



DESENVOLVIMENTO

SOCIAL

EM FOCO

Análise, Avaliação de Efetividade e Otimização dos Critérios de Concessão dos Programas Sociais de Transferência de Renda e Benefícios Continuados do Estado do Paraná





Análise, Avaliação de Efetividade e Otimização dos Critérios de Concessão dos Programas Sociais de Transferência de Renda e Benefícios Continuados do Estado do Paraná



FICHA TÉCNICA

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Carlos Ivan Simonsen Leal

Presidente | FGV

Luiz Carlos Guimarães Duque

Diretor Executivo | FGV Projetos

Irineu Frare

Diretor de Estratégia e Mercado | FGV Projetos

Charles Schramm

Gerente Executivo | FGV Projetos

Juliano Almeida

Coordenação Geral

Daniel da Mata

Coordenação Técnica

**Estêvão Eller, Lucas Pinheiro, Luciane Mayume Nobuhara,
Maurício Cleber Silva, Murillo Bark Toda**

Equipe Técnica

André Medeiros

Editor

Projeto Gráfico

GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ

Carlos Massa

Governador

Rogério Carboni

Secretário de Desenvolvimento Social e Família

Eduardo Magalhães

Superintendente da Paraná Projetos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Mario Henrique Simonsen/FGV

Schramm, Charles

Desenvolvimento social em foco [recurso eletrônico] : análise, avaliação de efetividade e otimização dos critérios de concessão dos programas sociais de transferência de renda e benefícios continuados do estado do Paraná/ Charles Schramm. - Rio de Janeiro : FGV Projetos, 2026.

1 recurso online (60 p.) : PDF.

Dados eletrônicos.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-65-02-16541-6

1. Programas de sustentação de renda - Paraná. 2. Políticas públicas - Paraná.
3. Desenvolvimento social - Paraná. I. FGV Projetos. II. Título.

CDD - 339.2

Elaborada por Márcia Nunes Bacha - CRB-7/4403

(1) Os textos são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a opinião da FGV.

(2) Esta edição está disponível para download no site da FGV Projetos: projetos.fgv.br

PALAVRA DO GOVERNADOR

O Paraná é um Estado que tem compromisso com gestão responsável e com resultados concretos para a população. Quando decidimos estruturar este estudo, o objetivo foi claro: garantir que os recursos investidos pelo governo em programas sociais estejam chegando às famílias que realmente precisam, com eficiência, transparência e impacto real.

Cuidar de quem mais precisa é uma responsabilidade que levo muito a sério. E cuidar bem significa não apenas ampliar políticas públicas, mas avaliar permanentemente se elas estão funcionando. Por isso buscamos uma parceria com a Fundação Getulio Vargas, uma instituição de reconhecida capacidade técnica, para realizar uma análise rigorosa dos programas sociais do Estado, cruzando bases de dados, avaliando resultados e identificando oportunidades de aprimoramento.

Carlos Massa - Ratinho Júnior
Governador do Estado do Paraná





SUMÁRIO

Introdução	12
Jornada	16
Arcabouço Conceitual	18
O Desafio	28
Metodologia	32
Análise Qualitativa	34
Diagnóstico	36
Caminhos	40
Diretrizes	48
Referências	57

GLOSSÁRIO

CadÚnico

Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, base de dados que registra famílias de baixa renda

Focalização

Capacidade de um programa social de direcionar seus recursos ao público-alvo pretendido

Erro de inclusão (ET1)

Quando o benefício é entregue a uma família que não atende aos critérios de elegibilidade

Erro de exclusão (ET2)

Quando uma família elegível não recebe o benefício a que tem direito

FGT (P0, P1, P2)

Indicadores de pobreza: P0 mede proporção de pobres, P1 intensidade, P2 severidade

Transferência in-kind

Benefício entregue em forma de bens ou produto (ex: leite), não em dinheiro

Trade-off

Ganho em uma dimensão implica perda em outra; sem otimização simultânea

Busca ativa

Estratégia de identificação e inclusão de famílias elegíveis não alcançadas

INTRODUÇÃO

Avaliação de Programas de Transferência de Renda

Este estudo foi solicitado pelo **Governo do Estado do Paraná**, por meio da **Secretaria de Desenvolvimento Social e Família**, com apoio institucional da **Paraná Projetos** e execução técnica da **FGV Projetos**, no contexto do aprimoramento da rede estadual de proteção social, com foco nos programas de transferência de renda e benefícios continuados.

O trabalho foi estruturado pela FGV Projetos, em articulação com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Família, para produzir diagnóstico, avaliação de efetividade e focalização, simulação de cenários de integração e recomendações técnicas, a partir do cruzamento de bases administrativas, como o Cadastro Único (CadÚnico) e os registros dos programas estaduais de transferência de renda, e de análises quantitativas e qualitativas.

O objetivo do estudo foi apoiar o Governo do Estado do Paraná, especialmente a Secretaria de Desenvolvimento Social e Família, na tomada de decisão sobre critérios de elegibilidade, cobertura e coordenação entre programas, assegurando rastreabilidade metodológica, documentação técnica e subsídios estruturados para a gestão estadual.

O Governo do Estado do Paraná

O Governo do Estado do Paraná vem consolidando uma agenda de fortalecimento das políticas sociais, com foco na ampliação da efetividade das ações voltadas à população em situação de vulnerabilidade. Essa diretriz combina planejamento, responsabilidade na alocação de recursos e uso qualificado de informações administrativas como suporte à tomada de decisão.

No campo da transferência de renda, o Estado estruturou programas próprios articulados às diretrizes do SUAS e integrados ao Cadastro Único como instrumento central de identificação e focalização do público elegível. Esse arranjo reforça a coerência entre desenho normativo, execução e monitoramento de resultados.

A realização deste estudo insere-se em uma etapa de qualificação estratégica da política estadual, com o objetivo de consolidar uma visão integrada da rede de proteção social, aprimorar a coordenação entre iniciativas e ampliar o impacto social das ações já implementadas.

Ao promover essa avaliação técnica, o Governo reafirma seu compromisso com a melhoria contínua da política pública, orientando decisões estruturantes com base em evidências e fortalecendo o modelo estadual de proteção social.

Secretaria do Desenvolvimento Social e Família - SEDEF

A Secretaria do Desenvolvimento Social e Família - SEDEF exerce papel central na condução da política estadual de assistência social, articulando diretrizes estratégicas com a implementação descentralizada nos 399 municípios.

Nos últimos anos, a SEDEF consolidou capacidade institucional para operar políticas de grande escala, combinando coordenação federativa, padronização de procedimentos e monitoramento contínuo. Essa base permite assegurar regularidade na execução e aderência às normativas nacionais, ao mesmo tempo em que sustenta decisões técnicas orientadas à melhoria da focalização e da cobertura.

O presente estudo integra uma agenda de qualificação conduzida pela Secretaria, voltada ao aprimoramento da arquitetura programática da transferência de renda no Estado. Ao incorporar análises sistemáticas e evidências empíricas ao processo decisório, a SEDEF reforça seu compromisso com a gestão orientada a resultados e com o fortalecimento contínuo da política pública no Paraná.

A Paraná Projetos

A Paraná Projetos atua como estrutura de apoio à formulação e implementação de projetos estratégicos do Governo do Estado, contribuindo para a organização institucional, a coordenação intersetorial e o acompanhamento técnico de iniciativas prioritárias. Sua atuação está orientada à viabilização de projetos com elevado grau de

complexidade, assegurando método, governança e alinhamento às diretrizes estaduais.

No contexto deste estudo, a Paraná Projetos exerce papel central na estruturação da contratação e na coordenação entre a demanda pública e a execução técnica. Ao organizar fluxos, prazos e entregas, a entidade contribui para a consistência do processo, garantindo previsibilidade, integração entre atores e aderência aos objetivos estratégicos definidos pelo Estado.

Essa atuação reforça a função da Paraná Projetos como instrumento de apoio à implementação de agendas estruturantes, assegurando que iniciativas estratégicas sejam conduzidas com coordenação institucional e foco em resultados.

A FGV Projetos

A FGV Projetos, unidade da Fundação Getúlio Vargas dedicada à aplicação do conhecimento acadêmico e técnico em projetos públicos e privados, possui trajetória consolidada e reconhecimento nacional por sua atuação em políticas públicas, economia, finanças, gestão e direito. Sua experiência de longo prazo em avaliações complexas e na produção de análises robustas confere um diferencial metodológico significativo a iniciativas com grande impacto social.

A integração entre aplicação prática e produção acadêmica se vê na composição da equipe técnica, que inclui profissionais vinculados à Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, agregando ao estudo competências em economia aplicada, avaliação empírica de políticas públicas e análise de registros administrativos.

A escolha da FGV Projetos para a execução deste estudo reflete a confiança do Estado do Paraná na solidez institucional e no rigor analítico da Fundação, compatíveis com a complexidade e a relevância estratégica do tema. O trabalho foi desenvolvido em estreita interlocução com a equipe técnica da SEDEF, com apoio institucional da Paraná Projetos, qualificando o uso de bases administrativas e evidências empíricas para subsidiar decisões estratégicas na política estadual de transferência de renda e benefícios continuados.

A articulação entre a capacidade analítica da FGV e o elevado nível técnico da gestão estadual potencializa a consistência e a aplicabilidade dos insumos produzidos, fortalecendo a base técnica para decisões estruturantes no âmbito da proteção social do Estado.



JORNADA

O CAMINHO ANALÍTICO ATÉ AQUI

O trabalho foi estruturado em uma jornada progressiva de análises, diagnósticos e modelagem

A construção deste relatório é resultado de uma jornada analítica estruturada ao longo de dez meses, organizada em etapas sequenciais e interdependentes. O trabalho iniciou-se com a mobilização institucional e o diagnóstico normativo e operacional dos programas, avançou para a análise empírica da efetividade e da focalização, incorporou modelagem e simulações de cenários de otimização e culminou na consolidação estratégica das evidências.

A participação da Secretaria foi contínua ao longo de todo o processo. Gestores e equipes técnicas contribuíram com informações operacionais,

validação de premissas, acesso às bases administrativas e discussão crítica dos resultados intermediários. Essa interação permitiu calibrar as análises às especificidades da implementação, assegurar aderência institucional às propostas e qualificar a interpretação dos achados quantitativos.

Cada etapa aprofundou o nível de análise. O diagnóstico inicial mapeou regras, fluxos e gargalos operacionais. A etapa de efetividade estruturou o cruzamento das bases e mensurou pobreza, cobertura e erros de focalização. A fase de otimização introduziu simulações contrafactuais para avaliar impactos distributivos e fiscais de ajustes nos critérios e valores dos benefícios. Por fim, o Produto Final sistematiza os achados e apresenta diretrizes para aprimoramento da política, já incorporando os insumos técnicos e institucionais acumulados ao longo da jornada.

DIAGNÓSTICO INICIAL

Levantamento normativo, mapeamento de regras e dados financeiros brutos.

ANÁLISE DE EFETIVIDADE

Cruzamento de bases, cálculo de erros de focalização e mapas de calor da pobreza.

OTIMIZAÇÃO E CENÁRIOS

Simulação de novos critérios (ex: unificação de renda) e impacto orçamentário projetado.

RELATÓRIO FINAL

Consolidação estratégica e recomendações para tomada de decisão (Roadmap).

ARCABOUÇO CONCEITUAL

O QUE A LITERATURA NOS TRAZ SOBRE O TEMA

O desenho das transferências monetárias e in-kind varia conforme o grau de condicionalidade e a restrição de uso dos recursos

A literatura distingue transferências monetárias segundo o grau de condicionalidade e a restrição de uso dos recursos. O desenho institucional influencia os incentivos gerados, os custos administrativos e os impactos esperados sobre pobreza, capital humano e segurança alimentar, tanto no curto quanto no longo prazo.

Esse enquadramento tipológico permite analisar os programas estaduais segundo seus mecanismos de acesso e objetivos declarados. Cada modalidade implica trade-offs distintos entre autonomia do beneficiário, focalização, capacidade de monitoramento e resultados de curto e longo prazo. Essa distinção orienta a análise empírica apresentada nas seções seguintes.



	Transferências Monetárias Condicionais (CCT)	Transferências Monetárias Incondicionais (UCT)	Transferências Monetárias com Uso Restrito	Transferências In-Kind (em espécie)
Definição	Vinculam o recebimento a contrapartidas em saúde ou educação.	Pagamentos diretos sem condicionalidades comportamentais.	Recurso monetário com restrição de uso a categorias específicas de consumo.	Entrega direta de bens ou serviços essenciais ao beneficiário.
Objetivo	Alívio da pobreza e promoção de capital humano no longo prazo.	Proteção social básica e alívio imediato de privações.	Garantir consumo de bens prioritários, preservando parte da autonomia.	Assegurar acesso direto a bens essenciais, especialmente em contextos de vulnerabilidade aguda.
Exemplos / Contexto	Bolsa Família (Brasil), Progresa/Oportunidades (México).	Renda Básica Universal (pilotos), benefícios emergenciais.	Vouchers alimentares, cartões com restrição de uso.	Cestas básicas, merenda escolar, programas de distribuição de leite.

Cunha (2014); Currie e Gahvari (2008).

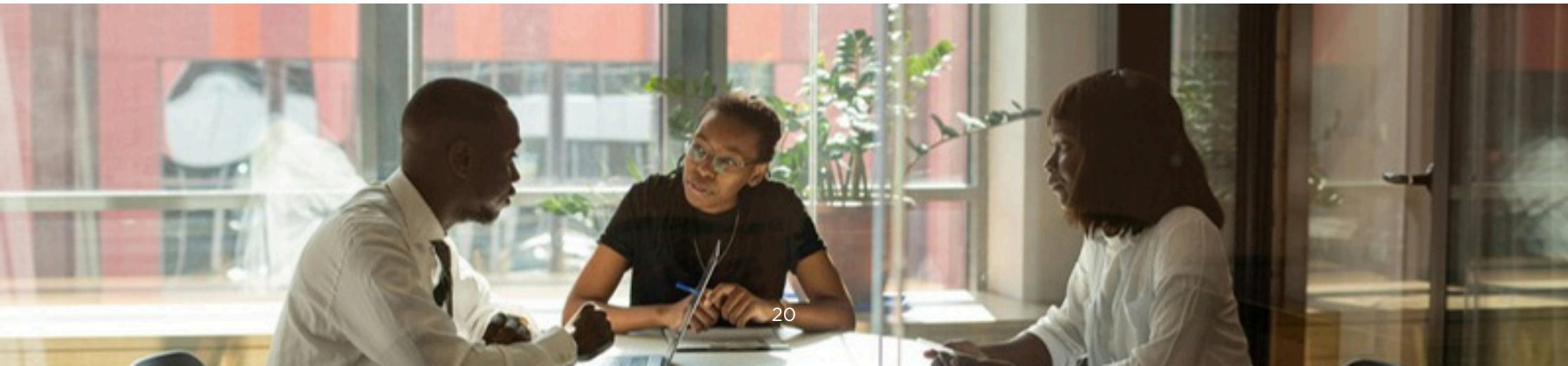
A gestão da elegibilidade e a coordenação institucional condicionam a efetividade da política social

O desenho das políticas de transferência de renda envolve não apenas critérios de elegibilidade, mas também regras de permanência, mecanismos de atualização cadastral e processos de desligamento. Como a condição de vulnerabilidade das famílias é dinâmica, a ausência de revisões periódicas reduz, ao longo do tempo, a precisão da focalização e a aderência entre o público elegível e os beneficiários efetivos.

Assim, a análise da política deve considerar não apenas sua configuração inicial, mas também sua dinâmica de permanência, elemento que impacta tanto a eficiência do gasto quanto a capacidade de direcionamento dos recursos.

Esse desafio se intensifica em contextos nos quais múltiplos programas operam com critérios, fluxos operacionais e sistemas de seleção distintos. Arranjos fragmentados tendem a gerar sobreposição de benefícios, lacunas de cobertura e maior custo administrativo, dificultando a coordenação da rede de proteção social.

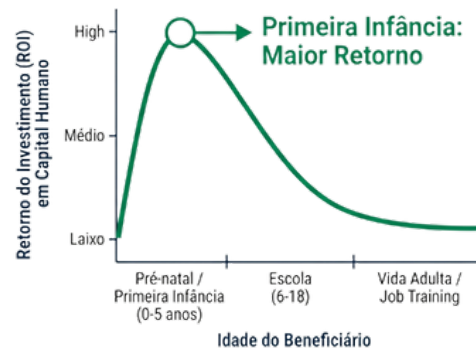
Nesse contexto, a efetividade distributiva da política depende simultaneamente da atualização contínua das informações cadastrais e da integração institucional entre programas, assegurando coerência entre regras de elegibilidade, público atendido e alocação dos recursos públicos.



O investimento em capital humano tem maior retorno na primeira infância

Investimentos realizados na primeira infância apresentam retornos sociais mais elevados do que intervenções tardias. Esse padrão decorre da complementaridade dinâmica das habilidades e da maior plasticidade cognitiva nos primeiros anos de vida, gerando efeitos cumulativos ao longo do ciclo educacional e produtivo.

Essa evidência é particularmente relevante para programas voltados à primeira infância e à segurança alimentar, pois indica que o desenho das transferências deve ser avaliado não apenas pelo impacto imediato sobre a renda, mas também por seus efeitos intertemporais sobre o desenvolvimento do capital humano.



Baseado em Heckman (2006).





A eficiência do gasto é mensurada pela capacidade de distinguir **Quem Precisa** de **Quem Recebe**

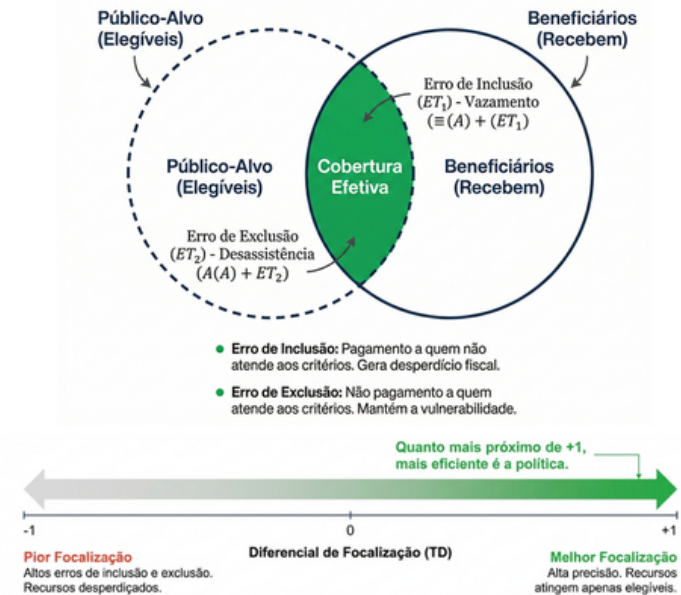
A eficiência do gasto social depende da capacidade da política de distinguir o público elegível daqueles que efetivamente recebem o benefício. Essa distinção permite avaliar o grau de aderência entre os critérios de elegibilidade definidos e a execução do programa.

A análise da focalização parte da identificação de dois tipos de distorções. O erro de inclusão ocorre quando recursos são direcionados a indivíduos ou famílias que não atendem aos critérios estabelecidos, configurando vazamento fiscal ("vazamento de cobertura"). Já o erro de exclusão corresponde à não cobertura de famílias elegíveis, caracterizando "lacuna de proteção" e comprometendo a efetividade distributiva da política.

A interseção entre o conjunto de elegíveis e o conjunto de beneficiários representa a cobertura efetiva. Quanto maior essa interseção em relação ao universo elegível e quanto menores forem as áreas associadas aos erros de inclusão e exclusão, maior tende a ser a eficiência do gasto.

Para permitir comparações entre programas com desenhos operacionais distintos, utilizam-se métricas sintéticas de focalização, como o Índice de Focalização (IF). Esse indicador consolida, em uma única medida, o equilíbrio entre vazamentos e lacunas de cobertura, possibilitando avaliar a eficiência relativa das políticas na alocação dos recursos.

Assim, a focalização não deve ser interpretada apenas como um atributo operacional, mas como dimensão central da eficiência distributiva, condicionando o impacto social da política para um dado volume de recursos.

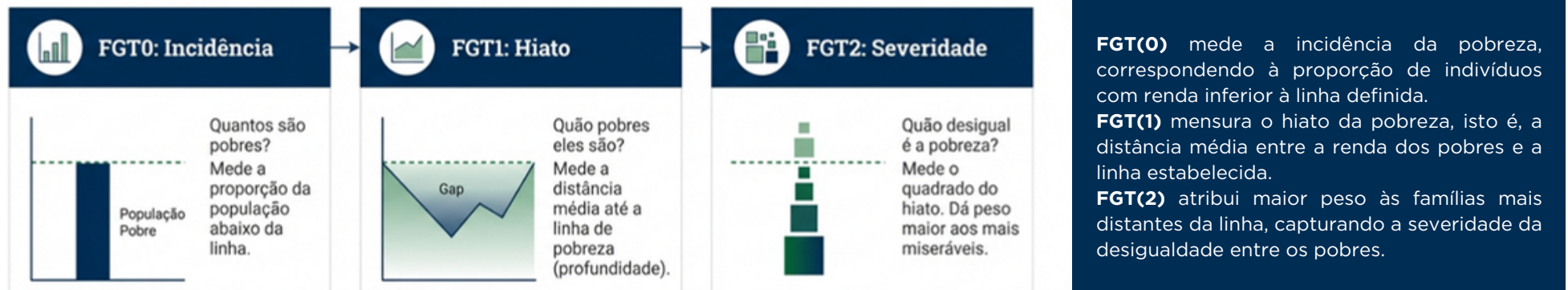


Baseado em Grosh et al. (2008); Coady, Grosh e Hoddinott (2004).

A avaliação da política deve considerar não apenas a incidência, mas também a intensidade e a severidade da pobreza

A mensuração da efetividade distributiva das transferências exige indicadores capazes de captar não apenas quantas pessoas se encontram abaixo da linha de pobreza, mas também o grau de privação enfrentado por essas famílias. Para um dado volume de recursos, diferentes desenhos institucionais produzem impactos distintos sobre a pobreza, o que exige métricas que vão além da incidência. A família de índices proposta pelos autores Foster, Greer e Thorbecke permite essa avaliação em três dimensões complementares.

A utilização conjunta desses indicadores permite distinguir políticas que reduzem apenas a incidência daquelas que também mitigam a intensidade e a severidade da pobreza. Além disso, a adoção de métricas padronizadas assegura comparabilidade entre cenários e fundamenta a análise das alternativas de aprimoramento apresentadas nas seções seguintes.



Baseado em Foster, Greer e Thorbecke (1984).

Estrutura Analítica para Avaliação das Políticas Públicas do Estado do Paraná

Os elementos apresentados ao longo deste capítulo, desenho institucional, coordenação e governança, focalização e métricas de impacto, compõem o arcabouço conceitual que orienta a avaliação desenvolvida neste estudo.

A análise parte do pressuposto de que a efetividade distributiva de uma política de transferência depende, simultaneamente, da coerência do seu desenho, da precisão do direcionamento ao público vulnerável e da capacidade de produzir reduções mensuráveis na incidência, intensidade e severidade da pobreza.

Esse encadeamento estruturou a abordagem analítica adotada nas análises apresentadas.



Cobertura e Sobreposição

Alcance territorial e cumulatividade dos benefícios.

- Distribuição geográfica: Densidade vs Beneficiários.
- Duplicidade: Análise do recebimento simultâneo entre os 3 programas.



Focalização

Precisão em atingir o público-alvo correto.

- Erro de inclusão (Vazamento): Quem recebe o benefício mas não atende aos critérios.
- Erro de exclusão (Lacuna): Quem atende aos critérios mas não recebe.



Impacto na Pobreza (FGT)

Capacidade da transferência de reduzir a pobreza.

- FGT0 (Incidência): Redução na contagem de pobres.
- FGT1 (Profundidade): Redução no hiato da pobreza.
- FGT2 (Severidade): Redução na desigualdade entre os pobres.



Deus dá a todos
uma estrela.
Uns fazem da
estrela um sol.
Outros nem
conseguem
vê-la.

Helena Kolody
por
Gardpam



O DESAFIO

O Paraná opera três programas estaduais de proteção social com lógicas, critérios e públicos distintos

O estudo analisou três programas da rede estadual de proteção social do Paraná que atacam a pobreza por ângulos diferentes.

O **Cartão Comida Boa** é uma transferência monetária com uso vinculado à alimentação. O beneficiário recebe um valor que só pode ser gasto na compra de alimentos, garantindo foco na segurança alimentar.

O **Energia Solidária** opera como subsídio na tarifa de energia elétrica, reduzindo o custo da conta de luz para famílias de baixa renda em parceria com empresas de energia, o que libera renda para outras necessidades.

O **Leite das Crianças** é uma transferência em espécie: o governo entrega diretamente leite a famílias com crianças pequenas, com foco na nutrição infantil.

Cada programa tem seus próprios critérios de elegibilidade, canais de distribuição e lógica operacional. Essa diversidade de abordagens atende a necessidades distintas, mas também cria desafios de coordenação que só se tornam visíveis quando os programas são analisados em conjunto.



CARTÃO COMIDA BOA

Transferência de renda com restrição de uso (alimentação)

Público-alvo: famílias com renda per capita até R\$ 218,00

- Benefício: R\$ 80,00 mensais por família
- Concessão automática via cruzamento de bases (sem novo cadastro)
- Rede credenciada: mais de 44 mil estabelecimentos locais

Concede autonomia de consumo com baixa complexidade administrativa e estimula o comércio regional.

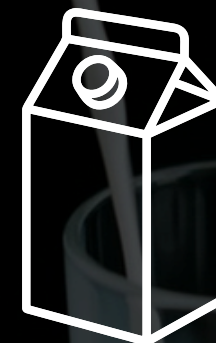


PROGRAMA ENERGIA SOLIDÁRIA

Subsídio tarifário para redução de despesas com energia

Público-alvo: Famílias com renda até ½ salário-mínimo regional ou com dependentes de aparelhos elétricos para saúde

- Benefício: custeio parcial ou integral da fatura
- Complementar à Tarifa Social federal
- Redução de custos fixos essenciais e mitigação de vulnerabilidade energética



PROGRAMA LEITE DAS CRIANÇAS

Transferência in-kind (em espécie) com foco nutricional

- Público-alvo: crianças de 6 a 36 meses em famílias com renda per capita até ½ salário-mínimo regional
 - Benefício: 1 litro/dia de leite pasteurizado e enriquecido
 - Acesso: cadastro presencial no CRAS/CREAS e retirada diária em escolas
 - Cadeia produtiva: cerca de 4.500 produtores familiares e 44 usinas credenciadas
- Intervenção nutricional direta associada ao fortalecimento da agricultura familiar.



Como saber se a ajuda alcançava as famílias mais vulneráveis ou se havia desperdício e exclusão?

Até a realização deste estudo, cada programa era gerido e avaliado de forma independente. Não existia um diagnóstico que olhasse para a rede de proteção social como um todo, identificando quem recebe o quê, quem acumula benefícios e quem fica de fora apesar de ser elegível.

Essa lacuna dificultava respostas a perguntas fundamentais para a gestão pública: os recursos estão chegando a quem mais precisa? Há famílias que recebem múltiplos benefícios enquanto outras igualmente vulneráveis não recebem nenhum? Os critérios dos três programas são coerentes entre si?

Para responder a essas perguntas, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Família, por meio da Paraná Projetos, contratou a Fundação Getúlio Vargas para realizar uma análise de efetividade completa, com diagnóstico, simulação de cenários e proposta de diretrizes de integração. Para tal, foi adotado o arcabouço conceitual apresentado no capítulo anterior, combinando métricas de focalização e indicadores de impacto na pobreza.



METODOLOGIA

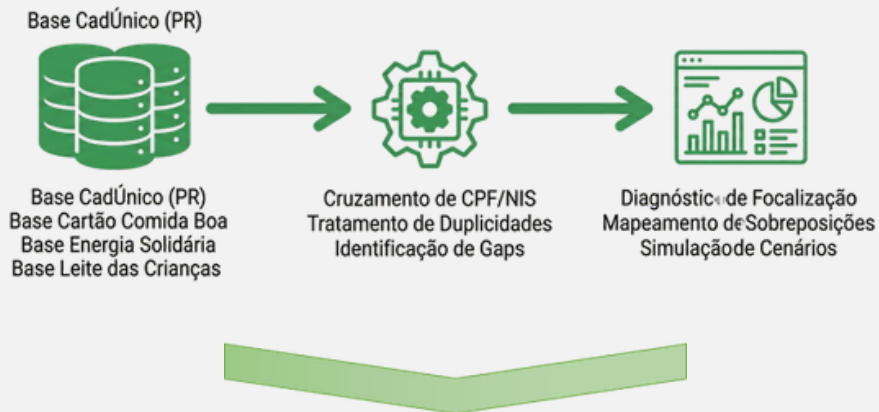
COMO O ESTUDO FOI CONDUZIDO

Cruzamento de dados do CadÚnico com as folhas de pagamento dos programas para construir um diagnóstico completo da rede

O estudo combinou fontes de dados oficiais para realizar uma análise profunda. A principal foi o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), a maior base de dados socioeconômicos de famílias de baixa renda do Brasil, que forneceu o perfil detalhado das famílias: renda, composição, escolaridade, condições de moradia. Também foram utilizadas as folhas de pagamento dos programas estaduais estudados, que identificaram quem efetivamente recebe cada benefício.

O cruzamento das bases possibilitou responder a duas questões centrais: quem efetivamente recebe os benefícios e quem, embora elegível segundo os critérios vigentes, permanece fora da cobertura. A análise quantitativa foi estruturada em três frentes:

- (i) **Mensuração da pobreza e da intensidade da privação**, por meio dos indicadores da família FGT;
- (ii) **Avaliação da focalização, com cálculo de métricas de cobertura**, incidência e direcionamento aos estratos mais vulneráveis; e
- (iii) **Análise integrada dos programas, identificando sobreposições**, lacunas de atendimento e padrões territoriais de distribuição.



Cobertura vs. Focalização



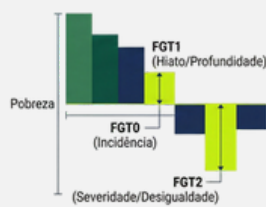
Cobertura é o alcance total. Focalização é acertar o "alvo" (os mais pobres). Métricas: Taxa de Vazamento vs. Taxa de Subcobertura.

Sobreposição



Análise da acumulação de benefícios. Objetivo: Verificar se a sobreposição é proteção reforçada ou ineficiência alocativa.

Indicadores FGT



Foster-Greer-Thorbecke (FGT): FGT0 (Incidência), FGT1 (Hiato/Profundidade), FGT2 (Severidade/Desigualdade).

As simulações de cenários foram utilizadas para testar alterações nos critérios de elegibilidade, no valor dos benefícios e na integração entre programas. Essas simulações permitiram estimar, de forma comparativa, os efeitos sobre a pobreza, a cobertura do público-alvo e o custo fiscal, oferecendo subsídios objetivos para a formulação de alternativas de aprimoramento.

O diagnóstico quantitativo foi complementado por entrevistas com gestores e equipes técnicas responsáveis pela implementação dos programas, incorporando a dimensão operacional da execução. A investigação concentrou-se em aspectos institucionais, critérios de elegibilidade e rotinas de execução, permitindo interpretar os resultados observados nas bases administrativas.

Heckman (2006); Cunha & Heckman (2007); Hendren & Sprung-Keyser (2020), aplicada aos dados do CadÚnico e programas do Paraná.

ANÁLISE QUALITATIVA

ENTREVISTAS COM GESTORES ESTADUAIS

A visão dos gestores contextualiza fatores institucionais associados à execução dos programas

A articulação entre secretarias e a integração entre sistemas foram apontadas como elementos que influenciam o tempo de atualização das bases cadastrais e a eficiência dos processos. O cruzamento com bases federais foi identificado como avanço relevante na verificação de renda, reduzindo a necessidade de checagens presenciais.

No Programa Leite das Crianças, a logística de distribuição física e retirada em pontos específicos envolve desafios operacionais próprios da modalidade. O critério de elegibilidade sobre salário-mínimo regional amplia o público elegível em relação a programas estritamente ancorados no CadÚnico.

"Esse cruzamento [CNIS] melhora a base de dados sem onerar a ponta... permite validar informações de renda autodeclaradas sem gerar custos operacionais adicionais."

GOVERNANÇA DE DADOS

"A faixa de renda do Leite está mais próxima do meio salário do que de zero. Acho que seja por causa da logística de buscar o leite, que acaba excluindo os mais vulneráveis."

CRITÉRIOS E ACESSO

"Os cartões chegam nos municípios... mas às vezes a família não recebe porque o município não divulga adequadamente ou faltam profissionais para acompanhar."

LOGÍSTICA DE EXECUÇÃO

No Cartão Comida Boa, a modalidade monetária com restrição de uso foi associada a maior simplicidade operacional. No Energia Solidária, a execução depende da integração com concessionárias e da atualização periódica das informações tarifárias.

Os achados qualitativos indicam que variações observadas na cobertura e na focalização estão relacionadas à dinâmica administrativa, à capacidade de integração de dados e às características operacionais de cada programa. O desempenho distributivo decorre tanto dos critérios normativos quanto da capacidade institucional de execução e monitoramento.

Dimensão	Cartão Comida Boa	Energia Solidária	Leite das Crianças
Integração e Governança de Dados	Uso de CNIS para validação de renda e integração com CadÚnico.	Dependência de troca de dados com concessionárias e atualização tarifária.	Processos predominantemente manuais, sem integração automatizada ao CadÚnico
Critérios Normativos de Elegibilidade	Foco complementar ao Bolsa Família.	Elegibilidade vinculada à titularidade da conta e cadastro na concessionária.	Critério baseado no salário-mínimo regional.
Logística de Execução	Entrega física do cartão via CRAS.	Desconto automático na fatura de energia.	Distribuição física periódica de produto perecível.

Elaboração Própria.

DIAGNÓSTICO

O QUE OS DADOS REVELARAM SOBRE A REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Distribuição municipal dos programas apresenta forte aderência ao CadÚnico e ao Bolsa Família

Os coeficientes de correlação indicam forte associação entre a distribuição municipal dos programas estaduais e as bases de vulnerabilidade social no Estado.

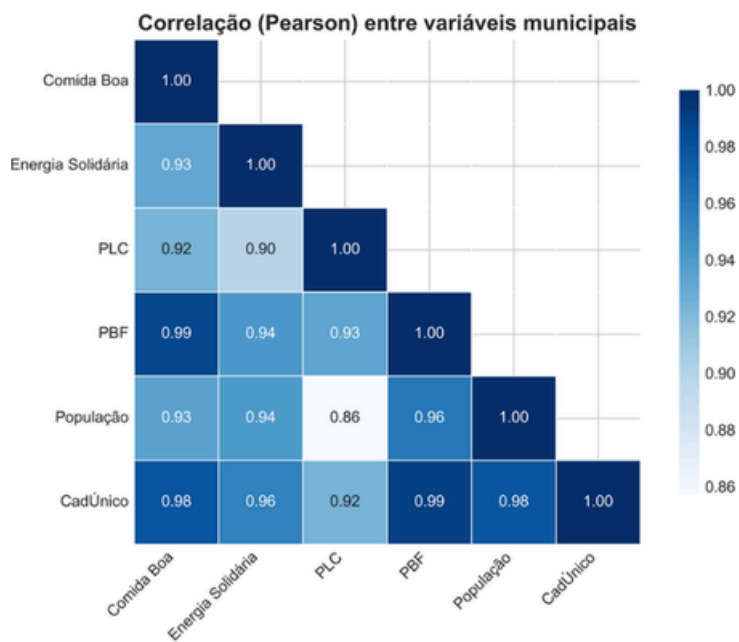
O Programa Comida Boa apresenta correlação de 0,98 com o CadÚnico e 0,99 com o Bolsa Família, revelando elevada aderência territorial à população já identificada como vulnerável. O Programa Energia Solidária registra coeficientes de 0,96 e 0,94, respectivamente, mantendo padrão semelhante. O Programa Leite das Crianças apresenta correlações de 0,92 com o CadÚnico e 0,93 com o Bolsa Família, igualmente em patamar elevado.

Observa-se também forte correlação entre os próprios programas estaduais analisados (coeficientes superiores a 0,90), indicando que sua distribuição territorial tende a se concentrar nos mesmos municípios.

Há municípios com alta incidência de pobreza e cobertura proporcionalmente inferior dos programas, enquanto outros, menos vulneráveis, apresentam atendimento mais elevado. Esse padrão indica heterogeneidade territorial e revela oportunidade de aprimorar a calibragem da alocação municipal, direcionando maior cobertura às regiões de maior necessidade relativa.

As correlações elevadas com a população total dos municípios, especialmente no Bolsa Família (0,96), Energia Solidária (0,94) e Comida Boa (0,93), indicam que o volume absoluto de beneficiários acompanha o porte demográfico municipal. O PLC apresenta coeficiente ligeiramente inferior (0,86), possivelmente associado à sua delimitação etária.

Em conjunto, os resultados indicam que a distribuição municipal dos programas estaduais acompanha de forma consistente a base do CadÚnico e a presença do Bolsa Família, refletindo alinhamento territorial com a população em situação de vulnerabilidade.



Elaboração Própria.

A sobreposição entre programas é limitada e reflete perfis distintos de focalização e alcance

O **Programa Leite das Crianças (PLC)** apresenta o menor erro de inclusão, ou seja, os seus beneficiários pertencem de fato ao público-alvo. Uma hipótese para esse resultado é o mecanismo de autofo-calização: o esforço de deslocamento semanal para buscar leite em pontos de distribuição tende a afastar famílias que não estão em situação de necessidade real.

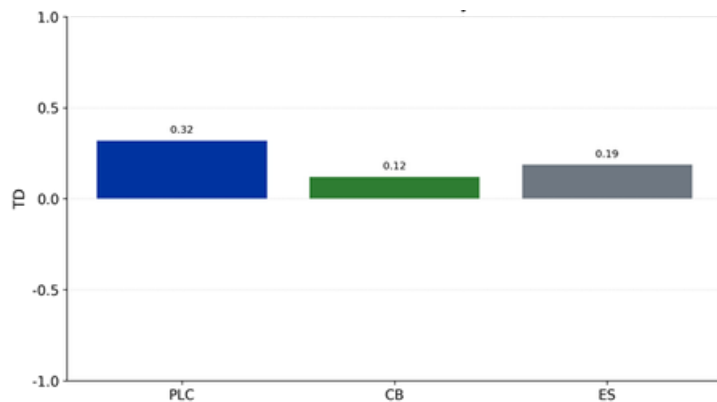
O **Energia Solidária (ES)**, por sua vez, apresenta o maior erro de exclusão, um número significativo de famílias elegíveis não acessa o subsídio. As entrevistas com gestores apontam barreiras burocráticas e falta de informação como causas prováveis: muitas famílias sequer sabem que têm direito ao benefício ou não conseguem completar o processo de inscrição por questão de, por exemplo, irregularidade fundiária.

O **Cartão Comida Boa (CB)** apresenta um perfil intermediário nos dois tipos de erro, compatível com sua posição como o programa de maior alcance e abrangência.

O cruzamento das bases de dados indica que a rede de proteção social do Paraná apresenta sobreposição limitada entre programas: uma parcela das famílias beneficiárias recebe dois benefícios simultaneamente e um grupo menor acumula os três.

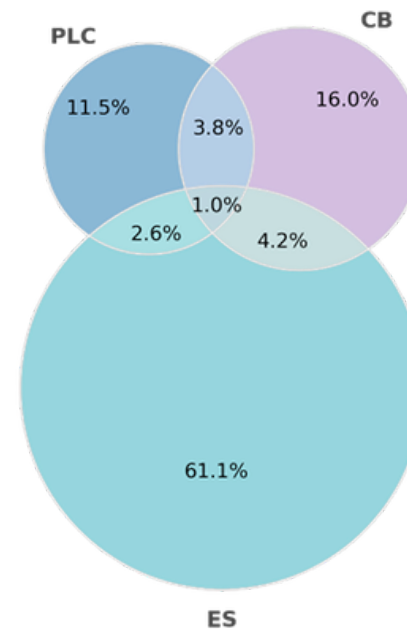
Ao mesmo tempo, o diferencial de focalização mostra que os três programas concentram o atendimento nos estratos de maior vulnerabilidade, ainda que com intensidades distintas, com maior concentração relativa no Programa Leite das Crianças e níveis intermediários no Cartão Comida Boa e no Energia Solidária.

Diferencial de focalização por programa (dez/24)



Elaboração Própria.

Sobreposição de Benefícios - Dez/2024



Quantitativos (famílias)

- Total PLC: 84.760
- Total CB: 112.500
- Total ES: 311.088
- PLC ∩ CB: 21.352
- PLC ∩ ES: 15.879
- CB ∩ ES: 23.289
- PLC ∩ CB ∩ ES: 4.303

Elaboração Própria.

Os três programas reduzem a pobreza de forma mensurável, mas com intensidade e alcance distintos

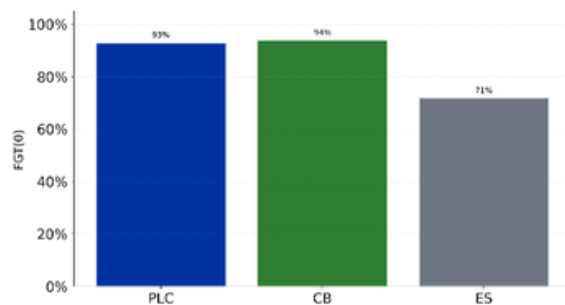
A análise utilizou os indicadores da família FGT, reconhecidos internacionalmente para medir pobreza em três dimensões.

- Incidência - FGT(0) mede a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza.
- Intensidade - FGT(1) mede a distância média entre a renda dos pobres e a linha de pobreza: indica o quão pobres são.
- Severidade - FGT(2) dá maior peso às famílias mais distantes da linha: indica a severidade da pobreza nos casos mais extremos.

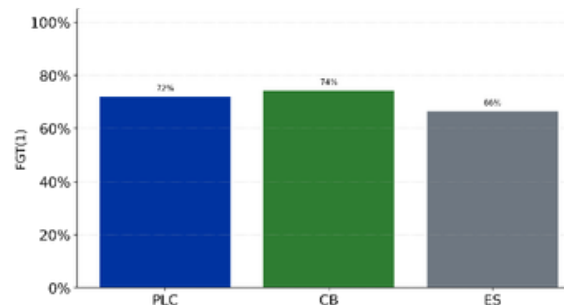
Os três programas contribuem para a redução dos indicadores, mas de forma heterogênea. O Cartão Comida Boa, pelo seu maior alcance, tem impacto mais expressivo no P0. Os efeitos sobre o P1 e o P2 variam conforme o valor do benefício e o perfil de renda dos beneficiários.

A análise combinada mostra que a rede como um todo reduz os indicadores de pobreza de forma estatisticamente significativa, mas que há espaço substancial para ampliar esse impacto.

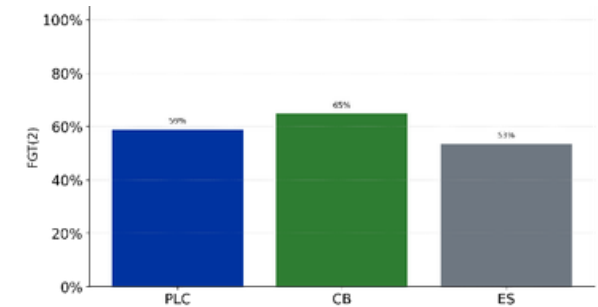
FGT (0) por programa (dez/24)



FGT (1) por programa (dez/24)



FGT (2) por programa (dez/24)



Foster, Greer e Thorbecke (1984).

CAMINHOS

CENÁRIOS DE OTIMIZAÇÃO BASEADOS EM SIMULAÇÕES

Foram modelados seis cenários comparáveis para mensurar impacto distributivo e custo fiscal incremental

Conforme evidenciado no diagnóstico, a rede estadual já alcança parcela expressiva da população vulnerável, com sobreposição limitada entre benefícios. Nesse contexto, o desafio central deixa de ser a mera expansão do número de famílias atendidas e passa a ser o aprimoramento da intensidade e da qualidade distributiva do gasto.

Diante desse diagnóstico, foram modelados seis cenários alternativos de reestruturação, com o objetivo de avaliar diferentes combinações entre impacto distributivo e viabilidade fiscal.

Todos os cenários foram simulados sobre a mesma base cadastral (dezembro de 2024), mantendo constante o universo elegível e variando apenas o desenho do benefício. O impacto distributivo foi mensurado por meio da variação do índice FGT(0), que mede a proporção de famílias abaixo da linha de pobreza, permitindo comparação direta entre alternativas quanto à redução da pobreza e ao custo fiscal incremental.

Estrutura das Simulações e Lógica dos Cenários Avaliados

As análises apresentadas baseiam-se em um conjunto estruturado de simulações construídas a partir do cenário vigente (C0) e de seis cenários alternativos. Cada cenário testa, de forma controlada, alterações específicas no desenho da política estadual de transferência de renda, seja por meio de expansão de cobertura, ajuste no valor do benefício ou recalibragem dos critérios de elegibilidade.

O objetivo é isolar os efeitos distributivos e fiscais de cada alternativa, permitindo comparação objetiva quanto à eficiência da focalização e ao impacto na redução da pobreza.

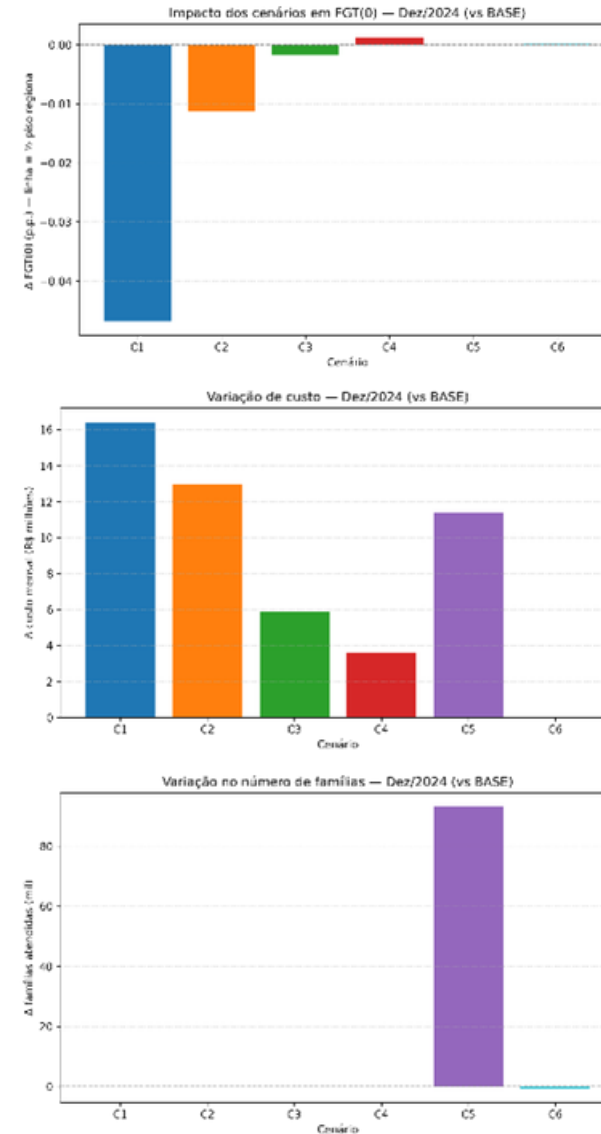
Cenário	Descrição do Desenho	Objetivo Analítico
C0 – Atual (Baseline)	Substitui os três programas por transferência única de R\$ 80 corrigida pelo IPCA desde 2021, eliminando Energia Solidária, Leite e qualquer possibilidade	Testar simplificação estrutural e seus
C1 – Renda Básica	Substitui a estrutura atual por transferência única por família (R\$ 80 corrigidos), eliminando sobreposição entre programas.	Testar simplificação administrativa e seus
C2 – Comida Boa Valorado	Mantém Energia Solidária e PLC; eleva o Cartão Comida Boa para R\$ 200 mensais.	Avaliar ganho distributivo
C3 – Crianças Primeiro	Mantém programas atuais; Comida Boa de R\$ 100 por família + R\$ 50 por criança de 0–6 anos (limite de 4).	Examinar focalização etária e impacto
C4 – Por Membro Familiar	Mantém Energia Solidária e PLC; Comida Boa de R\$ 50 por membro (até 7 membros).	Testar redistribuição proporcional ao
C5 – Suplemento 0–6 anos	Suplemento de R\$ 50 por criança de 0–6 anos para famílias do Bolsa Família com renda \leq R\$ 218.	Avaliar estratégia de intensificação
C6 – Orçamento Constante	Realoca recursos do Energia Solidária para ampliação do Comida Boa, com priorização por renda e valor do benefício, mantendo o orçamento total e o	Mensurar ganhos potenciais de

Elaboração Própria.

Cada decisão de desenho envolve trade-offs entre cobertura, focalização e custo

A modelagem comparativa evidencia que alterações no desenho da política afetam simultaneamente três dimensões: (i) cobertura, (ii) impacto sobre pobreza e (iii) custo fiscal incremental. Cada cenário foi avaliado em três dimensões: cobertura (quantas famílias são atendidas), impacto sobre pobreza (qual a redução do nível de pobreza) e custo fiscal (qual o impacto no orçamento estadual).

Os resultados indicam que ganhos em uma dimensão tendem a ser acompanhados por custos ou perdas em outra. Estratégias de expansão horizontal ampliam o alcance da política, mas implicam maior esforço fiscal. Alternativas altamente focalizadas concentram impacto distributivo, podendo reduzir abrangência. Ajustes restritivos preservam o orçamento, porém com impacto social limitado.



Elaboração Própria.

Estratégias de expansão horizontal ampliam o alcance da política, mas implicam maior esforço fiscal.

A explicitação quantitativa das variações de FGT(0) e do custo adicional permite estimar a eficiência marginal do gasto entre cenários, substituindo avaliações normativas por critérios mensuráveis. A partir dessa estrutura comparativa, a análise integrada de impacto e custo permite identificar qual alternativa apresenta melhor relação entre redução da pobreza e viabilidade fiscal.

Estratégia	Caracterização	Impacto Distributivo	Custo Fiscal	Implicações Institucionais
Expansão Horizontal (C1, C2)	Ampliação ampla ou unificação total	Ganho difuso sobre a base atendida	Elevado incremental	Complexidade política e transição
Foco Etário Exclusivo (C4)	Priorização integral da primeira infância	Redução concentrada na	Moderado a elevado	Reduz abrangência de domicílios sem
Suplementação Focalizada (C5)	Adicional por criança dentro da estrutura vigente	Aumenta intensidade onde a	Proporcional ao ganho distributivo	Exige harmonização
Restrição Orçamentária (C6)	Ajustes limitados ao teto de gastos	Impacto marginal	Baixo	Mantém fragmentação

Elaboração Própria.

Comparação integrada entre impacto distributivo e custo fiscal

Seis cenários foram simulados a partir do baseline de dezembro de 2024. A comparação considera simultaneamente magnitude do impacto distributivo e esforço fiscal incremental.

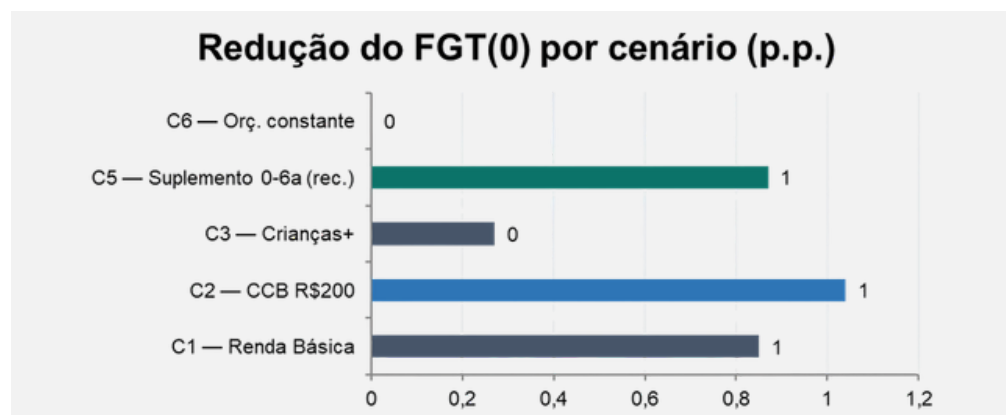
O C5, suplemento de R\$ 50 por criança de 0 a 6 anos para famílias BF com renda \leq R\$ 218, destaca-se por expandir cobertura em 90 mil famílias, reduzir FGT(0) em 0,87 p.p. e operar por mecanismo comprovado de foco na primeira infância.

O C2 (CCB = R\$ 200) tem impacto ligeiramente maior (-1,04 p.p.) mas custo superior (+R\$ 12,9 M/mês) e não expande cobertura.

O C4 o critério por membro reduz o benefício a famílias unipessoais (~40% do CCB) e eleva levemente a pobreza.

Cenário	Δ FGT(0)	Custo adic./mês	Famílias
C0 — Baseline	—	—	~446 mil
C1 — Renda Básica	-0,85 p.p.	R\$ 16,4 M	~446 mil
C2 — Comida Boa Valorado	-1,04 p.p.	R\$ 12,9 M	~446 mil
C3 — Crianças Primeiro	-0,27 p.p.	R\$ 5,9 M	~446 mil
C4 — Por Membro Familiar	+0,03 p.p.	R\$ 3,6 M	~446 mil
★ C5 — Suplemento 0-6a	-0,87 p.p.	R\$ 11,4 M	+90 mil
C6 — Orçamento constante	~0	R\$ 0	~446 mil

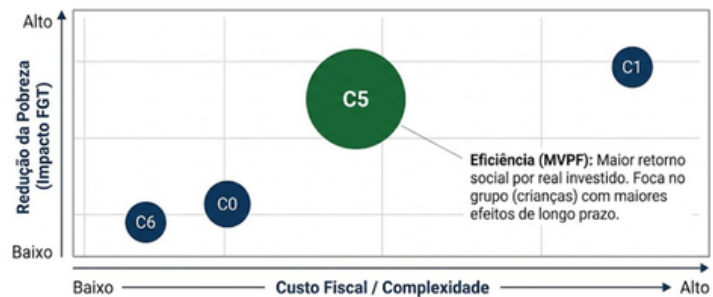
Elaboração Própria.



Elaboração Própria.

Eficiência relativa do C5 na relação impacto-custo

A análise gráfica da relação entre redução do FGT(0) e custo fiscal adicional reforça essa conclusão. O C5 situa-se na zona de maior eficiência relativa, combinando impacto expressivo com custo proporcionalmente inferior às alternativas de maior expansão.



Elaboração Própria.

Além do desempenho quantitativo, o C5 apresenta fundamentos econômicos e institucionais que reforçam sua adequação estratégica:

Retorno de Longo Prazo

A literatura internacional comprova que transferências na primeira infância têm os maiores multiplicadores na quebra de ciclos de pobreza intergeracional.

Eficiência de Focalização

Famílias com crianças tendem a ter maior vulnerabilidade per capita. Focar nelas reduz estatisticamente os erros de inclusão de famílias “menos pobres” apenas com adultos aptos ao trabalho.

Complementaridade

O desenho funciona como uma suplementação estadual ao Bolsa Família, cobrindo lacunas específicas do governo federal e mitigando a fila de espera.

Distribuição e focalização redefinem o eixo de cenários: da expansão da cobertura à qualificação da proteção

A análise da distribuição territorial e da focalização dos programas evidencia que a rede já possui ampla capilaridade, com 61% das famílias atendidas recebendo apenas um benefício e sobreposição integral residual. Esse padrão indica que o sistema alcança parcela relevante da população vulnerável, com baixa concentração excessiva de benefícios em um mesmo núcleo familiar.





(...) o sistema alcança parcela relevante da população vulnerável (...)

Assim, a comparação indica que ganhos adicionais tendem a ocorrer mais por intensificação focalizada do que por expansão horizontal da cobertura. Estratégias de ampliação do número de beneficiários ampliam o alcance da política, mas demandam maior esforço fiscal e institucional. A manutenção do desenho atual preserva o equilíbrio orçamentário, porém mantém o padrão distributivo idêntico.

Nesse contexto, a suplementação focalizada, como no cenário C5, direciona recursos adicionais às famílias mais vulneráveis já identificadas, priorizando o aumento da intensidade do benefício para grupos com maior vulnerabilidade relativa, em vez da ampliação do universo atendido.

DIRETRIZES

ROTAS PARA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A integração progressiva dos programas reduz redundâncias e aumenta eficiência administrativa

A estrutura atual da política estadual opera por meio de programas com regras, portas de entrada e rotinas administrativas parcialmente sobrepostas. Embora funcional, esse desenho gera redundâncias operacionais, amplia o custo administrativo para municípios e impõe barreiras adicionais ao acesso das famílias mais vulneráveis.

A evidência consolidada no estudo indica que a convergência para um sistema integrado de proteção social, com uso estruturante do CadÚnico como base de elegibilidade, permite reduzir duplicidades, aprimorar validações cruzadas e simplificar fluxos operacionais.

A transição não implica ruptura institucional, mas evolução do modelo. A interoperabilidade entre bases estaduais e federais e a automatização de critérios reduzem erros de inclusão e exclusão, fortalecendo a governança e a legitimidade técnica da política.

MODELO ATUAL

Redundância

Múltiplas portas de entrada e regras distintas para Comida Boa, Energia Solidária e Leite das Crianças. •

Administrative Burden

Custo de tempo e esforço transferido ao cidadão e aos municípios.

Risco

Baixa coordenação gera erros de inclusão e exclusão simultâneos.

MODELO INTEGRADO

Interoperabilidade

Necessidade crítica de sincronização entre bases estaduais e o CadÚnico/Bolsa Família.

Validação Cruzada

Mecanismos automáticos para evitar pagamentos duplicados indevidos.

Automação

O Cenário C5 (Suplementação por Criança) reduz complexidade operacional ao usar a base do Bolsa Família como gatilho.

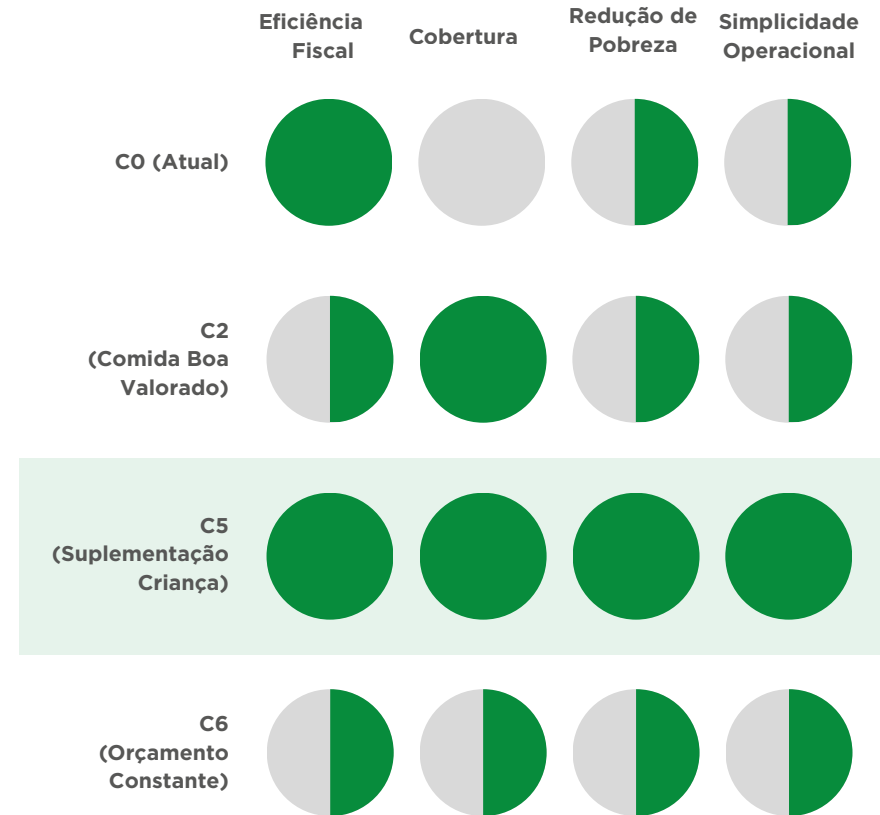
O Cenário C5 equilibra impacto social, eficiência fiscal e simplicidade operacional, consolidando o foco na primeira infância

A análise comparativa dos cenários demonstra que alterações no desenho da política produzem efeitos distintos sobre cobertura, redução da pobreza, custo fiscal e complexidade operacional.

O Cenário C5, ao priorizar a suplementação por criança e utilizar o Bolsa Família como mecanismo de focalização, apresenta desempenho superior na combinação entre eficiência distributiva e responsabilidade fiscal.

A estratégia concentra recursos em perfis de maior vulnerabilidade, amplia o retorno social do gasto público e reduz dispersões orçamentárias associadas a modelos mais universais. Trata-se de uma evolução incremental do desenho atual da política, preservando sustentabilidade fiscal e coerência institucional.

As evidências são favoráveis ao Cenário C5. Utiliza a base do Bolsa Família para focalização precisa e maximiza a redução da pobreza por real investido.



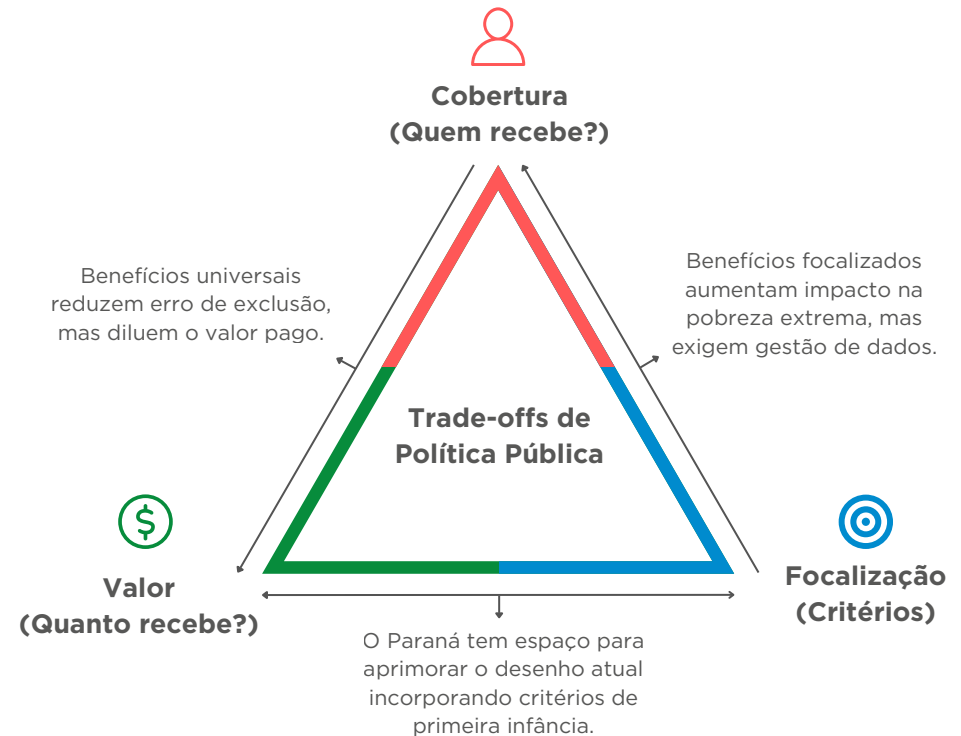
A consolidação da política exige institucionalização da avaliação, proteção do valor real do benefício e articulação intersetorial

A evolução para um sistema integrado de proteção social requer a institucionalização de rotinas permanentes de monitoramento e avaliação, assegurando que o desempenho da política seja acompanhado por indicadores objetivos de cobertura, focalização e impacto.

A utilização do CadÚnico como referência estruturante para elegibilidade e validação de dados fortalece a consistência do desenho da política e reduz distorções associadas à fragmentação administrativa.

Adicionalmente, a preservação do valor real dos benefícios é condição necessária para manter a efetividade distributiva ao longo do tempo, evitando perda de capacidade protetiva frente à dinâmica inflacionária.

A consolidação desse modelo deve ocorrer de forma gradual, preservando a estabilidade institucional e a responsabilidade fiscal, ao mesmo tempo em que amplia a eficiência do gasto social.



Consolidar a rede existente e elevar a intensidade da proteção social

O estudo indica que o Estado do Paraná já dispõe de uma rede estruturada de proteção social, com cobertura relevante da população vulnerável, base operacional consolidada no CadÚnico e níveis moderados de sobreposição entre benefícios.

As simulações indicam que o desafio central não reside na expansão horizontal do gasto, mas no aprimoramento da qualidade distributiva e da focalização. Diferentes desenhos produzem impactos distintos sobre pobreza, custo fiscal e simplicidade operacional, evidenciando trade-offs relevantes entre abrangência e eficiência.

A evidência empírica sugere que estratégias focalizadas na primeira infância apresentam melhor relação entre impacto distributivo e custo incremental, quando ancoradas em mecanismos integrados de elegibilidade e validação de dados.

Nesse contexto, a evolução das políticas estaduais de distribuição de renda pode ocorrer de forma incremental, com:

- **Priorização da primeira infância** na política de transferência de renda;
- Harmonização progressiva de **critérios de elegibilidade**;
- **Monitoramento contínuo** de indicadores de pobreza (FGT), erros de inclusão e exclusão e impactos orçamentários;
- Preservação do **valor real** dos benefícios; e
- Coordenação intersetorial e fortalecimento da **governança**.

Essa abordagem permite elevar a intensidade da proteção social onde o retorno social é maior, preservando estabilidade institucional e responsabilidade fiscal.



Programas têm maior impacto quando investidos na primeira infância

"Early inputs strongly affect the productivity of later inputs"
(Heckman, 2006)

REFERÊNCIAS

Coady, D., Grosh, M., & Hoddinott, J. (2004). Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience. Washington, DC: World Bank.

Cunha, F. (2014). Gaps in Early Investments in Children. Working Paper.

Currie, J., & Gahvari, F. (2008). Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data. *Journal of Economic Literature*, 46(2), 333-383.

Foster, J., Greer, J., & Thorbecke, E. (1984). A Class of Decomposable Poverty Measures. *Econometrica*, 52(3), 761-766.

Grosh, M., del Ninno, C., Tesliuc, E., & Ouerghi, A. (2008). For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets. Washington, DC: World Bank.

Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312(5782), 1900-1902.

Heckman, J. J. (2008). Schools, Skills, and Synapses. *Economic Inquiry*, 46(3), 289-324.

Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). A Unified Welfare Analysis of Government Policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(3), 1209-1318.

Soares, S., Ribas, R. P., & Soares, F. V. (2010). Targeting and Coverage of the Bolsa Família Programme: Why Knowing What You Measure is Important in Choosing the Numbers. International Policy Centre for Inclusive Growth, Working Paper 71.

