

# Diagnóstico da Insegurança Alimentar no Brasil

*Instituto DataSenado em parceria com a  
Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa  
Presidente Senador Paulo Paim (PT-RS) | Junho de 2023*

# **Diagnóstico da Insegurança Alimentar no Brasil**

O DataSenado, Instituto de Pesquisa criado em 2005 no Senado Federal, tem como missões acompanhar, por meio de pesquisas e análises, a opinião pública brasileira sobre o Senado Federal e, de acordo com o Projeto de Resolução do Senado nº 65, de 2015, auxiliar os parlamentares na produção de análises relacionadas à avaliação de políticas públicas a cargo das comissões permanentes do Senado.

Para subsidiar os trabalhos da CDH durante o primeiro semestre de 2023, o DataSenado propôs aplicar, em âmbito nacional, a elaboração de diagnóstico da insegurança alimentar, visando criar séries históricas e indicadores que viabilizem a compreensão da realidade da população brasileira em relação ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para determinar a efetividade das políticas públicas de combate à fome.



# Apresentação

---

A falta de acesso regular a alimentação adequada por parcela significativa da população brasileira tem sido um dos principais desafios enfrentados pela sociedade ao longo dos últimos anos. Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) o país havia saído do Mapa da Fome em 2014, por meio de estratégias de segurança alimentar e nutricional aplicadas desde meados da década de 1990. Mas o Brasil voltou a figurar no cenário a partir de 2015, com especial agravamento ao longo da pandemia de Covid-19, que afetou o mundo todo a partir de 2020.

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), uma pessoa se encontra em situação de insegurança alimentar e nutricional (InSAN) quando não tem acesso regular a alimentos seguros e nutritivos suficientes para o seu crescimento e desenvolvimento e para alcançar uma vida ativa e saudável.

Reconhecer a realidade de InSAN na população, sobretudo nos grupos mais vulneráveis, e identificar sua presença entre indivíduos que buscam assistência, são medidas indispensáveis para o enfrentamento oportuno da falta ou dificuldade de acesso à alimentação adequada, suficiente e saudável. A Emenda

Constitucional nº 64 incluiu a alimentação entre os direitos sociais, fixados no artigo 6º da Constituição Federal de 1988 e, conforme consta na Lei Orgânica de Segurança Alimentar Brasileira, de 2006, a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) corresponde à garantia de que todos tenham 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. Ao oferecer condições para que as ações de SAN se concretizem, o Estado assume o seu papel de garantir a todos (as) o **Direito Humano à Alimentação Adequada**.

No Brasil, algumas iniciativas de órgãos como IBGE, Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Saúde buscam mapear a Insegurança Alimentar e Nutricional (INSAN) e o combate à fome no Brasil. No entanto, a falta de periodicidade na aplicação de pesquisas públicas específicas sobre a fome e a insegurança alimentar proporcionaram o debate sobre a viabilidade do DataSenado monitorar anualmente e de forma sistemática o assunto.

# Análise conjuntural

---

O presente projeto tem o objetivo de realizar diagnóstico nacional da fome e da insegurança alimentar, criando e monitorando indicadores e delimitando os aspectos sociais, educacionais, de saúde e de infraestrutura que influenciam na manutenção das circunstâncias de vulnerabilidade e/ou violação de direito.

Para iniciar a elaboração desse projeto, o Presidente da CDH, Senador Paulo Paim, determinou a realização de ciclo de debates para analisar o problema. Em três audiências públicas, especialistas do IBGE, dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da ONU, da FioCruz, da Conab e os pesquisadores do DataSenado analisaram o histórico e os múltiplos fatores envolvidos no contexto da insegurança alimentar no Brasil.

**As audiências foram realizadas nos dias 27 de março, 08 de maio e 19 de junho de 2023.**

Entre as apresentações realizadas, o consultor legislativo do Senado Henrique Salles Pinto apresentou seu trabalho “Por mais pesquisas e indicadores quantitativos e qualitativos para a superação da fome e da pobreza”. O consultor mostrou dados oficiais que mostram que o Brasil foi efetivo no combate à fome e à desigualdade

social entre 2003 e 2014, mas que muito dessa evolução se perdeu entre 2015 e 2019.

O Coordenador do Instituto DataSenado, o estatístico Marcos Ruben, enumerou e analisou os dados públicos disponíveis hoje e a contribuição que o DataSenado poderá dar realizando pesquisa quantitativa presencial sobre o assunto para medir anualmente o impacto das iniciativas públicas de combate à fome.

Já a pesquisadora do DataSenado, Isabela Lima, apresentou dados do estudo qualitativo inédito “Percepção dos profissionais e voluntários que combatem a Fome no Brasil”, que ouviu profissionais e voluntários das cinco regiões do país sobre problemas estruturais a serem considerados no combate à fome: desemprego, educação, planejamento familiar, saneamento básico, segurança, falta de conexão à internet, violência. Além disso, abordou-se a falta de integração de aparelhos públicos e de investimentos na agricultura familiar e em estudos sobre vulnerabilidade social, entre outras questões.

*Acesse o QR code ao lado para assistir à 3ª audiência pública sobre a Fome no Brasil*



# Lacunas de informações

Em que pese os esforços de pesquisa já realizados acerca da fome Brasil, existem dois tipos de lacunas de informações que precisam ser enfrentados e superados: um referente ao longo lapso temporal entre os levantamentos já realizados, outro referente aos dados coletados, propriamente dito.

Quanto ao lapso temporal, a estatística oficial mais recente sobre insegurança alimentar data de 2018. Embora pesquisas independentes tenham sido divulgadas com dados relativos a 2021, a falta de estatísticas oficiais que permitam comparações precisas ao longo do tempo dificulta o entendimento da dinâmica do problema da fome no país. Tanto a promoção quanto a avaliação de políticas públicas exigem a coleta contínua e regular de dados, por meio de levantamentos consistentes e comparáveis entre si. Por exemplo, o acompanhamento da série histórica de emprego e renda no Brasil é feito mensalmente pelo IBGE, o que permite rápida avaliação das políticas públicas de curto prazo dessa área, bem como o estudo aprofundado do impacto das medidas de longo prazo. O mesmo tipo de acompanhamento é desejável para o combate à fome e miséria no Brasil, dada a gravidade do problema que atinge relevante parcela da população brasileira. Apesar disso, em 20 anos tivemos apenas quatro pesquisas oficiais a respeito. Urge, portanto, sanar essa lacuna temporal de dados.

Em relação aos dados em si, as lacunas dizem respeito (1) à adequabilidade da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar - EBIA para determinados estratos sociais, (2) ao viés de cobertura das pesquisas quando se tem a população com insegurança alimentar grave como alvo, (3) à necessidade de



Longo  
**lapso temporal**  
entre os levantamentos



Existência de  
**estratos sociais**  
específicos



Carência de pesquisas  
**exclusivas**  
sobre a fome



Incapacidade de captar  
**nuances**  
da fome

coleta de dados priorizando o estudo da fome e insegurança alimentar, simultânea à coleta de dados correlatos ao agravamento da fome, e (4) à lacuna de índices e indicadores que captem ou reflitam adequadamente as nuances da dinâmica da fome no país.

A escala EBIA aborda principalmente a insegurança alimentar em seu aspecto financeiro, ou seja, na percepção de que a família terá dinheiro o suficiente para comprar alimentos quando necessário. No entanto, quando se pensa em estratos sociais como os presentes na área rural, indígenas ou quilombolas, verifica-se a necessidade de adaptar a escala EBIA para prever a possibilidade de adquirir alimentos não só pela forma monetária, mas também por meio da produção agrícola ou produção de alimentos para autoconsumo e extrativismo, reduzindo assim o foco na ‘falta de dinheiro’ como principal causa da insegurança alimentar. Ademais, essas populações são encontradas em localidades de difícil acesso, o que amplia o risco de não cobertura em pesquisas que os envolva.

Há que se considerar, também, subconjuntos populacionais como as pessoas sem teto, que raramente são contemplados nos levantamentos de dados usuais. Embora proporcionalmente sejam minoria, os dados disponíveis até o momento indicam que essas subpopulações são as que apresentam maior vulnerabilidade social. Dada a dificuldade inerente de encontrar e coletar dados dessas populações, faz-se necessário atenuar ao

máximo o viés de cobertura de levantamentos sobre a fome e a miséria, a fim de não invisibilizá-los ainda mais.

A maioria das pesquisas já feitas sobre a fome tiveram o objetivo principal distinto da investigação da fome, sendo a EBIA, por exemplo, uma espécie de apêndice aos levantamentos, tornando-se, portanto, objetivos secundários de outros levantamentos. O Brasil dispõe de informações relevantes e importantes acerca da fome da miséria, como por exemplo, a disponibilidade de uma escala validada de mensuração da insegurança alimentar, já aplicada oficialmente quatro vezes, bem como a disponibilização de informações auxiliares e de iniciativas independentes de avaliação da fome no país. Não obstante, verifica-se a necessidade de informações complementares, a fim de melhor entender e atuar com políticas públicas no combate ao problema que aflige milhares de brasileiros.

Por fim, índices sociais tem objetivos variados que nem sempre captam o fenômeno da fome. O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, por exemplo, procura mensurar três dimensões, a saber: renda, educação e saúde. Apesar dessa idealização, verifica-se que a sua construção não capta adequadamente as desigualdades sociais, na medida em que faz uso de médias (PIB per capita, média de anos de estudo e expectativa de vida). Essa característica torna o índice pouco sensível às distorções econômicas da população brasileira.

# Dados secundários disponíveis hoje:

---

## *Estatísticas oficiais sobre Insegurança Alimentar*

A Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA “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 1990” (IBGE, 2020). Sua primeira aplicação ocorreu em 2003, por meio de projeto financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e coordenado pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp.

De maneira geral, a fome é melhor descrita pelo termo Insegurança Alimentar e pode ser classificada em três níveis:

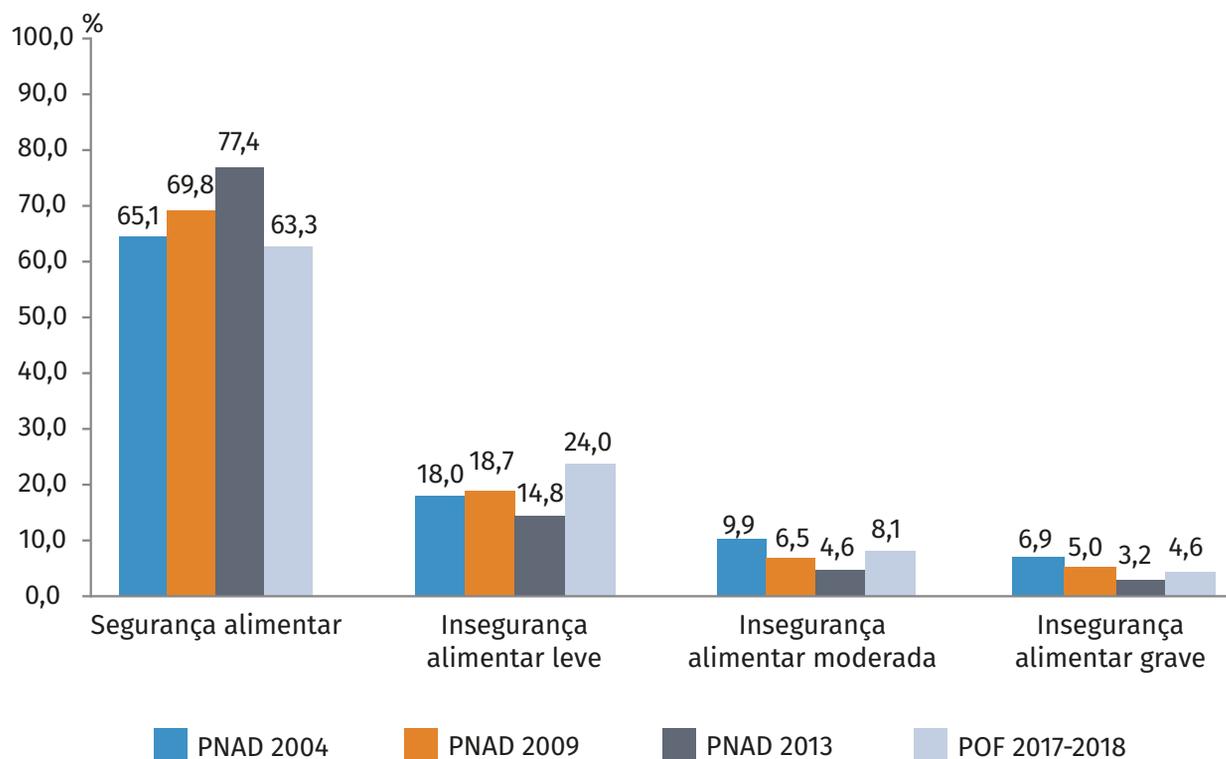
- **Insegurança alimentar leve:** situação de incerteza quanto ao acesso a alimentos em um futuro próximo. É caracterizada, portanto, pelo risco de comprometimento da qualidade dos alimentos em detrimento da quantidade.

- **Insegurança Alimentar Moderada:** caracterizada pela diminuição da quantidade de alimentos entre os adultos e/ou mudanças importantes nos padrões de alimentação causada pela falta de alimentos entre os adultos; e

- **Insegurança Alimentar Grave:** quando há redução quantitativa de alimentos para os adultos e para as crianças que coabitam.

A primeira aplicação oficial, em todo o Brasil, da EBIA ocorreu em 2004, quando o IBGE aplicou a escala na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios daquele ano. Desde então, o IBGE fez mais três aplicações da EBIA, nas PNAD 2009, PNAD 2013, e a última na Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF 2017-2018. O gráfico ao lado apresenta os resultados obtidos nesses levantamentos.

**Gráfico 1** - Evolução da prevalência de segurança alimentar e insegurança alimentar leve, moderada e grave nos domicílios particulares - Brasil - 2004/2018

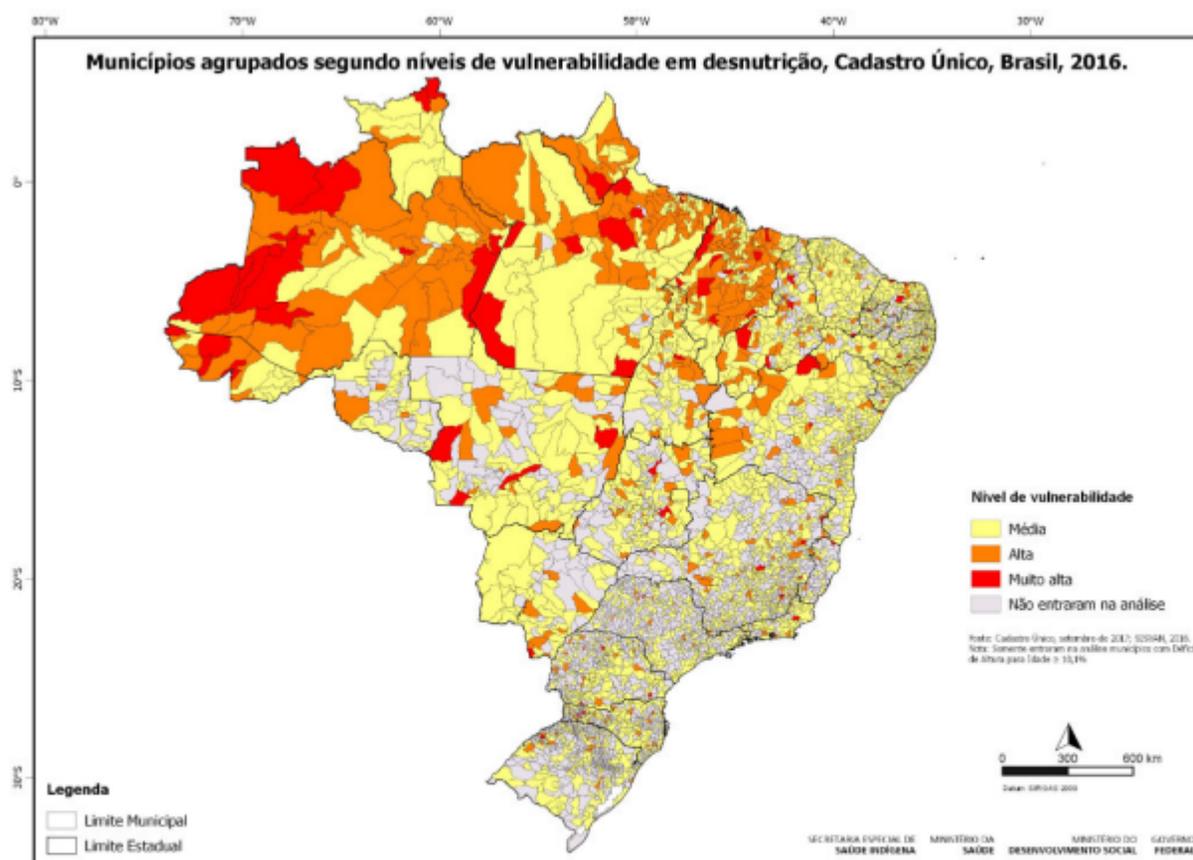


Fonte: IBGE, Pnads 2004, 2009 e 2013 e POF 2017-2018

**EBIA Nacional**

Outro esforço feito a nível nacional foi o Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional – Mapa InSAN. Trata-se de “estudo desenvolvido e publicado pela CAISAN nos anos de 2016 (ano referência 2014) e 2018 (ano referência 2016) com o objetivo de identificar as famílias e indivíduos que se encontram em

insegurança alimentar e nutricional, a partir de dados do Cadastro Único e do Sistema Nacional de Vigilância Alimentar e Nutricional – SISVAN.” A partir desse estudo foi possível classificar os municípios segundo o nível de insegurança nutricional.



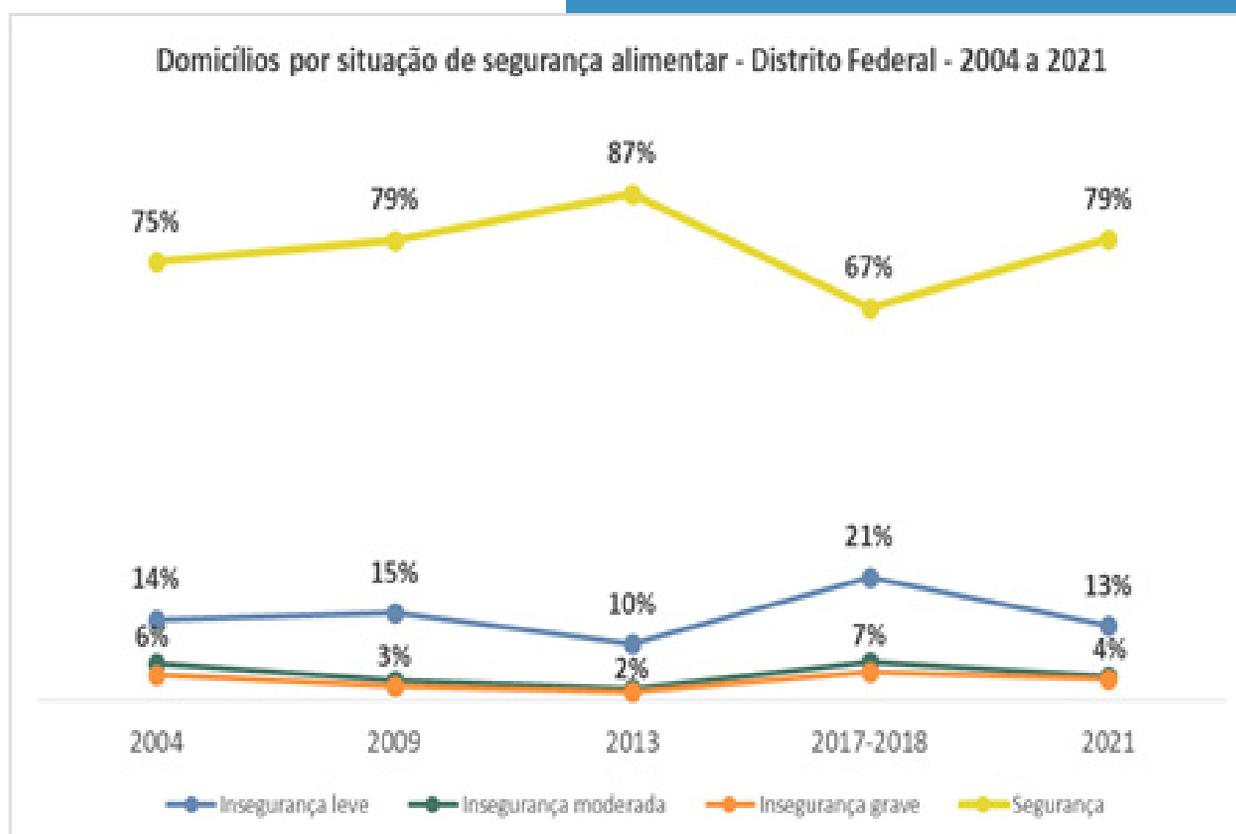
**Fonte:** Cadastro Único, setembro de 2017; SISVAN, 2016.

**Nota:** Somente entraram na análise municípios com Déficit de Altura para Idade  $\geq 10,1\%$

**Figura 1** - Municípios agrupados segundo níveis de vulnerabilidade em desnutrição, Cadastro Único, Brasil, 2016.

# Mapa InSAN

Por fim, o Distrito Federal também aplicou a EBIA em 2021, na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD. Os resultados obtidos se mostraram próximos daqueles apresentados pelo IBGE, como se verifica no gráfico abaixo.



**EBIA no DF**

## Outras estatísticas oficiais correlatas

Algumas estatísticas oficiais não abordam diretamente o problema da fome no país, mas podem auxiliar na interpretação, entendimento e formulação de políticas públicas para o enfrentamento da questão.

A questão da renda familiar é crucial no estudo da fome. De fato, a própria EBIA associa a insegurança alimentar ao receio de não conseguir comprar alimentos por falta de dinheiro. Nesse sentido, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua é a principal fonte de dados do Brasil, permitindo estimar a renda por unidade da Federação.

Outras pesquisas e fontes de dados que abordam o tema são as seguintes:

- **VIGITEL** – Sistema de Vigilância de Fatores de Risco e Proteção para Doenças Crônicas por Inquérito Telefônico;
- **DataSUS**/ Ministério da Saúde (MS);
- **SISVAN** – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional;
- **PNS** – Pesquisa Nacional de Saúde;
- **PeNSE** – Pesquisa Nacional de Saúde Escolar.

## Pesquisas independentes

Pelo menos três pesquisas independentes abordaram o tema insegurança alimentar no Brasil e ganharam maior repercussão.

A Rede PENSSAN - Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional realizou o **Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 - VIGISAN – 2020** e o **II Inquérito de Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 - II VIGISAN – 2021**. No último levantamento, estimaram que 33,2 milhões de brasileiros viviam em insegurança alimentar grave.

A Fundação Getúlio Vargas (FGV Social), usando dados do Gallup World Pull, divulgou o estudo **Insegurança Alimentar no Brasil: Pandemia, Tendências e Comparações Globais – 2021**.

Já a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) divulgou o estudo **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**.

# Conclusão

---

O flagelo da fome no Brasil aflige milhões de brasileiros, como indicam os levantamentos feitos nos últimos anos, e sua erradicação exige políticas públicas eficazes e eficientes, dada as dimensões continentais do país. Tal objetivo não pode ser alcançado sem o auxílio de dados coletados de forma abrangente, fidedigna e periódica.

Nesse sentido tramita no Senado Federal o Projeto de Resolução nº 70, de 2023. De autoria do Senador Paulo Paim (PT/RS), o PRS 70/2023 tem por objetivo “alterar o Regimento Interno do Senado Federal, para prever que o DataSenado realize pesquisa anual, quantitativa e qualitativa, sobre a fome e a pobreza no Brasil, como forma de subsidiar as comissões permanentes da Casa em sua prerrogativa de avaliar políticas públicas desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo”.

Em sua justificativa, o Senador Paim relata seu entendimento nos seguintes termos:

“Desta feita, entendemos oportuno que o Senado Federal, por meio do seu Instituto de Pesquisa DataSenado, realize, periodicamente, pesquisa nacional por amostra de domicílios, quantitativa e qualitativa, sobre a fome e a pobreza no Brasil, para subsidiar a avaliação de políticas públicas anualmente realizada nas comissões permanentes desta Casa parlamentar, conforme previsto no art. 96-B do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). O objeto do projeto que ora apresentamos, portanto, é de modificar o § 5º do artigo ora citado, a fim de alcançar os objetivos identificados, de modo a contribuir com o levantamento de informações que agreguem qualidade às estratégias implementadas no sentido da superação da fome e da pobreza em nosso território.”

A proposta do PRS 70/2023, caso efetivada, fornecerá ao país dados relevantes sobre o combate à fome e à miséria no Brasil, bem como permitirá que essa Casa Legislativa exerça seu papel fiscalizador com base em evidências factuais que descreverão a realidade do país e fornecerão subsídios para o eficiente aperfeiçoamento dos esforços públicos no sentido da erradicação da miséria e da pobreza em nosso país.

## Referências

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de orçamentos familiares 2017-2018: análise da segurança alimentar no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social Combate à Fome. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar – EBIA: análise psicométrica de uma dimensão da Segurança Alimentar e Nutricional. 2014. Disponível em <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/328.pdf>. Acesso em 31/03/2023.

MDS – Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Mapa InSAN. 2019. Disponível em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/artigo.php?link=15>. Acesso em 19 de julho de 2023.

## **COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS**

Senador Paulo Paim (PT/RS)

**Presidente**

Senadora Zenaide Maia (PSD/RN)

**Vice-Presidente**

### **SECRETARIA DE TRANSPARÊNCIA**

Elga Lopes

Marcos André Bezerra Mesquita

### **Instituto de Pesquisa DataSenado**

Marcos Ruben de Oliveira

Isabela de Souza Lima Campos

José Henrique de Oliveira Varanda

### **Apoio técnico:**

Adriana Martins Dornelas

Aretha Pessanha Cordeiro

Danilo Freire Holanda de Paiva

Gabriele Lima Gomes

Hilma Borges de B. F. D. Santos

Lucas Almeida Pierre Silva

Marina Barros de Oliveira

Pedro Leonardo C. M. Barbosa

Roberto de Souza Marques Buffone

Sophia Bousquet de Castro

Secretaria de  
Transparência



Av. N2, bloco 2 (Edifício Sen. Ronaldo Cunha Lima) do Senado Federal,  
Zona Cívico-Administrativa, Brasília-DF  
CEP: 70.165-900 | Telefone: (61) 3303-2971