



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH**  
**DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**ESTRATÉGIAS DE INCLUSÃO FINANCEIRA NO**  
**ENFRENTAMENTO DA POBREZA:**

**Inclusão Bancária dos Beneficiários do Programa Bolsa Família**

**Gustavo Wendel de Andrade Rodrigues**

**BRASÍLIA,**  
**Dezembro, 2014.**

**Gustavo Wendel de Andrade Rodrigues**

**Estratégias de Inclusão Financeira no enfrentamento da pobreza:  
Inclusão Bancária dos Beneficiários do Programa Bolsa Família.**

*Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como exigência parcial para obtenção de título  
de bacharel em Serviço Social, pela  
Universidade de Brasília – UnB, com  
orientação da Professora Doutora Rosa Helena  
Stein.*

**BRASÍLIA,  
Dezembro, 2014**

**Estratégias de Inclusão Financeira no enfrentamento da pobreza:  
Inclusão Bancária dos Beneficiários do Programa Bolsa Família**

Este Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Serviço Social foi defendido em 12/12/2014 perante a banca examinadora:

---

**Profª Doutora Rosa Helena Stein – Orientadora**

Departamento de Serviço Social – SER

Universidade de Brasília – UnB

---

**Prof Doutor Evilásio da Silva Salvador**

Departamento de Serviço Social – SER

Universidade de Brasília – UnB

---

**Profª Doutora Sandra Oliveira Teixeira**

Departamento de Serviço Social – SER

Universidade de Brasília – UnB

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente pelo dom da vida, que me proporciona o conhecimento, a experiência, o crescimento pessoal por meio, principalmente, do encontro com diversas pessoas que contribuem para minha construção como pessoa humana.

Agradeço aos familiares próximos que sempre foram o meu apoio durante a vida e meus estudos, de modo especial: meu pai, Luiz; minha mãe, Rita; meus irmãos, Hugo, Hudson e Eduardo.

Agradeço a todos educadores, que pela educação formal e informal foram essenciais em cada aprendizado que utilizo em minha vida.

Agradeço a cada amizade nascida no cotidiano da universidade.

Agradeço as grandes pessoas que estiveram ao meu lado neste ano, em especial Brenda, Frederico, Walesson, Luana, Maurício, Denyse, Kelvin, Joseane e Natália.

Agradeço a todos os professores do departamento de Serviço Social e dos demais departamentos que puderam contribuir para minha formação, não apenas na conquista do bacharel, mas em minha formação humana.

De modo especial, agradeço minha orientadora Rosa que tanto contribuiu em cada etapa da construção deste trabalho.

## **RESUMO**

Este Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação em Serviço Social tem por objetivo compreender como se desenvolve o Projeto de Inclusão Bancária, da Caixa Econômica Federal em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, voltado aos beneficiários do Programa Bolsa Família. O percurso metodológico levou em consideração o caráter qualitativo, desenvolvido por meio de pesquisa documental e bibliográfica, cujas referências e fundamentos estão relacionados às categorias centrais sobre a temática, tais como: monetarização das políticas sociais, cidadania, consumo e focalização, levando em consideração dados sociais e bancários obtidos por meio de fontes secundárias. Quanto ao conteúdo ora apresentado, está organizado em quatro partes principais, sendo que a primeira, aborda sobre a monetarização das políticas sociais no Brasil, destacando-se o papel dos Programas de Transferência de Renda e o debate sobre a focalização, o universalismo, o consumo, em contraposição ao princípio da universalidade e da cidadania; a segunda, sobre a inclusão financeira, com destaque ao fomento à inclusão bancária no Brasil e às contas simplificadas; a terceira aborda sobre o Projeto de Inclusão Bancária, desenvolvido em conjunto com a Caixa Econômica Federal e o Ministério de Desenvolvimento Social. Por último, dedicado às análises e conclusões, cujo os resultados obtidos revelam que as ações do Projeto de Inclusão Bancária, apesar de propiciarem a ampliação do acesso da população pobre aos serviços financeiros, o fazem, preservando sua essência contraditória, própria da natureza capitalista, tendo em vista a manutenção de um sistema reprodutor de desigualdade e pobreza.

**Palavras-chave:** Inclusão financeira, Inclusão bancária, pobreza.

## **ABSTRACT**

*This research in Social Work Graduate Course Completion aims to understand how is the Bank Inclusion Project, the Caixa Econômica Federal in partnership with the Brazilian's Ministry of Social Development and Fight Against Hunger, aimed at beneficiaries of the Family Grant Program. Therefore, the project was recognized within several financial inclusion strategies geared people in poverty. The methodological approach was carried out through documentary and bibliographical research relating the general and specific objectives with central categories on the subject as: monetization of social policies, income transfer, citizenship, consumer, targeting and bank. The study considers social data and bank data from secondary sources. Content presented here, is organized into four main parts, the first on monetizing social policies in Brazil, the second on financial inclusion, the third about the the banking inclusion, and finally the analysis and conclusions of the research. The results show that the design of the actions under consideration provide increased access of the poor to financial services. This preserves its contradictory essence of capitalism itself, in maintaining a reproductive system of inequality and poverty..*

**Keywords:** Financial Inclusion, Banking inclusion, poverty.

*"Sem compreendermos o capitalismo não podemos compreender a sociedade humana da maneira que ela atualmente existe." (Bernard Shaw)*

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BACEN – Banco Central do Brasil

BDTD – Banco digital de teses e dissertações

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CMN – Conselho Monetário Nacional

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

ENEF – Estratégia Nacional de Educação Financeira

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NIS – Número de Identificação Social

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PBF – Programa Bolsa Família

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SER – Departamento de Serviço Social

SFN – Sistema Financeiro Nacional

UnB – Universidade de Brasília



## Sumário

AGRADECIMENTOS.....	3
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	7
1. INTRODUÇÃO.....	9
2. MONETARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO.....	13
2.1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E INSTITUIÇÃO BANCÁRIA-FINANCEIRA NO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.....	15
2.2. CIDADANIA E CONSUMO.....	19
3. INCLUSÃO FINANCEIRA.....	24
3.1. INCLUSÃO BANCÁRIA NO BRASIL.....	26
3.2. CONTAS SIMPLIFICADAS.....	28
4. PROJETO DE INCLUSÃO BANCÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM CONJUNTO COM O MDS.....	31
4.1. A INCLUSÃO BANCÁRIA NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS.....	37
4.2 – PERSPECTIVAS DA INCLUSÃO BANCÁRIA.....	41
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

## 1. INTRODUÇÃO

As políticas e os programas de combate à pobreza e de promoção da “inclusão social”<sup>1</sup>, atendem também à lógica de “mercantilização” de direitos, da monetarização das políticas sociais e de sua priorização em detrimento da ampliação das políticas sociais estruturantes da proteção social. Estas lógicas estão enraizadas na organização social capitalista na qual se desenvolvem as relações sociais, políticas e econômicas e, se argumenta que a situação de pobreza pode ser superada por meio do acesso focalizado aos serviços sociais e financeiros. Neste cenário, defende-se que o percurso de acesso aos serviços, que deveriam ser garantidos por direitos, e a busca pela justiça social se dá, também, pela inclusão ao sistema financeiro e pela ampliação na capacidade de consumo das famílias em situação em pobreza. Estas indagações são lógicas presentes e atuais no que tange as perspectivas e princípios das políticas que incidem sobre a desigualdade social.

As ações de combate à pobreza no Brasil, principalmente na última década, possuem dois grandes atores: o governo federal e seus programas de transferência de renda e a instituição bancária-financeira. Isso porque os referidos atores e as ações por eles desenvolvidas centralizam a promoção da “inclusão social”, não por políticas públicas de proteção que atendam os diversos âmbitos da vida dos cidadãos, mas por ações focalizadas centradas na financeirização dos indivíduos, que dentre algumas delas, se destaca a inclusão bancária da população de baixa renda. Esta ação vincula-se à criação de contas bancárias simplificadas e ao incentivo do uso de microcrédito destinados ao mesmo público-alvo, os pobres.

Portanto este trabalho se propõe compreender como vem se dando a inclusão bancária da população em situação de pobreza, especificamente, por meio de ações articuladas da Caixa Econômica Federal (CAIXA) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir do Projeto de Inclusão Bancária dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), iniciado em 2008, de forma gradual em algumas cidades brasileiras, até alcançar abrangência nacional.

---

<sup>1</sup> Considerando a discussão acerca do termo “inclusão social”, é importante ressaltar que não se pretende, aqui, restringir a compreensão da desigualdade social a um termo usual, como o termo “exclusão social”. Sem abrir mão da perspectiva de totalidade, busca-se salientar como, o termo inclusão social, tem sido utilizado por determinados autores e pelos organismos nacionais e internacionais em seus relatórios, planos e documentos. Qual seja, fortemente, atrelado à naturalização da pobreza e à compreensão de que é possível “incluir” os indivíduos, sob o mesmo sistema, a partir de determinados projetos, programas e políticas de caráter focalista.

É necessário ressaltar que esta pesquisa não tem o propósito, em princípio, de realizar uma crítica negativa dos programas de transferência de renda em si, nem à ampliação da capacidade de consumo que as classes mais baixas têm alcançado na última década, a partir do acesso aos mesmos. O que se pretende, sim, é entender como se incrementa o programa de inclusão bancária, no que tange três categorias principais: o contexto em que se desenvolve a inclusão bancária como alternativa para a superação da pobreza; o papel e os interesses da instituição bancária-financeira em relação à população em situação de pobreza; o processo de bancarização e sua capacidade de “inclusão social” e de influenciar na qualidade de vida dos usuários do Programa Bolsa Família, considerando propostas individualizadas para a superação de problemas sociais, sendo que os mesmos são de natureza estruturais.

Espera-se que essa pesquisa possa contribuir com o debate e crítica acerca da execução de projetos, programas e políticas sociais, que obedecem a interesses diversos e por vezes, antagônicos, em detrimento da garantia dos direitos sociais e a promoção da cidadania. Entender as contradições desse processo é compreender até que ponto a lógica que tem direcionado as ações de enfrentamento da “exclusão social” tem possibilitado, também, o seu questionamento, sobretudo, a sua funcionalidade à produção e reprodução da pobreza na sociedade capitalista.

O Programa Bolsa Família completa dez anos de ações e resultados em 2014. Tanto este programa, como outros de transferência de renda, tem seu pagamento gerenciado pela Caixa Econômica Federal, autodenominada “banco dos pobres”<sup>2</sup>, principal agente das políticas sociais do Governo Federal. Uma análise dessa relação torna-se necessária visto que a Caixa Econômica desenvolve planos e programas de crédito e microcrédito, inclusão bancária. e incentivos ao consumo, de seus usuários. Apesar do Projeto de Inclusão Bancária ter iniciado 2008, com foco direcionado aos beneficiários do Programa Bolsa Família, ainda não há produção disponibilizada nas bases de pesquisa do Scielo, do Google, no banco de teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), e no Banco Digital de Teses e Dissertações (BDTD), pesquisas que analisem de forma crítica o referido projeto, tendo em vista que este debate ainda é incipiente.

---

2 “A CAIXA nasceu para captar as pequenas economias populares e transformá-las em recursos voltados ao financiamento de ações sociais, passando a ser designada como 'Banco dos Pobres'”. (Disponível em [http://www1.caixa.gov.br/universitario/area\\_profissional/estagio\\_na\\_caixa/sobre\\_caixa.asp](http://www1.caixa.gov.br/universitario/area_profissional/estagio_na_caixa/sobre_caixa.asp) acesso em 1 de setembro de 2014.)

A maior parte dos estudos encontrados sobre a inclusão bancária ou “bancarização”<sup>3</sup> correspondem a pesquisas na área da Economia e Ciência Política. Sendo assim, essa pesquisa torna-se importante, pois, ao disponibilizar informações e análises sobre o projeto – além daquelas disponibilizadas pela própria Caixa Econômica e do Banco Central –, contribuirá para ampliar informações aos interessados sobre o tema, bem como aprofundar a análise crítica sobre os dados relacionados ao fenômeno de inclusão bancária da população em situação de pobreza. Nesse sentido, constitui **Objetivo Geral** deste trabalho analisar as ações bancárias de inserção dos beneficiários do Programa Bolsa Família no mundo das finanças. Os **Objetivos Específicos** consistem em: 1) aprofundar o conhecimento sobre o Projeto de Inclusão Bancária a partir da compreensão de como se dá a relação entre a instituição bancária-financeira (órgão pagador dos programas de transferência de renda) com os beneficiários dos programas sociais de combate à pobreza; 2) analisar as implicações relacionadas à dimensão do Projeto de Inclusão Bancária na garantia de direitos sociais da população de baixa renda, beneficiária do Bolsa Família. Assim, buscar-se-á compreender em que medida o Projeto em análise, assegura direitos sociais, ou qual a dimensão predominante na relação entre a instituição bancária e a população em situação de pobreza no que se refere a responder a seguinte pergunta: a estratégia de abertura de contas bancárias para a população pobre, por si só, corresponde a garantia de direito e cidadania?

O processo metodológico adotado para o desenvolvimento da pesquisa tomou como referência a abordagem qualitativa, utilizando-se principalmente, a pesquisa documental, normativa e bibliográfica. Com a pesquisa documental, foram coletadas informações, principalmente, nas bases de dados disponibilizados pela Caixa Econômica Federal, Banco Central do Brasil (BACEN), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e pelo MDS, relativos ao projeto de inclusão bancária, inserido dentro da lógica da inclusão financeira da população em situação de pobreza, assim como de suas diversas ações e âmbitos. Como por exemplo, os Relatórios do BACEN, Relatórios de Gestão do MDS, entre outros. Também, utilizou-se, para análise dos marcos legais e normativos sobre a inclusão bancária, as leis, portarias e resoluções específicas.

---

3 O termo “bancarização” é utilizado pelos autores da área econômica, inclusive nos relatórios do BACEN para se referir à massificação da abertura de contas bancárias ocorrida na última década, em especial, as ações de inclusão bancária e de oferta de microcrédito, após a criação das contas correntes simplificadas.

A partir dos estudos bibliográficos e documentais buscou-se compreender a realidade posta a partir da identificação dos fatores relacionados à abertura e utilização das contas simplificadas, assim como o incentivo ao uso de microcrédito.

A hipótese defendida considera que o Programa de Inclusão Bancária, como incentivo à inserção dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) no Sistema Financeiro Nacional, por meio de abertura de contas e acesso aos serviços bancários, se caracteriza por sua natureza contraditória, na medida em que a pretendida “inclusão social” por meio do acesso ao mundo bancário e das finanças, também atende, predominantemente, a interesses da instituição bancária. Ou seja, ao mesmo tempo, em que pode corresponder a interesses da população pobre, também o faz, em relação ao capital.

Assim, espera-se, com este trabalho, contribuir para a ampliação dos conhecimentos acerca dos temas desenvolvidos, em especial, para compreender as relações contraditórias entre as ações bancárias e a superação da pobreza, por meio de programas sociais denominados de “inclusão social” e transferência de renda, possibilitando assim, o aprofundamento da discussão sobre a ação de inclusão bancária, e produtiva, dos beneficiários do Programa Bolsa Família, tema ainda pouco pesquisado.

Conforme, já ressaltado, a pesquisa apoia-se em dados documentais e bibliográficos, a partir dos quais, busca-se demonstrar o caminho percorrido pelos eixos principais que originam o projeto de inclusão bancária da Caixa Econômica Federal. Dessa forma, o primeiro momento está centrado na discussão da monetarização das Políticas Sociais; dos programas federais de transferência de renda no Brasil e o papel da instituição bancária; na focalização das políticas sociais; na cidadania e consumo.

Após abordagem dos referidos temas, busca-se identificar as ações e discussões sobre a inclusão financeira e, inclusão bancária, no Brasil nos anos recentes; a criação das contas simplificadas e, o processo de bancarização da população em situação de pobreza. Em seguida, passa-se ao projeto de Inclusão Bancária da CAIXA em parceria com MDS, procurando destacar suas características no que tange às relações entre o Sistema Nacional Financeiro (SNF), representado pela instituição bancária-financeira, e a população de baixa renda, se tratando aqui dos beneficiários do PBF. Nestas relações serão apresentados e discutidos os principais pontos identificados, que podem auxiliar o entendimento das perspectivas que seguem tais ações.

## 2. MONETARIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

As ações direcionadas ao enfrentamento da pobreza na última década, na América Latina, e de modo especial, no Brasil, tem se voltado para as políticas e programas de transferência de renda. Na esfera do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), verifica-se papel de destaque, entre suas distintas Secretarias Nacionais (Assistência Social-SNAS, Renda de Cidadania – SENARC, Superação da Extrema Pobreza, Segurança Alimentar e Nutricional-SESAN, Avaliação e Gestão da Informação – SAGI) cujas ações reservam à Política Nacional de Assistência Social (PNAS), atenção especial em seus diversos programas, no atendimento aos beneficiários do PBF. Verifica-se a ampliação de articulações intergovernamentais, entre as quais, toma-se como destaque as relacionadas à inclusão bancária e ao acesso a microcrédito, que objetivam ampliar a oferta de serviços financeiros aos cidadãos mais pobres, ganhando relevância a massificação das contas simplificadas, constituindo-se, assim, um pilar imprescindível.

Em cenário do chamado novo desenvolvimentismo<sup>4</sup>, Cêpeda (2012, p. 84) afirma que no Brasil, a “exclusão social” é diagnosticada como eixo dos problemas sociais, o que pode ser notado em diversos documentos, e cartas de intenções relacionadas às ações do governo federal, entre as quais, destaca-se o *slogan*: “Brasil – país rico é país sem pobreza”. Entretanto, o conceito de inclusão remete ao debate sobre exclusão, e como ela é produzida e reproduzida em nossa sociedade, que pode ser melhor compreendido na afirmação de Muniz, Duarte, Pereira (2011, p 2), conforme, destacado:

Entendemos que a complexidade da temática ganha consistência na medida em que políticas de enfrentamento às expressões da questão social são configuradas a partir de um direcionamento explícito baseado em uma compreensão de pobreza, não associada ao modo como produzimos e reproduzimos a vida sob a égide do capital, mas sim, fundada em uma noção de exclusão social que caminha lado a lado com a compreensão de que é

---

4 “A partir da década de 1990, o movimento das esquerdas latino-americanas orienta-se no sentido da resistência ao neoliberalismo, culminando com eleições parlamentares que levaram ao poder governos de esquerda e centro-esquerda em países da região, a exemplo de Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela. Nos anos 2000, esses *setores progressistas* chegam ao poder com discursos anti-imperialistas e em defesa do desenvolvimento nacional e da autonomia dos estados nacionais, após décadas de injeção dos organismos financeiros internacionais em favor das políticas de ajuste estrutural. Esta perspectiva é denominada de novo-desenvolvimentismo e tem suas bases de fundamentação, embora sob outras determinações, no chamado nacional desenvolvimentismo, que orientou a economia dos países subdesenvolvidos, no período de 1940 até a década de 1970 do século passado, sob a orientação da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL).” (MOTA, 2012, p.5)

possível construirmos uma sociedade capaz de incluir a todos mesmo sob este modo de produção.

Somada a essa contribuição, abordada pelos autores anteriormente citados, os mesmos destacam, a formulação de “exclusão social”, compreendida como ausência de cidadania (MUNIZ, DUARTE, PEREIRA, 2011, p.4). A monetarização das políticas sociais é identificada, então, pela centralidade monetária com vistas à superação da pobreza, manifestando a compreensão de que, na lógica capitalista, a cidadania deve ser conquistada por meio da renda e da capacidade de consumo. Segundo Cêpeda, o novo-desenvolvimentismo apoia-se no fundamento de que no processo de “inclusão social”, a redistribuição e a equidade devem ocupar posição prioritária (2012, p.84). Segundo a referida autora, o novo-desenvolvimentismo mantém elementos do velho-desenvolvimento, tais “como a noção de sistema integrado e do protagonismo do Estado na solução de entraves estruturais para os quais a livre ação dos indivíduos e a do mercado não são força suficiente para transformar”. No entanto, alteram o foco de seu propósito, no qual a autora ressalta que “as deficiências atuais são sociais, filhas da desigualdade e da pobreza” (2012, p. 86).

Conforme ocorre nas estratégias desenvolvimentistas, à combinação de políticas de distribuição de renda com políticas de crescimento, incluem-se políticas de estímulo produtivo e ressalta-se o “papel estratégico de consumo e renda popular no processo de desenvolvimento econômico e social” (CÊPEDA, 2012, p.85). Assim, a monetarização das políticas sociais, se apresenta como uma tendência das políticas públicas contemporâneas, cujas características, não alteram o processo de produção e reprodução da pobreza, mas, sim, a tratam como circunstancial, buscando assim incluir ou (re)incluir o indivíduo na sociedade, sendo este indivíduo o alvo de ações por parte das políticas e, não, a totalidade da população (MUNIZ, DUARTE, PEREIRA, 2011, p. 6).

Para uma melhor compreensão de como esse cenário se constitui e, objetivando entender questões importantes que dialogam com a pesquisa realizada, serão explorados pontos que perpassam as categorias que se relacionam mais diretamente às da temática da inclusão bancária dos beneficiários do PBF. Dentre as categorias centrais se destacam: transferência de renda, focalização, universalismo, cidadania e consumo.

## 2.1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E INSTITUIÇÃO BANCÁRIA-FINANCEIRA NO PROCESSO DE FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS.

Os programas atuais de transferência de renda que possibilitam condições mínimas de sobrevivência às famílias pobres e miseráveis, por meio do repasse de recursos monetários, denominados “bolsas”, não é uma invenção brasileira. Desde o início do século XXI, os programas governamentais de transferência de renda, ampliam-se e ocupam centralidade no Brasil, assim como nos demais países da América Latina, tendo, como maior incentivador, os organismos internacionais, em especial, o Banco Mundial, somada à experiência e os modelos de políticas de transferência de renda europeus. Como ressalta Silva,

Os “programas de combate à pobreza” surgem sob recomendações dos organismos internacionais, principalmente do Banco Mundial, como condição para o estabelecimento de acordos da dívida externa. (SILVA, 2010, p.101)

A referida tendência dos programas de transferência de renda obedece ao processo de monetarização das políticas sociais no enfrentamento à questão do grande contingente populacional pobre. Segundo Silva, a focalização, a privatização e a descentralização das políticas da Seguridade Social<sup>5</sup> atribuem à assistência social, “a desresponsabilização do Estado com o repasse das ações assistenciais para o terceiro setor, e ainda a ênfase nos programas de transferência de renda, nos moldes propostos pelas agências multilaterais” (2009, p.177).

No Brasil, existem diversos programas de transferência direta de renda condicionada que atuam nos âmbitos: municipal, estadual e nacional. Conforme informações do MDS (2013, p.), o programa PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), Fomento (Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais) e PBF destacam-se em âmbito nacional, sendo o Bolsa Família o mais abrangente em questão de número de famílias beneficiadas e em relação ao total do valor repassado por este programa, conforme será exposto nos próximos capítulos desta pesquisa.

---

5 [...] no âmbito da saúde, a ampliação da atuação da iniciativa privada – via planos de saúde – e a entrega de atividades administradas e financiadas pelo Estado a organizações sociais; no âmbito da previdência, as contrarreformas realizadas pelos últimos governos, que desconstruem direitos e estimulam o crescimento da previdência privada, fundamentalmente por meio dos fundos de pensão; e no âmbito da assistência, a “desresponsabilização” do Estado [...]. (SILVA, 2009, p.177)



A centralidade assumida desde então, pelos programas de transferência de renda, na proteção social brasileira, reflete o discurso neoliberal, que remete ao Estado o dever, somente, com os cidadãos mais pobres, enquanto que, ao mercado, a este, cabe atuar como regulador das demais necessidades sociais. Este enfoque tem possibilitado a ampliação de investimentos diretamente na política de assistência social, porém, prioritariamente, no eixo da transferência de renda, destinados ao Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e Renda Mensal Vitalícia), dando destaque ao crescimento de seu orçamento no contexto do orçamento da seguridade social. Silva (2010) chama atenção para “a sua visibilidade política e investimento ascendente comparativo às demais políticas da seguridade social, ganhando cada vez mais atenção dos governos neoliberais” (p. 102-103). A visibilidade política se verifica também no seu efeito eleitoral. Ademais, sobre o investimento ascendente comparativo às demais políticas da seguridade social, é possível constatar que, em dados absolutos, os recursos destinados à transferência de renda e a assistência social, signifiquem investimentos muitos inferiores comparados aqueles destinados às políticas de saúde e previdência. Conforme, destaca Salvador (2012), o orçamento público é uma peça de cunho político e o aumento no orçamento assistência social é atribuído aos recursos destinados aos programas de transferência de renda:

Vale registrar que a assistência social vem aumentando sua participação no orçamento da seguridade social evoluindo de 3,76% (2000) para 9,27% (2010). Em 2010, do montante de R\$ 39,1 bilhões liquidados na função 8 (assistência social) do orçamento, 39% estiveram sob a responsabilidade da Unidade Orçamentária (UO) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDA), sendo que 92% dos recursos foram destinados ao Programa Bolsa Família (PBF). (2012, p.16)

Ao dialogar com as referidas informações, importante, também, destacar a afirmação de Mota, de que os programas governamentais de combate a pobreza, localizam-se no âmbito da mercantilização dos serviços sociais, ou seja:

Ao tempo que criam mecanismos de intervenção sobre as situações emergenciais de pobreza, sem configurar direitos universais nem instituí-las como política pública, senão como programa de governo, dinamizam o mercado interno, precarizam o trabalho, expandem o crédito ao consumidor e promovem espaços de mercantilização dos serviços sociais [...] (MOTA, 2012, p.8)

Dessa forma, com a monetarização dos programas de combate à pobreza, o cidadão beneficiário dos programas de transferência de renda, utiliza-se dos serviços

bancários, como mediadores entre ele e seu direito a uma renda mínima e a oportunidade consumir para sua subsistência. A CAIXA por ser o agente operador do Cadastro Único para programas sociais, e agente pagador, exclusivo das “bolsas”, se destaca no relacionamento com as famílias participantes dos referidos programas.

O apelo direcionado ao PBF, principal programa de transferência de renda atualmente, voltado para atendimento à 13.827.369 famílias, com renda de até R\$ 77,00 por pessoa, cujo valor médio do benefício é de R\$ 167,15<sup>6</sup> (sitio oficial MDS/SAGI), pauta-se pela “priorização da seletividade como critério na aplicação dos recursos e controle da extrema pobreza” (STEIN, 2005, p. 365), em detrimento da ampliação do acesso a políticas e serviços sociais mais universalizantes, conforme ocorre também, em demais países da América Latina. Segundo Stein, a política de assistência social tem ganhado relevância a partir da utilização de duas “ideias-força”: a “focalização” e “grupos vulneráveis”, reconhecidos na noção de pobreza absoluta, cujas ações se materializam, em grande parte, nos Programas de transferência de renda, cujas características são realçadas pelas condicionalidades e valores irrisórios repassados às famílias (2005, p. 379). Estes valores são referidos como irrisórios se comparados com o valor atual do salário mínimo, visto que se destina basicamente a subsistência e a compra de itens mais básicos para as famílias.

A focalização das políticas sociais de transferência de renda caracteriza-se, assim, por um “assistencialismo minimalista e monetarizado para os mais pobres, para os trabalhadores precarizados e para os desempregados” (GRANEMANN, 2007, p. 64). Essa atuação focalizada e segmentada, oferece uma resposta ao aumento do contingente de pobres, aliada ao projeto da classe dominante e aos interesses de contra-reforma “agindo especificamente sobre parcelas determinadas da classe trabalhadora” (SILVA, 2010, p. 97).

Essa focalização orientada, a qual o devido acesso se dá por meio de condicionalidades, excluem ainda grande parte da população que ultrapassa a linha de pobreza estabelecida, buscando selecionar os mais pobres entre os pobres. O estabelecimento de linhas da pobreza<sup>7</sup> utilizadas para monitoramento das políticas sociais, são utilizadas pelo Banco

---

<sup>6</sup> Informações coletadas sobre o mês de julho de 2015. Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Visão Geral Brasil](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIV3/geral/relatorio.php#Visão%20Geral%20Brasil)> acesso em agosto de 2015.

<sup>7</sup> Governo brasileiro define como linha de extrema pobreza, a renda per capita abaixo de R\$ 77 reais por mês. Banco Mundial utiliza o valor de 1,25 dólar por dia. Segundo consta no endereço eletrônico <<http://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>> acesso em 25 de novembro de 2014.

Mundial, de modo a estabelecer uma referência comum em âmbito internacional. Mesmo reconhecendo sua importância para identificar grupos sociais vulneráveis, a definição de linhas da pobreza pode manipular o número exato de pobres e influenciar estatísticas, ao não contabilizar os que excedem à margem da linha.

Outra questão identificada nas políticas focalizadas é a responsabilização dos indivíduos e a regulamentação dos bens e serviços mínimos pelo mercado, como exposto por Stein:

Têm-se como pressuposto que a reprodução intergeracional da pobreza se deve à ausência de investimento no âmbito da educação, saúde, nutrição, por parte de cada indivíduo ou família, tornando-os, assim, responsáveis pelo nível de pobreza em que vivem em contraposição à ausência de políticas sociais universais. (STEIN, 2012, p. 4)

Dessa forma, se de um lado há a focalização das políticas sociais, de outro, a tendência é dada por um universalismo básico, a partir de limitadas prestações básicas como é problematizado por Stein (2012, p. 6). Tal universalismo, longe de utilizar o princípio da universalidade, elege como foco de atenção, distintas fases do ciclo da vida das pessoas, porém, não atende de maneira completa a sociedade.

Assim, a transferência de renda focalizada, funciona também como maneira de inserção das classes mais pobres ao circuito de consumo de bens, serviços e direitos, assim como, a circulação de mercadorias, por meio do repasse de “bolsas”, garantindo assim a reprodução da acumulação capitalista “e sem qualquer efeito efetivamente redistributivo” (SILVA, 2009.p. 177). Contudo, é inegável o quanto os programas focalizados de transferência de renda têm ocupado relevância na vida das famílias empobrecidas, na conjuntura social brasileira, tendo em vista que, o PBF tem contribuído para reduzir, ainda que lentamente, o efetivo o número de brasileiros que se encontram abaixo da linha da pobreza e em situação de miséria. Seu efeito é atrativo à conjuntura política, favorável ao avanço do capital sobre as políticas sociais, principalmente se levarmos em consideração o alcance e o custo do programa. Os programas dessa natureza contribuem para a demanda por serviços financeiros, em especial, na economia local das cidades mais pobres, onde o PBF acaba sendo uma das rendas mais importantes da população.

Pesquisadores destacam ainda estudos de 2011, da CEPAL, relacionados à redução da pobreza e da desigualdade social em todo continente latino-americano. Segundo esses estudos, este “fenômeno resulta exclusivamente do aumento dos rendimentos do trabalho e dos programas de transferência condicionada de renda, como estratégia para enfrentar a crise”, ou seja, a redução da pobreza está ligada à proteção não contributiva, relacionada a uma estratégia em âmbito mundial, de garantia de consumo e enfrentamento da crise, acentuando assim o caráter dessas estratégias como forma de minorar o impacto da crise (BOSCHETTI, 2012, p. 37). A autora utiliza-se ainda de documentos do PNUD de 2010, os quais destacam a desigualdade social brasileira, sendo o Brasil apresentado como o terceiro pior índice de desigualdade social do mundo. Aponta ainda que dentre os quinze países com maior desigualdade de renda, dez estão na América Latina (2012, p.48).

Essa inclusão dos cidadãos em situação de pobreza no sistema financeiro é dissertada no próximo tópico, o qual faz um parâmetro sobre as relações de consumo e a garantia dos direitos sociais.

## 2.2. CIDADANIA E CONSUMO

A referida “inclusão social” realizada por meio da ampliação do poder de consumo, é característica de uma sociedade onde existe um apartheid social entre os cidadãos que consomem e os cidadãos pobres. A cidadania nessa perspectiva, está vinculada ao poder de consumo e, se materializa por meio do acesso à uma renda mínima e sobrevivência dos beneficiários dos programas e, também, pela afirmação já comentada, da responsabilização dos indivíduos pelos seus direitos, conquistados no âmbito da oferta de serviços e produtos pelo mercado.

A lógica fundamental destas políticas é inserir a força de trabalho no mundo das finanças por meio do provimento de “bolsas” e transformar o cidadão de direitos em “cidadão-consumidor”, fundamental à reprodução da acumulação capitalista (SILVA, 2009, p. 178)

A reprodução da lógica dos “cidadãos-consumidores” e do vínculo entre os indivíduos e as instituições bancárias para conquistarem seus direitos, ao incluir os cidadãos

no SFN, os incluem também na utilização de crédito<sup>8</sup>, na captura do capital portador de juros e na fetichização do capital. Este processo promove um cenário de mercantilização de direitos e do empenho individual para obterem sucesso contra a situação de pobreza, distante ou até mesmo oposta à concepção de cidadania ligada à garantia dos direitos civis, políticos e sociais.

A pobreza, funcional ao sistema capitalista, destaca-se como uma temática diretamente relacionada à desigualdade social e às necessidades humanas. Sobre estas últimas, entende-se tanto as necessidades básicas de subsistência como as necessidades criadas e desenvolvidas dentro da sociedade capitalista.

Uma contribuição importante para o debate sobre este tipo de inclusão é feita por Silva, ao afirmar que,

Inserem o segmento da classe trabalhadora mais pauperizada no mundo do consumo e as inclui no circuito de financeirização da vida social ao operarem com a transferência de dinheiro por meio de instituições bancário-financeiras. (2009. p. 7)

A ideia de cidadania conquistada pelo acesso à renda, e aos serviços das instituições bancárias, chamado por Granemann (2007) de “cidadania monetária”, identifica interesses e ideologias que privilegiam o setor privado e as instituições bancárias, órgão pagador dos benefícios. Como afirma a autora,

A transferência de recursos estatais para as instituições bancário-financeiras sustenta-se em discurso ideológico que confere destaque para a eficácia, a eficiência e a gestão racional do fundo público, quando gerido por essas instituições. (GRANEMANN, 2007. p. 65)

Essa breve discussão sobre a relação entre as categorias de transferência de renda, focalização, universalismo, cidadania e consumo, bem como a ação de inclusão bancária aos beneficiários do BPF, contribui para realçar aspectos da dimensão teórica que fundamenta esse trabalho, a partir da identificação de contradições, interesses e consequências dessa ação.

A dita inclusão monetária citada por Granemann (2007), destaca-se também em outros âmbitos e com outros significados. A centralidade atribuída à cidadania que deve ser

---

<sup>8</sup> Por exemplo o crédito Caixa Fácil Rotativo para consumo livre ou outras modalidades de créditos orientados para o empreendedorismo.

conquistada por meio do poder de consumo, parece relacionar-se com o processo de monetarização das políticas sociais e das ações implementadas e recomendadas por órgãos da administração pública, direta e indireta. Um exemplo é o Programa Cidadania Financeira – Educação, proteção e inclusão da população brasileira, vinculado ao BACEN. Este programa está alinhado à Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef) e ao Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional, no âmbito da Parceria Nacional para Inclusão Financeira. O BACEN atribui à cidadania financeira "um conceito relativo aos direitos e deveres dos cidadãos quando o assunto é a sua vida financeira"<sup>9</sup>. Para o mesmo, o referido Programa de Cidadania Financeira contribui, “tanto para a cidadania financeira como para a eficiência do SFN e para a manutenção da estabilidade econômica do País”. Segundo dados extraídos do site do Banco Central e do folder institucional do programa<sup>10</sup>, a cidadania Financeira atua em três frentes:

Gestão de finanças pessoais – Foco no hábito de poupança e na responsabilidade no uso do crédito. Relacionamento do cidadão com o SFN – Informação, formação e orientação sobre serviços e produtos financeiros, sobre os canais de atendimento e de resolução de conflitos com o SFN e sobre o papel e as funções do SFN e do BCB. Relacionamento das instituições financeiras com os cidadãos – Indução de boas práticas de educação na oferta de serviços financeiros.

Dentre outros aspectos, o foco principal deste programa é a educação para gestão de finanças pessoais e o relacionamento entre a sociedade e SNF, sobre o comportamento na utilização de serviços financeiros. Dessa forma, com a promoção da “educação financeira” por meio de orientações, almeja-se garantir a proteção aos usuários dos serviços financeiros já que, de modo geral o foco são as famílias pobres e seus hábitos de consumo.

Se por um lado o foco é dado pela “educação” da população no uso dos serviços bancários nas microfinanças, por outro, também ocorre um intensivo estímulo ao uso do microcrédito à população de baixa renda. No âmbito das microfinanças, “o microcrédito pode ser definido como todos os serviços financeiros para microempreendedores, exceto o crédito para consumo” (BARONE, 2008, p. 49). Neste processo, conforme Barone (idem), constata-se, nos últimos anos, a tendência de massificação do crédito popular.

---

9 Conforme o folder institucional do programa acessado por meio do endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/?PROGCIDADANIAFINANCEIRA>> acessado no dia 5 de outubro de 2014

10 Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/programa\\_cidadania\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/programa_cidadania_financeira.pdf)> acessado em 5 de outubro de 2014

Outros autores também apresentam contribuições importantes. Segundo Claire Santos e Rosinha Carrion,

O microcrédito tem sido colocado por muitos acadêmicos, bem como por organizações multilaterais, como alternativa viável para o enfrentamento das desigualdades associadas à mundialização. No entanto, é discutível sua contribuição para a solução de um problema complexo como a pobreza, com exceção de alguns grupos sociais em situação de precariedade extrema (2009, p. 54)

Ao tratar sobre a possibilidade, ou não, do diálogo entre pobreza e microcrédito, as autoras destacam a íntima relação entre este último e as diferentes concepções de pobreza (2009), chamando a atenção para o fato de que, as obras que discutem a função do microcrédito tratam, “fundamentalmente de alcançar necessidades básicas das pessoas que talvez jamais tenham tido a oportunidade de vislumbrar algo diferente para suas vidas” (2009, p. 62). Apontam, então, que o uso do microcrédito, como método de combate à pobreza, ainda se mostra basicamente voltado para sanar problemas de ordem econômica das pessoas (idem). Apesar da face econômica ser a que predomina, autoras apontam, ainda, além de um aprofundamento sobre os conceitos de pobreza, também, a necessidade de incorporar nas reflexões sobre microcrédito, em práticas institucionais para os pobres, a cultura, costumes e valores nacionais, regionais e comunitários.

As autoras destacam, ainda, a grande influência de experiências internacionais consideradas positivas com o uso do microcrédito orientado. Sobre as mesmas experiências, se destaca o trabalho de Muhammad Yunus<sup>11</sup> em Bangladesh, com a criação do Grameen Bank, pelo qual recebeu o Prêmio Nobel da PAZ em 2006. A iniciativa de Yunus simbolizou a atuação considerada pioneira do que é conhecido hoje por microcrédito (SANTOS & CARRION, 2009).

Os projetos e programas federais e de instituições bancárias de acesso ao crédito e, à inclusão bancária, utilizados como ferramenta de combate à pobreza e “inclusão social”, tornam-se ainda mais evidentes quando se vinculam vocábulos e conceitos relacionados a direitos sociais, com vocábulos e conceitos próprios da área econômica e financeira. Isso pode ser exemplificado ao analisar termos utilizados pelos referidos projetos e programas, tais

---

11 A experiência do Grameen Bank, no uso de crédito popular, idealizado por Yunus, se tornou a mais reconhecida internacionalmente, assim como sua obra “O Banqueiro dos Pobres”, quando criou, o conceito de microcrédito, o qual, se destaca pelo aval coletivo de crédito e pela construção de capital social.

como, os de “cidadania monetária” e “cidadania financeira”, como também é evidenciado em termos como “democratização do crédito”<sup>12</sup>. Essa temática será mais explorada no capítulo seguinte, ao apresentar como tem se dado a inclusão financeira da população pobre no Brasil.

---

12 Este conceito é utilizado em diversos relatórios do Banco Central, em especial pelos autores Alves e Soares no relatório “Democratização do Crédito no Brasil: Atuação do Banco Central” <<http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>>



### 3. INCLUSÃO FINANCEIRA

O termo inclusão financeira pode ser identificado dentro do conjunto de ações governamentais de estímulo ao crescimento da oferta de serviços financeiros à população com baixa renda e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O governo federal e o BCB têm atuado também em várias frentes, como nos projetos e programas supracitados neste trabalho, com foco nas famílias pobres. Segundo o BCB, o conceito de inclusão financeira é definido como “processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com sua qualidade de vida” (BCB, 2011, p. 15). O mesmo considera que medidas específicas de promoção da inclusão financeira da população de baixa renda ocorrem na última década, por meio da implementação do Programa Bolsa Família, do efeito conjunto do aumento real do salário-mínimo e da política social do governo (2011, p. 16). Por meio da Emenda Constitucional nº 40, de 2003, atribui-se mais evidentemente, a responsabilidade social do Sistema Financeiro e do BCB:

Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Dentre os principais produtos do Projeto de Inclusão Financeira, podem ser citados os Fóruns do Banco Central sobre Inclusão Financeira, os Relatórios de Inclusão Financeira nº 1 e nº 2 e o lançamento da Parceria Nacional para Inclusão Financeira (BCB, 2011).

O Banco Central promoveu de 2009 a 2013 cinco Fóruns Banco Central sobre Inclusão financeira, sendo o último, realizado em novembro de 2014, o VI Fórum do Banco Central sobre Inclusão Financeira<sup>13</sup>, com objetivo de “apresentar e debater os avanços e os desafios na promoção da inclusão financeira no Brasil e no mundo, com destaque especial para as inovações em relação a instrumentos de poupança e ao provimento de crédito para os micro e pequenos empresários”. O evento que ocorreu na cidade de Florianópolis, Santa Catarina, teve como público-alvo, “representantes de instituições financeiras, operadores de microfinanças, potenciais investidores, representantes do setor educacional, de organismos

---

13 Conforme pode ser verificado no endereço eletrônico seguinte  
<<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/evento.asp?evento=795>> acesso em 5 de novembro de 2014.

governamentais e multilaterais e do terceiro setor, além de estudiosos e fomentadores”. Neste evento concluiu-se o Plano Nacional para Inclusão Financeira, estabelecido para ser implementado entre 2012 e 2014, o qual em sua programação teve suas ações iniciadas em 2012, evoluídas em 2013 e previstas para serem concluídas em 2014.

Durante o referido VI Fórum Banco Central de Inclusão Financeira, foram apontados como desafios, a necessidade de dar atenção ao hábito de poupar, recomendado pelo FMI e Banco Mundial, considerando o seu apoio à estabilidade financeira. Segundo os resultados do VI Fórum, os produtos de crédito para a população pobre têm sido expandidos e difundidos mais rapidamente do que os de poupança, abrindo espaço para o endividamento. Entre demais desafios, também, se destaca a necessidade de superar a incipiente informação transparente das instituições bancárias sobre taxas e juros dos produtos relacionados a crédito. Outro desafio apontado, consiste em ampliar, os poucos ou inexistentes, produtos para a população que emerge da pobreza para a classe média (BCB, 2014).

De acordo com o BCB (2011), um dos principais desafios da inclusão financeira, consiste no desenvolvimento de canais de distribuição adequados, que permitam a cidadãos antes excluídos dos sistemas financeiros formais, que tenham acesso a esses serviços e condição de decisão sobre o seu uso em prol de suas necessidades. Essa expansão dos canais de acesso tem tido apoio essencial dos avanços tecnológicos e, dessa forma, tem se destacado, fatores críticos que desenvolvem uma nova logística bancária no Brasil (BADER; SAVOIA, 2013).

Além da ação dos correspondentes bancários e do microcrédito, como um dos principais meios de ação da inclusão financeira no Brasil, se destaca a inclusão bancária ou bancarização. Uma das justificativas é que excluídos do sistema financeiro formalizado, sem titularidade de conta bancária, os cidadãos encontram-se impedidos de utilizar serviços bancários, o que limita seu acesso ao emprego assalariado formal e os deixam vulneráveis aos serviços de empréstimos informais. Conforme uma das justificativas do processo de inclusão bancária, a restrição para obter uma conta-corrente deve-se à questão econômica, devido ao custo de abertura e manutenção. Para o MDS (2010), a inclusão bancária localiza-se dentre um conjunto de ações que objetivam superar a exclusão financeira dos brasileiros. Ainda

segundo o MDS<sup>14</sup>, a inclusão financeira deve partir da Inclusão bancária e da ampliação de microcrédito para estimular o surgimento de micro e pequenos empreendedores.

Dentre os espaços de discussão e construção de estratégias sobre a inclusão financeira no âmbito internacional, aconteceu também, em setembro 2014, o primeiro Encontro Regional de Experiências sobre Inclusão Financeira na América Latina e Caribe, em Santiago, Chile<sup>15</sup>. Dentre os objetivos do encontro se destacam três: propiciar um espaço de intercâmbio regional e de aprendizagem mútuo sobre as lições e os desafios frente o acesso, uso, educação financeira e proteção ao consumidor; sensibilizar a novos atores sobre a importância de gerar estratégias de inclusão financeira; desenvolver planos de trabalho conjunto que permitam a construção de uma agenda regional sobre o assunto.

Conforme a atenção dada às ações e experiências de inclusão financeira da população em situação de pobreza, este estudo se limita à análise acerca da inclusão bancária no Brasil, questão chave para compreender o projeto de Inclusão Bancária da CAIXA em parceria com o MDS.

### 3.1. INCLUSÃO BANCÁRIA NO BRASIL

Mediante o exposto nos capítulos já desenvolvidos, a inclusão bancária faz parte do projeto de inclusão financeira. Entretanto a inclusão bancária em si não é necessariamente uma inclusão financeira, apesar de que o fato do cidadão se tornar utilizador de uma conta bancária, potencializa a possibilidade do mesmo estar incluído no SNF. Desse modo apesar da inclusão financeira e bancária não possuírem o mesmo significado, estão correlacionadas.

Uma das principais características do fomento à inclusão bancária é a criação de produtos bancários para as classes pobres marcadas pelo trabalho informal e pela dificuldade de acesso ao uso de crédito ou outros produtos bancários. Entende-se também que a

---

14 “A Inclusão financeira é importante instrumento de Inclusão social e promoção econômica. Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), o processo deve partir da Inclusão bancária e da ampliação da concessão de microcrédito para promover o surgimento de micro e pequenos empreendedores, estimular o cooperativismo e o desenvolvimento das economias locais”. Conforme consta no endereço eletrônico <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/inclusao-financiera> acessado em 2 de julho de 2014 seguinte

15 Para mais informações sobre os materiais do encontro, consultar o endereço eletrônico <http://www.fosis.cl/index.php/encuentro-inclusion-financiera> acesso em 20 de outubro de 2014

bancarização não deve ser destinada aos que vivem na extrema pobreza, visto que para estes são demandadas outras políticas públicas.

Estudos do Ipea (2010) apontam que no Brasil há um sistema bancário incompleto. Segundo esses estudos isso tem contribuído para a concentração de riqueza e aumento da “exclusão social”. A pesquisa do Ipea “Bancos: Exclusão e Serviços”, de 2010, apontou que existe baixo acesso ao serviço bancário nas regiões menos desenvolvidas. No total, 39,5% da população brasileira não possui conta bancária. A desvinculação entre a população e agências bancárias são maiores na região Norte, com 50%, e Nordeste com 52,6%. A pesquisa foi resultado do projeto Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS). Segundo o Ipea, em seus dados conclusivos, grande parte dos excluídos do sistema bancário, se manifestaram interessados nesta inclusão.

Incluir a população pobre como membros ativos no uso de serviços financeiros bancários, exige uma nova logística da distribuição bancária e a criação de novos produtos que considerem a inclusão bancária dessa população. Nessa nova logística bancária destacam-se fatores mercadológicos como, “taxas acessíveis” e fatores comportamentais como flexibilidade dos produtos e serviços e “*marketing* apropriado ao público”. Nota-se o uso cada vez maior de canais alternativos como *call center* e correspondentes bancários para promover o alcance dos cidadãos aos serviços e produtos bancários (BADER & SAVOIA, 2013, p.213-214).

O incentivo da inclusão bancária não questiona, mas sim reforça que a cidadania é garantida de acordo com o nível de acesso que cada indivíduo possui com os serviços financeiros e de sua capacidade de consumo, tendo a instituição bancária como órgão mediador dessa cidadania. Os beneficiários do Bolsa Família, por exemplo, são potenciais clientes da CAIXA, pelo fato de ser ela o órgão pagador do benefício e possuir proximidade prática com os beneficiários. Este potencial de beneficiários como possíveis titulares de contas bancárias é promovido, principalmente, por meio da criação das contas especiais ou, também chamadas contas simplificadas.

## 3.2. CONTAS SIMPLIFICADAS

As contas simplificadas foram criadas em 2003, segundo a Resolução nº 3.104/2003, como mecanismo facilitador de acesso da população ao SFN (Alves & Soares, 2004, p. 42).

Em 25 de junho de 2003, durante solenidade no Palácio do Planalto, foram anunciadas novas medidas que objetivam ampliar a oferta de serviços financeiros à população de baixa renda. As principais medidas foram a possibilidade de abertura de contas simplificadas (bancarização), a criação de mecanismo que estimula oferta de crédito com base nos valores recolhidos em depósitos a vista (microfinanças), e a formatação de cooperativas de crédito de livre associação” (ALVES & SOARES, 2006, p.74)

De acordo com o normativo, a conta simplificada possui algumas características, tais como: são destinadas a pessoas físicas não titulares de conta de depósito a vista; exigência simplificada de documentação para abertura, somente com o documento de identificação e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF); limite de R\$ 1.000,00 para o saldo e para o somatório dos depósitos efetuados por mês, podendo ser bloqueada caso o titular exceda o valor limite; em caso de segundo bloqueio a conta seria encerrada ou convertida em outra conta de depósito comum como corrente; saque mediante uso de cartão magnético ou outro meio eletrônico. As tarifas de utilização da conta somente serão cobradas em caso de: realização de mais de quatro saques por mês; fornecimento de mais de quatro extratos por mês; realização de mais de quatro depósitos por mês; fornecimento de folha de cheque avulso.

Após determinado esse normativo, em julho do mesmo ano, a Resolução nº 3.113, do BCB, introduziu as seguintes inovações: abertura de conta com identificação provisória do beneficiário mediante apresentação do Número de Identificação Social (NIS); prazo máximo de seis meses para cumprimento da formalidade de apresentação, podendo a instituição financeira encerrar a conta caso a identificação não seja realizada no prazo; criação de contas simplificadas de poupança. Essas inovações possibilitaram vincular as contas simplificadas aos beneficiários dos programas sociais do governo federal, pelos quais, a Caixa Econômica Federal é responsável para efetuar os pagamentos. Estas inovações formaram também um cadastro único de beneficiários de programas sociais. Devido esse motivo principal, a Caixa possui a maior quantidade de contas especiais abertas (ALVES & SOARES, 2004, p.45).

O Banco Central possui competência para alterar os valores-limite relacionados às contas simplificadas. Por meio da Resolução nº 3.211 de 2014, o BCB altera e consolida normas que dispõem sobre a abertura, manutenção e movimentação de contas especiais de depósitos a vista e de poupança. Dentre as principais alterações destaca-se o aumento do valor-limite de R\$ 1.000,00 para R\$ 2.000,00. Os valores de limitação de movimentação e saldo por mês nestas modalidades de contas impõem a inclusão bancária sem oferecer a superação da condição social das famílias que utilizem os serviços da conta. No período final de conclusão deste Trabalho, foi lançada a nova norma circular nº 3.731, de 18/11/2014, do Conselho Monetário Nacional (CMN) e BCB, que altera os valores máximos dos saldos e do somatório mensal dos depósitos permitidos para as “contas simplificadas”, elevando-o para R\$ 3.000,00<sup>16</sup>. Essa circular foi divulgada no VI Fórum Banco Central de Inclusão Financeira, elevando também o limite de saldo máximo das contas simplificadas para efeito de bloqueio a qualquer tempo para R\$ 6.000,00.

Nota-se que ao mesmo tempo em que se cria uma conta simplificada destinada as pessoas em situação de pobreza, é estabelecido diversas limitações de caráter regulamentador e condicionante da pobreza, designado por valores-limite específicos de movimentação e saldo bancário para essa população. Esta característica se assemelha as políticas focalizadas que exigem o cumprimento de condicionalidades relacionadas aos rendimentos monetários da família.

Dados disponibilizados<sup>17</sup> pelo BACEN sobre microfinanças afirmam a quantidade de contas simplificadas abertas, segundo os quais, de janeiro de 2011 a dezembro de 2013, o número de contas correntes simplificadas aumentou de 9.915.549 para 14.158.367. Apesar destes números simbolizarem aparentemente um avanço, em janeiro de 2011, das contas correntes simplificadas abertas, 5.532.004 estavam ativas, e em dezembro de 2013, passaram a 8.688.836 contas ativas. Ou seja, estes dados revelam que um grande número de titulares destas contas, apesar de tê-las, as mantém inativas, sem utilizar os serviços bancários e sem movimentar valores nestas contas. Esta porcentagem atinge aproximadamente apenas 50% da quantidade de titulares, o que demonstra que pouco mais da metade, realmente podem ser chamados de bancarizados.

---

16 Para mais informações, consultar o endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Circ&ano=2014&numero=3731>> acesso em 30 de novembro de 2014

17 Estes dados foram acessados nas informações disponíveis no seguinte endereço eletrônico <<http://www.bcb.gov.br/?microfin>>

Após esta discussão sobre a inclusão bancária e a criação das contas simplificadas, podemos compreender parte do Projeto de Inclusão Bancária desenvolvido na próxima seção.

#### **4. PROJETO DE INCLUSÃO BANCÁRIA DA CAIXA ECONÔMICA FEDERAL EM CONJUNTO COM O MDS**

Com o objetivo de superar a exclusão bancária dos beneficiários do PBF e incentivar a inserção dos beneficiários no SFN, o projeto de inclusão bancária justifica assim sua motivação. O seu surgimento é intrinsecamente orientado segundo as ações de inclusão financeira, como a criação das contas simplificadas para a população de baixa renda, disponibilizando produtos como: cartões, contas, financiamentos e, microcrédito. Segundo exposto no Manual de Gestão de Benefícios v.2, do MDS:

Essa ação vem fortalecer os esforços governamentais em direção à inclusão-cidadã das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, pertencentes aos segmentos mais pobres da população que nunca tiveram possibilidade de acesso ao sistema de serviços financeiros existentes no país. Logo, representa uma conquista social e de cidadania na busca da diminuição da vulnerabilidade social das famílias. (MDS, 2010, p.47)

Dessa forma, o MDS aponta que, assim como o restante da população, o público do PBF também “necessita de instrumentos financeiros que salvaguardem seu restrito patrimônio e o auxilie na conquista de sua emancipação socioeconômica” (2010, p. 47). Segundo o MDS alguns dos elementos motivadores para elaboração desse projeto foram:

- a) Dificuldades no acesso ao sistema financeiro que originam a exclusão bancária dos beneficiários
- b) Inibição natural da família ou de seus responsáveis em procurar uma agência (ou frequentá-las);
- c) Dificuldade para cadastramento ou regularização do CPF junto à Receita Federal; e
- d) Dificuldades na apresentação de documentos exigidos para a abertura de contas-correntes como comprovação de endereço e de renda. (MDS, 2010, p. 48)

Conforme estes dados coletados do MDS, o Projeto de Inclusão Bancária tem por objetivos principais:

- a) Promover a inclusão bancária das famílias pobres e extremamente pobres do Brasil;
- b) Reduzir a desigualdade do acesso a serviços financeiros, decorrente da má distribuição de renda brasileira;



- c) Fortalecer a dimensão de cidadania que o acesso à conta bancária pode representar, na medida em que já existem condições regulatórias e de mercado para torná-la acessível às famílias de baixa renda;
- d) Possibilitar às famílias de mais baixa renda a utilização de serviços básicos ofertados pelo sistema financeiro, como depósito de valores, saques periódicos, transferências, compras a débito;
- e) Promover o acesso das famílias do PBF a produtos e serviços financeiros personalizados para as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza;
- f) Fomentar conhecimentos de educação financeira entre as famílias do PBF, notadamente aqueles que lhes permitam selecionar e adquirir serviços e produtos financeiros mais adequados as suas necessidades e capacidade financeira. (MDS, 2010, p.48)

Construído em fases que se iniciaram em 2008, com projeto-piloto em Belo Horizonte, foi lançado para 4.200 famílias (BACEN, 2011). Na segunda fase, de junho de 2008 a setembro de 2009, passou a ser nacional “aumentando para mais de 2,2 milhões o número de famílias participantes”, com meta final de atingir 4 milhões de titulares do PBF (BACEN, 2011, p. 103). O projeto de parceria entre a CAIXA e o MDS incentivam à “abertura voluntária”<sup>18</sup> de conta bancária aos beneficiários do Programa Bolsa Família, principalmente por meio da criação de contas bancárias simplificadas. No caso, representado pela conta-corrente denominada Conta CAIXA Fácil, regulamentada conforme a Resolução nº 3.211/2004, supracitada. Esta conta bancária pode ser aberta nos correspondentes bancários da CAIXA, com exigência menos rígida de documentação e sem a comprovação de renda. O projeto propõe que o recebimento do benefício passe a ser realizado por meio de depósito direto em conta.

Sobre o cumprimento da meta estabelecida pelo Projeto, segundo o Relatório de Gestão – 2012 da SENARC, informa que,

Conforme o Relatório de Gestão de 2010, o MDS havia firmado com a CAIXA a meta de atingir 4 milhões de titulares do Bolsa Família com conta corrente simplificada aberta, número que correspondia a cerca de 30% das famílias atendidas pelo PBF. Entretanto, tal meta foi cumprida somente em 2012, sendo alcançado em dezembro de 2012 o número de 2,93 milhões de famílias bancarizadas. Dentre os principais motivos para o descumprimento da meta no prazo inicialmente definido, conforme justificado pela CAIXA, destacam-se restrições existentes em período eleitoral que atrapalharam o processo de divulgação do Projeto de Inclusão Bancária, bem como aspectos

---

18 Conforme consta no Art. 21 da Portaria Nº 204, de 8 de Julho de 2011 do MDS.

relacionados aos processos internos da CAIXA, como as falhas na orientação de gerentes acerca de documentação adequada para abertura e validação da conta. (MDS, 2013, p. 41)

A criação das contas simplificadas, as quais o número de contas ativas apresenta crescimento considerável a cada ano, foram cruciais para o fenômeno denominado bancarização. Neste contexto é imprescindível destacar a diferença entre os termos inclusão bancária e bancarização, visto que o termo inclusão bancária está intimamente relacionado à inclusão financeira e a utilização dos serviços financeiros. Sendo assim, as famílias podem ser bancarizadas, mas não incluídas, devido possuir o acesso, mas o não às condições necessárias de uso seguro destes serviços.

Estas contas por si só não demonstraram capacidade de promover a inclusão financeira, visto que são necessários junto a elas instrumentos capazes de promover tais usos dos serviços. Portanto são criados e ofertados diversos produtos e serviços relacionados às microfinanças. Alguns serviços são básicos e de utilização comum, como a isenção de tarifas. Enquanto outros produtos consideram o cidadão pobre como agente ativo no SNF, como por exemplo microcréditos orientados.

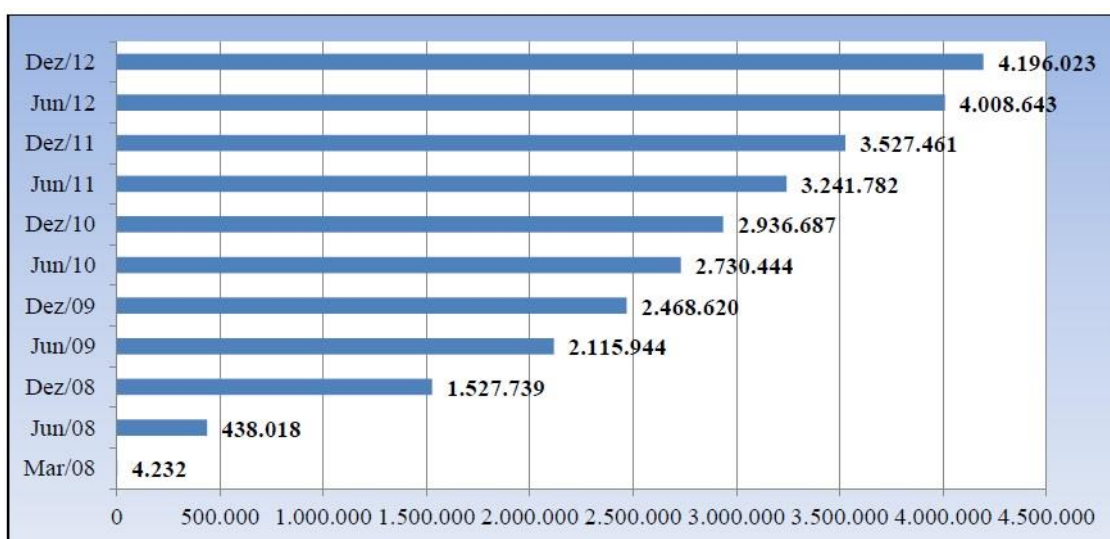
Sobre o acesso das famílias ao uso das contas bancárias, de acordo com dados do BACEN, apesar da grande adesão, em abril de 2011 apenas 14,71% do total de famílias do PBF possuíam conta simplificada. O BCB aponta que a exclusão de beneficiários do PBF refere-se à falta de orientação adequada dos procedimentos de abertura de contas aos gerentes dos canais da CAIXA, o que gerou uma perda de contas que poderiam ter sido abertas (BACEN, 2011, p. 103). Ainda segundo os mesmos dados de 2011, o produto com maior participação significativa do Projeto de Inclusão Bancária das famílias que possuem acesso à conta-corrente CAIXA Fácil, é a conta-poupança com o total de 15,8% titulares. Aponta que “todos os demais produtos têm participação abaixo de 2%” (2011, p. 104). Estes produtos que juntos não ultrapassam 2% de participação são: o cheque especial, o crédito imobiliário, empréstimos, cartão de crédito, entre outros.

Dentre os produtos específicos criados e já oferecidos para os usuários da conta CAIXA Fácil, destaca-se o empréstimo, Crédito CAIXA Fácil Rotativo com valor limitado entre R\$ 200,00 a R\$ 1.000,00, com 2% de taxa de juros. Esse tipo de empréstimo destinado a qualquer utilização, quando se fizer necessário, com oferta rápida disponibilizada via contato

telefônico ou/e terminais de autoatendimento, sem a necessidade de assinatura de termo de contrato, não apresenta segurança financeira, principalmente destinado para famílias que não possuem informações ou histórico de experiências em relação a utilização de serviços e produtos bancários, como empréstimos. Ou seja, ao incluir no SFN algum cidadão em situação de pobreza, constantemente haverá necessidade de obter dinheiro para custeio de dívidas, pagamentos e compras. O projeto também permite o acesso a outras linhas de crédito produtivo e orientado, direcionado aos clientes com perfil empreendedor.

O gráfico abaixo, construído a partir de dados da CAIXA, demonstra as três fases de desenvolvimento do programa, de seu início em 2008 até o alcance da meta estabelecida, ocorrida em 2012:

GRÁFICO 1 - Evolução da quantidade de famílias bancarizadas 2008 a 2012 (por semestre)



Fonte: CAIXA, extraído de MDS/SENARC, 2013, p.42.

Segundo dados do MDS, inicialmente, em março de 2008 a quantidade de famílias beneficiárias do PBF bancarizadas era de 4.232, no entanto o número de famílias bancarizadas em dezembro de 2012, era de 4.196.023 (MDS, 2013, p.42). Apesar de a meta estabelecida pelo projeto ter sido alcançada em 2012, as ações do projeto se tornaram contínuas assim como as demais ações sobre a inclusão financeira, como a criação de produtos e serviços bancários e financeiros específicos para este público-alvo. Desta forma as contas simplificadas foram mantidas e passaram por alterações que serão apontadas mais adiante nesta pesquisa.

Conforme previsto no artigo 26 do Decreto Nº 7.013 da Presidência da República, de 19 de novembro de 2009, é regulamentado que o MDS “incentivará a inserção financeira das famílias registradas no Cadastro Único para programas Sociais do Governo Federal pelo acesso a serviços financeiros oferecidos pela CAIXA” ou também “outras instituições financeiras, em condições adequadas ao seu perfil”, ofertando assim instrumentos financeiros. O decreto também apresenta em seu conteúdo que:

Art. 26-A. A inserção financeira prevista no art. 26, sempre que possível, contemplará a inclusão bancária dos titulares de benefícios financeiros do Programa Bolsa Família, preferencialmente, por meio da conta especial de depósito à vista de que trata o inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004.

§ 1º O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, observada a regulamentação do Conselho Monetário Nacional, poderá firmar acordo com a Caixa Econômica Federal ou outra instituição financeira estabelecendo as condições para abertura da conta especial de que trata o **caput**, desde que preveja, no mínimo, a gratuidade para:

- I - abertura e manutenção da conta especial de depósito à vista;
- II - fornecimento de cartão bancário com leiaute do Programa Bolsa Família;
- III - solicitação ou impressão de consultas de saldo e de extratos bancários; e
- IV - realização de depósitos e saques.

§ 2º O acordo de que trata o § 1º delimitará, conforme o caso, a quantidade ou periodicidade, adicional ao estabelecido em regulamentação do Conselho Monetário Nacional, para uso dos serviços abrangidos pela gratuidade prevista no referido dispositivo.

Art. 26-B. O titular do benefício do Programa Bolsa Família que possuir ou efetuar a abertura da conta especial de depósito à vista, prevista no inciso II do § 12 do art. 2º da Lei nº 10.836, de 2004, passará automaticamente a receber seus benefícios financeiros por meio desta conta, ressalvado o disposto no § 2º do art. 23-B.

Conforme exposto, o Projeto possui uma série de fundamentos legais. Primeiro, a definição de modalidades de contas nas quais os beneficiários poderão ser pagos, pela Lei nº 10.836/2004. Depois, pela Resolução do BCB nº 3.211/2004 que altera as normas que dispõem sobre a abertura e manutenção de contas especiais de depósito à vista. Posteriormente pelo Decreto nº 5.209/2004 em que os benefícios poderão ser pagos por meio de contas especiais de depósito à vista. E finalmente se conclui pelo Decreto nº 7.013/2009, sobre a inserção financeira das famílias do Cadastro Único para Programas Sociais do

Governo Federal e da Inclusão Bancária dos titulares dos benefícios do Programa Bolsa Família.

A parceria entre o MDS e a CAIXA no Projeto, com as características destacadas aqui, é confirmado também pela Portaria Nº 204, de Julho de 2011 do MDS. Havendo assim uma consolidação da, já citada, Resolução do BACEN nº 3211, de 30 de junho de 2004. Como exposto acima, além de receber o benefício em conta-corrente, o beneficiário passa a acessar serviços e instrumentos bancários.

Nesta parceria com o MDS, de acordo com os relatórios de gestão do MDS, suas ações acerca do projeto, se localiza dentro dos macroprocessos de apoio da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Dentre as medidas realizadas pelo MDS para incentivo à inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família, podem ser citadas campanhas, como a veiculação de mensagens nos extratos de pagamento de benefício das famílias, assim como envio de correspondência aos beneficiários informando sobre as vantagens da inclusão bancária. Sendo também, competência do gestor municipal desenvolver determinadas funções e atividades que favoreçam o projeto de inclusão (MDS, 2010).

A concepção de compartilhamento de responsabilização social entre agentes, financeiros e econômicos, assim como o destaque dado aos bancos públicos. No desenvolvimento de ações geradoras de renda e incentivadoras de desenvolvimento econômico beneficiam também os próprios bancos. Pode-se evidenciar então que o aumento do número de contas bancárias favorece também as instituições bancárias, devido à circulação de renda. Dados do MDS apontam que durante o ano de 2012, no qual o projeto atingiu a sua meta, 20,06% do valor total do PBF disponibilizado foi pago em conta-corrente, ou seja, equivalente ao montante de 4.066.779.553,00 (2013, p.43).

No tópico seguintes, é analisado como se dá a relação entre a instituição bancária-financeira com os beneficiários dos programas sociais de combate à pobreza e as implicações relacionadas à dimensão do Projeto de Inclusão Bancária na garantia de direitos sociais da população de baixa renda, beneficiária do Bolsa Família.

#### 4.1. A INCLUSÃO BANCÁRIA NA VIDA DOS BENEFICIÁRIOS

O conjunto de diversas pesquisas e dados acerca da relação entre a população pobre e os serviços bancários expuseram as dificuldades e barreiras que grande parte da população encontra no acesso e uso destes serviços, assim como também demonstram o desejo e a necessidade da população em acessar tais serviços e produtos. Após as informações referentes ao projeto, destacadas, nos tópicos e capítulos anteriores, é possível compreender várias implicações deste projeto na vida dos beneficiários do PBF, tal como aponta o MDS, “a literatura sobre microfinanças evidencia que um fator relevante na determinação da exclusão social de parcelas da população é a sua exclusão dos sistemas financeiros” (2010, 48).

Sobre as implicações relacionadas à dimensão do Projeto de Inclusão Bancária na vida da população de baixa renda, beneficiária do Bolsa Família, foi possível identificar contradições e interesses diversos. De fato, historicamente os serviços financeiros e bancários seguem tendências que favorecem sempre aqueles indivíduos com maior renda e poder de investimento. Assim, tem sido importante a criação de produtos e serviços os quais a população em situação de pobreza tenha maior condição de usufruir. Desta forma, a população possui o direito de utilizar serviços financeiros e bancários, entretanto é questionável até que ponto a titularidade de uma conta-corrente tem alterado de fato a realidade dessas famílias.

O primeiro questionamento de destaque é se a “inclusão social” deveria ser garantida por meio da inclusão bancária. Outro questionamento é se de fato os produtos da Inclusão Bancária têm contribuído para melhorar a qualidade de vida dos beneficiários do Bolsa Família, considerando que, se trata de serviços e instrumentos bancários para uma população que esteve historicamente distante de tais serviços e impossibilitada de utilizá-los.

Neste caso é importante compreender que o Bolsa Família é um programa com foco na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos, voltado as famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 77,00 reais mensais. Ou seja, o projeto é voltado para cidadãos com rendimentos ínfimos para consumo e condições ínfimas de sobrevivência.

Entendido pelo governo federal como um avanço na administração do pagamento do Bolsa Família, o MDS destaca como vantagens do Projeto Inclusão Bancária do Bolsa Família:

- a) Maior comodidade e segurança, uma vez que o beneficiário poderá sacar os valores do benefício em até quatro parcelas mensais, sem cobrança de tarifa bancária;
- b) Isenção de tarifas para compras com cartão a débito, consulta de saldo, impressão de quatro extratos no mês (um/semana), depósitos e manutenção da conta;
- c) Possibilidade de comprar a débito em estabelecimentos que tenham a mesma marca do cartão da conta – “MAESTRO” ou “VISA ELECTRON”;
- d) Possibilidade de realizar pagamentos com o cartão em estabelecimentos com a marca “CAIXA Aqui”, nas casas lotéricas e nos terminais de autoatendimento nas agências da CAIXA;
- e) Possibilidade de também efetuar saque na conta com o Cartão Social Bolsa Família;
- f) Possibilidade de acesso à conta-corrente pela internet. (MDS, 2010, p. 56)

De fato, as informações acima demonstram que há um potencial de vantagens na vida dos usuários, relacionadas ao avanço de condições mínimas de participação do SFN, como por exemplo, as exigências rígidas para abertura de contas bancárias e obtenção de crédito, reconhecimento de renda informal, menos burocracia e diminuição ou isenção de tarifas. A inclusão bancária é apontada nos relatórios de gestão do MDS também como um dos fatores que melhoraram a efetividade do pagamento dos benefícios do PBF (2013, p. 138).

Entretanto, a inserção financeira por meio da abertura da conta especial, ao mesmo tempo em que oferece a inclusão bancária, também apresenta o beneficiário ao capital portador de juros<sup>19</sup> por meio de créditos e outros serviços ofertados. Apesar desta pesquisa não se deitar à realização de uma análise quantitativa mais aprofundada sobre como se dá o uso dos serviços bancários pelos beneficiários do PBF, por meio do projeto de inclusão bancária, é possível observar algumas questões específicas que atingem a vida destes beneficiários.

---

<sup>19</sup> “Capital portador de juros” é um termo marxiano analisado por Giselle Souza da Silva em sua dissertação: Transferência de renda e capital portador de juros: uma insidiosa captura, 2010.

Mesmo com grande estímulo ao uso de serviços de microcrédito, nota-se que grande porcentagem dos beneficiários opta pela utilização dos serviços de poupança. Esse aspecto demonstra que, se por um lado os serviços e produtos bancários não estão totalmente apropriados para atendê-los em um uso orientado para o empreendedorismo. Por outro lado, demonstram que estas famílias não identificam no uso do microcrédito uma saída para a situação de pobreza, que não é circunstancial, mas sim multideterminada e estrutural.

Sobre as dificuldades com as finanças pessoais, a possibilidade de endividamento das famílias, seja por meios formais ou informais, não deixam de existir, mas alteram suas configurações, visto que inseridas no SFN, estão inseridas na lógica do capital que porta juros.

O uso eficiente dos serviços e produtos bancários pelas famílias se apresenta pelo foco nas ações de educação financeira, a qual está presente como tema principal de diversos fóruns e encontros que reúnem representantes de instituições bancárias. O endividamento historicamente é visto e relacionado, ao uso antiético de produtos como o crédito. A educação financeira se coloca então, pelos organismos financeiros, como condição básica para organização das finanças e da utilização consciente e orientada para o estímulo produtivo.

Foi possível identificar também que mesmo sobre o viés da inclusão, alguns produtos apresentam carácter limitador da condição de pobreza, como por exemplo, os valores-limites determinados pelo BCB para as contas simplificadas. A própria conta simplificada Caixa Fácil<sup>20</sup>, disponibilizada aos beneficiários do PBF não permite acumulação de dinheiro, pois as contas simplificadas estabelecem controle na movimentação e limites ao valor máximo<sup>21</sup>. É uma conta para movimentação, para o consumo.

Fatores identificados como barreiras, como ocorre com os valores-limites das contas simplificadas tem sido discutidos e alterados. Por exemplo, as contas simplificadas que iniciaram com valor-limite de R\$ 1.000, foram alteradas posteriormente para R\$ 2.000 e, em novembro de 2014, teve valor limite alterado para R\$ 3.000.

A população inserida no Sistema Financeiro Nacional por meio do processo de bancarização pela adesão de contas simplificadas, possui como aspecto distintivo não apenas

---

<sup>20</sup> Uma modalidade de conta corrente oferecida pela Caixa Econômica Federal.

<sup>21</sup> A movimentação controlada, limita o valor máximo de R\$ 2.000,00/mês.



a conta bancária diferenciada com serviços limitados, mas também, o direcionamento ao atendimento baseado na centralidade da utilização de canais alternativos, voltados para os correspondentes bancários ou encaminhamento ao Serviço de Atendimento ao Cliente, das instituições bancárias, resultando, assim, no afastamento do atendimento direto nas agências.

Embora as ações de inclusão bancária considerem que exista uma inibição das famílias pobres em frequentar as agências bancárias, o atendimento bancário para estas famílias é, historicamente, seletivo e planejado de forma que direciona estas pessoas para outros canais de atendimento que não sejam a agência bancária. Um processo padronizado de triagem comum nos atendimentos bancários mediados por fatores como demanda, eficiência, eficácia e metas específicas das agências, constitui suas ações de acordo com os interesses lucrativos e institucionais, mas também de acordo com o canal de acesso preferível pelos clientes. Essa triagem aponta o canal de atendimento de acordo com o perfil do cliente bancário. Em maio de 2011, o correspondente lotérico era o canal de recebimento mais usado pelas famílias do PBF, com 61% do total de beneficiários (BACEN, 2011, p. 105). Dados da CAIXA de agosto de 2014<sup>22</sup>, apontam que os correspondentes lotéricos condizem ao principal canal de atendimento dos beneficiários de programas sociais na inclusão financeira.

Estes serviços de microfinanças e canais alternativos de utilização dos serviços bancários favorecem o Projeto de Inclusão Bancária, ao se tornarem mais atrativos que o atendimento nas agências, seja pela facilidade de acesso ou capacidade de alcance do banco na vida cotidiana das famílias.

O destaque que se tem dado à inclusão bancária, também atende principalmente a conquista da “inclusão social” na medida em que se alcança a inclusão financeira. Sendo assim, a construção de um sistema financeiro inclusivo vai ao encontro da concepção de exclusão que as instituições bancária-financeiras possuem. Desta forma, na lógica do capital, a garantia da cidadania e de uma vida digna não é priorizada pelo acesso a direitos garantidos pelo Estado, mas pelo acesso a melhores condições de consumo.

---

<sup>22</sup> Esta informação pode ser verificada nos dados noticiados no seguinte endereço eletrônico <<http://www20.caixa.gov.br/Paginas/Noticias/Noticia/Default.aspx?newsID=1192>> acesso em setembro de 2014.

## 4.2. PERSPECTIVAS DA INCLUSÃO BANCÁRIA

O desenvolvimento do trabalho de acordo com os dados pesquisados expôs, não apenas as características e as questões específicas no Projeto de Inclusão Bancária da Caixa Econômica Federal, mas também apresentou em que contexto esse projeto se desenvolve para que motivasse a criação do mesmo.

Historicamente, os serviços bancários beneficiam o grande capital e negligenciam as relações de microfinanças. Entretanto experiências de incentivo às microfinanças têm sido reconhecidas como positivas, tanto para a população pobre como para o grande capital. O que tem favorecido serviços financeiros adequados, minimamente, às necessidades específicas das famílias em situação de pobreza.

Foi possível concluir então que o Projeto de Inclusão Bancária da CAIXA é desenvolvido dentro do contexto de orientações e construções de estratégias de inclusão financeira para a população em situação de pobreza. Estratégias estas construídas e expressas por meio de diversos relatórios, fóruns, documentos legais e estudos do âmbito bancário. O projeto também é resultado do histórico relacionamento que a CAIXA possui com as famílias registradas no Cadastro Único de beneficiárias dos programas federais de transferência de renda, por ser, a CAIXA, o órgão emissor dos cartões magnéticos e pagador dos benefícios, possuindo já uma proximidade com as famílias, principalmente por meio dos correspondentes bancários.

Neste contexto, destaca-se as chamadas ações de inclusão financeira que são apontadas como o direcionamento para a superação da pobreza e determinadas como foco de diversos planos, projetos, encontros, entre outros. Esta inclusão financeira está intimamente ligada à temática da monetarização das políticas sociais e principalmente de financeirização da cidadania, na medida em que centraliza a superação da pobreza pela utilização orientada e eficiente da renda. Ou seja, por outro lado, vincula a situação da pobreza pela falta de investimento pessoal e empreendedorismo. Em outras palavras, pelo fracasso das famílias.

Conforme exposto por Montano (2012), as formas atuais de enfrentamento da pobreza, deixam de lado a sua base econômica, o que supõe uma independência entre as questões econômicas e as questões sociais.

Começa-se a se pensar então a “questão social”, a miséria, a pobreza, e todas as manifestações delas, não como resultado da exploração econômica, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos. A “questão social”, portanto, passa a ser concebida como “questões” isoladas, e ainda como fenômenos naturais ou produzidos pelo comportamento dos sujeitos que os padecem. (MONTANO, 2012, p. 272)

Assim, o autor aponta as causas da miséria e da pobreza, a partir desse pensamento, estariam vinculadas a três tipos de fatores: déficit educativo, problema de planejamento e, problema de ordem moral-comportamental. Ou seja, esse pensamento aponta que a situação de pobreza e miséria das famílias são resultados da falta de conhecimento das leis do mercado, de incapacidade de planejamento orçamentário familiar, assim como mal-gasto de recursos, tendência ao ócio, etc (2012, p. 272).

Apesar da temática da inclusão financeira ter destaque em diversos espaços de discussão e construção de estratégias bancárias, tanto nacional, como internacionalmente, não se discute o fenômeno da pobreza como questão estrutural. Pelo contrário, as estratégias apontam para objetivos que visam cada vez mais a responsabilização pessoal, o empreendedorismo, novas formas de expansão de lucro dos bancos, e dos serviços bancários na vida das pessoas.

Nota-se que o Projeto de Inclusão Bancária dos Beneficiários do PBF aponta para uma estratégia favorável e subordinada ao modo de produção capitalista e sua relação com a produção e reprodução da pobreza, de acordo com as medidas do novo desenvolvimentismo.

É incontestável o crescimento econômico e a redução da pobreza no subcontinente latino americano, particularmente no Brasil. Todavia, as evidências recentes revelam um ambiente no qual as classes dominantes operam uma “renovação” da sua estratégia de poder (hegemonia) e incorporam, via mecanismos políticos, parte das reivindicações e lutas populares, a dar andamento à formação de uma cultura na qual o crescimento econômico se faz com o combate à pobreza. (MOTA, 2012, p.8)

Relacionando a afirmação da autora sobre o crescimento econômico aliado ao combate a pobreza com a análise do projeto, é possível perceber uma íntima relação. O projeto demonstra a construção societária em que a cidadania está intimamente subordinada à capacidade de consumo e de otimização da renda familiar por meio do acesso e uso dos serviços financeiros. Outro ponto a ser destacado é que o desenvolvimento de serviços e produtos bancários destinados as famílias pobres está intimamente ligado a concepção

recentemente difundida na qual o indivíduo pobre passa a ser visto como agente empreendedor e de participação ativa no sistema financeiro.

A análise realizada propõe que o efeito do Projeto de Inclusão Bancária aos beneficiários do PBF se assemelha aos programas de transferência de renda que possuem aspectos limitados, o que segundo Silva, “não abala a estrutura desigual de distribuição de renda, muito menos promove a redistribuição de riqueza” (2009, p.179).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou identificar os diversos âmbitos de como a inclusão bancária tem sido utilizada para o enfrentamento da pobreza, sem que se tenha desejado esgotar a temática, até mesmo porque a dinâmica imbricada em tal objeto de discussão tem trazido cada vez mais olhares e análises específicos à luz de diferentes teorias. Conclui-se que a inclusão bancária se insere dentro de um leque de outras estratégias que compõe um projeto maior de inclusão financeira. Esta inclusão financeira realizada por meio das instituições bancárias, designa essas instituições como parte responsável pela promoção da “inclusão social”, por meio da oferta e acessibilidade de instrumentos bancários.

De um lado os organismos que tem orientado as ações de inclusão financeira, as consideram como uma nova concepção em que as políticas públicas e suas ações complementares rompem a dicotomia entre o social e o econômico, dinamizando as economias locais e desenvolvendo as potencialidades das famílias. A concepção que justifica tais ações, como a transferência condicionada de renda e a inclusão bancária, acreditam que tais ações são instrumentos para combater o ciclo de reprodução da pobreza.

De outro lado, a fundamentação teórica que embasou esta pesquisa percorre caminho oposto. A hipótese da pesquisa é identificada e confirmada nas contradições da própria ideologia de combate a pobreza, que promove a ação de inclusão bancária, sem considerar a reprodução da pobreza na sua essência estrutural, que não se restringe a dimensão econômica ou meramente material. E neste sentido correspondendo a interesses do capital.

As medidas de enfrentamento da pobreza se tornam centrais, pois ao compreender qual conceito de pobreza é adotado, entende-se também quais princípios orientam as ações. E neste princípio nota-se desenvolvimento de ações relacionadas diretamente aos indivíduos, como a oferta de microcrédito, os incentivos acerca da educação financeira, dentre outras.

A concepção hegemônica sobre as questões sociais torna a forma de enfrentamento da pobreza separada dos fundamentos econômicos e políticos, não considerando as contradições do sistema capitalista e as lutas de classes (MONTANO, 2012). Dessa forma, “a pobreza é atribuída a causas individuais e psicológicas, jamais a aspectos

estruturais do sistema social”, remetendo “à consideração de que as causas da questão social e da pobreza encontram-se no próprio indivíduo” (2012, p. 274).

Estas novas estratégias, quando ligadas aos usuários dos programas focalizados de transferência de renda, reforçam a centralidade no esforço individual para superação da condição de pobreza. Aliam-se as chamadas estratégias de “gestão da pobreza”, como os programas de transferência de renda condicionada e universalismo básico (STEIN, 2012). Também reforça a concepção da pobreza como circunstancial e não por uma concepção estrutural ao capitalismo. A referida concepção torna a problemática com caráter de naturalização da pobreza, “que busca torná-la uma fatalidade contra a qual só existe a possibilidade de minimizar seu impacto” (MUNIZ; DUARTE; PEREIRA, 2011, p. 11). Assim como os programas de transferência de renda incorporam o enfrentamento paliativo da pobreza, com fornecimento de bens e serviços, a inclusão bancária atua como uma ação complementar.

É minimamente necessário que os bancos atendam as demandas da população pobre e democratizem cada vez mais os seus serviços, visto que a exclusão do sistema financeiro, historicamente, impõe uma série de barreiras e dificuldades sociais a estas pessoas. Sendo assim, é de extrema importância que, no âmbito do sistema capitalista, existam produtos e serviços acessíveis para aqueles que vivem em situação de pobreza. Entretanto, por mais que a inclusão bancária seja concebida como ferramenta de construção de cidadania, ela não garante o reconhecimento dos direitos sociais, apenas oferece mais uma ferramenta de consumo, e por meio do acesso ao consumo, nesta sociabilidade, as pessoas são consideradas cidadãs.

Embora o propósito possa vincular-se à necessidade de estabelecer as bases de um Estado mais justo e solidário, no entanto as medidas do projeto não levarão à uma sociedade onde todos tenham os mesmos direitos e oportunidades, visto que a pobreza e as desigualdades continuam a ser reproduzidas, e as questões sociais segmentadas.

Sendo assim, como resultado das informações levantadas na pesquisa, nota-se que nas ações do Estado se perpetua a crença de que o enfrentamento das desigualdades sociais e a “exclusão social”, entendidas como as condições de pobreza e vulnerabilidade social, se dão pela promoção da inclusão financeira, representada atualmente pelos programas de transferência de renda, pelas iniciativas de microcrédito e por projetos de bancarização da

população de baixa renda, que incluem essa população no mundo de finanças e na lógica do capital, propiciando insumos para melhores condições de consumo e de financeirização da vida social no que tange aos direitos e necessidades mais básicas dos cidadãos. Estas ações não questionam, ou objetivam questionar, a produção e reprodução da pobreza e das desigualdades na esfera de um processo societário capitalista. Pelo contrário, focalizam as ações nos princípios do capital, onde prevalece, a responsabilização individual, a desresponsabilização do Estado e a concorrência.

Por fim, este Trabalho ao se deitar sobre a análise o projeto de inclusão bancária como estratégia de inclusão financeira no enfrentamento da pobreza, abre oportunidades para uma série de questionamentos os quais aqui não se esgotam. Contudo abrem caminhos para outras pesquisas.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Sérgio Darcy da Silva & SOARES, Mardem Marques. Microfinanças: Democratização do Crédito no Brasil e atuação do Banco Central. Brasília: Bacen, 2006

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. Democratização do crédito no Brasil. Atuação do Banco Central. Brasília: Bacen, 2004

BACEN. Circular Nº 3.731, de novembro de 2014. Altera os valores máximos dos saldos e do somatório mensal dos depósitos permitidos para as contas especiais de depósitos à vista e de depósitos de poupança disciplinadas pela Resolução nº 3.211, de junho de 2004.

BACEN. Relatório de Inclusão Financeira, n. 2, 2011

BACEN. Resolução Nº 3211. Altera e consolida as normas que dispõem sobre a abertura, manutenção e movimentação de contas especiais de depósitos a vista e de depósitos de poupança.

BACEN. VI Fórum Banco Central sobre Inclusão Financeira. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pre/evnweb/evento.asp?evento=7950>> acesso em 5 de agosto de 2014.

BACEN. Parceria Nacional para Inclusão Financeira. Plano de Ação para Fortalecimento do Ambiente Institucional. Relatório 2012-2014. Brasília : Banco Central do Brasil, 2014. Disponível em <http://inclusaofinanceira.bcb.gov.br/parcerianacional>> acesso em 25 de novembro de 2014.

BARONE, Francisco Marcelo. Políticas públicas de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito no Brasil. 2008. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro.



BOSCHETTI, Ivanete. “América Latina, Política Social e Pobreza: “novo” modelo de desenvolvimento?” In: BOSCHETTI, Ivanete et al (orgs.) Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Decreto n. 7.013, de 19 de novembro de 2009. Altera o Decreto no 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta a Lei no 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Brasília, 19 de novembro de 2009; 188o da Independência e 121o da República.

BRASIL. Ministérios de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Guia de Inclusão Bancária do Programa Bolsa Família para Gestores Municipais disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/secretaria-nacional-de-renda-de-cidadania-senarc/manuais/guia-de-inclusao-bancaria-do-programa-bolsa-familia-para-gestores-municipais/>> acesso de maio a junho de 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Informe Nº 218 de 13 de maio de 2010. disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/informes/informe-gestores/Informe%20218.pdf>> acesso em 5 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Manual de Gestão de Benefícios v.2. Brasília, novembro de 2010.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Portaria Nº 204, de 8 de julho de 2011.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão – 2012. Brasília, Março de 2013.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome: Secretaria Nacional de Renda de Cidadania. Prestação de Contas Ordinárias Anual: Relatório de Gestão – 2013. Brasília, Março de 2014.

CAIXA. Conta CAIXA Fácil.  
<[http://www.caixa.gov.br/Voce/contas/Conta\\_Caixa\\_Aqui/index.asp](http://www.caixa.gov.br/Voce/contas/Conta_Caixa_Aqui/index.asp)> Acesso no mês de maio de 2014.

CAIXA . Guia de Inclusão Bancária do Bolsa Família para Gestores Municipais. 1ª edição. Junho de 2008. Brasília

CÊPEDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo : um balanço histórico. *Estud. av.*, Ago 2012, vol.26, no.75, p.77-90. ISSN 0103-4014

GRANEMANN, Sara. Políticas e financeirização dos direitos do trabalho. *Revista Em Paula*, n. 20, p. 57-68, 2007. SILVA, Giselle Souza da. Capital portador de juros e programas de transferência de renda: monetarização das políticas sociais e contra-reforma. *Revista de Políticas Publicas (UFMA)*, v. 13, p. 173-181, 2009.

IPEA. Sistema de Indicadores de Percepção Social. Bancos : Exclusão e Serviços, 11 de janeiro de 2011. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112\\_sips\\_bancos.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/SIPS/110112_sips_bancos.pdf)> acesso em 10 de setembro de 2014

MDS. Programa Bolsa Família. Inclusão Bancária. <<http://www.mds.gov.br/programabolsafamilia/inclusao-bancaria>> acesso de Maio a junho de 2014.

MOTA, Ana Elizabete « Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina », *Configurações* [Online], 10 | 2012, posto online no dia 17 Fevereiro 2014, disponível em <<http://configuracoes.revues.org/1324>> acesso em 20 de outubro de 2014.

MONTANO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento . *Serv. Soc. Soc.* [online]. 2012, n.110, pp. 270-287. ISSN 0101-6628.

MUNIZ, Leonardo Reis; DUARTE, Suely do Pilar Xavier; PEREIRA; Viviane Souza. Pobreza e Exclusão Social: notas sobre um debate em curso e suas implicações na definição de políticas públicas, 2011. disponível em

<[http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA\\_EIXO\\_2011/IMPASSE\\_E\\_DESAFIOS\\_DAS\\_POLITICAS\\_DA\\_SEGURIDADE\\_SOCIAL/POBREZA\\_E\\_EXCLUSAO\\_SOCIAL.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSE_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/POBREZA_E_EXCLUSAO_SOCIAL.pdf)> acesso em 6 de maio de 2014.

SALVADOR, Evilasio. Fundo Público e o Financiamento das Políticas Sociais no Brasil. 2012.

SANTOS, Claire Gomes dos; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Microcrédito e pobreza: um diálogo possível?. *Rev. adm. contemp.* [online]. 2009, vol.13, n.spe, p. 53-67. ISSN 1982-7849.

SAVOIA, Jose Roberto Ferreira ; BADER, Marcos. Logística da distribuição bancária: tendências, oportunidades e fatores para inclusão financeira. *RAE (Impresso)*, v. 53, p. 208-215, 2013.

SILVA, Giselle Souza da. Monetização das políticas sociais: a lógica do capital que porta juros. In: XIX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 2009, Guayaquil. El trabajo social em la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción professional. Guayaquil: Editora Latinoamericana de Enseñanza e investigación en trabajo social - ALAETS, 2009

SILVA, Giselle Souza da. Transferência de renda e capital portador de juros: uma insidiosa captura. 2010. Dissertação (Mestrado em Trabalho e Política Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

STEIN, Rosa Helena. As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social? 2005. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

STEIN, Rosa Helena. Da focalização ao universalismo básico na proteção social latino-americana: mais, do mesmo?. In: XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social, 2012, Juiz de Fora-MG. Serviço Social, acumulação capitalista e lutas sociais: o desenvolvimento em questão, 2012.

