

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FABIANE CRISTINA SILVA MESQUITA

**AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL DO  
PARAGUAI: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO**

CURITIBA

2018

FABIANE CRISTINA SILVA MESQUITA

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL DO  
PARAGUAI: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO

Dissertação como requisito final à obtenção do título de Mestra em Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Alessandro Eugênio Pereira.

CURITIBA

2018

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS –  
SIBI/UFPR COM DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)  
Bibliotecário: Eduardo Silveira – CRB-9 PR001921/O

Mesquita, Fabiane Cristina Silva

Avaliação das políticas públicas de seguridade social do Paraguai: um  
debate em construção / Fabiane Cristina Silva Mesquita. - 2018.

151 p.

Orientador: Alexsandro Eugênio Pereira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Setor de  
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas  
Públicas.

Defesa: Curitiba, 2018.



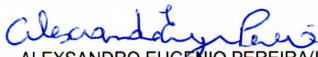
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS

### TERMO DE APROVAÇÃO

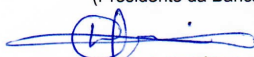
Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **FABIANE CRISTINA SILVA MESQUITA**, intitulada: **AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL DO PARAGUAI: UM DEBATE EM CONSTRUÇÃO (2000 -2016)** e após terem inquirido a aluna e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua aprovação no rito de defesa.

A outorga do título de Mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

Curitiba, 28 de Maio de 2018.

  
ALEXSANDRO EUGÊNIO PEREIRA(UFPR)  
(Presidente da Banca Examinadora)

  
FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO(UFPR)

  
DEMETRIUS CESÁRIO PEREIRA(ESPM/SP)

## DEDICATÓRIA

Dedico esta pesquisa à minha avó materna, Maria da Conceição Monteiro (*In memoriam*), conhecida carinhosamente como Dona Nega, mulher, negra, artesã, costureira, agricultora e iletrada que foi minha mãe, meu pai e ainda teve tempo para ser minha avó. Para avó, mineira Raimunda da Silva (Vó Lipa), pela certeza do amor e da cumplicidade que existe entre nós. Ao irmão caçula Cleyton da Silva, que desapareceu repentinamente sem que tivéssemos tempo para o último abraço. Ao irmão Maicon da Silva, amigo e companheiro. Aos sobrinhos, Gabriel, Maria Eduarda e Gabrielly, “*noor* dos meus olhos”. À cunhada Márcia Bispo pelo companheirismo, solidariedade e cumplicidade em tempos difíceis. Aos tios e padrinhos que tanto amo, Zélia, Miguel e Antônio. Ao amor da vida, Dalton Mesquita, cujo apoio, companheirismo e amor foi fundamental para a realização deste trabalho. E, por fim, à Dona Antônia da Silva, minha mãe que eu tanto amo.

## **AGRADECIMENTOS**

Finda-se mais uma etapa na qual demandou-se dedicação, concentração, solidão, horas e horas de leituras, viagens e deserções. Para concluir este sonho contei com a solidariedade de muitas pessoas, e lhes sou eternamente grata.

Em especial, agradeço o meu orientador Prof. Dr. Alexsandro Eugênio Pereira, exemplo de profissionalismo e ética, pelo direcionamento e pela compreensão frente às minhas limitações enquanto pessoa, igualmente como pesquisadora iniciante. Suas ponderações, paciência e tranquilidade foram essenciais para que eu pudesse superar os momentos de dificuldades e angústias decorrentes do processo de pesquisa. Obrigada por acreditar em mim e no meu trabalho, pois sem o seu apoio eu não teria finalizado esta pesquisa.

Ao querido amigo de mestrado, viagens, trabalhos em conjunto e confabulações, Almir Cléydson Joaquim da Silva, pela leitura atenta, dedicada, rigorosa e enriquecedora com a qual pude contar. Sua amizade e parceria nesta etapa tornou a caminhada mais fácil. Um luxo ser sua amiga.

Agradeço aos membros da banca de defesa, Prof. Dr. Fabiano Dalto e ao Professor Demétrius Cesário Pereira, pela disponibilidade em avaliar o presente estudo.

Aos professores e professoras do Programa de Políticas Públicas, pelas contribuições na jornada acadêmica, igualmente ao valioso apoio prestado pela Bárbara e pela Esther - do Departamento de Pós-Graduação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Agradeço aos queridos colegas do Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná – UFPR, que ao longo desses dois anos e meio mantiveram a minha sanidade mental com conversas, risadas e comes e bebes, em especial ao Almir, Maria Letícia, Julia, Karla, Alex e ao Greg.

Agradeço, ainda, aos colegas do Núcleo de Pesquisa de Relações Internacionais - NEPRI/UFPR, pelas inúmeras contribuições para com o meu trabalho.

À Família Mesquita, em especial à Alessandra, Eduardo, Enzo e o Vicente (fofuxinhos da minha vida). E aos amigos que se tornaram família: Família Escalante, Arrúa e Barrios (Argentina).

Aos entrevistados, pela generosidade e disponibilidade, cujas entrevistas enriqueceram este trabalho.

Agradeço ao companheiro de vida, Dalton Mesquita, pela certeza do amor e da amizade. Obrigada por acalantar minha alma insana e, principalmente por ser meu porto seguro, meu lar, minha família, minha morada e minha raiz, já que sou feita de asas e sonhos.

Por fim, não menos importante, meus sinceros agradecimentos à sociedade brasileira, que por intermédio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, que possibilitou à realização do Mestrado em Políticas Públicas.

Aos que lutam por uma sociedade com mais igualdade,  
justiça, tolerância, solidariedade e respeito para com o  
próximo.

(MESQUITA, 2018).



## RESUMO

O presente trabalho analisa o sistema de seguridade social do Paraguai que compreende as aposentadorias e as pensões contributivas. Considerada um mosaico jurídico desde o ano de 1943, a compreensão da seguridade social do Paraguai requer, ainda que de maneira breve, um olhar para o panorama político, econômico, social e laboral, assim como para as políticas públicas de proteção social no país. Neste sentido esta dissertação tem como objetivo principal avaliar os principais elementos estruturais e conjunturais do atual desenho da seguridade social paraguaia, com um recorte temporal para o período compreendido entre os anos de 2000-2016. A pesquisa utiliza-se de métodos essencialmente qualitativos, embora apresente dados quantitativos quando considerados relevantes para análise. Com relação aos procedimentos metodológicos, a pesquisa compreende análise de materiais documentais, pareceres técnicos e relatórios oficiais das principais instituições nacionais paraguaias e de organizações internacionais, além de material bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com agentes envolvidos no processo de elaboração da política pública de seguridade social no país. Pôde-se concluir na dissertação que os desafios encontrados no âmbito da conjuntura avaliada são decorrentes da informalidade e da precariedade laboral no país que impactam diretamente na cobertura da seguridade social considerada como uma das mais baixas da região do Cone Sul, devido ao sistema fragmentado das Caixas de Seguro vigentes. A dissertação, por fim, avalia a necessidade de mudanças na seguridade social que podem ser elaboradas, utilizando algumas lições da experiência nacional da República Oriental do Uruguai que, ao longo das últimas décadas, avançou em prol do fortalecimento das políticas públicas de seguridade social por intermédio da implementação de reformas na área monetária, tributária e fiscal, além da readequação do sistema de seguridade social, alcançando quase a totalidade e a universalidade da saúde, que são os principais problemas que o Paraguai necessita suplantare em prol do bem-estar social.

Palavras-chave: "Paraguai". Avaliação *Ex Ante* de Políticas Públicas. Seguridade Social.

## **ABSTRACT**

This study analyzes the social security system of Paraguay, which includes retirement and contributory pensions. Considered a legal mosaic since 1943, the understanding of social security in Paraguay requires a look at the political, economic, social and labor panorama, as well as public social protection policies in the country. Thus, the objective of this dissertation is to evaluate the main structural and conjunctural elements of the current design of Paraguayan social security, considering the period from 2000 to 2016. The research uses essentially qualitative methods, although presents quantitative data when considered relevant for analysis. With regard to methodological procedures, the research includes the analysis of documentary materials, technical reports and official reports of the main Paraguayan institutions and international organizations, as well as bibliographic material and semistructured interviews with agents involved in the process of elaborating public social security policy in the country. It could be concluded that the challenges encountered in the context of the evaluated environment are due to the informality and the precariousness of the country that directly affect social security coverage considered as one of the lowest in the Southern Cone region, due to the fragmented system of the Boxes of Insurance in force. Finally, the study assesses the need for changes in social security that can be elaborated, using some lessons from the Uruguayan national experience that, over the last decades, has advanced towards the strengthening of public social security policies through the implementation of reforms in the monetary, tax and fiscal areas, in addition to the adjustment of the social security system, reaching almost the totality and universality of health, which are the main problems that Paraguay needs to overcome in favor of social welfare.

Keywords: "Paraguay". Ex Ante Evaluation of Public Policies. Social Security.

## RESUMEN

El presente trabajo analiza el sistema de seguridad social de Paraguay que comprende las jubilaciones y las pensiones contributivas. Considerada un mosaico jurídico desde el año 1943, la comprensión de los matices de la seguridad social requiere, aunque de manera breve, una mirada al panorama político, económico, social y laboral, así como a las políticas públicas de protección social en el país. En este sentido, esta presentación tiene como objetivo principal evaluar los elementos estructurales y coyunturales del actual diseño de seguridad social paraguaya, con un recorte temporal para el período comprendido entre los años 2000-2016. La metodología es esencialmente cualitativa, aunque presenta datos cuantitativos cuando se consideran relevantes para el análisis. En cuanto a los procedimientos metodológicos, la investigación comprende análisis de materiales documentales, dictámenes técnicos e informes oficiales de las principales instituciones nacionales paraguayas y de organizaciones internacionales, además de material bibliográfico y entrevistas semiestructuradas con agentes involucrados en el proceso de elaboración de la política pública de seguridad social del país. El proceso nos permitió concluir que los desafíos encontrados en el marco de la coyuntura evaluada son consecuencia de la informalidad y de la precariedad laboral en el país que impactan directamente en la cobertura de la seguridad social considerada como una de las más bajas de la región del Cono Sur debido al sistema fragmentado de las Cajas de Seguro vigentes. La investigación, en definitiva, evalúa la necesidad de cambios en la seguridad social que pueden ser elaboradas, utilizando algunas lecciones de la experiencia nacional de la República Oriental del Uruguay que, a lo largo de las últimas décadas, avanzó en favor del fortalecimiento de las políticas públicas de seguridad social en el marco de la reforma monetaria, tributaria y fiscal, además de la readecuación del sistema de seguridad social, alcanzando casi la totalidad y la universalidad de la salud, que son los principales problemas que Paraguay necesita suplantar en favor del bienestar social.

Palabras clave: Mercosur. "Paraguay". Evaluación Ex Ante de Políticas Públicas. Seguridad social.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	31
FIGURA 2 - FLUXOGRAMA DO ATUAL DESENHO DA SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI.....	37
FIGURA 3 - INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE PENSÕES NO PARAGUAI.....	101
FIGURA 4 – MAPA DA REPÚBLICA DO PARAGUAI.....	113
FIGURA 5 – FLUXOGRAMA DO SISTEMA DE SEGURIDADE URUGUAIO.....	129
FIGURA 6 – FLUXOGRAMA DAS REFORMAS NO ÂMBITO DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DO URUGUAI.....	136
FIGURA 7 – ESTRATÉGIAS DO GOVERNO URUGUAIO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO PAÍS (2005/2008) .....	141

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – ENFOQUES DE PODER NA TOMADA DE DECISÃO.....	22
QUADRO 2 – ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	29
QUADRO 3 – ENFOQUES DE PODER NA TOMADA DE DECISÃO.....	39
QUADRO 4 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ÍNDICE DE GINI: COMPARAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL (2014) .....	52
QUADRO 5 – REFORMAS NO ÂMBITO DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DO URUGUAI.....	122

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – EVOLUÇÃO ANUAL DO PIB PARAGUAIO (1999-2006) .....	75
TABELA 2- POPULAÇÃO OCUPADA DO PARAGUAI: CATEGORIA OCUPACIONAL, ÁREA DE RESIDÊNCIA E SEXO – EM VALORES PERCENTUAIS (2016) .....	83
TABELA 3 – INDICADORES DE RENDA (SALÁRIOS) POR ÁREA DE RESIDÊNCIA E SEXO (2016) .....	84
TABELA 4 – POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO SETOR ECONÔMICO TERCEIRO TRIMESTRE – 2017.....	89
TABELA 5 – POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIA OCUPACIONAL TERCEIRO TRIMESTRE – 2017.....	90
TABELA 6 – PERCENTUAL REAL DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS NOS ANOS DE 2003 – 2015 (%) .....	91
TABELA 7 – INVESTIMENTO SOCIAL DE ACORDO COM OS SETORES NO PAÍS – 2003 – 2015 (%) .....	92
TABELA 8 – GASTO SOCIAL DO PARAGUAI – EM GUARANIS (2005 A 2016) .....	124

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AFAP - Administradora de Fondos de Ahorro (Poupança) Previsional  
BM – Banco Mundial  
BPS – Banco de Previsão Social  
CADEP – Centro de Análise e Difusão Econômica do Paraguai  
CAPS – Caixa de Aposentadorias e Pensões  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CEFIR – Centro de Formação para a Integração Regional  
CPC – Comissão Parlamentar Conjunta  
DGEEYC – Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos  
DGAP – Direção Geral de Aposentadorias e Pensões  
DIPLANP – Direção de Plano de Estratégia de Luta contra a Pobreza  
ENEP – Equipe Nacional de Estratégia para o País  
FES – Fundo de Equidade Social  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FOCEM – Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul  
FCES – Foro Consultivo Econômico e Social  
GSPY – Gabinete Social do Paraguai  
INDI – Instituto Paraguaio Indígena  
INAN – Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
ISM – Instituto Social do Mercosul  
INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPS – Instituto de Previsão Social  
IPPH – Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Mercosul  
MTESS – Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social  
MERCOSUR – Mercado Comum do Sul  
ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
OISS – Organização Ibero-Americana de Seguridade Social  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
PANI – Programa Alimentar Nutricional Integral

PARLASUL – Parlamento do Mercosul  
PEA – População Econômica Ativa  
PEAS – Plano Estratégico de Ação Social  
PIB – PRODUTO INTERNO BRUTO  
PICE – Programa de Integração e Cooperação Econômica  
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Sociais e Econômicos  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PROAN – Programa de Assistência Alimentar e Nutricional  
PTR – Programa de Transferência de Renda Condicionada  
PYMES – Pequenas, Médias e Microempresas  
PY - Paraguai  
RMADS – Reunião de Ministros e Autoridades do Desenvolvimento Social  
SAS – Secretaria de Ação Social  
SM – Secretaria do Mercosul  
SIIS – Sistema Integrado de Informação Social  
SINAFOCAL- Sistema Nacional de Formação e Capacitação Laboral  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	19
<b>1 O PAPEL DA AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	24
1.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E BREVE PANORAMA DO CAMPO DE ESTUDO .....	25
1.2 BREVE PANORAMA DO CAMPO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	28
1.3 EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA .....	32
1.4 DEFINIÇÃO DA AGENDA PÚBLICA.....	34
1.5 FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	37
1.6 IMPLEMENTAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
1.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO.....	
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI</b> .....	46
2.1 PROCESSO HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI .....	47
2.2 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO.....	
<b>3 CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E LABORAIS</b> .....	
3.1 O CONTEXTO ECONÔMICO DO PARAGUAI.....	
3.2 AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO NO PARAGUAI.....	
3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO.....	
<b>4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL DO PARAGUAI</b> .....	
4.1 DIAGNÓSTICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO ÂMBITO PARAGUAIO.....	
4.2 AVALIAÇÃO DO CONTEXTO DAS APOSENTADORIAS, PENSÕES, SAÚDE E PENSÕES NÃO-CONTRIBUTIVAS DO PARAGUAI.....	
4.3 O CONTEXTO DA SAÚDE NO PARAGUAI.....	
4.4 PENSÕES NÃO-CONTRIBUTIVAS NO PARAGUAI: BREVE AVALIAÇÃO.....	
<b>5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS E PROSPECÇÕES</b> .....	68
5.1 <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	136
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	142

## INTRODUÇÃO

A presente dissertação versa sobre a atual conjuntura do sistema de seguro social, no âmbito do Paraguai, que compreende as aposentadorias e as pensões. Trata-se de um estudo de caso sobre a configuração deste desenho no período do ano 2000 a 2016. O termo “*seguro social*”, é entendido aqui como um conjunto de benefícios e prestações estabelecidos em benefício dos trabalhadores filiados nas diferentes caixas de seguro social, abaixo denominadas, eventualmente estendendo-se para os familiares dos trabalhadores, de acordo com a *Secretaria Técnica del Desarrollo Economico y social* (2016).

Atualmente o sistema previdenciário (aposentadorias e pensões) é administrado pelas seguintes instituições: a *Caixa de Aposentadorias e Pensões de Empleados Bancários (Caixa Bancária)*, *Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários da Administración Central de Electricidad (Caixa ANDE)*, *Caixa de Aposentadorias e Pensões Municipal de Assunção (Caixa Municipal)*, *Caixa Paraguaia de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários da Itaipú Binacional (Caixa Itaipú)*, *Caixa Fiscal atrelada ao Ministério da Fazenda*, a *Caixa dos Funcionários Ferroviários (Caixa Ferroviária)*, a *Caixa dos Funcionários do Congreso Nacional (Caixa Parlamentar)* e o *Instituto de Previsão Social (IPS)*.

Nessa trajetória, esta dissertação traz uma reflexão sobre as questões relacionadas as políticas públicas de seguridade social no país. Dados apresentados pelas organizações internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (2016), igualmente as instituições públicas paraguaias como a *Secretaria Técnica del Desarrollo Economico y social* (2016), enfatizam que um dos principais desafios do sistema previdenciário no país é o baixo grau da cobertura do seguro social.

Desta forma, a pesquisa tem como objetivo central avaliar os principais problemas e desafios enfrentados por esse desenho, em função do contexto político, econômico e social paraguaio, nos últimos dezesseis anos, considerado um dos mais desiguais da América Latina, segundo pesquisa realizadas por distintas organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2016). Com relação ao recorte temporal escolhido para análise, o ponto de partida pautou-se na implementação da agenda social do Mercado Comum do Sul

(MERCOSUL), na região no ano de 2000, em função das estratégias instituídas pelo Bloco regional na área social, a partir das discussões sobre os Objetivos do Milênio que tem como meta a redução da desigualdade, como a acabar com a fome e a miséria. O período justifica-se diante da necessidade de compreender os fatores-chaves na construção da trajetória das políticas públicas de proteção social no Paraguai, bem como as respostas dadas por parte do Estado no âmbito da previdência social, saúde e assistência social, considerada um mosaico jurídico desde o ano de 1943.

Neste sentido, a dissertação tem como problemática, a seguinte pergunta: *Quais são os principais problemas do atual desenho das políticas públicas de seguridade social no Paraguai?* Entende-se por seguridade social, aqui, todos os programas contributivos (benefícios associados à idade avançada, morte, doença, maternidade, ao risco ocupacional, desemprego e salário-família), assim como os não contributivos, como a assistência social (MESA-LAGO, 2007, p.15). Cabe salientar aqui, em função da problemática apresentada que a construção da resposta será desenvolvida a partir do ponto de vista político, econômico e social.

A problemática abordada nesta pesquisa surge com o objetivo de refletir e contribuir para o debate que está sendo construído no país, diante da necessidade de se repensar o papel da seguridade social, que requer uma reforma profunda e urgente, devido aos principais problemas socioeconômicos que impedem o *buen-vivir* (viver bem) da população, principalmente, das camadas mais pobres.

Neste sentido, a presente pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos que são: **a)** Descrever o panorama geral da seguridade social no Paraguai, bem como a trajetória da construção das políticas públicas de proteção social no país; **b)** Caracterizar os principais aspectos socioeconômicos e laborais da conjuntura paraguaia; **c)** Avaliar os principais problemas políticos, econômicos e sociais do atual desenho da seguridade social circunscrito ao Paraguai.

Com relação aos métodos adotados, esta dissertação é essencialmente qualitativa. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa exploratória por proporcionar maior familiaridade com o problema e é documental por recorrer às fontes constituídas basicamente por: tabelas estatísticas, jornais, revistas e documentos oficiais das principais instituições envolvidas na análise. É bibliográfica por estar sendo realizada a partir de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros e artigos científicos. Informa-se que,

sempre que surgir aspectos quantitativos considerados relevantes para a análise, os mesmos serão devidamente abordados especialmente para a caracterização do contexto econômico no Paraguai.

Quanto aos procedimentos metodológicos, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com agentes partícipes das instituições pertinentes ao contexto investigado. As entrevistas têm questionamentos básicos que se relacionam com o tema proposto. O objetivo das entrevistas está em identificar os principais desafios referentes ao atual sistema de seguridade social no âmbito paraguaio.

As entrevistas foram gravadas em meio digital para posterior transcrição. Os resultados das entrevistas serão apresentados no decorrer da pesquisa para evidenciar empiricamente os resultados observados. Ao todo, foram realizadas onze entrevistas, com duração aproximada de uma hora e trinta minutos cada, entre os meses de março e dezembro de 2017 nas cidades do Rio de Janeiro, Brasília e na Buenos Aires, Assunção e Montevideo.

Para uma melhor visualização dos nomes e funções de cada entrevistado(a) foi elaborado um quadro, pela ordem de realização de cada entrevista:

#### QUADRO Nº 1 - NOME, FUNÇÃO E INSTITUIÇÃO DOS ENTREVISTADO(A)S

Carlos Garavelli	Diretor do Centro de Ação Regional da Organização Internacional de Seguridade Social no Cone Sul (OISS), com Sede em Buenos Aires – Argentina.
Pedro Augustín Ferreira Estigarribia	Ex-Presidente do Instituto de Previsão Social (IPS), com Sede no Paraguai.
Pedro Halley	Gerente do Instituto de Previsão Social (IPS), com Sede no Paraguai.
Alejandra Garcete	Chefa do Departamento de Regimes de Seguridade Social da Direção Geral de Seguridade do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS), com Sede no Paraguai.
Fernando Massi	Diretor do Centro de Difusão e Economia do Paraguai (CADEP), com Sede no Paraguai.
Joryan Rossatti	Departamento de Cooperação Internacional de Planificação do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS), com Sede no Paraguai
Marcelo Setaro Montes de Oca	Departamento de Investigação e Gestão de Informação do Instituto Social do Mercosul (ISM), com Sede no Paraguai.

Carlos Vidal Cabral Nuñez	Diretor do Departamento de Administração de Aposentadoria do IPS, com Sede no Paraguai.
Marcelo Estevão Moraes Viana de	Ex-Secretário de Relações do Trabalho do Ministério e Emprego em duas ocasiões no Brasil (1990 – 1992) e (1994 – 1999).
Baldur Shubert	Ex-Presidente do Instituto Nacional de Previdência Social do Brasil (INPS), atualmente representante nacional da OISS com ponto focal em Brasília.
Álvaro Rodríguez Áscue	Especialista em Seguridade Social do Banco de Previsão Social (BPS), com Sede em Montevidéu – Uruguai

Fonte: Elaboração própria (2017).

A dissertação está estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo apresenta um breve panorama do campo de estudos das políticas públicas, com uma maior ênfase na última etapa do ciclo de políticas públicas que é a avaliação, em função do objeto empírico de estudo. Trata-se de uma avaliação *ex ant* do modelo de seguro social paraguaio, em função dos decisores e gestores públicos estarem buscando aperfeiçoar o atual modelo no país.

Por sua vez, o segundo capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção discorre sobre o panorama histórico da seguridade social no Paraguai e a configuração da trajetória da construção das políticas públicas de proteção social no país e a segunda explora o papel das organizações internacionais no âmbito da seguridade social, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS). Já o terceiro capítulo aborda as principais características socioeconômicas e laborais do contexto paraguaio. O quarto capítulo faz uma avaliação do atual desenho de seguridade social, bem como os problemas e desafios enfrentados no âmbito das aposentadorias, pensões contributivas e não-contributivas, além da conjuntura da saúde.

E, por fim, as considerações finais da pesquisa apresenta alguns pontos norteadores a respeito de possíveis lições que possam servir para uma reflexão inicial para os gestores e decisores públicos, a respeito de uma futura reforma do seguro social no país. A experiência apresentada na conclusão toma como exemplo os mecanismos utilizados pelo Estado uruguaio nos últimos anos no combate à informalidade, aumento do número de contribuintes previdenciários e de

beneficiários da saúde no país. Essa análise visa fornecer subsídios para a avaliação dos principais problemas que precisam ser suplantados pelo Paraguai e das alternativas possíveis para enfrentá-los.

## 1 O PAPEL DA AVALIAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conceito de avaliação de políticas, segundo a abordagem de Howlett, Ramesh e Perl (2013), “refere-se, em termos amplos, ao estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 199). No caso desta dissertação, é uma avaliação do atual desenho do seguro social no âmbito paraguaio, em função dos agentes sociais envolvidos no processo previdenciário estarem na fase de prospecção de possíveis alternativas em prol de uma maior cobertura de seguridade social no país.

Neste sentido, pode ser considerado uma avaliação *ex-ante*, por entender que os agentes sociais estão em busca de soluções para o problema público citado que é a baixa cobertura de seguridade social, devido a falta de formalização de empregos no país, em função do panorama socioeconômico e laboral paraguaio. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o objetivo da análise *ex ant* é orientar a decisão dos gestores e tomadores de decisão de uma maneira mais assertiva, eficaz e eficiente (IPEA, 2018, p.11). Já no entendimento de Secchi (2016), “as abordagens *ex-ante* tornam-se importantes quando se está projetando ou reformulando um programa já existente como é o caso do sistema avaliado” (SECCHI, 2016, p.50).

Com esse propósito, o presente capítulo aborda de maneira sintética os principais termos conceituais envolvidos no processo das políticas públicas, com uma ênfase maior na última etapa do ciclo das políticas públicas, a *avaliação*, em função do objeto empírico deste estudo. Além de um breve panorama histórico da evolução das políticas públicas enquanto disciplina. Sendo assim, o capítulo contextualizará o que se entende pelo conceito de avaliação no âmbito das políticas públicas, igualmente, como esta abordagem pode ser aplicado ao problema a ser solucionado.

## 1.1 DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E BREVE PANORAMA DO CAMPO DE ESTUDO

As políticas públicas são compreendidas nesta pesquisa como “um conjunto de decisões tomadas por governos que definem um objetivo e determinam os meios para alcançá-las”, de acordo com a abordagem dos seguintes autores, Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.9). Na ótica de Celina Souza (2006, p.24), “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. A afirmação da autora citada é fundamentada em Mead (1985), que define políticas públicas como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, enquanto Lynn (1980) entende como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos. E Peters (1986) como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1972) define de uma maneira minimalista, “o que o governo escolhe fazer ou não” (*apud* SOUZA, 2006, p.24). Com relação à conceituação cunhada por Thomas Dye (1972), Howlett, Ramesh e Perl (2013) chamam atenção para o fato desta definição ser um tanto simplória.

Na análise dos autores, a compreensão é simples demais ao “conferir o mesmo tratamento de política pública a todo e qualquer comportamento governamental, além de não oferecer meios para diferenciar os aspectos triviais daqueles que são mais importantes nas atividades para o governo” (HOOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.6). No entendimento destes autores, a definição proposta por Jenkins (1978) aperfeiçoou a definição de Thomas Dye (1982) definindo a política pública como “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores” (HOOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.6).

Como mencionado inicialmente não há um consenso na literatura especializada sobre qual é a definição mais apropriada. As definições vão desde definições minimalistas, a completas e muitas vezes conceitos complexos, segundo Souza (2006). Na ótica de Pierre Muller e Ives Surel (2012), a primeira dificuldade com a qual os estudiosos da área se defrontam deve-se ao caráter polissêmico do termo. A segunda, ao caráter intuitivo que todos nós temos. Ou seja, do que pode



ser uma política pública (MUELLER; SURREL, 2012, p. 12). Por sua vez, Secchi (2013, p.2) afirma que uma política pública “é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Para o autor a política pública é um “conceito abstrato que se materializa por meio de instrumentos variados”. Os instrumentos mencionados pelo autor são entendidos como os projetos de leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores e gasto público direto (SECCHI, 2013, p.2). Segundo Dias e Matos (2012), “as políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país” (DIAS; MATOS, 2012, p. 15).

A partir dos conceitos acima delineados percebemos que as políticas públicas podem ser compreendidas como o governo em ação, em função das definições apontadas pelos diferentes autores, em distintas épocas.

Desta maneira, além de ter sido acima conceituado o que se entende por política pública, se faz necessário, apresentar as terminologias encontradas na literatura como “*politics* e *policy*, *polity*” e a evolução da disciplina entre os países pioneiros.

Klaus Frey (1999) elucida às três dimensões da seguinte maneira:

A dimensão material ***policy*** refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. Enquanto que, no quadro da dimensão processual ***politics*** tem-se em vista o processo político frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. E, por fim, na dimensão institucional ***polity*** se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo (FREY, 1999, p.4).

Com relação aos três termos acima citados por Frey (1999), igualmente encontrado na vasta literatura de políticas públicas, o que temos que ter claro sobre as terminologias apresentadas é que no contexto latino-americano os termos são utilizados para explicar e analisar uma infinidade de situações, principalmente de natureza política.

Por fim, aclara-se que a compreensão do termo “***polity***”, nesta pesquisa refere-se as práticas desempenhadas no âmbito governamental. E “***politics***”, no sentido de falar e fazer política. Já o termo “***policy***” é entendido aqui, como as estratégias formuladas pelo governo na resolução de um determinado problema público, mediante a implementação de uma política pública, almejando a melhoria e

o bem-estar da população em geral. A partir do exposto denota-se que ambos os conceitos estão intrinsecamente ligados às políticas públicas. Isto é, não existe política pública, sem ***polity, politcs e policy***.

Na próxima seção será abordado brevemente a evolução da política pública enquanto disciplina nos países precursores para uma melhor compreensão dos próximos capítulos desta dissertação.

## 1.2 BREVE PANORAMA DO CAMPO DE ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O campo de análise de políticas públicas surgiu nos Estados Unidos e na Europa, em meados do século XX, período em que houve um crescimento da valorização do conhecimento científico como base para decisão de política pública. Já o marco metodológico teve como ponto de partida a publicação do livro intitulado “*The Policy Sciences*”, dos autores Lerner e Lasswell, no ano de 1951. E, desde então vem se consolidando e se fortalecendo nos distintos ambientes, dentre eles, na esfera do governo e nos espaços não-governamentais. O pioneirismo da área disciplinar deve-se aos seguintes autores: Harold Lawsell (1948), responsável pelo termo conhecido como análise de política; o segundo, Herbert Simon (1957), responsável por introduzir o conceito de racionalidade limitada, o terceiro é Charles Lindblom (1959;1979), que incorporou outras variáveis à formulação e à análise das políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório e, por fim, David Easton (1965) que definiu as políticas públicas como um sistema entrelaçado entre elaboração, resultado e ambiente (SECCHI, 2016, p.12).

Na compreensão de Souza (2006), o campo disciplinar surgido no cenário americano rompeu com algumas etapas contempladas no âmbito europeu, no qual centravam-se mais na análise sobre o Estado e as suas instituições do que na produção dos governos. A autora assevera que a trajetória evolutiva na área de política pública surgiu como um desdobramento dos trabalhos tendo como base as teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado, o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas (SOUZA, 2006, p.22).

A partir da autora acima citada percebe-se que a disciplina cunhada como uma subárea da ciência política refere-se ao mundo público, no qual o contexto americano trilhou grandes caminhos, que são eles:

Primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana que focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as suas paixões inerentes à natureza humana. O segundo seguiu o caminho da tradição de Paine e Tocqueville que viam nas organizações locais, a virtude cívica para promover o “bom governo”. O terceiro foi o caminho das políticas públicas como um ramo da ciência para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (SOUZA,2006, p.22).

Segundo a trajetória acadêmica das políticas públicas passa-se ao surgimento da disciplina na escola alemã que, de acordo com Sarmento (2003), foi influenciada pela cultura norte-americana descobrindo a análise das políticas públicas. Para a autora, os especialistas alemães centraram-se na forma das políticas públicas e suas estruturas sociopolíticas da Alemanha, com ênfase nos interesses privados que favoreciam a partilha do poder e o federalismo considerados os dois elementos centrais dessa divisão no país (SARMENTO, 2003, p.472).

Neste contexto, a evolução das políticas públicas e das teorias dominantes centradas na análise das políticas públicas na Alemanha gerou um tipo analítico que foi desenvolvido no plano teórico refletindo as transformações dos diferentes regimes de ação pública setorial. Sarmento (2003) enfatiza que na Alemanha, “o peso dos interesses organizados na vida política nacional é um objeto recorrente tanto no debate científico, como no âmbito da arena política alemã, caracterizada pelo federalismo e pelo caráter corporativo favorecido pelas condições dos anos 1980” (SARMENTO, 2003, p.472).

Ainda no campo de estudo europeu, retrata-se a evolução das políticas públicas no cenário francês. De acordo com a análise de Sarmento (2003), “os campos de estudo das políticas públicas são entendidos a partir das análises dos fenômenos políticos contemporâneos, nas quais se inclui o âmbito internacional, em razão da trajetória histórica” (SARMENTO, 2003, p.472).

A autora supracitada afirma que a ciência política francesa é detentora de um importante acervo nesta matéria, devido à proliferação de estudos, de publicações e da abertura do surgimento da disciplina na década de 1970 conhecida na França como a idade de ouro. Segundo Sarmento (2003), os estudos estruturaram-se em em torno de dois alicerces principais, a saber: **a)** O da oposição epistemológica ao positivismo no âmbito do direito público, pautada nos estudos originários do Centro de Sociologia das Organizações, cujos trabalhos orientaram a análise da multiplicidade dos autores conferindo a concepção da relação centro-periferia e do Estado francês com as seguintes características; **b)** o ceticismo sobre a racionalidade da decisão pública nas análises das políticas públicas, em função da valorização da dimensão cognitiva da ação pública e das ideias. Nas palavras de Sarmento, “em qualquer caso é no terreno da dimensão cognitiva das políticas públicas que se assenta o modelo de estudo francês” (SARMENTO, 2003, p.478).

Por sua vez, a evolução britânica, tem como premissa, a primeira fase do pós-guerra até à década de sessenta. Segundo a autora acima citada, o Estado foi analisado no fórum de Ciência da Administração, assumindo desde então, o Modelo de *Westminster* (*westminster model*), uma discussão ética que só voltaria ser retratada na década de setenta, mediante as críticas advinda da sociologia das organizações e que se manifestaram enquanto paradigma no ano de 1971 (SARMENTO, 2005, p. 15).

Para uma melhor compreensão da evolução teórica das políticas públicas, a autora acima citada ilustra as considerações mencionadas neste breve panorama, a fim de identificar as principais características que foram desenvolvidas ao longo dos anos na Europa e nos Estados Unidos, a partir do Quadro 2 demonstrando a evolução da área nos diferentes países.

#### QUADRO 2 - ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Análise da Evolução das Políticas Públicas (Por Décadas)	Evolução Britânica	Evolução Alemã
Até os anos de 1960	Ciência da <b>Administração</b> Direito/formal	Análise das <b>Instituições/Cultura</b> Democrática
Anos de 1960	<b>Westminster Model</b> Descritiva e Ética	<b>Teoria da Concórdância</b> Federalismo Corporativismo
Anos de 1970	York, 1971 <b>Teoria da Contingência</b> Management Performance <b>Neopluralismo</b> Policy Network/Policy Community	Planificação Reformadora Teoria Sistemática Integrada <b>Neocorporativismo</b>
Anos de 1980	<b>Nova Economia Política</b> <b>1.Economia/Política</b> NeoMarx/Neocorporativismo/Crises industriais <b>2.Oxford</b> Economia / Poder Estado / Estado/Sociedade Civil/Desrg. Economica X Regulação Política <b>3. Territorialização</b> Poder: Centro/Periferia	Federalismo <b>Governança Associativa</b> <i>Private Interest Government</i> Limitações Benéficas  Críticas: Globalização e União europeia
Anos de 1990	<b>Liderança</b> Estudos sobre M. Thatcher <b>Governança</b> Redes Funcionais versus Estado "Oco"	Capitalismo Coordenado <b>Redes Funcionais</b> Institucionalismo Enfraquecimento Atores Coletivos Organizados
Dias Atuais	<b>Análises Comparadas</b> Peso das Instituições <b>Teoria da Escolha Racional</b> <b>Posições Interpretativas</b> Arenas de Decisão Institucional	<b>Teoria do Sistema de Negociação</b> <b>Federalismo</b> Teoria dos Jogos Teoria da Regulação Direito Reflexivo: Regulação Flexiva e Auto Regulação Social Repolitização da Regulação Comercial
Análise da Evolução das Políticas Públicas	<b>Evolução Francesa</b>	<b>Diversidade Americana</b>
Até os anos de 1960	<b>Administração como Organização</b> Análise Estratégica	<b>Políticas Burocráticas</b> Anarquias Organizadas Pioneiros das <i>Policies</i>
Anos de 1960	<b>Estado como Ator</b> Sociedade das Organizações versus Oposição ao Positivismo no Direito Público	<b>Pluralistas</b> Quem governa? P. Sistêmicas / Culturais Políticas Públicas Variável Dependente
Anos de 1970	<b>Escola de Genoble</b> Referencial/ Valorização das Ideias Ceticismo sobre a Realidade	Análise Sequencial <b>Racionalidade Limitada versus Teoria da Escolha Racional</b> <i>State "rente seeking"</i>
Anos de 1980	Teoria (Ciência Política) <b>Fechamento Externo</b> Especialização Técnica Críticas: <b>Metodologia da Cognição</b> 1.Ideias: preferências atores 2.Ideias: Participação na Legitimidade	<i>Governing The Economy</i> <b>Novos Institucionalismos</b> Releitura das Revoluções e Crises Econômicas <b>Análise Institucional do Estado</b> Bringing The State Back in
Anos de 1990	Referenciais Globais <b>Regulação:</b> modificação do poder do Estado <b>Governança</b> Legitimidade: Mito decisor político; mito da mudança social e economia impulsionada pelo político	<b>Método Comparativo</b> <b>Institucionalismo</b> Problema metodológico da mudança: aparato sociológico <i>versus</i> econômico <b>Institucionalismo da Escolha Racional</b> Racionalidade Paretoiana
Dias Atuais	Idade de Ouro <b>Legitimação Política</b> Dimensão Simbólica <b>Análises Comparadas</b> Aplicação às RI's Políticação das Políticas Públicas Arenas e Fóruns	<b>Structuring Politics</b> <b>Institucionalismo Histórico</b> Path Dependence <b>Análises Comparadas</b> Retorno da Ideologia

NOTA \* Compilação Própria (2017), a partir dos dados da trajetória do campo disciplinar de estudo nos diferentes países realizado pela autora portuguesa Cristina Montalvão Sarmento: Políticas Públicas e Culturas Nacionais em (novembro / 2003).

Devido aos limites conceituais estipulados neste capítulo, no qual foi contextualizado brevemente o que se entende por política pública, seguido da ilustração da trajetória da evolução no campo interdisciplinar nos diferentes países, passa-se ao contexto do ciclo de política pública com uma maior ênfase na última fase do ciclo, a avaliação, em função do objetivo central desta pesquisa que é avaliar o atual desenho da seguridade social na conjuntura do Paraguai.

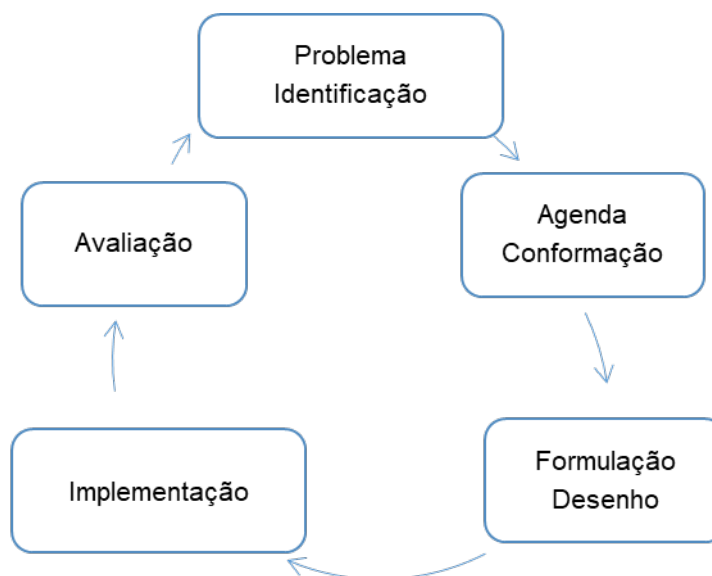
### 1.3 EVOLUÇÃO E CONFIGURAÇÃO DO CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

Conforme visto anteriormente a política pública é um fenômeno complexo que envolve diferentes atividades, políticas e administrativas que pode ser realizada por atores políticos e sociais e/ou pelas autoridades públicas na elaboração, na decisão, na implementação e na avaliação do processo de política pública (DEUBEL, 2006, p. 23). Segundo Deubel (2006), a política pública pode ser entendida como um fenômeno complexo porque se interconectam, frequentemente com agentes e elementos institucionalizados mediante regras formais, ideias, interesses e instituições políticas, através de redes estruturadas de agentes (Deubel, 2006).

Dito de outra forma, pode ser compreendida como um conjunto de elementos que são racionalmente articulados entre si e pelas autoridades governamentais em prol da manutenção e/ou modificação de algum aspecto de natureza social. Segundo o autor supra referenciado, foi nesse contexto que surgiu o modelo clássico do *ciclo de política* (1956) denominado de várias maneiras na literatura como *etapas, fases e enfoque sequencial*, desde o seu surgimento a partir da sugestão de Laswell (1956) e Jones (1970).

O ciclo de política é entendido nesta seção como “um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p.35). Para uma melhor compreensão indica-se a ilustração do caminho adotado pelo Estado e demais agentes envolvidos no processo de construção da política, lembrando que nem sempre os formuladores e/ou decisores públicos seguem o ciclo de acordo com a seguinte ordem: **(1)** Identificação do problema, **(2)** Agenda, **(3)** Formulação, **(4)** Implementação e **(5)** Avaliação.

FIGURA Nº 1 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fonte: elaboração própria, a partir da extensa literatura de políticas públicas (2017).

Secchi (2013) chama a atenção para o fato das etapas acima ilustradas nem sempre retratarem de maneira fidedigna a dinâmica real da política pública. Significando que pode ocorrer de maneira não linear, do modo que o problema será percebido pelos formuladores e/ou decisores de políticas públicas. Segundo o autor, as fases podem ser mescladas ao longo da formulação do processo (SECCHI, 2013, p. 35). Na compreensão de Wildavsky (1979), o problema está relacionado com o fim do processo e não com o início, ou seja, a fase da avaliação pode ocorrer antes da identificação de um problema. O que nos remete ao modelo conhecido como Modelo da Lata de Lixo descrito por Cohen, Marsh e Olsen (1972), onde soluções prévias são utilizadas para a resolução de um problema.

Rua e Romanini (2014) entendem o modelo da lata de lixo da seguinte maneira:

Parte de que as organizações produzem e descartam várias soluções para resolução de problemas que surgem ao longo de sua história. O descarte de soluções não é definitivo, ficando nos arquivos e na memória da organização. Nesta perspectiva, “os problemas e suas possibilidades de solução são componentes desvinculados, separados e, principalmente, que não são os problemas que geram propostas de solução, mas sim as soluções já existentes na ‘lata de lixo’ das organizações que se impõem aos problemas, quando elas aparecem” (RUA; ROMANINI, 2014, p. 76).



Do ponto de vista de Secchi (2013), não há um ponto de finalização de política pública, o processo é incerto e as fronteiras entre as fases não são claras. Apesar das ponderações do autor, o ciclo de política auxilia as burocracias governamentais na concepção e na concretização de projetos e programas de políticas públicas. Já Deubel (2010) explica a partir de Lasswell (1956) e Jones (1970), que os diversos elementos de explicação deparam-se as primeiras contribuições dadas por Lasswell (1956), ao considerar os estágios enquanto processo de modelagem do ciclo político. E na sequência foi desenvolvido por Jones (1970), que segundo Deubel (2010), permitiu realmente lançar a análise de política pública como um campo acadêmico específico, porque geralmente a política pública se apresenta como um objeto de análise que pode ser subdividido em várias etapas podendo ser estudadas separadamente (DEUBEL, 2010, p. 24).

Deubel refere-se às etapas correspondentes ao ciclo de política denominado por ele como enfoque sequencial. O autor afirma que este enfoque possibilitou até os anos de 1980 a realização de inúmeras investigações especializadas em uma ou outra etapa específica, ou em todo o processo concebido como uma sucessão lógica de etapas. Além disso, acrescenta que o enfoque sequencial ajudou na elaboração de teorias parciais para cada uma das sequências do processo. Por fim, chama atenção para a força e para a debilidade do modelo, que segundo Deubel (2010, p. 26), “o processo em seu conjunto pode perder-se”.

As etapas de avaliação do ciclo de políticas públicas, segundo Hill (2005), contribuem tanto para o entendimento do processo político, através de uma análise desagregada das fases, quanto para a simplificação da complexidade que envolve as políticas públicas. Amparada pelos autores supra referenciados e, especificamente na sequência do Ciclo ilustrado da figura Nº 1, apresenta-se a seguir algumas considerações sobre o processo de política, isto é, como um problema é identificado.

Se buscarmos no Dicionário o significado da palavra ‘problema’ encontramos os seguintes resultados: questão matemática proposta para se lhe achar solução; questão, dúvida, o que é difícil de explicar (Dicionário Priberam, 2013). E um problema público? Como definir? Tendo em vista o objeto empírico de estudo do presente trabalho, esta dissertação ampara-se no conceito utilizado por Secchi (2013) no qual afirma que “um problema é a discrepância entre o status quo e uma

situação ideal possível. Um problema público é a diferença entre o que é, e aquilo que se gostaria que fosse a realidade” (SECCHI,2013, p. 34),

Isto significa que, na fase de identificação do problema, se faz necessário um olhar mais atento por parte dos *policy makers*, com relação aos problemas que serão resolvidos e/ou aqueles que são mais convenientes no âmbito público, o que Frey (2000) chama de problemas mais apropriados para tratamentos políticos, os quais, inicialmente, podem ser percebidos por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública (FREY, 2000).

Na identificação do problema, o idealizador precisa responder alguns questionamentos que são imprescindíveis para as demais fases e/ou a continuidade do processo, bem como: como surgem os problemas públicos? Por que alguns são desprezados? Como um problema é percebido pelos atores políticos e/ou como estes entram na agenda pública? De acordo com Dias e Matos (2012, p. 68), um problema público necessariamente é uma construção social que passa por três momentos conexos, a saber: “primeiro, adquire certo nível de generalidade como problema público; depois adquire reconhecimento social; e, em terceiro lugar torna-se susceptível de ser parte da agenda política a ser institucionalizada”. Isso se estabelece na conformação da agenda, quer dizer, incide na classificação de argumentos que poderão ser resolvidos pelo governo, caso seja do interesse deste.

Na percepção de Secchi (2013, p.34), um problema nem sempre é reflexo de uma situação de determinado contexto e sim de melhora da situação em outro contexto. O autor explica, a partir de Sjöblom (1984), que para a identificação de um problema, o analista deve estar atento ao seguinte apontamento: um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes (SECCHI, 2013, P.34).

Elder e Cobb (1984) afirmam que o êxito de um programa entrar ou não na agenda pública “depende da convergência apropriada de pessoas, problemas, soluções e oportunidades de eleição, esta última no sentido de escolha”. Significa que cada um destes elementos é potencialmente incerto. Por fim, afirmam que:

A incerteza pode ser reduzida por meio de uma variedade de fatores contextuais que ajudam a estruturar e a limitar o alcance das variações prováveis. Aqui também consideramos alguns desses fatores contextuais e examinamos seus elementos básicos, bem como a forma como eles se relacionam (ELDER, COBB,1984, p.82, tradução nossa).

Perante o exposto e a partir dos autores referidos denota-se que um problema se torna público somente quando é percebido pelos atores interessados e/ou são difundidos pela comunidade afetada, antes de adentrar na agenda pública.

#### 1.4 Definição da Agenda Pública

A fase da agenda refere-se ao processo através do qual certos assuntos conseguem entrar na agenda pública. Nas palavras de Howlett, Ramesh e Perl, (2013), “quando os problemas chamam à atenção dos governos” (2013, p.12).

Na concepção de Kingdon (2003), a agenda governamental é “definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento” (KINGDON, 2003, p.3). Kingdon classifica as agendas a partir de três tipologias: **a)** agenda sistêmica onde são compreendidos os problemas por parte dos agentes sociais e políticos; **b)** agenda governamental no qual concentram-se os problemas políticos que o governo tem interesse; **c)** agenda decisória, problemas incorporados à agenda para tomada de decisão. Além destas classificações, Kingdon (2006) enfatiza que os analistas de políticas públicas devem atentar-se para a presença de outras agendas, “agendas dentro de agendas”, chamadas de agendas imperceptíveis” (KINGDON,2003, p.225).

Os atores políticos e sociais são entendidos aqui (a partir de Lowi, 1964; Knoepfel *et al*, 2007), como os principais agentes com poder de intervenção para o processo de conformação da agenda. Isto é, os políticos, grupo-alvo, beneficiários e terceiros indiretamente afetados. Estes agentes sociais desempenham um importante papel na conformação da agenda pública, devido o interesse na solução de um problema público em prol da coletividade ou não.

Elder e Cobb (1984) concluem que participar na conformação da agenda das instituições tende a ser algo circunscrito em favor de alguns grupos em questão, com a exclusão de outros. Enfatizam que certos grupos e interesses sempre precisarão de representação, já que na agenda formal dos governos, nem sempre as prioridades refletem as preocupações da comunidade em geral denominada por eles, como agenda sistêmica. Em referência ao problema público citam Gusfield (1981), no qual, “a arena pública não é um campo de jogo, em que todos jogam sob as mesmas regras; alguns tem maior acesso que outros, além de deterem um poder

maior na conformação e definição dos problemas públicos” (GUSFIELD, 1981 *apud* ELDER; COBB, 1984, p.95). Por sua vez, Roth (2002) afirma que “uma vez lograda a inscrição na agenda governamental, a administração trata de elucidar o problema e propõe uma ou várias soluções ao mesmo tempo” (ROTH, 2002, p. 48).

Isto posto, discute-se agora, o terceiro estágio do ciclo de política, a formulação e/ou desenho de política pública entendido como um processo pelo qual um problema requer uma solução.

### 1.5 FORMULAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A fase da formulação da política pública refere-se ao processo de criação de opções sobre o que fazer a respeito de um problema público, segundo os autores Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.123). Na concepção de Jones (1984), esta fase nada mais é que a “a proposição de meios para resolver as necessidades aspiradas pela sociedade” (JONES, 1984, p.7). Segundo Howlett, Ramesh e Perl (2013), nesta fase faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas que foram reconhecidos durante a montagem da agenda. Para os autores citados, o que ocorre na montagem da agenda são as nuances da formulação da política no qual inclui a identificação de restrições técnicas e políticas à ação do Estado (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, P.123). Isto é, o que pode de fato ser desenvolvido pelo governo. Dias e Matos (2012) enfatizam que nesta fase da formulação é que os especialistas adquirem importância, em função da possibilidade de construir cenários futuros, devido as ações tomadas nesta etapa (DIAS; MATOS, 2012, p. 77).

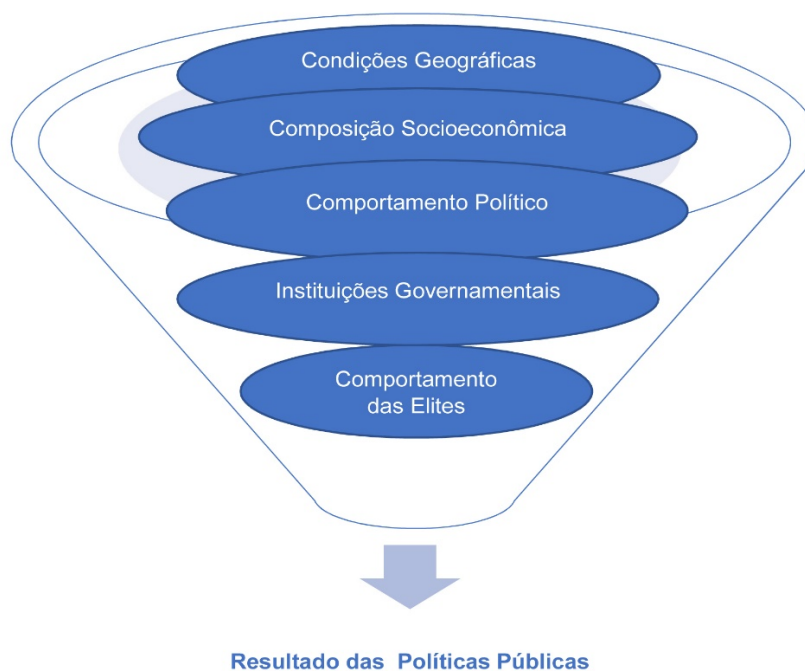
Nesta mesma linha de raciocínio, Secchi (2013) afirma que a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das potenciais consequências de cada alternativa de solução (SECCHI, 2013, p.48). A partir dos autores acima citados, percebe-se que a fase da formulação é uma etapa extremamente importante para os formuladores em função do estabelecimento do curso de ação da política antes da implementação.

Já na ótica de Parson (2007), a formulação de políticas estabelece fronteiras e limites econômicos, geográficos, históricos e culturais, no qual os formuladores formam um juízo próprio sobre o que acreditam ser o mundo ideal e apresentam o desenho para os tomadores de decisões, a partir dos seus valores e das crenças de

cada um. Para o autor, a formulação de políticas e a política são de certa maneira, fatores secundários e de escassas consequências reais, em função do processo de elaboração de políticas que aos olhos dele não é determinado em grande medida pelos partidos políticos e ideias como por forças ambientais ou demográficas sobre as quais os atores exercem uma influência marginal. Nas palavras de Parsons, a fase da formulação é determinada mais pelas condições do entorno do que pelo processo político (PARSON, 2007, tradução nossa, p.242).

Para uma melhor compreensão da explicação sobre a formulação de Parsons elaborou-se o fluxograma abaixo a partir da adaptação do autor acerca dos macros fatores que fogem do alcance dos decisores públicos na fase da formulação da política.

FLUXOGRAMA Nº 1 - FATORES SUBJACENTES DA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS, SEGUNDO ADPATAÇÃO DE PARSONS (2007).



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Parsons (2007).

De acordo com o autor, a forma como um sistema político define seus problemas e formula suas políticas é decorrente da pressão de "macro fatores" exposto pelo modelo acima apresentado que, na ótica do autor, são condições subjacentes que fogem da capacidade dos decisores políticos de exercerem algum

tipo de influência significativa nas políticas públicas (PARSON, 2007, p. 236, tradução nossa).

Nessa perspectiva, a partir da discussão conceitual feita pelos autores supra referidos, a terceira fase do ciclo de política pode ser compreendida como um processo técnico e político entre as diversas arenas, por envolver um e/ou mais agentes sociais no processo político da política pública que antecede o penúltimo estágio do ciclo que é a implementação de políticas públicas retratado brevemente na próxima seção.

## 1.6 IMPLEMENTAÇÃO E TOMADA DE DECISÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Após as considerações a respeito da terceira fase do ciclo de política, passa-se ao penúltimo estágio do ciclo de política pública, a implementação de políticas públicas, definida aqui a partir das considerações de Rua e Romanini (2014), “como um processo de diversos estágios que visam concretizar decisões básicas, expressas, a seu turno, em um conjunto de instrumentos legais” (RUA; ROMANINI, 2014, p.90). Segundo a definição de Deubel (2002):

Refere-se à execução e à implementação das políticas, em termos gerais, a implementação é uma etapa pós-decisional, no qual a administração é encarregada de implementar a solução escolhida pelo decisor. É a fase em que a decisão se traduz em fatos concretos (DEUBEL, 2002, p. 51).

Segundo a avaliação de Romanini e Rua (2014), a implementação vai muito além da simples execução das decisões inicialmente tomadas. As autoras chamam à atenção para o fato do período em que foram tomadas as decisões, isto é, durante a formulação que, no entendimento delas, esta fase ainda requer novas decisões antes da tomada da decisão de fato, significando que as decisões não acabam após a formulação (ROMANINI; RUA, 2014, p. 91).

Com relação a tomada de decisões, Etzioni (1968) afirma que:

A tomada de decisões é encontrada entre a formulação e a implementação das políticas [...], isto é, estão intimamente interligadas à medida que as decisões afetam as implementações na fase inicial e posterior a tomada de decisão também. [Etzioni] a fase da implementação não deve ser vista como um processo passivo [...] as decisões são processos, geralmente sinais vagos e direcionais, testes incipientes e/ou testes para mais especificações e revisões subsequentes (ETZIONI, 1968, tradução nossa, p. 203)

Na abordagem de Simon (1957), “o processo da tomada de decisão não termina no momento em que se define o propósito geral de uma organização”. Para o autor, “a tarefa de decidir impregna a totalidade da organização administrativa”. Em outras palavras, a tarefa de decidir (SIMON, 1957, tradução nossa, p. 1). Lembrando da contribuição da obra de Simon (1957), com relação a racionalidade limitada do ser humano diante da tomada de decisão que segundo o autor:

A capacidade da mente humana para formular e resolver problemas complexos é muito pequena se comparada com o tamanho dos problemas, cuja solução requer um comportamento objetivamente racional no mundo real e/ou uma aproximação razoável da racionalidade objetiva (SIMON, 1957, p.1).

Por sua vez, Parsons (2007) enfatiza que o processo da tomada de decisão abarca a totalidade do ciclo das políticas públicas, por exemplo, as decisões acerca da constituição do problema, isto é, que informação eleger e/ou selecionar para adentrar na agenda pública, após a escolha, a seleção dos meios e fins para implementação da política em questão e, por fim, a escolha do método que será utilizado para avaliar as políticas (PARSONS, 2007, p. 273). Significando que a tomada de decisão acompanha uma política pública, do início ao fim da implementação.

O autor ainda chama à atenção para o fato das várias explicações no âmbito da tomada de decisão, em função da contribuição de diferentes disciplinas e teorias que envolvem a tomada de decisão (PARSONS, 2007, p. 276). Dentre as disciplinas encontram-se, ciência política, administração, sociologia, economia e teoria organizacional. Para uma melhor compreensão da discussão apresentada a partir da concepção de Parsons (2007) foi elaborado o quadro a seguir:

Quadro 4 – ENFOQUES DE PODER NA TOMADA DE DECISÃO

Elitismo	A maneira como se <i>concentra</i> o poder na tomada de decisão
Pluralismo	A maneira como se <i>distribui</i> o poder na tomada de decisão
Marxismo	Conflito de classes e o poder econômico
Corporativismo	O poder e os grupos de pressão
Profissionalismo	O poder dos profissionais
Tecnocracia	O poder dos especialistas técnicos (tecnocratas)

Fonte: Elaboração própria (2018), a partir da análise de políticas da obra de Wayne Parsons (2007, p.276).

Por fim, o autor referenciado compartilha do enfoque da teoria da implementação da política pública definindo como um “processo de interação entre o estabelecimento de metas e das ações empreendidas para alcançá-las” (PARSONS, 2007, p. 491).

Tomando por base os autores abordados nesta seção pôde-se evidenciar, em linhas gerais, a importância da penúltima fase do ciclo de política que envolve diferentes enfoques e teorias, ideias, soluções e decisões em prol da formulação e implementação de uma política pública. Devido aos fatores e enfoques mencionados passa-se para a última fase do ciclo de políticas públicas, a avaliação de políticas.

Em razão do objeto empírico de estudo da presente investigação, na próxima seção será apresentada uma exposição mais detalhada sobre o contexto da avaliação de política, entendida como a fase do processo em que se determina se uma política está funcionando na prática de fato, de acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199).

## 1.7 O PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os efeitos de um processo de avaliação de políticas podem ser definidos a partir de diversos contextos, isto é, depende do ponto de vista de cada analista, segundo Deubel (2006). De acordo com o autor, a avaliação de políticas públicas na prática pode ser considerada como um campo profissional específico, isto é, quase autônomo de análise de política pública, desde o seu surgimento na década de 1960. Já na análise de Saravia (2006), o processo de avaliação apresenta os seguintes elementos: **a)** estudos de conteúdos políticos, em que o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; **b)** estudos do processo das políticas, em que se presta atenção às etapas pelas quais passa um assunto e se procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; **c)** estudos de produtos de uma política, que tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre as áreas; **d)** estudos de avaliação, que se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; **e)** informação para a elaboração de políticas, em que os dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; **f)** análise de processo, em que se procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; **g)** análise de políticas,



em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas (SARAVIA, 2006, p.30).

O autor ainda chama atenção sobre as diferentes abordagens e características de análise acima descritas e como estes fatores variam de acordo com o estágio de cada sociedade específica, isto é, depende do grau de maturidade de cada uma delas que influenciará na estabilidade e eficácia das políticas, segundo o grau de participação dos grupos interessados (SARAVIA, 2006, p.30). Sobre os estágios de cada política pública, Thoenig (1995) afirma que “em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes”. De acordo com o autor, “as políticas públicas estruturam o sistema político, definem e delimitam os espaços, os desafios e os atores” (THOENIG, 1995, p.14).

No entendimento de Howlett, Ramesh e Perl (2013), a análise de políticas públicas requisita a incorporação de atores e instituições, por tratar da unidade fundamental de análise nas políticas públicas, no qual se destacam o indivíduo, o grupo e/ou mais instituições. Para os autores, é essencial que a análise de políticas impacte na efetuação da mudança política, em função das suas diferentes categorias de avaliação que, na ótica destes, são: a *avaliação administrativa*, a *avaliação judicial* e a *avaliação política*, que se distinguem pela maneira em que são conduzidas pelos atores envolvidos e por seus efeitos no processo de avaliação (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p.2007).

A partir das três categorias acima citadas, os autores apresentam as seguintes explicações: a avaliação administrativa empreendida no âmbito governamental e por instituições que dividem em cinco categorias distintas, dentre elas, a avaliação de processo, avaliação de esforço, avaliação de desempenho, avaliação de eficiência e avaliação de eficácia, que serão detalhadas a seguir respectivamente.

De acordo com a perspectiva dos autores, as *avaliações de processo* averiguam os métodos organizacionais, incluindo as regras e procedimentos operacionais usados para a execução dos programas. Enquanto que a *avaliação do esforço* estabelece uma base inicial de dados que possa servir para a determinação subsequente da eficiência ou da qualidade do serviço prestado. Por sua vez, a *avaliação do desempenho* examina antes os produtos (*outputs*) do que os insumos (*inputs*) de um programa, isto é, produz dados a partir das medidas de desempenho que são usados como insumos nas avaliações mais abrangentes como na avaliação

da eficiência. A *avaliação da eficiência* no qual determina os custos de um programa e julga se o mesmo montante e qualidade de produtos poderiam ser alcançados de forma mais eficiente, isto é, a um custo mais baixo, através de várias espécies de fluxos de produção mais racional. E, por fim, a avaliação da eficácia conhecida como a adequação da avaliação de desempenho ou auditoria de custo/benefício (HOWLLET, RAMESH, PERL, 2013, p. 208).

Com relação a *avaliação judicial* e a *avaliação política*, os autores abordam a partir das seguintes perspectivas. A avaliação judicial desenvolvida no âmbito judiciário trata de possíveis conflitos entre as ações do governo e os princípios constitucionais ou padrões estabelecidos de conduta administrativa e de direitos individuais. Enquanto que a avaliação política pode ser desenvolvida por qualquer ator que tenha interesse na vida política governamental. De acordo com os autores, esta última difere-se das demais em função de não apresentar análises sistemáticas e sofisticadas por muitas terem conotação partidária. Por fim, os autores chamam a atenção que a falta de técnicas não invalida sua importância, porque seu objetivo inicial de empreender uma avaliação é de melhorar a política do governo (HOWLETT; RAMESH, PERL, 2013, p.212).

Thomas Dye (1987) que, por sua vez, entende que existe muitas categorias e definições sobre o processo de análise de política que na sua visão, a avaliação de políticas “significa aprender acerca das consequências das políticas públicas” (DYE, 1987, p.351). De acordo com o autor, a avaliação de políticas é uma “análise objetiva, sistemática e empírica dos efeitos das políticas e dos programas públicos em curso sobre seus objetivos e as metas que se pretende alcançar” (DYE, 1987, p.353).

Na perspectiva de Weiss (1972), o processo de análise da avaliação das políticas públicas pode se basear em cinco aspectos que são: **1)** É projetado para tomada de decisão e orientado para a análise de problemas como definido pelos tomadores de decisão e não por pesquisadores; **2)** Apresenta natureza discricionária, por buscar avaliar a partir dos objetivos dos programas; **3)** Trata-se de uma pesquisa enraizada entre os ambiente políticos e acadêmicos; **4)** Em geral, envolve às vezes algum tipo de conflito entre os pesquisadores e os técnicos administrativos; **5)** Às vezes pode envolver disparidades de opiniões entre os pesquisadores e as agências de financiamento, principalmente nas pesquisas que envolvem análises sobre o contexto social. Por fim, Weiss (1972) defende que a

“avaliação de política como pesquisa racional pode moldar as diferentes formas de debates refletindo nos interesses e nas causas defendidas pelos analistas e formuladores de políticas” (WEISS, 1972, p.6).

A partir dos diferentes autores percebeu-se que a última fase do ciclo de política constitui-se na apreciação e análise dos impactos das diversas áreas da sociedade, política, econômica, social, cultural e demográfica, a partir dos resultados e programas realizados mediante a avaliação das políticas públicas. Neste sentido, a primeira parte deste capítulo buscou contextualizar o termo denominado de políticas públicas, bem como o seu processo evolutivo enquanto área interdisciplinar, além da conformação das fases que englobam o ciclo de políticas públicas.

Da discussão conceitual acima apresentou-se que existem diferentes métodos de avaliação de políticas públicas, muitas variam de acordo com o olhar e/ou a compreensão do analista e do contexto avaliado. Partindo desta compreensão, para os fins desta dissertação, bem como responder a problemática suscitada: *quais são os principais problemas do atual desenho das políticas públicas de seguridade social no Paraguai?*

Optou-se por fazer um recorte teórico para analisar o objeto empírico deste estudo. A abordagem conceitual utilizada é a *avaliação ex ante*, devido este tipo de avaliação ocorrer antes de uma política pública ser implementada e/ou executada, ou seja, estar na fase da prospecção por parte dos decisores públicos, bem como dos agentes sociais. A motivação pela última fase do ciclo de políticas públicas pode ser melhor compreendida a partir da abordagem conceitual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2018, p.13), no qual explica que:

A avaliação das políticas públicas deve começar pelo nascedouro, por meio da análise *ex ant*, a fim de verificar fundamentalmente, se respondem a um problema bem delimitado e pertinente. Em função disso, observa-se se há um objetivo claro de atuação do Estado e se propõe um desenho que efetivamente possa ser alcançado. Entre outros tópicos, é necessário que as políticas públicas contem com essa análise *ex ant* para que os recursos públicos e o bem-estar da sociedade sejam otimizados. Desse modo, evita-se a detecção posterior de erros de formulação e de desenho, que, com maior racionalidade no processo inicial de implantação da política, poderiam ter sido previstos e eliminados (IPEA, 2018, p. 11).

Por fim, a escolha pela avaliação *ex ante*, deve-se a compreensão por parte da autora que as causas do problema público (baixa cobertura do seguro social) já estão identificadas e comprovadas empiricamente, mediante inúmeras pesquisas

feitas por organizações internacionais como a OIT (2016) e por instituições nacionais como, o Centro de Análise de Difusão Econômica do Paraguai (CADEP, 2017).

Porém, apesar da observação que existe um consenso por parte dos agentes sociais da necessidade do país reformular o modelo avaliado e de recentemente a referida temática ter adentrado na agenda governamental, todavia não foi implementado e/ou formulado uma política pública para resolução deste problema, legitimando desta maneira a escolha da abordagem aplicada.

Enfatiza-se que o debate em construção vem ocorrendo desde o ano de 2015, embora documentos datem do ano de 2012. O resultado até o presente momento foi a criação de um Conselho Assessor do Sistema de Aposentadorias e Pensões, isto é, uma Superintendência de Aposentadorias e Pensões, sancionado pelo Legislativo paraguaio em maio de 2018, cujo objetivo consiste em estabelecer diretrizes para as Caixas de Seguro Social, bem como investimentos nesta área.

Por fim, cabe informar que o Projeto de Lei segue sendo debatido entre as principais instituições previdenciárias, bem como os demais atores sociais envolvidos no processo, como os sindicatos de trabalhadores, empregadores, aposentados e pensionistas no país, ante de seguir para o Senado paraguaio, devido a posições favoráveis e contrárias ao Projeto de Lei.

## 1.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CAPÍTULO

No presente capítulo contextualizou-se brevemente os principais conceitos teóricos sobre o fenômeno denominado de políticas públicas, bem como a sua trajetória enquanto disciplina acadêmica no mundo. Além desses dados teóricos foram apresentadas as principais fases que compõem o ciclo de políticas públicas com uma ênfase maior na última etapa do ciclo de políticas que é a avaliação, embora este processo possa ocorrer de maneira não linear, conforme foi demonstrado. Os elementos teóricos servirão para a avaliação da seguridade social no Paraguai, que será realizada no capítulo 4 desta dissertação.

## 2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI

Como vimos anteriormente a seguridade social é um debate em construção no Paraguai, em função do atual contexto social previdenciário. Para uma melhor compreensão do funcionamento do sistema das aposentarias e das pensões, bem como das políticas sociais se faz necessário uma abordagem histórica da evolução previdenciária, igualmente a contextualização das principais políticas assistenciais que vem sendo implementada, nos últimos setenta e cinco anos no país.

Desta forma, o capítulo tece algumas considerações sobre o surgimento do seguro social, que compreende as aposentadorias e as pensões contributivas no país. Apresenta-se ainda um breve panorama do papel desempenhado pelas principais organizações internacionais na conjuntura da seguridade social paraguaia. Dentre as organizações internacionais que serão retratadas, encontra-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS).

O capítulo está estruturado da seguinte forma: a primeira seção apresenta a evolução histórica das políticas públicas de proteção social na conjuntura paraguaia, bem como o surgimento das principais instituições de seguridade social no país; a segunda seção aborda o cenário das principais políticas sociais, a exemplo dos programas como o *Tekoporã* que foram implementadas nos últimos treze anos no Paraguai, bem como as principais características da seguridade social, seguido das organizações internacionais relacionadas ao contexto investigado.

É importante ressaltar, desde já, que o termo “política social” tratado neste capítulo é entendido “como um subconjunto das políticas públicas e/ou como àquelas orientadas para a distribuição de bens públicos” (ESPINA; PAZ, 2011, p. 9). Ainda de acordo com esses autores, a temática da política social assumiu o cerne da gestão pública, configurando-se como “parte inseparável da agenda e do debate político nos países da região, assim, como um objeto de estudo, cada vez mais relevante no âmbito das ciências sociais-latino-americanas” (ESPINA; PAZ, 2011, p. 9). Por sua vez, o termo “seguro social” é compreendido aqui como um conjunto de benefícios e prestações estabelecidos em benefício dos trabalhadores filiados nas diferentes caixas de seguro social, abaixo denominadas, eventualmente

extendendo-se para os familiares dos trabalhadores, de acordo com a *Secretaria Técnica del Desarrollo Economico y social* (2016).

## 2.1 PROCESSO HISTÓRICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI

Para analisar o estado da arte da seguridade social no Paraguai, faz-se necessário expor a origem e a evolução histórica da seguridade no país. O primeiro ponto que se apresenta é o de localizar o marco inicial do estabelecimento do sistema de proteção social paraguaio. Neste estudo, informa-se que a pesquisa utilizará o termo seguridade social, conceito usado pela maioria dos Países-Membros do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), qual seja a de previdência social como um conjunto de políticas sociais relativas à previdência social, à saúde e à assistência social (MESQUITA; PEREIRA, 2017, p.5).

Lembrando que, o atual desenho da seguridade social no âmbito paraguaio engloba somente as aposentadorias e as pensões contributivas. Outro ponto importante a ser destacado é que, à assistência social não compõe o tripé da seguridade social. E com relação ao contexto da saúde, o país tem um sistema nacional de saúde, regulado pela Lei Nº 1032/96, no qual estabelece a oferta de serviços de saúde aos subsetores públicos, privados e mistos, bem como as universidades. Ainda no que tange à saúde, no âmbito previdenciário, somente o IPS contempla serviços de saúde para os trabalhadores do setor privado no país.

Sendo assim, o propósito aqui é expor o surgimento do atual desenho do seguro social paraguaio, retratado a seguir.

A constituição do sistema de seguridade social no Paraguai reporta-se a organização social dos indígenas que povoaram o território da República do Paraguai, segundo Aguilar, *at al* (1993). O autor refere-se à unidade política e/ou social dos guaranis composto de 50 a 100 famílias com vida independente, economia particular e governo próprio, cujo poder centrava-se no cacique eleito por um Conselho de Anciões, antes da independência do Paraguai no ano de 1811 (AGUILAR, *at al*, 1993, p. 12).

Todavia, segundo historiadores como Cardozo e González (1964, 1948), o estabelecimento da seguridade social paraguaia tem como premissa a proteção da saúde dos nacionais paraguaios, a partir da instalação de um hospital em Assunção

no ano de 1541, num primeiro momento somente para o atendimento dos colonizadores espanhóis, seguido da construção de uma casa de saúde para os indigentes no ano de 1603.

Neste mesmo ano foi fundada a Casa de Acolhida para as filhas órfãs (*Casa de Recogidas y Huérfanas*) dos conquistadores que eram educadas para atenderem o hospital que recebeu o nome de *San Bartolomé*, seguido da construção de segundo hospital no ano de 1736, destinado aos riscos impostos pela velhice, invalidez, enfermidade, viuvez e orfandade. Todavia, após a independência do Paraguai, segundo Aguilar (1993), o país tinha um único hospital que foi convertido num centro hospitalar para os militares.

Já no ano de 1842, o governo da época contratou um grupo de médicos estrangeiros para compor o sistema de saúde no país. E, no ano de 1869 foi constituído a Comissão Protetora dos Paraguaio Desvalidos e Orfãos instaurando o período da caridade privada no país. A instituição fora criada com o objetivo de acolher homens, mulheres e menores abandonados. Os serviços desta entidade consistiam no atendimento médico e de farmácia, além de instrução básica religiosa e agrícola para os beneficiários da instituição. Outro fato importante foi a construção de um novo hospital no ano de 1877, denominado de Hospital de Caridade, após a Guerra da Triplíce Aliança (1864-1870), entre o Paraguai, Argentina, Brasil e o Uruguai.

Por sua vez, no ano de 1879 foi criada uma associação de Senhoras Benevolentes que passaram a administrar e sustentar o hospital, além de fundarem uma escola para meninas pobres com capacidade para 100 alunas. Ressalta-se que a partir da associação citada o país seguiu instituindo novos hospitais. No ano de 1884 inaugurou-se uma Maternidade Nacional, um Asilo para os idosos, um Orfanato para os órfãos e um Manicômio Nacional, até a promulgação da Lei nº 112 que estabeleceu uma Comissão Nacional de Assistência Pública e Beneficência Social (1915), financiada com fundos do Estado e dos Municípios, mediante a contribuição pública, coordenada pelo Ministério do Interior. Estas instituições, a partir do ano de 1927, passaram a ser administradas pela Universidade Nacional intitulada como Hospital de Clínicas, até 1936, ano em que foi criado o Ministério da Saúde Pública, marcando uma etapa importante para a seguridade social no país, culminando na junção do Instituto de Previsão Social (IPS), no ano de 1943, na época denominado de Ministério de Saúde Pública e Previsão Social (AGUILAR,

1993, p.17). Embora registros apontem que o sistema de seguridade social surgiu com a primeira caixa de seguro social, a Caixa de Aposentadorias e Pensões para os funcionários que trabalhavam na ferrovia, criada no ano de 1924, a partir da Lei nº 641. E, em 1943, por intermédio do Decreto de Lei nº 17071, foi criado o seguro social de enfermidade, maternidade e invalidez para os trabalhadores do setor privado.

Ainda no ano corrente de 1943, foi instituído o Instituto de Previdência Social (IPS), sob o Decreto de Lei nº 18.701, com o propósito de proteger a saúde dos trabalhadores assalariados do país. A instituição foi criada com a premissa estatal de assegurar os riscos laborais que, eventualmente, possam ocorrer durante a vida laboral dos indivíduos contribuintes (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 57).

Na sequência, no ano de 1950, ampliou-se o âmbito de aplicação do seguro social para os funcionários das instituições autônomas, no qual estendeu-se o benefício às esposas e/ou companheiras, bem como, aos dependentes dos segurados. O benefício incluía assistência médica aos dependentes citados, além de um valor monetário para os segurados que, por algum motivo, perderam a capacidade laboral (HALLEY, 2008, p.19).

No decorrer do tempo, outras normas e instituições de seguridade social foram surgindo com o propósito de estender a cobertura relacionada aos riscos provenientes, da velhice, da invalidez e da morte (IVM). Dentre as instituições mencionadas encontram-se a: **a)** Caixa de Aposentadorias e Pensões de Empregados Bancários (Lei nº 105, de 1951); **b)** Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários da Administração Central de Eletricidade (ANDE), fundada no ano de 1968 (Lei nº 71); **c)** Caixa de Aposentadorias; a Caixa de Aposentadorias e Pensões Municipal de Assunção, criada no ano de 1978 (Lei nº 740); **d)** Caixa Paraguaia de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários da Itaipú Binacional fundada no ano de 1998 (Lei nº 1361); e **e)** Caixa Fiscal, atrelada ao Ministério da Fazenda e instituída no ano de 2003, sob a Lei nº 2345 (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 57).

Nos últimos anos a evolução previdenciária no Paraguai apresentou distintas diretrizes que foram sendo ampliadas em prol dos direitos sociolaborais, incluindo a proteção da maternidade e demais programas de proteção social. Com relação às normativas mais recentes, encontram-se importantes mudanças estruturais na busca de uma maior sustentabilidade para o sistema. O país realizou uma reforma na



Caixa Fiscal no ano de 2003, com o objetivo de reduzir a crise financeira desta instituição. No ano de 2009 criou-se um pilar não-contributivo para a terceira idade em situação de pobreza e, em 2011, o Instituto e Previsão Social flexibilizou os requisitos para os beneficiários. E, no ano de 2013, numa tentativa de aumentar a cobertura provisional, o país promoveu a incorporação voluntária dos trabalhadores informais, dos pequenos empresários e donas de casa (CASALÍ; VELÁSQUEZ, 2016, p. 61).

Por sua vez, no ano de 2015, o país incorporou os trabalhadores domésticos a partir da Lei nº 5407, no qual ficou estabelecida uma contribuição de 9% dos empregados e 14% dos empregadores, com uma ressalva que o salário dos empregados domésticos não pode ser inferior a 60% do salário mínimo legal (CASALÍ; VELÁSQUEZ, 2016, p. 61). Além destes importantes avanços, houve a criação do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridad Social (MTESS) em 2015 pela Lei de nº 5115, com o objetivo de formular, executar e avaliar as políticas nacionais e setoriais em matéria de seguridad social.

Ainda no campo histórico da seguridad social passa-se aos sistemas de pensões que surgiram a partir da iniciativa de grandes corporações e empresas que buscavam alternativas para proteger os trabalhadores contra os riscos da velhice, no ano de 1909. No âmbito paraguaio os sistemas de pensões foram estabelecidos como uma iniciativa estatal com o intuito de proteger os cidadãos dos riscos da velhice, morte e invalidez, ou seja, foi criado como uma pensão de sobrevivência, contemplando somente os trabalhadores do setor público num primeiro momento. Tal como o sistema previdenciário, o sistema público de pensões não tem uma única instituição, é composto pelas mesmas instituições acima citadas (NAVARRO; ORTIZ, 2007, p. 23).

A lei de Organización Administrativa de 22/06/1909 estabeleceu os benefícios de aposentadoria ordinária e extraordinária para os funcionários e empregados permanentes da administração, militares, assim como os profissionais do magistério e funcionários de banco estatais. O sistema contempla a proteção contra os riscos de saúde, maternidade, com exceção de invalidez por acidente de trabalho (Navarro; ORTIZ, 2007, p. 19). Além desta lei, outras normativas foram desenvolvidas no país com o objetivo de ampliar a proteção contra os riscos de invalidez, velhice e morte (IVM), nos distintos setores.

Dentre as leis criadas encontram-se a:

- a) Lei nº 641/1924: Caixa de Seguros Sociais de Empregados e Empregados Ferroviários;
- b) Decreto de Lei nº 170171 de 18/02/1943: Criou-se neste ano o seguro de enfermidade, maternidade e invalidez para os trabalhadores do setor privado, que tinha como prioridade a saúde, além de criar uma pensão de retiro;
- c) Lei nº 105 de 27/08/1951: Caixa de Aposentadorias e Pensões para Funcionários da Administração Nacional de Eletricidade (ANDE);
- d) Lei nº 740/1978: Caixa de Aposentadorias e Pensões para os Funcionários Municipais;
- e) Lei nº 842 de 19/12/1980: Fundo de Aposentadorias e Pensões para os Membros do Poder Legislativo da Nação;
- f) Lei nº 1361/1988: Caixa Paraguáia de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários da Itaipú Binacional (Navarro; ORTIZ, 2007, p. 19).

O sistema de pensões paraguaio é administrado pelas diferentes instituições públicas que são financiadas por um regime de capitalização individual. As contribuições periódicas são depositadas em contas individuais. No final, estes benefícios são distribuídos proporcionalmente entre os membros. Os requisitos variam de acordo com cada instituição. Por exemplo, no setor público, a idade mínima é de 62 anos (NAVARRO; ORTIZ, 2007, p. 19).

Todo o exposto histórico da seguridade social paraguaia conformou-se no atual desenho de aposentadorias e pensões no Paraguai, composto da seguinte maneira: de um sistema público obrigatório e de um sistema privado voluntário. O sistema público obrigatório está integrado por um esquema contributivo e outro não-contributivo. Desta maneira, o sistema contributivo funciona segundo a modalidade de reparto, com benefícios definidos, enquanto que o sistema privado voluntário é feito segundo a modalidade de capitalização individual.

Por sua vez, a história contemporânea experimentada no país aponta para novas diretrizes no âmbito das políticas públicas de proteção social contextualizada a seguir. A breve contextualização histórica se faz necessária para facilitar a avaliação das políticas públicas de seguridade social do Paraguai que será abordada no quarto capítulo.

## 2.2 A Construção e a Implementação das Políticas sociais do Paraguai

As políticas sociais passaram por profundas modificações ao longo da história no Paraguai, tendo como panorama inicial a implementação do Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social no ano de 1936. Cabe ressaltar que a implementação das políticas sociais do Estado paraguaio seguiu uma lógica distinta dos demais países do Mercosul, reflexo do contexto histórico e político no país que remete a Guerra do Paraguai (1864- 1870), a Guerra do Chaco (1932 – 1935) e aos anos da ditadura militar, entre 1954 e 1989. Em grandes linhas, a Guerra do Paraguai e/ou Guerra da Triplíce Aliança, no qual o Paraguai confrontou contra a Argentina, Brasil e o Uruguai. Por sua vez, a Guerra do Chaco se deu entre a Bolívia e o Paraguai, devido a disputa petrolífera na região pelos dos países.

Nesta linha de reflexão, Carosini (2004) ainda enfatiza que as políticas sociais foram ultrapassando o caráter setorial e a falta de transversalidade, gradativamente e incluindo segmentos como a dimensão de gênero e a participação da sociedade civil, inexistentes no país (CAROSINI, 2004, p. 16).

Todavia, o Paraguai, apesar de aderir tardiamente a tais direcionamentos sociais, a partir dos anos de 1990, começa progressivamente a estruturar o setor público em benefício das políticas sociais criando as seguintes instituições: a Secretaria de Ação Social (SAS), no ano de 1995, com o objetivo de planejar e formular ações em conjunto com o Estado, os partidos políticos e a sociedade civil, cujo propósito é o combate da pobreza e a promoção de uma maior equidade social no país (CAROSINI, 2004, p. 15).

Além da SAS (1995), outras instituições foram criadas como a Secretaria da Mulher em 1992, atualmente Ministério da Mulher, entidade pública estabelecida mediante a Lei nº 4.675/2012, órgão responsável pelas normativas e estratégias relativas às políticas de gênero com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades e a equidade entre mulheres e homens (MMPY, 2018). E a Secretaria Nacional da Criança e do Adolescente, entidade responsável pela formulação de políticas públicas para este segmento. Para atingir os objetivos em prol das políticas sociais, o governo foi conduzindo as políticas sociais, por intermédio de planos e ações, até a implementação dos programas sociais, mediante a transferência de renda condicionada (GARCIA, 2012, p. 7).

Dentre os mecanismos sociais direcionados no país, entre os anos de 1993 e 1998, estão o Programa de Ação Social com o intuito de delinear propostas em benefício da educação, cultura, saúde, previdência social, habitação, incentivo da participação laboral das mulheres no mercado de trabalho, além de estratégias estruturais na economia. Nos anos que seguem, entre 1998 a 2003, as propostas das políticas sociais pautaram-se na promoção da equidade social com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população, principalmente das minorias sociais como os indígenas, as mulheres e os jovens.

Já entre 1999 e 2003, o programa de governo foi mais específico em torno das políticas sociais e da luta contra a pobreza, cujos aspectos considerados foram a educação, saúde, segurança alimentar, habitação, gênero, crianças e adolescentes e o setor de empregos. O setor financeiro também foi aludido, igualmente à seguridade social, no qual estabeleceram-se medidas em relação ao contexto infantil com o objetivo de desenhar uma política nacional integrando a educação, saúde, emprego, cultura e a participação em prol dos jovens no mercado laboral e na escola (CAROSINI, 2004, p. 17).

Por sua vez, entre o ano de 2003 a 2008, o Paraguai passou por um processo de fortalecimento da agenda social e de participação política acompanhado de uma nova percepção sobre a responsabilidade social por parte do Estado. Nas palavras do Presidente na época, Fernando Lugo Méndez (2008), “nossa história, em quase dois séculos de vida independente, assim como reúne atos de grande heroísmo, também apresenta sinais e consequências de uma desigualdade sem limites, o que nos produz vergonha, também” (LUGO, 2008, p. 1).

Após este discurso, o Ex-Presidente afirmou que o Paraguai precisava dar um novo sentido a sua história, principalmente em detrimento da construção de uma sociedade com maior inclusão e equidade social para a população em geral. Inaugurando uma nova conjuntura centrada nas políticas públicas sociais para o desenvolvimento social no país.

No período acima indicado, o governo iniciou um processo de transição política e social, no sentido de garantir o cumprimento dos direitos fundamentais dos cidadãos como a saúde, educação e os serviços básicos, além de fomentar a capacidade produtiva, almejando gerar empregos com maior remuneração no país.

Foram estabelecidos, ainda, eixos programáticos no setor social, vinculados a modernização da administração pública com o objetivo de orientar e estimular o

capital humano. O governo priorizou, também, as políticas na área da saúde, na promoção de obras públicas e moradias, bem como a agenda dos direitos humanos em benefício do combate à pobreza e as desigualdades sociais. Ainda no campo das implementações sociais foram elaboradas medidas relativas ao mercado laboral para os jovens como bolsas de estudos em tempo integral, além da criação de um Fundo Nacional da Juventude, segundo o informe do Gabinete Social do Paraguai (2006).

As políticas sociais implementadas nos últimos anos no Paraguai são resultantes de direcionamentos dados pelo governo, a partir da Estratégia Nacional da Redução da Pobreza, Desigualdade e Exclusão Social (ENREPD), reconfigurada atualmente como Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza (ENALP), segundo dados do Gabinete Social do Paraguai (2016). Dentre os mecanismos criados como parte da estratégia de combate à pobreza e às desigualdades no país surgiram os programas de transferência de renda condicionada através da criação de programas sociais no país, descritos a seguir.

Inicialmente, no ano de 2005, o Programa *Tekoporã* surgiu como um plano piloto em distritos que registravam os maiores índices de pobreza sendo estendido posteriormente no âmbito nacional. Atualmente, o programa beneficia 145.477 paraguaios, segundo dados abertos na página da Secretaria de Ação Social (SAS).

De acordo com a pesquisa produzida pelo Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais do Instituto Social do Mercosul (SIMPIS), o programa integra um modelo de gestão que coordena ações com as instituições públicas encarregadas pelo desenvolvimento das políticas sociais setoriais, dos serviços sociais e/ou da promoção sócio comunitária, com a finalidade de obter um bom funcionamento em rede para combater a pobreza, a desigualdade e a superação das diversas formas de exclusão social (SIMPIS, 2014).

Os planos de ações de combate à pobreza desenvolvidos no país nos últimos anos apresentam as seguintes características e elementos, segundo Lavigne (2013): **a)** transferência bimestral de dezenove dólares para auxiliar na alimentação das crianças na primeira infância, junto com a promoção do aleitamento materno; **b)** transferência bimestral entre 8,3 dólares e 33,3 dólares. O valor indicado varia de acordo com o número de integrantes da família. Esta transferência deve ser utilizada somente para o auxílio da educação e da saúde, principalmente no controle das vacinas, além do controle do pré-natal e pós-parto; **c)** transferência bimestral de 8,3

dólares para os idosos e pessoas que apresentam algum tipo de deficiência, que vivem em situação de extrema pobreza; **d)** apoio familiar através de visitas regulares de agentes dos programas com o intuito de verificar o cumprimento das corresponsabilidades, ou seja, averiguar se as famílias estão cumprindo com os requisitos indicados, além de orientação na área mencionada (LAVIGNE, 2013, p. 26).

O Programa descrito se constituiu numa política de Estado fortalecido e implementado via a coordenação e a articulação das instituições responsáveis pela formulação de políticas sociais que garantem o direito à saúde, a educação, entre outros direitos. Segundo uma publicação da SAS (2017), diversas avaliações e pesquisas sobre o Programa evidenciam as importantes mudanças na vida das famílias beneficiárias. Dentre as principais mudanças registram-se o aumento das vacinas, redução na mortalidade infantil e materna, além da melhora nutricional, principalmente entre as crianças, em função do desenvolvimento do programa de transferência de renda condicionada, denominado *Programa abrazo* (ROSSI, 2016, p. 26).

O *Programa Abrazo* surgiu no ano de 2005, tendo como objetivo principal a redução da pobreza, a garantia de direitos das crianças e adolescentes, além de propiciar um serviço integral de saúde, educação e o combate ao trabalho infantil de meninos e meninas que vivem em situação de pobreza, já que um dos maiores desafios do governo paraguaio é a luta contra a desnutrição e erradicação do trabalho infantil. Este último foi declarado no ano de 2010 um programa emblemático no âmbito das propostas de políticas públicas de desenvolvimento social intitulado, *Paraguay 2020* (SAS, 2017).

De acordo com um estudo realizado pela OIT (2013), centenas de crianças desenvolvem algum tipo de trabalho inadequado para a idade, comprometendo sua integridade física, psicológica, moral e o desenvolvimento destas, perpetuando, desta maneira, a pobreza e as desigualdades sociais no país. O estudo registrou que no ano de 2016, aproximadamente 1.880.109 mil crianças e adolescentes entre cinco e dezessete anos trabalham, correspondendo a 40,8% da população total do país, com uma concentração maior nas zonas urbanas atingindo 55,1% e 44,9% nas zonas rurais significando que quase a metade das crianças e adolescentes vive em extrema pobreza, ou seja, somente 15% são consideradas ricas (OIT, 2013).

O *Programa Abrazo* consiste na transferência de renda mensal, com um valor aproximado entre 26,2 dólares e 44,3 dólares, conforme o número de dependentes menores de quatorze anos. Normalmente a beneficiária é a mãe, para compensar a renda proveniente do trabalho infantil. O Programa, tal como o *Tekoporã*, requer algumas condicionalidades, dentre elas, acompanhamento nutricional e acompanhamento na área da saúde infantil, através de visitas regulares aos centros de saúde. As crianças e os adolescentes necessitam frequentar a escola, não podendo ter menos de 85% de frequência, além da proibição de trabalhar.

Além das condicionalidades mencionadas, o *Abrazo* estabeleceu um componente extra chamado *BANSOCIAL* que administra a renda para as famílias através de microcrédito e ajuda na inserção laboral para que as crianças possam permanecer na escola. Por fim, conclui-se que o *Programa Abrazo*, que surgiu a partir de uma solicitação da sociedade civil com o objetivo de reduzir mão de obra infantil em determinados departamentos no país, dentre eles, *Encarnación*, conseguiu cumprir com o seu objetivo, isto é, acabar com o trabalho infantil no departamento indicado. Além deste ganho positivo em prol das crianças e adolescentes, o Programa implementou outras medidas como a criação de um centro comunitário em *Tobati*, departamento que concentrava um grande número de crianças trabalhando nas olarias.

Ainda no campo da construção das políticas sociais no Paraguai encontram-se outros programas de combate às desigualdades sociais, a saber: o Programa *Ñopytyvô*, cujo significado em guarani é *ajuda mútua*. Este programa de transferência de renda condicionada foi criado em 2005, pelo mesmo decreto que criou o *Tekoporã* focado nas comunidades indígenas e camponesas da região do Alto Paraguai, com ênfase nas comunidades *Maskov* que vivem nas zonas rurais e urbanas. Tal como o *Tekoporã*, esse programa protege as famílias com filhos menores de quatorze anos e mulheres grávidas em situação de vulnerabilidade social. As condicionalidades do *Ñopytyvô* assemelham-se aos demais programas citados, a educação e a saúde. Porém, ele tem um diferencial, o trabalho comunitário. Os beneficiários necessitam construir uma horta comunitária, além da limpeza dos bairros em que estão inseridos. De acordo com a SAS, atualmente 700 famílias estão cobertas, sendo que 215 famílias pertencem à comunidade *Maskov*. Além dos programas sociais acima citados encontram-se o *Tekora*, que significa o lugar, *onde somos o que somos*, programa de desenvolvimento e apoio social criado

no ano de 2005, com o objetivo de melhorar a qualidade do habitat destas populações, via a melhoria das moradias populares. Este programa garante a titularidade da terra para as famílias carentes, através da regularização e organização de ocupação de lotes em terrenos sociais urbanos, mediante o acompanhamento familiar e comunitário, segundo dados da SAS (2017).

Outro importante programa é o *Tenonderã*, cujo significado é *olhar para o futuro*, programa que consiste no apoio e na promoção social via inclusão socioeconômica das famílias. Este programa foi criado com o objetivo de estabilizar e/ou incrementar os ativos financeiros das famílias e, assim, diminuir o círculo intergeracional de pobreza. Este plano de ação oferece capacitação, assistência financeira para que os beneficiários empreendam e/ou fortaleçam os pequenos empreendimentos familiares.

O país recentemente, no ano de 2016, criou um projeto de apoio aos restaurantes populares das organizações comunitárias, com o objetivo de contribuir com a segurança alimentar e nutricional das pessoas que frequentam estes espaços. Além desta iniciativa recente, criou-se o *Merkaaguazú*, tendo como objetivo maior a proteção dos pequenos agricultores, especialmente das comunidades indígenas e demais beneficiários dos programas sociais. Para além do *Merkaaguazú*, tem o *Focem-Mercosur Yporã* criado com o objetivo de melhorar a qualidade de vida das comunidades que vivem em extrema pobreza, principalmente nos assentamentos urbanos e nas zonas rurais, na tentativa de reduzir as doenças parasitárias de origem hídrica resultante da falta de acesso à água potável e de saneamento básico (SAS, 2017).

Seguindo a linha de combate à pobreza extrema, o Estado paraguaio criou o *Mercosur-Habitat*, projeto que pretende contribuir para o melhoramento das condições de vida nos assentamentos urbanos com o propósito de impulsionar o capital humano, social e a infraestrutura destas famílias. E, por último, o país conta com um programa de assistência através do repasse de transferência de renda para as famílias de pescadores que sobrevivem desta atividade na zona rural (SAS, 2017).

Além destes programas descritos, os paraguaios mais vulneráveis contam também com as pensões não contributivas, as pensões sociais desenvolvidas com o objetivo maior de propiciar proteção social para as populações carentes no país. Dentre as pensões sociais não contributivas, destaca-se a *Pensión Alimentária para*



*Adultos Mayores (Pensão Alimentícia)* criada no país através da Lei nº 3.728 de 2009 e que entrou em vigor no ano de 2011. O plano de ação apresentado alcançou em 2005, 31,454 mil pessoas, segundo dados oficiais do Ministério da Fazenda (2012) e 25,000 mil beneficiários no ano de 2011. A incorporação dos povos originários decorre da compreensão da vulnerabilidade social em que os indígenas se encontram no país, além das dificuldades por parte das instituições devido à ausência de dados estatísticos oficiais, em função da falta de registro civil e carteira de identidade.

Destaca-se aqui, que uma grande parcela da população não possui registro civil e/ou qualquer tipo de identificação. Segundo Nuñez (2017), “a falta de registro de pessoas é uma das inúmeras carências que atrasam o acesso dos paraguaios aos serviços públicos e impactam nos demais direitos sociais”. De acordo com a reportagem de Nuñez (2017), cerca de 500.000 mil paraguaios não têm Cédula de Identidade Civil, principalmente os idosos que não residem na capital Assunção (NUÑEZ, 2017).

De acordo com a Direção de Pensões Não Contributivas (DPNC), 4.371 mil indígenas foram incorporados no ano de 2017 ao Programa mencionado, conforme a Lei nº 3728/2009. Segundo a DPNC (2017), 50% são mulheres. Os dados supra referidos datam desde a implementação do Programa até o mês de junho de 2017. Representando a cobertura de quase a metade da população idosa indígena, segundo o censo realizado no ano de 2012, no qual apontava a existência de aproximadamente 3.611 indígenas beneficiados no país (DPNC, 2011).

Para que a população indígena tivesse este direito garantido, a DPNC e o Instituto Paraguaio do Indígena (INDI) fizeram um convênio para a concessão e incorporação do Programa visando a proteção alimentícia desta população que é a mais excluída no país. Além do convênio, o país criou um Plano Integral para os Povos Indígenas no ano de 2009, destinado às comunidades indígenas que vivem em condições de vulnerabilidade. O Programa atende aproximadamente setenta comunidades das regiões de Caaguazú e Canindeyú. Nessas regiões vivem as comunidades de *Avá Guarani*, *Mbyá Guarani*, *Aché y Paî Tavyterá*, com o objetivo de assegurar a segurança alimentar e as condições sanitárias destas populações, devido à falta de acesso a água potável e/ou a água contaminada, além de incentivos na produção e comercialização de artesanatos que são produzidos nestas comunidades carentes em todas as áreas, sendo o principal problema, a

alimentação, um dos principais desafios que o país precisa enfrentar em pleno século XXI, que é a desnutrição de crianças e idosos (LAVIGNE, 2013, p. 24).

Segundo o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no ano de 2005, aproximadamente 14,2% das crianças menores de cinco anos de idade apresentavam desnutrição crônica, sendo maior este número entre as crianças indígenas de 41,8%. Para tentar sanar este grave problema, o governo criou, no ano de 2005, o Programa de Assistência Alimentar e Nutricional (PROAN), através do Decreto Presidencial Nº 5273, a cargo do Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar-Social integrado ao Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), no ano de 2011 e atualmente renomeado como Programa Alimentar Nutricional Integral (PANI), com o objetivo de reduzir a desnutrição de crianças menores de cinco anos de idade. O apoio consiste na entrega de uma cesta básica mensal, além de vitaminas para crianças e mulheres grávidas (UNICEF, 2005).

Desde o ponto de vista da construção das políticas sociais no país, o desafio que ainda se apresenta é a falta de proteção social em prol dos empregos e subempregos na região. Para tentar diminuir a informalidade e a precariedade laboral, o governo vem buscando algumas alternativas para promover o trabalho decente. Entre as medidas criadas, destaca-se o Programa intitulado como *Ñamba'apo Paraguay* que tem como objetivo capacitar as pessoas desempregadas. O programa referido é parte de um novo sistema de proteção social intitulado de *Sâso Pyahu* a partir do ano de 2012, que tem como objetivo central a redução da vulnerabilidade de maneira eficiente a partir do fortalecimento da proteção social e de seus múltiplos aspectos de pobreza, como, por exemplo, a dinâmica familiar, a educação, a segurança alimentar e a moradia.

A medida citada consiste na busca de reinserção e inserção da população no mercado de trabalho, além de incluir a integração de trabalhos temporários remunerados nas instituições públicas, aliado à capacitação profissional e educacional através do *Seguro de Fomento al Empleo* (Seguro de Fomento para Emprego), via pensões não contributivas, segundo dados do Gabinete Social do Paraguai (2016, p. 53).

E no ano de foi promulgada a Lei nº 5.445/15, denominada de Políticas Públicas para Mulheres Rurais que tem como objetivo promover e garantir os direitos econômicos, sociais, políticos e culturais das mulheres que residem na zona rural do país, segundo dados da Unidade Técnica do Gabinete Social (2017, p. 5). A

construção das políticas sociais implementadas pelo Paraguai resulta do compromisso assumido pelo governo como prioridade de combate à pobreza, nos últimos anos. Esta preocupação decorre dos indicadores sociais registrados pelo censo 2013, no qual apontou que 23,8% da população paraguaia vivia em situação de pobreza abrangendo um total de 667.089 mil habitantes que representavam 10,1% da população total, sendo o maior nível registrado na zona rural, 17,6%, para 5,1% nas zonas urbanas.

Segundo a Unidade Técnica Social (2017), os programas via transferência de renda foram instituídos com o objetivo de melhorar a eficácia das políticas públicas de proteção social e expandir sua cobertura para melhorar os aspectos multidimensionais da pobreza e indigência no país. Outro propósito apontado é a meta o Desenvolvimento Social 2010/2020 e 2010/2030 intitulado *Paraguai para Todos e Todas*, em vigor desde o ano de 2003 (UTS, 2017, p. 3).

A partir da trajetória em que se apresentou em grandes linhas a construção e a implementação das políticas sociais paraguaias ao longo do contexto, político e histórico do país, cabe ressaltar que apesar do conjunto de políticas sociais realizadas é possível perceber que o país, todavia, ainda necessita trilhar um longo caminho no combate das desigualdades sociais.

É válido sublinhar que esse processo de evolução das políticas sociais ocorreu de maneira desigual, segundo nota da Unidade Técnica do Estado Paraguaio (2017, p. 5): “apesar dos avanços no âmbito social e dos programas desenvolvidos nos últimos anos, o país ainda não conseguiu responder em sua totalidade aos desafios da universalização do trabalho decente, da redução das brechas que geram desigualdade de gêneros e grupos étnicos, tampouco da complexa multiplicidade de programas setorializados e desarticulados entre si” (UTEP, 2017, p.5).

Reconhece-se, entretanto, que o atual panorama, bem como, seus desafios e problemas de ordem política, econômica e social decorrem do contexto histórico vivenciado no país desde a sua abertura democrática em 1989, que impediram o crescimento sustentável e a geração de empregos e, conseqüentemente, melhores condições de vida para a sociedade em geral. Segundo um informe intitulado *Paraguai, Panorama de Proteção Social: Desenho, Cobertura e Financiamento* produzido pela OIT e o MTESS (2016), o país ainda apresenta inúmeras lacunas,

principalmente no acesso aos serviços básicos como a saúde, seguridade social e os benefícios sociais que serão retratados no último capítulo desta pesquisa.

Além dos desafios acima apresentados, ainda acrescenta-se o processo de *impeachment* do Ex-Presidente Fernando Lugo (2008 -2012), contexto de ruptura na ordem democrática, refletindo nas políticas sociais implementadas e fortalecidas pelo ex-presidente. Nas palavras de Magdalena López (2016), após o *impeachment* de Lugo:

O governo de Federico Franco, vice-presidente de Lugo, que assumiu após o *impeachment* foi um desastre. Permitiu a exploração de reservas por empresas de mineração estrangeiras, além de gastar todas as suas possibilidades de corrupção, porque sabia que seu partido (PL) provavelmente não voltaria a ganhar as eleições para o Executivo nacional. Já o governo de Horácio Cartes (2013 -2018), que é presidente “legal”, o que foi ekeito, aprovou uma aliança público-privada que é uma privatização acobertada. O Paraguai tinha sido dos poucos países na região a manter públicos os serviços como água, gás e luz e essa medida, além de proporcionar a oportunidade para os casos de corrupção enormes, prejudicou os mais pobres, que deixaram de ter certos de ter certos subsídios e começaram a ter que pagar contas mais caras a entes privados. O Paraguai vive um boom econômico quase desconhecido para a região, que vem de antes da presidência de Fernando Lugo, mas a extrema pobreza cresce a um ritmo similar ao da extrema pobreza cresce a um ritmo similar ao da extrema riqueza. Isso tem a ver com a dinâmica produtiva do Paraguai, mas também com a gestão de Cartes, que foi extremamente violenta com as classes populares, desmantelando o que restava das políticas sociais do governo de Lugo (LÓPEZ, 2016, *apud* Rede Brasil Atual).

Em síntese, percebeu-se que o Estado paraguaio vem somando esforços voltados para uma maior eficácia das políticas sociais, em função do contexto nacional de expansão e estagnação da democracia desde a abertura democrática, no ano de 1989. Além das medidas acima retratadas, o país ainda se ampara em diversos instrumentos internacionais relacionado ao direito à seguridade social, analisado a seguir na próxima seção.

Sendo assim, para uma melhor compreensão da legislação internacional e das organizações internacionais será apresentado os principais instrumentos internacionais que regem o sistema de seguridade social no país. Desta maneira, a subseção seguinte descreve o papel desempenhado pelas Organizações Internacionais pertinentes à temática analisada.

Cabe informar que as organizações que serão retratadas são as seguintes: Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Ibero-Americana de

Seguridade Social (OISS) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em função da contribuição destas organizações no âmbito da seguridade social no Paraguai.

### 2.3 O PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS NA SEGURIDADE SOCIAL DO PARAGUAI

O papel das organizações internacionais, bem como o debate acerca da importância do direito à seguridade social vem avançando de maneira significativa entre os países da América do Sul e do Caribe, desde a Segunda Guerra Mundial, de acordo com um relatório da extinta – Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil (2013), atualmente denominado de Ministério dos Direitos Humanos.

Ainda amparada no relatório da Secretaria de Direitos Humanos (2013), intitulado “Direito à Seguridade Social”, desde o final dos anos de 1940, o mundo tem experimentado uma série de mudanças em função da globalização, dos projetos de cunho neoliberal, ampliação dos mercados no âmbito mundial, planetarização do capitalismo, além da mobilização transnacional da sociedade civil e de debates acirrados em prol da necessidade da construção de uma cidadania mundial, em função da internacionalização destas mudanças enfatizadas. Processo denominados no âmbito da ciência jurídica como internacionalização do direito, igualmente da expansão do direito à seguridade social.

Segundo Ferraz (2010), esse processo intitulado de internacionalização da seguridade social é um importante mecanismo na garantia e na segurança econômica básica dos indivíduos, passando a ser uma peça-chave na busca pela internacionalização da cobertura contra os riscos existenciais para toda a humanidade (FERRAZ, p. 13).

Nesse ínterim, em face do exposto denota-se que os países, isto é a comunidade internacional tem buscado respostas para atender as demandas relacionadas as políticas de proteção social. E o Paraguai como os demais países da região latino-americana vem buscando meios para fortalecer as políticas públicas de proteção social, por intermédio da cooperação internacional com algumas organizações.

Dentre as organizações que serão consideradas a seguir, encontram-se a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização Ibero-Americana de

Seguridade Social (OISS), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em função da colaboração destas organizações quer via diagnósticos e/ou assessoria das principais instituições de seguridade social no país como o IPS e o MTESS, além do convênio internacional como o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

Em face do exposto, informa-se que não é o propósito deste trabalho abordar todo o contexto histórico e institucional das organizações internacionais e sim apresentar o papel das organizações internacionais acima citadas. Desta maneira, passa-se a contextualização do papel desempenhado pelas organizações internacionais no Paraguai, tendo, como ponto de partida, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) ratificado no ano de 1966, na XXI Assembleia Geral das Nações Unidas, com vigor a partir do ano de 1976 (ONU).

Na esfera internacional, o Paraguai ratificou o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no ano de 1996, no qual o Estado reconhece que toda pessoa tem direito e oportunidade de ganhar a vida mediante um trabalho livremente escolhido e/ou aceito (Art. 6). O Estado também reconhece o direito ao trabalho em condições equitativas e satisfatórias (Art. 7), além de se comprometer com a garantia das organizações e condições do pleno funcionamento destas organizações para os trabalhadores e trabalhadoras (Art.8, PIDESC, 1996).

Igualmente, o país como membro da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ratificou vários Convênios que garantem uma política de emprego, condições dignas de trabalho e proteção para todos os trabalhadores(as). Entre os principais convênios ratificados está o Convênio 122, relativo à Política de Emprego, no ano de 1968, no qual manifesta no Art. 1º, o objetivo de estimular o crescimento e o desenvolvimento econômico, elevar o nível de vida, satisfazer as necessidades de mão de obra e resolver os problemas relacionados ao desemprego e subempregos, no qual todo membro deverá formular e desenvolver políticas ativas destinadas a fomentar o pleno emprego, produtivo e livremente escolhido (OIT, C. Nº122, 1964).

Ainda no campo internacional ratificou o Convênio 138, referente à idade mínima de admissão ao emprego, no qual compromete-se a seguir uma política nacional que assegure a abolição efetiva do trabalho infantil e eleve progressivamente a idade mínima de admissão ao emprego ou ao trabalho (OIT, C. Nº 138, Art.1, 1973). Com relação ao papel atribuído pela OIT no Paraguai, segundo Conte-Grande (1999), os estudos mais importantes sobre a seguridade social têm

como base os diagnósticos e informes desenvolvidos pela OIT nos últimos anos no país. Nesse contexto ainda dos convênios e das parcerias estratégicas do governo e das instituições paraguaias em prol de melhorias na seguridade social, recentemente o Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS) firmou um convênio de cooperação técnica com a OIT (2016), segundo a assessoria do MTESS: o Programa de Assistência Técnica de Fortalecimento Institucional do IPS será executado pelo escritório da OIT, Sede do Cone Sul na América Latina.

O atual Convênio tem como objetivo contribuir com a extensão da cobertura da seguridade social no Paraguai, através do fortalecimento institucional do Instituto de Previdência Social (IPS), em temas relativos à gestão da afiliação, arrecadação e a cobertura em caso de acidentes de trabalho e doenças funcionais, além de promover a capacitação e a promoção do diálogo social entre as diferentes instituições de seguridade social no Paraguai (MTESS, 2017).

Nas palavras do Diretor da OIT (Sede Cone Sul), Fábio Bertranou se “promoverá o intercâmbio de boas práticas através de visitas de estudo, cursos presenciais e/ou oficinas de formação principalmente com temáticas na área da assistência técnica” (MTESS, 2017). As estratégias que serão utilizadas tomarão como base os normas internacionais do trabalho vinculados com as temáticas que abordam a colaboração, em especial o Convênio nº 102 sobre norma mínima de seguridade social e a Recomendação nº 202, sobre os pisos nacionais de proteção social. Todavia, o país não é signatário de nenhum desses convênios da OIT, de acordo com o site da OIT (2018).

Ainda no marco dos convênios internacionais, tendo como base a proteção dos direitos sociais no contexto do processo de integração regional, o Paraguai ratificou no ano de 2005 o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, o qual tinha sido firmado no ano de 1997, na cidade de Montevideu, por Argentina, Brasil e Uruguai. Com relação à contribuição do Mercosul para o Paraguai cabe informar que a organização internacional é considerada como um espaço de troca de saberes e experiências de boas práticas na região, principalmente no contexto previdenciário, segundo Oca, Estigarríbia, Halley, Garcete, Garavelli, Reis e Moraes e Schubert (2017).

Dentre as boas práticas institucionalizadas pelo Paraguai a partir da experiência vivenciada no âmbito do Mercosul têm-se a alteração de uma Lei trabalhista, atualmente Ley de Intercajas (Entre as Caixas), fundamentada a partir do

Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul. A motivação desta alteração da Lei deve-se ao contexto nacional da seguridade social no país, antes do Acordo Multilateral, no qual os nacionais paraguaios contribuía com as distintas Caixas de Seguro Social e, ao final da vida laboral, não tinham direito à aposentadoria, mesmo que cumprissem com os requisitos para aceder ao benefício, tempo de contribuição e idade.

Diante deste cenário, os agentes sociais envolvidos no processo previdenciário encontraram no Acordo Multilateral a solução para resolver um problema relativo a acumulação por tempo de serviço entre as oito Caixas do Sistema de Aposentadoria e Pensões vigentes, inspirado na Lei de Reciprocidade de Trato do Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul (HALLEY, 2009, p. 283).

A Ley de Intercajas foi elaborada no ano de 2006 pelo Instituto de Previdência Social (IPS), intitulada como Anteprojeto de Lei de Reciprocidade de Trato, com a intenção de promover no âmbito local (das instituições), o regime jurídico da Reciprocidade de Trato vigente nos Convênios Internacionais de Seguridade Social subscritos pelo país, especialmente o do Mercosul, segundo Halley (IPS, 2017, relato verbal). Já, de acordo com o relato do Ex-Presidente do IPS, Pedro Estigarríbia concedido à autora no ano de 2017, na cidade de *San Lorenzo* – Paraguay:

Antes da aprovação da *Ley de Intercajas* no qual tomou como base o sistema utilizado pelo Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, era desumano o cenário para os aposentados e pensionistas no país e ao mesmo tempo um contrassenso. O trabalhador ao final da vida havia contribuído por um determinado período entre às diferentes Caixas, cumpria com os demais requisitos, tempo de contribuição, mais idade, e mesmo assim, não se aposentava. Precisávamos resolver este paradoxo. Como explicar para a sociedade que os trabalhadores que tiveram a oportunidade de trabalhar nos Países do Bloco tinham direito a aposentar-se e os nacionais paraguaios que haviam trabalhado e contribuído por mais de trinta anos não tinham direito a nenhum tipo de benefícios. Então encontramos no Acordo do Mercosul, a solução para este problema (ESTIGARRÍBIA, 2017, Informação Verbal).

De acordo com os relatos de Estigarríbia e Halley (2017), sobre o papel do Mercosul no âmbito do Paraguai, ambos confirmaram que a organização é vista como um espaço de discussão. Nas palavras dos entrevistados, o Mercosul possibilita a troca de informações entre os Países-Membros e agentes sociais envolvidos no cotidiano das negociações, fóruns e debates no contexto regional.



Essa afirmação de ambos os entrevistados que o Mercosul é o palco onde ocorre a difusão de informações na arena regional também foi destacado empiricamente, a partir de estudos realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná (UFPR), pelos pesquisadores Bernardo, Culpi, Fialho e Pereira, nos anos subsequentes (2015, 2016 e 2017).

Em face do exposto, no que concerne ao papel desempenhado pelo Mercosul ao Paraguai, denota-se que a organização internacional possibilitou a partir do Acordo Multilateral de Seguridade Social, a resolução de um problema público no que diz respeito à seguridade social, contexto que pode ser explicado a partir da contribuição de Pereira (2015), no qual afirma que:

É evidente que a capacidade do Mercosul influenciar ou determinar normas, e políticas domésticas depende do seu arranjo institucional, da natureza do processo decisório no âmbito regional e da internalização, pelos países, das ideias e das propostas de política construídas no Mercosul. Mas a continuidade dessa agenda de pesquisa é necessária para desvendar outras possibilidades de cooperação nos processos integracionistas e verificar quais foram os resultados setoriais alcançados. Dessa maneira, é possível verificar se esses processos são relevantes no que se refere à construção de políticas públicas (PEREIRA, 2015, p. 4).

Ainda no âmbito do fortalecimento dos Acordos Internacionais firmados nos últimos anos para a promoção e garantia da seguridade social no Paraguai, destaca-se o Convênio Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social, criado no ano de 1978 e subscrito novamente no ano de 2007, pela Organização Ibero-Americana de Seguridade Social (OISS).

O referido convênio é um instrumento de coordenação de legislações nacionais em matéria de pensões que garantem os direitos à seguridade social dos trabalhadores migrantes e suas famílias nos diferentes Estados Ibero-Americanos, para que estes possam desfrutar dos benefícios gerados com seu trabalho nos países receptores (OISS, 2007).

Atualmente o Convênio Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social está em vigor em quinze países, dentre eles: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Espanha, Paraguay, Peru, Portugal, República Dominicana, Uruguay e Venezuela (OISS, 2017). No Paraguai, o Convênio Multilateral Ibero-Americano de Seguridade Social está em vigor desde o ano de 2011, ratificado em 2007.

O Convênio acima mencionado é de extrema importância no contexto da seguridade social paraguaia de acordo com Halley (2017), por assessorar as

instituições paraguaias de seguridade social, mediante o intercâmbio de boas práticas, principalmente na área da gestão pública. Além da assessoria técnica, a organização internacional foi a responsável pela adesão do Paraguai ao Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul.

De acordo com o Ex-Presidente do IPS, Pedro Estigarríbia (2017) foi um representante da OISS no Cone Sul, com sede na cidade de Buenos Aires, na Argentina (Claudio Garavelli) que convidou o IPS para fazer parte do Acordo Multilateral do Mercosul. Nas palavras do Ex-Presidente,

O Paraguai só aderiu ao Acordo do Mercosul, devido ao intermédio do representante da OISS, por ser um ator neutro, não tinha nenhum interesse econômico e político no país, além da seriedade e da ética deste representante que nos brindou e assessorou do início ao fim do processo (ESTIGARRÍBIA, 2017).

Vale sublinhar que todas as negociações que antecederam à assinatura do Acordo Multilateral de Seguridade Social no Mercosul, por parte do Paraguai, ocorreram no âmbito do Instituto de Previdência Social (IPS), somente depois de todos os trâmites e ajustes, é que o processo foi submetido ao Congresso Nacional Paraguai, segundo relato do Ex-Presidente do IPS, Pedro Estigarríbia (2017), sendo aprovado em todas as instâncias, sem nenhuma objeção por parte dos parlamentares paraguaios.

E, por coincidência, o primeiro aposentado (*jubilado*) do Mercosul, no ano de 2006, foi *Don Sebastián Leytte*, cidadão paraguaio de sessenta e oito anos de idade que havia trabalhado durante onze anos na Argentina, cinco anos no Brasil e vinte e dois anos no Paraguai, em função da *Ley Intercajas* inspirada na experiência dos Países-Membros do Mercosul.

Em linhas gerais, cabe ressaltar que a ratificação dos Convênios e Acordos internacionais no campo das relações internacionais do Paraguai devem-se às características da seguridade social no âmbito nacional, regional e internacional ocasionada pelas migrações sociolaborais decorrentes da qualidade e da precariedade dos empregos no país. Razão para as instituições pertinentes à matéria buscarem alternativas, por intermédio da ratificação dos acordos e convênios internacionais, conforme a contextualização acima apresentada.

## 2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

Neste capítulo, discutiu-se o desenvolvimento histórico da seguridade social circunscrito ao Paraguai, igualmente a evolução das principais políticas sociais. Além disso, foi evidenciado que o país experimentou importantes e profundas mudanças no fortalecimento e na implementação das políticas públicas de proteção social. Particularmente no tocante ao combate da pobreza extrema, a exemplo dos distintos programas de transferência de renda condicionada (PTRC), como o *Tekoporã*.

Destacou-se ainda o papel das principais organizações internacionais voltadas ao âmbito previdenciário, como a OIT, a OISS e o Mercosul, bem como os atores e processos que fortaleceram as políticas do seguro social e a atenção à saúde no Paraguai desde o ano de 1936, até os dias atuais.

### **3 CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E LABORAIS NO ÂMBITO DO PARAGUAI**

O presente capítulo tem por objetivo apresentar um diagnóstico sobre o contexto econômico e laboral no âmbito paraguaio. Neste sentido, para uma melhor compreensão da avaliação da seguridade social se faz necessário compreender primeiro a conjuntura econômica e laboral do país. Tendo claro que a seguridade social é uma problemática multidimensional, isto é, não deve ser limitada somente ao âmbito econômico, precisa ser compreendida a partir do contexto político, social e cultural. O capítulo está dividido em duas seções principais, além desta breve apresentação e considerações parciais.

A primeira seção traz, em linhas gerais, o panorama sobre o contexto econômico. Enquanto a segunda seção apresenta brevemente as principais características do mercado de trabalho. Por fim, cabe ressaltar que não se trata de uma análise exaustiva de ambos os setores analisados, mas de uma avaliação macro de modo que os setores investigados possam dialogar com o próximo capítulo. A finalidade principal do capítulo é propiciar um panorama geral da economia e do mercado de trabalho, por entender que o cenário explicitado reflete de maneira direta na seguridade social do país.

#### **3.1 O CONTEXTO ECONÔMICO DO PARAGUAI**

O Paraguai, membro do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) desde a Assinatura do Tratado de Assunção no ano de 1991, faz fronteira geograficamente com a Argentina, Brasil e Bolívia, sendo considerado o sétimo maior território da América do Sul. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o país é o segundo maior exportador mundial de energia elétrica, em decorrência da propriedade conjunta com o Brasil de uma das maiores hidroelétricas operativas no mundo, a Itaipú Binacional, além da hidroelétrica *Yacyretá* (Jaciretá), construída entre a Argentina e o Paraguai, no ano de 1973, cuja obra iniciou-se em 1983, em plena ditadura militar na região do Cone Sul (OIT, 2013, p. 14).

A economia paraguaia é considerada uma economia de porte médio e essencialmente agrícola, tendo como principais atividades econômicas a agricultura

e agropecuária. Os principais produtos de exportação são a soja e seus derivados. O país também produz trigo, cana de açúcar, algodão, milho, tabaco, erva-mate, sésamo, azeite de girassol e uma grande variedade de verduras e frutas tropicais (MENDES, 2012, s.p). Além da diversificação de produtos agrícolas acima indicados, o Paraguai é o nono maior exportador de carne do mundo, segundo o informe do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USA), em julho de 2017.

Na abordagem da OIT (2013), a história recente da economia paraguaia pode ser caracterizada pelo crescimento econômico volátil, em função do papel desenvolvido pela construção das hidroelétricas que lograram potencializar o crescimento econômico, além do impacto da integração internacional e sub-regional do Paraguai. A análise ainda enfatiza que o notável desenvolvimento da atividade agrícola e da pecuária converteu o país num importante exportador agrícola a nível regional. Desde a década de 1990, a economia do Paraguai vem se fortalecendo, tanto internamente quanto regionalmente (OIT, 2013, p. 14). Pela tabela 1 observa-se a evolução do PIB paraguaio entre os anos de 1999 e 2016.

TABELA Nº 1 - EVOLUÇÃO ANUAL DO PIB PARAGUAIO (1999–2016)

ANO	PIB.MILL. * Gr	Var. PIB (%)	ANO	PIB.MILL.	Var. PIB (%)
1999	7.875	-1,40	2008	12.580	6,40
2000	8.874.	-2,30	2009	11.424	-4,00
2001	8.556.	-0,80	2010	15.123	13,10
2002	6.689	0,00	2011	18.032	4,30
2003	5.824	4,30	2012	19.143	-1,20
2004	6.459	4,10	2013	21.810	14,0
2005	7.021	2,1	2014	23.245	4,7
2006	8.479	4,80	<b>2015</b>	<b>24.590</b>	<b>3,00</b>
2007	10.066	5,40	<b>2016</b>	<b>24.791</b>	<b>4,1</b>

Fonte: Elaboração Própria, com base em dados do Datamacro/Paraguai, (2016).

\* Nota: MILL (milhões); Gr (Guarani, moeda paraguaia).

Conforme demonstrado pela tabela acima, entre os anos de 2007 e 2008, registrou-se uma taxa média de crescimento de 6% ao ano, em função da melhora do intercâmbio entre os países da região, além da estabilidade dos preços e o aumento da produtividade no país. Entretanto, no ano de 2009, a crise financeira e o agravamento das condições climáticas no campo acabaram influenciando na queda

de 4% do Produto Interno Bruto (PIB) da economia paraguaia (OIT, 2013, p. 14). Já no ano de 2010, o país experimentou um crescimento econômico de 13,10%, embora dados da CEPAL apontem para um crescimento de 6% no mesmo ano. Para a OIT (2013), este crescimento registrado foi devido o desempenho do setor agrícola, da agropecuária, da construção civil e do setor manufatureiro (OIT, 2013, p. 14).

O cenário econômico paraguaio ganhou alguns contornos novos nos últimos anos, ao apresentar taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e de renda significativos. Isso é observado no último panorama da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), denominado de *Panorama Económico y Social de América Latina y el Caribe* (Panorama Econômico e Social da América Latina e do Caribe) publicado no ano de 2017, o qual indica para um crescimento do PIB de 4,1%, no ano de 2016, sendo superior à média da região latino-americana e ao crescimento do PIB do ano imediatamente anterior, que foi de 3%, graças ao desempenho positivo do setor primário.

Por sua vez, o informe produzido pelo Banco Mundial (BM) no ano de 2014 enfatiza que a agricultura, especialmente a modernização deste setor, também vem contribuindo para o aumento do PIB paraguaio. Entretanto, além da agricultura, outros setores também foram responsáveis pelo aumento do PIB, a exemplo da construção civil, comércios e serviços, indústria e mineração e produtos não-comerciáveis (comércio, serviços, construção, gás, eletricidade e água). Esses dois últimos, atrelados à agricultura, foram determinantes no crescimento do PIB, nos últimos anos. Na avaliação do Banco Mundial (2014), “o setor agrícola é a coluna vertebral do crescimento econômico no país” (BANCO MUNDIAL, 2014, p. 20). O setor da indústria e da mineração tem apresentado, nos últimos anos, uma elevação significativa em decorrência das exportações paraguayas. Isso fica evidente ao analisar a comparação agregada dos anos de 1994-2003 e os anos de 2004-2013, com desempenhos respectivos de 4% e 15% (BANCO MUNDIAL, 2014).

Concomitantemente, com a expansão do setor agrícola nos últimos quinze anos, verificou-se, recentemente, no ano de 2016, uma contribuição positiva no setor secundário, devido à construção e à produção de energia elétrica que apresentaram um crescimento intra-anual de 18,6% e 12,6%, respectivamente (CEPAL, 2017, p. 1).

Com relação ao índice geral dos salários, o mesmo registrou um aumento de 5,7% em dezembro de 2016. Neste cenário, os setores que apresentaram maior crescimento foram: o financeiro, o comércio e a indústria manufatureira (CEPAL, 2017, p. 5). Já com relação ao salário mínimo houve um aumento de 7,7% no ano de 2016, correspondendo ao montante de 1.964.507 guaranis, equivalente a 350 dólares. De acordo com o balanço apresentado, este aumento no salário mínimo representou uma melhora em termos reais. A metodologia utilizada para computar o salário mínimo no Paraguai rege-se pela inflação acumulada, considerando o custo de vida e as necessidades dos trabalhadores (CEPAL, 2017, p. 5).

Cabe salientar que, embora a agricultura corresponda a um peso significativo no PIB paraguaio, o setor de serviços também tem se destacado. Reflexo disso é a transformação estrutural observada recentemente, passando de uma economia agrícola para uma economia baseada em serviços, conforme destacado pelo Banco Mundial (2017). Estas transformações apontadas pelo Banco Mundial referem-se ao crescimento do comércio que atingiu 40%, sendo que 20% foi no âmbito dos serviços públicos, seguido de 13% nos setores manufatureiros e 8% na construção civil, no ano de 2016 (BM, 2017).

No breve panorama econômico, apresentado até aqui, vale menção para a importância do Estado paraguaio no que concerne as estratégias realizadas pelo Estado paraguaio como a gestão do governo em prol do combate a corrupção, pobreza e o crescimento inclusivo, mediante um Plano Nacional de Desenvolvimento orientado a criação de empregos no setor privado (BM, 2014, p.13). Dessa forma, é possível evidenciar que nas últimas décadas o Estado apresentou importantes mudanças na área econômica que resultaram no avanço da economia. Ao tempo em que se observa desempenho significativo em alguns setores da economia paraguaia, conforme acima demonstrado, o mercado de trabalho tem apresentado alguns resultados que merecem atenção, especialmente quanto a taxa de informalidade, uma das maiores entre os países do Mercosul que foi de 64% no ano de 2016.

Concluído o contexto socioeconômico com os pontos mais relevantes sobre o atual cenário da economia paraguaia, interessa agora apresentar as principais características do mercado laboral, a partir de um panorama de análises a respeito da temática. De fato, apesar das significativas transformações na economia nas últimas décadas, nota-se que o progresso ainda não sinaliza mudanças a curto

prazo para a seguridade social, já que o crescimento econômico apresentado não beneficiou todos os indivíduos de maneira igual, conforme será demonstrado na próxima subseção.

A próxima subseção apresenta uma avaliação macro sobre o mercado laboral paraguaio, desde o ponto de vista do emprego e seus impactos na seguridade social, já que o diagnóstico da proteção social no país é a baixa cobertura nacional, segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2016). Além disso, também será abordada, de maneira sintética, a situação laboral das mulheres e dos jovens para um melhor entendimento deste trabalho, já que estes dois segmentos são os mais afetados no mercado de trabalho do país – embora dados recentes indiquem para melhorias nesse cenário, especialmente para as mulheres, conforme apresentado mais à frente.

Com relação ao conceito de “informalidade” refere-se ao contexto do mercado laboral paraguaio, caracterizado pelos altos índices de informalidade, compreendido aqui como:

Embora não exista consenso na definição de informal, entende-se, em geral, que a expressão abrange uma diversidade considerável de trabalhadores que enfrentam desvantagens e problemas em comparação aos trabalhadores com emprego formal (aquele em que existe algum tipo de contrato entre empregador e empregado, seja através da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) ou pelo Estatuto do Servidor Público) e, portanto, são privados de condições básicas ou mínimas de trabalho e proteção social. (LEONE, 2010, p.9).

Já a definição de precariedade laboral nesta pesquisa utiliza o conceito apresentado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) que define como trabalho precário “àqueles trabalhos que geralmente são mal pagos, inseguros, desprotegidos e insuficientes para sustentar um domicílio” (OIT, 1983). Após a breve introdução passa-se as principais características do mercado laboral paraguaio e como elas refletem na seguridade social paraguaia.



### 3.2 AS CARACTERÍSTICAS DO MERCADO DE TRABALHO NO PARAGUAI

A conjuntura histórica do mercado laboral paraguaio tem como ponto de partida a década de 1990, que remete ao período após as reformas estruturais desenvolvidas na região a partir do ano de 1981, conforme retratado no primeiro capítulo desta pesquisa. Todavia, o Paraguai no período indicado dava os primeiros passos rumo a democracia, no qual implementou algumas reformas orientadas pela liberalização do mercado de câmbio e monetário. Segundo Borda (1998), o país adotou um sistema de câmbio livre e flutuante, onde foram flexibilizadas as taxas de juros e exoneração dos preços de produtos básicos que eram até então controlados, seguido da promulgação de novas leis relacionadas ao funcionamento do Ministério da Fazenda, bem como a tributação do setor financeiro (BORDA, 1998 p. 14).

Borda (1998) afirma que em contraste com as demais economias latino-americanas, o Paraguai não adotou medidas laborais específicas como as reformas realizadas no Cone Sul, significando que o mercado de trabalho, bem como o emprego e a renda surgiram de um contexto sem a implementação de reformas no país até o presente momento. De acordo com o autor, estas circunstâncias conformaram o atual desenho do mercado laboral paraguaio, cujas características são os subempregos e a informalidade neste setor.

Nas palavras de Borda (1998),” o problema do emprego é estrutural e não reside principalmente no desemprego aberto e sim no contínuo crescimento dos subempregos invisíveis e nos altos níveis de informalidade e nas baixas remunerações no país” (BORDA, 1998, p. 14).

Com relação ao mercado informal paraguaio, de acordo com González (2011), independentemente da definição usada é uma característica estrutural do mercado de trabalho paraguaio. Para a autora, o emprego informal no Paraguai vem evoluindo de maneira anticíclica, isto é, aumentando nos anos de recessão e reduzindo nos anos de estagnação, como exemplo no ano de 1999, que oscilou em torno de 69% do emprego total, enquanto que no ano de 2008 reduziu-se para 67% do emprego total, impactando no acesso à seguridade social, devido à diminuição de 88% dos empregos no ano de 1997 e 84% no referente ano. Esta redução na época indicada significa que aproximadamente 251 mil pessoas residentes na zona urbana e rural encontravam-se a margem da seguridade social.

Para González (2011, p.10), “o problema da informalidade não reside apenas em sua magnitude e sua lenta redução nos últimos anos, mas no próprio desenho e na administração da seguridade social”. Outra característica da informalidade destacada pela autora é a escolha do país, mediante a formalização parcial das unidades produtivas, devido à limitada capacidade de controle das autoridades reguladoras e dos altos custos de formalização das empresas e dos trabalhadores informais. A formalização parcial é o Registro Único de Contribuintes (RUC) das empresas, regulada pelo Ministério da Fazenda, enquanto que os registros dos trabalhadores formais e informais se dão atualmente pelo Ministério de Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS), desde o ano de 2014 e no Instituto de Previsão Social (IPS), este último responsável pelas aposentadorias e pensões, além do seguro saúde dos trabalhadores do setor privado no país (GONZÁLEZ, 2011, p. 10).

Nesta mesma linha de raciocínio, as distintas organizações internacionais como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Programa da OIT para a Formalização da Informalidade (FORLAC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) enfatizam que o principal problema do mercado de trabalho paraguaio não é a falta de empregos e sim a qualidade destes empregos, seguidos da renda, da proteção social e da falta de formalização em prol dos direitos básicos dos trabalhadores, em especial dos segmentos dos jovens, das mulheres e dos trabalhadores que residem na zona rural (PNUD / OIT, 2013, OIT-FORLAC, 2014).

Nesse ponto, percebe-se que o contexto laboral paraguaio se caracterizou historicamente sem uma política articulada de empregos. Entretanto, apesar das características mencionadas como o respeito à informalidade e à precariedade do panorama laboral, segundo o relatório publicado pelo Banco Mundial (BM), o mercado de trabalho nos últimos anos vem experimentando um crescimento econômico robusto, melhorando desta maneira a qualidade dos empregos em todos os setores, além de ter criado novos postos de trabalho (BM, 2017, p. 4).

Cabe evidenciar que houve um aumento de 2,3% nos empregos em termos reais, referente ao ano de 2016. Este aumento registrado deve-se ao contexto migratório dos trabalhadores que estavam empregados nos setores informais e menos produtivos que acabaram migrando para outras áreas mais produtivas e com maiores salários, de acordo com o diagnóstico apresentado sobre a situação laboral

no país (BM, 2017, p. 5). Pondera-se que, a despeito dos resultados positivos no mercado de trabalho, entre os anos de 2008 e 2015, o país criou 372.000 novos postos de trabalhos formais e 179.000 informais. Em termos percentuais, observa-se uma redução de 8% na informalidade laboral no Paraguai, que sai de 79% para 71% em um intervalo de sete anos, entre 2008 e 2015 (BM, 2017, p. 3).

Informa-se que os empregos formais no país são considerados àqueles que incluem os trabalhadores com registro em carteira que contribuem com alguma das caixas de seguro social, os empregadores com registro único de contribuinte (RUC) e os trabalhadores autônomos que possuem firma registrada. E os empregos informais são àqueles que englobam os pequenos agricultores, os trabalhadores rurais, os pescadores, os trabalhadores autônomos sem RUC, os trabalhadores familiares não remunerados, os empregadores e os assalariados que não contribuem com a seguridade social (previdência social).

Diante do exposto, percebe-se que os resultados positivos a partir do aumento dos empregos formais no país refletiram numa melhora da qualidade dos empregos e dos salários em termos reais, além de uma leve redução da pobreza extrema e das desigualdades sociais. A pobreza extrema apontou uma redução de 21% no ano de 2003 e 10% em 2015, enquanto que a pobreza moderada oscilou na sua redução no ano de 2015, isto é, apresentou uma variação num primeiro momento de 44%, seguido de 22%. Por outro lado, a taxa de pobreza na zona rural segue sendo maior que na zona urbana, embora ambas tenham apontado uma rápida melhora (BM, 2017, p. 3). Com relação aos salários formais houve um aumento de 3% ao ano, seguido de um aumento de 5% anual para os trabalhadores informais, desde o ano de 2008, (BM, 2017, p. 3).

A partir da breve contextualização sobre o quadro laboral no Paraguai ficou evidente que o país apresentou alguns avanços nesta área, todavia, observa-se também que os resultados alcançados ainda não possibilitam o acesso e a garantia plena dos direitos básicos, dentre eles, à seguridade social. Isso ocorre, especialmente, pelo fato do desenho da seguridade social contemplar somente os trabalhadores assalariados no país.

Uma grande parcela da população ainda não conta com nenhuma garantia trabalhista em função da informalidade laboral que é causada, segundo o Ex-Ministro da Fazenda do Paraguai, Dionísio Borda (2015), pelo descumprimento das

normas trabalhistas e pela debilidade institucional de empregos, aliado a fragilidade das políticas públicas de seguridade social no país (BORDA, 2015, p. 11).

Ainda de acordo com Borda (2015, p.11), as características acima apontadas “prejudicam a população, principalmente os jovens paraguaios que são os mais afetados no país”. Lembrando que a precariedade laboral é maior entre as mulheres, já que uma porcentagem de 9,2% se declara ocupadas, porém não recebem um salário mínimo e 7,2% estão desempregadas (SERAFINI, 2016).

As mulheres representam um grupo especial dentro das camadas mais pobres no país, caracterizadas pelas atividades não remuneradas, situação que se agrava ainda mais na zona rural (78,3%). Situação que também se evidencia pela falta de segurança no trabalho e pela própria cultura que obriga a migração forçada entre as jovens paraguaias para os centros urbanos e para outros países (Argentina, Espanha e os Estados Unidos), segundo um estudo apresentado pelo programa intitulado “Paraguai Debate 2.0”, no ano de 2016.

Em relação à questão das desigualdades entre homens e mulheres no país, embora o Estado tenha avançado nas últimas décadas, sobretudo na promoção do empoderamento das mulheres e da igualdade entre gêneros, ainda existem numerosos desafios envolvendo estas temáticas, principalmente nos setores econômicos. A esse respeito, os dados de população ocupada podem ser observados na tabela 2 e ajudam a compreender as desigualdades laborais entre gêneros no país.

**TABELA 2 - POPULAÇÃO OCUPADA DO PARAGUAI: CATEGORIA OCUPACIONAL, ÁREA DE RESIDÊNCIA E SEXO – EM VALORES PERCENTUAIS (2016).**

Categoria	Total			Zona Urbana			Zona Rural		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
Trabalhadores	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Públicos	11,6	9,7	14,2	14,4	12,5	16,6	7,0	5,6	9,4
Privado	37,8	46,4	26,0	44,4	53,75	33,2	27,1	36,1	11,6
Empregadores	5,2	7,0	2,6	6,5	8,8	3,7	3,0	4,4	0,6
Autônomos	31,6	32,0	30,9	24,2	22,3	26,3	43,6	45,7	40,1
Não remunerados	7,1	4,2	11,1	3,1	1,6	5,0	13,6	7,8	23,3
Domésticos	6,8	0,7	15,1	7,4	0,9	15,2	5,7	0,4	14,9

Fonte: Elaboração própria com base em Serafini, Eph (2016, PY).

Os dados da tabela 2 basearam-se no contexto dos setores econômicos que geram mais empregos no país, são eles: comércio com 25%, o setor de serviços que representa 24,9%, a agricultura (19,2%) e a indústria (12,5%), referente ao ano de 2016. A partir dos números evidenciados por sexo e área de residência revelam-se diferenças significativas para a área urbana, onde o comércio concentra aproximadamente um terço da mão de obra entre homens e mulheres, seguido de 18,8% de serviços comunitários e 17,0% na indústria (SERAFINI, 2016).

Para as mulheres, o comércio é o principal setor empregador, representando 26,5% deles e 24,9% se dá no setor de serviços, 19,2% na agricultura e 12,5% na indústria, este último setor não apresenta muitas diferenças entre os homens e as mulheres. Nas áreas rurais, a agricultura é o principal empregador para ambos os sexos. Porém, conforme destacado por Serafini (2016), mais da metade da população paraguaia ocupada no setor rural não desempenha nenhum tipo de trabalho rural e/ou agropecuário, ou seja, são trabalhadores familiares não remunerados.

Ainda de acordo com Serafini (2016), 11,1% das mulheres fazem parte do grupo dos trabalhadores não remunerados (trabalho familiar), enquanto que a porcentagem dos homens é de 4,2% (SERAFINI, 2016, PY). Com relação à informalidade entre gêneros, as taxas de sub ocupações atingem cerca de 8,9% das mulheres e 4,5 % dos homens, ou seja, quase 20% das mulheres estão

subempregadas e/ou desempregadas, enquanto que a taxa masculina é de 9%, demonstrando a desigualdades entre os gêneros.

As desigualdades de empregos entre gêneros não é uma premissa somente do mercado laboral paraguaio. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), não existe na atualidade nenhuma sociedade que disponha das mesmas oportunidades para as mulheres e para os homens (PNUD, 2002). E no Paraguai, como nas demais sociedades, as desigualdades entre gêneros são percebidas em todos os setores: políticos, sociais e econômicos, este último representado pela discrepância dos salários entre homens e mulheres. Para os fins desta pesquisa toma-se como base para análise o setor econômico, conforme os indicadores de renda apresentado na tabela 3.

TABELA 3 - INDICADORES DE RENDA (SALÁRIOS) POR ÁREA DE RESIDÊNCIA E SEXO (2016)

<b>Nível Socioeconômico</b>	<b>Total</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>
Indivíduos Sem Renda Própria (%)	21,9	11,7	<b>32,0</b>
Salário (Renda Laboral) em <b>Guaranis</b>	<b>G\$2.229.916</b>	<b>G\$2.462.508</b>	<b>G\$1.862.641</b>
<b>Zona Urbana</b>			
Indivíduos Sem Renda Própria (%)	20,4	11,2	<b>28,6</b>
Salário (Renda Laboral) em <b>Guaranis</b>	G\$2.568.554	G\$ 2.863.151	G\$2.162.165
<b>Zona Rural</b>			
Indivíduos Sem Renda Própria (%)	24,2	12,3	<b>37,3</b>
Salário (Renda Laboral) em <b>Guaranis</b>	<b>G\$1.572.075</b>	G\$1.794.487	G\$1.109.229

FONTE: Elaboração própria, com base em Serafini (2016, PY).

Ressalta-se, uma vez mais que, embora o Estado Paraguai tenha implementado algumas medidas para diminuir a vulnerabilidade socioeconômica das mulheres, como o incentivo na área educacional e a capacitação laboral, entretanto a tabela 3 demonstra que o país ainda não conseguiu reverter as desigualdades entre gêneros, principalmente na equiparação econômica entre ambos os sexos.

Com relação às disparidades salariais, Méndez (2016) aponta que as mesmas devem-se a descontinuidade laboral da mão de obra feminina. Na ótica da autora, as mulheres paraguaias apresentam uma maior tendência para realizar

trabalhos flexíveis, informais e, muitas vezes, preferem trabalhar durante meio período, em função de outros afazeres, como cuidar da família por exemplo. Isso pode explicar as diferenças de salários entre os homens e as mulheres no país. A autora ainda acrescenta que as brechas salariais devem ser associadas também ao contexto da informalidade (MÉNDEZ, 2016). Ao reconhecer o cenário acima apresentado como sendo os principais causadores dos problemas e desafios que o país necessita enfrentar futuramente, Bulmer (2017) sustenta que outros elementos devem ser considerados para um melhor entendimento sobre a atual conjuntura laboral analisada, dentre eles, os fatores demográficos, o nível educacional e a informalidade (BULMER, *et al*, 2017, p.11), que serão descritos respectivamente a seguir.

A respeito do contexto demográfico, Bulmer *et. al* (2017) afirmam que a mudança da estrutura etária da população é decorrente de dois fatores demográficos que convergem entre si, a saber: a diminuição das taxas de fertilidade e o aumento da expectativa de vida no Paraguai nas últimas décadas. Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a expectativa de vida dos paraguaios ao nascer era de 73,04 anos no ano de 2015, 75,25 anos de vida para as mulheres e 70,94 para os homens (OMS, 2015).

No entendimento de Bulmer (2017), o resultado dessa mudança demográfica representou um aumento de 63% da proporção da população em idade ativa para trabalhar no ano de 2002, seguido de 69% em 2015, com projeções futuras de um crescimento de 73% no ano de 2025 (BULMER, *et. al*, 2017, p. 11). Cabe enfatizar que a categorização etária que entende o conjunto de todos os indivíduos aptos para trabalhar no Paraguai é compreendida entre 10 e 65 anos de idade.

O ponto de vista defendido por Bulmer (2017), apesar de partir de afirmações sobre os avanços e melhorias no mercado de trabalho no país, é que a distribuição geográfica do crescimento do emprego tem sido desigual entre as áreas urbanas e rural. Esta afirmação por parte da autora deve-se a criação de sessenta e nove mil postos de trabalhos na zona urbana entre os anos de 2001 a 2015, isto é, três vezes mais que na zona rural, onde concentra-se as maiores taxas de desigualdades e de informalidade (BULMER, *et al*, 2017, p. 25).

No que concerne ao cenário educacional, a universalização da educação é um dos muitos desafios que o país precisa assegurar para uma maior igualdade de oportunidades para a população de maneira em geral, já que este fator incide

diretamente nas condições de vida dos indivíduos. A distribuição territorial da população paraguaia demonstra que os trabalhadores formais e com maiores níveis educacionais, como nos demais países, recebem melhores salários em função da qualificação, contudo averiguou-se que existem outros fatores no contexto educacional que implicam no âmbito laboral.

Um dos exemplos evidenciados é que as empresas optam por contratar trabalhadores com nível superior, embora estes não tenham nenhuma experiência profissional, em vez de contratarem funcionários que apresentam qualificação e experiência profissional (informal). Os empregadores não levam em consideração que a experiência informal é resultante da falta de oportunidades no mercado de trabalho paraguaio, dificultando dessa maneira, a formalidade no país, principalmente das micro, pequena e médias empresas, denominadas em espanhol como *PYMES*.

Outro contrassenso apurado por esta análise refere-se aos impedimentos regulatórios das empresas formais, por exemplo, os fatores estruturais que dificultam a contratação de trabalhadores rurais, mesmo que estes apresentem um alto nível de educação. Desta maneira, denota-se que o contexto burocrático apresentado pelas empresas e pelo mercado de trabalho paraguaio contribui para os altos índices de informalidade registrados nos últimos quinze anos e, conseqüentemente, com o déficit previdenciário, em função da falta de uma política nacional voltado as pymes no país que acaba por impactar nos direitos previdenciários.

À precariedade laboral e à informalidade são os principais problemas no âmbito da proteção social, motivo para o atual debate em construção sobre a necessidade de repensar um novo desenho de seguridade social que englobe os trabalhadores formais e informais no país.

Com relação à taxa de informalidade no Paraguai, segundo uma pesquisa publicada recentemente pelo Observatório do Sistema Nacional de Formação e Capacitação Laboral (SINAFOCAL), o país registrou no ano de 2017 que aproximadamente 64% da população não contava com nenhuma garantia trabalhista, em função dos empregos informais – que é uma prática constante desde meados dos anos de 1980.

Na abordagem do economista paraguaio Fernando Masi (2002), do Centro de Análise e Difusão do Paraguai (CADEP), a informalidade no país é o resultado do processo de recessão e estagnação econômica vivenciado na década de 1990 que,



por um lado, suprimiu a mão de obra do setor formal privado e, por outro, não foi capaz de absorver a oferta crescente da mão de obra não qualificada, desde então (MASI, 2002, p. 23). Na avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a informalidade da maneira como se apresenta é preocupante, pelo fato desta impactar diretamente na seguridade social e na qualidade dos empregos no país (PNUD, 2013, p. 3).

Até o presente momento, somente 44% da população economicamente ativa (PEA) está coberta pela previdência social no país, dado o índice elevado da informalidade, onde a mulher paraguaia representa maioria na PEA. Desse total, 53,3% dos benefícios (aposentadorias e pensões) foram para as mulheres e 38,6% para os homens, segundo o Observatório Laboral. De acordo com o Observatório, esse índice previdenciário é resultado do desempenho laboral das mulheres no setor terciário que compreende as instituições públicas, educativas e as sanitárias, além do nível educacional das mulheres, devido o investimento em capital humano em prol da educação das mulheres e meninas nos últimos anos no país, desde a reforma educacional no ano de 1992 (2015, p. 39).

Dada as características da estrutura econômica e laboral do país, pelos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2016), constatou-se que a taxa de participação laboral da população empregada em relação à população total em idade ativa foi de 62,6%, no ano de 2016. Houve uma queda na participação das mulheres no mercado de trabalho que foi de 50,8%, enquanto os homens apresentaram uma participação de 74,5%, também para o ano de 2016 (DGEEYC, 2016, p. 3).

Os dados divulgados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2016) demonstraram que a taxa de desocupação (desemprego) atingiu 6,0% da população, que corresponde a 202.874 paraguaios que se encontravam desempregados no ano de 2016. Seguido de 213.016 pessoas (6,3%) em situação de subemprego, e mais da metade (59,4%) de ocupações nas pequenas e médias empresas (*PYMES*), no país. É importante enfatizar que as micro, pequenas e médias empresas (*PYMES*) são consideradas o motor da economia no país. De acordo com Delvalle (2017), as *PYMES* representam 93% das unidades produtivas, gerando 61% do emprego nacional, além de contribuir com 8,7% dos bens e serviços no país. O país contabiliza 224.242 mil *PYMES*, (DELVALLE, 2017). Acrescenta-se que nem todas as *PYMES* estão regularizadas, embora o governo

venha implementando medidas desde o ano de 2011 para a regularização dos pequenos e médios empreendedores no país que são a grande maioria.

Com relação aos demais trabalhadores, de acordo com a pesquisa, 44,6% da população ocupada eram de trabalhadores por conta própria. No âmbito deste grupo de trabalhadores, 31,1% representavam os trabalhadores familiares não remunerados e 5,0% de empregadores e/ou patrão. Já os demais percentuais registrados são constituídos pelos trabalhadores privados (38,7%), trabalhadores públicos (9,9%) e trabalhadores domésticos (6,8%) no país. Destes trabalhadores formais e autônomos que foram entrevistados, 41,7% declararam na época contribuir com algumas das caixas de seguro social, todavia, a pesquisa não especificou quais eram as Caixas de Seguro. Dentre os contribuintes que declararam, 52,9% eram mulheres e 36,5% homens (DGEEYC, 2016, p. 3).

A partir dos dados apresentados pela Pesquisa acima, observa-se uma disparidade econômica e social no país. Os bons resultados macroeconômicos apresentados pelo Paraguai no ano de 2016 não alcançaram todos os setores, principalmente o mercado de trabalho, onde registrou um aumento de 6,9% no terceiro trimestre de 2016 (DGEEYC).

O crescimento econômico paraguaio não parece estar garantindo melhores empregos, ainda que ajustável de acordo com a renda e as necessidades da população, principalmente para as pequenas empresas que correspondem a 69,4% do comércio, seguido de 20,6% de serviços, de acordo com a pesquisa Nacional Permanente de Emprego (DGEEYC, 2016).

Isto significa que apesar do país reduzir levemente a pobreza extrema e os empregos precários no ano indicado, isso não elevou a renda, a qualidade e a equidade de vida da população, principalmente dos mais pobres. Porém, este contexto contraditório apresentado pode ser explicado a partir das análises do Ex-Ministro da Fazenda do Paraguai, Dionísio Borda (2016), e da economista paraguaia, Veronica Serafini do Centro de Difusão e Análise Paraguaio (CADEP, 2017).

No caso do Ex-ministro, Borda (2017) destaca que

a matriz produtiva dominante do Paraguai não possui capacidade suficiente para gerar novos postos de trabalho. Pelo contrário expulsa a força laboral da mão de obra do campo, excedente laboral com escassa possibilidade de inserção em setores econômicos diferentes da agricultura. Outro problema é a debilidade das políticas públicas para a agricultura familiar e para as

empresas agrícolas. Essa falência se manifesta também na falta de respostas efetivas para o país enfrentar o desemprego e os subempregos nos centros urbanos e para melhorar as condições de vida da população que vive nos bairros carentes. Então, a falta de horizonte para os pobres os converte em presa fácil para as drogas, delinquência e o desânimo (BORDA, 2016, p. 10).

Em referência a falta de empregos com qualidade, Serafini (2017) argumenta que isso ocorre devido à estrutura produtiva do país que não é capaz de gerar empregos em quantidade e tampouco com qualidade, agregado aos fatores climáticos e aos baixos investimentos na agricultura (SERAFINI, 2017, p. 9). Diante de ambas as explicações assevera-se que o país precisa fortalecer as políticas públicas dirigidas aos setores econômicos onde se encontram uma grande parte dos trabalhadores, que é o setor *secundário* e o *setor terciário*, conforme a indicação nos dados das tabelas 4 e 5 abaixo. Os dados apresentados tomaram como base, os indicadores de emprego da Pesquisa Permanente de Emprego (EPH), do último Boletim Trimestral do ano de 2017, para um melhor entendimento da avaliação.

TABELA 4 - POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO SETOR ECONÔMICO - TERCEIRO TRIMESTRE - 2017.

SETOR ECONÔMICO	3º trimestre (2017)	
	Ano (2016)	Ano (2017)
<b>Total (\$ Gr)</b>	1.113.950	1.126.552
<b>Setor Primário (%):</b>	0,9	0,7
Agricultura, Agropecuária, Caça e Pesca	0,9	0,7
<b>Setor Secundário (%):</b>	21,1	19,2
Indústrias Manufatureiras	14,1	11,9
Construção Civil	7,0	7,4
<b>Setor Terciário (%):</b>	78,0	80,0
Comércio (Restaurantes e Hotéis)	29,5	28,0
Serviços Comuns, Sociais e Pessoais	32,3	36,4
Outros	16,1	15,5

TABELA 5 - POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO CATEGORIA OCUPACIONAL - TERCEIRO TRIMESTRE - 2017.

Categoria Ocupacional	3º trimestre (2017)	
	Ano (2016)	Ano (2017)
<b>Total (\$ Gr)</b>	1.113.950	1.126.552
Trabalhadores Formais (Assalariados)	63,1	61,5
Funcionários Públicos	15,3	16,2
Funcionários Privados	47,8	45,3
Trabalhadores Autônomos	30,8	29,3
Empregadores	7,2	6,9
Trabalhadores Por Conta Própria	22,5	20,4
Trabalhador Não Remunerado	1,2	2,1
Empregados Domésticos (motoristas particulares, domésticas, jardineiros, caseiro, porteiro, etc)	6,1	9,2

FONTE: Elaboração própria, com base em dados do DGEEC: ECE (2016) e ECE (2017).

A questão laboral paraguaia ganhou alguns contornos novos, apresentando alterações relevantes nos últimos anos, com relação aos empregos, a participação feminina no mercado de trabalho, embora as mulheres e os jovens ainda sejam os mais afetados. De acordo com as estatísticas sociais, o desemprego para os jovens entre 15 e 24 anos é ainda mais desolador do que para o resto da população, sendo maior para àqueles que vivem na zona rural (SINAFOCAL, 2017). Para essa faixa etária, a inserção no mercado de trabalho é mais difícil do que para o restante da população adulta, sendo o principal problema a falta de acesso a postos de trabalhos com qualidade no país.

Na análise de Borda et. al. (2015), a taxa de desemprego dos jovens (homens e mulheres), no período que compreendeu o ano de 2002 a 2012 foi três vezes maior que a taxa dos adultos nas áreas urbanas e rurais (Borda, et. al, 2015, p. 10). Na distribuição setorial notou-se uma redução do setor primário, com uma elevação do setor terciário. Um fato bastante ressaltado na dinâmica econômica paraguaia ainda é a informalidade e a pobreza extrema, embora a economia tenha sido menos volátil nas últimas décadas, o Paraguai segue sendo caracterizado como um dos países menos desenvolvidos na região, ainda que tenha implementado um conjunto de políticas públicas em prol das desigualdades sociais nos doze últimos anos, mediante o aumento dos investimentos sociais por parte do governo (SERAFINI, 2017, p.7).

Os investimentos sociais realizados devem-se aos esforços das principais instituições que compõem o orçamento da Administração Central do país que são: o Poder Legislativo, Executivo, Judiciário, Controladoria Geral da República, Defensoria do Povo e Comissão Nacional de Prevenção das Violações de Direitos Humanos. Os esforços destas instituições em cifras monetárias significaram um aumento real no ano de 2003 de G\$. 467,614 para G\$.1.142.242 no ano de 2014, segundo à análise de Serafini (2017, p. 13).

Esses avanços sociais supra referidos ficam evidentes no período de 2003 a 2016, como indica a tabela 6, abaixo.

TABELA 6 - PERCENTUAL REAL DOS INVESTIMENTOS SOCIAIS NO PAÍS NOS ANOS DE 2003/2015.

Anos	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inv.													
Social (%)	36,4	38,1	40,6	46,1	49,4	51,6	50,9	50,1	53,0	45,8	56,2	52,6	53,7
PIB	6,3	6,4	6,9	8,1	8,1	7,7	9,8	8,7	9,9	11,7	11,2	11,2	12,1
Por Pessoa (G\$)	467.614	483.628	529.653	633.472	659.632	650.156	788.070	775.720	899.795	1.036.838	1.116.971	1.142.242	1.257.233

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Serafini (2017).

A partir da tabela acima, denota-se que o Estado paraguaio vem investindo nos últimos anos em prol do fortalecimento das políticas públicas de proteção social no país com o objetivo de sanar as desigualdades sociais, principalmente das camadas mais vulneráveis, mediante o aumento gradativo dos investimentos sociais no país. O gasto social público é entendido aqui como àqueles gastos desempenhados pelo governo, por intermédio da alocação e execução de recursos nos setores da educação, da saúde, da promoção e ação social, seguridade social, trabalho e habitação. Enquanto que o gasto social prioritário é considerado parte do investimento social, porém orientado para as necessidades básicas da população como a segurança alimentar, acesso à água potável e saneamento básico, bem como acesso a educação inicial e escolar básica, de acordo com o Ministério da Fazenda do Paraguai (2004, p.34).

Após os dados demonstrados na tabela acima apresentam-se os valores reais correspondentes nos últimos anos, nos distintos setores que compõem os gastos sociais públicos no país como a seguridade social, a promoção e ação social, a saúde, a

educação e cultura, relações trabalhistas, ciência e tecnologia e difusão e os serviços comunitários e a habitação, conforme indicação da tabela 7.

TABELA 7 - INVESTIMENTO SOCIAL DE ACORDO COM OS SETORES NO PAÍS – 2003 -2015 (%).

SETORES	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
TOTAL		5,4	11,6	21,8	6,0	0,3	23,4	0,1	18,0	17,2	12,5	3,9	11,8
Saúde	233,7	2,9	46,8	22,4	9,5	-8,1	51,5	7,8	16,5	22,7	-2,8	15,4	7,9
Promoção e Ação social	425,9	-9,1	-94,1	611,5	18,7	-8,9	98,7	-11,3	52,2	12,5	24,0	-1,1	20,3
Seguridade Social	84,0	-	-	1,0	-4,6	-0,9	5,6	-3,2	5,9	19,5	24,5	8,0	14,8
Educação Cultura	90,7	22,3	5,2	10,9	3,6	8,1	12,2	2,3	11,3	14,3	4,5	-0,4	10,5
Ciência, Tecnologia	168,1	-	485,1	-24,3	67,2	-13,9	105,2	83,8	94,6	52,5	-31,1	45,4	16,6
Difusão Relações Trabalhistas	8.236,1	20,2	-9,3	5,2	0,6	16,0	-10,5	38,5	55,1	24,9	0,4	-89,7	6.944,0
Habitação Serviços comunitários	2.239,2	-	-	-	-	177,21	-21,1	-4,9	34,5	26,7	14,4	-20,9	-

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados de Serafini (2017).

Pelos dados verificados na tabela 7, observa-se que os investimentos sociais apresentam oscilações significativas no país, ao longo dos anos de 2003 a 2015, de acordo com os setores destacados. Para os fins desta análise, os setores que interessam são a seguridade social, a saúde, a promoção e ação social e as relações trabalhistas. Analisando-se os dados entre 2003 e 2015, constata-se que, em grande parte do período, o investimento social apresentou importantes variações nas áreas analisadas, isto é, acompanhando o comportamento da economia no país, de acordo com dados do Ministério da Fazenda, referentes aos anos indicados.

Dentre os setores apresentados, cabe menção para os investimentos sociais realizados entre os anos de 2003 e 2015, cujos setores com maiores investimentos foram as relações trabalhistas, seguido da promoção e ação social e da Ciência e Tecnologia. De acordo com a análise de Serafini (2017), alguns setores demandaram mais recursos orçamentários que outros, dentre estes, o setor da saúde, da promoção e ação social, da seguridade social, da educação e cultura, que

totalizaram 98,4% dos investimentos sociais em termos reais. Isto é, alguns investimentos sociais oscilaram principalmente nos setores da educação e cultura e da seguridade social, enquanto que os investimentos da saúde e da promoção e ação social aumentaram (SERAFINI, 2017, p. 16).

Entre os anos de 2014 e 2015 constatou-se uma recuperação nos investimentos sociais na área da promoção e ação social, 20% foi destinado à seguridade social e para à saúde, e 35,8% para educação e a cultura. Com relação aos valores totais dos investimentos sociais nos últimos doze anos, fica claro que a saúde foi o setor que mais demandou recursos, com crescimento em torno de 425,9%. A ciência, tecnologia e difusão e o setor de empregos apresentaram aumentos substanciais, porém estes setores representam menos de 1% dos investimentos totais. Os investimentos na educação e cultura e na seguridade social representaram um aumento de 168,1% e 90,7%, nas áreas respectivas (SERAFINI, 2017, p. 17).

Em resumo e com base nas tabelas indicadas verificou-se que nos últimos anos, o país apresentou um crescimento econômico importante, uma leve redução na pobreza extrema, além de um aumento significativo nos gastos sociais por pessoa e nas áreas identificadas a partir das tabelas como os setores da ciência, tecnologia e difusão, seguido da área trabalhista, esta última com um valor bastante expressivo, em função do compromisso do governo em combater as desigualdades sociais neste setor.

Averiguou-se também que, apesar da melhora na economia e dos investimentos sociais, o país ainda demonstra inúmeras disparidades nos investimentos que refletem na problemática social que requerem políticas públicas específicas, em função das assimetrias como a oferta de serviços básicos e infraestrutura social, principalmente para os indivíduos que vivem em situação de extrema pobreza na região, segundo o Atlas de Políticas Públicas do Paraguay (2013, p.3).

Com relação ao contexto da pobreza, de acordo com uma pesquisa denominada “Raio-X da Pobreza no Paraguai”, atualmente cerca de 28,9% da população nacional vive em extrema pobreza no país (CARÁMBULA, 2017, p. 2). Nos últimos dois anos, o país registrou um aumento de 26,6% da pobreza no ano de 2015 e de 28,9% no ano de 2016, sendo maior na zona rural que registrou em 2015, 37,7% e 39,7% em 2016. Isto significa que quatro em cada dez paraguaios que

residem na área rural não têm recursos para comprar mensalmente uma cesta básica (*canasta básica*) de alimentos e de outras necessidades básicas. A cesta básica varia atualmente em torno de U\$\$ 200 a U\$\$ 300. Dentre os segmentos mais afetados pela pobreza extrema, segundo a pesquisa encontram-se os jovens e os adolescentes.

No ano de 2016, a pobreza infantil entre os adolescentes com menos de 15 anos de idade foi de 40,2% e dos adolescentes entre 15 e 19 anos foi de 29,7%. Com relação à pobreza entre homens e mulheres, os índices registrados não apresentaram diferenças significativas, 29% (mulheres) e 28% (homens), porém, foi evidenciado nesta pesquisa que os jovens e as mulheres estão entre os grupos sociais mais afetados, principalmente quando o provedor da família é a mulher. Neste caso, as famílias paraguaias, cujos chefes de família são mulheres, registrou um índice de 26,5%, enquanto que nos lares providos por homens apresentaram um índice de 22,3% (CARÁMBULA, 2017, p.2).

No âmbito laboral, como já imaginado, o setor que mais sofre com a pobreza no país são os trabalhadores por conta própria, 32,2%. Outro setor é dos empregados domésticos, cuja porcentagem foi de 27,1%. A pesquisa também apontou que o nível de pobreza no setor privado foi de 14,6%, enquanto que o setor público apresentou somente 2,3%. Em termos gerais, a quantidade de pobres de acordo com a ocupação laboral no ano de 2017 registrou um percentual de pobreza de 45% dos trabalhadores por conta própria e 26,5% do setor privado.

Conforme já demonstrado, a pobreza extrema está localizada na zona rural do país. Neste sentido, o setor mais vulnerável detectado foi a atividade agrícola e a agropecuária, registrando um índice de 48% de pobreza (CARÁMBULA, 2017, p.3).

No que tange à educação, fez-se um recorte aqui, desta vinculada à pobreza, por ter sido acima analisada no qual demonstrou-se que os trabalhadores mais qualificados no país têm uma maior inserção laboral no mercado de trabalho, o que ocorre na maioria dos países em desenvolvimento.

Apontou-se, também, uma melhora do nível educacional da população paraguaia nas últimas décadas, lembrando que uma das reformas mais importantes desenvolvidas no país após o período ditatorial foi a Reforma Educacional implementada a partir do ano de 1991. Porém, precisa aclarar-se que a implementação da Reforma na área da educação, bem como melhores salários entre os trabalhadores mais qualificados não significam que estes tenham acesso



aos serviços básicos no país, devido à fragilidade das políticas de proteção social.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), “o país avançou na geração de informação nesta área, contudo ainda necessita avançar mais, devido a debilidade das informações apresentadas que são descontínuas e dispersas, ou seja, necessita ultrapassar este desafio” (ONU/MULHERES,2015, p.11).

Cabe destacar que o observado a partir da avaliação trazida e da contextualização dos principais aspectos econômicos e do mercado laboral foi que a pobreza no país vai além da falta de uma cesta básica de alimentos, traduzindo-se em falta de capacitação laboral, de oportunidades, de empregos com qualidade, baixos salários, falta de acesso à saúde, à previdência social e à assistência social, em função da debilidade das políticas econômicas públicas regulamentadas no país, embora as tabelas acima tenham demonstrado que o país vem fortalecendo-se e investindo na promoção e na ação social.

Todavia, apesar da análise dos contextos avaliados, fica clara a fragilidade das políticas econômicas públicas percebida na própria estrutura da sociedade paraguaia, devido ao sistema burocrático laboral e pouco estimulante no país. Apesar dos avanços detectados nos vários segmentos explicitados, isto é, são inegáveis as desigualdades sociais e as dificuldades enfrentadas entre as camadas mais pobres. A principal delas talvez seja a desigualdade de acesso para a maioria da população que não conta com nenhum tipo de mecanismo de proteção trabalhista, devido à conjuntura laboral dado à sua informalidade que sugere ser algo institucionalizado no dia a dia, além da falta do cumprimento das normas trabalhistas que acaba por consolidar e alicerçar a informalidade no país.

Muito embora a contextualização do mercado de trabalho paraguaio, realizada até agora, indique para avanços significativos e para uma redução das desigualdades sociais, assevera-se que o país ainda apresenta importantes desafios relacionados ao bem-estar social da população em geral. Isto significa que nem todos os trabalhadores foram beneficiados com os avanços trabalhistas, principalmente os mais jovens e as mulheres, seguido dos cidadãos com menor formação e àqueles que não dominam a língua espanhola, ou seja, que falam somente o idioma guarani. Estes últimos acabam sendo os mais prejudicados pela informalidade e pelos subempregos, apesar dos esforços empreendidos pelo governo nos últimos anos.

Neste último caso, cabe menção para alguns programas públicos que vem sendo implementados desde o ano de 2005, focalizados na pobreza extrema, a exemplo do *Tekoporã* (viver bem), em 2006, que aprovou a Estratégia Nacional de Redução da Pobreza, mediante a transferência de renda condicionada (TRC).

Outra estratégia implementada foi o compromisso assumido no âmbito internacional, mediante a ratificação das metas estabelecidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), no ano de 2015. O país ratificou alguns compromissos internacionais, comprometendo-se a aprofundar e estruturar seus programas e políticas de proteção social, particularmente, as políticas públicas não contributivas, a exemplo do financiamento para o desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com metas estabelecidas até o ano de 2030.

Dos dezessete ODS, o país necessita cumprir pelo menos cinco metas explícitas relacionadas à cobertura universal da política de proteção social. Dentre os objetivos firmados, para os fins desta pesquisa interessa-nos os cinco objetivos que fazem referências à proteção social:

**a) Objetivo nº 1:** Acabar com a pobreza mundial em todas as suas formas; **nº 1.3** Colocar em prática em nível nacional, sistemas e medidas apropriadas de proteção social para todos, incluindo níveis mínimos, com o objetivo de lograr uma ampla cobertura das camadas mais vulneráveis; **nº 1.5** Reduzir a exposição e a vulnerabilidade social das pessoas que se encontram em situação de extrema pobreza, bem como os fenômenos extremos relacionados com o clima, desastres econômicos, sociais, ambientais e outras crises até o ano de 2030; **b) Objetivo nº 3:** Garantir uma vida saudável e promover o bem-estar para todos e em todas as idades; **nº 3.8** Proteger contra os riscos financeiros, acesso a serviços de saúde essenciais com qualidade, acesso a medicamentos e vacinas; **c) Objetivo nº 5:** Alcançar a igualdade entre os gêneros e empoderar todas as mulheres e meninas; **nº 5.4** Reconhecer e valorar os cuidados não remunerados mediante a prestação de serviços públicos, a provisão de infraestrutura e a formulação de políticas públicas de proteção social, mediante a promoção de responsabilidade compartilhada entre as famílias, segundo o procedimento de cada país; **d) Objetivo nº 8:** Promover o crescimento econômico sustentável e inclusivo, além de promover o trabalho decente para todos; **nº. 8.7** Adotar medidas imediatas e eficazes para erradicar todo tipo de trabalho forçado, por fim às formas modernas de escravidão e no tráfico de pessoas, proibir e eliminar o trabalho infantil em todas as suas formas; **nº. 8.8**

Proteger os direitos trabalhistas e promover o trabalho seguro para todos os trabalhadores (as), incluindo os trabalhadores migrantes, especialmente as mulheres; **e) Objetivo nº 10:** Reduzir as desigualdades em, e entre os países; **Ob. Nº 10.4)** Adotar políticas, em especial fiscais, salariais e de proteção social alcançando progressivamente uma maior igualdade (ODS, PNUD,2016).

Em geral, demonstrou-se que o crescimento da economia, a leve expansão do mercado de trabalho e o aumento dos salários não contribuíram para ampliação da cobertura da seguridade social, em função da informalidade e da precariedade laboral. O diagnóstico apresentado nos possibilita estabelecer algumas conclusões preliminares a respeito da conjuntura avaliada a partir da contextualização supracitada.

A avaliação do panorama econômico e laboral destacam limitações na expansão da seguridade social, devido a debilidade das políticas macroeconômicas, de emprego e da renda que operam no contexto nacional paraguaio.

Adicionalmente, aponta-se que a questão do emprego e da renda no Paraguai estão altamente subordinados ao contexto informal, especialmente àqueles vinculados as microempresas, impactando no direito previdenciário dos trabalhadores, embora o país tenha registrado um aumento de 34,1%, no ano de 2007 e de 39% em 2015, de contribuintes, principalmente no IPS (FORLAC, 2014, p. 8).

Em síntese, conclui-se que a debilidade das políticas públicas macroeconômicas e laborais decorrem da polaridade nesta matéria, em função dos seguintes fatores: **a)** falta de políticas públicas que propiciem e possibilitem a proteção social dos trabalhadores, em especial do trabalhadores sem registro em carteira, igualmente dos trabalhadores formais quando perdem o emprego, a exemplo do seguro-desemprego; **b)** falta de uma política pública nacional previdenciária para os idosos com mais de sessenta e cinco anos de idade, além de legislações em prol dos direitos previdenciários para a população rural; **c)** ausência de políticas públicas laborais com foco na inclusão social dos jovens, principalmente dos jovens que residem na zona rural; **d)** falta de políticas econômicas para os pequenos agricultores rurais e para os indígenas; **f)** falta de instrumentos legais e/ou diretrizes para à promoção do primeiro emprego; e **g)** falta de políticas públicas de formação e capacitação profissional para os trabalhadores informais no país.

É notório que o quadro analisado apresenta sérios problemas, necessitando de mudanças nesta área para combater e/ou minimizar os impactos decorrentes da informalidade, a curto prazo, e quiçá uma ampla reforma trabalhista no médio longo prazo focada no bem-estar da população em geral, já que o país apresenta brechas na legislação trabalhista que legitimam e alicerçam o setor da informalidade, conforme evidenciado nesta avaliação.

Os desafios trazidos pelas políticas macroeconômicas e laborais consistem na debilidade institucional dos órgãos responsáveis pela temática, tal como na falta de articulação entre às políticas públicas de seguridade social que também apresentam diversas dificuldades, dado a incapacidade destas últimas em ofertar soluções viáveis e efetivas para o problema público retratado, que é a baixa cobertura do seguro social considerada uma das mais incipientes entre os Países-Membros do Mercosul.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo avaliou-se o contexto macroeconômico e laboral paraguaio, igualmente o impacto deste setor nas aposentadorias e nas pensões que englobam somente os trabalhadores com vínculo formal no país. Do ponto de vista econômico, registrou-se taxa anual de crescimento de 6%, no ano de 2015.

Por outro lado, embora a economia tenha aumentado, o país ainda apresenta altos índices de desigualdade social, em função da distribuição desigual de renda, conforme descrito anteriormente. Atualmente, cerca de um milhão novecentos mil paraguaios são considerados pobres, ou seja, 28,86% da população total no país.

No que se refere ao mercado de trabalho, o país caracteriza-se como desigual e excludente, dado as ineficiências da legislação trabalhista em vigor. Desses problemas apontados, a informalidade e a precariedade laboral são, provavelmente, os mais cruciais, uma vez que estes desafios impactam diretamente na previdência social, já que uma grande parcela da população permanece sem qualquer tipo de proteção social no país.

Neste sentido, conclui-se que o novo governo (2018 – 2023), deve repensar e/ou reformular a política nacional de trabalho, emprego e renda em vigor, tendo em vista o atual estágio de seu desenvolvimento.

#### **4 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL DO PARAGUAI**

Este capítulo tem por objetivo apresentar uma avaliação macro do atual desenho da seguridade social no âmbito paraguaio. O capítulo está dividido em três seções, além desta breve apresentação e as considerações parciais. A primeira seção traz em linhas gerais, o panorama sobre os principais problemas e desafios da seguridade social no país, em função da heterogeneidade das distintas entidades previdenciárias. Enquanto a segunda seção apresenta o contexto da saúde, assim como ressalta alguns de seus atuais desafios, a exemplo das elevadas taxas de mortalidade infantil e materna no país. Já a terceira seção aborda o panorama das pensões sociais (não-contributivos), ou seja, os programas sociais.

O atual desenho da seguridade social no país é considerado um mosaico jurídico, em função do contexto normativo que compreende distintas leis e decretos, desde o ano de 1943, além da fragmentação e da segmentação das instituições responsáveis pela área analisada que apresentam pouca colaboração entre suas atuações, em função da gestão limitada na planificação e execução administrativas entre as entidades gestoras.

Os conceitos inerentes à fragmentação e à segmentação acima mencionados se referem ao modelo de seguridade social praticado no país. Define-se aqui, como “o conjunto das entidades e suas prestações (benefícios) que constituem um sistema de seguridade social com uma escassa coordenação entre as instituições e seus principais atores”, segundo Caballero e Mereles (2007, p. 1).

Ainda com relação aos termos apresentados, à fragmentação e à segmentação, ressalta-se que o sistema de seguridade social paraguaio é marcado por heterogeneidades que persistem ao longo de décadas. Casalí e Velásquez (2016), ao investigarem as disparidades da proteção social no país no ano de 2016, concluíram que os principais problemas e desafios estão relacionados à fragmentação e à segmentação das caixas de seguro social (CASALÍ; VELÁSQUEZ, 2016, p.1).

No Paraguai, o direito à seguridade social está previsto na Constituição Nacional de 1992, em seus artigos 1º e 95º, visando a universalidade e a integralidade para todos os trabalhadores e seus dependentes, todavia o país

ainda não prevê este direito humano para todos, em função das inúmeras debilidades encontradas.

Em síntese, o Paraguai enfrenta o desafio de redesenhar o atual sistema de seguridade social, em função da heterogeneidade das normativas previdenciárias avaliadas a seguir. Dentro desse modelo de seguridade social existem várias políticas, a exemplo das políticas distintas relacionadas aos valores das aposentadorias ao final da vida laboral.

Segundo, Pedro Halley, “o Paraguai tem aposentados de primeiro, segundo e terceiro grau” (HALLEY, 2017). Nesta interpretação, denota-se que até o presente momento o país está buscando alternativas e caminhos mediante a adoção de estratégias dirigidas para o enfrentamento deste problema público, retratado a seguir.

Segundo uma publicação recente de janeiro de 2018, sobre o atual cenário da seguridade social no país, “o sistema de aposentadorias, pensões e da saúde encontram-se fragmentados devido aos inúmeros entraves administrativos que limitam o cumprimento de seus objetivos, entre as diferentes instituições” (MCS, 2018, p. 1).

#### 4.1 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL DO PARAGUAI

Atualmente, o sistema é administrado, por oito caixas de seguro social, a saber: **a)** Instituto de Previsão Social (IPS); **b)** Caixa Fiscal; **c)** Caixa Bancária; **d)** Caixa Municipal; **e)** Caixa Parlamentária; **f)** Caixa Ferroviária; **g)** Caixa ANDE (Administração Nacional de Eletricidade); e **h)** Caixa da Itaipú Binacional, segundo dados do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS, 2017).

O sistema de seguro social paraguaio é composto por dois pilares, sendo um pilar contributivo, cujos beneficiários são os trabalhadores do setor público e do setor privado. Lembrando que as pensões não contributivas não compõem o atual desenho, embora tenha sido ilustrada na figura abaixo. O sistema público contributivo funciona sob a modalidade de repartição com benefícios definidos, enquanto que o sistema privado voluntário funciona sob a modalidade de capitalização individual (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 89).

A figura 2 a seguir sistematiza a configuração do atual desenho de seguridade social no país.

FIGURA 2 – FLUXOGRAMA DO ATUAL DESENHO DA SEGURIDADE SOCIAL NO PARAGUAI



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Ministério da Fazenda do Paraguai (2018).

Feita uma breve caracterização do sistema de seguridade social, cabe agora traçar alguns aspectos da conjuntura analisada, como apresentar os principais problemas e os desafios relacionados à seguridade social, além dos problemas comuns entre as instituições responsáveis por este setor.

A configuração do atual sistema de seguridade social paraguaio (incluindo suas instituições previdenciárias) aponta para a existência de uma inconsistência lógica. Isso ocorre em função da gestão organizacional, estrutural e administrativa praticada entre as distintas caixas de seguro social. Dentre as disparidades mais aparentes evidenciam-se às incoerências de rendas relativas aos valores dos benefícios entre os segurados, além dos requisitos que são variados entre as diferentes instituições para aceder no final da vida laboral o direito ao benefício da aposentadoria e/ou pensão (OIT, 2017, p. 20).

No caso do Instituto de Previsão Social (IPS), para o aposentado ter direito ao benefício da previdência social (aposentadoria ordinária completa), o beneficiário

deve ter sessenta anos de idade e vinte cinco anos de contribuição, independente do gênero. Nesta situação, o trabalhador se aposenta com o valor integral, tendo como base de cálculo os últimos trinta e seis meses do salário. Com relação à aposentadoria reduzida (proporcional) a faixa etária é de cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição, sendo calculado 80% dos últimos trinta e seis meses, com um aumento de 4% por cada ano cumprido (CABRAL, 2011, IPS).

No contexto das aposentadorias por invalidez decorrente de doença, acidente de trabalho ou doença funcional, o cálculo ocorre da seguinte maneira: a aposentadoria por invalidez (doença comum) é de 50%, com base nos últimos trinta e seis meses, anteriores ao atestado de invalidez. Tendo um acréscimo de 1,5% por cada semana de contribuição que ultrapassem as 150 semanas de contribuição, restringindo a 100%. Já as aposentadorias derivadas por acidente de trabalho ou doença funcional o cálculo é determinado de acordo com a tabela de avaliação de incapacidade, prevista na Legislação Paraguaia, sobre os últimos trinta e seis meses do salário (IPS, 2018).

No tocante as pensões por morte, estas são pagas aos dependentes nos casos em que o segurado cumpre com os seguintes requisitos: direito adquirido para aposentar-se ou tenha contribuído pelo menos quinze anos e meio. Outra prerrogativa é a causa da morte, acidente de trabalho e/ou doença adquirida no ambiente laboral. O cálculo do benefício final fica em torno de 60% da aposentadoria. Em referência ao benefício relativo à maternidade, a legislação prevê um subsídio durante quatorze semanas, caso a segurada tenha contribuído durante quatro meses antes da gravidez (*embarazo*), segundo a Lei N° 375/56<sup>10</sup>.

Com base na publicação do Boletim de Seguridade Social do MTESS, referente ao ano de 2016, o IPS tem 531.725 contribuintes ativos e 52.532 aposentados e pensionistas. Do total de aposentados e pensionistas, 31.265 segurados são homens e 21.267 seguradas são mulheres. Com relação às categorias previdenciárias, registram-se os seguintes números de segurados: 36.329 mil aposentados por idade, 3.570 aposentados por invalidez permanente, 381 aposentados por invalidez temporária e 12.252 pensionistas (MTESS, 2016, p. 29).

Ainda no campo das peculiaridades entre as diferentes instituições previdenciárias passa-se agora a analisar os pré-requisitos para aposentar-se pela Caixa Fiscal. É uma entidade administrada pela Direção Geral de Aposentadorias e Pensões (DGAP), vinculada a Subsecretaria de Estado de Administração Financeira



do Ministério da Fazenda, responsável pela administração do sistema de aposentadorias e pensões dos funcionários públicos, além do gerenciamento dos programas: civil e não civil. É um *programa civil* que engloba os setores integrados pela administração pública, pelo magistério nacional, docentes universitários e magistrados do judiciário. Já o *programa não civil* integra as Forças Armadas (Exército Nacional Paraguai) e as Forças Policiais (CASALÍ, VELÁZQUEZ, 2016, p. 91).

Os requisitos para aposentar-se pela Caixa Fiscal são os seguintes: sessenta e dois anos de idade e um mínimo de vinte anos de contribuição para garantia de aposentadoria integral. Porém, ao completar a idade de sessenta e cinco anos a aposentadoria passa a ser compulsória. Com relação à aposentadoria extraordinária, os beneficiários devem ter cinquenta anos de idade e um mínimo de vinte anos de contribuição. Nas aposentadorias por invalidez comum ou por acidente de trabalho, os contribuintes com menos de sessenta anos de idade devem ter contribuído com um mínimo de dez anos.

Por outro lado, a Caixa Nacional dos Funcionários da Companhia Nacional de Eletricidade (ANDE) apresenta diferentes padrões de aposentadorias: integral (*ordinaria*), especial (*extraordinaria*), aposentadoria voluntária (*retiro voluntario*), aposentadoria por invalidez e aposentadoria por exoneração. A aposentadoria integral é concedida aos trabalhadores com sessenta anos de idade e vinte anos de contribuição. Na aposentadoria especial, o trabalhador necessita ter sessenta anos de idade e quinze anos de contribuição. Já para a aposentadoria voluntária, o trabalhador deverá ter contribuído com um mínimo de vinte e cinco anos de contribuição, independentemente da idade (MTESS, 2016, p. 91).

No caso das aposentadorias por invalidez física, mental e/ou por incapacidade total, o tempo de contribuição é de aproximadamente dez anos. As aposentadorias por exoneração são atribuídas aos trabalhadores demitidos que tenham contribuído com um mínimo de quinze anos. As pensões são concedidas aos dependentes dos segurados que tenham contribuído com um mínimo de quinze anos de contribuição. A base de cálculo das aposentadorias e pensões da Caixa Ande tomam como referência os últimos trinta e seis meses de salário dos trabalhadores. De acordo com o MTESS (2016), o total de contribuintes ativos da ANDE é de 2.065 mil. Destes contribuintes, 1.634 mil são aposentados e 431 mil são

pensionistas. A Caixa Ande não apresenta o número total entre os contribuintes homens e as mulheres (MTESS, 2016, p. 91).

Expõem-se agora os requisitos previdenciários relacionados aos trabalhadores da Caixa de Aposentadorias e Pensões Bancárias (CAIXA BANCÁRIA), que apresenta quatro categorias de aposentadorias por idade, a saber: **a)** integral, no qual o trabalhador deve ter sessenta anos de idade e trinta anos de contribuição; **b)** Voluntária, vinte anos de contribuição; **c)** Invalidez, quinze anos de contribuição no caso de doenças comuns e cinco anos de contribuição no caso de invalidez decorrente de acidente de trabalho e/ou doença laboral; **d)** As aposentadorias por exoneração são concedidas aos trabalhadores que tenham contribuído com um mínimo de vinte anos. Em referência, as pensões são facultadas aos dependentes dos trabalhadores ativos que tenham contribuído com um mínimo de vinte e cinco anos durante a vida laboral. O número de contribuintes ativos da Caixa Bancária, referente ao ano de 2016, somavam 12.762 mil, no país, de acordo com os dados do Boletim de Seguridade Social (MTESS, 2016, p. 91).

Com relação a Caixa Paraguaia de aposentadorias e pensões dos funcionários da ITAIPÚ BINACIONAL (CAJUBI), suas normas são as seguintes: **a)** aposentadoria integral concedida aos trabalhadores com dez anos de contribuição e sessenta anos de idade; **b)** aposentadoria especial, concedida aos trabalhadores com cinco ou dez anos de contribuição e sessenta anos de idade; **c)** aposentadoria voluntária, dez anos de contribuição e cinquenta anos de idade; **d)** por invalidez total e/ou parcial, física e/ou mental, concedida aos segurados que tenham contribuído com um ano ou mais anos de contribuição, caso a invalidez seja decorrente de doenças laborais ou por acidente de trabalho, após confirmação de uma junta médica e do IPS<sup>11</sup>.

Segundo o MTESS (2016), nesta situação não é exigido tempo de carência maior que um ano de contribuição, nem pela CAJABI e, tampouco pelo IPS, desde que a invalidez seja comprovada que ocorreu no âmbito laboral da ITAIPÚ BINACIONAL; **e)** aposentadoria por invalidez provisória, inicialmente é concedida por um período correspondente entre dois e cinco anos<sup>12</sup>; **f)** aposentadoria por invalidez permanente, são concedidas após dois e/ou cinco anos, desde que seja comprovado por uma junta médica a invalidez total. No caso das pensões, estas são concedidas aos dependentes dos beneficiários, cuja contribuição contabilize um mínimo de um ano.

Segundo o MTESS (2016), nesta situação não é exigido tempo de carência maior que um ano de contribuição, nem pela CAJABI e, tampouco pelo IPS, desde que a invalidez seja comprovada que ocorreu no âmbito laboral da ITAIPÚ BINACIONAL; **e**) aposentadoria por invalidez provisória, inicialmente é concedida de forma por um período correspondente entre dois e cinco anos<sup>12</sup>; **f**) aposentadoria por invalidez permanente, são concedidas após dois e/ou cinco anos, desde que seja comprovado por uma junta médica a invalidez total. No caso das pensões, estas são concedidas aos dependentes dos beneficiários, cuja contribuição contabilize um mínimo de um ano. A CAJABI engloba 1.675 mil contribuintes ativos, sendo 1.327 contribuintes homens e 348 mulheres. Num total de 1.388 aposentados, sendo que 1.325 por idade, 58 por invalidez permanente e 5 por invalidez provisória (MTESS, 2016, p. 91).

Cabe informar que a publicação do Boletim de Seguridade Social (2016), não apresenta nenhum dado estatístico previdenciário das seguintes instituições: *Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários Municipais (CAIXA MUNICIPAL)*, *Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Empregados e Trabalhadores Ferroviários (CAIXA FERROVIÁRIA)* e *do Fundo de Aposentadorias e Pensões para os membros do Poder Legislativo (CAIXA PARLAMENTAR)*. Uma das explicações para a falta dos dados estatísticos pelo MTESS (2016) podem ser esclarecidas a partir das informações da atual Chefe do Departamento de Relações Internacionais de Seguridade Social do MTESS, mediante entrevista concedida à autora, na cidade de Assunção – Paraguai, em junho de 2017, no qual Alejandra Garcete aclara que: “Nem sempre as instituições respondem as solicitações e enviam as informações para o MTESS, com tempo hábil para a publicação” (GARCETE, 2017).

Em referência a explicação de Garcete (2017) relacionada à falta de envio das informações por parte de algumas das instituições não devem ser compreendidas como descompromisso destas entidades. Cabe enfatizar que o MTESS foi criado no ano de 2014, isto é, um órgão relativamente novo. Sendo assim, quando compara-se o Boletim Estatístico de Seguridade Social do ano de 2015, com a publicação referente ao ano de 2016, observa-se que a última publicação traz informações de cinco caixas de seguro social (*IPS, Caixa Fiscal, Caixa Bancária, Caixa Ande e a CAJUBI*) e no ano de 2015, somente das duas principais (*IPS e da Caixa Fiscal*). Isto posto, os dados apresentados na sequência referentes às instituições não contempladas pelo Boletim (2016) amparam-se em

informações extraídas a partir dos Projetos de Lei de criação destas entidades. Contudo, ressalta-se que não serão apresentados os valores totais de contribuintes ativos devido à ausência de dados oficiais destas Caixas.

O Fundo de Aposentadoria e Pensões para os Membros do Poder Legislativo (CAIXA PARLAMENTAR), por sua vez, apresenta quatro categorias de aposentadorias, a saber: **a)** integral, concedida aos segurados que tenham contribuído com um mínimo de quinze anos de serviços e cinquenta e cinco anos de idade; **b)** especial, que requer o cumprimento de um mínimo de dez anos de contribuição e cinquenta e cinco anos de idade; **c)** proporcional, facultada aos trabalhadores que tenham cumprido cinquenta e cinco anos de idade e um mínimo de cinco anos de contribuição e; **d)** invalidez, concedida a segurados que comprovem alguma incapacidade sem cura e que esta impossibilite totalmente a realização do exercício efetivo da função legislativa, decorrente de acidente de trabalho ou doença laboral ( LEI Nº 2857, PY).

No caso das pensões, o Art. 19º da Lei nº 2857 não informa sobre o tempo mínimo de contribuição, somente indica que o benefício será concedido aos dependentes (cônjuges, filhos melhores de dezoito anos, dependentes especiais e os pais). O artigo ainda prevê que, no caso do segurado deixar dependentes (filhas solteiras), estas continuarão gozando da pensão após a maioridade que, no caso da legislação paraguaia, ocorre com os dezoito anos de idade. Com relação aos valores das aposentadorias e pensões, são os seguintes: as pensões de dependentes correspondem a 70% do salário, enquanto que no caso das aposentadorias 80% para a integral, 60% para a especial, 30% para a proporcional, referentes ao valor total do salário do segurado. Estes percentuais diferem da maioria das instituições que tem como base de cálculo os últimos trinta e seis meses e/ou vinte e quatro meses do salário do segurado (LEI Nº 2857, PY).

Por fim, destaca-se que optou-se, neste capítulo, por não trazer as informações expressas na Lei Nº 958 da *Caixa de Aposentadorias e Pensões dos Funcionários Municipais (CAIXA MUNICIPAL)*, a qual apresenta inconsistências e confusões no texto, especialmente quanto a alguns requisitos referente às aposentadorias e as pensões. Esta opção pode ser justificada pela compreensão da falta de informe desta entidade que não têm página virtual, além de estar sendo convocada pelos organismos de controle, desde o ano de 2013, a prestar

esclarecimentos referentes a administração, bem como dados estatísticos alusivos ao número de contribuintes ativos da entidade.

Ressalta-se também que a *Caixa de Seguridad Social de Empleados e Trabajadores Ferroviarios (CSSEOF)* não dispõe de uma página virtual com os dados atualizados, no qual informa que será disponibilizado para funcionários públicos dos órgãos competentes no país e para quem solicitar de qualquer parte do mundo. No entanto, a solicitação encaminhada pela autora não foi respondida até a finalização deste estudo. Diante desta situação, apresenta-se apenas alguns dados indicativos ao número de contribuintes da instituição que, de acordo com o Balanço anual da Gestão Pública do exercício fiscal do ano de 2015, da CSSEOF, apresentado às autoridades competentes em 09 de fevereiro de 2016, observa-se que no ano de 2015 a instituição contabilizava 230 aposentados e 265 pensionistas, num total de 495 segurados (CSSEOF, 2015).

Com esse breve panorama do sistema de seguridade social do Paraguai, observou-se que as instituições de seguridade social apresentam diferentes requisitos para que os trabalhadores tenham acesso às aposentadorias e pensões. Além das diferenças apresentadas, as entidades concedem benefícios diferentes que impactam diretamente nos recursos financeiros e na sustentabilidade destas instituições, conforme será analisado na próxima subseção.

---

<sup>10</sup> Artigo 9º. A Lei Nº 375/56 ampliou e estendeu à cobertura do seguro social para os trabalhadores domésticos e dependentes, cuja extensão engloba, os riscos de enfermidades, maternidade e acidente, conforme o previsto na Lei sancionada em dezembro de 1987 (PY).

<sup>11</sup> Além da contribuição mensal via salário para a CAJABI, os mesmos contribuem com o IPS de maneira complementar. E, ao final da vida laboral, somam-se as duas contribuições.

<sup>12</sup> Nestas circunstâncias, os beneficiários estão obrigados às perícias médicas de acordo com a legislação paraguaia.

#### 4. 3 DIAGNÓSTICO DA SEGURIDADE SOCIAL NO ÂMBITO PARAGUAIO

A atual conjuntura da seguridade social no âmbito paraguaio é considerada como um sistema altamente excludente, devido à baixa cobertura previdenciária que não contempla uma grande parcela da população, como os trabalhadores autônomos e os trabalhadores rurais. Ao analisar o sistema de seguridade social, Amarilla (2003) afirma que “o número de afiliados e beneficiários efetivos dos seguros sociais existentes reflete uma situação incompatível com qualquer legislação e pactos vigentes no país” (AMARILLA, 2003, p. 276).

O autor supracitado refere-se à falta de cobertura de seguro social para todos os indivíduos. Estes números podem ser verificados a partir da publicação do Boletim Estatístico de Seguridade Social referente ao ano de 2016, no qual aponta que somente **21,6%** da população tem acesso à seguridade social, aproximadamente **658.945** cidadãos paraguaios, contam com a previdência social no país (BMTSS, 2016).

Como diagnóstico geral, o atual contexto da seguridade social demonstra que o país ainda apresenta numerosas fragilidades entre as instituições. Nas palavras do atual Ministro do Trabalho, Emprego e Seguridade Social, Guillermo Sosa Flores (2016), o país caracteriza-se como um sistema fragmentado com uma baixa cobertura, heterogêneo, além dos parâmetros distintos entre as caixas de aposentadorias e pensões e um desenho que não consegue integrar todos os indivíduos (MTESS, 2016, p. 12).

O Estado paraguaio não conta com uma política ampla de proteção social. Embora o país conte com programas e tenha destinado recursos a essa política, segundo a economista paraguaia do Centro de Análise e Difusão Econômica (CADEP) destaca, estas políticas são dispersas e traduzem-se em ineficiência e segregação de uma grande parcela da população. Segundo a pesquisa de Serafini (2017, p.7), somente  $\frac{1}{4}$  da população conta com algum tipo de seguro social, essencialmente a população mais rica, pelo fato de conseguirem os melhores empregos em função da capacitação e das oportunidades.

Já de acordo com o Documento de Trabalho denominado “Paraguay: *Análisis del Sistema Fiscal y su Impacto en la Pobreza y la Equidad (2017)*” publicado recentemente em conjunto, pelo Ministerio da Fazenda do Paraguai, pelo Banco

Mundial e pelo Instituto Compromisso com a Equidade (CEQ), da *Universidad de Tulane* (2017), o contexto apresentado historicamente deve-se à baixa capacidade do sistema tributário do país (2017, p. 3).

Desta maneira, observa-se a partir da análise de Serafini (2017, p. 3) e do Documento de Trabalho das instituições citadas que além das fragilidades das políticas públicas de proteção social, o país também apresenta dificuldades relacionadas à baixa tributação relacionados à arrecadação dos impostos diretos e indiretos. Representando uma barreira significativa ao país para implementar e incrementar investimentos públicos em prol da diminuição das lacunas existentes em diversos setores, como na saúde, na educação, na infraestrutura, bem como nas pensões não contributivas, a exemplo das Pensões para Adultos Maiores e Programas de Transferência de Renda, como o *Tekoporã*, dentre outros.

Nessa mesma linha de reflexão sobre os principais problemas e desafios da seguridade social paraguaia encontra-se o resumo executivo fruto da pesquisa intitulada “*Paraguay, Panorama de la Protección Social: diseño, cobertura y financiamiento*” (Paraguai, Panorama da Proteção Social: desenho, cobertura e financiamento) desenvolvido pelos consultores da OIT, Pablo Casalí e Mario Velásquez (2016), solicitado pela atual gestão do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS).

De acordo com os pesquisadores acima citados, o diagnóstico a respeito da atual situação da proteção social no país amparou-se nas disposições dos Convênios 102 sobre a norma mínima de seguridade social e na Recomendação 202 sobre os pisos de proteção social (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 17). A pesquisa avaliou o desempenho em termos da cobertura, financiamento e suficiência das prestações dos benefícios no país.

O resultado da avaliação feita pela OIT (2016) demonstrou que as significativas melhoras alcançadas nesta matéria com relação à extensão da cobertura da proteção social nos últimos anos ainda apresentam importantes lacunas na seguridade social. A hipótese central da pesquisa é que a ampliação da cobertura da seguridade social é um dos principais desafios na atual conjuntura do país, além da sustentabilidade das caixas de seguridade social (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 17).

Com relação à sustentabilidade das caixas de seguridade social, os especialistas chamam atenção para o contexto dos desequilíbrios fiscais

constatados pela avaliação. A instituição que mais apresenta debilidade institucional é a Caixa Fiscal. A vulnerabilidade constatada pelos consultores da OIT (2016) aponta que um dos principais problemas está na gestão das finanças públicas desta entidade, devido à atual situação financeira.

O segundo problema é o impacto deste déficit financeiro para o Estado paraguaio que necessita retirar recursos do Tesouro Nacional para complementar os benefícios pagos aos aposentados e aos pensionistas no país. A dívida da Caixa Fiscal situa-se em torno de 45% do PIB do país. O terceiro ponto suscitado pelos avaliadores é que as reservas financeiras não serão suficientes para cumprir com os compromissos assumidos por esta instituição da maneira como se apresenta na atualidade (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 91).

Segundo dados publicados pelo Balanço das Finanças Públicas no Paraguai no ano de 2016, a Caixa Fiscal encerrou o ano de 2014 com um déficit de 476 milhões de guaranis, de acordo com os dados da Direção de Política Macrofiscal da Subsecretaria de Estado de Economia (SSEE, 2016, p.14). Ressalta-se que a Caixa Fiscal é responsável pela Administração Pública Nacional, além de ser a segunda instituição de seguridade social mais importante do país.

Em termos gerais, observa-se que os setores que mais apresentam debilidades são os Programas Contributivos da Caixa que são pagos com recursos do Tesouro Nacional, além das Forças Armadas e das Forças de Polícias. Por outro lado, a Caixa apresenta alguns setores superavitários, como o setor dos Funcionários Públicos, Magistrados Judiciais e Docentes Universitários que registrou um superávit de G. 907 milhões de guaranis no ano de 2014, representando 53,6% do total de renda da Caixa Fiscal (SSEE, 2016, p. 15).

Embora, a avaliação da OIT (2016) e o Balanço das Finanças Públicas da Subsecretaria de Economia (2016) não tenham apontado debilidades nas demais Caixas de Seguridade Social, esta avaliação evidenciou que a Caixa Ferroviária, cuja renda dos segurados é de G. 558.568.846 milhões de guaranis, aproximadamente cento e doze mil dólares, também contou com contribuições do Estado, no ano de 2016. O valor repassado pelo Tesouro Público foi de G. 11.188.408.074 milhões de guaranis, isto é, quase sessenta mil dólares para a Caixa Ferroviária, segundo o balanço financeiro publicado na primeira semana de janeiro de 2018, pelo Ministério da Fazenda (MFPY, 2018).



A partir da análise da OIT (2016) e dos Balanços Fiscais averiguados observou-se que a Caixa Fiscal e a Caixa Ferroviária impactam no sistema de proteção social em função da atual gestão financeira e dos déficits apresentados, o que requer mecanismos de financiamentos em consequência do caráter distributivo dessas entidades, conforme retratado.

O orçamento deficitário destas instituições pode ser compreendido à luz das características do mercado de trabalho no país, segundo a ótica de Casalí e de Velásquez (2016). Os autores estão referindo-se aos principais problemas em função do modelo primário exportador que, segundo os especialistas citados, o país é refém das mudanças climáticas, dos impactos causados pelas economias vizinhas, além da diversidade produtiva da economia no país (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 19).

Já na perspectiva do economista Silva Dalto (2018), “mesmo que o governo paraguaio arrecade mais impostos, isto não garantirá que as caixas de seguro social sejam superavitárias” (SILVA DALTO, 2018).

Desta maneira, os problemas encontrados no desenho da seguridade social paraguaia reproduzem, em grande medida, os traços estruturais do funcionamento da economia do país, que vêm nos últimos cinquenta anos tentando implementar e fortalecer as políticas públicas de seguridade social, principalmente para os trabalhadores informais (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 19).

Casalí e Velásquez (2016) afirmam que a médio e a longo prazo, o Estado paraguaio precisará implementar algumas medidas em prol do déficit atuarial da Caixa Fiscal, considerando os desafios evidenciados nesta entidade. Para os autores, as lacunas averiguadas requerem estratégias de coordenação entre as instituições públicas e um conjunto de políticas públicas que promovam uma maior inclusão no âmbito da seguridade social, além da garantia de acesso aos mais vulneráveis (CASALÍ, VELÁSQUEZ, 2016, p. 19).

Segundo Serafini (2017) o Estado necessita implementar um conjunto de mecanismos para diminuir a evasão fiscal, arrecadar mais impostos, desde que esta arrecadação seja implementada de uma maneira justa e inclusiva. A autora citada acrescenta que, apesar dos avanços implementados na ampliação da cobertura social, o país necessita avançar no âmbito da gestão e da distribuição dos recursos disponíveis, além do desenho da seguridade social que é excludente. Para Serafini (2017, p.7), “a qualidade das políticas é um tema pendente no país”.

Com relação aos principais problemas registrados na seguridade social, destacam-se a baixa cobertura, precariedade laboral, descontinuidade nas contribuições dos benefícios, perda do poder aquisitivo dos trabalhadores, déficits financeiros das Caixas, altos custos do sistema, burocracia administrativa e a falta de independência na administração dos fundos de aposentadorias e pensões, segundo análise de Silvero (2003, p. 4).

Silvero (2003) também enfatiza que todas essas desvantagens apresentadas ainda são agravadas pelas pressões demográficas devido às características socioeconômicas do país, isto é, as desigualdades sociais são responsáveis pelas ineficiências na economia, resultando em um menor nível de poupança, investimento e crescimento no país (SILVERO, 2003, p. 4).

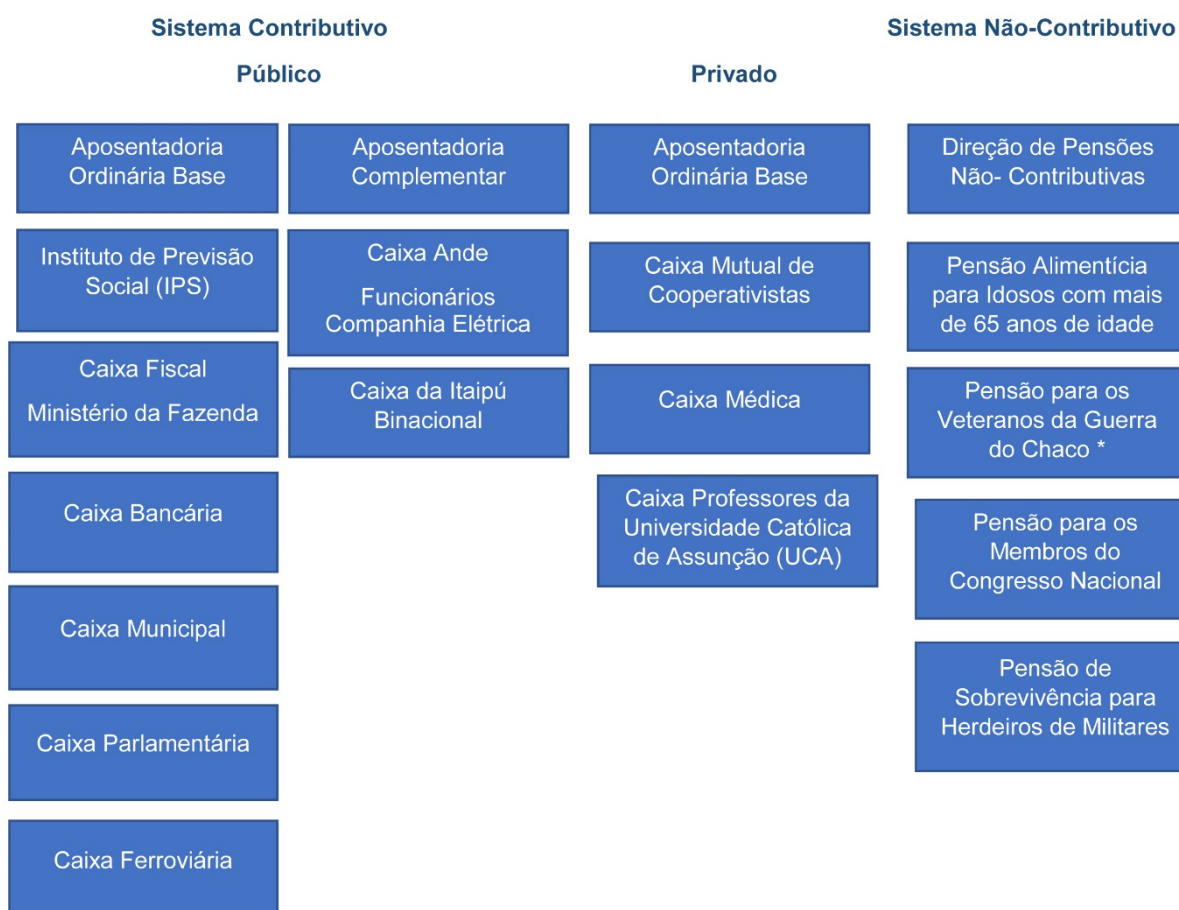
Na sequência será avaliado o quadro das aposentadorias, pensões e à saúde, igualmente o sistema de pensões não-contributivos no país, bem como os principais desafios e problemas e/ou potencialidades destas políticas no país.

#### 4.3 AVALIAÇÃO DO CONTEXTO DAS APOSENTADORIAS, PENSÕES, SAÚDE E PENSÕES NÃO-CONTRIBUTIVOS DO PARAGUAI

A seção tem como ponto de partida o cenário das aposentadorias, bem como os principais problemas e desafios nesta área. Alves (2016) afirma que o problema do sistema de aposentadorias no Paraguai é a exclusão previdenciária, além das inequidades das instituições previdenciárias no país, em função do desenho apresentado (ALVES, 2016, p. 117).

No que concerne ao sistema público de pensões contributivas no Paraguai, segundo Lavigne (2012, p.13), o país não tem um sistema articulado. Atualmente o sistema de pensões é administrado por uma multiplicidade de Fundos demonstrados na figura 2, abaixo para uma melhor compreensão da avaliação a seguir.

FIGURA 4 – INSTITUIÇÕES DO SISTEMA DE PENSÕES NO PARAGUAI



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Ministério da Fazenda (2018).

Em função do desenho apresentado, os trabalhadores que não estão cobertos pelas pensões obrigatórias contribuem com as seguintes instituições: **a)** Caixa Mutual de Cooperativistas do Paraguai, que no ano de 2016 contava com 51,123 mil afiliados; **b)** Caixa Médica e dos Profissionais Universitários, a qual não apresentou o número total de contribuintes no Balanço de 2016, porém no ano de 2014 contabilizava 3.088 mil afiliados, destes, 75 mil eram pensionistas; **c)** Caixa Mutual de Aposentadorias e Pensões dos Docentes da Universidade Católica de Assunção, contabilizando 1.000 contribuintes no ano de 2014 e nenhum pensionista. Cabe notar que a Caixa de Professores da UCA não apresenta nenhum dado estatístico em sua página virtual referente ao ano de 2016; e **d)** Associação Mutual

dos Despachantes de Aduanas, que também não apresenta dados estatísticos sobre o número dos contribuintes. Contudo, dados extraídos da CADEP, no ano de 2014, aponta que a Associação contava com apenas 200 contribuintes, destes 5 eram pensionistas (NAVARRO, ORTIZ, 2014, p.21).

O sistema público de pensões contributivas, tal como as Caixas de Seguro Social, apresenta requisitos e benefícios específicos e características próprias de financiamento. O atual sistema de pensões é financiado através de um regime de capitalização individual, onde cada contribuinte tem a sua conta. Os benefícios gerados pelos Fundos de Pensões são distribuídos proporcionalmente entre os membros e adicionados ao saldo final de cada contribuinte. No tocante aos requisitos de acesso às pensões, varia de acordo com cada Fundo. No setor público, a idade mínima para receber uma pensão é de sessenta e dois anos de idade e um mínimo de dez anos de contribuição. Já no Fundo de Pensões Parlamentário, na CAJUBI, no IPS, nos Bancos Privados e na Caixa Fiscal, o tempo mínimo de contribuição é de vinte anos. Com relação à contribuição dos assalariados para os Fundos, segundo Lavigne varia entre 5% e 18% (LAVIGNE, 2012, p. 13).

De acordo com os pesquisadores do CADEP, Bernardo Navarro e Emílio Ortiz, o sistema de pensões paraguaio exhibe inúmeras debilidades, tal como os demais sistemas de pensões da região latino-americana (2014, p.12). Estes autores chamam a atenção para o fato dos problemas evidenciados neste setor não apresentarem diferenças significativas quando comparados com os países que implementaram algum tipo de reforma, paramétrica e/ou estrutural, na região do Cone Sul a partir das décadas de 1980 e 1990, com exceção da estrutura demográfica no Paraguai que é predominantemente jovem (NAVARRO, ORTIZ, 2014, p. 12).

Atualmente, 58% da população tem menos de trinta anos de idade, enquanto a população entre trinta e sessenta e quatro anos de idade representa 36% e as pessoas com mais de sessenta e cinco anos de idade, conforma 6% do total da população (GTS, 2017, p. 10).

Retomando a análise do contexto das pensões no âmbito paraguaio, Navarro e Ortiz (2014) expõem que o atual sistema de pensões apresenta uma série de problemas, dentre eles a baixa cobertura, configuração desigual do sistema ao contemplar especialmente os mais ricos e, principalmente, os habitantes da zona urbana. O segundo problema apresentado pelos autores é que os fundos de

pensões são insustentáveis por diversas razões, dentre elas a maioria pelo desfinanciamento destes fundos. Os autores citados chamam ainda a atenção para o fato da fragmentação destes fundos, em razão do tamanho do mercado laboral no país. Por fim, concluem que é um sistema frágil, porém com problemas visíveis. Além da necessidade de uma reforma neste setor, Navarro e Ortiz (2014) consideram que falta um órgão regulador e supervisor diante do desenho deficitário e excludente apresentado (NAVARRO, ORTIZ, 2014, p. 49).

Alaimo e Tapia (2014) afirmam que o sistema de pensões no Paraguai é um dos mais baixos da região latino-americana. No ano de 2013, apenas 14% dos homens e 18% das mulheres com mais de sessenta e cinco anos de idade recebiam uma pensão. Para os autores, caso o país não implemente alguma reforma para reverter a situação apresentada, em 2050, 93% da população idosa não contará com nenhum mecanismo de proteção social (ALAIMO, TAPIA, 2014, p. 20).

Segundo pesquisa recente realizada pelo CADEP (2018), apenas 16% da população com mais de sessenta e cinco anos de idade recebem uma aposentadoria e/ou pensão no país e 22% desta faixa etária vivem em extrema pobreza no país (CADEP, 2018).

Assim, conclui-se, a partir da breve exposição, que o cenário das pensões segue a mesma lógica dos demais contextos analisados, a baixa cobertura, a fragmentação e segmentação dos diferentes Fundos de Pensões, além da realidade econômica e laboral do país, em função do tamanho do mercado paraguaio.

A seguir, será apresentado o contexto das políticas de saúde no país, que fornece elementos para a compreensão dos desafios desta área para o Estado paraguaio.

#### 4.4 O CONTEXTO DA SAÚDE NO PARAGUAI

O sistema de saúde no Paraguai é regulado pela Lei nº 1032/963, no qual define que os serviços de saúde podem ser fornecidos pelos subsetores público, privado e misto, administrado e financiado pelo Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social (MSPyBS) e supervisionado pela Superintendência de Saúde (LAVIGNE, 2012, p.17).

É um sistema misto, composto pelos serviços público e privado, apresentando uma alta segmentação e fragmentação entre os diferentes setores e instituições, de

acordo com o MSPBS e a Organização Panamericana de Saúde (2003, p. 14). As instituições que compõem o setor público são o Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social (MSPyBS), a Universidade Nacional de Assunção (UNA), a Saúde Policial, Militar e das Forças Armadas e o Instituto de Previsão Social (IPS).

Por sua vez, o setor privado é dividido em dois setores, instituições sem fins lucrativos e com fins econômicos. No caso das organizações sem fins lucrativos encontra-se a Cruz Vermelha Paraguaia financiada pela Fundação La Piedad e fundos do MSPyBS, que é uma instituição mista que presta atendimento de saúde para as pessoas que não possuem seguro de saúde no país. Já as organizações com fins lucrativos são as empresas de medicina denominadas de ‘prepagas ou empresa de medicina privada’ que representam uma grande cota no mercado de saúde no país, a exemplo dos laboratórios, clínicas e consultórios particulares, segundo dados do MSPyBS (2017).

Atualmente, o sistema nacional de saúde paraguaio caracteriza-se por sua fragmentação e segmentação, em função da diversidade de modalidades de financiamento, afiliação e provisão, além da assimetria das coberturas territoriais, segundo um estudo recentemente publicado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 2017. O estudo realizado pela OIT foi solicitado pela gestão atual do MTESS intitulado como “Paraguai, Proteção Social na Saúde: reflexões para uma cobertura ampla e equitativa” conduzido pelos pesquisadores, Casalí, Centrángolo e Goldsmith (2017).

Neste mesmo documento, os consultores acima citados apontam que o contexto da saúde apresenta importantes lacunas na cobertura, gerando um alto grau de insatisfação por parte da população em geral e dos segurados do IPS. Com relação ao descontentamento por parte da população, este resulta dos principais desafios apresentados pela avaliação da OIT, que são: **a)** fragilidade dos órgãos responsáveis pelos serviços básicos de saúde; **b)** custo elevado das famílias que não dispõem de plano de saúde, ou seja, as famílias que não possuem seguro acabam tendo um gasto maior quando adoecem; **c)** falta de infraestrutura e de profissionais capacitados nesta área; **d)** assimetrias de cobertura de saúde entre a zona urbana e a zona rural; **e)** mortalidade infantil e materna; e **f)** falta de saneamento básico e água potável (OIT, 2017, p. 6).

De acordo com a pesquisa da OIT (2017), os principais desafios do contexto da saúde no Paraguai devem-se à inconsistência das políticas públicas de saúde

que penaliza uma grande parcela da população paraguaia, já que mais de 50% da população não tem acesso a nenhum tipo de seguro de saúde no país (OIT, 2017).

De modo a compreender este cenário faz-se uma exposição dos principais desafios apontados. O primeiro refere-se à análise da mortalidade infantil e materna no país que apesar de registrar uma queda desde a década do ano de 1990, os indicadores básicos de saúde registram que as taxas seguem sendo altas (OIT, 2017).

Segundo uma pesquisa realizada pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), intitulada “Situação do Direito à Saúde Materno, Infantil e Adolescente no Paraguai”, no ano de 2013, as taxas de mortalidade infantil e materna no país devem-se aos níveis de desigualdades sociais e educacionais das mulheres, além da origem étnica e da zona geográfica que vivem.

Com base na pesquisa do UNICEF (2013), a área metropolitana da capital Assunção e da região central apresentam uma taxa de 68,6% de mortalidade materna e a região do Chaco paraguaio apresenta um índice de 13,7%, referente ao ano de 2011. A capital registra um percentual de 32,8% e a região do Chaco 4,8%, destas, o departamento do *Boquerón* é a região que apresenta os índices mais elevados de mortalidade infantil no país, uma taxa de 29,7% (UNICEF, 2013, p. 10).

A organização internacional enfatiza que dentre os Países-Membros do Mercosul, o Paraguai apresenta uma das taxas mais elevadas de mortalidade infantil e materna (UNICEF, 2013, p.10). Uma das explicações para o quadro apresentado, segundo o UNICEF (2013), é a falta de profissionais de saúde em todo o país.

Segundo dados da Organização Mundial da Saúde (2010), o Paraguai possui 5 médicos por 10.000 mil habitantes. A grande maioria concentra-se na capital Assunção. O fato é que faltam profissionais de saúde no país, de acordo com a OMS (2010).

A partir da avaliação feita pela UNICEF (2013), denota-se que as altas taxas de mortalidade materna constituem-se num importante desafio demográfico e de saúde pública no país, o que exige uma solução urgente, já que os fatores que levam a estes índices devem-se aos seguintes problemas: **a)** falta de realização de exames de pré-natal para identificar doenças nesta fase; **b)** barreiras de acesso aos serviços básicos de saúde na zona rural, como falta de transporte e de estradas, principalmente nas comunidades indígenas e na área rural; **c)** falta de informação das mães, devido à falta de campanhas informativas de saúde no país, já que uma

das maiores taxas (20%) de mortalidade materna ocorre entre as mães adolescentes que tem entre 15 e 19 anos de idade; **d)** falta de recursos humanos qualificados e falta de logística dos serviços de saúde no país, devido à má logística de distribuição dos centros de saúde nos departamentos, seguido da debilidade institucional das políticas públicas de saúde e dos órgãos responsáveis pelo sistema nacional de saúde pública que, de acordo com a UNICEF, não funciona como um sistema, em função da fragmentação das políticas descoordenadas e da ausência de um sistema único de saúde no país (UNICEF, 2013, p 12).

Por sua vez, com relação à mortalidade infantil, segundo a avaliação da OIT (2017), o país registrou taxas de trinta mortos para cada mil nascidos vivos, de 1990 a 2013. Porém, nos últimos anos, houve um declínio de 14,6% por cada mil nascidos vivos. A pesquisa também destaca que os departamentos apresentam índices diferentes de mortalidade infantil e materna, por exemplo, a cidade de *Boquerón* (a localidade que registra os maiores índices de mortalidade materna e infantil no país) é de 29,7% por cada mil nascidos vivos.

De acordo com a pesquisa, observou-se uma queda na mortalidade infantil entre os menores de cinco anos de idade, nos anos de 2005 com 21,8% e em 2013, a cada mil nascidos vivos somente 17 vieram a óbito no país (OIT, 2017, p. 38). Segundo dados mais recentes do MSPyBS (2016), a taxa de mortalidade vem decrescendo no país, atualmente a taxa é de 8,5% a cada mil nascidos vivos.

As principais razões da mortalidade infantil, ainda segundo análise da UNICEF (2013), apresentam causalidades diferentes em cada faixa etária, a saber: mortalidade neonatal ocorre entre os primeiros 28 dias de vida dos recém-nascidos, devido às lesões ocasionadas na hora do parto, onde a taxa no país é de 45%. Seguido de 24%, em função de má formação congênita e 12% devem-se às infecções dos recém-nascidos (UNICEF, 2013, p. 12).

Já as taxas de mortalidade infantil na primeira infância (0 – 5 anos), embora tenha diminuído nos últimos anos, é considerado como uma das mais altas na região (17,5%), enquanto que entre a população infantil indígena foi de 41%. Estas estatísticas registradas devem-se à falta de vacinas, além das desigualdades territoriais, sociais, econômicas e étnicas existentes, por exemplo, falta de água potável, saneamento básico, entre outras condições ambientais que refletem na saúde infantil, educação, moradia, alimentação e nutrição. Em referência as principais causas de mortes entre os adolescentes paraguaios de 14 a 19 anos



estão, nesta ordem: acidentes de trânsito, homicídios e suicídios (UNICEF, 2013, p. 12).

O contexto acima apresentado, segundo relatório do Sistema de Informação de Saúde (SIS), deve-se à alta fragmentação e a desarticulação dos diferentes subsetores, público e privado em função da gestão administrativa que é exercida de forma parcial pelo Ministério de Saúde Pública e Bem-Estar Social. O relatório apresentado pelo SIS (2011) afirma que o país não conta com uma política nacional de saúde, tampouco um marco legal, isto é, o modelo de saúde praticado é desintegrado e desarticulado, impactando diretamente na formulação e no fortalecimento das políticas públicas existentes no país (SIS, 2011, p. 10).

Por fim, passa-se aos demais problemas mencionados no âmbito da saúde, como a falta de acesso à água potável e de saneamento básico que comprovadamente afetam a saúde, principalmente das crianças e dos idosos, segundo a Organização Mundial de Saúde (OMS).

O estudo produzido pelo CADEP, intitulado “Proteção Social, Saúde e Água Potável”, afirma que o Paraguai cumpriu com a meta de cobertura de água potável relativa aos ODS (2015), em nível nacional, entretanto, ainda não conseguiu cumprir de maneira efetiva com a meta estabelecida na zona rural, nas comunidades indígenas e nos distritos mais pobres do país (SERAFINI, 2015, p. 43).

Já na explicação de Rodríguez (2015, p. 15), “o gasto público social no país é orientado principalmente para os setores da educação e da seguridade social e, em menor medida, ao setor da saúde e da habitação”.

Cabe informar que além dos recursos financeiros provenientes dos impostos que são utilizadas neste setor, o Paraguai ainda conta com recursos decorrentes de empréstimos concedidos pelo Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), doações externas do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) e da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID), segundo dados do CADEP (2016, p. 43).

Da análise trazida sobre o quadro de saúde no Paraguai buscou-se explicitar os principais aspectos a respeito do seu modelo, estrutura e processos no país. Demonstrou-se, também, que, apesar de alguns indicadores positivos, como uma leve queda nas taxas de mortalidade infantil e materna, igualmente no contexto do saneamento básico e acesso de água potável em algumas comunidades rurais, o

país ainda apresenta uma série de desafios, como os altos custos desembolsados pela parcela da população que não conta com nenhum plano de saúde.

O Banco Mundial (2014) afirma que os altos níveis de desproteção da saúde no país obrigam os indivíduos a recorrerem a empréstimos diante de uma urgência de doença. Ainda de acordo com o Banco Mundial (2014), aproximadamente 38% da população afirmou que precisou recorrer a empréstimos em diferentes situações, devido à debilidade neste setor, embora as políticas públicas de saúde venham sendo fortalecidas (BM, 2014).

Por hora, cabe mencionar, em grandes linhas, que apesar da implementação de algumas medidas e do fortalecimento das políticas públicas de saúde no Paraguai, este setor ainda demonstra que o Estado necessita se reestruturar institucionalmente e economicamente para garantir o acesso igualitário à saúde, à água potável, ao saneamento básico e à diminuição dos altos custos despendidos pelas famílias em função das lacunas constatadas nesta avaliação, a partir dos documentos consultados.

De modo a avançar na avaliação das políticas públicas sociais, a seguir será analisado a conjuntura das pensões não-contributivas no país. Enfatiza-se que a assistência social não compõe o tripé da seguridade social, porém, o Estado paraguaio desde o ano de 2005 vem implementando uma série de medidas, por meio de transferência de renda condicionada (TRC) para determinados grupos que vivem em situação de extrema pobreza no país (S/S, 2018), contextualizado no segundo capítulo.

#### 4.5 PENSÕES NÃO-CONTRIBUTIVAS NO PARAGUAI: breve avaliação

No Paraguai, as políticas públicas sociais que fazem referência ao conjunto de ações encaminhadas para a saúde, assistência social, educação, moradia e às políticas públicas sanitárias foram implantadas no ano de 2005, expandindo-se entre os anos de 2008 e 2009, de acordo com um estudo intitulado “Inversão em Proteção Social Não-Contributiva: a função da promoção e da ação social” (SERAFINI, 2015, p.34).

As políticas públicas de proteção social na atual conjuntura paraguaia estão refletidas em documentos normativos e de planejamento, além das ações entre os distintos órgãos que foram criados em prol da luta contra a pobreza nos últimos

treze anos no país. Dentre os órgãos responsáveis pela gestão e operação dos programas sociais citados, encontram-se: o Gabinete Social (GS), Secretaria de Ação Social (SAS), Direção de Plano de Estratégia e Luta contra a Pobreza, Desigualdade e à Exclusão Social (DIPLANP) e o Fundo de Equidade Social (FES) (SERAFINI, 2015, p. 34).

Nos últimos anos os indicadores sociais vêm demonstrando que a política social está passando por um processo de transformação incorporada à legislação nacional no país, resultando num rápido processo de expansão social e de uma leve diminuição da pobreza, das taxas de mortalidade materna e infantil, no acesso a qualidade do emprego e da água potável, como demonstra o estudo de Serafini (2015, p. 9).

Contudo, ainda que nesse contexto o Estado paraguaio venha implementando diversos planos de ações de enfrentamento dos problemas sociais, como indicado anteriormente, a análise das diversas ações evidencia que os mesmos ainda apresentam algumas lacunas. Não faltam, porém, análises, como os do CADEP (2017), UNICEF (2013), OIT (2016; 2017) e as instituições responsáveis pela promoção e ação social, que ao enfatizarem os desafios existentes nas políticas sociais, chamam a atenção ao fato da estabilidade macroeconômica na última década (2005 -2015) e das altas taxas de crescimento médio do PIB não terem sido capazes de dar respostas efetivas às desigualdades sociais no país, de acordo com o estudo “Paraguai: Inversão em Proteção Social Não-Contributiva: desafios para o desenho e a mediação da política” (CADEP, 2017, p.8).

A afirmação feita pelas organizações nacionais e internacionais decorre do fato do Paraguai, no ano de 2014, configurar-se como uma região de renda *per capita* alta e, mesmo assim, apresentar um índice de desenvolvimento de um país com renda média baixo. A compreensão desta afirmação pode ser evidenciada pelo índice de Gini, no quadro abaixo, se comparado com os demais países do Mercosul no ano de 2014.

QUADRO 5 – ÍNDICE DESENVOLVIMENTO HUMANO E ÍNDICE DE GINI: COMPARAÇÃO ENTRE OS PAÍSES DO MERCOSUL (2014)

<b>Países-Membros do Mercosul</b>	<b>Desenvolvimento Humano</b>	<b>Índice de Gini</b>
Argentina	0,827	-
Brasil	0.754	0.548
Paraguai	<b>0.693</b>	<b>0,536</b>
Uruguai	0,795	0,379

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da (CEPALTAST, 2014).

\*De acordo com o PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Segundo o PNUD, o objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o PIB per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNUD, 2017).

\*\*Segundo Wolfenbüttel (2004), o Índice de Gini é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (IPEA, 2004).

De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD), muito embora os programas sociais venham se fortalecendo no Paraguai, os dados relativos à pobreza demonstram que o Estado necessita discutir com seriedade a política de proteção social (PNUD, 2015). A importância de destacar tal aspecto citado pelo PNUD (2015) reside no fato da persistência dos altos níveis de pobreza, devido à iniquidade da distribuição de renda para a população em geral, principalmente às camadas mais pobres que ainda enfrentam uma série de desafios para acessar os programas sociais, embora os números de beneficiários venham aumentando paulatinamente no país (PNUD, 2015).

Segundo dados do Sistema Integrado de Informação Social (SIIS), no ano de **2014** o país tinha **48** programas sociais, em **2015** contava com **55** programas, seguido de **89** programas em **2016** e atualmente conta com **91** programas sociais contabilizando o total de **1.185.272** beneficiários, dos quais 49,8% são mulheres e 50,1% são homens no país, entre os diversos programas sociais (SIIS, 2017).

Para os fins desta avaliação, no caso das pensões não-contributivas, o que nos interessa aqui é a relação dos números de beneficiários dos principais

programas sociais, a exemplo do *Tekoporã*, *Abrazo* e da Pensão Alimentícia para Adultos com mais de 65 anos de idade no país.

De acordo com o Boletim Informativo do SIIS (2016), atualmente o país beneficia mais de **230.000** famílias, das quais **176,912** são lares providos por chefes mulheres e **62.959** por chefes homens. Por sua vez, os principais programas acima citados beneficiam aproximadamente **457.174** famílias, totalizando 32% de registros no SIIS (2016). Considerando o crescimento do número de beneficiários dos programas sociais, à Direção Geral de Pesquisa, Estatísticas e Censos (DGEEC), no ano de 2016 aponta que os avanços demonstrados a partir do conjunto de ações desenvolvidas ainda estão longe da média latino-americana, especialmente por seguir demonstrando inúmeras disparidades.

Como exemplo tem-se o Chile, que investiu uma média de U\$\$ 2.180, seguido de U\$\$ 1.933 pelo Uruguai, enquanto que no Paraguai os gastos sociais foram de U\$\$ 422,00, no ano de 2016. Para um melhor entendimento do atual cenário do quadro das pensões sociais foi elaborado a tabela 3 abaixo, somente com os valores despendidos em guarani pelo Estado no âmbito da promoção e ação social no país, desde a implementação dos principais programas sociais mencionados.

TABELA 8 – GASTO SOCIAL DO PARAGUAI EM GUARANIS (VALOR NOMINAL - 2005 a 2016)

Ano	Gasto total (Em guaranis)
2005	8.832
2006	61.682
2007	71.874
2008	64.318
2009	125.551
2010	109.481
2011	163.864
2012	181.242
2013	221.141
2014	215.156
2015	254.835
2016	246.025

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelo CADEP (2017).

A partir da tabela 3 acima, evidencia-se que nos últimos anos o país tem aumentado os gastos sociais em prol da promoção e da ação social. Esta ação visa beneficiar um número maior de famílias e de pessoas com mais de sessenta e cinco anos de idade que vivem em situação de extrema pobreza no país, principalmente na zona rural. Porém, cabe enfatizar que apesar dos dados da tabela demonstrar que houve um aumento considerável nos gastos para promoção e a ação social, o país ainda necessita ampliar e fortalecer as políticas públicas de proteção social, levando em consideração as desigualdades sociais ainda existentes no país.

Na explicação de Imas (2007), o aumento do gasto social para combater a pobreza e as desigualdades sociais até o momento tem produzido um impacto marginal, ou seja, produzindo resultados ineficientes, em função do país seguir sendo considerado como um dos mais desiguais da região.

De acordo com a última pesquisa realizada pela DGEEC (2016), 28,86% da população total do país encontra-se em situação de pobreza, dito de outra forma, aproximadamente um milhão e novecentos mil pessoas que sobrevivem com um valor correspondente à uma cesta básica de alimentos no Paraguai – cujo custo varia entre U\$\$ 200 a U\$\$ 300. Esta mesma pesquisa enfatiza que a pobreza extrema atinge cerca de 387 mil pessoas, desta cifra, 83% residem na área rural. O que significa que somente o aquecimento da economia não basta para diminuir as desigualdades sociais até o presente momento, cujo objetivo do país é romper com o círculo vicioso da pobreza intergeracional nos próximos anos (2010-2030).

Em grandes linhas averiguou-se que a estabilização econômica e o aumento do PIB nos últimos anos não diminuíram os elevados índices de pobreza e, tampouco à precariedade laboral. Em resumo, um dos maiores desafios do Estado paraguaio é ultrapassar o âmbito das políticas setoriais e emergenciais, que atacam somente as causas e não as consequências, a partir de intervenções já vivenciadas em outros contextos, segundo a avaliação de Serafini (2017).

Em termos de avaliação, o grande desafio para o Paraguai universalizar à seguridade social, na perspectiva da reformulação do atual sistema, é a redefinição das práticas organizacionais, igualmente da legislação previdenciária em vigor.

Nesse sentido, há muito a se aprender com as experiências de outros países, conforme vislumbram alguns agentes sociais no país, dentre eles, Pedro Halley e Benigno López, ambos do IPS.

Do ponto de vista da avaliação *ex ante*, pôde-se concluir que o Paraguai, não conta com um sistema de seguridade social amplo, e sim com um sistema de seguro social parcial, complementado com pensões não-contributivas e serviços básicos de saúde que também apresentam problemas estruturais, em função da fragmentação e desarticulação dos órgãos responsáveis por esta temática no país.

A conjuntura discutida nesta avaliação – as aposentadorias, as pensões, à saúde e as pensões não-contributivas do sistema de proteção social paraguaio – demonstraram um contexto de grande desigualdade, embora tenha sido evidenciado no segundo capítulo que o país vem buscando fortalecer e implementar medidas relacionadas à seguridade social, entretanto a expansão previdenciária para os trabalhadores informais, pequenos empreendedores e os trabalhadores rurais ainda é uma empreitada a ser concluída.

Dessa forma, talvez aqui, caiba um questionamento por parte dos formuladores públicos: *que sistema de seguridade social o Paraguai quer construir a curto, médio e a longo prazo?* Um dos caminhos é o bônus demográfico caso seja direcionado na condução de políticas públicas de seguridade social para as futuras gerações, pois, segundo o relato de Pedro Halley, “os Paraguaiois, principalmente os jovens, não acreditam que algum dia conseguirão aposentar-se, em função da falta de empregos, oportunidades laborais e da fragilidade institucional contextualizada” (HALLEY, 2017).

Segundo Galiano (2017), representante do Fundo de População das Nações Unidas (FPNU), afirma que o bônus demográfico paraguaio representa uma oportunidade para reduzir à pobreza, melhorar os níveis de educação e da saúde da população em geral. Atualmente, 60% da população paraguaia têm menos de 30 anos de idade, de acordo com o mesmo autor.

Nesta seara de avaliação, findado o objetivo deste capítulo e tendo como base as entrevistas realizadas no ano de 2017, na cidade de Assunção – Paraguai, com os principais agentes administrativos envolvidos no processo de seguridade social, averiguou-se a partir da percepção dos entrevistados (as), o intuito de buscar nas experiências vizinhas, a inspiração para uma futura reforma na área avaliada, mediante o processo de aprendizagem.

O termo “aprendizagem”, destacado, baseia-se na concepção de Howlett, Ramesh e Perl (2013, p.201), segundo a qual “a avaliação da política pública é concebida como um processo interativo de aprendizagem ativa sobre a natureza dos

problemas políticos e o potencial das várias opções elaboradas para resolvê-los”. De acordo com os autores citados, o termo em geral está associado às consequências intencionais, progressivas e cognitivas da educação que resultaram da avaliação de uma política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.201).

No entendimento de Hecló (1974), o conceito de aprendizagem pode ser definido como uma alteração relativamente duradoura no comportamento, ditada pela experiência, em geral se conceitua essa alteração como uma nova resposta apresentada em reação a algum estímulo percebido (HECLO, 1974, p.306).

Tendo em vista os desafios que ainda persistem na área de seguridade social paraguaia, a próxima seção apresentará as considerações parciais deste capítulo, bem como algumas prospecções para os gestores e decisores públicos paraguaios, com o objetivo central de contribuir com o debate em andamento.



## 5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS E PROSPECÇÕES

Este capítulo tem como propósito apresentar brevemente as principais políticas públicas implementadas pelo sistema de seguridade social do Uruguai de modo a compreender o desenho deste, uma vez que poderá servir de modelo para uma reflexão inicial para os decisores públicos paraguaios. Esta afirmação decorre dos relatos do atual Presidente e do Gerente de Prestações Econômicas do IPS (PY), detalhados a seguir.

Considerando tais pressupostos, entende-se que a experiência uruguaia na formulação e na implementação de políticas públicas de proteção social, pode servir como exemplo de ações estruturais que foram implementadas pelo Uruguai, desde meados dos anos 2000. Para uma melhor compreensão desta afirmação, a presente seção tem como ponto de partida os relatos extraídos mediante pesquisa de campo.

Quando transportado o termo “aprendizagem” para o contexto paraguaio, em função do país vislumbrar o sistema de seguridade social uruguaio como modelo, encontram-se as seguintes explicações dos agentes envolvidos no processo de mudança e principalmente no debate público.

Dentre os agentes envolvidos encontra-se o atual Gerente de Prestações Econômicas do Instituto de Previsão Social (I), Pedro Halley. Quando questionado sobre o porquê da opção pelo sistema uruguaio enquanto modelo a ser seguido, o entrevistado aponta que “primeiro pelo fato do país vizinho [Uruguai] ser uma economia regional pequena como a do Paraguai. Segundo, pelo sistema utilizado, isto é, multipilar, [...] poderia ser um bom modelo para o país, em função das altas taxas de cobertura de seguridade social no Uruguai” (HALLEY, 2017, informação verbal). Ainda de acordo com Halley, “O Paraguai precisa repensar um novo sistema de seguridade social, com maior inclusão e justiça social, a curto, médio e longo prazo (HALLEY, 2017).

Outro ponto destacado por Halley (2017) é o fato do Paraguai contar com um sistema universal de saúde, porém fragmentado, em função do IPS propiciar saúde somente para os trabalhadores do setor privado, além da baixa cobertura de seguridade social. Esta afirmação deve-se ao fato de o país não apresentar avanços significativos na área das políticas de proteção social nos últimos setenta e cinco anos em função da informalidade laboral que não engloba os trabalhadores

informais no país, o que pode ser explicado pelo contexto histórico e político desde a independência paraguaia.

Por sua vez, de acordo com o Presidente do IPS, Benigno López, atualmente Ministro da Fazenda - em entrevista concedida ao Jornal *ABC COLOR Paraguay* (2016), afirma que:

Necessitamos lograr consensos para uma reforma do atual sistema previdenciário vigente em nosso país [Paraguai]. Se nada muda, caminhamos para um colapso. Estamos debatendo sobre a necessidade de reformar a Carta Orgânica e cremos que precisamos fazer uma reforma importante, mas para que isto aconteça, todos precisam participar, temos que estar informados e apresentar os melhores modelos e linhas existentes na região, para que desta maneira possamos discutir com a sociedade, diante das penúrias observadas nesta área (LÓPEZ, 2016, PY, *apud* do Jornal ABC COLOR, PY).

Além do exposto, Benigno López (2016) salientou que um dos caminhos pensados para o atual cenário é uma possível reforma institucional no campo da seguridade social e outra alternativa seria implementar um modelo parecido com o sistema utilizado pelo Uruguai. De acordo com a entrevista de López (2016), “o sistema de seguridade social uruguaio poderá servir como referência para o Paraguai” (LÓPEZ, 2016).

Porém, até o presente momento não têm nada de concreto a respeito de qual modelo será utilizado. Nas palavras de Pedro Halley (2017),” apesar de estarmos analisando e avaliando as diferentes realidades, tenho certeza que não precisamos comprar um modelo pronto e desconexo para o nosso país (HALLEY, IPS, 2017, PY).

Uma das razões para utilizar o sistema uruguaio como referência, segundo Halley (2017), deve-se ao modelo que tem como base dois pilares fundamentais, o da capitalização individual e de reparto. Além de propiciar uma cobertura superior a 90% da população total, enquanto que no Paraguai é de 20%. Neste mesmo sentido, Benigno López (2016) destaca que “o modelo poderia ser uma referência para uma possível reforma previdenciária no país” (HALLEY, 2017, PY).

Já nas palavras do Ex-Conselheiro do IPS, *Hugo Cataldo* (2016), representante do setor empresarial:

O regime de aposentadoria e pensões do Uruguai é um sistema misto exitoso, reparto e capitalização individual que tem uma cobertura de mais de 95%, a meu ver é um sistema extremamente apropriado para ser copiado por nosso país, uma lástima que após a suspensão do Paraguai do

Mercosul não levamos adiante o Convênio com o Banco de Previsão Social do Uruguai (CATALDO, 2016, *apud*, ABC COLOR, PY).

Entretanto, de acordo com o relato concedido por Alejandra Garcete do MTESS (2017), quando questionada a respeito das afirmações colhidas no IPS (2017), sobre a possibilidade do país inspirar-se no sistema uruguaio, à entrevistada respondeu da seguinte maneira:

Além do modelo uruguaio, estamos avaliando e conhecendo diferentes sistemas de seguridade social, a exemplo dos sistemas europeus, como da Espanha e de Portugal, até agora não temos nada de concreto, como disse estamos analisando todos, inclusive do Brasil, Argentina, Chile e Costa Rica (GARCETE, 2017, MTESS, Relato Verbal).

A afirmação por parte da entrevistada sobre os sistemas europeus de seguridade social decorre do fato do Paraguai ser signatário do Convênio Multilateral Ibero-Americano desde o ano de 2007, contextualizado no segundo capítulo.

Por fim, a partir das entrevistas colhidas e extraídas pela pesquisa de campo o que se constatou até o presente momento é a construção do debate público via jornais, rádio e televisão e intercâmbios de experiências com os países do Cone Sul sobre a importância de uma reforma social no país. Cabe enfatizar uma vez mais, que está em trâmite no Congresso Nacional um novo Projeto de Lei com o propósito de criar um Conselho Assessor de Aposentadorias e Pensões no país, a cargo do Ministério do Trabalho, Emprego e Seguridade Social (MTESS).

O termo acima enfatizado, “novo Projeto de Lei”, deve-se ao relato da assessora do MTESS (2017), no qual declarou que no ano de 2015 o MTESS, junto com as principais instituições de seguridade social, “havia submetido ao Legislativo um Projeto de Lei como o citado, porém, estava sendo questionado por alguns setores da sociedade civil organizada, como os sindicatos patronais, agremiações empresariais e demais associações da sociedade civil organizada que não estavam contentes com a proposta enviada ao legislativo” (GARCETE, 2017, MTESS, Relato Verbal).

Em conclusão, após os relatos colhidos e extraídos pelos principais meios de comunicação e partir desta avaliação percebe-se que as principais instituições de seguridade social em conjunto com os órgãos públicos, como o MTESS, o Banco Central Paraguai e o Ministério da Fazenda, seguido das organizações da sociedade civil organizada deram um importante passo em prol de possíveis

mudanças no âmbito da seguridade social paraguaia, mediante a articulação e o consenso de um novo Projeto de Lei em desenvolvimento no país.

Após apresentação dos principais relatos e possíveis avanços na área investigada, discute-se brevemente a trajetória uruguaia das políticas públicas sociais como uma reflexão inicial e/ou processo de aprendizagem para os formuladores públicos paraguaios, entendendo que não existe nenhum sistema de seguridade social perfeito. Porém, é de se ter presente que as experiências de outros contextos e/ou boas práticas na região precisam ser adequadas à realidade econômica, social e cultural local, a lição mais importante para qualquer analista em políticas públicas.

A trajetória da seguridade social uruguaia inspirada no sistema de seguro social criado por Bismarck na Alemanha, de acordo com o relato do especialista uruguaio Álvaro Rodríguez Ascue do Banco de Previsão Social (BPS), na cidade de Montevideo – Uruguai, pode auxiliar os decisores públicos paraguaios a partir da experiência adquirida mediante, as reformas realizadas nos últimos anos no país, embora o sistema uruguaio exista há dois séculos e meio (1889-2018) e o contexto avaliado ainda não tenha alcançado o primeiro século (1943-2018).

Aguirre e Ferrari (2014) apontam no documento publicado pela CEPAL, intitulado “A Construção do Sistema de Cuidados no Uruguai”, que desde o ano de 2005 o Estado uruguaio vem implementando diversas reformas em benefício do bem-estar social da população em geral. No entendimento das autoras referidas, uma das explicações para a implementação das reformas no âmbito social decorre da orientação ideológica de esquerda dos tomadores de decisões na época e até os dias atuais

As autoras citadas estão referindo-se à implementação de um conjunto de políticas públicas de proteção social no país desde o ano de 2005, quando foi eleito o atual Presidente do Partido de Esquerda *Frente Amplio*, *Tabaré Vázquez*, período da entrada das políticas de proteção na agenda pública constituindo-se em fatores decisivos no combate às mais graves formas de desigualdades sociais no país, segundo as autoras.

Desta maneira, para um melhor entendimento da implementação das políticas de proteção social e das principais reformas realizadas pelo Uruguai foi elaborado o quadro 7 abaixo.

## QUADRO 7– REFORMAS NO ÂMBITO DAS APOSENTADORIAS E PENSÕES DO URUGUAI

**1989:** Aprovação de uma Emenda Constitucional no qual foi estabelecido que as aposentadorias e as pensões deveriam ser indexadas com base na variação do índice médios de salários;

**1995:** Reforma no Sistema de Aposentadorias passando de um sistema de reparto para o atual sistema misto. Equiparação de idade entre homens e mulheres (60 anos) e aumento do tempo de contribuição para aposentar-se de 30 anos para 35anos de contribuição;

**2005:** Criação do Ministério de Desenvolvimento Social e do Gabinete Social com o propósito de implementar, monitorar e coordenar os programas e os benefícios sociais implementado pelo Estado e Reforma das aposentadorias;

**2006:** Implementação do Plano Nacional de Atenção à Emergência Social (PANES), para as famílias de baixa renda no país;

**2007:** Reforma da Saúde e Reforma Tributária;

**2008:** Reforma Fiscal;

**2009:** Criação de um Conselho Superior Tripartite, isto é, Conselhos de salários por área de atividades e negociação entre às partes interessadas, trabalhadores e empregadores;

**2012:** Promoção de Investimento nas áreas produtivas do país com o propósito de aumentar os postos e a qualidade dos empregos no país, período em que houve um aumento na contratação de jovens com menos de vinte e cinco anos de idade e pessoas com mais de cinquenta anos de idade.

Fonte: Elaboração Própria (2018), a partir dos dados consultados nos documentos oficiais do MIDES.

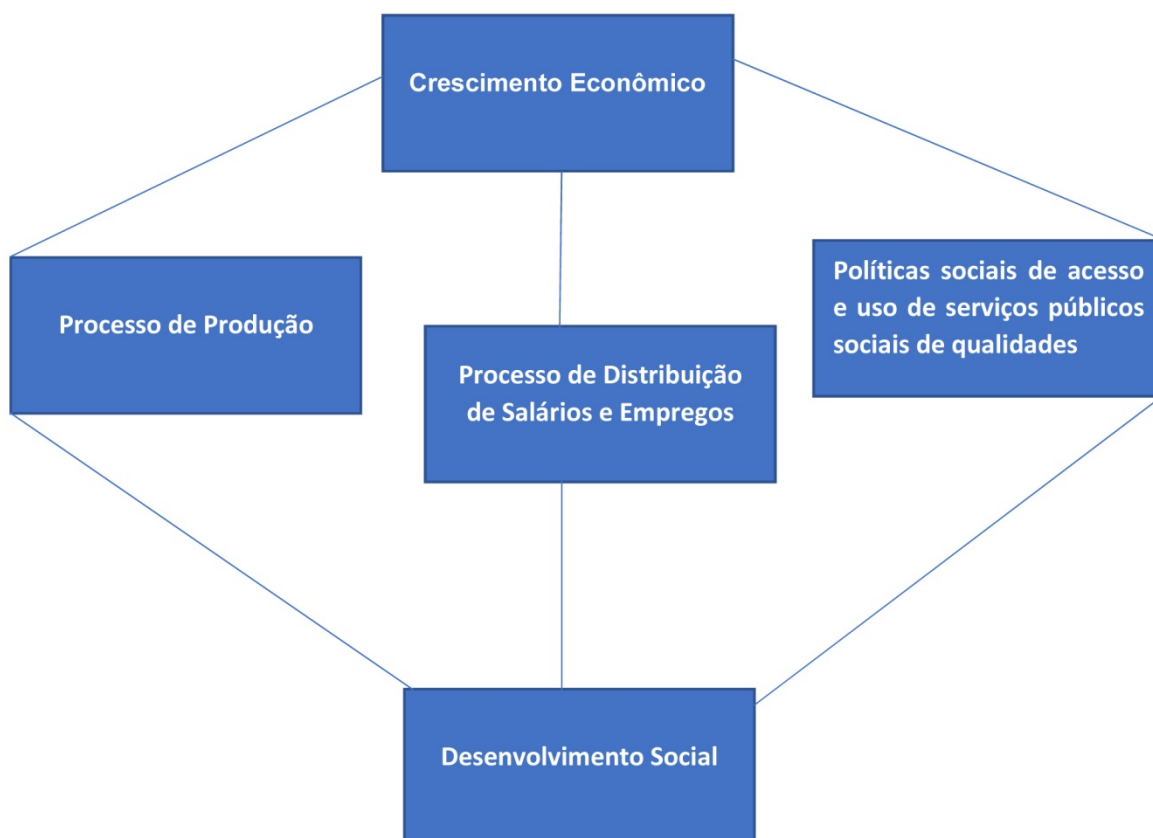
Após as informações explicitadas no quadro 7 acrescenta-se que no período correspondente ao mandato presidencial do Ex-Presidente uruguaio, *José Mujica* (2010-2015), os programas sociais foram ampliados, incrementados e focalizados para os setores mais vulneráveis do país, em todas as etapas do ciclo da vida. Dentre os setores que mais receberam atenção estiveram a área da habitação, da educação, da saúde e da seguridade social (AGUIRRE; FERRARI, 2014, p. 8).

Outro fator que merece ser levado em consideração no período acima indicado é o papel desempenhado pelo governo, a partir do ano de 2005, no qual afirmou que não existe uma maneira de modificar as condições de produção e de distribuição de renda para transformar o crescimento concentrador e excludente num cenário distributivo e igualitário, sem estratégias ativas por parte do Estado (OLESKER, 2014, p. 8).

As estratégias do Estado em prol de uma distribuição de renda mais igualitária centraram-se em três fatores principais. O primeiro fator modificou as relações de produção no país, bem como sua agregação de valor e os meios de produção. O segundo fator atuou sobre a renda, isto é, sobre os salários e aposentadorias, igualmente no mercado de trabalho, aumentando a quantidade e a qualidade do emprego. E o terceiro fator atuou nas políticas de acesso com justiça social e na qualidade dos serviços sociais, conforme a figura 8 abaixo.

O diagrama abaixo ilustra as principais estratégias implementadas no Uruguai, entre os anos de 2005 e 2008.

**FIGURA 8 – ESTRATÉGIAS DO GOVERNO URUGUAIO EM PROL DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO PAÍS ENTRE 2005 -2008.**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados de Oleski (2014, p. 10).

Com base na figura 8 acima denota-se que o Estado uruguaio buscou recuperar o crescimento econômico, a partir da restituição dos direitos laborais, mediante a implementação de estratégias comentadas a seguir, como a implementação de leis laborais e conselhos de salários, além de medidas de combate das desigualdades sociais no país.

Para os fins desta pesquisa, as principais reformas que quiçá possam servir como um processo de avaliação inicial para um novo desenho de seguridade social no Paraguai foram *a implementação do Conselho Superior Tripartite, a reforma tributária, a reforma fiscal e a reforma da saúde que serão detalhados respectivamente a seguir*. Esclarece-se que optou-se pelas estratégias acima delineadas por entender que a implementação e o fortalecimento destas políticas públicas contribuíram com a redução da informalidade laboral, com o aumento de empregos, aumento da cobertura da seguridade e o alcance dos benefícios sociais em todos aos ciclos da vida no Uruguai, além do acesso universal à saúde,

principais desafios que precisam ser suplantados a curto, médio e ao longo prazo na conjuntura paraguaia.

O *primeiro ponto* que deve ser destacado, caso os formuladores públicos optem por algumas das estratégias adotadas pelo país vizinho, é que a ferramenta mais importante encontrada para solucionar a temática apresentada foi a conscientização do governo e das diversas instâncias participativas da sociedade organizada (empregadores e empregados) que chegaram num consenso em prol das negociações coletivas e mediante modificações na Lei uruguaia nº 18.566 (Negociação Coletiva) que criou o Conselho Superior Tripartite no ano de 2009. O órgão mencionado é denominado também, como Conselho de Salários por categorização de profissões (atividades), segundo o especialista uruguaio Álvaro Rodríguez Áscue do BPS (2017, BPS, UY). A reestruturação deste órgão teve como propósito e/ou competência aplicar e modificar o salário mínimo nacional, de acordo com as especificidades de cada profissão, desta maneira valorizando e contribuindo com o crescimento do número de postos de trabalho no país, segundo relato do entrevistado (ÁSCUE, 2017, UY).

O *segundo ponto* foi a implementação da reforma tributária no ano de 2007 que conferiu maior equidade ao sistema tributário, melhorando a eficiência administrativa e econômica, além de promover maiores incentivos na área trabalhista, resultando num crescente de empregos de forma direta e indireta, segundo o informe publicado pelo Programa da Formalização na América Latina e no Caribe (FORLAC, OIT, 2014, p. 7).

A partir da avaliação dos principais documentos do MIDES (UY) e da pesquisa de campo, observou-se que o êxito maior desta reforma foi o aumento do número de contribuintes da seguridade social, em função da redução do imposto de renda empresarial (IRAE), fomentando mais empregos e incentivando a contratação de mão de obra no país.

Ainda no campo das políticas públicas implementadas para diminuir a informalidade uruguaia, o país ampliou a contribuição de um mono tributo (Imposto simples) para os trabalhadores autônomos, seus dependentes e colaboradores, assegurando, desta maneira, a inserção da seguridade social destes trabalhadores por conta própria, cuja cobertura engloba inúmeras atividades realizadas em via pública e/ou espaços públicos, a saber, até mesmos os malabaristas e artistas de rua em geral que estão contemplados pela seguridade social.



O *terceiro ponto* foi a reforma estrutural do sistema fiscal implementada nos meados do ano de 2007, com o objetivo de simplificar o sistema tributário, bem como aumentar a eficiência da cobrança e fomentar o pleno emprego, incentivando desta maneira uma natureza redistributiva de renda no país.

O *quarto ponto* foi a readequação dos programas de seguridade social no ano de 2005, mediante o pagamento dos benefícios sociais via a transferência de renda para as camadas mais pobres da sociedade, além da flexibilização das condições dos benefícios dos programas tradicionais da seguridade social, por meio da reforma paramétrica das aposentadorias e pensões no ano de 2008. Uma das mudanças implementadas pela reforma foi a redução de cinco anos do tempo de contribuição de serviço para os trabalhadores aposentarem-se (FORLAC, 2014, p. 9). Outra medida importante foi a incorporação de um ano de atividade laboral para as mulheres que tenham até cinco filhos no país, segundo Álvaro Rodríguez Áscue (2017, BPS, 2017).

O *quinto* e último ponto foi a reforma na área da saúde com a criação do Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS), que segundo a análise relatada por Áscue (2017):

Foi um ponto de inflexão nas políticas públicas de saúde do Uruguai. Para o especialista uruguaio, o sistema de saúde uruguaio antes da reforma eram subsistemas desenhados somente para os trabalhadores do âmbito privado, era um modelo assistencialista e *hospitalocêntrico*, um sistema que não era claro, era fragmentado e inequitativo além de não ter vínculo de complementariedade (ÁSCUE, 2017, BPS, Relato Verbal).

Dentre as mudanças mais importantes no âmbito das políticas públicas de saúde, segundo a Organização Panamericana de Saúde (OPS), a reforma acima descrita tratou-se de uma resposta as graves deficiências apresentadas neste setor como a segmentação social no âmbito da cobertura, a fragmentação e a duplicação de serviços, além do caráter assistencialista (OPS, 2015, p. 15). Segundo os autores *Fernández, Levcovitz E, Olesker* (2015), outro ponto que merece consideração foi o sistema de financiamento, a partir da unificação dos fundos nacionais de saúde e sua distribuição pelo Estado.

Com base nas informações do BPS (2018), a criação do Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS), no ano de 2005 regulamentou e universalizou à saúde para todos os habitantes uruguaios por intermédio de um Seguro Nacional de Saúde

(SNS), financiado pelo Fundo Nacional de Saúde (FONASA), estendendo a cobertura médica aos trabalhadores e aos dependentes (BPS, UY, 2018). Os dependentes são os filhos menores de dezoito anos e/ou maior com algum tipo de deficiência e os cônjuges. Por fim menciona-se sobre o sistema de financiamento do FONASA, realizado mediante contribuições pessoais que variam em função da remuneração e da situação familiar do trabalhador, em torno de 3%, mais taxas adicionais, além da contribuição patronal, onde a taxa é de 5%, além de uma taxa de complementariedade de acordo com a quantidade de empregados (BPS, UY, 2018).

Frente a essas iniciativas implementadas pelo Estado, considera-se que a experiência do Uruguai pode contribuir como os formuladores paraguaios: primeiro, a experiência analisada não foi desenhada como se encontra atualmente. É o resultado de um conjunto de fatores de natureza política, econômica e social, aliado a estratégias participativas e acordado entre os diversos setores da sociedade civil organizada como os sindicatos e o setor empresarial ao longo dos últimos anos.

Uma segunda lição que se extrai refere-se aos avanços do Uruguai em prol da ampliação das políticas públicas de seguridade social, que é resultado das melhorias significativas a partir do desempenho fiscal, monetário e tributário implementadas, resultando no sistema considerado como exitoso pelas principais organizações pertinentes à temática.

Dentre as Organizações internacionais, encontra-se a CEPAL, que afirma que o Uruguai está entre os Países-Membros do Mercosul que apresentam altos índices de cobertura. Os demais países são Argentina e Brasil (CEPAL, 2017, p. 11).

Seguindo a linha de raciocínio sobre os esforços realizados pelo Uruguai em prol das políticas públicas de proteção social, Veiga (2015) aponta que o país segue avançando na melhora das condições sociais da população nas últimas décadas, apesar de algumas recessões vivenciadas pela crise econômica no ano de 2002 que afetou alguns indicadores sociais. Entretanto, o país superou o contexto apontado a partir do ano de 2005, por intermédio do combate à informalidade, do aumento dos postos de trabalho com qualidade e maior inclusão, do alcance da quase totalidade da cobertura das aposentadorias, pensões e da duplicação do número de beneficiários do sistema nacional de saúde no país (VEIGA, 2015, p. 62).

Segundo, Osorio e Vergara (2016), à adoção de políticas por alguns países podem ser replicadas e/ou servir como processo de aprendizagem para outros países (OSÓRIO; VERGARA, 2016).

Para se ter uma ideia da dimensão acima contextualizada, se faz necessário expor mesmo que sinteticamente, os pontos que convergem e divergem entre ambos os países, como por exemplo, os aspectos demográficos.

O Uruguai está localizado entre o leste da Argentina e ao sul do Brasil e conta com uma superfície terrestre de 176.215 Km<sup>2</sup> e 125.055Km<sup>2</sup> de área marítima. De acordo com estimativas do último censo realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) no ano de 2011, o país conta com aproximadamente, 3.480.222 milhões de habitantes. Destes, 95% da população concentra-se na área urbana, e 5% na área rural, (INE). O censo também revelou que o percentual de mulheres (52%) no Uruguai é superior ao de homens (48%) (INE, UY, 2011).

Com relação aos departamentos que mais concentram habitantes, são: a capital, Montevideo, seguido dos departamentos de Canelones, Maldonado e Flores. Diante deste breve panorama do perfil demográfico uruguaio apresenta-se sinteticamente o perfil demográfico do Paraguai. De acordo com estimativas dos dados da DGEEC (2015), o Paraguai apresenta atualmente uma população de 6.755.756 habitantes, distribuídos de maneira equitativa, contabilizando 3.408.566 habitantes homens e 3.347.190 habitantes mulheres. Da população total do país, 60,5% vivem na capital Assunção e no Departamento Central, enquanto que, 39,5% residem na zona rural (DGEEC, 2015).

Sinteticamente, a partir do perfil demográfico é possível observar que ambos os países são as menores regiões entre os demais Países-Membros do Mercosul, conformando uma região distinta em termos políticos, econômicos e culturais, com alguns pontos em comum. O primeiro ponto em comum a ser mencionado é a semelhança entre os nomes conhecidos como, os “*Guays*” do Mercosul, cuja origem descende da língua Tupi Guarani, no qual Uruguai significa “*Rio del Urú*”, uma ave da região.

Enquanto que a origem do nome Paraguai significa “*Rio de Los Payaguas*”, este último uma tribo de aborígenes guaranis (Dicionário Etimológico Uruguaio, 2018) e (Dicionário Etimológico Paraguai, 2018). O segundo ponto em comum, de acordo com Merida (1981), é que ambos possuem uma raiz colonial comum, além da base socioeconômica estabelecida pela agricultura e pela agropecuária.

Com relação aos demais pontos, sublinham-se a partir de agora as diferenças entre ambos, destacando que as semelhanças residem somente na origem do nome e na matriz socioeconômica entre eles. Do ponto de vista das divergências entre os

dois países, o que mais chama atenção é a diferença etária demográfica, segundo informe da Cepal e do Banco Mundial publicado em 2015.

O Uruguai é considerado o segundo país mais envelhecido entre os Países-Membros do Mercosul, o primeiro é a Argentina. De acordo com a análise publicada no ano de 2016, pelo Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul (IPPDHM), intitulada *“Personas Mayores: Hacia una Agenda Regional de Derechos”*, no ano de 2015, o país registrava um percentual de 14% da população total acima de sessenta e quatro anos de idade. Segundo estimativas, o país teria 484.407 habitantes idosos.

A população de idosos uruguaios, entre sessenta e cinco e oitenta e quatro anos de idade, representa um contingente de 86,8% da população total, e 13,2% estão entre os idosos com mais de oitenta e cinco anos. A pesquisa registra que o índice vem aumentando paulatinamente desde o ano de 1996 que registrava 9,6% e no ano de 2015 contava com 13,2% de idosos (IPPDHM, 2016, p. 132). A expectativa de vida ao nascer no Uruguai é de 80,46 anos para as mulheres e de 73,4 anos para os homens referente ao ano de 2015.

Por sua vez, o Paraguai apresenta o maior bônus demográfico da região do Cone Sul, aproximadamente 60% da população têm menos de trinta e cinco anos de idade, segundo o Fundo de População das Nações Unidas – UNFPA, (2016). Segundo os dados demográficos da DGEEC (2015), o Paraguai está passando por um processo de transição demográfica, devido ao declínio da taxa global de fecundidade que, no período entre os anos 1950 e 1955, era de aproximadamente 6,5 filhos por mulheres, enquanto que os últimos registros apontam uma taxa decrescente entre os anos de 2005-2010 de 3,1 filhos, e no ano de 2013 a taxa foi de 2,75 filhos, cuja estimativa para o ano de 2025 é de 2,32 filhos por família (DGEEC, 2015).

Em função da redução da taxa de mortalidade em geral, a expectativa de vida ao nascer no Paraguai é 71,6 anos de idade, se compararmos com a expectativa de vida uruguaia é uma diferença de aproximadamente nove anos (CASALÍ; VELÁSQUEZ, 2016, p. 35). A faixa etária da população entre quinze e sessenta e quatro anos de idade representa um total de 619.530 mil habitantes, 9,04% da população total, destes, 48% são homens e 52% são mulheres, dos quais, 60% residem na área urbana e 40% na área rural (IPPDHM, 2016, p. 120).

No campo das políticas de proteção social, ambos os países diferem a respeito da cobertura de seguridade social para a população idosa, sendo esta última mais afetada no Paraguai. Atualmente, somente 17% da população com mais de sessenta e cinco anos de idade estão abrangidos pela cobertura da previdência social no país, seguido de 28% que sobrevivem com recursos da Pensão Alimentícia para Adultos Idosos. Segundo a análise do IPPDHM (2016), 55% da população idosa paraguaia não conta com nenhum tipo de proteção, tampouco aposentadoria e/ou pensão social (IPPDHM, 2016, p. 121).

Já com relação ao Uruguai, o país registra uma das maiores taxas de cobertura de seguridade social entre os Países-Membros do Mercosul. O sistema de seguridade social uruguaio, com base no informe do IPPDHM (2016), no ano de 2014, a porcentagem da população coberta era de 87,4% no país. De acordo com o Boletim Estatístico de Seguridade Social (2016), o país tem aproximadamente 1.4000.000 filiados ao Banco de Previsão Social (BPS), destes 437.741 estavam aposentados no ano de 2015 (BPS, 2016, p. 76).

A população economicamente ativa, segundo o atual Ministro do Trabalho e Seguridade Social do Uruguai, Ernesto Murro (2016), é em torno de 1.8000.000, desta cifra, 1.650.000 estão empregados e 140.000 estavam desempregados. A taxa de desemprego no ano indicado registrava 8% no país (MURRO, 2016). Ainda no comparativo entre os dois países informa-se que os dois apresentam sistemas de saúde nacional, no caso uruguaio, o país conta com um Sistema Nacional Integrado de Saúde (SNIS), desde o ano de 2007.

Por sua vez, no âmbito paraguaio, o país tem um Sistema Nacional de Saúde desde o ano de 1996, porém não é um sistema universal, onde mais da metade da população não conta com seguro saúde, e somente 7,4% estavam cobertas no ano de 2015 (CASALÍ, *et al.*, 2017, p. 57). Neste campo comparativo, outro índice que chama atenção é a taxa de mortalidade infantil, que no Uruguai é de 7,8% e no Paraguai é de 21,8%, atualmente.

Por fim, há que se ter presente que a apresentação da subseção consistiu em estabelecer os principais pontos convergentes e divergentes entre o Uruguai e o Paraguai, com fins de situar o leitor sobre as principais características da seguridade social em ambos os países.

#### 5.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS DO CAPÍTULO

O capítulo apresentou em grandes linhas, uma avaliação macro da seguridade social paraguaia, analisando suas dinâmicas organizacionais. A análise evidenciou que o país, ainda não conseguiu ampliar a seguridade social para todos os trabalhadores, devido à heterogeneidade das instituições previdenciárias, somado a debilidade das políticas públicas nesta área.

Avaliou-se ainda, que a experiência do sistema de seguridade social uruguaio poderá servir como processo de aprendizagem para os decisores públicos paraguaios, caso estes últimos venham reformular o atual desenho, a partir de modelos já experimentados por outros países da região. Informa-se que as lacunas avaliadas poderão ser repensadas mediante uma ampla reforma da previdência social e/ou com medidas e ações pontuais, a curto prazo, principalmente nas instituições que apresentam déficit financeiro, conforme contextualizado nesta avaliação.

Conclui-se que a busca do Paraguai é por ampliar e garantir a seguridade social no seu sentido amplo – previdência social, saúde e assistência social para todos os nacionais, em especial aos trabalhadores autônomos. Neste sentido, a resolução estaria na implementação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda, além de mudanças na legislação tributária, visando a sustentabilidade financeira das Caixas de Seguro Social, dado o déficit de algumas instituições vigentes, como a Caixa Fiscal, vinculada ao funcionalismo público paraguaio.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O princípio dos anos 2000 aponta para o início da era progressista com os governos do Cone Sul (Mercosul e nos Países Associados, como Bolívia e Chile), especialmente em decorrência da importância de articulação e adequação das políticas públicas sociais aliado à estabilidade econômica e ao crescimento econômico sustentável, em função das desigualdades sociais dos países da região.

Isso implicou em melhora no acesso aos serviços sociais básicos, aumento do consumo das populações de baixa-renda, atenuação nos indicadores da pobreza extrema, além da geração de emprego formal, principalmente no Paraguai, embora, o país continue sendo considerado como um dos mais desiguais dentre os países do Mercosul.

No caso do Paraguai, identificou-se um conjunto de políticas públicas de proteção social, a partir do ano de 2005, lembrando que o país foi o último do Bloco regional a implementar os Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTR), em função dos vários desafios e debilidades que se apresentavam no âmbito institucional e administrativo. Já foi destacado anteriormente, no segundo capítulo que o Paraguai constituiu múltiplas políticas públicas de proteção social buscando combater as desigualdades sociais, principalmente entre os anos de 2003 e 2015, mediante o aumento dos gastos sociais públicos, evidenciados no quarto capítulo.

Todavia essas melhorias decorrentes dos esforços apresentados desde sua implantação, ainda não interromperam o círculo vicioso da pobreza intergeracional, cujo objetivo é que as famílias tornem-se autossuficientes, até o ano de 2030, em função do compromisso assumido pelo governo com os ODS, apontado no quarto capítulo.

Dessa forma, esta pesquisa avaliou a conjuntura das políticas públicas de seguridade social, relativas às aposentadorias, pensões e à saúde, no Paraguai, assim como a sua atual configuração. O trabalho procurou desenvolver uma análise empírica, baseada na coleta de dados *in loco* nos Países-Membros do Mercosul, especialmente no Uruguai e Paraguai. Para tanto recorreu-se a modelos analíticos para as diferentes etapas das políticas públicas, com uma ênfase maior na última etapa do ciclo de políticas públicas, a avaliação com o objetivo principal de construir uma resposta para a seguinte problemática:

*Quais são os principais problemas do atual desenho das políticas públicas de seguridade social no Paraguai?*

Para responder o questionamento acima suscitado foram desenvolvidos cinco capítulos com o objetivo de apresentar o sistema de seguridade social do país, bem como avaliar as respostas dadas pelo Estado paraguaio, nos últimos dezesseis anos, em prol das políticas públicas de seguridade social. Para uma melhor compreensão desta avaliação contextualizou-se no primeiro capítulo, o que se entende por políticas públicas. Já o segundo capítulo trouxe o panorama do surgimento do Mercosul e das principais políticas públicas de seguridade social, além do panorama histórico da construção das políticas sociais no âmbito paraguaio.

Por sua vez, o terceiro capítulo apresentou uma análise do contexto econômico e laboral do cenário investigado, por entender que os principais problemas e desafios relatados devem-se ao cenário econômico do país, seguido da precariedade e da informalidade laboral.

O quarto capítulo avaliou a atual conjuntura da seguridade social, igualmente seus principais desafios, como a baixa inclusão social dos idosos com mais de sessenta e cinco anos, que não tem direito à aposentadoria, bem como pensões no país. Além dos trabalhadores informais que não contam com nenhum tipo de mecanismo de proteção social como a seguridade social, em função do sistema contemplar somente os trabalhadores formais.

Por fim, o quinto capítulo abordou como o Uruguai conseguiu sanar os problemas relativos à baixa cobertura da seguridade social, à informalidade laboral, além da universalização do sistema de saúde, tendo uma economia parecida com a do Paraguai. Nesta trajetória abordada, a partir do conjunto de considerações apresentados ao longo dos cinco capítulos, com destaque para as entrevistas com os agentes envolvidos no processo previdenciário e a coleta de documentos oficiais, identificou-se neste estudo os pontos fundamentais que afetam a natureza econômica, laboral, social e cultural da seguridade social no país, detalhados a seguir.

Conforme avaliou-se nesta pesquisa, o modelo de seguridade social paraguaia praticado há 75 anos no país, configura-se como um sistema excludente, por não incluir normativas de assistência social para a grande parcela dos trabalhadores informais e formais, como políticas de seguro-desemprego, além da falta de aposentadorias e/ou pensões para os trabalhadores rurais, estes últimos, os



mais afetados, em função dos altos índices de pobreza constatado na zona rural. Ou seja, o acesso e a garantia dos serviços básicos como a saúde, o saneamento básico e a seguridade social seguem sendo insatisfatórios.

Significando que o Plano Nacional de Combate à Pobreza e os compromissos assumidos pelo país no âmbito internacional, igualmente as estratégias implementadas como o aumento dos gastos sociais, por si só não asseguram melhores condições de vida para a sociedade em geral e tampouco a erradicação das desigualdades sociais.

Os gastos sociais nesta pesquisa são entendidos como investimento social em prol dos setores chaves de desenvolvimento da sociedade como a educação, a seguridade social, a saúde, a segurança e a soberania alimentar dos indivíduos que vivem à margem da sociedade. Além destas iniciativas em prol do fortalecimento das políticas públicas de proteção social, outro fator positivo discutido ao longo da avaliação é que, dentre países latino-americanos, a economia paraguaia vem apresentando, nos últimos anos, perceptível desempenho macroeconômico, assinalado por elevadas taxas de crescimento do PIB (média de 6% em 2016) e baixa dívida pública, se comparado com os demais países vizinhos.

Avaliou-se ainda, que o país vem conduzindo as políticas públicas de seguridade social com o objetivo principal de garantir o acesso aos direitos básicos da população menos favorecidas, embora perceba-se que as medidas implantadas ocorrem de maneira desarticulada entre as instituições públicas, quando analisadas separadamente. Isto é, a melhora de certos indicadores macroeconômicos e distributivos no país não foi suficiente para suplantar os desafios mencionados nesta análise, até o presente momento.

Uma das explicações deve-se ao fato da falta de articulação entre as diferentes políticas públicas e as instituições responsáveis por operacionalizar estas políticas públicas sociais no país. Fator preponderante para o segregamento social construído ao longo do contexto histórico, político, social e cultural do país, desde a independência paraguaia no ano de 1811.

Destaca-se, ainda, que os principais problemas e desafios que se fazem presentes no âmbito das políticas públicas de seguridade social decorrem do desenho institucional fragmentado e da debilidade financeira de algumas Caixas de Seguro Social, em função da insuficiência de recursos financeiros. Outro fator que deve ser considerado no desenho da seguridade social é a natureza holística das

distintas instituições permitindo aos agentes administrativos e aos formuladores públicos uma análise detalhada de cada instituição, o que facilita a busca para a resolução do problema público que afeta uma grande parcela da população paraguaia.

Dito de outra forma, o arcabouço institucional da seguridade social do Paraguai apresenta enormes possibilidades de mudanças, por meio de uma ampla reforma e/ou uma reforma somente nas Caixas que apresentam condições econômicas desfavoráveis como a Caixa Fiscal responsável pela seguridade social dos funcionários públicos no país. Além do déficit financeiro da Caixa Fiscal tem-se o panorama das pensões militares que também apresentam insuficiência de fundos, elevando o gasto público estatal no país.

Em outras palavras, as limitações apresentadas no sistema da seguridade social podem ser superadas com uma combinação de estratégias, como a inovação da gestão pública, aliado ao fortalecimento institucional das Caixas, devido a debilidade das políticas setoriais que são desenvolvidas pelos técnicos administrativos com o objetivo imediato de sanar os problemas do cotidiano previdenciário no país, alicerçando desta maneira os problemas que precisam ser resolvidos a médio e a longo prazo como a sustentabilidade financeira da seguridade social, bem como o aumento da cobertura no país, além da falta de diretrizes claras em benefício das políticas públicas relativas à assistência social.

Nesta linha de raciocínio, outro elemento positivo da seguridade social paraguaia é o bônus demográfico existente. Isto é, caso os formuladores públicos conduzam este cenário demograficamente favorável, sob o ponto de vista da economia, com uma maior ênfase no aumento de renda da população jovem, além do estabelecimento de políticas públicas transversais para este segmento, este cenário ideal poderá ser uma das estratégias a longo prazo, para o contexto previdenciário no país.

Sendo assim, entender o panorama do arcabouço institucional da seguridade social no Paraguai implica um olhar a partir de múltiplos enfoques como o contexto econômico, dado à precariedade e à informalidade laboral que absorve mais da metade da população paraguaia que vive sem direitos e garantias que a seguridade social promove como seguro saúde e benefícios relativos a perda da capacidade de trabalho em qualquer momento da vida laboral.

Com relação ao quadro da informalidade, conforme retratou-se no terceiro capítulo, informa-se que é uma prática constante no país, no qual deve ser compreendido a partir de dois fatores. O primeiro decorre da burocracia estatal e empresarial. E o segundo ponto deve-se a fatores culturais do Paraguai. Todavia, está mais que comprovado que a informalidade laboral impacta diretamente nas carências sociais decorrentes da falta de acesso à seguridade social.

Porém, a informalidade do mercado laboral paraguaio não será resolvido somente com a adoção de uma única política pública, isto é, necessita da coadunação de várias políticas como a criação de políticas públicas de empregos que gerem oportunidades com qualidade e salários decentes, bem como a capacitação laboral e incentivos às pequenas e médias empresas no país, para que saiam da informalidade.

Diante do exposto nas considerações finais, igualmente na avaliação desenvolvida ao longo do período avaliado (2000 – 2016) e das entrevistas realizadas examinou-se que tem-se colocado muita ênfase no debate público sobre a reforma das políticas públicas de seguridade social como uma única saída para o sistema excludente analisado, porém é sabido que não existe nos Países - Membros do Mercosul, igualmente na região da América Latina e Central, coberturas inteiramente universais.

O que extraí-se é que o Paraguai pode valer-se das práticas previdenciárias implementadas nos países do Cone Sul, a exemplo das políticas públicas de seguridade social apresentadas no âmbito uruguaio, a partir das reformas políticas, econômicas e sociais adotadas no país.

Seguramente denota-se que, os obstáculos da seguridade social paraguaia não estão enraizados na falta de capacidade das políticas públicas implementadas, e tampouco na falta de instituições públicas, mas deve-se a debilidade das políticas macroeconômicas estabelecidas no país, conforme observada nesta avaliação, a partir do papel das variáveis examinadas.

Dentre as variáveis mencionadas encontram-se os recursos financeiros, as empresas nacionais e multinacionais e a burocracia estatal que não propiciam um sistema econômico com crescimento inclusivo e produtivo no país. Significando que os formuladores públicos necessitam reavaliar o baixo dinamismo econômico, bem como repensar a estrutura do conjunto de políticas públicas implementadas em prol

de avanços no bem-estar social do país, cujo desafio emergencial é o combate da fome de aproximadamente dois mil paraguaios.

Por fim, resta um questionamento por parte dos decisores públicos paraguaios e da sociedade em geral: que tipo de seguridade social o país precisa e almeja? Todavia, antes de finalizar, cabe aqui a analogia proposta por Lewis Carroll (1865): *Alice: poderia me dizer, por favor, qual o caminho para sair daqui? Gato: Depende do lugar aonde você quer chegar (ir); Alicia: Não importo muito, aonde quero chegar; Gato: Neste caso, não importa por qual caminho você irá* "(CARROLL, 1885). Bem, o caminho que será escolhido dependerá da resposta que o Paraguai irá escolher para o atual panorama apresentado nesta avaliação, cujo propósito maior é o convite para a reflexão do debate em prol das políticas públicas sociais no país.

O resultado deste caminhar e das ideias apresentadas nesta pesquisa derivam de um processo de avaliação em construção, que devem ser entendidos a partir do aprofundamento por novos estudos nesta área, principalmente no âmbito das políticas públicas regionais focadas na políticas públicas de proteção social, voltada para as trabalhadoras migrantes, pouco analisada no campo do Mercosul, refletido na falta de harmonização entre as políticas públicas desenvolvidas na região, desde a Assinatura do Tratado de Assunção, em março de 1991.

## REFERÊNCIAS

ANTÍA, FLORENCIA.; MIDAGLIA, CARMEN. **Bienestar y Protección Social em América Latina:** abordajes conceptuales y metodológicos para el Mercosur. Asunción, Paraguay, Instituto Social del Mercosur, 2017. p. 102.

ALAIMO, V.; TAPIA, W. **Perspectivas del Mercado de Trabajo y las Pensiones en Paraguay:** desafíos y propuestas. Banco Interamericano de Desarrollo – BID, 2014.

Amarilla, José María. **El Estado del Derecho a la Seguridad Social en Paraguay.** Centro de Documentación y Estudios. Asunción, Paraguay. 2003.

AGUILLAR, A. A.; CANDIA, I, J.; CONTE-GRAND, H. A.; MORALES, V. A. **La Seguridad Social en Paraguay.** Conferencia Interamericana de Seguridad Social – CISS, Série Monografias 23, 1993.

AGUIRRE, R.; FERRARI, F. **La Construcción del Sistema de Cuidados en el Uruguay:** em busca de consensos para una protección social más igualitaria. Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, Série Políticas Sociales n. 192, 2014.

ÁSCUE, RODRIGUEZ, ÁLVARO. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita.** Banco de Previdência Social. Montevideú, Uruguay, dezembro de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

Brasil. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República: **Direito à seguridade social** – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante.** Casa Civil da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Ipea, 2018.

BULMER, R. E. In: Banco Mundial (2017). **Diagnóstico del empleo en Paraguay: La transformación dinámica del empleo en Paraguay, cuadernillo del “Resumen”**, Banco Mundial, Washington DC. Licencia: Creative Commons de Reconocimiento CC BY 3.0 IGO.

CATALDO, H. Entrevista. Assunção. In: Jornal ABC COLOR, 2016. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/exconsejero-de-ips-plantea-copiar-el-modelo-previsional-de-los-uruguayos-1530821.html>. Acesso em mar 03 de 2017.

BORDA.D. **Inserción de los Jóvenes en el Mercado del Trabajo Asunción, Paraguay.** Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2015.

BORDA.D.; MASSI, F. **Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina.** Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2001.

BORDA.D. **El Gasto Social y sus Resultado Preliminares**. In: Pobreza, Desigualdad y Política Social en América Latina. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2001. p.295-313.

BORDA.D. **Comportamiento del Empleo e Ingresos en el Paraguay**: análisis de una década (1997 – 2008). Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2011.

BORDA, D. **La Economía y el Empleo en el Paraguay**. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2007.

BORDA, D. **Una Reforma Tributaria para Mejorar la Equidad y la Recaudación** In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 55. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2017. p.11.

BORDA, D. **Buenos Resultados Macroeconómicos pero Escasa Repercusión Interna** In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 46. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2016. p.10.

BORDA, D. **Los Elevados Costos de las Falencias de las Políticas Públicas**. In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 44. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2016. p.9.

BRITO, Fernanda Alves de. **A Previdência Social no Mercosul**: história, entraves e percurso da Integração. Curitiba, 1ª Ed. Editora Juruá, 2016.

CABALLERO. E. G.; MERELES. C. C. **Exclusión, Fragmentación y Falta de Voluntad Política**. Asunción, Paraguay. Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana, 2007.

CASALÍ, PABLO, VELÁSQUEZ, MARIO. **Paraguay. Panorama de la Protección Social: diseño, cobertura y financiamiento**. Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2016.

Casalí, Pablo.; Cetrángolo, Oscar.; Goldschmit, Ariela. Paraguay: **Protección social en salud**. Reflexiones para una cobertura amplia y equitativa. Santiago, Organización Internacional del Trabajo, 2017.

CARÁMBULA. R. E. **Radiografía de la Pobreza en Paraguay**. Asunción, Paraguay. MCS, 2017. Disponible em: <http://ellibertadorenlinea.com.ar/2017/08/12/radiografia-de-la-pobreza-en-paraguay/> . Acesso em 02 fev.2018.

CAROSINI, LETÍCIA. **Análisis de las Políticas y Programas Sociales en Paraguay**. Lima: OIT/ Oficina Regional para las Américas / CIEUSU/IPEC Sudamérica, 2004.

CARROLL, LEWIS. **Alice's Adventures in Wonderland**, 1885.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Santiago, Chile, Divisão de Desenvolvimento Social e pela Divisão de Estatísticas da Comissão Económica para América Latina e o Caribe, 2016. p. 40.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Santiago, Chile, Divisão de Desenvolvimento Social e pela Divisão de Estatísticas da Comissão Económica para América Latina e o Caribe, 2017. p. 31.

CEPAL. **Programa de Transferencias de Rendas Condicionadas: Balance de la Experiencia Reciente em América Latina y el Caribe**. Santiago, Chile. Cuadernos de La CEPAL, n. 95, Naciones Unidas, 2011. p. 227.

CEPAL. **Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados de la Ley de Flexibilización del acceso a las jubilaciones**. Santiago, Chile, 2017.

CEPAL. **Programas Sociales y Transferencia de Ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión**. Naciones Unidas, Santiago, 2009.

COSTA, JOSÉ, GUILHERME, FERRAZ, da. **Seguridade Social Internacional**. Curitiba: Juruá, 2017.

DALTO, F.A.S. **Relato Verbal**. Departamento de Políticas Públicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, Paraná, maio de 2018. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

DEUBEL, ROTH, NOËL-ANDRÉ. **Las políticas públicas y su principales enfoques analíticos**. In: Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas. Universidad Nacional de Colombia: Biblioteca Flacso, 2010.

DEUBEL, ROTH, NOËL-ANDRÉ. **Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DIAS, REINALDO. MATOS, FERNANDA. **Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DYE, THOMAS. **Understanding public policy**, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1984.

ELDER, D. C.; COBB, W. R. **Formación de la agenda**. El caso de la política de los ancianos. Publicado originalmente con el título "Agenda-Building and the Politics of Aging", en Policy Sciences Journal, vol no. 1, 1984. Disponível em: <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/ELDER-C-y-ROGER-C..pdf>. Acesso em: jan de 2018.

ESPINA, MAYRA.; PAZ, JUAN VALDÉS. **América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto - enfoques y experiencias**. Montevideo, Uruguay, UNESCO, 2011.

ETZIONI, AMITAI. **La Exploración Combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones**. Disponível em: <http://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/ETZIONI-A.-La-Exploracion-Combinada.pdf>. Acesso em: mar de 2018.

ESTIGARRÍBIA, FERREIRA, PEDRO AUGUSTIN. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. San Lorenzo, Asunción, Paraguay, junho de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

FMI. **Temas Seleccionados**: Paraguai. Washington. International Monetary Fund Publication Services, 2017.

FREY, K. **Análise de Políticas Públicas: Algumas Reflexões Conceituais e suas Implicações para a Situação Brasileira**. São Paulo, Caderno de Pesquisa, N.18, set, 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Klaus\\_Frey/publication/267241518\\_ANALISE\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_ALGUMAS\\_REFLEXOES\\_CONCEITUAIS\\_E\\_SUAS\\_IMPLICACOES\\_PARA\\_A\\_SITUACAO\\_BRASILEIRA/links/544ea93f0cf29473161be6aa/ANALISE-DE-POLITICAS-PUBLICAS-ALGUMA\\_REFLEXOES-CONCEITUAIS-E-SUAS-IMPLICACOES-PARA-A-SITUACAOBRASILEIRA.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Klaus_Frey/publication/267241518_ANALISE_DE_POLITICAS_PUBLICAS_ALGUMAS_REFLEXOES_CONCEITUAIS_E_SUAS_IMPLICACOES_PARA_A_SITUACAO_BRASILEIRA/links/544ea93f0cf29473161be6aa/ANALISE-DE-POLITICAS-PUBLICAS-ALGUMA_REFLEXOES-CONCEITUAIS-E-SUAS-IMPLICACOES-PARA-A-SITUACAOBRASILEIRA.pdf). Acesso em: nov. 2017.

FORLAC.; OIT. **Reducción del Empleo Informal en Uruguay: políticas y resultados**, 2014.

GALIANO, ROCÍO. Bono Demográfico: Fortaleza y Oportunidad Estratégicas Para El País. In: <https://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/24/bono-demografico-fortaleza-y-oportunidad-estrategicas-para-el-pais>. Acesso em jun/2018.

GARCIA, MARIA DEL CARMEN. **Políticas Sociales en Paraguay**. Asunción, Paraguay. Universidad Nacional de Asunción, UNA, 2012.

GARCETE, ALEJANDRA. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. Sede do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asunción, Paraguai, junho de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

GARAVELLI, CARLOS. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. Sede da Organización Ibero-Americana de Seguridad Social em Buenos Aires – Argentina, março de 2017. [A transcrição da entrevista está sob o poder da autora].

GONZÁLEZ, CHYNTIA. **El empleo informal en el Paraguay: evolución, características y consideraciones de políticas públicas**. Buenos Aires, Proyecto SOPLA Fundación Konrad Adenauer S, 2011.

HALLEY. MERLO, PEDRO, MIGUEL. **Manual Legal del Seguro Social del IPS**. Asunción, Paraguay. El Lector, 2010. p.360.

HALLEY. MERLO, PEDRO, MIGUEL. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. Sede do Instituto de Previsão Social – IPS. Asunción, Paraguay, junho de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

HECLO, HUGH. **Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance**. New Haven: Yale University Press, 1974.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL, A. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: uma abordagem integral; tradução técnica Francisco G. Heidemann**, Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.



IMAS, VICTOR. **Las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad y la Disminución de la Pobreza en el marco de las Políticas de Protección Social.** Serie *Nuevos aportes para las Políticas Públicas en Paraguay* (Asunción) N° 9, 2011.

IMAS, VICTOR. **Pobreza, Desigualdade de Oportunidades y Políticas Públicas en Paraguay.** In: Pobreza, desigualdade de oportunidades y políticas públicas en América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2012.

IPS. **Estudios y Proyecciones Actuariales del Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social,** Paraguay, 2014.

IPPDHM. **Personas Mayores:** hacia una agenda regional de derechos. Buenos Aires, Instituto de Políticas Públicas e Direitos Humanos do Mercosul, 2016.

KINGDON, WELLS JOHN. **Agendas, Alternatives, and Public Policies.** New York: Harper Collins, 3. ed, 2003.

KNOEPFEL, P. LARRUE, C. VARONE, F. HINOJOSA, M. **Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo.** Um enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciência Política*, n.3, 2007. P. 6-29. Disponível em: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/viewFile/17521/18378>. Acesso em mar de 2018.

LAVIGNE, M. **Sistemas de Protección Social en América Latina y Caribe: Paraguay.** Santiago, Chile, Naciones Unidas/CEPAL, 2012.

LEONI, TRANCOSO. EUGENIA. **O perfil dos trabalhadores e trabalhadoras na economia informal,** Escritório da OIT no Brasil. - Brasília: OIT, 2010 1 v. (Série Trabalho Decente no Brasil; Documento de trabalho n.3).

LÓPEZ, BENIGNO. Entrevista. Paraguai. In: Sistema previsional uruguayo puede ser "referencia para el Paraguay" - Edición Impresa - ABC Color, em 19 de out de 2016. Disponível em: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/sistema-previsional-uruguayo-puede-ser-referencia-para-el-paraguay-1529314.html>. Acesso em mar 03 de 2017.

LOWI, THEODOR. **American Business, Public Policy:** case studies and political theory. *World Politics*. V. 16. n.4, 1964. p.677-715. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000216&pid=S00115258201300020000700022&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000216&pid=S00115258201300020000700022&lng=pt). Acesso em abril de 2018.

MASI, FERNANDO. **Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay.** In: *Economía & sociedad: revista de análisis* no. 7. (2000). Asunción: DGEEC, 2002.

MASI, FERNANDO. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita.** Asunción, Paraguay, CADEP, junho de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

MERCOSUL. Declaração Sócio-Laboral. Disponível: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/cmc\\_1998\\_ata02\\_declaracion\\_es\\_sociolaboral.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/cmc_1998_ata02_declaracion_es_sociolaboral.pdf). Acesso em mar de 2018.

NUÑEZ, CABRAL, CARLOS VIDAL. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita.** Asunción, Paraguay, Dirección de Administración de Jubilaciones, junho de 2017. [Relato Verbal apontado pela autora].

MÉNDEZ, LUGO. FERNANDO. **Paraguay para Todos y Todas:** propuesta de política pública para el desarrollo social 2010 -2020. Paraguay Todos y Todas, Gabinete Social, Presidencia de la República, 2010. p.7.

MESA-LAGO, CARMELO.; MÜLLER, KATHARINA. **Política e Reforma da Previdência na América Latina.** In: COELHO, S. V. **A Reforma da Previdência Social na América Latina.** Rio de Janeiro, ed. FGV, 2003. P.256.

MESA-LAGO, CARMELO. **As Reformas de Previdência na América Latina e seus Impactos nos Princípios de Seguridade Social.** Tradução da Secretaria de Políticas de Previdência Social – Brasília: Ministério da Previdência Social, 2006. XVII, 189p. Coleção Previdência Social. Série traduções; v.23.

MESQUITA, FABIANE.CRISTINA. SILVA.; PEREIRA, EUGENIO.ALEXSANDRO. **A TRANSFERÊNCIA E A DIFUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE SEGURIDADE SOCIAL AO PARAGUAI, 2017.** Anais: I CONGRESO PARAGUAYO DE CIENCIAS SOCIALES EN CONMEMORACIÓN DE LOS 50 AÑOS DE CLACSO.

MÉNDEZ, MARICUZ. Brecha Laboral entre Hombres y Mujeres sigue siendo grande. Paraguai, 2016. Disponível em: <http://www.paraguay.com/nacionales/brecha-laboral-entre-hombres-y-mujeres-sigue-siendo-grande-141262>. Acesso em fev de 2018.

MONNERAT, LAVINAS, GISELLE. *et al.* **Do Direito Incondicional à Condicionabilidade do Direito:** as contrapartidas do Programa Bolsa Família. Maracanã, Rio de Janeiro, Departamento de Política Social, Faculdade de Serviço Social, UERJ, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>. Acesso em 25 abr. 2018.

MORAES, ESTEVÃO, VIANNA, MARCELO, DE. **Acordo Multilateral do Mercosulno Âmbito do Mercosul:** Lições do Processo de Negociações. Brasília, 2004.

MORAES, ESTEVÃO, VIANNA, MARCELO, DE. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita.** Rio de Janeiro. Agosto de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

MULLER, PIERRE. SUREL, YVES. **A Análise das Políticas Públicas;** tradução Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas, Rio Grande do Sul: Educat, 2002.

MURRO, ERNESTO. **El Regimén de Pensiones en el Sistema de Protección Social en Uruguay.** In: Seminário Internacional Sistema de Pensiones: experiencias y desafios en iberoamerica. Santiago, Chile, OIT&OISS, 2016.

OISS. Organização Ibero-Americana de Seguridade Social – OISS. Disponível em: <http://www.oiss.org/>. Acesso em nov de 2017.

OSORIO, CECILIA.; VERGARA, JOSÉ, M. **La difusión de políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina.** In:

Política / Revista de Ciencia Política Vol. 54, Nº 2, 2016 / pp. 235-254. Disponível em : [file:///C:/Users/mesqu/Downloads/44806-1-157975-3-10-20170425%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/mesqu/Downloads/44806-1-157975-3-10-20170425%20(2).pdf). Acesso em jul/2018.

OLESKER, D.; FERNÁNDEZ, E.; LEVCOVITZ, E. **Igualdade, Universalidad y Accesibilidad**: economía política y el estado actual de la política pública de salud. In: **Economía, Política y Economía Política para el Acceso y la Cobertura Universal en Salud en Uruguay**. Montevideo: OPS, UDELAR, OMS, 2015. p.9-44.

ORTÍZ, N. T; NAVARRO, A, B. **El Sistema de Pensiones de Paraguay**: debilidades que exhibe y perspectivas de la reforma. Asunção. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya – CADEP, 2017.

LEVCOVITZ, E.; SÁNCHEZ, D, A.; GALEANO, M, F. **Atención primaria de salud en Uruguay**: experiencias y lecciones aprendidas. Montevideo: OPS; 2011.

OCA, SETARO, MONTES, MARCELO DE. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. Instituto Social del Mercosur.Asunción, Paraguay, junho de 2017. [A entrevista está sob poder da autora].

OIT. **Del trabajo precario al trabajo decente**: documento final del simposio de los trabajadores sobre políticas y reglamentación para luchar contra el empleo precario / Oficina Internacional del Trabajo, Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). - Ginebra: OIT, 2012

OPS. **Perfil de los Sistemas de Salud de Paraguay: Monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma**. Washington D.C.: OPS © 2008

RAMÍREZ, JULIO. **Paraguay**: Inversión en Protección Social 2013 -2014. In: Paraguay: inversión en protección social no contributiva: avances y desafíos una década después. CADEP – PARAGUAY DEBATE – EU, Asunción, 2015.

ROSSI, MARTIN. **Evaluación de Impacto del Programa Tekoporã**. Asunción, Documento de trabajo, Ministerio de Hacienda, 2016.

RUA, MARIA.GRAÇAS.DAS.; ROMANINI, ROBERTA. **Para Aprender Políticas Públicas**. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, v. 1. 2014.

RODRÍGUEZ, LEILA: **Situación Socio-Económica de Los Adultos Mayores en Paraguay**: una evaluación de necesidades y políticas públicas, 2013.

ROSSATI, JORYAN. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita**. Sede do Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asunción, Paraguay, junho de 2017. [A transcrição da entrevista está sob poder da autora].

SARMENTO, MARIA. CRISTINA. **Políticas Públicas e Culturas Nacionais**. Universidade Nova de Lisboa. Cultura 16, 2003.

SARAVIA, ENRIQUE. **Introdução à Teoria da Política Pública**. In: Políticas Públicas; coletânea Coletânea – v 1. Organizadores: Enrique Saravia e Elizabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006.

SECCHI, LEONARDO. **Análise de Políticas Públicas:** diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECCHI, LEONARDO. **Políticas Públicas:** conceitos, categorias de análise, casos práticos. 2.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERAFINI, VERONICA. **El Rol de la Investigación en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.** In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 53. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2017. p. 7.

SERAFINI, VERONICA. **Los Desafios Socioeconómicos del próximo gobierno (I).** In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 55. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2017. p. 7.

SERAFINI, VERONICA. **Pobreza y Desigualdad:** La Necesidad de un Análisis Territorial por Departamentos. In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 44. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2016. p. 6.

SERAFINI, VERONICA. **Pobreza y Desigualdad:** La Necesidad de un Análisis Territorial por Departamentos. In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 44. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2016. p. 6.

SERAFINI, VERONICA. **Pobreza y Desigualdad:** La Necesidad de un Análisis Territorial por Departamentos. In: Revista Economía y Sociedad: **Análisis de Conyuntura Mensual**, n. 44. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2016. p. 6.

SERAFINI, VERONICA. **Paraguay:** Inversión en Protección Social No Contributiva, Desafios para el Diseño. Asunción, Paraguay. Centro de Análisis y Difusión de Economía Paraguaya, CADEP, 2017. p. 44.

SERAFINI, VERONICA.; IMAS, VICTOR. **Igualdad de Género y Principales Brechas en Paraguay.** ONU MUJERES PARAGUAY, 2017.

SERAFINI, VERONICA. **Paraguay:** Inversión en Protección Social No Contributiva: avances y desafíos una década después. CADEP, PARAGUAY DEBATE, 2015.

SOUZA, CELINA. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez, 2006. P. 20-45.

SCHWARZER, HELMUT. **Atuação governamental em relação às comunidades brasileiras no exterior na área de previdência e Acordos internacionais de previdência social,** 2006. Disponível em: [https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/ptbr/file/Helmut\\_Schwarzer.pdf](https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/BRMundo/ptbr/file/Helmut_Schwarzer.pdf). Acesso: nov de 2017.

SIIS. **Boletín informativo**, n. 3. Paraguai: Coordinación de Información Social de la Unidad Técnica del Gabinete Social de la Presidencia de la República del Paraguay, 2016.

PARAGUAI. **Hacia la Democratización de la Información en Salud en el Marco de la Reforma de la Salud.** In: Sistema Nacional de Salud.; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Asunción, Paraguay, 2007.

PARAGUAI. **Nota Sectorial de Protección Social,** Gabinete Social, 2017.

PARAGUAI. **Informe Económico Social Trimestral.** Dirección de Estudios Económicos, 2017.

PARAGUAI. **Encuesta Longitudinal de Protección Social:** características del Trabajo y el Sistema de Seguridad Social en Paraguay. In: Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y social, 2016.

PARAGUAI. **Secretaría de Acción Social & ACNUDH (2017).** Indicadores de derechos humanos vinculados a los programas sociales de la SAS. Fernando de la Mora: SAS.

PARAGUAI. **Atlas de Políticas Públicas del Paraguay: tendencias y retos de intervención.** Paraguai: Ministerio de Hacienda, Unidad de Economía Social, 2013.

PARAGUAI. Encuesta Continua de Empleo (ECE 2017): Terceiro Trimestre. In: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de la Secretaría Técnica, 2017.

PARAGUAI. **Secretaría de Acción Social & ACNUDH (2017).** Indicadores de derechos humanos vinculados a los programas sociales de la SAS. Fernando de la Mora: SAS.

PARAGUAI. **Balance Anual de Gestión Pública.** Caja de Seguridade Social de Empleados y Obreros Ferroviários. Exercício Fiscal 2015, Asunción, 2016.

PARAGUAI. **Boletines Estadísticos de Seguridad Social.** Asunción. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridade Social, 2015.;2016.

PARAGUAI. **Plano Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.** 2014.

PARSONS, WAYNE. **Políticas Públicas:** una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Traducción de Atenea Acevedo. México: Flacso. 2007.

PEREIRA, EUGENIO. ALEXSANDRO. **Transferência e Difusão de Políticas Públicas no Mercosul:** análise da formação de recursos humanos e do exercício profissional na área da saúde (1996 -2014). In: Encontro Anual da AMPOCS, 39, Caxambu, Minas Gerais, anais, 2015.

PEREIRA, Alexsandro Eugenio; BERNARDO, Glaucia Julião; CULPI, Ludmila Andrzejewski e PESSALI, Huáscar Fialho. **A governança facilitada no Mercosul: transferência de políticas e integração nas áreas de educação, migração e saúde.** *Rev. Adm. Pública* [online]. 2018, vol.52, n.2, pp.285-302. In: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S003476122018000200285&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S003476122018000200285&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt)

PNUD.; OIT. **Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano Paraguay 2013: Trabajo Decente y Desarrollo Humano.** Asunción, Paraguay, 2013.

SINAFOCAL. **Evolución, características y acciones de políticas públicas.** Asunción, Observatório Sinafocal, 2016.

SHUBERT, BALDUR. **Entrevista concedida a Fabiane Mesquita.** Brasília, outubro de 2017. [A entrevista está sob poder da autora].

UNICEF. **Situación del Derecho a la Salud Materna, Infantil y Adolescente en Paraguay.** Asunción, Paraguay, 2013.

URUGUAI. **Perfil del Sistema de Salud República Oriental del Uruguay: Monitoreo y Análisis de los Procesos de Cambio y Reforma.** Organización Panamericana de la Salud – OPS. Washington, D.C.: OPS, © 2009.

URUGUAI. **Banco de Previsión Social – BPS.** Montevideú, 2018.

VEIGA, DANILO. **Desigualdades Sociales y Territoriales en Uruguay.** Montevideú, Departamento de Sociología, 2015.

WEISS, CAROL, WEISS. **Evaluation Research: methods for assessing program effectiveness,** Englewood Cliffs, 1972. In: **Evaluation of Programs:** Reading Carol H. Weiss, 2013.

WOLFFENBÜTTEL, ANDRÉA. **O que é o Índice de Gini?** Revista Desafios do Desenvolvimento. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Brasília – DF, 2004. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2048:catid=28](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28). Acesso em fev de 2018.