

Bolsa Família sob a Ótica das Falhas de Mercado: Capital Humano, Externalidades e Bem-Estar

Ana Carolina Argolo Nascimento de Castro^{a,†}, Daniela Maia dos Santos Assis^a, Luiza Carneiro Brasil^a

^aInstituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), Brasil • [†]Autor correspondente: ana.carolnina@gmail.com

INFORMAÇÕES DO ARTIGO

Palavras-chave:

Bolsa Família
Transferência de renda
Capital humano
Externalidades positivas

RESUMO

Este ensaio avalia o Programa Bolsa Família (PBF) pela técnica de quatro passos para análise de intervenções estatais, com foco na eficiência econômica. Argumenta-se que a principal falha de mercado combatida pelo programa é a subprovisão de capital humano: a vulnerabilidade social gera externalidades negativas — má nutrição, evasão escolar, mortalidade infantil — que o mercado, isoladamente, não corrige. Indicadores do período pré-2003 dimensionam a falha: coeficiente de Gini acima de 59, taxa de mortalidade em menores de cinco anos de 27,2 por mil e prevalência de desnutrição infantil de 13,5% em 1996. As condicionalidades de saúde e educação internalizam externalidades positivas e convertem consumo imediato em investimento. Reconhecendo falhas de governo — inclusão indevida, exclusão de elegíveis, desincentivo ao trabalho e uso eleitoral —, conclui-se que o benefício social líquido da intervenção é positivo.

1. Introdução

Instituído em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF) unificou programas dispersos de transferência de renda e introduziu um modelo de corresponsabilidade: o recebimento do benefício passou a ser condicionado à frequência escolar e ao cumprimento de agendas de saúde, de modo a combater não apenas a pobreza imediata, mas também a transmissão intergeracional da privação. Este ensaio avalia o programa pela técnica de quatro passos para análise de intervenções estatais (Sachsida, 2025), centrada na eficiência econômica. O ponto de partida do método é uma premissa de cautela: na ausência de falhas de mercado, o sistema de preços aloca corretamente os recursos escassos, e a intervenção estatal deve ser sempre exceção, nunca regra. Cabe, portanto, demonstrar que há falha relevante, dimensioná-la, antecipar as falhas de governo e verificar se a intervenção supera a inação.

2. Passo 1: a falha de mercado

O PBF justifica-se não apenas pela justiça social, mas pela necessidade de corrigir falhas inerentes a uma economia de livre concorrência, como a desigualdade de renda e a pobreza extrema. A principal falha é a subprovisão de capital humano. A vulnerabilidade social gera externalidades negativas significativas: problemas de saúde decorrentes do menor acesso a saneamento e nutrição, evasão escolar e analfabetismo, correlação entre desigualdade e criminalidade e perda de potencial produtivo pela exclusão de parcela da população do mercado formal. O investimento privado das famílias pobres em educação e saúde das crianças é subótimo porque seus retornos são difusos, de longo prazo e em parte apropriados pela sociedade — o caso clássico de externalidade positiva que o mercado não internaliza. Ao condicionar o auxílio à frequência escolar e ao acompanhamento nutricional, o PBF atua como investimento em capital humano, transformando consumo imediato em potencial produtivo futuro.

3. Passo 2: a magnitude da falha

A dimensão da ineficiência pode ser lida nos indicadores que precederam a implementação do programa. O Brasil figura historicamente entre os países mais desiguais do mundo e, mesmo após a estabilização do Plano Real, manteve concentração de renda elevada. O coeficiente de Gini, que mede a concentração de renda, manteve-se consistentemente acima de 59 no início dos anos 2000 — patamar muito superior ao limiar de 50 já considerado sinal de alta desigualdade (IBGE, 2025). A taxa de mortalidade em menores de cinco anos era de 27,2 por mil em 2002, contra cerca de 7 nos países desenvolvidos no mesmo período, evidenciando o alto custo social da pobreza extrema (Fiocruz, 2021). A desnutrição crônica em crianças menores de cinco anos, por sua vez, atingia 13,5% em 1996, recuando para 6,8% em 2006–2007 (Monteiro et al., 2009); e a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, de 20% em 1991, ainda alcançava 11,6% em 2003. Esses números evidenciam falha de mercado suficientemente grande para justificar a intervenção: o sistema de preços não assegurava condições mínimas de bem-estar a uma parcela expressiva da população.

4. Passo 3: falhas de governo e efeitos não intencionais

Toda intervenção estatal carrega o risco de falhas de governo, e o PBF não é exceção. A inclusão indevida de beneficiários não elegíveis acarreta prejuízo aos cofres públicos — auditorias do Tribunal de Contas da União estimaram, em 2023, R\$ 34 bilhões em pagamentos irregulares — e exige aprimoramento contínuo da fiscalização. A exclusão de famílias elegíveis, sobretudo em regiões de difícil acesso, revela a tensão entre o combate à fraude e a cobertura de quem mais precisa: o rigor da verificação, embora necessário, pode prejudicar populações vulneráveis. Há ainda a preocupação com o desincentivo ao trabalho formal, quando a renda do benefício é percebida como suficiente, o que reforça a importância de mecanismos de qualificação e inserção produtiva. Por fim, o programa é vulnerável ao uso eleitoral, que pode desviá-lo de seu propósito técnico. Reconhecer esses riscos é parte do método: a intervenção não é avaliada por suas intenções, mas por seus resultados líquidos.

5. Passo 4: a intervenção é superior ao mercado?

A comparação final confronta a falha de mercado com as falhas de governo. O sistema de livre concorrência falhou em resolver a falha distributiva, levando milhões de brasileiros à pobreza extrema e gerando externalidades negativas críticas — mortalidade infantil, desnutrição e exclusão produtiva — porque o mercado era incapaz de internalizar as externalidades positivas do investimento em capital humano. A intervenção do PBF, mesmo com as ineficiências da gestão pública, mostrou-se eficaz na correção dessas falhas: foi um dos principais propulsores da queda histórica do Índice de Gini e da taxa de pobreza, ao mesmo tempo em que suas condicionalidades de saúde e educação internalizaram benefícios, melhorando o capital humano e reduzindo a evasão escolar. Ao comparar a falha do mercado — medida em vidas perdidas e potencial desperdiçado — com as falhas de gestão do governo — medidas em custos de transação —, o benefício social líquido da intervenção revela-se positivo. O custo da omissão do mercado seria muito superior aos custos de ineficiência do Estado.

6. Conclusão

A análise pelo método de quatro passos indica que o Programa Bolsa Família é uma intervenção legítima e necessária diante de falhas de mercado de grande magnitude. Ao corrigir a subprovisão de capital humano e internalizar externalidades positivas em saúde e educação, o programa aproxima a economia de uma alocação mais eficiente e equitativa, sem que isso dependa de juízo puramente normativo: trata-se de resposta economicamente racional a uma falha estrutural. A sustentação desse resultado, contudo, exige enfrentar as falhas de governo identificadas — aprimorar a focalização, conter a inclusão indevida sem excluir os elegíveis e blindar o programa do uso eleitoral —, de modo que, diante de falhas de mercado dessa ordem, a ação estratégica do Estado permaneça a via mais eficiente para conciliar eficiência e equidade.

Referências

- Fiocruz (2021). Estudo mostra que bolsa família reduziu 16% dos casos de mortalidade na infância. Fundação Oswaldo Cruz.
- IBGE (2025). Pesquisa nacional por amostra de domicílios (pnad e pnad contínua): séries históricas. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- Monteiro, C. A. et al. (2009). Causas do declínio da desnutrição infantil no Brasil, 1996–2007. *Revista de Saúde Pública*, 43(1):35–43.
- Sachsida, A. (2025). *Princípios de Economia e os Desafios da Inteligência Artificial: a economia na era do preço zero*. Ipea, Brasília.