

Da reunião pela Fórmula Arria de 2016 a uma arquitetura global permanente de alerta precoce: paz e segurança alimentar durante o mandato de Graziano da Silva na FAO

Atualizado em agosto de 2026

Introdução: da resposta humanitária a uma agenda de paz e segurança

A segurança alimentar e a paz se reforçam mutuamente. Os conflitos destroem lavouras, rebanhos, infraestrutura, mercados e instituições; deslocam comunidades rurais; interrompem o comércio e o acesso humanitário; e obrigam as famílias a esgotar os recursos dos quais depende sua recuperação. A fome, por sua vez, pode aprofundar ressentimentos, intensificar a competição por terra, água e recursos naturais, acelerar deslocamentos e enfraquecer a confiança nas instituições públicas. Essa relação não é automática nem linear: a insegurança alimentar não provoca inevitavelmente guerras, e a assistência agrícola, por si só, não é capaz de construir a paz. Ainda assim, as políticas alimentares e agrícolas podem reduzir os riscos de conflito, proteger civis e gerar “dividendos da paz” concretos quando são sensíveis aos conflitos, têm apropriação local e estão vinculadas a processos políticos mais amplos.

Esse entendimento há muito orienta a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), cujo mandato alcança agricultores, pescadores, pastores, trabalhadores florestais e outras pessoas cujos meios de vida dependem dos recursos naturais. Em contextos de conflito, salvar uma colheita, vacinar animais, restaurar sistemas de irrigação ou reabrir um mercado pode ser tão urgente quanto distribuir alimentos. Essas intervenções ajudam as pessoas a permanecer em suas terras, preservar ativos produtivos e evitar estratégias de sobrevivência prejudiciais. Durante a recuperação, a agricultura costuma estar entre os primeiros setores capazes de gerar empregos, reconstruir a confiança e reconectar territórios.

Entre 2014 e 2018, sob a gestão de José Graziano da Silva, a FAO transformou deliberadamente essa experiência operacional em uma agenda política global. O processo avançou da defesa do nexos entre fome e conflitos para a produção de evidências e o engajamento com o Conselho de Segurança das Nações Unidas, culminando em um marco institucional e em uma resolução histórica do Conselho. Desde então, a agenda amadureceu e passou a abranger análises globais recorrentes, alerta precoce, ação antecipatória e programas destinados a fortalecer os sistemas agroalimentares em crises prolongadas. Essa trajetória é especialmente importante hoje, quando os conflitos continuam sendo o principal fator da insegurança alimentar aguda na maioria das crises alimentares mais graves do mundo.

Construção da agenda, 2014–2015

Um ponto de partida de grande visibilidade ocorreu no sexto Fórum Global da Aliança de Civilizações das Nações Unidas, realizado em Bali, em agosto de 2014. Da Silva apresentou essa relação em termos marcantes: a fome pode levar ao conflito, o conflito agrava a fome, e nem a segurança alimentar duradoura nem a paz duradoura podem ser alcançadas isoladamente. A intervenção inseriu a alimentação e a agricultura em um debate mais amplo sobre coesão social e prevenção, em vez de tratá-las apenas como questões de assistência no pós-conflito.

Em janeiro de 2015, sob a presidência do Brasil, a Comissão de Consolidação da Paz das Nações Unidas realizou uma reunião especial sobre segurança alimentar e consolidação da paz. O debate examinou como a recuperação da agricultura e dos meios de vida rurais poderia contribuir para a estabilização de países em situação de pós-conflito e defendeu vínculos mais fortes entre os programas de segurança alimentar e as estratégias de consolidação da paz.

Isso teve importância institucional: levou a experiência de campo da FAO a um órgão das Nações Unidas explicitamente encarregado de ajudar os países a sustentar a paz, ao mesmo tempo que reforçou o princípio posteriormente incorporado à Agenda 2030 de que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz, nem paz sem desenvolvimento sustentável.

A reunião pela Fórmula Arria de 2016: uma abertura decisiva no Conselho de Segurança

O momento decisivo foi a reunião do Conselho de Segurança pela Fórmula Arria sobre “Segurança alimentar, nutrição e paz”, realizada em Nova York em 29 de março de 2016 e copatrocinada por Angola e Espanha. As reuniões pela Fórmula Arria são encontros informais, confidenciais ou públicos, convocados por membros do Conselho para ouvir perspectivas que talvez não se enquadrem na agenda formal do órgão. Não são reuniões formais do Conselho de Segurança e não produzem decisões negociadas. Justamente por essa flexibilidade, porém, podem introduzir evidências, atores e conceitos nas deliberações do Conselho antes que exista consenso político.

A reunião de 2016 marcou a primeira participação da FAO nesse formato e o primeiro debate específico do Conselho a relacionar segurança alimentar, nutrição e paz. O diretor-geral José Graziano da Silva apresentou sua exposição ao lado de Sakiko Fukuda-Parr, da The New School, e Sarah Cliffe, do Center on International Cooperation da Universidade de Nova York. A argumentação da FAO foi formulada com cuidado. Não sustentava que a fome produz conflitos de forma mecânica. Em vez disso, afirmava que a relação é complexa e específica a cada contexto; que os conflitos são uma causa poderosa da insegurança alimentar; e que, nas condições adequadas, proteger a produção de alimentos e os meios de vida rurais pode contribuir para a prevenção, a estabilidade e a paz sustentável.

As evidências apresentadas eram, ao mesmo tempo, globais e práticas. Crises prolongadas afetadas por conflitos apresentavam níveis de fome muito superiores aos observados em outros contextos de desenvolvimento. As experiências de Angola, Nicarágua, Ruanda e Timor-Leste ilustraram como a paz e a segurança alimentar poderiam se reforçar mutuamente, enquanto as crises na República Centro-Africana, no Sudão do Sul, na Síria, na Somália e no Iêmen mostraram como a destruição dos meios de vida e o bloqueio do acesso poderiam comprometer a estabilização. O apoio agrícola, portanto, não substituíria a diplomacia, a proteção humanitária ou uma solução política. Era um complemento necessário: sementes, ferramentas, assistência veterinária, gestão da água, instituições locais e mercados em funcionamento poderiam ajudar as comunidades a resistir aos choques, permanecer economicamente ativas e experimentar um dividendo inicial da paz.

O legado procedimental da reunião também foi incomum. Em 19 de maio de 2016, Angola e Espanha encaminharam um resumo ao presidente do Conselho, publicado como documento S/2016/462. A publicação do resumo de uma reunião pela Fórmula Arria como documento oficial do Conselho de Segurança era rara, pois esses encontros normalmente não integram o registro formal do Conselho. Assim, o documento conferiu visibilidade e permanência excepcionais ao debate sobre um tema que, à época, não figurava entre as questões formalmente submetidas à consideração do Conselho.

Mais importante ainda, o intercâmbio produziu um compromisso operacional: a FAO e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) forneceriam aos membros do Conselho análises periódicas, específicas por país, sobre a insegurança alimentar em situações de conflito. Esse compromisso levou o debate da defesa de princípios gerais para uma função baseada em evidências e alertas. Atualizações conjuntas da FAO e do PMA começaram a subsidiar os membros do Conselho em 2017. Mais tarde, evoluíram para a série pública e prospectiva Hunger Hotspots, que identifica lugares onde a insegurança alimentar aguda tende a se deteriorar e recomenda ações antecipatórias. Nesse sentido, a reunião pela Fórmula Arria criou uma ponte entre a análise técnica da segurança alimentar e a responsabilidade do Conselho de prevenir ameaças à paz e proteger civis.

A reunião também preparou o terreno para mudanças normativas posteriores. Estabeleceu um vocabulário — reforço mútuo, resiliência, meios de vida e prevenção — que reapareceu no marco da FAO para a paz, de 2018, e na Resolução 2417 do Conselho de Segurança. Sua importância duradoura não reside em ter solucionado as divergências políticas em torno da fome na guerra, mas em ter mudado o que poderia ser discutido de maneira crível no Conselho: a agricultura deixou de ser periférica para a paz e a segurança, e o alerta precoce sobre a fome já não poderia ser tratado como mera informação humanitária.

Da incidência política à arquitetura institucional, 2016–2018

A reunião pela Fórmula Arria foi respaldada por um conjunto de publicações de 2016. A nota técnica da FAO sobre paz, conflitos e segurança alimentar examinou as evidências e enfatizou que os nexos causais variam conforme o contexto. A publicação complementar, Paz e segurança alimentar: investir em resiliência para sustentar os meios de vida rurais em meio a conflitos, traduziu essas evidências em um argumento operacional a favor da proteção da agricultura antes, durante e depois dos conflitos. Uma nota de discussão sobre segurança alimentar e paz sintetizou as implicações políticas do intercâmbio promovido pela Fórmula Arria. Em conjunto, esses documentos forneceram uma base analítica rigorosa para uma agenda que, de outro modo, poderia ter permanecido apenas retórica.

A FAO ampliou a coalizão em maio de 2016 ao convocar a primeira reunião de laureados com o Prêmio Nobel da Paz sobre Segurança Alimentar e Paz. A iniciativa recorreu à autoridade moral e à incidência pública para afirmar que a fome não deveria provocar conflitos nem se tornar arma ou consequência da guerra. Na Cúpula Humanitária Mundial, realizada em Istambul no mesmo mês, a FAO defendeu que a ação humanitária deve proteger, salvar e reconstruir os meios de vida agrícolas, sobretudo em crises prolongadas. Outros compromissos — do debate da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre paz e segurança à Conferência Internacional de Tóquio sobre o Desenvolvimento Africano — ajudaram a inserir a resiliência rural nas discussões sobre prevenção e recuperação.

Em 2017, aceleraram-se a produção de evidências e o engajamento de alto nível. O primeiro Relatório Global sobre Crises Alimentares produziu um panorama mundial da insegurança alimentar aguda baseado em consenso, reunindo União Europeia, FAO, PMA, FEWS NET, UNICEF e organizações regionais. As visitas dos dirigentes da FAO e do PMA ao Sudão do Sul e da liderança da FAO à Bacia do Lago Chade conectaram a incidência global a situações nas quais interagiam conflitos, deslocamentos, choques climáticos e perda de meios de vida. A FAO e a OMS apresentaram uma exposição ao Conselho de Segurança sobre o lêmén, demonstrando que a fome induzida por conflitos, as doenças e o colapso dos serviços exigiam uma resposta integrada. A edição de 2017 de O Estado da Segurança Alimentar e da Nutrição no Mundo identificou os conflitos como fator central da reversão de anos de progresso no combate à fome.

A declaração presidencial do Conselho de Segurança de agosto de 2017 sobre países ameaçados pela fome extrema foi um passo político importante. Em março de 2018, a FAO lançou seu Marco Institucional para Apoiar a Paz Sustentável no Contexto da Agenda 2030. O marco adotou uma abordagem sensível aos conflitos composta por três partes: mitigar os efeitos dos conflitos sobre vidas e meios de vida; reduzir e prevenir os riscos de conflito; e apoiar esforços transformadores voltados às causas profundas. Incentivou a FAO a tornar sua contribuição para a paz mais deliberada, estratégica e fundamentada em evidências, sem ultrapassar os limites de seu mandato técnico.

Em 24 de maio de 2018, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a Resolução 2417. A resolução reconheceu formalmente o vínculo entre conflitos armados e insegurança alimentar induzida por conflitos, condenou o uso da fome de civis como método de guerra e a negação ilícita do acesso humanitário, e solicitou informações rápidas quando um conflito criasse risco de fome extrema ou de insegurança alimentar generalizada. Também reconheceu a importância de proteger bens indispensáveis à sobrevivência da população civil, incluindo os sistemas de produção e distribuição de alimentos. Essa

foi a consolidação normativa mais clara da agenda desenvolvida desde 2014 — e da abertura criada pela reunião pela Fórmula Arria de 2016.

A FAO ajudou, então, a traduzir o nexo entre ação humanitária, desenvolvimento e paz em parcerias. O Relatório Global sobre Crises Alimentares de 2018 constatou que 124 milhões de pessoas enfrentaram fome aguda em 2017 e que os conflitos eram o principal fator na maioria dos países afetados. Durante a Assembleia Geral das Nações Unidas, FAO, PMA e FIDA enfatizaram a resiliência, a resposta precoce ao alerta precoce e a ação coordenada. A FAO e a União Europeia lançaram uma parceria de 70 milhões de euros para fortalecer a resiliência e enfrentar o ciclo entre conflitos e fome. Visitas conjuntas de lideranças ao Níger destacaram como água, meios de vida pastoris, sistemas alimentares locais e coesão social poderiam ser abordados de forma integrada.

Dos informes ao Conselho aos Hunger Hotspots da FAO e do PMA

Um dos legados mais concretos do processo de 2016 é a evolução dos informes sobre segurança alimentar relacionada a conflitos. A partir de 2017, a FAO e o PMA começaram a fornecer aos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas atualizações conjuntas sobre países afetados por conflitos. O trabalho se apoiava no Sistema Global de Informação e Alerta Precoce da FAO, nas análises do PMA, na Classificação Integrada das Fases da Segurança Alimentar (IPC) e no conhecimento de campo dos parceiros. Isso proporcionou aos diplomatas uma base comum de evidências sobre a interrupção dos meios de vida, as restrições de acesso, as condições dos mercados e os riscos de fome extrema.

Em 2020, essa abordagem evoluiu para Hunger Hotspots: alertas precoces da FAO e do PMA sobre insegurança alimentar aguda. Publicada duas vezes por ano por meio da Rede Global contra as Crises Alimentares, a série tem caráter explicitamente prospectivo. Identifica países e territórios onde a insegurança alimentar aguda tende a se agravar durante o período analisado, combina análises de conflitos, choques econômicos e riscos naturais, e apresenta ações prioritárias. Ela complementa o Relatório Global sobre Crises Alimentares, de periodicidade anual: este último mede e explica a dimensão recente da insegurança alimentar aguda, enquanto Hunger Hotspots pergunta onde as condições provavelmente se deteriorarão a seguir e o que deve ser feito antes que ocorra uma catástrofe.

A cadeia de informações e alertas não garante ação. A Resolução 2417 tem fornecido reiteradamente uma base para alertas e exposições ao Conselho, inclusive sobre Gaza e o Sudão, mas as divisões políticas, as restrições de acesso e a insuficiência de financiamento continuam impedindo respostas oportunas. A principal lacuna já não é a falta de conhecimento. O sistema internacional muitas vezes sabe onde a fome está se agravando; as questões decisivas são se os alertas desencadeiam pressão diplomática, acesso protegido e financiamento previamente acordado com antecedência suficiente.

Lições operacionais e questões pendentes

A experiência da FAO aponta para várias lições. Primeiro, a assistência alimentar e o apoio à produção de alimentos são complementares. A agricultura de emergência é sensível ao tempo e pode produzir retornos ao longo de toda uma safra: sementes entregues depois da época do plantio, ou serviços de saúde animal prestados após o colapso dos rebanhos, não podem recuperar a oportunidade perdida. Segundo, a sensibilidade aos conflitos é indispensável. A assistência deve ser concebida levando em conta as relações locais de poder, os direitos à terra e à água, o deslocamento, o gênero e o risco de que os recursos sejam apropriados por determinados grupos ou agravem tensões. Terceiro, as instituições locais importam. Organizações de produtores, acordos pastoris, comitês de água, serviços de extensão e mercados podem servir como espaços práticos de cooperação, mas não devem ser idealizados nem sobrecarregados com tarefas políticas que não têm condições de desempenhar.

Quarto, a prevenção exige vincular o alerta precoce à ação antecipada. Hunger Hotspots, as análises da IPC e o Relatório Global sobre Crises Alimentares fornecem evidências cada vez mais sofisticadas, mas a ação depende de financiamento previsível, acesso humanitário e decisões políticas. A ação antecipatória — a liberação de recursos e a proteção dos meios de vida antes que os choques previstos se materializem plenamente — deve se tornar parte rotineira da gestão de crises sensível aos conflitos. Por fim, a responsabilização continua sendo essencial. Os programas de resiliência não podem substituir o cumprimento do direito internacional humanitário, a proibição da fome como método de guerra, a proteção de bens civis e a responsabilização daqueles que deliberadamente obstruem a assistência.

A proposição central continua tão relevante em 2026 quanto era uma década antes. A FAO não é um órgão de manutenção da paz ou de mediação, mas seu mandato alcança os fundamentos materiais sobre os quais a paz deve se apoiar: terra, água, alimentos, trabalho, meios de vida e instituições rurais em funcionamento. Ao proteger esses fundamentos, a FAO pode reduzir o sofrimento, limitar deslocamentos, fortalecer a capacidade de ação das pessoas e apoiar a recuperação. A trajetória de um debate informal pela Fórmula Arria até a Resolução 2417 e uma série global permanente de alerta precoce mostra como evidências técnicas podem reformular a prática internacional de paz e segurança. A tarefa agora é assegurar que a análise produza ação antes que a fome se transforme em fome extrema — e que a resposta emergencial esteja conectada à transformação de longo prazo necessária para sistemas agroalimentares inclusivos, resilientes e pacíficos.

Artigos de opinião selecionados: argumentos e links atualizados

Os artigos de opinião de José Graziano da Silva construíram uma narrativa pública acessível em torno da agenda institucional. “Um novo caminho para o desenvolvimento” (2016) situou os recém-adotados Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em um modelo universal no qual acabar com a fome, reduzir a desigualdade, proteger o planeta e construir sociedades pacíficas são objetivos inseparáveis. “Semear segurança alimentar, colher paz” (The Hill, 2016) argumentou que o investimento rural pode ajudar a prevenir conflitos e sustentar a paz ao proteger os meios de vida e oferecer às comunidades razões e meios para permanecerem economicamente ativas.

“A fome e os conflitos caminham de mãos dadas” (2016) explicou o ciclo vicioso a partir de crises contemporâneas e defendeu que a agricultura passasse a integrar as ações de prevenção e estabilização. “Hora de plantar sementes e cultivar a paz na Bacia do Lago Chade” (2017) aplicou esse argumento a uma região onde violência, deslocamento, pressão ambiental e colapso dos meios de vida rurais reforçavam-se mutuamente. “A FAO apoiará a Colômbia para assegurar que a nova paz seja preservada” (2017) concentrou-se na implementação após um acordo de paz: desenvolvimento rural, terra, serviços e oportunidades foram apresentados como condições para tornar a paz concreta em territórios negligenciados.

“Sem sementes de esperança, não pode haver paz” (2018) ressaltou que manter a produção de alimentos durante os conflitos preserva a dignidade, a autossuficiência e as perspectivas de recuperação. “El hambre es un crimen”, escrito com o laureado com o Prêmio Nobel da Paz Adolfo Pérez Esquivel (El País, 2018), enquadrou a fome como um fracasso político e moral, e não como uma escassez inevitável. “Proteger os meios de vida e salvaguardar a segurança alimentar em contextos de conflito” (Thomson Reuters Foundation, 2018) apresentou o argumento operacional a favor do apoio à agricultura em conjunto com a assistência humanitária convencional. A mensagem de Graziano da Silva para o Dia Internacional da Paz de 2018 reuniu os principais elementos da série: sociedades pacíficas e inclusivas exigem que ninguém seja deixado para trás, e a segurança alimentar é tanto um resultado da paz quanto um de seus fundamentos. Nos casos em que as páginas originais foram transferidas, as referências atualizadas abaixo utilizam registros estáveis do repositório da FAO, documentos oficiais das Nações Unidas ou páginas preservadas dos veículos responsáveis pelas publicações.

Referências

- [Documento S/2016/462 do Conselho de Segurança das Nações Unidas – resumo da reunião pela Fórmula Arria de 29 de março de 2016](#)
- [Security Council Procedure – contexto da publicação excepcional do documento S/2016/462](#)
- [Security Council Report – Reuniões pela Fórmula Arria, 1992–2019](#)
- [FAO – declaração na reunião pela Fórmula Arria de 2016](#)
- [FAO – relatório sobre sua primeira participação no Conselho de Segurança](#)
- [FAO – Paz e segurança alimentar: investir em resiliência para sustentar os meios de vida rurais em meio a conflitos](#)
- [FAO – Paz, conflitos e segurança alimentar: o que sabemos sobre esses vínculos?](#)
- [FAO – Segurança alimentar e paz: nota de discussão](#)
- [FAO – Marco Institucional para Apoiar a Paz Sustentável no Contexto da Agenda 2030](#)
- [Resolução 2417 \(2018\) do Conselho de Segurança das Nações Unidas](#)
- [FAO – rompendo o ciclo entre conflito e fome \(retrospectiva de 2018\)](#)
- [Rede Global contra as Crises Alimentares – Relatório Global sobre Crises Alimentares](#)
- [Hunger Hotspots FAO–PMA, junho–novembro de 2026](#)
- [FAO – implementação da Resolução 2417 nos níveis nacional, regional e global \(2024\)](#)
- [FAO – exposição ao Conselho de Segurança sobre os riscos para a segurança alimentar em Gaza no âmbito da Resolução 2417 \(2024\)](#)
- [The Hill – Semear segurança alimentar, colher paz](#)
- [El País – El hambre es un crimen](#)
- <https://www.fao.org/nobel-for-foodsecurity-peace/en>