. Na versão completa da EBIA (14 perguntas), a classificação obedece aos seguintes critérios: 0 pontos, segurança alimentar; 1 a 5 pontos, insegurança leve; 6 a 9 pontos, insegurança moderada; 10 a 14 pontos, insegurança grave. Na versão reduzida da EBIA (8 perguntas), os parâmetros são: 0 pontos, segurança alimentar; 1 a 3 pontos, insegurança leve; 4 a 5 pontos, insegurança moderada; 6 a 8 pontos, insegurança grave.



1. Domicílios em situação de segurança alimentar: nesses domicílios, a pessoa entrevistada revela que os moradores têm acesso regular e adequado aos alimentos, suprimindo suas necessidades nutricionais sem grandes dificuldades e sem a preocupação de enfrentar restrições alimentares no futuro próximo.

2. Domicílios em situação de insegurança alimentar leve (IA Leve): nesses domicílios, a pessoa entrevistada revela que, nos três meses anteriores à pesquisa, se preocupou com a possibilidade de enfrentar restrições alimentares no futuro próximo e que a variedade da alimentação dos moradores se reduziu, ainda que as necessidades alimentares básicas continuassem a ser atendidas.

3. Domicílios em situação de insegurança alimentar moderada (IA Moderada): nesses domicílios, a pessoa entrevistada revela que, nos três meses anteriores à pesquisa, os moradores, especialmente os adultos da família, enfrentaram alguma redução na quantidade e na variedade dos alimentos consumidos.

4. Domicílios em situação de insegurança alimentar grave (IA Grave): nesses domicílios, a pessoa entrevistada revela que, nos três meses anteriores à pesquisa, os moradores, adultos e crianças, enfrentaram redução severa na quantidade e na variedade de alimentos, podendo ter passado até um dia sem comer ou comendo apenas uma vez por dia. Esse nível de insegurança alimentar caracteriza a situação de fome.

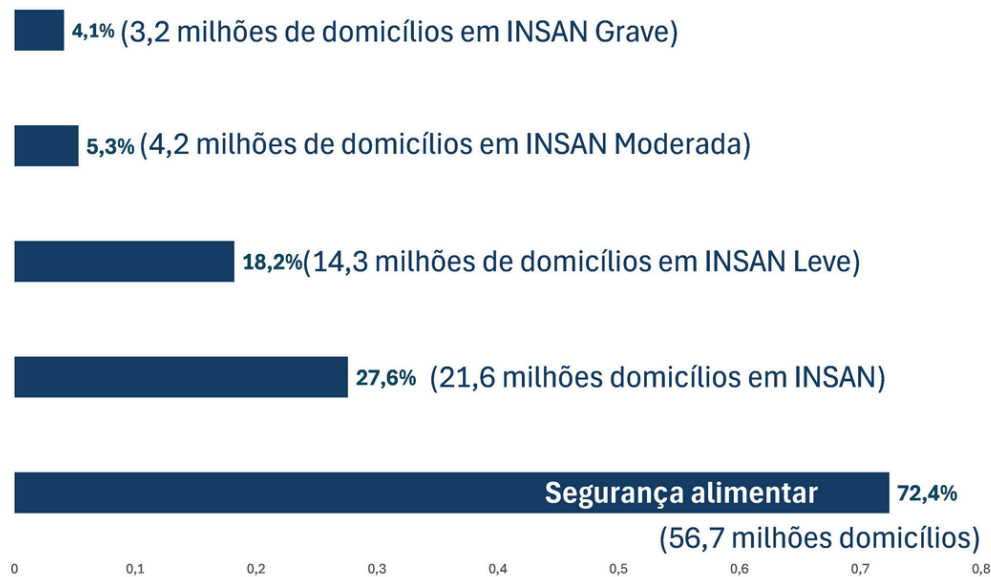
A próxima seção desta Nota Técnica apresentará brevemente a evolução dos indicadores de segurança alimentar nos últimos 20 anos, e discutirá em que medida as políticas implementadas durante o primeiro ano do governo Lula contribuíram para promover a segurança alimentar e nutricional e reduzir a fome no país. A terceira seção analisará o tamanho do desafio que o Brasil tem pela frente para erradicar a fome, objetivo prioritário do governo. Por fim, a quarta seção examinará como as evidências trazidas pela PNADc 2023 podem contribuir para o aprimoramento da estratégia de erradicação da fome no país.



2. A PROMOÇÃO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E A REDUÇÃO DA FOME NO PRIMEIRO ANO DO GOVERNO LULA

De acordo com a PNADc 2023, 27,6% dos domicílios brasileiros – cerca de 21,6 milhões de domicílios – encontravam-se em algum nível de insegurança alimentar. A insegurança alimentar grave, por sua vez, acometia 4,1% dos domicílios do país, o que representava aproximadamente 3,2 milhões de domicílios, ou 8,7 milhões de pessoas, entre adultos, crianças e adolescentes (ver Gráfico 1).

Gráfico 1 – Situação de segurança alimentar e nutricional nos domicílios brasileiros



Tais números ilustram o grande e urgente desafio que se coloca ao governo federal, mas o primeiro passo para a compreensão desse desafio é contextualizá-lo na história recente do país. Desde a primeira aferição da situação de segurança alimentar e nutricional da população brasileira – realizada em 2004, pelo IBGE, por meio da EBIA –, a trajetória dos números fornece evidências importantes sobre a eficácia e a suficiência das políticas públicas de enfrentamento da fome desenvolvidas em cada período histórico recente.



O Gráfico 2 apresenta os resultados dos últimos 20 anos de utilização da EBIA em pesquisas nacionais. A comparação dos resultados aferidos pelo IBGE, nos anos de 2004, 2009, 2013, 2017-2018 e 2023, com aqueles produzidos pela Rede Penssan em 2020 e 2021-2022 requer uma ponderação metodológica.

Por isso, os percentuais relativos a 2023 não são exatamente iguais aos apresentados no Gráfico 1. Entre 2019 e 2022, o governo federal não realizou a EBIA, mas os pesquisadores da Rede Penssan se articularam para executar dois inquéritos sobre a situação da segurança alimentar da população no país, a fim de oferecer evidências estatísticas sobre a fome que preenchessem o vazio de informações oficiais em um período marcado pela crise econômica e sanitária.

Os inquéritos da Rede Penssan utilizaram metodologia e delineamento amostral semelhantes aos do IBGE, mas aplicaram apenas o primeiro bloco do questionário da EBIA (com 8 perguntas), que define a situação de segurança ou insegurança alimentar do domicílio, independentemente da presença de crianças ou adolescentes.

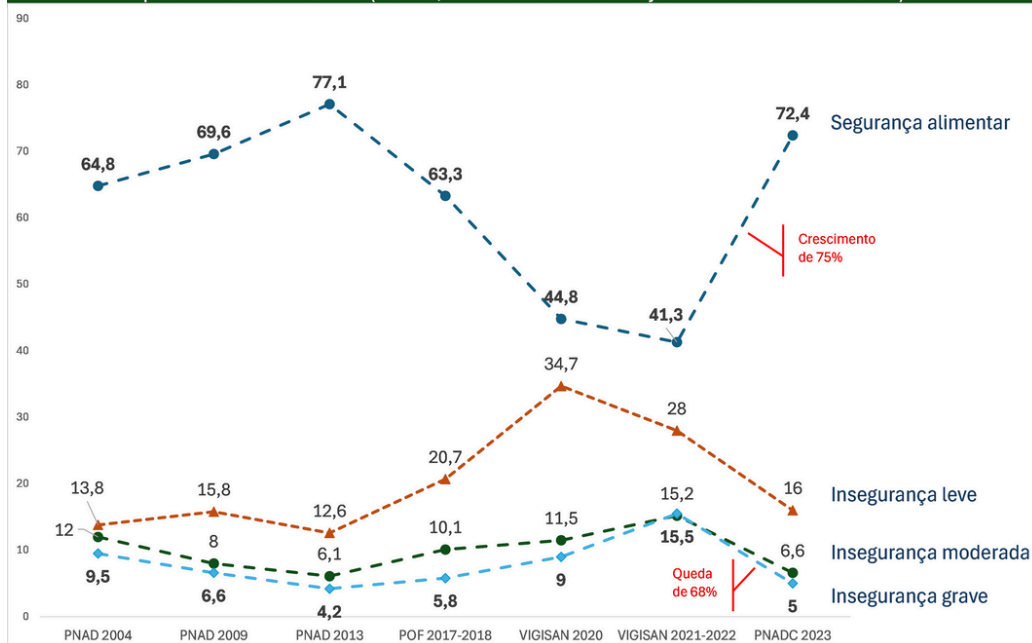
Esta diferença em relação às pesquisas do IBGE, que utilizam o questionário completo aplicando o segundo bloco (com mais 6 perguntas) aos domicílios com crianças e adolescentes, exige um ajuste nos indicadores divulgados.[3] Por isso, para a elaboração da série histórica ilustrada no gráfico abaixo, os resultados dos levantamentos anteriores da EBIA (nas pesquisas do IBGE) foram recalculados, considerando apenas as 8 perguntas do primeiro bloco do questionário aplicadas a todos os domicílios[4].

[3] As oito perguntas iniciais são as mesmas nas duas versões. Os dados obtidos a partir da versão reduzida também contabilizam a presença de crianças e adolescentes nos domicílios, apenas sem dar a este grupo etário um “peso” específico na definição do indicador de segurança alimentar do domicílio. Nas duas versões da EBIA, a situação de segurança alimentar é calculada para o domicílio como unidade, e não para cada morador individualmente.

[4] Mesmo com o ajuste metodológico adotado pela Rede Penssan, as comparações entre as pesquisas devem ser feitas com cautela, evitando-se comparações baseadas em valores absolutos e em níveis mais desagregados. O próprio IBGE, ao comparar os resultados da EBIA realizadas na PNAD, POF e PNAD Contínua, recomenda que sejam comparados apenas valores relativos em domínios mais amplos. Para mais detalhes, ver: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv102084.pdf>.



Gráfico 2 – Situação da segurança alimentar e nutricional nos domicílios brasileiros no período 2004 a 2023 (em %, com indicadores ajustados EBIA reduzida)



A primeira aplicação da EBIA ocorreu na PNAD 2004, realizada pelo IBGE no segundo ano do primeiro mandato do presidente Lula. O governo tinha, então, o programa Fome Zero como agregador de uma série de iniciativas, como o Programa Bolsa Família e o Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar. Naquele ano, a pesquisa mostrou que cerca de 35% dos domicílios brasileiros tinham algum tipo de insegurança alimentar, e que em 9,5% do total de domicílios havia insegurança alimentar grave – aquela em que adultos e crianças, sem ter o suficiente para se alimentar, sofriam com a fome.

A segunda aplicação da pesquisa, em 2009, já trouxe resultados melhores. O percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar caiu para 30% e a insegurança grave estava presente em 6,6% dos lares. Porém, foi em 2013, quando as ações de combate à fome já estavam maduras e sendo aplicadas há vários anos, que o Brasil atingiu os melhores indicadores. A parcela total de domicílios em insegurança alimentar caiu para menos de 23%, e a parcela de domicílios onde havia fome caiu para menos da metade do índice verificado na década anterior: 4,2%. O Brasil se tornou, então, referência internacional no campo da segurança alimentar⁰⁵ e nutricional.



O resultado de 2013 foi o melhor obtido até hoje. Infelizmente, não foi duradouro. A deterioração das condições políticas e econômicas do país entre 2015 e 2016 afetou profundamente a dinâmica social, a ação do Estado e a vida das famílias mais vulneráveis. Em 2018, no governo Michel Temer, a insegurança alimentar voltou a crescer – atingindo 36,6% dos lares –, e a fome chegou a 5,8% dos domicílios na última sondagem que o IBGE fez utilizando a escala EBIA naquela década.

Durante o governo Bolsonaro, com a intensificação dos retrocessos em políticas públicas e a condução omissiva da crise sanitária, a situação de fome no país se agravou, especialmente sob a pandemia da COVID-19. Os dois inquéritos realizados pela Rede Penssan deixaram evidentes os efeitos da opção política de não priorizar o combate à fome em um contexto de grave excepcionalidade. A pesquisa de 2020 apontou que a insegurança alimentar já chegava a mais da metade dos lares – 55,2% – e a fome, a 9% dos domicílios. Em 2022, a insegurança alimentar subiu para 58,7% dos lares e a fome a 15,5% de todos os domicílios. A manchete de que 33 milhões de pessoas passavam fome estampou a capa dos principais veículos do país, em junho de 2022.

Essa breve retrospectiva histórica mostra como os dados de 2023 representam não apenas um avanço expressivo no combate à insegurança alimentar, mas também a retomada da trajetória de superação da fome no país. Em relação ao último inquérito realizado pela Rede Penssan, houve um crescimento de 75% no percentual de domicílios em situação de segurança alimentar, e uma queda de 68% no percentual de domicílios em situação de fome.



Tais resultados revelam, em primeiro lugar, que a tendência de aumento dos níveis de insegurança alimentar iniciada em 2017-2018 foi finalmente rompida. Em segundo, sublinha-se que os indicadores de 2023 são os mais próximos daqueles alcançados em 2013, quando a situação da segurança alimentar atingiu seu melhor momento e o país caminhava para sair do Mapa da Fome[5].

Por fim, destaca-se que a evolução recente da segurança alimentar e nutricional no território brasileiro aponta, ainda, para uma significativa redução das desigualdades. A comparação entre os dados da PNADc 2023 e da POF 2017/2018 [6] revela que a segurança alimentar aumentou em áreas urbanas e rurais: nas cidades, a proporção de domicílios em segurança alimentar subiu de 64,9% para 73,3%, ao passo que, no rural, essa alta foi de 53,6% para 65,5%. A melhora foi, portanto, mais expressiva no rural – 11,9 p.p. ante 8,4 p.p. –, reduzindo as desigualdades entre campo e cidade.

A análise regional mostra também uma atenuação das desigualdades. Em 2023, as regiões Norte e Nordeste ainda registravam proporções significativamente menores - de 60% e 61%, respectivamente - dos domicílios em segurança alimentar, em comparação com a média nacional - 72%. Mas a comparação dos resultados da PNADc 2023 com os de 2017/2018 mostra que a desigualdade regional, apesar de persistente, se reduziu bastante: os avanços na segurança alimentar das regiões Norte e Nordeste foram maiores que nas demais regiões. Em pontos percentuais, as regiões Norte e Nordeste aumentaram, respectivamente, 17,3 p.p e 11,5 p.p. a proporção de domicílios em situação de segurança alimentar. Já nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, os incrementos foram de 4,1 p.p., 8,2 p.p. e 10,9 p.p..

[5] Os resultados da EBIA não têm relação direta com o indicador do Mapa da Fome da FAO (Prevalência de Subalimentação – PoU, na sigla em inglês). O PoU é calculado a partir de grandes variáveis agregadas e não domiciliares (quantidade de alimentos disponíveis no país, coeficiente de distribuição de consumo, quantidade adequada de calorias/dia). Além disso, o PoU é um indicador de comparação internacional, trienal, que expressa a média dos resultados dos três anos anteriores a cada edição. Por isso, se move mais lentamente e é pouco sensível a mudanças de curto prazo introduzidas pelas políticas governamentais.

[6] Os dados apresentados neste parágrafo e nos dois seguintes são do relatório “Segurança Alimentar 2023”, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do IBGE, disponível em: [Os dados apresentados neste parágrafo e nos dois seguintes são do relatório “Segurança Alimentar 2023”, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, do IBGE, disponível em: Tais resultados revelam, em primeiro lugar, que a tendência de aumento dos níveis de insegurança alimentar iniciada em 2017-2018 foi finalmente rompida.](#) . Optou-se por comparar as informações de 2023 com as de 2018 neste ponto da argumentação, pois os dados de 2020 e 2021/2022, produzidas pela Rede Penssan, refletem um período de grave excepcionalidade devido à crise sanitária. A intenção aqui foi retratar brevemente a evolução das desigualdades na situação de segurança alimentar e nutricional pré-pandemia, em um contexto em que esta agenda havia perdido força; com o momento atual, no qual a erradicação da fome voltou a ser uma prioridade do governo federal.



A desigualdade entre os estados também se reduziu. A diferença entre o melhor e o pior índice de segurança alimentar estadual era de 52 p.p. em 2018: Santa Catarina, com 86,9% dos domicílios em situação de segurança alimentar, contra Amazonas, com apenas 34,5%. Em 2023, essa diferença caiu para 38 p.p.: Santa Catarina (88,8%) contra Sergipe (50,4%). Da mesma maneira, a diferença entre o pior e o melhor índice de insegurança alimentar grave, que era de 12,2 p.p. em 2018 – Amazonas (14,2%) contra Santa Catarina (2%) – caiu para 8 p.p. em 2023 – Pará (9,5%) contra Santa Catarina (1,5%).

Os dados de 2023 [7] não apenas mostram que a insegurança alimentar grave se reduziu para homens e mulheres e para brancos e negros em relação a 2018, como apontam, ainda, que a desigualdade entre esses grupos também caiu. Na POF 2017/2018, 3,8% dos domicílios que tinham um homem como pessoa responsável estavam em INSAN grave, contra 5,6% dos domicílios com mulher como pessoa responsável; em 2023, esses índices eram de 3,5% e 4,6%. Assim, a fome caiu 1 p.p. para domicílios chefiados por mulheres e 0,3 p.p. para domicílios chefiados por homens.

Em domicílios chefiados por pessoas negras, a INSAN grave caiu de 6,2% em 2018 para 5,4% em 2023, redução de 0,8 p.p., ao passo que, entre domicílios chefiados por pessoas brancas, a INSAN grave caiu de 2,6%, em 2018, para 2,3% em 2023, queda de 0,3 p.p. A segurança alimentar de domicílios chefiados por pessoas negras subiu de 54,5% para 66% entre 2017/2018 e 2023, um salto de 11,5 p.p., ao passo que, para os domicílios chefiados por brancos, a alta foi de 7 p.p. (de 74% para 81%). Apenas a diferença entre os patamares de segurança alimentar para domicílios chefiados por homem em comparação aos chefiados por mulher se manteve estável (alta de 0,2 p.p.), mas em ambos a segurança alimentar cresceu de 2018 para 2023: de 58,5% para 68,3% nos domicílios com mulher na posição de pessoa responsável; e de 66,8% para 76,8% nos domicílios com homem nessa posição.

Em síntese, a comparação entre os dados de 2017/2018 e 2023 mostra que, nesse período, houve redução da INSAN grave e aumento da segurança alimentar, e que tais processos se fizeram acompanhar de uma redução das desigualdades entre rural e urbano, regionais, estaduais, entre homens e mulheres e entre pessoas negras e brancas no que diz respeito ao acesso à alimentação.



Ainda há muito trabalho a fazer, mas a notável redução do número de domicílios em situação de fome e das desigualdades na segurança alimentar e nutricional mostra como o país, em um curto período de tempo, conseguiu reativar e pôr em funcionamento uma estratégia abrangente e eficaz de enfrentamento da fome. A experiência estatal acumulada, a reconstrução e qualificação de políticas sociais de garantia de renda, a retomada do crescimento econômico com geração de emprego e baixa inflação e a priorização de programas e ações de segurança alimentar e nutricional em torno do plano Brasil Sem Fome permitiram essa rápida evolução na situação social do país.

A próxima seção analisa onde estão os domicílios em situação de insegurança alimentar grave e quais são as principais características deles e de seus moradores. A partir desse diagnóstico, acredita-se ser possível pensar criticamente sobre a condução do plano Brasil Sem Fome nos próximos anos, observando a necessidade de propor mudanças de rota e inovações para que a erradicação da fome no Brasil ocorra de forma célere e sustentável.



3. ONDE ESTÃO OS DOMICÍLIOS EM SITUAÇÃO DE INSEGURANÇA ALIMENTAR GRAVE E QUAIS SÃO AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DELES E DE SEUS MORADORES?

3.1. Sobre a localização dos domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional grave

Os resultados da PNADc 2023 mostram que as estratégias do primeiro ano de governo foram acertadas. O país vivenciou uma acelerada redução do percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar grave, com redução importante de desigualdades.

À medida em que o país for avançando no objetivo de erradicação da fome, a continuidade dessa redução pode se tornar cada vez mais difícil. As desigualdades que estruturam nossa sociedade se articulam de formas complexas, e os avanços na promoção da segurança alimentar e nutricional dependerão, de forma crescente, de uma compreensão maior sobre o problema, de maior foco nas intervenções e de avaliações permanentes sobre a efetividade e a suficiência dos instrumentos de políticas atualmente articulados para este fim. Nessa direção, a análise a seguir objetiva revelar onde estão os domicílios brasileiros que, em 2023, sofriam com o problema da fome e qual a incidência da fome nos diversos grupos sociais que compõem o país. Esse diagnóstico contribuirá para refletir sobre as estratégias da política de segurança alimentar e nutricional nos próximos anos.

Inicialmente, o Gráfico 3 exibe a distribuição regional dos 3,2 milhões de domicílios brasileiros em situação de insegurança alimentar grave em 2023. Nele se observa que, em números absolutos, as regiões Nordeste e Sudeste foram as duas que mais contribuíram para esse quadro: cerca de 71% dos domicílios em insegurança alimentar e nutricional grave estavam nessas duas regiões: 1,3 milhões de domicílios (40,3% do total) no Nordeste e 990 mil (30,9%) no Sudeste.



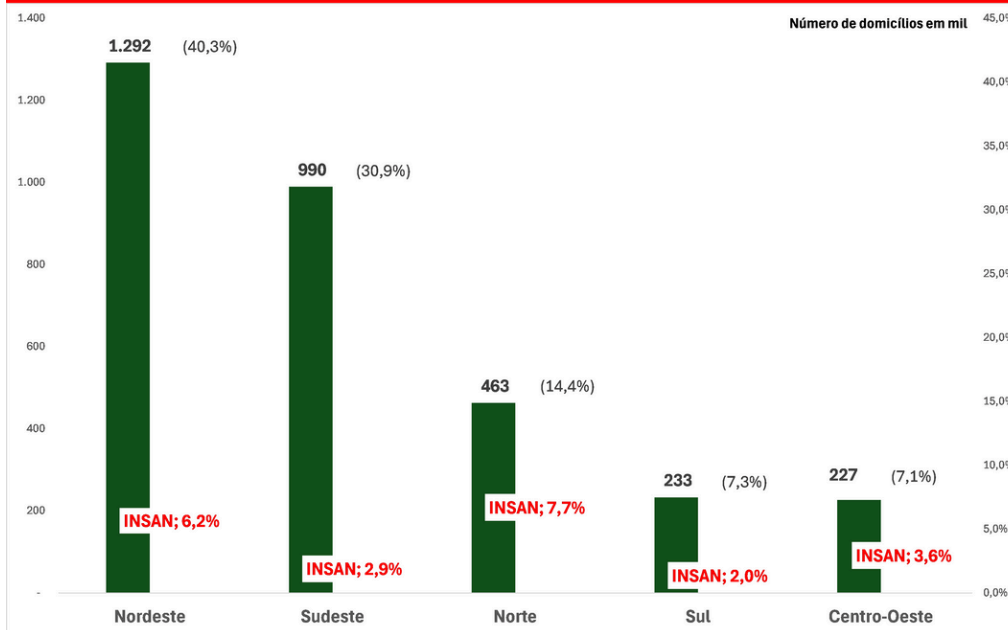
As duas regiões, entretanto, apresentam situações bastante distintas. Na região Nordeste, a quantidade de domicílios em situação de insegurança alimentar grave se relaciona a uma elevada incidência desse fenômeno. Do total de domicílios existentes nessa região, 6,2% estavam em situação de INSAN Grave em 2023, valor significativamente superior à média nacional, de 4,1% (conforme apresentado no gráfico 1). Já na região Sudeste, o elevado número de domicílios em situação de insegurança alimentar grave estava mais associado à alta densidade populacional da região. Quando se avalia a incidência da insegurança alimentar no Sudeste, nota-se que 2,9% dos domicílios da região estavam em situação de INSAN Grave em 2023, proporção inferior à média nacional.

Em outras palavras, essa situação revela que o monitoramento (e, conseqüentemente, a política) da segurança alimentar e nutricional deve priorizar não apenas localidades e territórios que concentram o maior número de domicílios em situação de fome, mas também localidades e territórios em que a incidência da fome é maior. À medida que os indicadores da fome forem se reduzindo, é bastante provável que sejam exatamente essas as localidades onde a fome se mostrará mais persistente, necessitando de atenção específica e adequada ao contexto local.

Assim, quando o foco é colocado no indicador de insegurança alimentar grave (que nesta Nota chamamos de índice de INSAN Grave), a região Norte se sobressai. É o que se pode ver no Gráfico 3: dos 6 milhões de domicílios do Norte, 463 mil domicílios estavam em INSAN Grave em 2023, o equivalente a 7,7% do total, quase o dobro da média nacional.



Gráfico 3 – Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave e índice de INSAN Grave por Grande Região em 2023



O Gráfico 4 examina o número de domicílios em situação de insegurança alimentar grave por UF. É possível observar que sete estados brasileiros tinham mais de 200 mil domicílios em INSAN Grave: São Paulo, Bahia, Pará, Pernambuco, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Ceará. Juntos, esses estados totalizavam 62% do total de domicílios brasileiros nessa condição. O estado de São Paulo liderava o ranking, com 523 mil domicílios em INSAN Grave, ou 16,3% do total de domicílios em situação de fome do país.

O Gráfico 5 acrescenta a informação sobre o percentual de domicílios em INSAN Grave por UF em 2023 – o índice de INSAN Grave. Observa-se que São Paulo, líder no ranking em quantidade de domicílios com INSAN Grave, apresentava proporção de domicílios com pessoas passando fome de 3%, valor bem abaixo da média nacional. Minas Gerais e Rio de Janeiro, igualmente, apesar de também pertencerem ao grupo de estados com mais de 200 mil domicílios em INSAN GRAVE, exibiam índices baixos em comparação à média nacional. Esses três estados foram responsáveis pelos indicadores gerais da região Sudeste analisados acima.



Gráfico 4 – Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave por UF em 2023

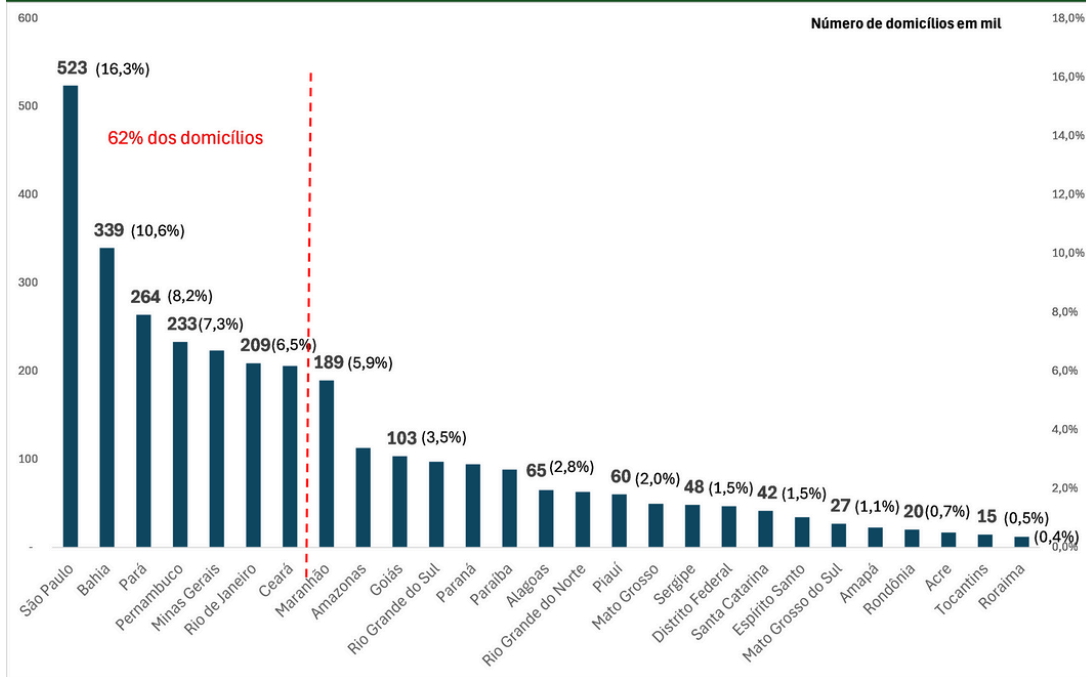
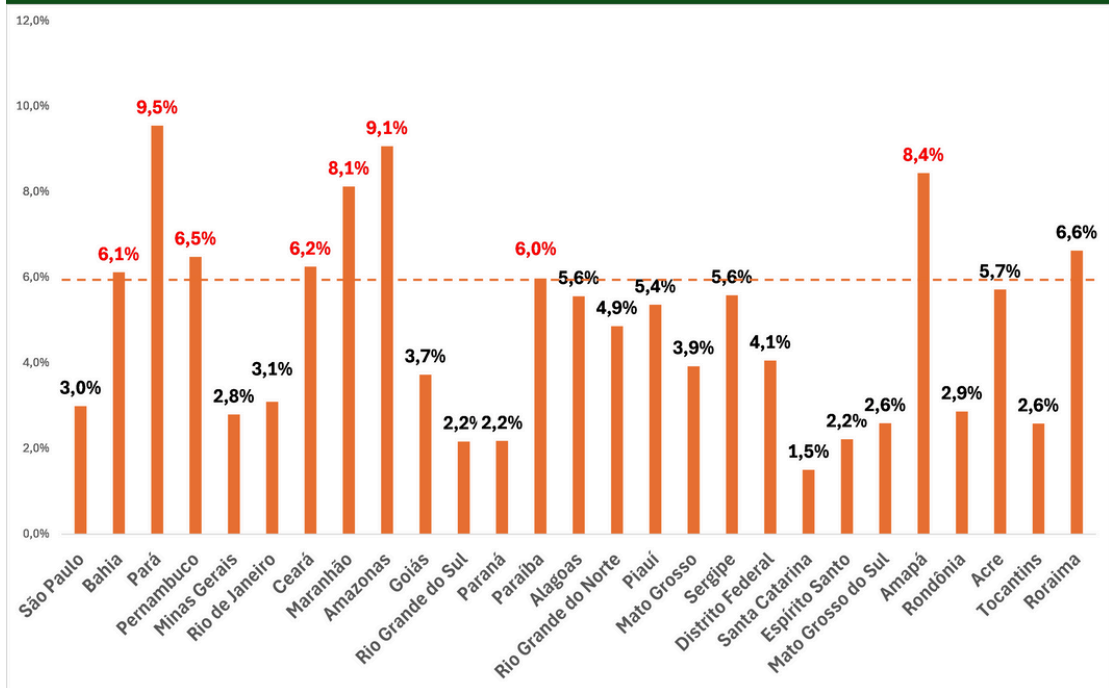


Gráfico 5 - Percentual de domicílios em situação de insegurança alimentar grave (Índice de INSAN Grave) por UF em 2023



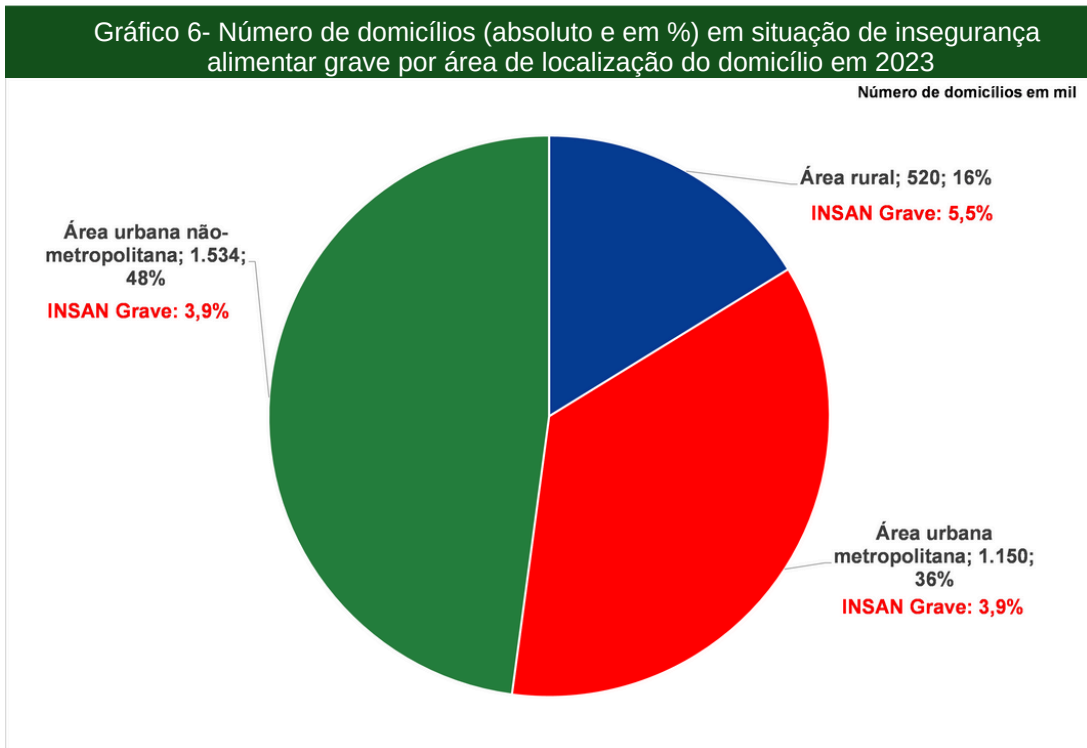


Por outro lado, entre os sete estados que tinham mais de 200 mil domicílios em situação de insegurança alimentar grave, quatro deles tinham índice de INSAN Grave acima de 6%, quase 50% superior à média nacional: Bahia (6,1%), Pará (9,5%), Pernambuco (6,5%) e Ceará (6,2%). Outros estados que apresentaram incidência de insegurança alimentar grave alarmante foram Maranhão (8,1%), Amazonas (9,1%), Paraíba (6%) e Amapá (8,4%). Portanto, pelo menos essas oito UFs deveriam merecer atenção especial da política de segurança alimentar por terem apresentado índices de INSAN Grave significativamente mais elevados que a média nacional, de 4,1%.

Além do recorte regional e político-administrativo, outro importante aspecto a ser considerado sobre a localização dos domicílios com insegurança alimentar grave diz respeito ao pertencimento a áreas rurais, urbanas metropolitanas ou urbanas não metropolitanas. As estratégias de combate à fome nesses contextos geográficos podem variar sensivelmente devido às diferenças em suas características socioeconômicas, demográficas e de infraestrutura.

O Gráfico 6 mostra justamente a distribuição dos 3,2 milhões de domicílios em INSAN Grave por área de localização. Nota-se que quase metade desses domicílios situavam-se em áreas urbanas não-metropolitanas, totalizando aproximadamente 1,5 milhões de domicílios (48% do total). As áreas urbanas metropolitanas respondiam por 1,1 milhão de domicílios (36% do total); as áreas rurais, por 520 mil domicílios em situação de insegurança alimentar grave (16%). Nestas últimas, entretanto, a incidência da fome era mais alta que a média nacional: 5,5% dos domicílios rurais tinham seus moradores passando fome, enquanto nas áreas urbanas - metropolitanas ou não-metropolitanas -, esse percentual era de 3,9%.

Gráfico 6- Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave por área de localização do domicílio em 2023

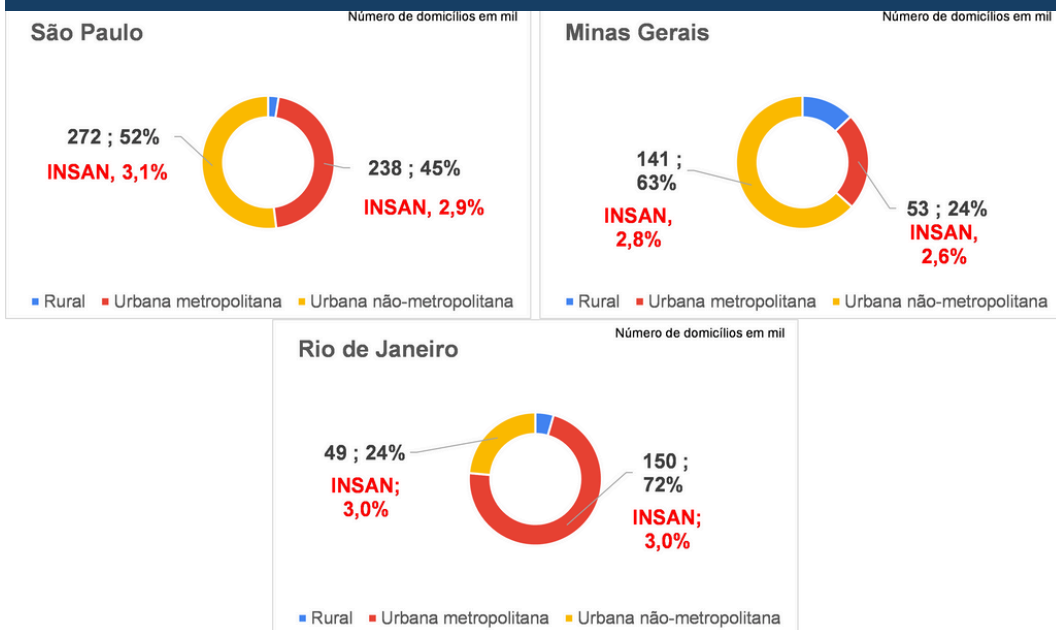


O plano amostral da PNADc 2023 não permite que essa análise sobre a área de localização dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave seja realizada para todas as UFs do país. É possível, contudo, observar a distribuição dos domicílios com INSAN Grave nos sete estados destacados anteriormente com número de domicílios com INSAN Grave maior que 200 mil.

O Gráfico 7 revela essa distribuição para os três estados da Região Sudeste que apresentaram mais de 200 mil domicílios com INSAN Grave. Nesses estados, observam-se diferenças importantes. Enquanto em São Paulo pouco mais da metade dos domicílios com INSAN Grave situavam-se em áreas urbanas não-metropolitanas (52%, o equivalente a 272 mil domicílios), em Minas Gerais esse percentual era de 63% (141 mil domicílios) e, no Rio de Janeiro, de apenas 24% (49 mil domicílios). Já a incidência de INSAN Grave nesses estados, tanto em áreas urbanas metropolitanas quanto em áreas urbanas não-metropolitanas, era semelhante, próxima de 3%.



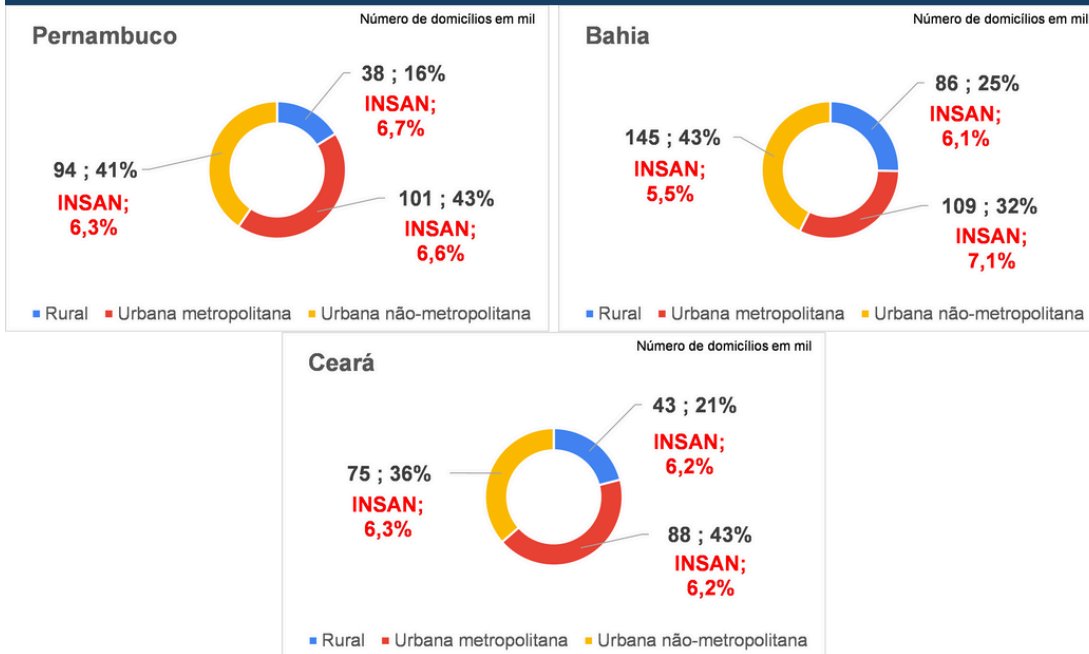
Gráfico 7 - Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave e índice de INSAN Grave por área de localização do domicílio em 2023 (UFs selecionadas)



O Gráfico 8 apresenta as mesmas informações para os três estados da Região Nordeste que apresentaram mais de 200 mil domicílios em INSAN Grave. Nesses estados, alguns pontos chamam atenção. A Bahia é o estado que apresentou menor proporção de INSAN Grave na região metropolitana (109 mil domicílios, que representavam 32% do total do estado). Por outro lado, foi a única UF na qual a incidência de INSAN Grave na região metropolitana foi maior que nas áreas rurais e nas áreas urbanas não metropolitanas. O Ceará, por seu turno, foi o único estado no qual a incidência de INSAN Grave nas áreas urbanas não-metropolitanas (6,3%) foi maior que nas áreas rurais (6,2%).

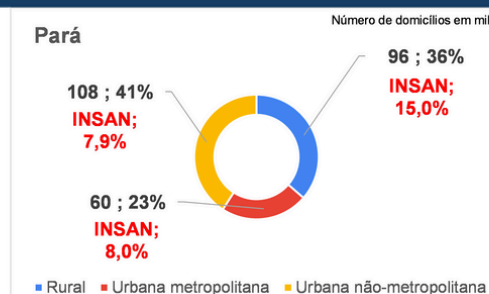


Gráfico 8 - Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave e índice de INSAN Grave por área de localização do domicílio em 2023 (UFs selecionadas)



Por fim, resta avaliar o Gráfico 9, que apresenta a distribuição dos domicílios em situação de insegurança alimentar grave no estado do Pará, único estado da Região Norte que apresentou mais de 200 mil domicílios nessa situação. Nesse estado, o quadro é bastante distinto. Em primeiro lugar, os domicílios se concentram prioritariamente nas áreas urbanas não-metropolitanas (41% do total) e nas áreas rurais (36%). Em segundo, a incidência de INSAN Grave se mostra muito elevada, especialmente nas áreas rurais. Do total de domicílios localizados em áreas rurais do estado, 15% tinham seus moradores em situação de fome, mais do que o triplo da média nacional, de 4,1%.

Gráfico 09 - Número de domicílios (absoluto e em %) em situação de insegurança alimentar grave e índice de INSAN Grave por área de localização do domicílio em 2023 (UFs selecionadas)





Esses resultados revelam que a incidência da fome pode se apresentar de formas bastante distintas devido à vasta extensão territorial e às variadas condições socioeconômicas das diferentes regiões. Observa-se que mesmo no interior das regiões, existem importantes diferenciações entre estados, e provavelmente entre meso e microrregiões. Tal diversidade de contextos exige uma abordagem diferenciada das políticas públicas, adaptadas às especificidades de cada localidade para enfrentar eficazmente o problema. Para tanto, é essencial dispor de instrumentos de gestão e monitoramento da segurança alimentar que sejam complementares às pesquisas domiciliares, que proporcionem dados desagregados e detalhados, oferecendo informações fundamentais – em nível municipal, domiciliar ou individual – para a compreensão da realidade local e a identificação de áreas e grupos mais vulneráveis.

3.2. Sobre o perfil da pessoa responsável pelos domicílios em situação de insegurança alimentar e nutricional grave e de seus moradores

O Gráfico 10 apresenta o percentual de domicílios em situação de segurança alimentar e em INSAN GRAVE segundo o sexo da pessoa responsável pelo domicílio em 2023. Como se pode ver, entre os domicílios em que a pessoa de referência é homem, 76,8% estavam em segurança alimentar e 3,5% em INSAN GRAVE. Entre os domicílios em que a pessoa de referência é mulher, 68,3% estavam em segurança alimentar e 4,6% em INSAN GRAVE. A comparação mostra que a segurança alimentar é 8,5 p.p. maior em domicílios cuja pessoa responsável é homem e que a INSAN GRAVE é 1,1 p.p. maior nos domicílios cuja pessoa responsável é mulher.

Gráfico 10 - Segurança alimentar e INSAN GRAVE por sexo da pessoa responsável pelo domicílio (Brasil, 2023)



Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.

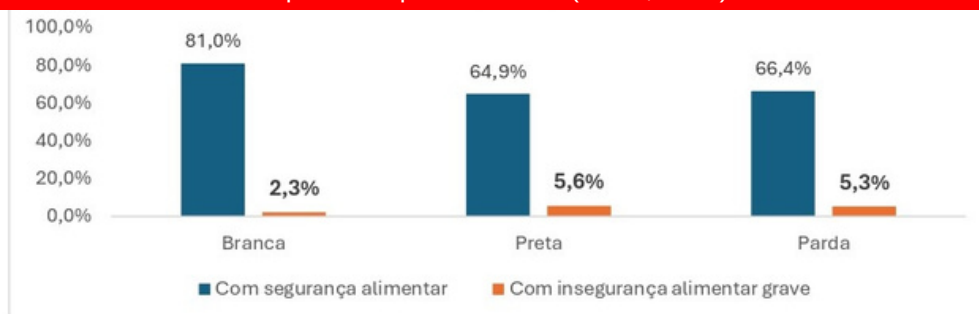


Considerando apenas o total de 3,20 milhões de domicílios brasileiros em INSAN GRAVE, observa-se que 59% deles – ou seja, 1,88 milhões de domicílios – tinham uma mulher como pessoa responsável, ao passo que em 41% deles – 1,32 milhões – havia um homem como pessoa responsável. O dado mostra que a INSAN GRAVE tem um viés de gênero, afetando mais, em termos absolutos e proporcionais, os lares chefiados por mulheres.

Os resultados apontam também para uma desigualdade de cor/raça, levando em conta a autoidentificação da pessoa responsável pelo domicílio, no que diz respeito à situação de segurança alimentar. Entre os domicílios em que a pessoa responsável é branca, 81% estão em situação de segurança alimentar e 2,3% em INSAN GRAVE. Nos domicílios em que a pessoa responsável é preta ou parda, a segurança alimentar chega a 64,9% e 66,4% e a INSAN GRAVE a 5,6% e 5,3%, respectivamente (ver Gráfico 11).

A comparação entre domicílios com pessoa responsável de cor/raça branca e domicílios com pessoa responsável de cor/raça negra (agregando, portanto, pretos e pardos) aponta a distância que separa estes grupos étnico-raciais quanto à segurança alimentar. Entre os domicílios com pessoa responsável negra, a segurança alimentar chegava a 66%, ou seja, 15 p.p. abaixo do índice de segurança alimentar para domicílios com pessoa responsável branca (81%); assim também, a INSAN GRAVE entre domicílios com pessoa responsável negra chegava a 5,4%, ou seja, 3,1 p.p. acima do índice de INSAN GRAVE entre domicílios com pessoa responsável branca (2,3%). Levando em consideração apenas o universo dos 3,20 milhões de domicílios em INSAN GRAVE, nota-se que, destes, 75% – 2,4 milhões de domicílios – tinham uma pessoa negra como responsável.

Gráfico 11 - Segurança Alimentar e INSAN GRAVE por cor/raça da pessoa responsável pelo domicílio (Brasil, 2023)



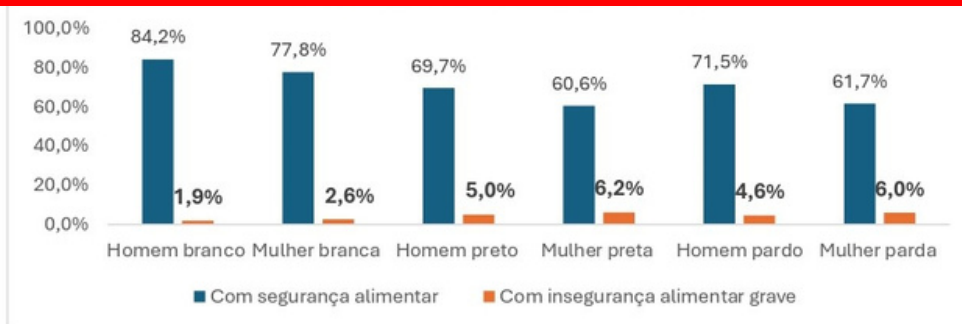
Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.



O gráfico 12 faz a intersecção das variáveis de sexo e raça/cor da pessoa responsável pelo domicílio. Os dados mostram que os domicílios com homem branco ou mulher branca como pessoa responsável registram 84,2% e 77,8% de segurança alimentar e 1,9% e 2,6% de INSAN GRAVE, respectivamente. Domicílios que têm, como pessoa responsável, homem pardo ou mulher parda, registram 71,5% e 61,7% de segurança alimentar e 4,6% e 6,0% de INSAN GRAVE, respectivamente. Entre os domicílios com homem preto ou mulher preta na posição de pessoa responsável, a segurança alimentar chega a 69,7% e 60,6% e a INSAN GRAVE a 5,0% e 6,2%. Para a segurança alimentar, a distância entre os domicílios com homem branco como responsável (84,2%) e mulher preta como responsável (60,6%) chega a quase 24 p.p., e, inversamente, para a INSAN GRAVE, o índice entre os lares com mulher preta como responsável (6,2%) é 4,2 p.p. maior que entre os lares com homem branco à frente (1,9%). Os dados mostram ainda que a distância entre os sexos é maior entre homens e mulheres pretos e pardos que entre homens e mulheres brancos.

Aqui também, a comparação entre domicílios com homem ou mulher de cor/raça branca como pessoa responsável e domicílios com homem ou mulher de cor/raça negra (agregando, portanto, pretos/as e pardos/as) como pessoa responsável evidencia a distância entre esses grupos. Considerando os 3,20 milhões de domicílios em INSAN GRAVE, nota-se que 44% deles (1,4 milhões) tinham uma mulher negra como pessoa responsável e que 31% (991 mil) tinham um homem negro como pessoa responsável.

Gráfico 12 - Segurança Alimentar e INSAN GRAVE por sexo cor/raça da pessoa responsável pelo domicílio (Brasil, 2023)



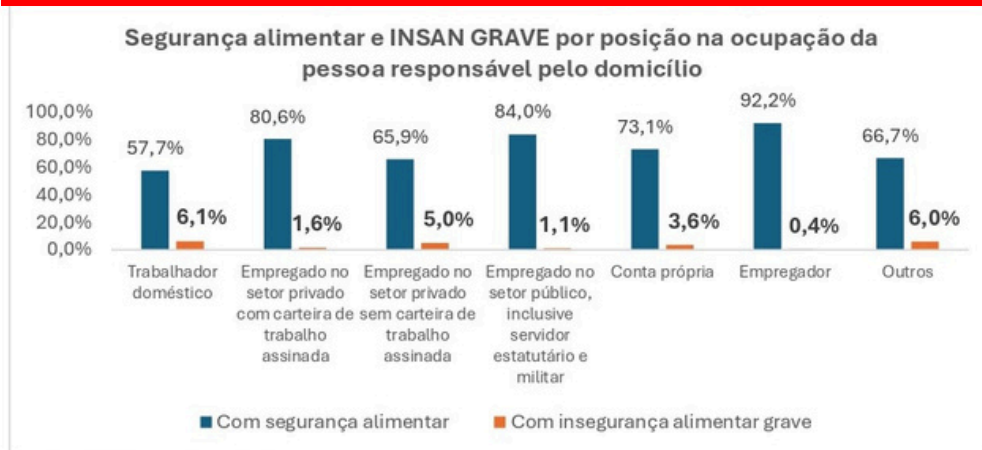
Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.



O gráfico 13 oferece um panorama da segurança alimentar e da INSAN GRAVE segundo a ocupação da pessoa responsável pelo domicílio. Como é possível constatar, os domicílios cuja pessoa responsável é trabalhadora doméstica registram o mais baixo indicador de segurança alimentar (57,7%) e o mais alto índice de INSAN GRAVE (6,1%). Os domicílios cujo responsável é empregado sem carteira assinada chegam a um patamar de 5% de INSAN GRAVE, também acima da média nacional (4,1%), atingindo, contudo, 65,9% de segurança alimentar.

Os domicílios onde a pessoa responsável pertence à categoria “Outros” – que engloba pessoas ocupadas como trabalhadores familiares auxiliares, as pessoas sem ocupação e aquelas fora da força de trabalho –, registram 6% de INSAN GRAVE e 66,7% de segurança alimentar. Esse último grupo apresenta indicadores gerais de segurança e insegurança alimentar equiparáveis ou ligeiramente melhores que os de domicílios com pessoa responsável ocupada (trabalhadora doméstica e empregado sem carteira) porque inclui, além de não ocupados e trabalhadores auxiliares, aposentados, que aportam um rendimento regular de pelo menos 1 salário-mínimo à renda da família.

Gráfico 13 - Segurança Alimentar e INSAN GRAVE por posição na ocupação da pessoa da pessoa responsável pelo domicílio (Brasil, 2023)

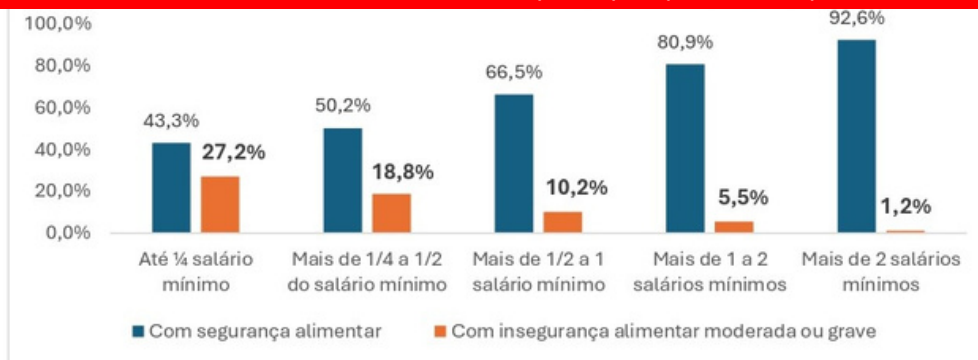


Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.



O Gráfico 14 mostra a situação de segurança alimentar e INSAN MODERADA OU GRAVE [7] nos domicílios segundo o rendimento mensal domiciliar per capita. [8] A forte associação entre insuficiência de renda e insegurança alimentar se torna evidente na sequência das barras: à medida que aumenta a renda, a segurança alimentar cresce e a INSAN MODERADA OU GRAVE diminui. Nas duas primeiras faixas de rendimento – até $\frac{1}{4}$ SM per capita e de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ de SM per capita – os índices de INSAN MODERADA OU GRAVE chegam, respectivamente, 27,2% e 18,8%, enquanto a segurança alimentar cobre menos ou apenas a metade dos domicílios (43,3% na faixa abaixo de $\frac{1}{4}$ SM e 50,2% na faixa de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ SM).

Gráfico 14 - Segurança Alimentar e INSAN MODERADA ou GRAVE segundo o rendimento mensal domiciliar per capita (Brasil, 2023)



Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.

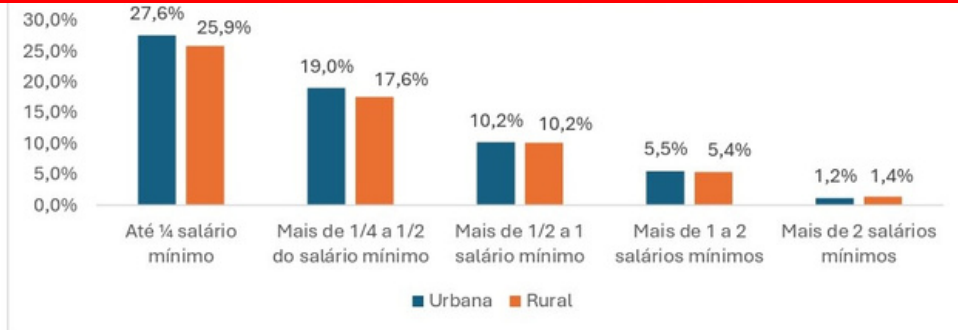
Uma evidência importante aparece quando se cruzam os dados de rendimento mensal domiciliar per capita e situação de domicílio, considerando o indicador de INSAN MODERADA OU GRAVE: dentro da mesma faixa de rendimento, a INSAN MODERADA OU GRAVE é ligeiramente menor no campo que na cidade. O Gráfico 15 ilustra esse dado: na classe de até $\frac{1}{4}$ SM, a INSAN MODERADA OU GRAVE é 27,6% no urbano contra 25,9% no rural, e na classe de $\frac{1}{4}$ a $\frac{1}{2}$ SM, ela é 19% no urbano contra 17,6% no rural.

[7] As categorias INSAN GRAVE e INSAN MODERADA são agregadas nos dois gráficos seguintes para assegurar a significância estatística do dado no cruzamento das variáveis.

[8] O rendimento mensal domiciliar per capita corresponde à soma de todas as rendas do domicílio (salários, benefícios etc.) dividida pelo número de pessoas que moram nele.



Gráfico 15 - Segurança Alimentar e INSAN MODERADA ou GRAVE segundo o rendimento mensal domiciliar per capita (Brasil, 2023)



Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.

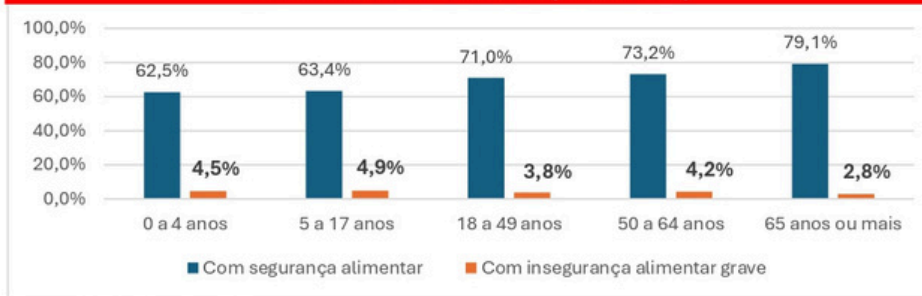
Se, conforme foi visto, a INSAN é proporcionalmente maior[1] nos domicílios rurais que nos urbanos – no campo, 5,5% dos domicílios estão em INSAN GRAVE e 7,2% em INSAN MODERADA, contra 3,9% e 5,0% na cidade, respectivamente – quando se observa a variação desse indicador isolando-o dentro de cada faixa de renda, a situação na cidade se mostra um pouco pior que no campo para os domicílios de menor rendimento mensal domiciliar per capita.

Quando não se isola a INSAN por faixas específicas de renda, ela é maior no rural que no urbano porque a renda geral é maior no urbano que no rural; quando, no entanto, se analisa a situação de INSAN dentro de cada faixa específica de renda, as famílias pobres da cidade aparecem em situação mais crítica que as famílias do campo na mesma faixa de renda. O custo de vida mais alto nas cidades – despesas com habitação, alimentação e transporte etc. – ajuda a explicar essa diferença, assim como a produção para o próprio consumo no campo.

O Gráfico 16 apresenta o percentual de moradores, por faixa etária, segundo a situação de segurança alimentar do seu domicílio. Os dados mostram que 4,5% e 4,9% das pessoas de 0 a 4 e de 5 a 17 anos, respectivamente, viviam em domicílios em INSAN GRAVE. Além disso, é possível perceber que a segurança alimentar aumenta e a INSAN GRAVE diminui com a idade. O fato de a INSAN GRAVE atingir o menor patamar entre maiores de 65 anos (2,8%) – que também respondem pelo maior patamar de segurança alimentar (79,1%) – atesta a importância do aparato de proteção social construído pós-Constituição de 1988 para amparar os idosos, com destaque para as aposentadorias, incluindo a previdência rural, e o Benefício de Prestação Continuada, que asseguram uma renda mínima de 1 salário-mínimo a seus beneficiários.



Gráfico 16 - Moradores, por grupo de idade e situação de segurança alimentar e INSAN GRAVE no domicílio (Brasil, 2023)



Fonte: IBGE/Pnad Contínua 2023.

É importante, contudo, frisar que a presença de idosos e, com eles, da renda de benefícios da previdência ou do BPC contribui para a segurança alimentar de todos os moradores do domicílio. Os dados da PNADc apontam que, entre os domicílios com a presença de, ao menos, um morador acima de 60 anos, a segurança alimentar chega a 76,4% (contra 70,5% nos domicílios sem a presença de moradores acima de 60) e a INSAN GRAVE fica em 3,6% (contra 4,3% nos domicílios sem a presença de moradores acima de 60).

Por outro lado, os dados para domicílios com presença de, ao menos, um morador até 18 anos, mostram que a presença de crianças e adolescentes pode limitar a segurança alimentar: nos domicílios com a presença de, ao menos, um morador até 18 anos, a segurança alimentar é de 66,3% contra 76,8% nos domicílios sem crianças e adolescentes.

Mas isso não se reflete no indicador de INSAN GRAVE, que chega a ser maior entre domicílios sem crianças e adolescentes: 4,3% contra 3,8% nos domicílios com, ao menos, 1 morador abaixo de 18. Parte dessa diferença pode ser explicada pelo fato de que este dado indica apenas a presença de, ao menos, um morador abaixo de 18 anos, sem, portanto, levar em conta o número de crianças e adolescentes no domicílio. Quando se verifica a variação da segurança alimentar segundo o número de moradores – total –, vê-se, por exemplo, que a INSAN GRAVE em domicílios com 7 moradores ou mais chega a 9,2%.



Outro elemento importante na definição da segurança alimentar de pessoas até 18 anos é a frequência à escola. A imensa maioria de crianças e adolescentes do grupo etário de 5 a 17 anos – 97,4% – estão, segundo a PNADC 2023, frequentando escola; portanto, os dados de INSAN MODERADA OU GRAVE[1] para o diminuto grupo dessa faixa etária que não está frequentando a escola não têm magnitude capaz de impactar os percentuais. Contudo, os índices de segurança alimentar e INSAN MODERADA OU GRAVE no grupo de 5 a 17 anos fora da escola permitem compreender o papel da escola como equipamento público de segurança alimentar e perceber como o acesso à alimentação escolar afeta o indicador. Entre as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que frequentam a escola, 63,6% estão em domicílios com segurança alimentar e 11,2% em domicílios com INSAN MODERADA OU GRAVE; entre as crianças e adolescentes de 5 a 17 anos que não frequentam, apenas 51,9% estão em domicílios com segurança alimentar e 19,6% estão em domicílios com INSAN MODERADA OU GRAVE.



4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da PNADc 2023 devem ser valorizados como expressão positiva da retomada da trajetória de superação da fome no país, mas, ao mesmo tempo, merecem ser vistos com preocupação e cuidado, seja porque indicam um contingente ainda muito alto de domicílios em insegurança alimentar grave – 3,2 milhões de domicílios, onde vivem 8,7 milhões de pessoas –, seja porque apontam para a persistência de desigualdades que comprometem a plena realização do direito à alimentação da população brasileira.

A insegurança alimentar grave incide de formas distintas no território brasileiro. Observou-se, por exemplo, que a fome se distribui, em termos absolutos, em áreas urbanas não metropolitanas (48%), em áreas urbanas metropolitanas (36%) e áreas rurais (16%). Os dados por UF apontaram como sete estados brasileiros, que registravam mais de 200 mil domicílios em INSAN GRAVE, somavam 62% do total de domicílios nessa condição. As limitações da amostra da PNADc 2023 não permitem avançar no detalhamento geográfico desses dados sem perder representatividade estatística. Tal restrição coloca ao governo a tarefa de desenvolver metodologias complementares, a partir de bases de dados administrativas, que tornem possível situar com mais acurácia no território brasileiro as áreas que concentram domicílios com INSAN GRAVE.

Apesar disso, foi possível verificar como, nos sete estados que registram mais de 200 mil domicílios em INSAN GRAVE e concentram 62% dos domicílios nessa condição – São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Ceará e Pará –, a fome incide, de maneira diferenciada em áreas urbanas metropolitanas, urbanas não metropolitanas e rurais. Nos estados do Sudeste, por exemplo, nota-se que a fome é muito mais fortemente presente na região metropolitana do Rio de Janeiro, mas se divide quase por igual entre a região metropolitana e a área urbana não metropolitana em São Paulo e, em Minas Gerais, se concentra mais fortemente na área urbana não metropolitana. Nos três estados – muito urbanizados –, as áreas rurais têm, em termos absolutos, menor participação no total de domicílios de INSAN GRAVE. Nos estados do Nordeste, por outro lado, as áreas rurais de Bahia e Ceará respondem por $\frac{1}{4}$ e $\frac{1}{5}$, respectivamente, dos domicílios em INSAN GRAVE, ao passo que em Pernambuco e, também, no Ceará as regiões metropolitanas concentram a maior parte dos domicílios nessa condição;



na Bahia, a maior parte dos domicílios em INSAN GRAVE está nas áreas urbanas não metropolitanas. Por fim, no Pará, a INSAN GRAVE tem um perfil mais marcadamente rural, sendo menos presente nas regiões metropolitanas. Mesmo que de maneira esquemática, é importante assinalar essas diferenças, na medida em que a insegurança alimentar pode demandar estratégias diferenciadas para seu enfrentamento em cada estado ou localidade. É preciso que o repertório de políticas públicas voltadas a esse objetivo contemple tal heterogeneidade.

A subseção 3.b. desta Nota Técnica apontou como a INSAN GRAVE incide de modo mais intenso em domicílios chefiados por mulheres, por pessoas negras, por pessoas não ocupadas ou com inserção mais precária e informal no mercado de trabalho e em domicílios com menor renda domiciliar per capita, com maior presença de crianças e adolescentes e com maior número de moradores. Desse modo, observando as áreas geográficas com maior incidência de INSAN GRAVE, pode-se presumir que, nelas, são os domicílios com o perfil descrito acima que estarão mais sujeitos à fome.

As desigualdades constitutivas da sociedade brasileira expressam-se também nas desigualdades de acesso à alimentação. À medida que o combate à insegurança alimentar fome vai reduzindo os índices de INSAN GRAVE, mais difícil se torna chegar às pessoas que ainda passam fome. Em um país de mais de 200 milhões de habitantes, 1% de INSAN GRAVE pode ser um índice estatístico digno de comemoração e difícil de alcançar, mas ainda representa uma tragédia humanitária de 2 milhões de pessoas com fome.

O Plano Brasil Sem Fome, integrando ações de vários ministérios, com programas de garantia de renda, acesso à alimentação e outras dimensões da segurança alimentar, vem tendo papel fundamental na redução intensiva da fome, e ajuda a explicar os resultados captados pela PNADc no final de 2023. Os dados deixaram claro que o país construiu e aperfeiçoou ao longo dos últimos vinte anos uma estratégia emergencial eficiente de combate à fome e que, apesar do retrocesso dos indicadores e da interrupção da agenda de combate à fome no governo anterior, o Estado foi capaz de reativar rapidamente essa estratégia em 2023 e reduzir de modo significativo a insegurança alimentar grave.



Contudo, a complexidade do problema da fome demanda um enfrentamento sustentável e continuado. Por essa razão, é importante que o Plano Brasil Sem Fome passe a uma segunda etapa a partir de agora e tenha seus programas redirecionados para o enfrentamento da insegurança alimentar grave, visando alcançar as 8,7 milhões de pessoas que ainda passam fome no país. Além disso, é essencial que as políticas de combate à insegurança alimentar caminhem na direção da consolidação e fortalecimento do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e que este, articulado ao Sistema Único de Saúde (SUS) e ao Sistema Único da Assistência Social (SUAS), possa dispor de instrumentos e mecanismos para que as pessoas com fome sejam mapeadas, incluídas em políticas de proteção social e acesso a alimentos e acompanhadas até a superação dessa condição.