

TRABALHO E RENDA

A área de trabalho e renda desta edição está organizada em duas partes. Na primeira discute-se a conjuntura recente do mercado de trabalho a partir da evolução de alguns dos seus principais indicadores-guia. Também são feitas algumas considerações sobre a mudança na Lei da Aprendizagem, estreitamente ligada ao Programa Primeiro Emprego. Na segunda parte, propõe-se, de um lado, um debate sobre os programas de geração de emprego e renda financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), seguido de algumas proposições de racionalização desses programas; e de outro, uma discussão sobre alcances e limites da inclusão financeira, a qual tem seus motores fundamentais em uma nova legislação nascente e no crescimento de programas e de entidades de microfinanças.

1 Conjuntura

1.1 Comportamento do mercado de trabalho

Os indicadores de mercado de trabalho do primeiro semestre de 2005 apresentaram tendências contraditórias, como resultado tanto do crescimento inercial da atividade econômica, derivado do bom desempenho em 2004, como da desaceleração do crescimento econômico delineada para este ano.

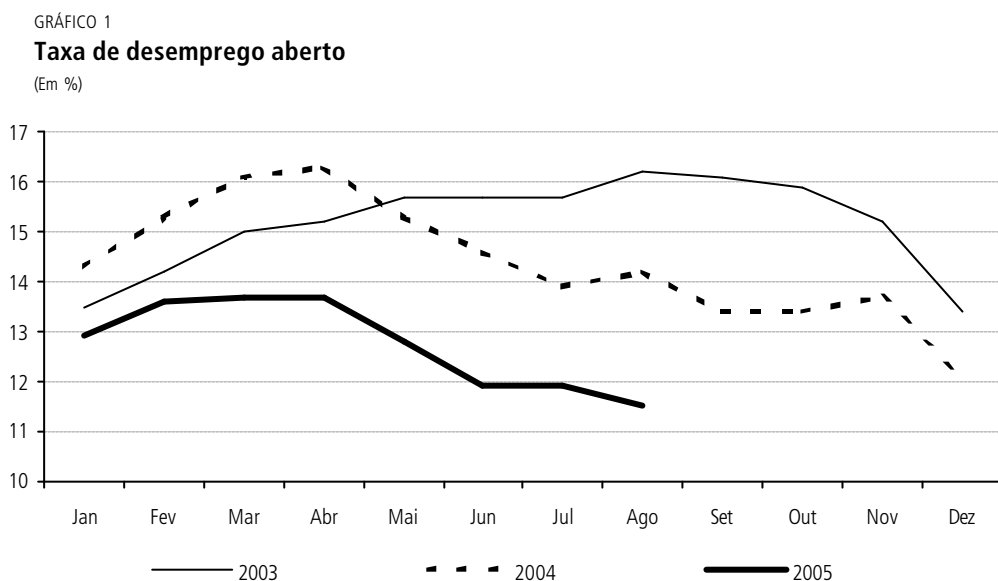
O desaquecimento do Produto Interno Bruto que vinha sendo observado desde o final de 2004 afetou negativamente a evolução da atividade econômica no primeiro trimestre de 2005, quando se registrou um crescimento de 2,8% do PIB em relação ao mesmo período do ano passado, ante o crescimento de 4,7% registrado no último trimestre de 2004. O crescimento maior da atividade econômica no segundo trimestre, no entanto, fez com que o primeiro semestre de 2005 fechasse com um PIB 3,9% maior *vis-à-vis* o mesmo semestre do ano anterior.

Quando se analisa esse crescimento pela ótica da demanda, percebe-se que as principais causas da desaceleração da atividade econômica ficaram por conta do investimento e do consumo das famílias. Estes itens foram os únicos que apresentaram queda no primeiro trimestre de 2005, apesar de terem esboçado uma recuperação no segundo trimestre do ano. Segundo o próprio relatório de inflação do Banco Central,⁴⁴ a queda do investimento no primeiro trimestre foi decorrência em parte da queda da renda agrícola, mas também ocorreu “como reação à evolução recente da demanda diante do ciclo de política monetária” – leia-se: frente ao ciclo de aumentos sucessivos da taxa Selic, que durou de agosto de 2004 a junho de 2005. Já o setor externo continuou apresentando taxas de crescimento anuais bastante elevadas, fechando o primeiro semestre com um crescimento de 12,9% em relação ao mesmo período do ano anterior.

44. Cf. Banco Central. Relatório de inflação, v. 7, n. 2, jun. 2005, p. 7.

O arrefecimento da atividade econômica em relação a 2004 teve efeitos ambíguos no mercado de trabalho no primeiro semestre: continuou havendo um declínio da taxa de desemprego em relação ao mesmo período do ano anterior e uma certa recuperação da renda real, mas ao mesmo tempo observou-se uma forte desaceleração no crescimento da ocupação, a despeito do crescimento maior da economia no segundo trimestre.

Como mostra o gráfico 1, a taxa de desemprego nas principais regiões metropolitanas do país – que vinha se reduzindo desde maio de 2004 – manteve-se, no primeiro semestre de 2005, abaixo do patamar registrado no mesmo período de 2004. Esse resultado positivo, no entanto, antes de indicar um crescimento expressivo da ocupação, decorreu sobretudo da desaceleração do crescimento da população economicamente ativa no primeiro semestre desse ano.



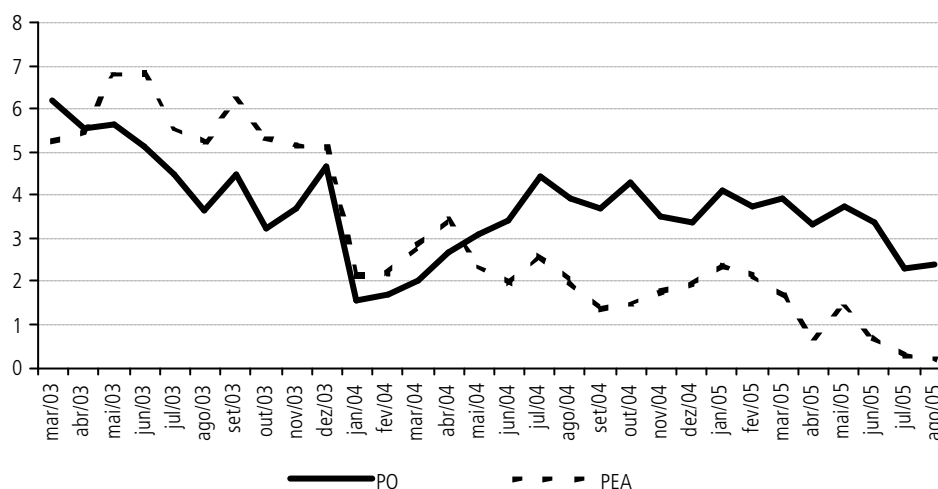
Fonte: IBGE. Pesquisa Mensal de Emprego (PME).
Elaboração: Disoc/Ipea.

Como mostra o gráfico 2, a taxa de crescimento de 12 meses da ocupação no primeiro semestre de 2005 permaneceu ligeiramente abaixo do patamar de 4%, mantendo a tendência iniciada em meados de 2004, embora em nítido processo de desaceleração. Esse menor crescimento da ocupação não afetou negativamente a taxa de desemprego, justamente porque a população economicamente ativa, que já vinha em um ritmo de crescimento menor desde o início de 2004, cresceu a uma taxa ainda menor, ficando em julho de 2005 em um patamar apenas 0,3% maior que aquele observado nos 12 meses anteriores.

Dentre os setores que mais contribuíram para o crescimento das ocupações, merecem destaque o setor de serviços domésticos (+13% em julho, em relação ao mesmo período do ano passado), outros serviços (+3,2%), construção (+2,4%) e comércio (+2,2%).

GRÁFICO 2

Taxa de variação em 12 meses* da população ocupada e da população economicamente ativa (março/2003-agosto/2005)



Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/ipea.

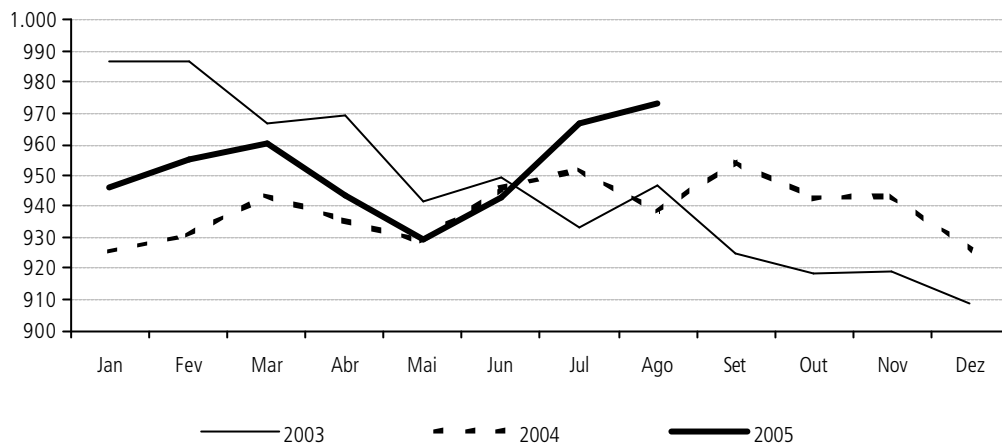
Obs.: *Meses indicados no gráfico contra os mesmos meses do ano anterior.

O crescimento das ocupações no primeiro semestre de 2005 foi maior entre as mulheres (crescimento em 12 meses de 3,4% em julho, ante um crescimento de apenas 1,7% para os homens) e entre as pessoas com 11 anos ou mais de escolaridade (+6%, em face de uma queda de 1,8% para as pessoas com menos de 8 anos de escolaridade). Ainda assim, a taxa de desemprego para as pessoas com menos de 8 anos de estudo ficou, no primeiro semestre de 2005, abaixo daquela registrada para as pessoas com 11 ou mais anos de escolaridade, possivelmente como resultado de uma menor participação das pessoas de menor escolaridade no mercado de trabalho.

No que se refere ao vínculo de trabalho, o maior crescimento da ocupação ocorreu entre os trabalhadores com carteira de trabalho assinada. Segundo dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, o emprego com carteira cresceu 5,9% em julho de 2005 em relação a igual período do ano passado, frente um crescimento de 2,1% das ocupações sem carteira e uma queda de 2,5% dos trabalhadores por conta própria. Os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged/MTE) confirmam essa expansão, com a criação, no primeiro semestre de 2005, de 1.083.776 empregos com carteira assinada em todo o Brasil.

O rendimento real habitualmente recebido, após esboçar um crescimento nos três primeiros meses do ano, declinou em abril e maio, para novamente recuperar-se em junho e julho. Com isso, o rendimento real terminou o primeiro semestre em um patamar 1,6% acima daquele verificado no mesmo período do ano anterior. Contribuíram para esse baixo crescimento do rendimento médio não só a estagnação da renda real como também o crescimento maior das ocupações de menor remuneração – caso do setor de serviços domésticos e construção.

GRÁFICO 3

Rendimento real habitualmente recebido (fevereiro/2002- agosto/2005)

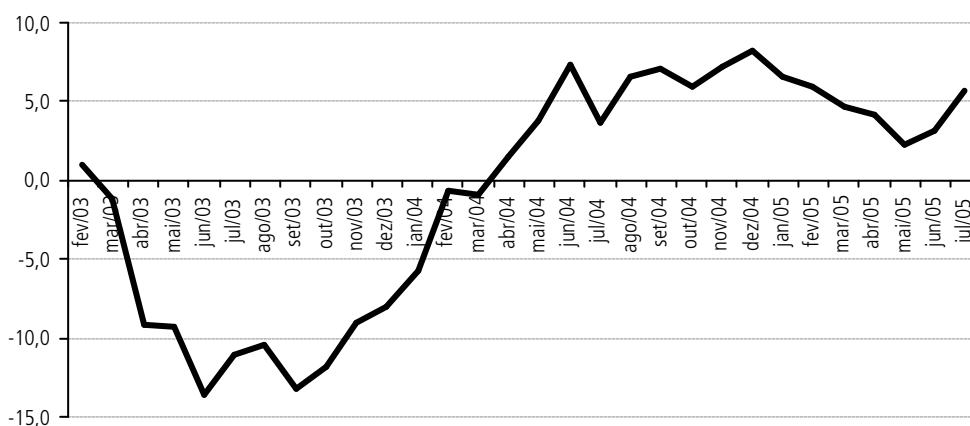
Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Obs: Em reais de agosto de 2005.

O crescimento baixo do rendimento real e a menor taxa de crescimento da ocupação resultaram em um crescimento menor da massa salarial ao longo do primeiro semestre. Como mostra o gráfico 4, depois de atingir o pico de 8,3% em dezembro de 2004, a massa salarial registrou um crescimento anual em maio de apenas 2,3%. No entanto, a recuperação da renda real nos meses de junho e julho, determinada em parte pela queda nas taxas de inflação ao consumidor, fez com que a massa salarial esboçasse alguma recuperação, terminando o semestre com um crescimento de 5,7% em relação ao ano anterior.

GRÁFICO 4

Massa salarial real efetivamente recebida – taxa de variação em 12 meses

Fonte: IBGE/PME.

Elaboração: Disoc/Ipea.

1.2 Mudanças na Lei da Aprendizagem

No dia 14 de junho último, o governo federal modificou, por meio da Medida Provisória 251,⁴⁵ a Lei nº 10.097, que regula o contrato de aprendizagem, elevando o limite de idade dos jovens aprendizes contratados para 24 anos incompletos. Essa mudança aproxima o segmento abarcado por essa lei da definição do público-alvo do Primeiro Emprego, e visa favorecer a inserção desses jovens no mercado de trabalho.

O contrato de aprendizagem prevê que o menor aprendiz combine a experiência de uma atividade remunerada com a qualificação profissional; o empregador é obrigado a comprovar a matrícula do jovem em cursos dos serviços de aprendizagem (Senai, Senac, Senar ou Senat), das escolas técnicas ou de entidades sem fins lucrativos registradas no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Caso o jovem não tenha concluído o ensino fundamental, o contrato só é válido mediante comprovação da frequência à escola, e a sua jornada diária é limitada a seis horas. Juridicamente, é um tipo de contrato de trabalho por tempo determinado, que conseqüentemente recolhe uma alíquota reduzida de FGTS (2% ao invés de 8%), com extensão máxima de dois anos, e cujo piso de remuneração é o salário mínimo/hora.⁴⁶ Ao fim deste prazo – ou quando o jovem completar a idade limite –, caso não haja rescisão formal, o vínculo passa a ser automaticamente um contrato de trabalho normal. Todos os estabelecimentos são obrigados a empregar um número de aprendizes equivalente a uma fração (entre 5% e 15%) do seu estoque de trabalhadores.

A Lei nº 10.097 estipulava que só poderiam ser contratados nesses termos adolescentes entre 14 e 18 anos incompletos, mas com a Medida Provisória nº 251 o limite superior passou a ser de 24 anos incompletos. A intenção dessa medida, manifesta na sua exposição de motivos, é aproximar o corte etário do contrato de aprendizagem do público do Programa Primeiro Emprego (16-24 anos). No entanto, não é fixada nenhuma obrigação de as empresas contratarem como aprendizes os jovens inscritos no programa ou pertencentes ao público-alvo do mesmo, definido como jovens sem experiência profissional anterior, preferencialmente com ensino fundamental incompleto e com renda familiar *per capita* inferior à metade do salário mínimo – em suma, jovens com atributos que reduzem substancialmente sua empregabilidade.

Assim, os operadores do Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego (PNPE) atuam basicamente na intermediação, procurando convencer as empresas a optar pelos jovens do programa. A mudança facilita a ação do programa, pois permite que seus executores utilizem a aprendizagem como forma de inserção dos jovens saídos da qualificação com 18 anos ou mais no mercado de trabalho. No entanto, nada impede em princípio que as empresas contratem como aprendizes jovens com outro perfil.

A mudança no limite de idade também responde a um problema de implementação da própria Lei da Aprendizagem, já que grandes empresas muitas vezes não têm postos de trabalho com atividades próprias para os menores, o que implica que estes

45. Essa Medida Provisória também criou as bolsas do Programa Universidade para Todos (Prouni), o Programa Escola de Fábrica e o Programa de Educação Tutorial no âmbito do Ministério da Educação; foi convertida em 23 de setembro de 2005 na Lei Ordinária nº 11.180.

46. Como via de regra a jornada do aprendiz é reduzida, isso significa que na prática ele auferirá menos que 1 salário mínimo mensal; a média na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) de 2003 é de R\$ 147.

desenvolvam sua jornada praticamente o tempo inteiro na entidade de formação, adquirindo pouca familiaridade com o exercício da ocupação.

Cabe ressaltar que há espaço para a ampliação do número de vagas mediante a fiscalização do Ministério do Trabalho e Emprego: a Rais de 2003 registra apenas 42 mil contratos de aprendizagem (0,4% do total de vínculos na faixa de até 24 anos),⁴⁷ embora os dados dos estabelecimentos permitam estimar um potencial de cerca de 557 mil.⁴⁸

A necessidade de que o aprendiz passe por um programa de formação estruturado e combinado com uma instituição externa põe alguns limites à substituição de trabalhadores regulares por aprendizes com encargos reduzidos. Porém, como a divisão da jornada entre empresa e local de aprendizagem não é pré-determinada, talvez haja alguma pressão nesse sentido, principalmente em empresas (ou atividades) que não requerem habilidades específicas em alto grau. Contudo, em alguma medida, a elevação da idade, combinada com um rigor maior na aplicação da lei, pode incentivar as empresas a contratar aprendizes com perfil mais próximo dos trabalhadores regulares. Embora seja desejável que esse contrato sirva como uma experiência prévia à incorporação definitiva no quadro da empresa, os critérios abrem espaço para a seleção de jovens com requisitos de escolaridade superiores aos do PNPE, ou que já tenham experiência profissional, o que pode frustrar a intenção original. Portanto, a contribuição da nova norma para a inserção social e profissional dos jovens mais desfavorecidos dependerá de como será a reação das empresas à medida, e exigirá a atenção do ministério no sentido de garantir a qualidade da formação profissional, de evitar o desvirtuamento do contrato e de favorecer o acesso dos jovens de baixa renda e escolaridade.

2 Acompanhamento da política de trabalho e renda

Optou-se nesta edição por discutir especificamente os programas de trabalho e renda que atuam pelo lado da demanda por mão-de-obra, isto é, aqueles que procuram criar condições para a geração de novos postos de trabalho, bem como para aumentar a renda dos trabalhadores autônomos. Os instrumentos aqui discutidos enfatizam, de um lado, a necessidade de maior racionalização no uso do FAT, como provedor de recursos aos programas de geração de emprego e renda, e por outro, a necessidade de maior democratização no acesso ao crédito e a outros serviços financeiros como mecanismo de inclusão social. Na primeira subseção, analisa-se a configuração atual dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT, e são apresentadas algumas sugestões no sentido de se promover a referida racionalização na alocação desses recursos, de se aumentar o controle social e de se estreitar a articulação com outras políticas de trabalho e renda. Na segunda subseção, procura-se contextualizar o estado da arte da agenda de inclusão financeira no Brasil, apontando os progressos obtidos até o momento e os limites estruturais ao seu desenvolvimento.

47. Nem todos esses contratos são referentes a jovens do Primeiro Emprego.

48. Estimativa baseada na aplicação do piso de 5% aos vínculos empregatícios do tipo CLT – contrato por tempo indeterminado (exclusive diretores, profissionais das ciências e das artes e técnicos de nível médio, que em princípio não contam para a cota) – dos estabelecimentos na Rais de 2003. Foram excluídos do cálculo os estabelecimentos com menos de 20 empregados, já que as microempresas e empresas de pequeno porte são isentas da obrigação.

2.1 Programas de geração de emprego e renda com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)

Neste boletim, a seção de trabalho e renda está focada sobre a vertente dos programas de geração de emprego e renda baseados na democratização do acesso ao crédito, em especial daqueles voltados para o financiamento de atividades produtivas. Neste âmbito, cabe destacar os programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT. Até meados de 2005 existiam, formalmente, 13 programas, conforme o quadro 1.⁴⁹

QUADRO 1

Programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT (1994-2005)

Programa	Criação	Agente Financeiro
1) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Urbana – Proger Urbano	Resolução nº 59 do Codefat em 25 de maio de 1994	Banco do Brasil, Caixa, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste. Banrisul em segunda linha
2) Programa de Geração de Emprego e Renda Modalidade Rural – Proger Rural	Resolução nº 82 do Codefat em 3 de maio de 1995	Banco do Brasil e Banco do Nordeste
3) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf	Resolução nº 22.191 do Conselho Monetário Nacional de 24 de agosto de 1995	Banco do Brasil, Banco do Nordeste e BNDES
4) Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Proemprego	Resolução nº 103 do Codefat de 6 de março de 1996	BNDES
5) Programa de Crédito Produtivo Popular – PCPP	Resolução nº 124 do Codefat de 14 de outubro de 1996	BNDES e Oscip e SCM em segunda linha
6) Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador – Protrabalho	Resolução nº 171 do Codefat de 27 de maio de 1998	Banco do Nordeste
7) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil – FAT Habitação	Resolução nº 273 do Codefat de 21 de novembro de 2001	Caixa e Banco do Brasil
8) Programa de Apoio à Inovação Tecnológica da Empresa Nacional – Pró-Inovação	Resolução nº 310 do Codefat de 11 de dezembro de 2002	FINEP
9) Programa de Geração de Emprego e Renda na Indústria da Construção Civil para Revitalização de Imóveis em Centros Urbanos Degradados e Sítios Históricos – FAT Revitalização	Resolução nº 341 do Codefat de 10 de julho de 2003	Caixa
10) Programa de Fomento às Micro, Pequenas e Médias Empresas – FAT Fomentar	Resolução nº 345 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
11) Programa FAT Exportar	Resolução nº 344 do Codefat de 10 de julho de 2003	BNDES
12) Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado	Medida Provisória nº 226 de 29 de novembro de 2004, convertida na Lei nº 11.110 de 25 de abril de 2005	Banco do Brasil, Caixa, BNDES e Banco do Nordeste
13) Programa FAT Infra-Estrutura	Resolução nº 438 do Codefat de 2 de junho de 2005	BNDES e Banco do Brasil

Elaboração: Disoc/Ipea, a partir de resoluções do Codefat, leis e medidas provisórias citadas, além do Ibase (1999).

Além dos referidos programas, existem várias linhas de crédito especiais, que não se constituem em um programa formalmente, mas que são relevantes na concessão de empréstimos com objetivo declarado de geração de emprego e renda, como, por exemplo: FAT Integrar, FAT Integrar Norte, FAT Vila Panamericana, FAT Inclusão

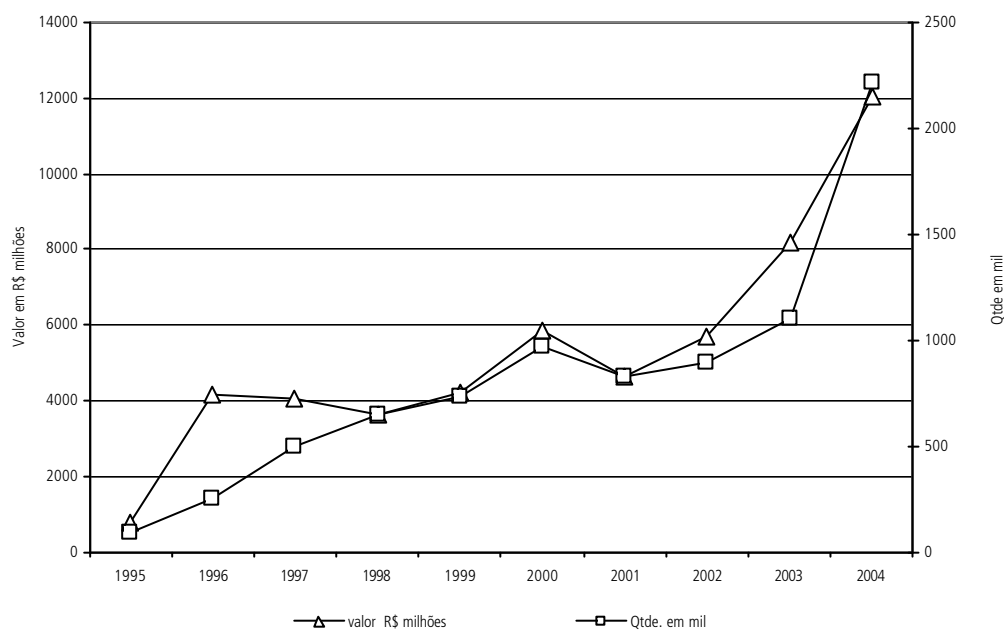
49. Foram considerados apenas os programas criados até junho de 2005.

Digital e FAT/CPRF/CDCA (Cédulas de Produto Rural Financeira/Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio).⁵⁰

No tocante à evolução da execução global dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, observa-se que no período de 1995 a 2004 foram realizadas 8,2 milhões de operações de crédito, que representaram empréstimos no valor total de R\$ 53,3 bilhões. Portanto, neste período o valor médio dos empréstimos foi de R\$ 6.478. Cabe salientar, contudo, que o valor do empréstimo médio varia muito entre os programas, ou mesmo entre as diferentes linhas de crédito de um mesmo programa.

GRÁFICO 5

Evolução dos programas de geração de emprego e renda – FAT (1995-2004)



Fonte: Coordenação Geral de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego – CGER/DES/SPPE/MTE.

Obs.: Não foram incluídos os dados do FAT Revitalização, do Proger Exportação e do Modermaq. O PNMPO e o FAT Infra-Estrutura ainda não estavam em execução. Não foram incluídas também as operações de linhas especiais que não pertencem formalmente a nenhum programa como, por exemplo, a linha de financiamento para linha branca e marrom, exceto o FAT Integrar.

De acordo com o gráfico 5, tem prevalecido uma tendência de crescimento da execução dos programas de geração de emprego e renda com recursos do FAT, notando-se um crescente volume de operações de crédito e de valor total dos empréstimos. Tal fato reflete, entre outros fatores, o crescente número de programas e linhas

50. As linhas FAT Integrar e o FAT Vila Panamericana foram criadas, respectivamente, pelas Resoluções do Codefat nº 371, de 26 de novembro de 2003, e nº 380 de 17 de março de 2004. A linha especial FAT Integrar Norte foi criada por meio da Resolução nº 421 do Codefat, de 21 de janeiro de 2005. Na gestão do Governo Lula se acelerou a criação de linhas especiais e ainda foram criadas mais duas novas: FAT Inclusão Digital e FAT CPRF/CDCA. A linha de crédito especial FAT Inclusão Digital foi criada pela Resolução do Codefat nº 435, de 2 de junho de 2005, com o objetivo de financiar a aquisição de microcomputadores no âmbito do Programa Brasileiro de Inclusão Digital, para propiciar oportunidades para pessoas de baixa renda com poucos ou sem ou conhecimentos de informática. A linha de crédito FAT CPRF/CDCA foi criada por meio da Resolução nº 436 do Codefat, de 2 de junho de 2005, sendo seus recursos destinados à concessão de financiamentos mediante a aquisição de Cédulas de Produto Rural Financeiras (CPRF). Na prática, a referida linha de crédito foi criada para refinanciamento dos agricultores afetados por problemas de estiagem, em especial no sul do país.

de créditos com recursos do FAT e a criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda (Funproger).

Pode-se notar que os programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT representam uma injeção expressiva de crédito na economia, mas se constituem, atualmente, em um conjunto confuso de linhas de financiamento, sobretudo em função da sobreposição existente entre alguns programas. Esse aspecto torna obscura a alocação de recursos do FAT, dado o leque tão amplo de áreas e setores atendidos, assim como dificulta uma avaliação que possa balizar as referidas alocações finalísticas. A amplitude excessiva de programas também abre espaço para demandas políticas questionáveis do ponto de vista da geração de emprego e renda, como financiamento de imóveis usados, bens de capital com até 10 anos de uso e empréstimos para consumo.⁵¹ Na realidade, a abertura de novas linhas de crédito tem uma dinâmica política que tende a ampliar o conjunto de programas ao longo do tempo, seja pela resistência posterior em extinguir-se certas linhas, seja pela tentação ou pressão pela abertura de novos.

Um estudo recente desenvolvido no Ipea⁵² destacou ainda os problemas a seguir descritos, atinentes aos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT.

Um deles é a baixa ou nenhuma integração com as demais políticas públicas de emprego, trabalho e renda, dificultando a criação de um verdadeiro Sistema Público de Emprego. A título de exemplo, desde 2000 foram excluídas visitas de acompanhamento do Sistema Nacional de Emprego (Sine) aos empreendimentos e beneficiários do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Em 2004 foram fechadas as chamadas “Salas do Empreendedor”, onde havia alguma execução integrada entre crédito e qualificação. Em ambos os casos não houve substituição dos referidos mecanismos por qualquer outra ferramenta semelhante de integração ou acompanhamento.

O referido estudo destaca também o atual arranjo institucional, que monopoliza o repasse direto de recursos para as instituições financeiras oficiais federais, as quais respondem, em geral, pelo risco operacional. Tal desenho acaba tendo conseqüências negativas, como diminuição da competição e menor acesso ao crédito para determinados grupos sociais, assim como redução do grau de governabilidade da execução dos programas por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, e do próprio Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat).

O trabalho chama a atenção ainda para o insuficiente controle social. Com o fim da obrigatoriedade de aprovação dos projetos por parte das comissões municipais de Emprego, em 1999, houve melhora da execução dos programas, mas foi reduzido o controle social sobre os mesmos.

51. No programa FAT Habitação existe linha de financiamento para imóveis usados, cujo impacto sobre emprego é duvidoso ou pequeno. Em 2003, foi criada linha de crédito emergencial para financiamento, ao consumidor, de fogões, geladeiras, máquinas de lavar e televisores, fato que ampliou ainda mais o leque de atuação do FAT ao permitir financiamento de consumo de bens duráveis, quebrando uma tradição do Fundo de empréstimos vinculados à atividade produtiva. A referida linha de crédito foi criada pela Resolução nº 359 do Codefat, de 17 de setembro de 2003. A lei nº 10.978, de 7 de dezembro de 2004, que criou o Modermaq, determina que até 10% dos recursos serão destinados a bens de capital usados há no máximo 10 anos.

52. COSTANZI, R. Programas de Geração de Emprego e Renda com Recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador: evolução, avaliação e proposta de reformulação. Brasília: Ipea, Texto para Discussão s/n, 2005 (no prelo).

Em virtude desse cenário, o estudo oferece um conjunto amplo e detalhado de sugestões para uma possível reforma e racionalização dos programas de geração de emprego e renda financiados com recursos dos depósitos especiais remunerados do FAT, entre as quais julga-se pertinente destacar, adiante, aquelas de caráter mais geral, sob a forma de proposições críticas ao debate em curso sobre o assunto no país:

- a) Racionalização dos programas e das linhas de crédito existentes. Segundo esta proposição, seria possível reduzir a configuração atual de 13 programas, segundo critérios mais objetivos para cada uma das linhas de crédito e programas de geração de emprego e renda, de forma que se procurasse: *i*) eliminar as sobreposições atualmente existentes; *ii*) reduzir a pulverização de recursos entre linhas de ação de impactos duvidosos sobre a geração de trabalho e renda; *iii*) melhorar a adequação entre a natureza do FAT e o público-alvo dos programas; e *iv*) melhorar a adequação entre objetivos de geração de emprego, trabalho e renda e desenho institucional dos programas.
- b) Melhor definição das prioridades de alocação dos recursos do FAT, com discussão sobre o papel do referido fundo em questões como inclusão social, adensamento de cadeias produtivas, apoio a setores intensivos em mão-de-obra e estímulo às exportações. Para tanto, poder-se-ia pensar na criação de um orçamento anual de recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, pois, embora a Programação de Depósitos Especiais (PDE)⁵³ tenha sido uma melhoria nesse sentido, restringiu-se, até o momento, apenas a uma reestruturação dos fluxos financeiros, visando atender a uma demanda dos agentes financeiros.
- c) Reestruturação da atual sistemática de repasses de recursos do FAT. De acordo com esta proposição, seria preciso pensar na possibilidade de extinguir – ou controlar – o monopólio dos repasses diretos do FAT exclusivamente para as instituições financeiras oficiais federais, já que uma possível abertura de repasses diretos para outras instituições, como alguns bancos privados, centrais de cooperativas de crédito e instituições de microfinanças poderia promover maior concorrência na intermediação financeira, com ganhos potenciais aos tomadores finais – em termos de taxas de juros mais baixas e maior acesso ao crédito. Além disso, caberia discutir até que ponto a obrigatoriedade de remuneração mínima do FAT, atualmente vinculada à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP), não o inviabiliza como fonte principal de recursos, sobretudo, para atividades de microcrédito produtivo.

53. A criação da Programação de Depósitos Especiais (PDE) se deu por meio das Resoluções do Codefat nº 439, 440 e 441, todas de 2 de junho de 2005. A referida PDE não pode ser considerada uma reestruturação dos programas de geração de emprego e renda com recursos de depósitos especiais remunerados do FAT, mas principalmente uma reestruturação dos fluxos financeiros dos referidos depósitos especiais, que deixam de ser controlados por Resoluções com prazos pré-estabelecidos, o que acabava resultando na esterilização dos recursos nos agentes financeiros, e passam a ser regidos por programações anuais. Portanto, foi principalmente uma reestruturação dos fluxos financeiros. Claro, contudo, que passou a existir uma programação anual, como pode ser visto pela Resolução nº 441 do Codefat, de 2 de junho de 2005, que trata especificamente da programação anual de 2005. Entretanto, a referida programação foi meramente uma consolidação da demanda dos agentes financeiros e não uma programação baseada em avaliações com objetivo de maximizar a geração de emprego e renda e/ou propiciar a inclusão social e o combate à pobreza por meio do crédito produtivo. De qualquer forma, a PDE foi uma evolução do ponto de vista dos fluxos financeiros dos depósitos especiais remunerados do FAT, e pode servir como um embrião para um verdadeiro orçamento dos programas de geração de emprego e renda.

- d) Aperfeiçoamento das atividades de acompanhamento, monitoramento e avaliação dos programas, de forma a permitir critérios mais eficientes de alocação de recursos e maximização da geração de emprego, trabalho e renda.
- e) Integração dos programas de geração de emprego, trabalho e renda com as demais políticas públicas de trabalho e renda, nos três níveis da Federação, visando à construção de um verdadeiro Sistema Público de Emprego.
- f) Aprofundamento do debate sobre a questão de a assunção do risco financeiro proveniente das operações com recursos do FAT ser de responsabilidade única das instituições financeiras operantes dos diversos programas. Atualmente as instituições financeiras operadoras têm autonomia na avaliação e seleção dos projetos, com base no argumento de que são responsáveis pelo risco operacional dos empréstimos. Entretanto, esse risco operacional é compartilhado nas operações cobertas pelo Funproger (fundo de aval para programas de geração de emprego e renda), sem que haja contrapartida das instituições financeiras no sentido de se buscar uma melhor focalização social e regional dos empréstimos, ou um alargamento do acesso ao crédito para clientela mais vulneráveis, ou ainda uma maior participação do MTE e do Codefat no direcionamento dos recursos.
- g) Melhora das formas de participação, e controle da sociedade civil e das comissões municipais e estaduais de emprego nos programas de geração de emprego e renda do FAT que, conforme colocado anteriormente, encontram-se ainda pouco institucionalizadas no país.

Um conjunto adicional de proposições com caráter mais técnico pode ser visto no estudo supracitado, entre as quais têm especial relevo algumas medidas de estímulo ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil, justamente o tema da próxima subseção, que o aborda da perspectiva da inclusão social por meio do acesso ao crédito e outros serviços financeiros.

2.2 Estado e inclusão financeira no Brasil: da agenda implementada à agenda esquecida

A inclusão financeira, enquanto instrumento de equilibração social, é sem dúvida um novo protagonista na família de programas sociais. Mesmo que o olhar histórico permita identificar experiências que remontam aos séculos XVIII e XIX, as mesmas mantiveram-se residuais por um bom lapso de tempo. Parece haver algum consenso que foi a partir da implementação do Grameen Bank ⁵⁴ que seu *status* mudou: um dos grandes triunfos da instituição – além, naturalmente, dos impactos locais de sua atuação – foi ter sinalizado que os pobres demandavam serviços financeiros – ínfimos, mas nem por isso menos importantes – e que não concretizavam seu desejo por uma espécie de “aversão orgânica” do setor bancário tradicional.

As justificativas levantadas para a resistência dos bancos em operar com pessoas de baixa renda envolvem desde o maior risco das operações, até aspectos sócio-culturais, cristalizados, entre outros, na questão da imagem corporativa das instituições bancárias tradicionais. De concreto, a opção do *mainstream* em operar preferencialmente com

54. Instituição bancária privada, criada em Bangladesh, em 1976, com o intento de ofertar crédito aos pobres da zona rural.

as classes mais abastadas termina por negar às camadas de baixa renda importantes instrumentos emancipatórios.

A inclusão financeira envolve dimensões diferenciadas. O acesso ao crédito, por exemplo, antecipando poder de compra, permite alavancar a produção – ou mesmo originá-la –, gerando trabalho e renda; pode ainda satisfazer necessidades de consumo, quando os fatores de produção são indissociáveis, como no caso do trabalhador autônomo; ou de girar o capital operacional, via aquisição de insumos produtivos. A poupança, por sua vez, viabiliza proteção nos períodos de baixa renda, seguridade na velhice, assim como o seguro blinda o adquirido contra as incertezas do dia-a-dia.

Mas possibilidades outras acompanham o processo inclusivo. O dinheiro – ou a moeda fiduciária – é um bem público, que se presta à exploração privada. Se agregados ao debate os conceitos de finanças e economia solidária – que amplificam inegavelmente o território da inclusão financeira –, novos papéis afloram. Dentro deste universo, o meio circulante mantém sua característica pública, mas agora se presta à exploração majoritariamente comunal: uma ferramenta de propriedade coletiva; um fidedigno galvanizador de interesses sociais.

Ainda existem situações nas quais o dinheiro é tão rarefeito, que as trocas não são por ele intermediadas: a economia é quase de escambo e possíveis excedentes encontram resistência em assumir a forma *cash*. Aí – isto é, nos guetos sociais – o processo de monetização abre “janelas de oportunidades” à inserção na sistemática capitalista; permite reservar valores mais líquidos, abolir as trocas circunscritas, integrar o indivíduo à “sociedade oficial”.

No Brasil, particularmente, foi no último decênio que a inclusão financeira ganhou realce. O Estado foi o protagonista do processo, atuando basicamente em três flancos:

- a) oferta – via bancos “oficiais” – de crédito às camadas de baixa renda;
- b) incentivo à redução da escala mínima de operação do sistema bancário tradicional; e
- c) criação e aperfeiçoamento dos formatos institucionais alternativos, como as instituições de microcrédito (IMF) e as cooperativas de crédito.

No fundo, a experiência nacional apostou que um novo arranjo normativo, associado a linhas de crédito “oficiais”, removeria o obstáculo “clássico” à inclusão financeira. Ou seja, essa “aversão orgânica” se combateria com leis, instituições específicas e fontes exógenas de financiamento, mantendo em situação tácita causas de caráter estrutural, que também intervêm nos acontecimentos.

Com o fito de iniciar uma sistemática de acompanhamento e avaliação dessas novas experiências de inclusão financeira, faz-se a seguir uma breve apresentação do núcleo das ações governamentais até aqui implementadas. A proposta é identificar as principais fontes “oficiais” de recursos, onde preferencialmente atuam, assim como as alterações normativas e as entidades a elas atreladas. Isto feito, evidenciar-se-á a agenda

que aqui se julga ainda “esquecida” neste debate, tendo sempre como centro das atenções o papel desempenhado (e aquele possível) pelo Estado Nacional.⁵⁵

2.2.1 A agenda implementada

O surgimento do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), em 1990, viabilizou uma fonte “segura” de financiamento que impulsionou significativamente as políticas pró-empresendedorismo. O Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Proger Rural e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), institucionalizados a partir de 1994, são inequivocamente o exemplo mais conspícuo. Voltado a um amplo leque de atividades – formal/informal, urbano/rural – o trinômio consolidou-se também como um megaprograma de microcrédito, desembolsando, entre 1995 e 2004, cerca de R\$ 27 bilhões, e financiando nada menos de que 7,5 milhões de operações.

Além disso, o BNDES – lastreado nos recursos do FAT – foi de suma relevância ao financiamento das IMF e das cooperativas de crédito. Especificamente quanto às IMF, avalia-se que, por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP), o banco de fomento tenha repassado, no período 1997/2001, R\$ 85 milhões, destinando-os a 31 instituições. Dignas ainda de menção são as ações do Banco do Nordeste (BNB), como provedor de recursos ao programa Crediamigo, microfinanceira que atua como “apêndice” institucional do BNB – diga-se de passagem, a mais exitosa IMF do Brasil.

Na esfera regulatória, é possível segmentar a análise em duas frentes distintas: a das organizações afinadas aos sistemas financeiros não tradicionais – IMF e cooperativas de crédito – e a das instituições tradicionais – bancos comerciais e/ou múltiplos. No primeiro caso, as medidas adotadas priorizaram o alargamento institucional, enquanto, no segundo, a redução da escala operacional, ou uma maior permeabilidade às camadas de baixa renda.

Até 1994, no Brasil, as IMF resumiam-se à rede Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor (Ceape) e ao Banco da Mulher, isto é, organizações não governamentais (ONG), operando sob aceitação “tácita” da autoridade monetária, que todavia não legitimava os serviços por elas prestados: somente instituições da esfera financeira podiam prestar serviços bancários. Esse caráter esquivo dissipou-se no final da década de 1990, quando foram criados dois novos arranjos institucionais⁵⁶ – as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) e as Sociedades de Microcrédito (SMC) –, mais “apertos”, assim se cogitava, à impulsão setorial.

No centro desse novo marco regulatório, estava a visão de que as Oscip e as SMC não deveriam se sujeitar à Lei de Usura,⁵⁷ posto que, se assim procedessem, seriam obrigadas a ancorar sua sobrevivência em esquemas privilegiados de captação de fundos.⁵⁸

55. Esta subseção resume argumentos contidos em BASSI, C. Instituições Microfinanceiras no Brasil: um estudo sobre a aderência aos princípios setoriais. Brasília: Ipea, 2005. mimeografado

56. A Lei nº 9.790/1999 – ou Lei do “Terceiro Setor” – criou as Oscip e a Resolução nº 2.627/99, do Bacen, as SCM.

57. Decreto nº 22.626 – de abril de 1933 –, que determinava que as taxas de juros reais não deveriam ultrapassar 12% ao ano.

58. Na verdade, pode-se alternativamente argumentar que o auto-sustento – ou a não-dependência de fontes “privilegiadas” de recursos, como no caso das ONG – serve como pano de fundo ao intento de flexibilizar as taxas de repasse.

O quadro 2 identifica o “núcleo duro” das especificidades institucionais. Merecedores de destaque são a segmentação lucratividade *versus* não-lucratividade, as fontes de financiamento permitidas, assim como a possibilidade de uma SMC ser subsidiária de uma Oscip e de que ambas não podem operar com depósitos à vista e/ou a prazo.

QUADRO 2

Enquadramento legal de Oscip e SMC

Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip):

- Organizações sem fins lucrativos cujos objetivos sociais devem corresponder a uma lista específica.
- Estão sujeitas a exigências de divulgação de informações – incluindo declaração de atividades auditadas, executadas mediante um contrato de cooperação com uma entidade pública – ao Ministério da Justiça.
- As fontes de financiamento limitam-se a financiamentos de doadores, investimentos dos proprietários e financiamento do governo – incluindo linhas de crédito do BNDES.
- Podem ter uma SMC como subsidiária.

Sociedades de Microcrédito (SMC):

- Instituições financeiras com fins lucrativos, consideradas parte do sistema financeiro nacional.
- Isentas da lei de usura.
- Também estão sujeitas ao regime tributário das instituições financeiras, incluindo IR, CPMF etc.
- Como instituições financeiras, estão sujeitas às exigências de regulamentação e de divulgação de informações (contas não auditadas) do Bacen, que as supervisiona.
- Estão sujeitas a requisitos de capital mínimo (R\$100 mil), a exigências de liquidez e a restrições quanto à alavancagem (cinco vezes o ativo disponível).
- As fontes de financiamento incluem todas as permitidas às Oscip, além de linhas de crédito ou empréstimos de instituições financeiras nacionais e internacionais e de Oscip.
- Podem estender empréstimos e garantias a pessoas físicas e microempresas, até R\$ 10 mil por cliente, apenas para uso profissional, comercial ou industrial, mas são proibidas de estender empréstimo ao consumidor.
- Podem operar postos de atendimento de microcrédito com plena flexibilização em termos de local, horário de funcionamento etc., sem exigência de maior aporte de capital.
- Não podem receber depósitos do público, participar do mercado de depósito interbancário, tampouco emitir títulos em oferta pública.

Fonte: KUMAR, A. (Coord.). *Brasil: acesso a serviços financeiros*. Rio de Janeiro: Ipea; Washington, DC: Banco Mundial, 2004.

Estimava-se, em relação 2002, a existência de cerca de 133 IMF no Brasil.⁵⁹ Dessas – ver tabela 1 –, 47,4% eram Oscip; 30,5%, ONG; 11,8%, SMC; 10,1%, instituições governamentais.⁶⁰ As agências totalizavam 428 e predominavam aquelas vinculadas aos governos municipal e estadual (179), seguidas pelas associadas às Oscip (151).

Tanto o número de créditos concedidos quanto o valor total emprestado praticamente dobraram no período 1999/2001.⁶¹ Ou seja, embora esses números sejam pequenos, se confrontados, por exemplo, com os resultados da trinca Proger Urbano/Proger Rural/Pronaf – que teve entre 1994 e 2005 valores concedidos e operações

59. FONTES et alli. *A expansão das micro-finanças no Brasil*. Rio de Janeiro: IBAM/FUNDAÇÃO FORD, 2003.

60. O Crediamigo do Banco do Nordeste, maior microfinanceira nacional, insere-se na categoria “instituições governamentais”.

61. Este, e os demais dados quantitativos atrelados ao estudo do Ibam (2002), disponível em <<http://www.ibam.org.br/publicue/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>, relacionam-se a uma amostra de IMF que representava 50% das 133 existentes.

realizadas na ordem, respectivamente, de R\$ 27 bilhões e 7,5 milhões –, demonstram uma significativa ascensão das IMF.

O papel das ações governamentais nesse movimento de ascensão é explícito – o triênio analisado, mais que duplicou o número de concessões, de 117 mil, em 1999, para 256 mil, em 2001, responsabilizando-se, nesse último ano, por 63% das operações realizadas. O montante emprestado replica esse comportamento, acumulando 65% do total das concessões – R\$ 205 milhões *vis-à-vis* R\$ 316 milhões.

TABELA 1

Instituições microfinanceiras no Brasil

Tipo de IMF	Proporção no total de IMF (%)	Número total de agências	Evolução das operações de créditos concedidos no Brasil			Evolução dos valores totais emprestados (em R\$)		
			1999	2000	2001	1999	2000	2001
Governo	10,2	179	117.572	169.990	256.142	84.770.105	133.165.863	205.348.711
ONG	30,5	79	16.845	24.671	43.184	19.022.126	23.988.412	39.690.933
Oscip	47,5	151	48.122	53.431	58.410	55.253.118	53.209.307	67.781.062
SCM	11,9	19	7	364	2.365	38.034	768.633	3.321.161
Total	100	428	182.546	248.456	360.101	159.083.364	211.132.216	316.141.868

Fonte: Ibam (2002).

Em relação às cooperativas de crédito, ressalta-se primariamente que são seculares e têm o Rio Grande do Sul como seu berçário. Momentos de involução existiram, entre 1960 e 1980, mas a partir de então a tendência foi claramente de crescimento.

No passado recente, destaca-se como fator crucial à sua expansão a Resolução nº 2.193/1995 do Conselho Monetário Nacional, que permitiu a constituição de bancos comerciais, controlados pelas cooperativas de crédito. Posteriormente, a Resolução nº 2.788/2000 ampliou a esfera de atuação dessas entidades, viabilizando a conversão dos bancos comerciais em bancos múltiplos, fato este que amplificou substancialmente a diversidade dos serviços disponibilizados.

Em 2003, a Resolução nº 3.106 autorizou a constituição de cooperativas de livre admissão – ou seja, aquelas que não exigem que os partícipes ajam no mesmo ramo de atividade – em áreas com menos de 100 mil habitantes, assim como permitiu, em áreas com menos de 750 mil habitantes, que as cooperativas existentes passassem a ser de livre admissão. Destaque-se, finalmente, a Resolução nº 3.156/2003, que autorizou as cooperativas de crédito a contratar “correspondentes”, dando assim maior capilaridade às instituições.

No que diz respeito à evolução numérica das instituições financeiras no Brasil, verifica-se que, excetuando as cooperativas de crédito, as demais instituições demonstraram nítida redução quantitativa no período 1993/2004. As cooperativas, por sua vez, saltaram de 877, em 1993, para 1.436, em 2004, crescimento próximo de 85%.

A representatividade das IMF no sistema financeiro nacional, é de pouca significância, suas operações de crédito e seu patrimônio líquido constituem parcela ínfima do conjunto total. Mesmo assim, o caminho percorrido mostrou-se promissor. No caso das operações de crédito, estas saltaram de 0,44% em 1995 para 2,30% do total, em 2004; já o patrimônio líquido cresceu 80% no mesmo período.

Na análise do sistema bancário tradicional, verifica-se que as medidas voltadas à redução de suas escalas de operação, a uma maior *amistosidade* para com camadas de

baixa renda, têm na Lei nº 10.735/2003 seu gatilho. De forma abreviada, pode-se postular que, além de alterar a forma de funcionamento das microconcessões,⁶² a lei permitiu custeá-las por meio de recursos que comporiam as reservas não remuneradas do sistema bancário. De fato, é uma modalidade de “crédito dirigido”, segundo o qual se estipula um montante de recursos – no caso, 2% dos depósitos à vista – a determinadas atividades e que, caso não cumprido, retorna à forma estéril dos depósitos compulsórios não remunerados junto ao Bacen. As taxas de repasse são limitadas a 2% a.m. e os tetos dos empréstimos variam entre R\$ 600 – pessoa física – e R\$ 1.000 – pessoa jurídica; os habilitados são basicamente os possuidores de contas “simplificadas”, e os limites máximos de depósito estão entre R\$ 1 mil para pessoa física e R\$ 10 mil para pessoa jurídica.

Correlatas a este propósito de viabilizar a inclusão financeira por meio do fenômeno que se convencionou chamar “bancarização” das camadas de baixa renda, inserem-se também as Resoluções nos 3.104/2003, 3.113/2003 e 3.1110/2003 e a Medida Provisória no 130/2003. As duas primeiras resoluções estabelecem novas “contas-espécie”, que ofertam um pacote básico de serviços bancários, sem a necessidade de comprovação de renda. A terceira amplia a atuação dos correspondentes bancários, enquanto a medida provisória introduz os empréstimos em folha de pagamento, modalidade esta que logo caiu no gosto popular.

Merecedora ainda de destaque é a Lei no 10.738/2003, que criou uma nova subsidiária do Banco do Brasil – o Banco Popular do Brasil – voltado majoritariamente ao setor informal urbano. Os serviços prestados, via correspondentes bancários, limitam-se ao crédito e ao funding – estimado em US\$ 100 milhões –, originário este dos 2% dos depósitos à vista exigidos pela Lei no 10.735/2003. O plano era, até o final de 2004, atingir 1 milhão de clientes, atendidos por 4,5 mil correspondentes bancários espalhados pelo país. Digna de nota é a constatação de que esta cifra foi superada com folga já em meados de 2005, trazendo, contudo, o problema de uma alta taxa de inadimplência ainda pouco estudada.

2.2.2 A agenda esquecida

Conforme mencionado, a experiência nacional apostou que um novo marco legal, associado a linhas de crédito oficiais, removeria os obstáculos principais – de mercado – à inclusão financeira. Silenciou-se entretanto a discussão de que, no Brasil, o processo inclusivo tem gargalos adicionais, decorrentes sejam de traços sócio-culturais – a *aversão orgânica* do sistema bancário tradicional a operar com camadas de menor poder aquisitivo –, sejam mesmo do perfil econômico particularíssimo de segmentos sociais potencialmente demandantes de serviços financeiros – a extrema desigualdade de renda associada à pobreza de grande parte deste suposto público potencial.

Conforme amplamente discutido no rol de estudos monetários e financeiros, o acesso a serviços financeiros seria primariamente determinado pelo que se chama “profundidade” do setor. A profundidade (ou densidade) do setor financeiro de um país pode ser vista como um sinal de maturidade desse segmento dentro da economia. Para aquilo que está sendo aqui discutido, refere-se – ainda que de maneira indireta e não

62. Sem muitas delongas, abre-se mão de fatores que oneram o modelo operacional das IMF – por exemplo, a presença de agentes de crédito e a orientação dos agentes tomadores –, em prol de um crédito mais barato.

automática – à dimensão quantitativa do mercado creditício e sua capacidade potencial de inclusão financeira. Os possíveis parâmetros de mensuração deste condicionante vão desde a relação entre crédito privado/PIB, até o passivo líquido das instituições/PIB,⁶³ passando ainda pelos agregados monetários e os ativos financeiros detidos (títulos públicos e privados, créditos concedidos, entre outros), sempre em função do Produto Interno Bruto. Na verdade, propala-se, mesmo que indiretamente, a necessidade de uma certa proporcionalidade entre finanças e economia real,⁶⁴ sem a qual os serviços disponibilizados aos agentes seriam irremediavelmente insuficientes.

Porém, os parâmetros existentes falham na explicação mais decodificada de como *profundidade* e *acessibilidade* se relacionam. O ideal seria dispor-se de referenciais que aglutinassem todas as etapas de mediação que acompanham o processo inclusivo, mas isto ainda está por ser feito no campo de pesquisas preocupadas com o assunto.

Sob tais condições, e não perdendo de vista que o intento aqui é mostrar que, no caso brasileiro, a esfera financeira tem limites à inclusão, opta-se por um parâmetro facilmente encontrado e amplamente aceito. A tabela 2 apresenta os principais ativos da carteira financeira, assim como sua representatividade no Produto Interno Bruto de algumas economias “emergentes”.

TABELA 2

Brasil e outras economias emergentes: profundidade dos mercados financeiros – 1999/2000

País	Crédito privado/PIB	Capitalização de mercado própria/PIB	Ações – valor negociado/PIB	Títulos públicos nacionais emitidos/PIB	Títulos privados nacionais emitidos/PIB	Total de ativos financeiros/PIB	PIB per capita 1999 (US\$ atuais)	Total de Ativos financeiros (US\$ milhões)
Brasil	40.5	39.0	17.0	40.9	8.9	139.7	4.350	780.739
Argentina	23.4	44.0	2.1	11.8	1.0	81.0	7.555	231.166
México	28.5	24.7	7.9	9.2	2.1	68.3	4.440	386.366
Índia	36.4	34.2	104.7	21.8	0.4	92.8	440	437.293
China	128.9	42.5	66.8	19.5	8.5	199.4	780	2.153.717
Malásia	103.8	146.5	65.5	29.6	50.0	370.9	3.3390	331.302

Fonte: Kumar, *op. cit.*, 2004.

No Brasil, segundo a relação ativos financeiros/PIB, atinge-se a “profundidade” – ou o desenvolvimento financeiro – com algo próximo de 140%, cifra bastante significativa, quando confrontada com países como Argentina (81%), México (68,3%) e Índia (92,8%). Mirrada, contudo, quando confrontado, por exemplo, com China (199,4%) e Malásia (370,9%).

Observa-se que, no Brasil, os títulos públicos representavam, no período 1999/2000, 40% do PIB – cifra recorde entre os países disponibilizados –, o que significa que 30% de nossos ativos financeiros constituíam-se em instrumento de manejo estatal. Em outros termos, robustecem a profundidade do setor, sem contudo contribuir para a sua democratização, isto é, para a inclusão dos daí alijados. Mas infelizmente as adversidades não ficam nisso. Dentro da “agenda esquecida”, dois aditivos são imprescindíveis ao seu redimensionamento. Em primeiro lugar, o nível do recolhimento compulsório sobre depósitos à vista é estratosférico: em agosto de 2003,

63. Passivo líquido: moeda + depósitos à vista e a prazo.

64. MATOS, O. Desenvolvimento do sistema financeiro e crescimento econômico no Brasil: Evidências de causalidade. Brasília: Bacen, set. 2002.

estava por volta de 45%, enquanto, por exemplo, no Chile e Estados Unidos atingia, respectivamente, 14% e 10%. Ou seja, em prol da estabilidade monetária, o Estado drena parcela substancial dos créditos potenciais, instalando, entre outras, uma trava adicional ao processo expansionista interno.

Ademais, perto de 40% do crédito bancário total são dirigidos a setores específicos, nem sempre simbióticos com o propósito de inclusão financeira.⁶⁵ Não raras vezes, são os interesses corporativos e seu poder de barganha o divisor de águas entre ofertar ou não ofertar um serviço financeiro.

Por fim, valendo-se de um indicador como a razão entre crédito bancário/PIB de economias desenvolvidas e em desenvolvimento, tem-se que, no Brasil, tais créditos totalizam apenas 20% do PIB, enquanto, por exemplo, no G7, ultrapassa a casa dos 120%. Mesmo entre os emergentes, nossa cifra deixa muito a desejar: para o Chile, a razão é quatro vezes superior à nacional. Isso constitui uma referência de como as condutas até aqui listadas ajudam a apequenar nosso setor financeiro, comprometendo sobretudo o quesito *profundidade*.

3 Considerações finais

O potencial inclusivo do conjunto tradicional de políticas públicas de trabalho e renda é limitado diante do comportamento macroeconômico registrado no país ao longo dos últimos 25 anos. Além disso, a natureza bastante heterogênea do mercado de trabalho nacional tem minimizado o impacto agregado das chamadas políticas passivas – por exemplo: seguro-desemprego e intermediação de mão-de-obra – e daquelas ativas, que operam pelo lado da oferta de força de trabalho – por exemplo: qualificação profissional.

Ao mesmo tempo, há uma fronteira possível de expansão para as políticas de trabalho e renda de nova geração, as quais se desenvolvem centradas na estruturação de políticas ativas de criação de trabalho e renda, atuando pelo lado da demanda por força de trabalho. O principal instrumento para tanto, até o momento, tem sido a multiplicação de linhas de crédito com recursos do FAT, o que evidencia tanto a importância dessa fonte de financiamento como o quadro fragmentado da ação pública e os objetivos pouco claros no que se refere à geração de trabalho e renda. O fato de o direcionamento desse crédito ser decidido primordialmente pelas instituições financeiras que o operam mantém-se como limite a uma utilização mais efetiva dessa fonte de recursos como política pública efetiva de geração de trabalho e renda.

Essa observação é particularmente importante, quando se sabe que, no Brasil, o universo dos financeiramente excluídos ainda é nada desprezível. Estima-se que apenas 15% dos indivíduos no quintil inferior de renda têm conta em banco e que apenas 9% deste estrato distributivo têm caderneta de poupança. Mais: que 91% dos “pouco” instruídos – escolaridade inferior ao nível primário – não possuem cartão de crédito e que somente 10% dos mesmos solicitaram e receberam empréstimos recentemente.⁶⁶

65. Por exemplo, 25 % dos depósitos à vista devem ser aplicados no financiamento rural e 65% dos depósitos de poupança ao setor imobiliário.

66. A respeito, ver Kumar, op cit, 2004.

Isto posto, há um grande desafio. Trata-se de reconhecer que a experiência nacional recente, embora pródiga em tentar regular, por meio de intensa profusão legislativa, o mundo das inovações microfinanceiras, ainda se restringe à concepção dominante acerca das especificidades que caracterizam o público potencial das microfinanças no país, segundo a qual o seu acesso dependeria basicamente do estabelecimento ou sofisticação de mecanismos operantes dentro da lógica de mercado.

De acordo com o exposto, a *aversão orgânica* do sistema bancário tradicional a operar com camadas de menor poder aquisitivo e a *extrema desigualdade de renda associada à pobreza* de grande parte do público potencial colocam para o Estado um desafio que vai além do aspecto regulatório na promoção da inclusão financeira. Sua atuação não se restringe à mera extensão das instituições financeiras tradicionais, mas abarcaria a criação de novos circuitos de troca, mercados institucionais onde o *redistributivismo* e o *solidarismo* são conceitos que precisam ser levados em conta nas discussões sobre as fronteiras da inclusão financeira. Soluções inovadoras no campo que se abre às políticas públicas de trabalho e renda não podem depender apenas de manifestações oriundas do mercado, principalmente quando se tem em mãos a possibilidade de transformar-se a moeda-crédito – e outros serviços financeiros – em veículo da inclusão social.