
Programas de incentivo social para a promoção da sustentabilidade e inclusão produtiva na região Oriental do Paraguai

Social incentive programs to promote sustainability and productive inclusion in the Eastern region of Paraguay

Programas de incentivos sociales para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en la región Oriental del Paraguay

Mirta Niselli Rolón Gómez ¹ <https://orcid.org/0000-0003-3434-586X>

Monique Medeiros ² <https://orcid.org/0000-0001-8789-0621>

¹ Faculdade de Ciências, Tecnologia e Artes da Universidade Nacional de Pilar, Pilar, Ñeembucú, Paraguai, mirtaniselli@gmail.com

² Instituto Amazônico de Agriculturas Familiares, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil; mmedeiros@ufpa.br

Recebido em: 28/08/2025

Aceito para publicação em: 28/09/2025

Resumo

Este trabalho analisa o potencial de um projeto de incentivo ambiental articulado ao programa de Transferência Monetária Condicionada (TMC) do Ministério de Desenvolvimento Social do Paraguai para promover sustentabilidade e inclusão produtiva em comunidades rurais. Parte-se do pressuposto de que políticas que integram proteção social e enfoque ambiental favorecem transformações em territórios vulneráveis. A pesquisa adota como eixo metodológico o Índice de Desempenho Ambiental (IDA), que avalia práticas ambientais considerando resultados e processos institucionais. Os resultados preliminares indicam que os Sistemas Agroflorestais (SAFs), apoiados por políticas públicas, configuram-se como estratégia eficaz para diversificação produtiva, fortalecimento da resiliência socioambiental e geração sustentável de renda, contribuindo para a autonomia das famílias rurais e para uma governança ambiental mais inclusiva.

Palavras-chave: governança ambiental; sistemas agroflorestais; desempenho ambiental.

Abstract

This paper analyzes the potential of an environmental incentive project linked to the Paraguayan Ministry of Social Development's Conditional Cash Transfer (CCT) program to promote sustainability and productive inclusion in rural communities. The premise is that policies that integrate social protection and an environmental approach foster transformations in vulnerable territories. The research adopts the Environmental Performance Index (EPI) as its methodological framework, which evaluates environmental practices considering results and institutional processes. Preliminary results indicate that Agroforestry Systems (AFS), supported by public policies, are an effective strategy for productive diversification, strengthening socio-environmental resilience, and sustainable income generation, contributing to the autonomy of rural families and more inclusive environmental governance.

Keywords: environmental governance; agroforestry systems; environmental performance.

Resumen

Este artículo analiza el potencial de un proyecto de incentivos ambientales vinculado al programa de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) del Ministerio de Desarrollo Social de Paraguay para promover la sostenibilidad y la inclusión productiva en comunidades rurales. La premisa es que las políticas que integran la protección social y un enfoque ambiental impulsan transformaciones en territorios vulnerables. La investigación adopta el Índice de Desempeño Ambiental (IPA) como marco metodológico, que evalúa las prácticas ambientales considerando los resultados y los procesos institucionales. Los resultados preliminares indican que los Sistemas Agroforestales (SAF), apoyados por políticas públicas, son una estrategia eficaz para la diversificación productiva, el fortalecimiento de la resiliencia socioambiental y la generación de ingresos sostenibles, contribuyendo a la autonomía de las familias rurales y a una gobernanza ambiental más inclusiva.

Palabras clave: gobernanza ambiental; sistemas agroforestales; desempeño ambiental.

Introdução

A região Oriental do Paraguai apresenta um cenário de vulnerabilidade socioambiental marcado pela degradação dos recursos naturais, pela pobreza rural e pela escassez de oportunidades de geração de renda sustentável. Grande parte das comunidades locais enfrenta dificuldades para integrar-se a processos

produtivos mais resilientes, capazes de garantir tanto a segurança alimentar quanto a conservação ambiental.

Apesar dos avanços recentes, a pobreza no Paraguai ainda apresenta uma forte concentração geográfica e afeta de forma desproporcional grupos vulneráveis, especialmente comunidades camponesas e indígenas. Embora a incidência da pobreza rural tenha diminuído com o avanço da urbanização, a pobreza nas áreas urbanas aumentou significativamente. Em 2022, o país registrou um coeficiente de Gini de 45, refletindo um alto nível de desigualdade de renda em comparação com países de características semelhantes. Além disso, a taxa de vulnerabilidade da população paraguaia supera a média regional, o que reforça a urgência de implementar políticas adaptativas que fortaleçam a resiliência social (Banco Mundial, 2024).

Nesse contexto, um programa de incentivo social com enfoque ambiental vem ganhando relevância como ferramentas de intervenção pública que buscam aliar inclusão produtiva, proteção ambiental e justiça social. Este programa propõe uma abordagem integrada que considera o fortalecimento das capacidades locais, o uso sustentável dos recursos naturais e a valorização dos saberes tradicionais.

O programa Tekoporã de Transferência Monetária Condicionada (TMC), implementado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) do Paraguai, é uma iniciativa de proteção e promoção social voltada para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade (Proag, 2014). Este programa combina transferências monetárias condicionadas com um acompanhamento sociofamiliar, que promove o acesso a serviços básicos como saúde, educação e alimentação. Além disso, o programa promove a participação em atividades produtivas, fortalecendo a autogestão e a inclusão social dos beneficiários.

Em uma ação inovadora de articulação entre proteção social e incentivos ambientais, esta iniciativa é implementada por meio de um projeto liderado pelo Governo do Paraguai, que busca acompanhar famílias em situação de

vulnerabilidade, vinculando especialmente aquelas que já são beneficiárias do programa. Essa ação, inicialmente focalizada em oito departamentos com alta vulnerabilidade ambiental, visa fortalecer a resiliência de famílias camponesas e indígenas diante das mudanças climáticas, integrando a conservação e a reflorestação com o cultivo de espécies nativas e produtivas.

Neste contexto, o presente trabalho tem como objetivo principal investigar de que maneira o projeto de incentivo ambiental, vinculado ao programa de proteção social do MDS contribuem para promover a sustentabilidade e a inclusão produtiva em comunidades rurais da região Oriental do Paraguai.

A pesquisa estrutura-se em quatro partes principais: inicialmente, apresenta-se o referencial teórico que fundamenta as noções de governança ambiental, justiça socioambiental e inclusão produtiva; em seguida, detalha-se a metodologia adotada, com destaque para a aplicação do Índice de Desempenho Ambiental (IDA) como ferramenta de análise; na sequência, são discutidos os resultados preliminares da investigação; por fim, as considerações finais refletem sobre as contribuições do estudo para o aprimoramento de políticas públicas integradas e adaptadas às realidades dos territórios rurais.

Justificativa

Entre 2005 e 2011, o Paraguai perdeu aproximadamente 2.108.381 hectares de floresta nativa, conforme dados do Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Mades, 2019). Esse processo de desmatamento, intensificado desde os anos 1990 pela expansão de áreas produtivas degradadas, incide diretamente na biodiversidade e compromete a qualidade e a disponibilidade dos recursos naturais. As consequências desse cenário afetam de forma mais intensa as famílias rurais, ampliando sua vulnerabilidade social e ambiental, aprofundando desigualdades históricas e restringindo as possibilidades de produção sustentável, especialmente em um contexto de crescente exposição aos efeitos das mudanças climáticas.

Nesse contexto, o departamento de San Pedro, situado no norte da Região Oriental do Paraguai, representa um território emblemático. Com altos índices de pobreza e elevada vulnerabilidade ambiental, San Pedro é também uma das regiões mais afetadas pelo desmatamento, sobretudo em sua zona leste, onde predominam terras altas com florestas densas pertencentes ao Bosque Atlântico do Alto Paraná (Mades, 2019; FAO, 2016). O departamento integra ainda o projeto de incentivo ambiental articulado ao programa social do governo paraguaio, o que o torna especialmente relevante como área de estudo para esta pesquisa.

Diante dos desafios relacionados à exclusão produtiva e à degradação ambiental, torna-se fundamental analisar e compreender como políticas públicas articuladas podem contribuir para transformar realidades locais por meio de incentivos que promovam práticas sustentáveis. Analisar as experiências existentes e compreender seus resultados é fundamental para propor soluções eficazes e replicáveis, especialmente em territórios vulneráveis.

Nesse sentido, a proposta de articular proteção social e incentivos ambientais representa um novo paradigma no enfrentamento da vulnerabilidade rural, ao integrar dimensões historicamente tratadas de forma isolada. Ao incorporar práticas produtivas sustentáveis no cotidiano das famílias beneficiárias, essas iniciativas promovem não apenas a superação da pobreza, mas também a proteção ambiental e o fortalecimento da autonomia local. Essa abordagem inovadora reforça a importância de políticas públicas intersetoriais, capazes de aliar desenvolvimento econômico, justiça social e conservação dos recursos naturais de forma sinérgica.

O objetivo do trabalho é investigar o papel do projeto de incentivo ambiental, articulado ao programa de proteção social, como instrumento de promoção da sustentabilidade e da inclusão produtiva em comunidades rurais.

Os pressupostos teóricos da pesquisa: Governança ambiental e justiça socioambiental

A governança ambiental refere-se aos mecanismos, instituições e processos por meio dos quais diferentes atores – Estado, sociedade civil e setor privado – participam da tomada de decisões relacionadas a questão ambiental. Trata-se de um modelo de gestão que valoriza a transparência, a participação democrática e a corresponsabilidade, buscando integrar múltiplos interesses em torno da conservação dos recursos naturais. Assim, a governança ambiental exige a superação de abordagens centralizadas e tecnocráticas, incorporando a diversidade sociocultural e os saberes locais na formulação e implementação de políticas públicas.

A governança ambiental é compreendida neste trabalho como um processo dinâmico e multiescalar que articula atores estatais, sociedade civil e setor privado na gestão compartilhada dos bens naturais. Conforme argumenta Alcântara *et al* (2012), a governança deve ser analisada a partir das relações de poder que se estabelecem entre esses diferentes sujeitos, não se restringindo a um conceito normativo ou ideológico, mas entendida como um conjunto de práticas concretas que moldam as decisões sobre o uso dos recursos naturais. Nesse sentido, a governança ambiental implica um modelo descentralizado e corresponsável, no qual a participação efetiva de tomadores e não tomadores de decisão fortalece o processo democrático e possibilita a construção de soluções mais equitativas e sustentáveis para os desafios ambientais e sociais.

A justiça socioambiental, por sua vez, emerge como um princípio fundamental para que a governança ambiental seja efetivamente inclusiva e equitativa. Esse conceito amplia a ideia de justiça ambiental ao considerar as dimensões sociais e históricas das desigualdades no acesso e controle dos bens naturais. Nesse sentido, a participação se torna um eixo estratégico para viabilizar uma governança ambiental orientada pela justiça socioambiental.

Inclusão produtiva e sua articulação com políticas públicas

A pesquisa parte do entendimento de que a governança ambiental pressupõe a participação ativa de diversos atores sociais na definição de regras e mecanismos de gestão dos recursos naturais. Essa governança deve estar ancorada em princípios de justiça socioambiental, que visem corrigir desigualdades históricas no acesso à terra, ao crédito e aos meios de produção, valorizando práticas e conhecimentos das populações locais.

A inclusão produtiva é compreendida como um processo que possibilita a integração de pessoas em situação de vulnerabilidade a cadeias econômicas sustentáveis, com acesso a bens, serviços e mercados. Quando articulada a políticas públicas e programas de incentivo social, essa inclusão pode promover maior equidade e reduzir a dependência de atividades ambientalmente prejudiciais.

A literatura também aponta os Sistemas Agroflorestais (SAFs) como uma estratégia eficaz para conciliar conservação ambiental e produção agrícola, fortalecendo a resiliência ecológica e socioeconômica das famílias envolvidas.

A perspectiva de boa governança no manejo dos sistemas agroflorestais, inspirada na abordagem Fracalanza *et al* (2010), reforça a importância da integração entre políticas públicas voltadas à sustentabilidade produtiva e à redução das desigualdades socioeconômicas. Aplicada aos sistemas agroflorestais, essa governança se expressa na priorização de investimentos e ações que beneficiem diretamente populações em situação de vulnerabilidade, promovendo o acesso justo a tecnologias, assistência técnica e recursos produtivos.

Dessa forma, a governança ambiental não deve apenas buscar eficiência na gestão territorial e ecológica, mas também estar fundamentada em princípios de justiça socioambiental, reconhecendo as necessidades específicas das comunidades marginalizadas e promovendo a equidade no acesso aos meios sustentáveis de produção.

Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, com caráter exploratório-descritivo, buscando compreender como os programas de incentivo social com enfoque ambiental operam na prática e quais transformações geram nas comunidades envolvidas.

Área de estudo

A área de estudo compreende comunidades rurais, tanto indígenas quanto camponesas, localizadas no departamento de San Pedro — com ênfase nos primeiros distritos onde foi implementado o projeto. Este departamento, historicamente marcado por altos índices de pobreza e exclusão social, também figura entre as regiões de maior vulnerabilidade ambiental do Paraguai.

Nos últimos anos, San Pedro tem sido foco de diversas políticas públicas e iniciativas de fomento voltadas à inclusão produtiva e à conservação ambiental. Embora esses esforços tenham contribuído para avanços importantes na melhoria das condições socioambientais, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 2022), o departamento ainda figura entre as regiões com maior índice de pobreza do país. Isso evidencia a persistência de desigualdades estruturais e a necessidade de fortalecer e articular políticas integradas que promovam desenvolvimento sustentável de forma mais efetiva.

Nesse contexto, o estudo busca evidenciar de que forma a articulação entre políticas sociais e ambientais pode contribuir para a transformação das realidades locais, fomentar práticas produtivas sustentáveis e fortalecer a governança dos territórios rurais.

Ferramentas e técnicas utilizadas

Para alcançar os objetivos da pesquisa, foram empregadas diversas técnicas qualitativas e análises complementares, que possibilitaram a coleta e a sistematização de informações a partir de múltiplas fontes.

Entre os instrumentos utilizados, destacam-se as entrevistas conversacionais livres com famílias beneficiadas pelos programas, técnicos locais e representantes institucionais; análise documental de políticas e relatórios de execução de programas públicos; pesquisa bibliográfica sobre os conceitos de inclusão produtiva, sustentabilidade rural e governança ambiental; base de dados secundários sobre indicadores socioeconômicos e ambientais das comunidades selecionadas; e aplicação de um Índice de Desempenho Ambiental (IDA), que permitirá avaliar de forma objetiva as práticas adotadas, levando em conta critérios como diversidade de cultivos, uso do solo, conservação hídrica, e integração comunitária (Cunha, 2007).

A articulação dos diferentes instrumentos metodológicos utilizados na pesquisa possibilitará uma avaliação integrada e contextualizada das práticas sustentáveis adotadas pelas comunidades analisadas.

Resultados e discussão

A investigação aponta para o potencial dos programas de incentivo social como catalisadores de práticas sustentáveis, especialmente quando essas ações são adaptadas ao contexto territorial e cultural das comunidades. Nesse cenário, os Sistemas Agroflorestais (SAFs), por sua vez, se destacam como mecanismos eficazes de fortalecimento da resiliência socioambiental, promovendo a diversificação da produção, a proteção dos recursos naturais e a mitigação de riscos climáticos.

Há indícios de que a participação das famílias em programas com enfoque ambiental tem contribuído para o fortalecimento da autonomia produtiva, com impactos positivos na geração de renda e na segurança alimentar, além de promover maior autoestima e reconhecimento do papel das comunidades na conservação ambiental.

Entre os primeiros resultados concretos, destaca-se a integração das instituições em uma rede de governança que articula ações de proteção social com

enfoque ambiental, no contexto de um projeto específico. Essa rede tem viabilizado a coordenação de esforços entre diferentes instituições, promovendo uma atuação mais articulada e alinhada aos objetivos territoriais e sustentáveis da iniciativa.

Por outro lado, evidencia-se a integração das famílias em sistemas de produção no contexto de políticas públicas, o que tem gerado impactos positivos em diversas áreas produtivas. Conforme relatórios do Ministério da Economia e Finanças, responsável pela coordenação do projeto, há sinais de crescente diversificação produtiva, refletindo transformações na organização e nas estratégias das famílias. Ademais, essas famílias vêm se inserindo em novas redes de mercado, o que representa um avanço importante para a inclusão produtiva e para o fortalecimento do tecido econômico local e da resiliência das comunidades.

Considerações finais

A pesquisa aponta contribuir para o desenho de políticas públicas mais integradas e territorializadas, que reconheçam a complexidade das relações entre produção, meio ambiente e condições sociais nas zonas rurais do Paraguai. Destaca-se a importância de valorizar e apoiar práticas ambientais já desenvolvidas por famílias rurais, muitas vezes invisibilizadas pelos modelos convencionais de desenvolvimento.

Nesse contexto, os programas de incentivo social com enfoque ambiental mostram-se fundamentais para a promoção da sustentabilidade e da inclusão produtiva, ao estimularem práticas como os Sistemas Agroflorestais (SAFs), que integram conservação ambiental e diversificação da produção. Tais iniciativas podem fortalecer a autonomia das famílias rurais.

Os resultados preliminares reforçam a importância da articulação entre políticas públicas e programas de incentivo social com enfoque ambiental como uma estratégia eficaz para impulsionar transformações estruturais nos territórios rurais. A observação de práticas concretas de diversificação produtiva, aliada ao

fortalecimento da autonomia das famílias e à geração de renda sustentável, evidencia que tais iniciativas não apenas atendem a demandas imediatas de bem-estar, mas também estabelecem fundamentos sólidos para uma transição orientada à justiça ambiental(Santos, 2018).

Por fim, o estudo busca apontar caminhos para formas de desenvolvimento rural que sejam justas, sustentáveis e adaptativas, promovendo a inclusão produtiva como um direito e não apenas como uma oportunidade econômica.

Referências

ALCÂNTARA, V. de C; pereira, J. R; Silva, É. A. F. Gestão social e governança pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. Revista de Ciências da Administração, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, v. 17, p. 11-29, 2015.

CUNHA, A. P.; D'agostini, L. R.; Schlindwein, S. L. Instrumentos de Aprendizagem Sistêmica no Uso de Recursos Naturais. In: Congresso Brasileiro de Sistemas, 3, Florianópolis. Anais. CCA-PGA/UFSC. 2007.

BANCO MUNDIAL. Evaluación de pobreza y equidad en Paraguay: Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza. Washington, DC: World Bank. 2024

FRACALANZA, A. P; Jacob, A M; Furtado, R. Justiça ambiental e práticas de governança da água: (re) introduzindo questões de igualdade na agenda. Ambiente & Sociedade, São Paulo, v. 16, n. 1, p. [páginas do artigo], mar. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/Yzc9zvrXWYCb4LyFWm4r4yq/?lang=pt>.

INE. Instituto Nacional De Estatística (Paraguai). Resultados do Censo Nacional de População e Habitação 2022. Assunção: INE, 2022. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/publicacion.php?cod-pub=11>. Acesso em: 4 maio 2025.

FAO. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura . A Situação das Florestas do Mundo 2016: Florestas e agricultura – desafios e oportunidades em relação ao uso da terra. Roma, Italia, 2016.

PROAG, V. The Concept of Vulnerability and Resilience in Procedia Economics. 2014.

MADES. Ministério do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Paraguai). Estratégia Nacional de Florestas para o Crescimento Sustentável. Assunção, Paraguai: MADES. 2019

ROLÓN GÓMEZ , M. N.; MEDEIROS, M.

SANTOS, Alessandra da Silva. A justiça ambiental e os novos direitos constitucionais: a função socioambiental dos territórios quilombolas do Parque Estadual da Pedra Branca. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 457–472, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p457>.

.



Contribuição dos autores:

Autor 1: Elaboração, discussão dos resultados, pesquisa bibliográfica, revisão do texto

Autor 2: Elaboração, discussão dos resultados, pesquisa bibliográfica

Disponibilidade dos dados:

Os dados da pesquisa estão disponíveis no corpo do artigo
