



Revista de Políticas Públicas
ISSN: 2178-2865
revistapoliticaspUBLICAS@ufma.br
Universidade Federal do Maranhão
Brasil

Baumgratz, Deise; da Silva, Christian Luiz; Gazolla, Marcio; Marini, Marcos Junior
**ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ
NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI**
Revista de Políticas Públicas, vol. 28, núm. 1, 2024, Enero-Junio, pp. 280-300
Universidade Federal do Maranhão
São Luís, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v28n1.2024.16>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321178617017>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de revistas científicas de Acceso Abierto diamante
Infraestructura abierta no comercial propiedad de la academia



ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

Deise Baumgratz¹
Christian Luiz da Silva²
Marcio Gazolla³
Marcos Junior Marini⁴

Resumo: O objetivo do artigo consiste em avaliar a efetividade da política pública de redistribuição de renda, denominada "Tekoporã" para a redução do indicador de pobreza no Paraguai. Metodologicamente realiza uma exploração bibliométrica com o PROKNOW-C e uma análise exploratória espacial utilizando dados sobre a pobreza dos anos de 2003 e 2004 (antes do Tekoporã) e de 2015 e 2017 (posterior), provenientes do Instituto Nacional de Estatística (INE), analisando conjuntamente com o número de famílias atendidas pelo Tekoporã nos anos de 2015 e 2019 por meio de dados do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Os resultados evidenciam redução do indicador de pobreza nas famílias e na maioria dos departamentos do país após a operacionalização da política. O artigo conclui que há necessidade de outros estudos para verificar todos os efeitos do programa nas famílias e regiões atendidas.

Palavras chave: Tekoporã; pobreza; políticas públicas; desenvolvimento humano; Paraguai.

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE TEKOPORÃ PUBLIC POLICY IN REDUCING POVERTY INDICATORS IN PARAGUAY

Abstract: The objective of the article is to evaluate the effectiveness of the public policy of income redistribution, called "Tekoporã," for reducing poverty indicators in Paraguay. Methodologically, a bibliometric exploration was carried out with PROKNOW-C and a spatial exploratory analysis using data on poverty from the years 2003 and 2004 (before Tekoporã) and from 2015 and 2017 (after), from the National Institute of Statistics (INE), analyzed jointly with the number of families served by Tekoporã in the years 2015 and 2019 using data from the Ministry of Social Development (MDS). After implementing the policy, the results show a reduction in the poverty indicator in families and most of the country's departments. There is a need for other studies to verify the program's effects on the families and areas served.

Keywords: Tekoporã; poverty; public policies; human development; Paraguay.

Artigo recebido em: 24/10/2024 Aprovado em: 17/05/2024
DOI: <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v28n1.2024.16>

¹ Administradora. Doutoranda em desenvolvimento regional pela UTFPR. Mestre em Sociedade, Cultura e Fronteira da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Especialista em Relações Internacionais e pesquisadora do Laboratório de Pesquisa Fronteiras, Estado e Relações Sociais (LAFRONT), E-mail: baumgratz9@gmail.com

² Professor Titular da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Economista, mestre e doutor em engenharia de produção pela UFSC e pós-doutor em administração pela USP. E-mail: christianlsilva76@gmail.com

³ Graduação em Agronomia pela Universidade Federal de Santa Maria (2002), Mestrado em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2004) e Doutorado em Desenvolvimento Rural pela mesma instituição, com período de Doutoramento Sanduíche na Itália, na Universidade de Pisa (2012). Professor da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) - Campus Pato Branco/PR. Professor Permanente do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR - Mestrado e Doutorado). E-mail: marciofazolla1@gmail.com

⁴ Pós-doutorado junto ao Instituto Interuniversitário de Desarrollo Local da Universidade de Valência - Espanha (IIDL-UV). Doutor em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (câmpus Curitiba), na linha de pesquisa Tecnologia e Desenvolvimento (2012). Mestrado em Informática pela Universidade Federal do Paraná (2001). E-mail: marini@utfpr.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A pobreza foi assunto que ascendeu nos debates mundiais a partir da década de 1990, a globalização facilitou as operações comerciais e as conexões globais, mas exacerbou a situação de desigualdade na sociedade; enquanto a riqueza se acumulava em alguns países, a maioria da população não tinha condições de adquirir uma cesta básica de alimentos, fato que Milton Santos (2000) descreve como globalização perversa.

Desta forma, órgãos como o Banco Mundial, assim como a Organização para as Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDB), começam a incentivar os Estados a atuarem nesta problemática. O Estado moderno precisou se reconfigurar diante a ineficácia do Estado liberal de atender estas problemáticas sociais, caminhando rumo ao *Welfare State*. Na América Latina, assim como em outros lugares do mundo, surgem programas sociais de Transferência Monetária Condicionada (TMC), como é o caso do Bolsa Família no Brasil e do Progresá no México; estes, pioneiros da América Latina, tinham como objetivo combater a pobreza. O assunto repercutiu pelos demais Estados latinos e nos anos 2000 muitos outros lançaram programas semelhantes. Tal é o caso do Paraguai, que em 2005 criou o programa Tekoporã, uma política pública redistributiva que igualmente objetiva reduzir a pobreza no país.

A partir dessas problemáticas e da utilização do materialismo histórico e dialético como método de análise, destaca-se como objetivo geral deste estudo: avaliar a efetividade da política pública de redistribuição de renda paraguaia, denominada “Tekoporã” para a redução da pobreza. Metodologicamente foi realizada uma exploração bibliométrica utilizando o PROKNOW-C e uma análise exploratória espacial utilizando dados sobre a pobreza no Paraguai, dos anos de 2005 a 2021, provenientes do Instituto Nacional de Estatística (INE) para o indicador de pobreza e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para o Tekoporã. São trazidos os indicadores de pobreza no Paraguai, em conjunto com os dados referente ao número de famílias atendidas pelo programa Tekoporã, analisando se há relação direta ou indireta do programa para mudança na situação de pobreza no país, comparando os dados antes e depois da implementação da política.

O artigo divide-se em cinco partes, e, após esta introdução, encaminha-se para os procedimentos metodológicos. Na sequência, a seção três associa a teoria de políticas públicas com análise empírica dos objetivos do programa Tekoporã. Logo, se analisam os dados do

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

programa em contraponto com o indicador de pobreza no país. Por fim, algumas considerações são tecidas sobre os achados da pesquisa.

A pesquisa classifica-se como exploratória com uso de métodos mistos, onde as abordagens quantitativas e qualitativas se complementam. O primeiro passo da pesquisa se deu por meio da aplicação do método PROKNOW-C, onde se realizou um levantamento bibliométrico da produção acadêmica acerca do tema. O levantamento foi realizado na plataforma Scielo e Google Acadêmico, através da palavra “Tekoporã”, considerando apenas artigos científicos sobre o programa; a busca resultou em 07 (sete) artigos.

Os artigos foram classificados por ano de publicação e tabelados conforme o resumo. Dos artigos elencados, 04 (quatro) foram selecionados para leitura, como forma de explorar a situação do programa Tekoporã no Paraguai, descartando artigos que não analisaram impacto, apenas a metodologia do programa.

Na sequência, foram estudados os dados quantitativos acerca da pobreza e da abrangência do programa Tekoporã, a fonte de dados foi do Instituto Nacional de Estatística (INE) para o indicador de pobreza e do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) para o Tekoporã. Entretanto, salienta-se a dificuldade em se obter dados de quantidade de beneficiários do programa por departamento; essa informação é limitada para alguns anos e impacta no resultado da pesquisa.

Concomitantemente, realizou uma pesquisa exploratória bibliográfica acerca do referencial teórico sobre políticas públicas, para contribuir com o entendimento acerca do processo de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Também com objetivo da pesquisa de avaliar os indicadores de pobreza no Paraguai, por departamento, antes e depois do programa Tekoporã (2003, 2004 e 2015, 2017), os dados obtidos foram lançados no programa de geoprocessamento Qgis, gerando mapas para facilitar a compreensão e análise dos dados e realizando uma análise exploratória espacial dos resultados, conforme descrito na subseção 2.2.

1.1 Lócus de Estudo

O Paraguai é um país pequeno, dividido em 17 departamentos, faz fronteira com o Brasil, Argentina e Bolívia. A concentração de cidades no país está no Sul, principalmente nos departamentos que fazem fronteira com o Brasil ou Argentina. As regiões ao norte, no Chaco (Boquerón Presidente Hayes e Alto Paraguay), são frequentemente desconsideradas pelos censos nacionais.

No país a etnia Guarani é muito forte, de tal modo que o idioma se constitui como língua oficial do país e carrega seu nome na moeda nacional. Não obstante, está associada à maior desigualdade nos indicadores nacionais, a mortalidade infantil nas famílias guaranis, por exemplo, chega a ser três vezes maior que a média nacional (RHEINECK *et al.*, 2008), assim como será observado na próxima seção, na discussão sobre o programa Tekoporã.

A principal problemática para consecução da pesquisa se deu em função dos dados disformes na plataforma do INE, para os departamentos de Alto Paraguay e Boqueron, não havia indicadores de pobreza anteriores a 2015. Portanto, para estas localidades, não é possível medir mudanças nos indicadores, assim como os beneficiários do programa Tekoporã só foram divididos por departamento nos anos de 2015, 2019, 2020 e 2021.

1.2 Análise exploratória espacial

Após avaliar os dados isoladamente, optou-se por realizar uma análise exploratória espacial (AEDE), com o intuito de identificar se haveria correlação espacial entre o programa Tekoporã e o indicador de pobreza por departamento. Em função da lacuna nos dados, foram considerados os dados de famílias atendidas em 2015 pelo programa e os indicadores de pobreza de 2016.

As técnicas de análise exploratória objetivam avaliar a estrutura de correlação espacial; a medida estatística, associada à covariância espacial, que melhor descreva os dados, a fim de estimar a magnitude da autocorrelação espacial entre as áreas. Para tanto, uma das ferramentas disponíveis é o Índice de Moran (CÂMARA *et al.*, 2002). O objetivo principal da correlação é investigar o quanto o valor observado de uma variável, em determinado espaço geográfico, é dependente dos valores da mesma variável nas localizações vizinhas. Para analisar a proximidade espacial na medida de autocorrelação das variáveis, utilizou-se a matriz de pesos espacial, denotada por $[W]$.

As matrizes de peso observadas na pesquisa são a de contiguidade do tipo rainha; torre e a de vizinhos mais próximos (de 1 a 6). Após escolha e construção da matriz de pesos espaciais, calculou-se o Índice $[I]$ de Moran bivariado, para identificar se valores de uma determinada região apresentam associação com uma 2ª variável nas suas regiões vizinhas. Para a análise, adotou-se como variável (X) o número de famílias atendidas pelo programa Tekoporã em 2015 e o Indicador de Pobreza por departamento de 2016 como variável (Y).

O Índice $[I]$ Moran se caracteriza por fornecer uma medida geral da correlação espacial existente entre um conjunto de dados, variando de -1 e +1. Se houver correlação

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

positiva [$I > 0$], então a maioria dos polígonos vizinhos terá valores do mesmo lado da média. Se os dados apresentarem correlação negativa [$I < 0$], então a maioria dos polígonos vizinhos terá valores em lados opostos da média. Na ausência de correlação espacial o $I = 0$.

Como regra de decisão, utilizou-se o teste de *pseudo* significância, que consiste na geração de um determinado número de permutações, distintas entre si, dos valores de atributos associados às áreas. No caso do presente estudo adotou-se o cálculo baseado em 999 permutações, com o intervalo de confiança de 95%. Deste modo, as hipóteses testadas pelo estudo foram, a) Hipótese nula: Não há correlação espacial [$I = 0$], p-valor não significativo ($\geq 0,05$) e b) Hipótese alternativa: A correlação espacial foi positiva [$I > 0$], ou negativa [$I < 0$], e o p-valor foi significativo ($< 0,05$).

Para visualização estatística do I de Moran foram utilizados os diagramas de dispersão, que demonstram a correlação dentre as variáveis, podendo apresentar: autocorrelação positiva, indicando Clusters espaciais de valores similares Alto-Alto (AA) ou Baixo-Baixo (BB); ou autocorrelação negativa, indicando Clusters de valores heterogêneos Alto-Baixo (AB) ou Baixo-Alto (BA).

O estudo traz ainda o Índice de Moran Local, ou LISA (Local Indicators of Spatial Association), que consiste em uma decomposição do indicador global de autocorrelação, de acordo com a contribuição local de cada observação em quatro categorias, em que cada uma representa um grau de agrupamento no diagrama de dispersão, além dos valores não significativos (ALMEIDA, 2004).

2 POLÍTICAS PÚBLICAS, WELFARE STATE E O PROGRAMA TEKOPORÃ

Após a crise do Estado liberal, Kerstenetzky (2011) descreve que houve ciclos de políticas voltadas para o bem-estar social, ou como conhecido em inglês, do *Welfare State*, essas políticas previam entre outras, promoção de mecanismos de transferência de renda dos mais ricos para os mais pobres. Apesar das críticas quanto a esse tipo de política, Kerstenetzky (2011) afirma que elas frequentemente são instrumentalizadas para apoiar o projeto desenvolvimentista do Estado e têm impactos sociais positivos e desdobramentos econômicos.

O programa Tekoporã, instaurado em 2005, cujo o nome é Guarani e significa bem viver, é um exemplo do exposto por Kerstenetzky (2011), sendo um Programa de Transferência Monetária Condicionada com Corresponsabilidades (PTMCC). Foi inspirado no Bolsa Família do Brasil e no Progresá (posteriormente denominado “Oportunidades”) do México. Tem suas balizas na estrutura de *Welfare State*, diretamente impulsionado pelo FMI, BID e ONU, que aparecem no

manual operativo e nos relatórios de avaliação como apoiadores, além de destinarem recursos para o programa (SAS, 2016).

Outro elemento que mais tarde impulsiona esse tipo de política na América Latina são os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), celebrados em um pacto mundial em 2015. A agenda 2030 conta com 17 objetivos de desenvolvimento sustentável, dos quais quatro estão diretamente ligados à atuação do Programa Tekoporã: a) Erradicação da pobreza; b) Fome zero e agricultura sustentável; c) Saúde e bem-estar; e d) Educação de qualidade. Os quatro objetivos supracitados são trabalhados diretamente no Tekoporã, ademais, outros ODS também são tangenciados indiretamente pela política.

O objetivo do programa Tekoporã é melhorar a qualidade de vida da população participante, facilitando o exercício dos direitos a: alimentação, saúde e educação, mediante o aumento do uso de serviços básicos e do fortalecimento de redes sociais, com o propósito de cortar a transmissão intergeracional de pobreza (PARAGUAI, 2012). A política, ainda que anterior aos ODS, tem como foco promover o desenvolvimento sustentável, como no caso do Brasil, onde muitas políticas com vinculação estreita aos ODS haviam sido implementadas anteriormente ao pacto, de acordo com Saito et.al (2021), isso indica a relevância dos ODS para a região.

Koga *et.al* (2020) apontam para a necessidade de mecanismos de governança cooperativas e democráticas para implementação dos ODS nas políticas públicas. O programa Tekoporã conta com medidas de participação cidadã, através das organizações comunitárias, mas a ausência de dados sobre o programa, por si é um indicador de baixa interlocução social. Por conseguinte, Saito et.al (2021), assinalam a importância da interlocução entre os agentes públicos e de uma política transversal e holística, na opinião dos autores, políticas fragmentadas devem ser evitadas. O Tekoporã por sua vez, é uma política vertical, onde o controle de pagamento é realizado pelo município, mas a gestão do programa é realizada pelo MDS e o recurso vem do governo central. Desta forma, nota-se uma desintegração através dos relatórios anuais, que são feitos com base nas informações repassadas pelos municípios. O diálogo entre as partes não foi objeto deste estudo e pode ser aprofundada em futuras avaliações.

Sobre políticas públicas, Frey Klaus (2000) divide-as em três pontos, do inglês “*policy, politics e polity*”. O termo *Polity* está concatenado com as instituições políticas, “se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 2000, p. 216). Já *Politics* se monta a esfera dos processos políticos. Por fim, a dimensão material *Policy* se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

decisões políticas. Este artigo se limita a analisar a *Policy*, ou seja, a parte material da ação política, por meio do programa Tekoporã.

Frey (2000, p. 223) categoriza as políticas públicas em quatro segmentos, distributivas, redistributivas, regulatórias ou constitutivas. No caso do programa Tekoporã, se trata de uma política redistributiva, com a tendência para alto grau de conflito, uma vez que é destinada a um grupo menor de indivíduos. Na definição de Frey (2000) o ciclo das Políticas Públicas é composto por: a) Definição de agenda; b) Elaboração de programas e decisões; c) Implementação das políticas e d) Avaliação e correções. Esta pesquisa centra-se na parte final, da avaliação da política Tekoporã. Sobre o processo de avaliação, Heideman (2014, p. 44) afirma que podem haver cinco tipos de avaliações a) de processo; b) de esforço; c) de desempenho; d) de eficiência e e) de eficácia. Neste artigo, canalizam-se os esforços para avaliar o desempenho e eficácia do Tekoporã para a redução do indicador de pobreza.

Apesar de criado em 2005, o programa só foi regulamentado mais tarde, pela Lei Nro. 4.078/11 de regulação das TMCs e pelo Decreto Nro. 7.743/11 e a Resolução Nro. 595/12. O programa é tardio se comparado ao México (1997) e ao Brasil (1995), mas se soma aos demais países latinos. Historicamente, no Paraguai, o primeiro instrumento que previa a redução da pobreza foi publicado em 2006 com o título “*Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza*” (ENREP). Mais tarde, em 2008, durante o governo de Lugo, é aprovado o *Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013* (PEES). Não obstante, o manual operativo do Tekoporã só foi lançado em 2012.

Inicialmente o programa se destinava apenas para pessoas pobres, depois de 2009 foi incrementado para incluir grupos indígenas, idosos e pessoas com deficiências severas. O programa é coordenado pela Secretaria de Ação Social – SAS e é limitado ao máximo de 72 meses. Desta forma, observa-se a interlocução do Paraguai com o cenário global, intensificando a política, conforme o assunto ascende nos debates internacionais.

Nesse histórico acima descrito, constata-se o que Dye (2014) denomina de incrementalismo, amplamente utilizado na governança pública, correlato à maneira como um novo governo atua com relação a uma política já estabelecida, comumente de modo incremental. Destarte, ainda que o Tekoporã tenha sido criado por um governo, os próximos fazem pequenas mudanças, incorporando e incrementando a política. A habitualidade desta forma de ação se justifica pelo curto prazo de governo, que normalmente não tem tempo hábil para uma completa reestruturação, logo, tornam-se mais viáveis pequenos incrementos.

Para inclusão do beneficiário no programa, o SAS leva em consideração o Índice de Priorização Geográfica para Inversão na Pobreza Extrema (IPGEX) e o Índice de Qualidade de

Vida (ICV). Assim, mapeiam os locais e fazem listagem das famílias que estão aptas para receber o benefício. O pagamento é realizado principalmente para as mulheres “chefes” do lar, apenas excepcionalmente é feito para homens. O valor é fixo, consiste em um vale alimentação no valor de 90.000,00 Guaranis por família¹, acrescido de um vale de 40.000,00 Guaranis por cada menor de idade (0 a 18 anos), no limite de 04 menores e 150.000,00 Guaranis por pessoa com deficiência severa, limitado a duas pessoas por família. Mulheres grávidas e idosos igualmente recebem o valor de 40 mil Guaranis. Para famílias indígenas há um acréscimo único, no valor de G. 225.000 (PARAGUAY, 2021).

Importante salientar que o valor de uma cesta básica de alimentos, que coincide com o limite de pobreza no Paraguai, em 2020, consistia em 712.618,00 Guaranis (INE, 2022). Consequentemente, depreende-se que o valor pago no programa é insuficiente para dar conta do custo de uma alimentação adequada.

As contrapartidas das famílias beneficiárias são: manter os filhos em idade escolar matriculados e frequentando a escola, levar os menores de 18 anos duas vezes ao ano para postos de saúde - objetivando o controle de peso e saúde - além da vacinação. As mulheres grávidas e idosos também devem comparecer duas vezes no ano para acompanhamento, as demais mulheres apenas uma vez ao ano.

Além do já citado, haveria uma preocupação, por meio de agentes de saúde para melhorar as condições de higiene das famílias atendidas, bem como da segurança alimentar e manipulação de alimentos através de orientações realizadas em visitas domiciliares. As visitas familiares ocorrem com uma periodicidade mensal, por fim o programa também prevê a oferta de cursos, seminários e outros eventos.

No artigo *“El impacto del programa tekoporã en la política social en Paraguay”* fez-se uma avaliação qualitativa do programa, através de um questionário aplicado a 300 famílias. Balletbo (2018) sinaliza impactos positivos do programa, principalmente para a saúde, educação e integração econômica. Segundo o autor, houve melhora na habitação das famílias atendidas, assim como 100% das crianças em idade escolar estavam matriculadas. Uma lacuna apontada pelo autor se refere à estrutura médica de atendimento, já que faltam profissionais da saúde, principalmente médicos.

Em outro artigo *“Achievements and Shortfalls of Conditional Cash Transfers: Impact Evaluation of Paraguay’s Tekoporã Programme”* os autores mensuram o impacto do Tekoporã nos indicadores ICV (índice de pobreza não monetário) e na renda familiar per capita. Além de avaliar a repercussão na educação e na saúde, fundamentalmente àquelas relacionadas às

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

condicionalidades do programa: frequência escolar, posse de carteiras de vacinação e proporção de vacinas atualizadas (SOARES *et. al.*, 2008).

Um fator relevante indicado por Soares *et. al.* (2008), é que até o momento da pesquisa nenhuma família havia perdido o benefício e 9% dos entrevistados disseram que não conheciam as condicionalidades do programa. Além disso, 71% das famílias entrevistadas na época mencionaram não ter conhecimento acerca do prazo do benefício, apenas 14% afirmaram corretamente sobre o prazo de três anos. A pesquisa apontou para resultados positivos, no aumento da renda, na participação escolar e o baixo impacto na vacinação e no trabalho infantil.

Já o artigo “Efeito do Programa Tekoporã sobre a incidência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai em 2019”, apresenta resultados indicando que a maior parte da população infanto-juvenil que estuda e trabalha reside na área rural (61.59%), em contrapartida a concentração de indivíduos que só estudam é maior na zona urbana (54.87%). Outro achado interessante é que a criança que fala apenas o Guaraní apresenta menor probabilidade de estudar e mais chances de trabalhar (LOPES *et.al.*, 2021). Nesse sentido, semelhantemente ao apontado por (SANTOS *et. al.*, 2008), o programa Tekoporã tem surtido efeito positivo na redução do trabalho infantil, ainda que singelo.

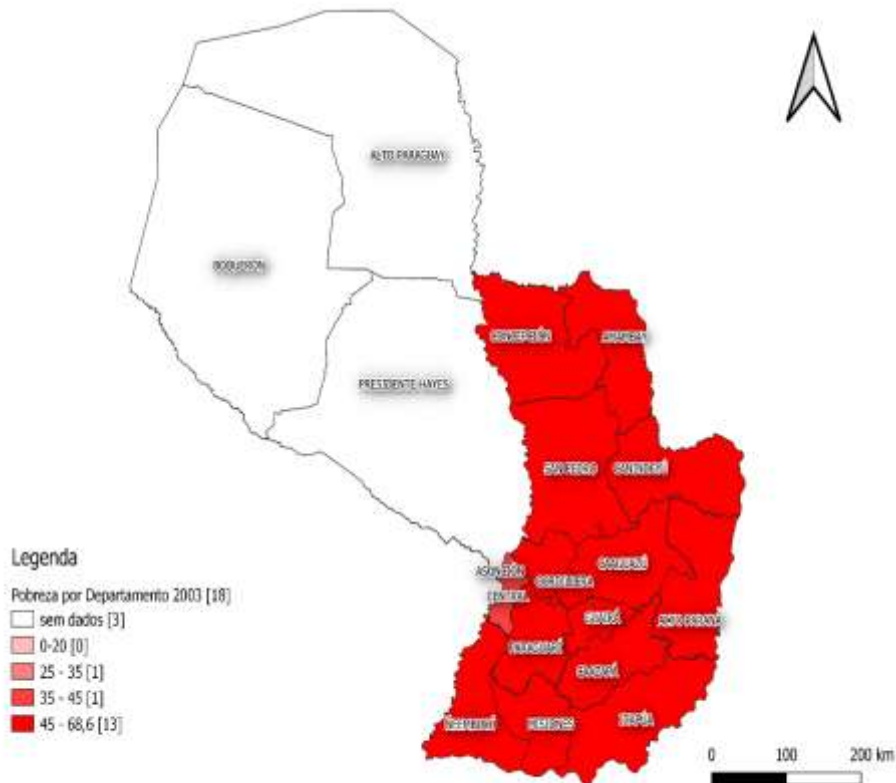
Rojas (2014) faz um notável debate crítico aos TMC, questionando em que medida os programas efetivamente buscam reduzir as desigualdades, ou apenas tirar as pessoas daquela linha tênue que define pobreza para não entrar nos indicadores, mas ainda em situação de vulnerabilidade.

Portanto, da revisão sistemática de literatura, conclui-se que há reflexos positivos do programa na melhoria da frequência escolar e na moradia da população atendida, mas críticas são tecidas à medida que o programa não dá conta de tirar os participantes da situação de vulnerabilidade, apenas atenuando a severidade da situação. Na sequência, exploram-se os dados quantitativos do programa e da pobreza no Paraguai.

3 ANÁLISE DA EFETIVIDADE DO PROGRAMA TEKOPORÃ: o antes e o depois da implementação da política

Ao se observar a situação do indicador de pobreza em 2003 (Mapa 2) e 2004 (Mapa 3), respectivamente, descobrem-se indicadores muito altos, há departamentos com mais de 60% da população em situação de pobreza. Além disso, de um ano para o outro, não há mudanças significativas, sendo que 13 departamentos permanecem no indicador mais alto em ambos os períodos.

Mapa 1 - Indicador de Pobreza por Departamento em 2003.

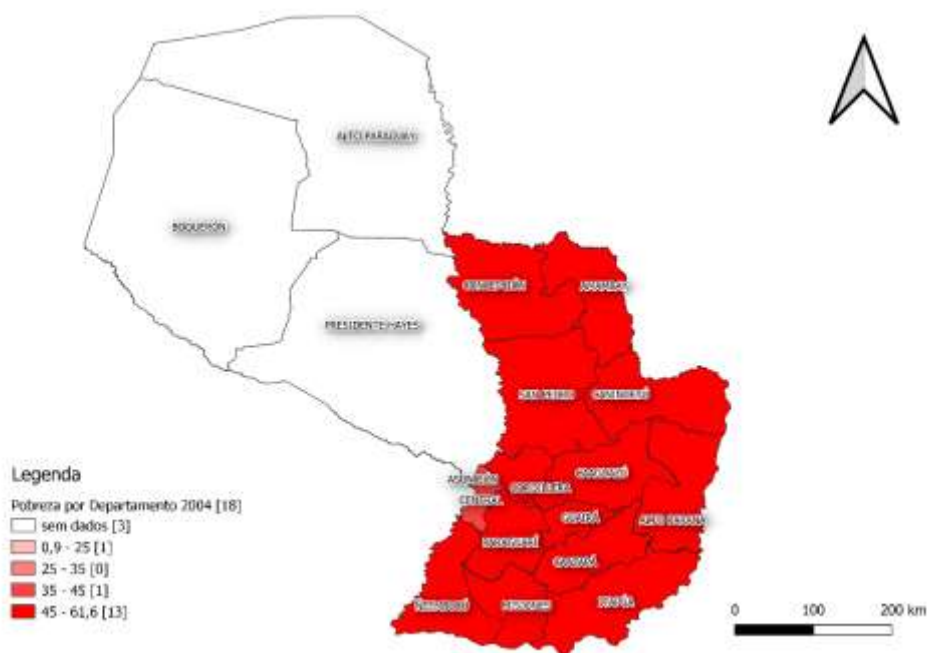


Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

É possível notar nos mapas em questão, que a situação de pobreza é crítica naquele período, mais de 13 departamentos estão no mais alto grau de indicador de pobreza, as regiões que estão em situação menos grave são apenas: Asunción e Central. Evidenciando mais um fator do cenário de pobreza, ela é agravada nas áreas rurais, isso porque nestas regiões o valor salarial e a quantidade de empregos gerados são menores. Outrossim, salienta-se o perfil produtivo do país, essencialmente agrícola, portanto o modelo produtivo adotado pelo país favorece a concentração de renda e conseqüente aumento de desigualdades².

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

Mapa 2 - Indicador de Pobreza por Departamento em 2004.



Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

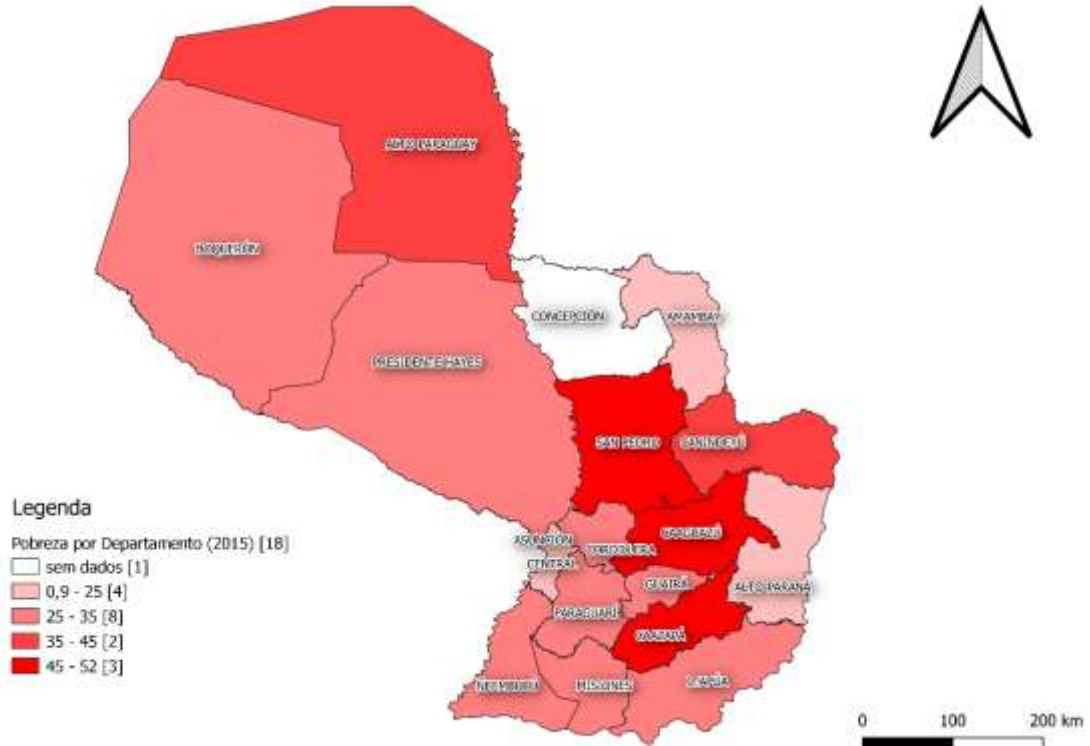
Nos períodos observados, os departamentos de Alto Paraguay, Boquerón e Presidente Hayes não foram considerados, o que por si é um agravante da situação de marginalidade, essa região do Chaco é pouco integrada no sistema produtivo nacional e a população destas regiões fica à margem, “da margem” do Estado, isso porque suas vulnerabilidades são acentuadas na medida que o Estado não chega até lá, a educação e a saúde são ainda mais escassas nessas regiões, que sequer são contabilizadas em censos demográficos.

A situação do Chaco muda, conforme a expansão do sistema produtivo. Desde 2005 está em teste no Chaco, com apoio dos EUA, uma variedade de soja resistente ao calor, em 2018 foi realizado um ato público em Filadélfia (Chaco), com apoio do PNUD, informando a viabilidade do plantio de soja na região (KRETSCHMER, 2019, p.10). Quando a soja começa a ser produzida nesse território e há um aumento da especulação territorial, o Estado começa a chegar, evidencia-se isso através da construção da rodovia TransChaco, do corredor bioceânico, entre outras (CONSTANTINO et al, 2019, n.p; IRALA, 2020, p. 54). Assim, a população invisível começa a aparecer nos mapas a partir de 2015, mas não pela preocupação com essa população e sim para possibilitar a expansão produtiva extrativista no território do Chaco.

Já nos Mapas 4 e 6 de 2015 e 2017, respectivamente, revela-se uma mudança no cenário anterior, considerando que o programa Tekoporã foi criado em 2005 e teve ampliação em 2009, aduz-se que estas mudanças nos indicadores de pobreza são resultado do programa

Tekoporã. Em 2015, notam-se apenas três departamentos no estrato mais alto de pobreza, em 2017 esse número reduz para dois. Além disso, o índice máximo de pobreza cai de 61,6% em 2004 para 52% em 2017. Isso significa que ainda nos departamentos com maiores níveis de pobreza, a situação parece melhor que em 2004.

Mapa 3 - Indicador de Pobreza por Departamento em 2015.

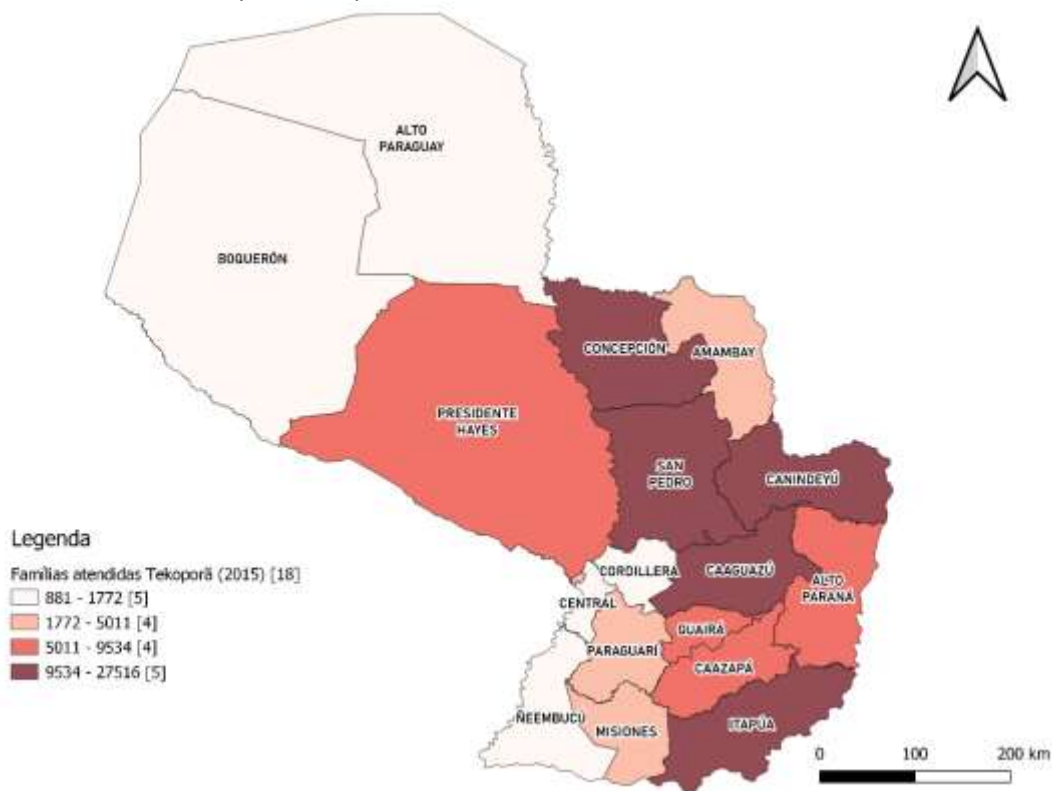


Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

A região de Concepción, que não aparece no censo de 2015 e de 2017, é de alta concentração de comunidades indígenas, e a dificuldade de acesso pode ser um dos motivos para sua desconsideração. Se em 2004 havia 13 departamentos na situação de extrema pobreza, em 2015 apenas 3 permanecem, todas regiões agrícolas. Caazapá é um departamento que chama atenção, já que está no alto nível de pobreza, porém não é um departamento altamente atendido pelo Tekoporã, o que reverbera na situação de pobreza deste em 2017.

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

Mapa 4 - Famílias atendidas pelo Tekoporã em 2015.

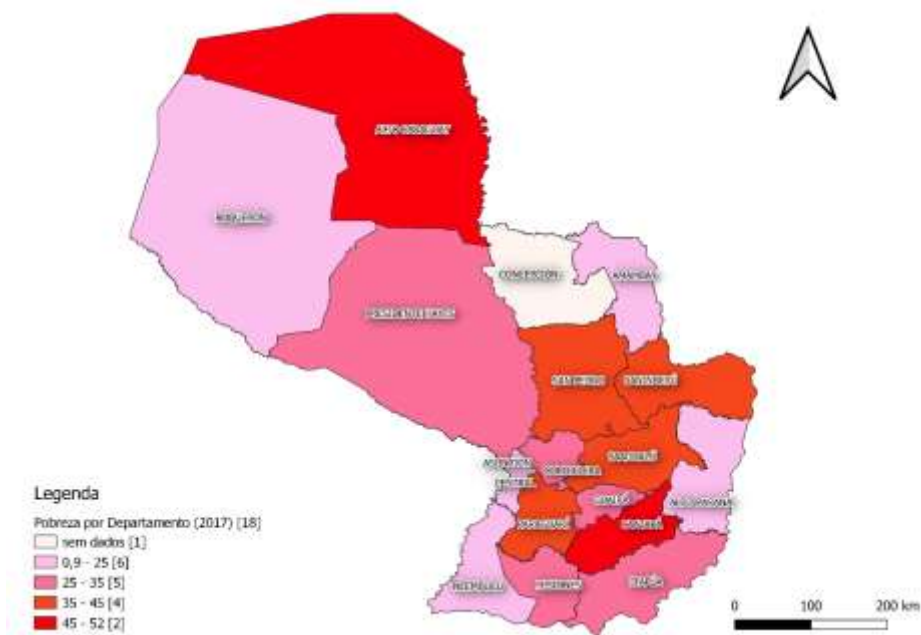


Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

No Mapa 4, as regiões com alto indicador de pobreza coincidem com a maior quantidade de famílias atendidas pelo programa, o que valida o método de seleção do SAS, com exceção de Caazapá e Alto Paraguay. Nestes há um alto nível de pobreza e um número menor de famílias atendidas no programa Tekoporã, entretanto, a população dali é a menor do país, podendo justificar a menor quantidade de famílias atendidas. Porém, ao Caazapá e Alto Paraguay são os únicos departamentos em posição de extrema pobreza em 2017, ou seja, o baixo atendimento do programa pode levar à situação agravada dos indicadores.

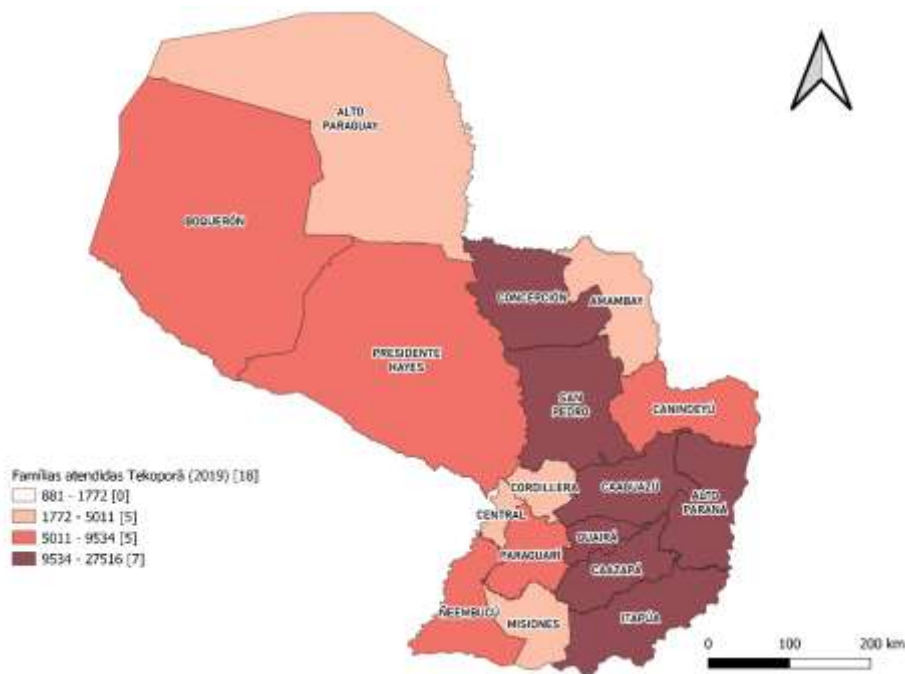
Sobressai-se da análise que não há mudança na situação de pobreza entre 2003 e 2004, mas depois da implementação do programa Tekoporã o panorama nacional melhora. Com relação aos dados do programa em 2015, denota-se que onde há maior quantidade de famílias atendidas houve uma redução nos indicadores de pobreza, como em San Pedro (redução de 4%), Canindeyú (redução de 6,1%) e Caaguazú (redução 15,7%). Caazapá e Alto Paraguay não apareceram em destaque em atendimento pelo programa em 2015, permanecem em situação de severa pobreza em 2017, com indicador de 47% e 46% respectivamente, de famílias em situação de pobreza, revelando que onde o programa não foi amplamente implantado, a situação de pobreza não mudou.

Mapa 5: Indicador de Pobreza por Departamento em 2017.



Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

Mapa 6 - Famílias atendidas pelo Tekoporã por Departamento em 2019.



Fonte: Elaboração própria no QGIS com dados do INE, 2022.

Em 2019 (Mapa 6), é possível verificar um aumento uniforme do atendimento do programa Tekoporã em comparação à 2015 (Mapa 4), com inclusão de departamentos antes

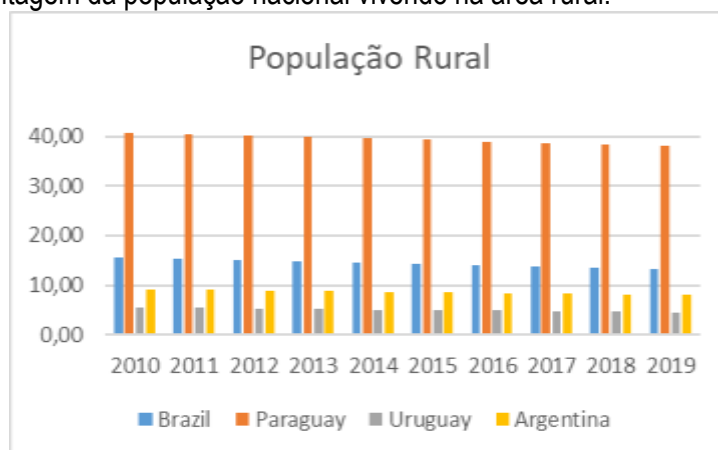
ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

não atendidos, caracterizando a estruturação da política. Nota-se que, com exceção de Alto Paraguay, o maior índice de atendimento do programa permanece nos departamentos onde o indicador de pobreza em 2017 era maior. De 2019 para 2021, a diferença significativa observada é apenas para o departamento Central, que teve um aumento no número de famílias atendidas, os demais departamentos permanecem no mesmo padrão, ressalta-se o indicador de pobreza menor em regiões centrais, como Asunción, Cordillera e Misiones, este último na fronteira movimentada com o Brasil e que conta com o centro comercial de Ciudad Del Este.

Ante o exposto, avalia-se que a situação de pobreza é um pouco melhor nas regiões centrais às rurais. Sobre o assunto, Fields (2001) aborda o debate sobre pobreza, explorando aspectos além do valor monetário, como o poder de consumo das pessoas e famílias, argumenta que a inflação precisa ser considerada na equação, assim como a diferença geográfica, como, por exemplo, entre o campo e a cidade. Desta forma, esclarece que estabelecer uma única linha de pobreza nacional pode ser ineficaz em dimensionar as diferentes vulnerabilidades existentes.

Quando se analisa a população rural do Paraguai, comparado aos demais países do Mercosul, destaca-se o alto número de pessoas morando nas áreas rurais (Gráfico 1), portanto a situação de pobreza, que tende a ser maior nas áreas rurais (FIELDS, 2001), encontra no Paraguai um ambiente onde esse perfil populacional é elevado.

Gráfico 1 Percentagem da população nacional vivendo na área rural.



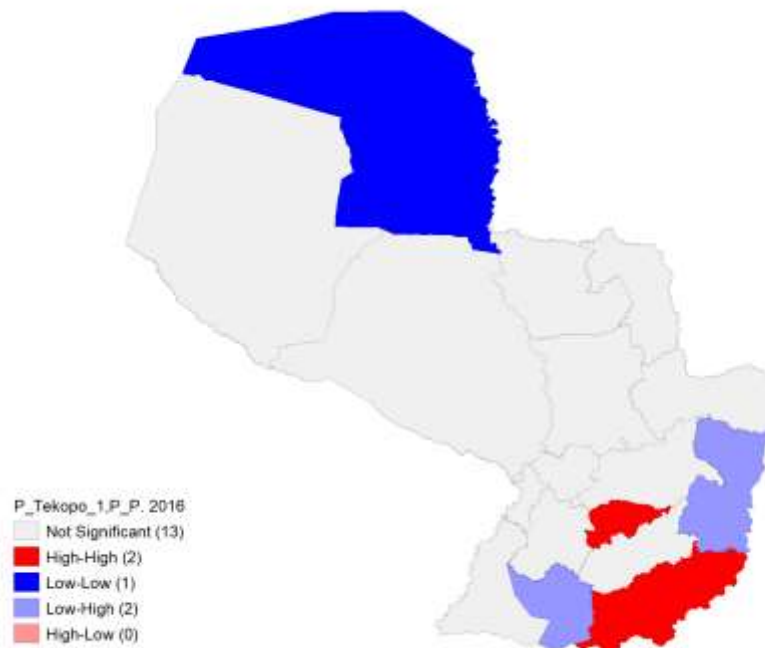
Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, 2021

Cabe ressaltar que o censo das últimas décadas revelou que a produção campestre, de pequenas áreas, reduziu significativamente, subjacente, a produção em grandes áreas aumentou (GALEANO, 2016, p.168), isso significa que a produção agrícola extensiva se tem fortalecido, enquanto os pequenos produtores perdem espaço. Aponta-se, ainda, que a

maior parte dos grandes latifundiários são estrangeiros – e majoritariamente brasileiros (GALEANO, 2016, p.169).

Na sequência, verifica-se que a análise de correlação espacial realizada nessa pesquisa apresentou resultados positivos; desta forma, a hipótese nula foi rejeitada. A matriz [W] mais relevante foi a de 3 vizinhos mais próximos, sendo eleita para a análise local (LISA). O I = 0,323 e o p-valor após o teste de *pseudo* significância $p=0,005$.

Figura 1 - Clusters da análise LISA.



Fonte: Elaboração própria com dados INE e MDS, 2022.

Desta forma, observando a Figura 1, denota-se correlação espacial positiva entre o número de famílias atendidas e o indicador de pobreza, sendo que dois *clusters* são formados por Baixo-Alto. Onde há um baixo número de famílias atendidas, há um alto indicador de pobreza, por outro lado, há dois *clusters* Alto-Alto, onde há um alto número de famílias atendidas, e ainda assim um indicador de pobreza elevado. Para uma avaliação mais assertiva, futuras pesquisas com mais dados precisam ser elaboradas ou análises científicas empíricas regionais nestes locais poderiam ser conduzidas para verificar estes padrões e achados.

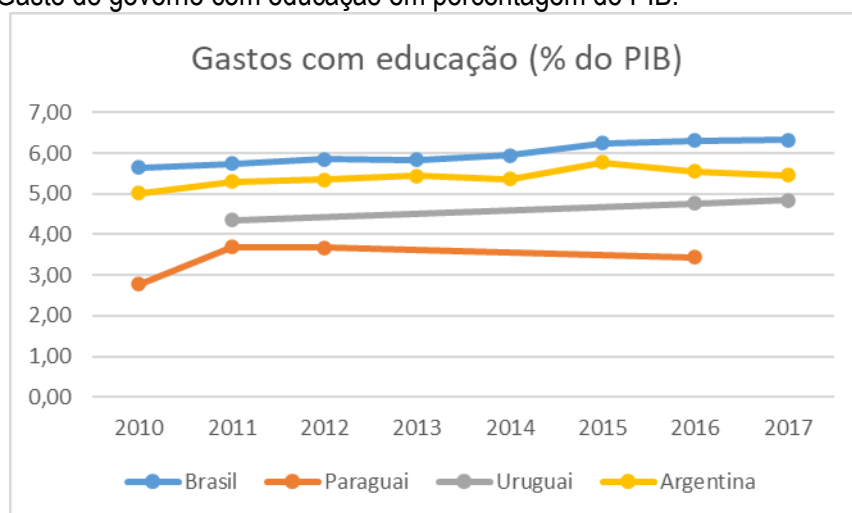
Com relação aos relatórios oficiais, notou-se um incremento orçamentário significativo, de 2012 até 2016; o montante destinado ao programa Tekoporã aumentou em 78,9%, contudo, esse valor representa 0,5% do orçamento nacional (SAS, 2016). Quanto à representatividade em relação ao PIB, no período de 2006 a 2013 o programa atingiu o máximo

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

de 0,25% do PIB (GEOGHEGAN, 2015). Isso pode ser um fator que reforça a hipótese antes levantada, de um investimento para tirar pessoas do limiar da pobreza, sem, no entanto, proporcionar condições de vida digna, assim como reforça o baixo impacto no orçamento público.

O investimento social do Paraguai é inferior aos demais países do Mercosul, os dados de 2015 a 2018 revelam o gasto social do governo sempre inferior a 9% do PIB, com um aumento de 2015 (8,02%) para 2018 (8,94%). Ainda que se vislumbre um aumento no gasto social em relação ao PIB, o cenário é diferente quando se analisa o panorama da educação (Gráfico 2), ademais de se notar uma redução de 2012 para 2016, o valor investido é muito inferior aos demais países do bloco.

Gráfico 2- Gasto do governo com educação em porcentagem do PIB.



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial, 2021.

Com relação à saúde a situação não é muito distinta da esfera educacional; o Paraguai é o país do Mercosul com menor investimento em saúde, apresentando uma redução na porcentagem do PIB investido nos anos recentes, com 3,03% em 2017 e 2,91% em 2018, o Uruguai e o Brasil estão muito próximos no quantitativo de investimento, na casa dos 6% (BANCO MUNDIAL, 2021). Assinala-se que, no Paraguai, o sistema de saúde é majoritariamente privado.

Conclui-se que o Paraguai é um país com bastante desigualdades sociais, agravadas a depender da região e com indícios de agravamento dependendo do gênero, da área de residência e da língua materna. A situação piora quando se observa a baixa intervenção do Estado em áreas estratégicas, como saúde e educação, considerando que as pessoas com maior dificuldade econômica têm sua situação de vulnerabilidade acentuada. Logo, depreende-

se que pobreza é um assunto complexo e multidimensional, engloba, ademais da questão financeira, o direito à educação, saúde, cultura, alimentação e emprego digno, entre outras.

Infere-se, da análise, que a política teve impacto positivo, ou seja, foi efetiva na redução no percentual de famílias pobres no país. Entretanto, é necessário ponderar que o indicador de pobreza por si é falho, uma vez que é constituído por um limite rígido, sendo que sair deste limite, não garante necessariamente o acesso às liberdades individuais e a uma vida digna, conforme discutido por Sen (2000) e por Himanen e Castells (2014) apontando a fragilidade dos indicadores. Além disso, mais dados são necessários para validar essa hipótese a longo prazo, ainda mais considerando o prazo de pagamento limitado a 72 parcelas, sem estudos qualitativos que avaliem a situação das famílias após o término do benefício.

Nessa linha, Silva (2014) realizou um estudo comparativo de todos os programas de transferência de renda na América Latina e Caribe e identificou problemas estruturais, por serem destinados a pessoas extremamente pobres, limitando a inclusão de famílias apenas em severa vulnerabilidade, o benefício pago é muito baixo, e ressalta a falta de articulação destes PMTCs com políticas macroeconômicas direcionadas para crescimento econômico sustentável e distribuição de renda mais equitativa.

Por fim, a responsabilidade de sair da pobreza é transferida pelas condicionalidades para as famílias atendidas, passando o papel do Estado para o valor pago como suficiente para tal, em outras palavras, “a criação de condições para o alcance da almejada autonomização é de responsabilidade mais das famílias do que do Estado, que deveria prover condições e oportunidades para favorecer a pretendida autonomização” (SILVA, 2014, p. 305).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi avaliar a efetividade do programa Tekoporã na redução dos indicadores de pobreza. Um ponto negativo na avaliação foi a dificuldade em acessar os dados sobre o programa já que os pagamentos são gerenciados pelos municípios e não havia dados organizados por departamento. Isso, por si, revela uma fragilidade da política, já que os dados são fundamentais para avaliação e correções nos programas.

Outrossim, com os dados observados, identificou-se uma melhora nos indicadores de pobreza posterior à implementação do programa; há que se ponderar que a análise é parcial, uma vez que outros fatores econômicos podem impactar na mudança do indicador de pobreza, entretanto a análise de correlação espacial (AEDE), realizada entre os atendidos pelo programa

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

Tekoporã em 2015 e o indicador de pobreza em 2016 indica para uma correlação positiva entre ambos os indicadores.

Essa informação quantitativa reforça as pesquisas exploradas no artigo, que apontam para um resultado positivo do programa, ainda que com debilidades. Ato contínuo, pesquisas posteriores são fundamentais para entender o papel dos atores nesta política, assim como a governança do programa e a situação posterior ao prazo de três anos, das famílias que deixam de receber o benefício.

Por fim, ressalta-se que o indicador de pobreza não é suficiente para avaliar se houve melhoria na qualidade de vida e aos acessos destas populações às liberdades constitutivas, como educação, saúde e alimentação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Eduardo Silva de. Curso de Econometria Espacial Aplicada. Piracicaba: ESALQ-USP, 2004.

BALLETBO, Idalgo. El impacto del programa tekoporã en la política social en Paraguay. **Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.** : Asunción, v.14 n. 2, diciembre, 2018.p. 151-168.

BANCO MUNDIAL. Consulta ao bando de dados. 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CÂMARA, Gilberto *et al.* Análise espacial de áreas. *In:* DRUCK, Suzana *et al* (orgs.) **Análise espacial de dados geográficos**. Planaltina: DF, 2004.

CONSTANTINO, Michel. Et al. Fluxos turísticos entre os países do Corredor Bioceânico. **Interações**: Campo Grande; 20 (spe). 2019. Doi: <https://doi.org/10.20435/inter.v20iespecial.2255>.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. *In:* HEIDEMANN, F.G.; SALM, J. F. (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2014.

FIELDS, Gary. **Distribution and Development**: A new look at the developing world. Russel Saga Foundation; Londres. 2001

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, jun. 2000, p.211-259.

GALEANO, Luis. Transformación del modelo agrícola y cambios en la estructura de clases. *In:* **Desigualdad y Clases Sociales**: Estudios sobre la estructura social paraguaya. Assunção: Clacso. 2016.

GEOGHEGAN, Verónica Serafini. Perfil sectorial y evaluación cualitativa del programa Tekoporã. **Dirección de Estudios Económicos, Sub Secretaría de Estado de Economía del Ministerio de Hacienda**: Paraguai, 2015.

HEIDEMANN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. *In*: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (orgs.). **Políticas Públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UNB, 2014.

INE. Instituto Nacional de Estadística. Consulta a acervo de dados; Assunção: 2022. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/>. Acesso em: jan. 2022.

HETHERINGTON, Gregg. **The government of beans**: regulating life in the age of Monocrops. Durham: Duke University Press, 2020.

HIMANEN, Pekka; CASTELLS, Manuel. **Reconceptualizing Development in the Global Information Age**. Oxford, EUA. 2014.

IRALA, Abel. Opiniones indígenas sobre el Corredor Bioceánico; *In*: PALAU, Marieli (org.) **Con la Soja al Cuello: Informe sobre el agronegocio en Paraguay**. BASE IS: Assunção, 2020.

KERTENETZKY, C. L. Welfare state e Desenvolvimento. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, pp. 129 a 156, 2011.

KOGA, M. N. *et al.* Policy capacity and governance conditions for implementing sustainable development goals in Brazil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 71 (special), pp. 38-77, 2020.

KRETSCHMER, Regina. Acaparamiento y Financialización de bienes comunes en el chaco. **Con la Soja al Cuello: Informe sobre el agronegocio en Paraguay**. BASE IS: Assunção, 2019.

LÓPEZ Anibal D. Cuenca; TEIXEIRA, Evandro Camargos; FONTES Marcia Barroso. Efeito do Programa Tekoporã sobre a incidência de trabalho infanto-juvenil no Paraguai em 2019. **Revista Estado y Políticas Públicas**: Argentina, Nº 16. mayo - septiembre de 2021. ISSN 2310-550X, pp. 195-220.

MDS. Ministerio del Desarrollo Social. Programa Tekoporã: Assunção, 2021. Disponível em: <https://www.mds.gov.py/index.php/programas/tekopora>. Acesso em: 17 jan. 2022.

PARAGUAY. Resolución 0595/2012. Manual Operativo del Programa de Transferencia Monetaria Condicionadas con Corresponsabilidad “DTMC” – Tekoporã: Fernando de la Mora, 2016.

RHEINECK, Jorge Méndez *et al* (coord.). Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano, Paraguai. **PNUD**. 2008.

SAITO, C. H.; ZAMIGNAN, G.; Ana Claudia de ALMEIDA, A. C.; GAIVIZZO, L. H. B.; PEREIRA DA SILVA, R. G. Brazilian National Policies Related to Sustainable Development Goals: An Overview. *In*: GODWELL NHAMO, G.; TOGO, M.; DUBE, K. (edits.). **Sustainable Development Goals for Society**. Switzerland: Springer Nature. Vol. 1, Selected topics of global relevance. pp-19-36, 304 p., 2021.

SAS, Secretaria de Acción Social. Informe De Gestión Institucional. Assunção, 2016.

ANÁLISE DA EFETIVIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA TEKOPORÃ NA REDUÇÃO DOS INDICADORES DE POBREZA NO PARAGUAI

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Record: RJ, 2000.

SCHEFFER, Raquel Rojas. Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿puerta de entrada a derechos sociales? Un análisis a partir del programa Tekoporã. **REVICSO**, v. 1, 37-57. (ISSN/ISBN: 2409-1189), 2014.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. Panorama geral dos programas de transferência de renda na América Latina e Caribe. **Revista De Políticas Públicas**, 18, 299–306. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v18nEp299-306>.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOARES, Fábio Veras; RIBAS, Rafael Perez; HIRATA, Guilherme Issamu. **Achievements and Shortfalls of Conditional Cash Transfers: Impact Evaluation of Paraguay's Tekoporã Programme**. International Poverty Centre: Brasília, 2008.

Notas

¹ No dia 04/05/23 o valor equivale a \$12,58 (dólares). Na cotação do dia 1 Guaraní equivale a 0,00014 Dólares.

² O modelo produtivo paraguaio é reflexo da política adotada por volta da década de 1970, sob ditadura de Stroessner, quando a denominada Marcha Hacia el Este atraiu numerosos agricultores brasileiros para se instalar no país, isso repercutiu na formação de latifúndios e conflitos de terra. Para mais informações vide BAUMGRATZ, 2019.