

## **Perspectivas para os celulares dos pobres servirem a políticas de inclusão financeira e de governo eletrônico: a proposição do Ministério do Desenvolvimento Social no Governo Lula.**

**Autoria:** Anderson Jorge Lopes Brandão

### **Resumo:**

A exclusão financeira no Brasil ainda surpreende os especialistas, considerando a robustez, o desenvolvimento tecnológico e a diversificação de serviços do Sistema Financeiro Nacional. Segundo dados do Ipea o país ainda possui 39,5% de pessoas sem conta bancária, tendo o Norte e Norte Índices superiores a 50%. Este artigo apresenta a proposição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para a inclusão financeira das famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), com utilização de aparelhos celulares, elaborada, no Governo Lula, pelo Departamento de Benefícios do Programa Bolsa Família. A utilização de celulares para transações financeiras se constituiu num modelo de inclusão financeira bem sucedido em diversos países, notadamente no Quênia onde iniciou operação em 2007. Desde então mais de 120 experiências piloto estariam em andamento no restante do mundo. Este modelo de inclusão financeira, aplicado em países subdesenvolvidos, tem se mostrado uma alternativa para que os pobres possam dispor de comodidade e conveniência na utilização de serviços financeiros básicos, evoluindo gradativamente para introdução de serviços financeiros mais sofisticados, como microcrédito, microsseguros e poupança. Em 2000, o modelo de inclusão financeira brasileira começa, pela expansão dos correspondentes bancários, conseguindo prover acesso a serviços financeiros básicos como pagamento de boletos e de benefícios sociais, mas carecendo de conseguir que a população pobre utilize contas correntes, de poupança, ou expanda microcrédito e microsseguro. Este artigo debate a possibilidade de um novo modelo de inclusão financeira, híbrido das experiências brasileira e queniana, ser iniciado no país, pela utilização do aparelho celular como canal preferencial para os pobres acessarem e utilizarem serviços financeiros. O artigo ainda enumera alguns fatos recentes da realidade brasileira, sugerindo que o governo e o mercado caminham no aprofundamento desse debate sobre a convergência tecnológica dos serviços financeiros no aparelho celular. Também discute algumas estratégias para que o aparelho celular sirva à inclusão financeira dos pobres e, depois de descartar algumas propostas na conjuntura brasileira, propõe que a inclusão financeira dos pobres ocorra por meio de contas pré-pagas, mantidas no Sistema Financeiro Nacional e movimentadas primordialmente por celulares. A proposição do Departamento de Benefícios também sugeria que informações e serviços sobre políticas sociais pudessem ser distribuídos com eficiência e eficácia diretamente nos aparelhos celulares dos pobres, o que poderia alavancar o desenvolvimento do *m-government* no Brasil. Observa na conclusão que a proposição do Departamento de Benefícios do MDS, ao partir do CadÚnico e não do Programa Bolsa Família, caso houvesse sido bem-sucedida poderia contrapor-se a parte da literatura que sugere que os benefícios financeiros de programas de transferência de renda tivessem de ser oferecidos ao mercado financeiro, como forma de garantir *a priori* a rentabilidade necessária à aprovação de investimentos nas instituições financeiras, para consecução da inclusão financeira.

Palavras-chave: inclusão financeira, *m-government*, Programa Bolsa Família.

## Introdução

O debate público sobre a inclusão financeira dos pobres ainda é um fenômeno novo no Brasil. Recentemente, em 2009, a inclusão financeira foi alçada à agenda estratégica dos países mais ricos do mundo, o G-20, passando a receber a atenção de governos e mercados. Nos grupos de trabalho do G-20, o aparelho celular foi discutido como uma das formas de realizar inclusão financeira, tendo por base as experiências nesse sentido em andamento na África desde 2007. Na sequência, o Banco Central do Brasil, além de participar dessas reuniões do G-20, constituiu internamente um Comitê de Inclusão Financeira para se dedicar integralmente ao tema, além de realizar dois fóruns sobre inclusão financeira, convidando inúmeros participantes de mercado e governo. Também o mercado brasileiro veio paulatinamente acompanhando a convergência tecnológica de serviços financeiros para o aparelho celular, sendo inúmeros os sinais que apontam nessa direção, alguns dos quais são apresentados neste artigo, ao lado de alguns do próprio governo federal.

Paralelamente aos acontecimentos de 2009, iniciava sua atuação na inclusão financeira, uma Pasta ministerial normalmente ausente desse debate econômico e financeiro, por ser normalmente entendida apenas como um *locus* para políticas de assistência social e de transferência de renda aos pobres. Realizando primeiramente um Seminário de Microfinanças naquele mesmo ano o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), representado pelo Departamento de Benefícios do Programa Bolsa Família, apresentou, no ano seguinte, no II Fórum de Inclusão Financeira do Banco Central, uma proposição abrangente e inovadora que pretendia promover a inclusão financeira utilizando a parceria entre bancos e operadoras de telefonia móvel, tendo o aparelho celular como canal de acesso preferencial a contas pré-pagas no Sistema Financeiro Nacional para as famílias pobres e extremamente pobres.

Pela primeira vez, a proposição é tratada num artigo acadêmico, respeitando a reserva de alguns elementos da iniciativa governamental, porém em suficiente adensamento técnico para possibilitar a sua compreensão e debate. Além dessa novidade este artigo também poderá contribuir para maior divulgação de parte da literatura e de pesquisas recentes sobre a inclusão financeira dos pobres no Brasil e no mundo. Outra possível novidade deste artigo é que a proposição articulava a inclusão financeira em associação a ações de governo eletrônico móvel (*m-government*), sugerindo neste artigo que talvez a inclusão financeira baseada no celular poderia mobilizar a política de governo eletrônico federal em direção ao *m-government*, cujo resultado desejado seria a equidade na distribuição de serviços e informações do governo e de suas políticas públicas ao cidadão pobre portador de um celular.

## Cadastro Único e Programa Bolsa Família

A fronteira da inclusão financeira no Brasil, diferentemente de muitos outros países, está suficientemente mapeada, sendo representada pelo contingente de pessoas pobres e extremamente pobres inscritas no Cadastro Único. Não obstante serem pobres e não terem contas bancárias, estimativa do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a PNAD/2009 concluiu que o celular está presente em 68,3% dos domicílios atendidos pelo PBF.

O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é o registro administrativo dos pobres no país. O cadastramento das famílias pobres é feito pelas Prefeituras, utilizando formulário e sistemas e informação do Governo Federal. Para ser cadastrada a família deve ter renda familiar mensal *per capita* de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo. O CadÚnico possui cerca de 19,2 milhões de famílias cadastradas. Alguns programas sociais utilizam essa base de dados, porém o maior usuário dessas informações é o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família está presente em todos os municípios brasileiros, abrangendo cerca de 12,9 milhões de famílias caracterizadas por sua vulnerabilidade social decorrente de níveis muito baixos de renda. Adicionalmente, o programa condiciona o pagamento do benefício ao cumprimento de certas condicionalidades em saúde e educação, conforme Decreto nº 5.209, de 2004. Considerando o objetivo imediato de combate à pobreza, uma das principais preocupações do Programa é lograr transferir renda às pessoas em situações de pobreza ou extrema pobreza, correspondentes a níveis de renda familiar *per capita* de R\$ 140,00 e R\$ 70,00, respectivamente. O PBF possui uma folha de pagamentos mensal de R\$1,48 bilhão, com uma média de benefícios por família da ordem de R\$115,00 (benefícios financeiros variam de R\$ 32,00 a R\$242,00, por família/mês). Pela legislação do Programa o único agente pagador é a Caixa Econômica Federal, que auferes tarifas para pagamento dos benefícios financeiros do PBF de contrato anual com o MDS.

### **Aparelhos celulares como instrumento de inclusão financeira**

As experiências de utilização do aparelho celular como canal de acesso e utilização de serviços financeiros têm se multiplicado pelo mundo. Em 2009, mais de 120 experiências de uso do celular para serviços financeiro teriam sido lançadas em todo o mundo. Essa profusão de iniciativas piloto decorreriam da acelerada expansão do número de celulares pelo mundo, pois se estimava que cerca de 1 bilhão de pessoas possuía celular, mas não possuía uma conta bancária (CGAP, 2009a).

Dentre as diversas experiências, tem destaque aquela desenvolvida no Quênia, onde, em menos de três anos, mais de 9 milhões de pessoas (50% nunca tinham tido conta em banco), equivalente a 40% da população adulta aderiram ao serviço financeiro via celular, dos quais mais de 1 milhão de pessoas contrataram o serviço em apenas 10 meses (Mas, 2010). No Quênia, a partir de 2007, a inclusão financeira decorreu de iniciativa da operadora de telefonia móvel Safaricom que viu uma oportunidade de utilizar a infraestrutura tecnológica de telefonia móvel para efetuar transferências monetárias expandindo ao mesmo tempo uma rede de correspondentes não bancários. Embora iniciada como um movimento unilateral de operadoras de telefonia móvel, hoje, a inclusão financeira na África vem sendo realizada mediante a parceria de bancos e operadoras de telefonia móvel, sujeitas então à regulação dos bancos centrais. Atualmente, os serviços financeiros disponíveis são de abertura e movimentação de conta corrente e de conta de poupança, transferências de pessoa a pessoa, de empresas a pessoas, pagamento de boletos, avançando gradualmente em microcrédito e microsseguros (Mas & Radcliffe, 2010).

### **Inclusão financeira dos pobres**

Para Abramovay (2004), um primeiro obstáculo à compreensão da inclusão financeira dos pobres é a falácia que a demanda por serviços financeiros está condicionada a um nível mínimo de renda, pois contrariando o senso comum, as famílias pobres poupam, obtêm crédito e improvisam seguros, tendo suas demandas atendidas por canais informais na impossibilidade de acesso ao sistema financeiro formal. A alocação de seus recursos em formas diversificadas de serviços financeiros pode à primeira vista contrariar a sua condição de famílias de baixa renda, cujos rendimentos seriam exclusivamente destinados à subsistência. Em verdade não se está falando de apenas famílias com padrão de consumo *hand-to-mouth*, mas de famílias cuja utilização de serviços financeiros, essencialmente informais, ocorre como uma estratégia de sobrevivência e reprodução do modo de vida familiar. Não é falta de renda que caracteriza essa situação, embora de fato ela seja muito baixa, mas a insegurança de renda provocada por um fluxo financeiro (entradas, representadas

por rendas e saídas, por despesas) marcadamente volátil, ou, no dizer de Collins, Morduch, Rutherford, & Ruthven (2009) “small, irregular, unpredictable”.

Segundo Banco Mundial (2006a) as finanças normalmente não estão disponíveis em bases igualitárias, podendo ser alocadas de modo tendencioso ou mesmo perverso: (i) em períodos de normalidade, nem todos obtêm financiamento para seus projetos; (ii) em períodos de crise, os impactos financeiros recaem com maior peso sobre os mais pobres. Assim, a ampliação do acesso a serviços financeiros estaria relacionada a uma agenda de desenvolvimento econômico e social por no mínimo duas razões: (i) pela ampla literatura que demonstra a importância de um sistema financeiro bem desenvolvido para o crescimento econômico e a redução da pobreza; (ii) o acesso a serviços financeiros pode ser visto como um bem público, essencial para viabilizar os benefícios da vida moderna numa economia de mercado.

Um crescente interesse no acesso a serviços financeiros como parte de uma agenda ampla de desenvolvimento econômico tem sido atribuído a variadas razões, segundo Banco Mundial (2006c): (i) a evidência de que finanças, assim como o desenvolvimento financeiro, importa para o crescimento econômico; (ii) as mudanças nas economias e nas formas de produção têm levado a considerar-se as finanças como uma barreira importante para o crescimento econômico, principalmente para as pequenas empresas - aponta-se o acesso a serviços financeiros pelas microempresas como um importante vetor de redução da desigualdade de renda; (iii) há um crescimento da percepção de que acesso a serviços financeiros é complicado para empresas e famílias.

Dada a incipiência do tema, não existe ainda uma definição universal para a conceituação da inclusão financeira. De acordo com o Banco Central do Brasil inclusão financeira seria o “processo de efetivo acesso e uso pela população de serviços financeiros adequados às suas necessidades, contribuindo com sua qualidade de vida”, ainda uma evolução da definição assumida em 2009 que a considerava como “prover acesso a serviços e produtos financeiros adequados às necessidades da população” (Banco Central do Brasil [Bacen], 2010). Em alguns países compõem a definição aspectos relacionados aos sistemas de pagamento, e noutros importa associá-la à inclusão social, o que explica algumas iniciativas no intuito de constituir um modelo conceitual a ser aplicado à realidade de cada país (Comisión Nacional Bancaria y de Valores [CNBV], 2010). Embora seja compreensível a abrangência da definição do Banco Central do Brasil, em razão de suas atribuições de regulação do sistema financeiro, para os objetivos deste artigo propõe-se uma delimitação do escopo dessa inclusão financeira ao indivíduo pobre inscrito no CadÚnico. E, por conveniência, as estatísticas trazidas neste artigo se referem principalmente a contas bancárias, por ser um dos dados mais disponíveis no mundo e no Brasil.

No âmbito internacional os indicadores de inclusão financeira indicam haver tantas contas bancárias, quantas pessoas no mundo; contas essas em sua maioria nos países mais desenvolvidos, onde o percentual de domicílios com contas bancárias é da ordem de 90% (Consultive Group To Assist the Poor [CGAP], 2009c). Mais especificamente, estudo de Banco Mundial (2006c) aponta que o acesso a serviços financeiros formais pelos domicílios brasileiros era da ordem de 42,7 %, contra percentuais muitos superiores nos países ricos, como EUA com 90,9%, França 96,3% e Dinamarca, 99,1%.

### **Dados sobre a inclusão financeira no Brasil**

O sistema bancário brasileiro emergiu do período inflacionário com grande capacidade institucional para prover ampla rede de serviços bancários aos seus clientes, sem, no entanto, promover equidade no acesso aos serviços financeiros (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [Ipea], 2009, 2011). Pesquisa do Banco Mundial (2005b) indicava que

apenas 58 milhões de brasileiros possuíam conta bancária, enquanto cerca de 80 milhões seriam considerados no perfil para ter conta bancária; a renda familiar seria o principal fator de acesso a serviços financeiros, seguido de educação do demandante. Entre os achados dessa pesquisa tinha-se que: (i) com relação à renda, apenas 15% das pessoas do quintil mais baixo possuíam conta bancária, em contraste com 64% daqueles do quintil superior; (ii) com relação ao gênero, cerca de metade dos homens possuía conta bancária, contra cerca de um terço das mulheres. Em complemento, analisando as razões pelas quais as pessoas desejavam ter conta em banco, obteve-se que das 57% que não possuíam conta bancária, 2/3 declararam desejar ter uma conta em banco. Como a principal razão alegada para ter conta bancária estava diretamente relacionada à questão da segurança (65,9%), pôde-se concluir que a demanda primária por serviços financeiros estava concentrada em possuir um local para depositar e transacionar valores e pagamentos. Com relação à poupança, o percentual atribuído à segurança aumentava para 90,4%. Logo, afirmava-se um *gap* significativo entre demanda e oferta de serviços financeiros, havendo evidência da importância de fatores relacionados à renda na determinação do acesso a serviços financeiros, o que indicava que políticas de inclusão financeira dos pobres seriam importantes mecanismos para promover o acesso a serviços financeiros no Brasil.

De acordo com o sistema de indicadores de percepção social do Ipea, ao final da década passada a exclusão financeira ainda persistia no Brasil. A análise dos dados dessa pesquisa apontou que (Ipea, 2011): (i) 39,5% da população adulta não possui conta bancária; (ii) desigualdades regionais na exclusão financeira (NE, 52,5%, N, 50%, S, 30%, SE 34,1%, CO, 31,1%); (iii) mulheres constituem a maior parte da população excluída do sistema bancário e a população jovem está tendo acesso mais cedo ao sistema; (iv) quanto maior a renda, maior o índice de inclusão no sistema bancário. Em sua conclusão a pesquisa resume a análise afirmando que: (i) há uma quantidade expressiva de excluídos do sistema que, em grande parte, se manifestaram interessados na inclusão, caracterizados por ser um estrato da população de baixa renda e de pouca escolaridade, mas que representa uma importante parcela e que vem sendo absorvida pelo mercado de trabalho, estimulada pelo crescimento econômico; (ii) haveria de se criar produtos e serviços específicos para esta população de modo a incorporá-la ao sistema bancário e socializar o acesso a esse serviço público operado por concessão.

### **Fatos recentes sobre a inclusão financeira no Brasil**

Recentemente, o desenvolvimento da inclusão financeira tem recebido a atenção do governo federal, com a finalidade de levar os pobres ao sistema financeiro. Em setembro de 2009, por ocasião da reunião do G-20, em Pittsburgh, EUA, o tema da inclusão financeira dos pobres entrou na pauta dos países, como também a possibilidade de utilização do aparelho celular enquanto instrumento para realização da inclusão financeira, tendo por base as experiências nesse sentido em andamento na África desde 2007 (G-20, 2010). O Banco Central do Brasil (Bacen) realizou, em novembro de 2009, o I Fórum de Inclusão Financeira. Independentemente e pouco antes, em outubro de 2009, o MDS realizava o *Seminário Bolsa Família e Microfinanças - Promovendo o acesso da população de baixa renda a serviços financeiros* e publicava o Decreto nº 7.013, de 19/11/2009 que instituiu competências ao MDS para realizar a inclusão financeira dos pobres. Em 2010, o Banco Central constituiu internamente Comitê de Inclusão Financeira e realizou pela 2ª vez seu fórum sobre esse tema, em novembro de 2010. Na ocasião, o MDS apoiou financeiramente o evento, deixando de realizar seu 2º Seminário para organizar neste fórum um Painel temático sobre a inclusão financeira dos pobres, sendo também assinado Acordo de Cooperação Técnica entre o Bacen e o MDS. No evento, foi veiculada publicamente a proposição de inclusão financeira das

famílias inscritas no Cadastro Único, tendo o aparelho celular como canal preferencial de transações financeiras. Em outra trajetória, a educação financeira teve seu marco legal, Decreto nº 7.397, de 22/12/2010, publicado sob o título de Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF).

No âmbito do mercado, alguns fatos sinalizam o acompanhamento da agenda governamental, seguido da incorporação gradual do aparelho celular. Os movimentos vieram de todos os interessados nessa convergência de serviços financeiros para os celulares (bancos, cartões de pagamento e telefonia móvel), como se pode atestar pelos seguintes fatos: (i) mudanças tecnológicas na captação de transações desses cartões, possibilitando a realização de compras no varejo, com a utilização do celular, depois de iniciada a transação com cartão magnético, para autenticação da senha eletrônica, ou de sua utilização como terminais POS; (ii) parcerias entre bancos e operadoras (*e.g.*, Bradesco-Claro e Itaú-Vivo) estabelecendo a emissão de cartões *co-branded*; (iii) bancos (Bradesco, Itaú e Banco do Brasil, *e.g.*) oferecendo serviços financeiros associando plano de fidelidade, no qual há uma “devolução” da tarifa paga (ou do prêmio de seguro pago) em minutos no celular do cliente; (iv) Banco do Brasil, Cielo (adquirente da Visa) e Oi Paggo (subsidiária da operadora Oi para serviço de *m-payment*) assinaram acordo comercial informando ao mercado que as transações financeiras passariam a ser de oferecidas de celular para celular, de celular para POS, do cartão magnético para POS e do cartão plástico para o celular; (v) Anatel publicou a regulamentação para funcionamento das operadoras virtuais (MVNO), que eventualmente será usada pelo mercado bancário para oferta de planos de minutos especiais para seus clientes correntistas. (vi) em 2010 diversos atores relevantes fizeram, no Brasil, eventos relativos à utilização do celular como canal de acesso e utilização de serviços financeiros, tais como: (a) a Febraban realizou o 1º seminário de *mobile payments* e avançou em estudos sobre a implantação do *mobile payment* na Câmara Interbancária de Pagamentos (CIP); (b) a GSM Association fez no Brasil seu principal encontro desse tema, o *Mobile Money Summit*; (c) Consultorias especializadas fizeram o 1º *Mobile Money Brasil*; e (d) o Banco Central do Brasil, com apoio de organizações públicas e privadas, organizou mesas temáticas sobre utilização do celular em seu II Fórum de Inclusão Financeira.

### **Perspectivas para inclusão financeira com a utilização do aparelho celular no Brasil**

Há uma oportunidade para utilização do aparelho celular como canal de acesso a serviços financeiros, pois o Brasil que já possui suficiente capilaridade nos mercados bancário e de telefonia móvel. Em relação aos principais canais de atendimento da população, o Bacen (2009) informa que há no Brasil: (i) 163 mil correspondentes bancários, em todas as cidades; (ii) 165 mil caixas eletrônicos; (iii) 2,7 milhões de terminais de POS para cartões de débito instalados. Já o mercado de telefonia móvel, segundo a Anatel, possui as seguintes características: (i) das 7 (sete) operadoras de telefonia celular em operação no Brasil, quatro respondem por 99,65% do mercado, com *market-share* em equivalência; (ii) a densidade da telefonia móvel é de 108%, implicando mais de 210 milhões de celulares; (iii) 78% dos domicílios brasileiros tem ao menos 1 celular; (iv) 82% dos celulares, em operação, são pré-pagos; (v) 97,3% dos municípios possuem cobertura celular.

As experiências recentes de utilização do aparelho celular noutros países apontam que existe um modelo de inclusão financeira diferente do adotado no Brasil. O modelo brasileiro de correspondentes bancários partiu da infraestrutura de tecnologia bancária desenvolvida pelos bancos até a estabilização financeira. Iniciado em 2000, o êxito na expansão dessa rede criou um modelo de *branchless banking* reconhecido internacionalmente, em que mais de 90% dos correspondentes bancários do mundo encontram-se no Brasil, permitindo ainda que, em 2003, todos os municípios já possuíssem acesso mínimo a serviços bancários. (Banco

Mundial, 2006b; CGAP, 2008a; Gonzalez, Piza, & Garcia, 2009). Para o CGAP (2008a), pesquisa empreendida em Pernambuco, em 2006, detectou que os correspondentes bancários são mais utilizados para o pagamento de contas (90% dos entrevistados) do que para abertura de conta bancária (5%) ou do que para o depósito de fundos (5%), servindo muito mais aos pagamentos de boletos e de benefícios sociais (78% das 1,53 bilhão de transações nesses canais, em 2006, eram desses serviços). Logo, conseguiu-se expandir a infraestrutura financeira e reduzir a barreira geográfica de acesso, principalmente quanto a serviços financeiros elementares como o recebimento de benefícios sociais e o pagamento de boletos de cobrança, carecendo ainda conseguir expandir a utilização de serviços financeiros um pouco mais sofisticados, como contas bancárias (corrente ou poupança), microsseguros e microcrédito (Banco Mundial, 2005, 2006b; Gonzalez, Piza, & Garcia, 2009).

Como forma de acelerar a inclusão financeira no Brasil, onde ainda há contingentes expressivos em situação de exclusão financeira, pode ser desejável ao país retomar o pioneirismo da inclusão financeira no mundo. Para isso, propõe-se o desenvolvimento de um novo modelo de inclusão financeira, aqui denominado como um híbrido das experiências brasileira e queniana. Embora mais antigo, o modelo de inclusão financeira brasileiro poderia evoluir, respeitando a tradição e cultura dos correspondentes bancários no Brasil, porém incorporando a grande novidade daquele outro modelo, i.e., o aparelho celular. Nesse sentido, os correspondentes bancários poderiam manter papel importante, inicialmente, servindo como canal para transações de depósito e retirada de numerário (operações de *cash-in* e *cash-out*) e, paulatinamente, sendo conduzidos para serviços financeiros mais sofisticados como microsseguros e microcrédito. Ao mesmo tempo, a incorporação do aparelho celular traria ao usuário de baixa renda a experiência de pertencer à clientela bancária, mediante a abertura e efetiva utilização de serviços financeiros, tendo em vista a comodidade e conveniência que poderão advir da incorporação do celular para esses clientes. Se bem sucedida a implantação de novo modelo de inclusão financeira conseguiria, dentre outros impactos: (i) superar a deficiência do atual modelo brasileiro, propiciando acesso, mas também, utilização de serviços financeiros pela população de baixa renda; (ii) equidade na utilização de serviços financeiros pela população de baixa renda, a qual conseguiria consultar e movimentar serviços financeiros, remota e autonomamente, semelhantemente aos clientes de classe média e alta o fazem por meio do internet *banking*.

Olhando em perspectiva, vislumbram-se algumas estratégias possíveis para se introduzir o aparelho celular no modelo brasileiro de inclusão financeira. De imediato, poderia ser por meio da intensificação de modelos de *mobile banking*, entendido como uma das modalidades de acesso a serviços bancários oferecidas aos correntistas de determinado banco, muito semelhante ao internet *banking* via computadores. Uma dificuldade dessa estratégia reside na dependência tecnológica da internet, ausente na maioria dos celulares do país. Outra dificuldade é a baixa rentabilidade das contas bancárias dos pobres, conforme atesta pesquisa do Federal Deposit Insurance Corporation [FDIC] (2009) em que a rentabilidade é considerada a principal razão alegada pelos bancos americanos para não possuir contas bancárias de pessoas pobres. Nesse sentido, a provisão bancária de serviços financeiros aos pobres, sem fontes regulares de renda, ou poupanças financeiras e com demandas de transações de baixo valor, continua um desafio, pois a diferença entre receitas e custos associados para colocação dos pobres em suas plataformas bancárias simplesmente não resulta positiva. Conforme CGAP (2008b), a complexidade e os custos de um típico sistema bancário são grandes e algumas razões para que seja assim são: (i) exigem-se plataformas robustas para atender requerimentos de confiabilidade, acurácia e precisão; (ii) a necessidade de obter visões consolidadas do cliente em diversos produtos; (iii) os sistemas bancários normalmente são desenvolvidos para atender às necessidades de clientes sofisticados, presumidamente mais rentáveis; (iv) regulação e legislação frequentemente determinam

requisitos mínimos (como manutenção de registros por vários anos). Em suma, tudo isso eleva o custo fixo por cliente e torna os pobres clientes não rentáveis.

Uma segunda estratégia seria pela adoção de modelos de *mobile payment*. Segundo o Bacen (2010) *mobile payment* seria quando “o cliente faz uso de um dispositivo móvel para iniciar, autorizar ou confirmar um pagamento diretamente com a contraparte, representando a convergência entre serviços bancários e telefônicos”. Não consta da definição a origem dos fundos para o pagamento realizado, pois uma variedade de serviços de pagamento pode ser constituída via celular, tais como: (i) cartão de crédito ou de débito de conta bancária, habilitado no celular para transações de pagamento *on-line*; (ii) celular como carteira eletrônica, usado para transações *off-line*, normalmente direcionadas a baixos valores e com o uso de tecnologia *contactless*, destinados a micropagamentos (*e.g.* menos de USD\$50.00) com autenticação imediata e por proximidade (*e.g.*, passagens em ônibus, trens e metrô); (iii) conta de cartão pré-pago operada via celular para transações de pagamento *on-line*. Nesta estratégia, a primeira modalidade de pagamento dependeria da expansão de contas bancárias recaindo nos problemas de modelos de negócio da primeira estratégia, ou pelo aumento de cartões de crédito na baixa renda, nem sempre o produto financeiro mais adequado para começar uma inclusão financeira. A utilização de carteiras eletrônicas também dependeria de avanço da tecnologia de *contactless*, além de normalmente ser um produto secundário, posterior à inclusão financeira do indivíduo.

A terceira modalidade, utilização de contas pré-pagas abastecidas previamente com numerário, talvez seja uma melhor alternativa para a adoção do aparelho celular pelo modelo brasileiro. Segundo CGAP (2009d), a instituição de contas básicas pelo governo requer que as instituições financeiras melhorem seus modelos de negócio em três níveis: (i) custo-efetividade dos canais de distribuição; (ii) atuação em larga escala; e (iii) produtos apropriados para baixa renda. Comparação entre custos feita pelo CGAP (2010c), concluiu-se que a utilização de canais baseados no uso do celular é mais barata para a provisão de serviços financeiros que a utilização dos correspondentes bancários brasileiros. Os serviços operados via celular mais conhecidos (M-PESA, Quênia ou G-cash, Filipinas) se mostraram como os de menor média de preços. A atuação em larga escala poderia ser propiciada pela sinalização governamental e apoio institucional a projetos de inclusão financeira focalizados nas famílias do CadÚnico. O desenvolvimento de produtos apropriados para a baixa renda certamente é um desafio para a iniciativa privada brasileira, mas considerando a diversidade de serviços financeiros oferecidos à classe média e alta, inclusive com utilização do celular, possivelmente haveria espaço para adaptação e desenvolvimento de novos produtos rapidamente.

Ainda há algumas barreiras para que essa estratégia possa ser lançada. Primeiramente, a falta de experiências com utilização do celular no público baixa renda para inclusão financeira, ainda inibe o mercado e o governo. Em segundo, a necessidade de constituição de novo arranjo no mercado que possa superar desconfianças, padrões tecnológicos distintos e sobretudo consiga propor um modelo de rentabilidade para todos os envolvidos nesse novo negócio; para isso, entre outras questões se pode apontar como necessário que: (i) bancos e operadoras de telefonia consigam constituir parceria para prestação de serviços financeiros ao público de baixa renda; (ii) seja desenvolvido modelo operacional e de negócio para garantir, ao mesmo tempo, preceitos de cooperação (para redução de custos), competição (para aumentos de lucros); (iii) interligação desse modelo de *mobile payment* ao Sistema de Pagamentos Brasileiro pela necessária segurança, estabilidade e liquidez às transações; (iv) elaboração de serviço financeiro com proposta de valor para o público de baixa renda aderir rapidamente. Em terceiro lugar, o estabelecimento de regulamentação pelo Banco Central do Brasil, o que, segundo CGAP (2010a), poderia exigir tratar o *e-money* ou ainda o *mobile payment*.

Retomando a questão de produtos financeiros desenvolvidos para o público de baixa renda, a introdução do aparelho celular no modelo brasileiro de inclusão financeira poderia ainda alavancar a utilização de serviços financeiros mais complexos, como microcrédito, microsseguros e poupança, e inspirar a criação de outros. Segundo o CGAP (2010b), no Quênia e na Tanzânia, como em outros locais do mundo, também tem sido observado o interesse dos clientes de instituições de microfinanças (IMF) de realizar o pagamento de seus empréstimos mediante transações baseadas no celular. Para as IMF, houve ganho expressivo na redução de custos de coleta e na capacidade de comunicação de lembretes antecipados aos clientes, via mensagens SMS, para pagamento mensal dos empréstimos. Olhando em perspectiva essa experiência, o microcrédito produtivo orientado no Brasil talvez conseguisse alguma redução de custos de recolhimento de prestações, de cobrança e maior produtividade dos agentes de crédito com a utilização de conta pré-paga.

Em relação ao microsseguro, conforme aponta Bester, Chamberlain, Hougaard, & Smit (2011), há ainda que se superar os custos de distribuição e cobrança de microsseguros no Brasil. As seguradoras que oferecem seguros à baixa renda (*e.g.*, Mapfre em parceria com o Banco do Nordeste, no Crediamigo), instituem pagamento do prêmio em parcela única, o que muitas vezes inviabiliza a aquisição pelos clientes mais pobres. A utilização do aparelho celular para recebimento de boleto e pagamento imediato via a conta pré-paga poderia superar aqueles custos e aumentar a utilização de microsseguros elementares, como de funeral, de vida ou de acidentes pessoais (que podem custar menos de R\$3,00/mês).

Quanto à poupança, Mas (2010) e Morawczynski (2009) reafirmam a dificuldade de constituir esse serviço financeiro com custos de oportunidade mais vantajosos para o indivíduo de baixa renda. A constituição de poupança dependeria de facilitar a movimentação de fundos, de baixos valores, de e para contas de poupança, evitando assim que os valores continuem sendo poupados por meio de serviços informais. Para Mas (2010) a chave para ampliação de contas de poupança entre os pobres residiria na redução dos custos de transação de conversão de numerário em depósitos, buscando torná-los o mais próximo possível do local de ganho desse dinheiro para os pobres, o que poderia ser alcançado mediante a adoção de aparelhos celulares como canal de transferência de fundos para as contas de poupança.

O aparelho celular ainda poderia contribuir para que serviços de transporte urbano, baseados em cartões de vale-transporte, pudessem ampliar sua clientela. Para Breternitz (2008) e CGAP (2009b) o sucesso de alguns serviços de *mobile payment* estaria relacionado a sua integração a serviços de compra de passagens urbanas, tendo em vista os baixos valores das passagens, a alta frequência e a exigência de rapidez. Para tal, o uso de *mobile payment*, associado a tecnologia *contactless* (*e.g.*, NFC) seria desejado. No entanto, no Brasil, as capitais já possuem serviços de bilhetagem eletrônica em suas linhas de transporte público, com base em cartões recarregáveis. Logo, a solução seria respeitar essa base tecnológica instalada e conseguir que a população pobre também usufruir dessa comodidade e conveniência de adquirir pacotes de passagem mais baratos do que a aquisição individual dos tíquetes. Eventualmente, a recarga de cartões de transporte urbano nessas cidades, com a utilização da conta pré-paga via aparelho celular pelo trabalhador informal poderia ampliar a clientela da bilhetagem eletrônica. Além disso, concordando com Gomide (2006), considerando que hoje a utilização desse cartão de vale-transporte ainda está muito relacionada à política de vale-transporte, que atende apenas o trabalhador formal, a utilização de vale-transporte pela população em trabalho informal poderia beneficiar-se eventualmente da distribuição de subsídios ao transporte de modo focalizado no público inscrito no CadÚnico.

Finalmente, além de possibilitar uma maior utilização de serviços financeiros já existentes, é bem possível que a incorporação dessa nova tecnologia de distribuição de produtos pelas instituições financeiras leve ao desenvolvimento de novos serviços financeiros,

totalmente inovadores e que tenham por base os conceitos de mobilidade, conveniência e rapidez, característicos daquilo que Cernev, Diniz & Jayo (2009) chamam de 5ª onda de inovação no setor bancário num mercado que demandaria maior capilaridade e ubiquidade para expansão da rede de clientes, sejam eles pobres ou não.

### ***M-government***

A realidade brasileira de desigualdades sociais impõe restrições para que a política de governo eletrônico alcance os pobres. Diniz (2002, p. 6) aponta que “a realidade socioeconômica exige que as políticas de implantação de sistemas de governo eletrônico devam estar casadas com aquelas que contribuam para o combate à exclusão digital”. Silveira (2001) indica que “seria completamente injusto e pouco eficaz organizar o governo eletrônico sem, paralelamente, buscar a inserção na sociedade em rede das camadas excluídas da população”. Para Jardim (2005) “as maiores barreiras aos objetivos do Governo Eletrônico de oferecer serviços interativos ao cidadão através da Internet são as limitações de ordem socioeconômica que dificultam o acesso da maioria da população brasileira a sistemas de telefonia e a equipamentos de informática”. Prado (2009), analisando as políticas de governo eletrônico nos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva, aponta redirecionamento em prol de maior transparência e controle social, o que se constata nas diretrizes do Programa Federal de Governo Eletrônico que, em 2004, assume que “a prioridade do Governo Eletrônico é a promoção da cidadania” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão [MPOG], 2011).

Desde o início da década passada, já se sinalizava que os objetivos do governo eletrônico poderiam se beneficiar de uma nova forma de distribuição de serviços e informações, baseada no aparelho celular, promovendo uma nova onda de iniciativas governamentais. Para Kushchu and Kuscu (2003), o *m-government* “*may be defined as a strategy and its implementation involving the utilization of all kinds of wireless and mobile technology, services, applications and devices for improving benefits to the parties involved in e-government including citizens, businesses and all government units*”. O *m-government* seria inevitável porque as principais forças que influenciariam a adoção seriam: “(a) *current technological advances in the areas of wireless WWW and the Internet*, (b) *benefits to be gained from value added business models stemming from these developments*, and (c) *the citizen’s rising expectations for a better and convenient government service*”. No entanto, o *m-government* devia ser construído sobre os esforços já conseguidos com o governo eletrônico. Em adição os autores apontam ainda sinais de que esse movimento de *m-government* já estaria acontecendo sobretudo pela constatação de que inúmeros serviços baseados em SMS, ou aplicações de internet no celular, já estariam sendo adotadas naquela época em diversos locais do mundo. Nesse sentido, Bremer and Prado (2006) propõem que os serviços de *m-government* poderiam ser dos seguintes tipos: (i) alerta de eventos; (ii) agendamentos; (iii) informes de utilidade pública; (iv) alertas de caráter de emergência; (v) democracia participativa; (vi) ouvidoria.

Da mesma maneira, Diniz & Cunha (2009) enumeram algumas iniciativas em andamento no país há diversos anos, porém constataram que o *m-government* ainda não decolou no Brasil, mediante pesquisa que ouviu Governo, universidades/entidades de pesquisa e empresas privadas. O estágio de institucionalização da política federal de governo eletrônico pode ser também um limitador para o *m-government* no país (Medeiros e Guimarães, 2006). Já Aguiar (2009) aponta que as principais barreiras para implantação do *m-government* no Brasil seriam: (i) a falta de interesse e de conhecimento dos dirigentes e das equipes de informática dos órgãos públicos; e (ii) a falta de vontade política, de liderança entre outros motivos são limitadores para o avanço dessas ações. Conforme constatou Diniz,

Barbosa, Junqueira, & Prado (2009), a mobilização governamental em torno do Bug do Milênio possibilitou a viabilização do Programa de Governo Eletrônico brasileiro, durante o Governo FHC.

Talvez seja por meio da inclusão financeira com aparelhos celulares que o *m-government* poderá se instalar definitivamente no país, beneficiando o cidadão de baixa renda. A articulação entre inclusão financeira e *m-government* seria vantajosa porque: (i) permitiria ao governo cadastrar o número (preferencial) do celular do público de baixa renda atendido pela inclusão financeira e, por associação com o CadÚnico, possibilitaria mapear, por localidade, o potencial de comunicação com o cidadão de cada política pública social tendente à superação de carências sociais identificadas; (ii) permitiria mobilizar os provedores de serviços e informações, focalizando o esforço de desenvolvimento tecnológico em direção à demanda potencial previamente mapeada; (iii) possibilitaria estabelecer comunicação direta do cidadão com o governo e suas políticas públicas, em prol de serviços de agendamento específicos para demandas de cada indivíduo em assuntos de desenvolvimento social, saúde, educação ou etc.

### **Proposição do MDS para a inclusão financeira dos pobres**

A Chefia do Departamento de Benefícios da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, no MDS fez, em 2010, a proposição de inclusão financeira dos pobres utilizando celulares. A ideia remonta aos estudos feitos pelo próprio Departamento de Benefícios, acessando a literatura de inclusão financeira por celulares, para a preparação do Seminário Bolsa Família e Microfinanças, em outubro de 2009, assim como o aprendizado acumulado com a elaboração do Projeto de inclusão bancária dos beneficiários do Bolsa Família, iniciado em 2008. Ao longo de 2010, o Departamento pôde desenvolver seus estudos ao participar de seminários e fóruns sobre o tema, o que permitiu, em setembro, elaborar uma proposição abrangente de inclusão financeira sugerindo sua experimentação no Brasil com foco nas famílias inscritas no CadÚnico.

A proposição pretendia: (i) avaliar a aceitação da plataforma e dos serviços oferecidos pelos usuários; (ii) incentivar a inovação e criação de novas plataformas de serviços financeiros; (iii) avaliar a eficiência econômica da plataforma financeira; e (iv) fomentar a criação de serviços financeiros direcionados à população pobre. A experimentação da proposição de inclusão financeira utilizando celulares dependeria do interesse de bancos e operadoras de telefonia móvel de se apresentarem para realizar a formulação do Departamento de Benefícios, com recursos privados nacionais ou de doação internacional para os investimentos necessários, embora se entendesse ser, eventualmente, necessário ao governo federal providenciar uma instituição de pesquisa para prover uma avaliação independente das experiências realizadas.

A proposição pretendia experimentar serviços considerados primordiais para a inclusão financeira, assim como facultar a experimentação de outros serviços que eventualmente pudessem ser do interesse do mercado avaliar. Os serviços primordiais da proposição eram os seguintes: (i) abertura de contas pré-pagas, com transações financeiras acessadas com a utilização de aparelhos celulares de propriedade dos próprios correntistas; (ii) programa de fidelização dos clientes ao uso das transações eletrônicas incluídas na conta pré-paga, baseado na acumulação pelo correntista de pontos a partir de uso da conta e de outros serviços em experimentação, com a possibilidade de troca dos pontos por bens ou serviços; e (iii) oferta pela parceria de serviço de comunicação entre o governo e o correntista, para distribuição de mensagens SMS com conteúdo de utilidade pública ou de assuntos relacionados a programas sociais dos governos.

A conta pré-paga constituiria, então, a principal plataforma para realização de transações financeiras básicas. A abertura da conta, o cadastramento do celular e das senhas seria de responsabilidade da parceria banco e operadora. Um cartão magnético de débito, com logomarcas do banco, da operadora e do governo, seria emitido, possibilitando acesso à base instalada de equipamentos bancários e financeiros (ATM, POS e etc.). As transações permitidas nessa conta pré-paga, segundo a proposição poderiam ser: (i) recarga de valores na conta pré-paga, em canais próprios/credenciados pela parceria; (ii) pagamento de compras a débito da conta pré-paga, em estabelecimentos comerciais, usando o celular ou o cartão; (iii) transferência de créditos da conta pré-paga para outras contas eletrônicas, usando o celular; (iv) pagamento de boletos de cobrança, utilizando o celular, a débito da conta pré-paga; (v) compra de minutos da Operadora, debitando-se da conta pré-paga; (vi) lançamento de créditos na conta pré-paga, oriundos do sistema bancário; e (vii) resgate monetário do saldo da conta pré-paga, total ou parcialmente, na rede bancária e, até certo valor, em estabelecimento comercial devidamente credenciado para esta transação usando máquina de POS ou de TEF. Evidentemente, a proposição sugeria que a conta tivesse a fixação de limites de transação financeira, como forma de delimitar a sua utilização para pessoas de baixa renda e também para atender a preceitos de combate à lavagem de dinheiro. A eficiência econômica da conta pré-paga era um dos pontos de maior interesse da proposição, sendo desejado que todos os custos de operação da conta pudessem cobertos exclusivamente com rendimentos obtidos da própria utilização da conta e dos serviços associados. Por essa razão, para a experimentação da proposição, sugeriu-se que cada parceria montasse sua própria tabela de tarifas da conta pré-paga, e demais serviços associados, porém, para possibilitar a comparabilidade mínima entre as experiências e incentivar a adesão pelo cliente, sugeriu-se a gratuidade para o correntista de alguns serviços e transações financeiras. A proposição ainda sugeria a adoção de salvaguardas sucessivas de proteção dos saldos deixados nas contas pré-paga, contra diversos riscos financeiros que pudessem inviabilizar o resgate desses saldos pelos correntistas.

Além dos serviços primordiais que a proposição trazia, entendia-se que seria útil permitir que iniciativas privadas correlatas ao tema da inclusão financeira pudessem ser experimentadas, em prol de possibilitar maior comodidade ao cidadão no acesso a serviços tradicionalmente utilizados com maiores custos de transação. Os serviços facultativos foram agrupados em financeiros/comerciais, e em de *m-government*. Facultativamente, seriam serviços financeiros e comerciais, baseados no uso dos aparelhos celulares: (i) transferência de fundos da conta pré-paga para conta de poupança, e vice versa; (ii) disponibilização e pagamento de seguros de vida, funeral ou acidente pessoal; (iii) aquisição de passagens urbanas; ou (iii) encomenda e pagamento de mercadorias de primeira necessidade.

Em relação ao *m-government* a proposição entendia que poderiam ser experimentados serviços de comunicação às pessoas físicas e aos governos, tais como: (i) informes de utilidade pública ou de caráter emergencial; (ii) consultas individualizadas de serviços públicos; (iii) *feeding* de informações sobre serviços públicos; ou (iv) agendamentos/lembretes de atendimentos em serviços públicos.

A proposição sugeria ainda que o governo federal pudesse auferir tarifas pelo incentivo para que a inclusão financeira com celulares se viabilizasse no Brasil, a partir do CadÚnico. A intenção era, inicialmente, possibilitar o pagamento privado de parte da avaliação independente que o governo pretendia custear e, posteriormente, caso julgado conveniente, contribuir para um debate de criação de um fundo de inclusão financeira, tendente a: (i) apoiar ações de universalização dos serviços financeiros básicos e iniciativas de educação financeira de famílias pobres; e (ii) avaliar resultados e impacto da inclusão financeira das famílias pobres.

## Conclusão

Ao longo deste artigo buscou-se demonstrar que a inclusão financeira tornou-se objetivo de governo e mercado. Alguns fatos ocorridos recentemente foram trazidos para demonstrar uma atuação governamental em torno desse objetivo, depois da crise internacional e a partir dos desdobramentos da reunião do G-20 em Pittsburgh. O mercado, notadamente em relação à convergência de serviços financeiros para o aparelho celular, veio apresentado sinais de que sua incorporação na movimentação das finanças pessoais poderia estar cada vez mais próxima.

Curiosamente uma Pasta ministerial normalmente ausente desses assuntos econômico e financeiro, aprofundou estudos e formulou independente uma proposta de inclusão financeira dos pobres e extremamente pobres, a partir do Departamento de Benefícios do Programa Bolsa Família no MDS. A proposição de inclusão financeira foi apresentada no II Fórum de Inclusão Financeira do Banco Central, recebendo em seguida o interesse de diversos setores do mercado e do governo, pela abrangência com que, de modo inovador, integra assuntos de diversos mercados (bancário, de cartões, de telefonia). A proposição, além de assumir o celular como canal preferencial de uso de serviços financeiros, inovou ao sugerir a utilização de contas pré-pagas, baseada na emissão de dinheiro eletrônico (*e-money*), assunto em incipiência no Brasil. A proposição sugeriu que facilitar a interação das pessoas com serviços financeiros por meio aparelho celular talvez impacte mercados com demanda reprimida, como o de microsseguros e o de bilhetagem eletrônica para o trabalhador informal no transporte público das cidades. Por fim, assumindo que o aparelho celular é por essência um meio de comunicação, a proposição sugeria que associar a inclusão financeira a serviços da política de governo eletrônico poderia alavancar o *m-government* no Brasil, garantindo equidade nessa política pública, assim como poderia trazer às políticas públicas sociais maneiras mais eficazes e eficientes de distribuir informações e serviços aos pobres.

Em perspectiva, o artigo debate ainda estratégias para constituição de um modelo de inclusão financeira híbrido da experiência brasileira baseada em correspondentes bancários com a experiência africana intensiva na utilização aparelho celular. O Brasil demonstrou ser bem sucedido em expandir a rede bancária num país continental, pelos correspondentes bancários, possibilitando acesso da população a serviços financeiros elementares como pagamento de boletos e de benefícios sociais, carecendo ainda de conseguir promover a utilização de contas bancárias pelos pobres e que esses canais possam alavancar serviços mais sofisticados como microsseguros, microcrédito ou poupança. A experiência africana teria conseguindo, via aparelho celular promover a utilização de serviços como contas bancárias e avança em direção a produtos como poupança, microcrédito e microsseguros. Foi sugerido ainda que a melhor estratégia para implantar esse modelo híbrido poderia ser por meio de contas pré-pagas mantidas no SFN, movimentadas por aparelhos celulares e abastecidas de numerário na rede de correspondentes bancários e demais pontos credenciados para recarga eletrônica de minutos (POS e TEF). No entanto, esse modelo híbrido ainda depende da superação de barreiras, as quais dependerão do mercado e do governo, cada um suas atribuições econômicas, mas que poderão se beneficiar da proposição do MDS de sinalizar uma demanda identificada pelas famílias inscritas no CadÚnico.

Finalmente, conforme CGAP (2009e) sugere, parte da literatura internacional aponta um papel para os programas de transferência de renda nessa agenda de inclusão financeira, por meio da entrega dos benefícios financeiros a plataformas de distribuição de serviços financeiros, como forma de alavancar investimentos privados nessa direção. No Brasil, o MDS adotou estratégia distinta, partindo não para a entrega dos benefícios financeiros, mas para uma sinalização ao mercado de uma demanda totalmente mapeada e identificada, representada pelo CadÚnico. Respeitando a privacidade das informações das pessoas, essa

sinalização e o apoio institucional a iniciativas de inclusão financeira desses pobres poderá ser suficiente para que o evoluído mercado brasileiro promova os investimentos necessários.

Por fim, seria possível sugerir o aprofundamento de estudos e pesquisas sobre inclusão financeira e *m-government*: (i) ensaio teórico na tentativa de melhor definir inclusão financeira no Brasil; (ii) debate em torno das determinantes da exclusão financeira no Brasil; (iii) proposição de modelo conceitual para avaliação de ações brasileiras de inclusão financeira; (iv) aprofundamento teórico e empírico sobre o comportamento financeiro dos pobres no Brasil; (v) desenvolvimento teórico das potencialidades de construção de um novo modelo de inclusão financeira no Brasil, aproveitando a rede de correspondentes bancários e o aparelho celular; (vi) análise das restrições dos bancos brasileiros para o desenvolvimento de produtos financeiros orientados aos pobres; (vii) redução de custos e inovação bancária em razão da incorporação do aparelho celular à movimentação financeira pessoal; (viii) tecnologias e técnicas para aumento da segurança eletrônica de transações via celular; (ix) alternativas para a regulamentação de *e-money* e de *mobile payment* no Brasil; (x) o uso do celular na movimentação financeira pessoal e sua correlação com a política de controle de atividades financeiras (lavagem de dinheiro) (xi) possibilidades e dificuldades para associação das agendas de inclusão financeira e de educação financeira junto à população pobre; (xii) possibilidades de desenvolvimento institucional da política de governo eletrônico em prol de uma agenda de *m-government* para a população pobre. A lista acima não tem caráter terminativo, mas tenta sugerir assuntos que a incipiente agenda de inclusão financeira dos pobres, com utilização de celulares, termina por tangenciar, sendo este o intuito final deste artigo.

### Referências Bibliográficas

Abramovay, R. (Org.). (2004). *Laços financeiros na luta contra a pobreza*. São Paulo: Annablume; FAPESP; ADS-CUT; SEBRAE.

Aguiar, E. L. de. (2009). *Um ensaio sobre as principais barreiras para a disseminação de ações de governo móvel no Brasil*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de [http://www.i3g.org.br/conegov/apresentacoes/everson\\_v\\_conegov.pdf](http://www.i3g.org.br/conegov/apresentacoes/everson_v_conegov.pdf)

Banco Central do Brasil. (2009). *Diagnóstico do Sistema de Pagamentos de Varejo do Brasil - Adendo Estatístico de 2009*. Recuperado em 20 de abril, 2011, de <http://www.bcb.gov.br/?SPBINSTPAG>.

Banco Central do Brasil. (2010). *Relatório de Inclusão Financeira*. Recuperado em 20 de abril, 2011, de [http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio\\_inclusao\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/Nor/reincfin/relatorio_inclusao_financeira.pdf)

Banco Mundial. (2005). *Access to financial services in Brazil*. Directions in development.

Banco Mundial. (2006a). *The Basic Analytics of Access to Financial Services*. Policy Research Working Paper nº 4026.

Banco Mundial. (2006b). *Expanding bank outreach through retails partnership - Correspondent Banking in Brazil*. Working paper nº 85.

Banco Mundial. (2006c). *Access to Financial Services: A review of the Issues and Public Policy Objectives*. World Bank Res Obs (Fall2006) 21 (2): 207-240.

- Bester, H., Chamberlain, D., Hougaard, C. & Smit, H. (2011). *Microseguros no Brasil - Buscando uma Estratégia para Desenvolvimento do Mercado*. In Série Pesquisas, Vol. 3. Escola Nacional de Seguros.
- Bremer, A. & Prado, L. (2006). *Municipal m-Services using SMS*. Recuperado em 20 de abril, 2011, de [http://www.mgovernment.org/resurces/euromgvo2006/PDF/6\\_Bremer.pdf](http://www.mgovernment.org/resurces/euromgvo2006/PDF/6_Bremer.pdf)
- Breternitz, V. (2008). *Dinheiro digital – uma implementação de micropagamentos*. Revista Gerenciais, v. 7, n. 2.
- Cernev, A., Diniz, E., Jayo, M. (2009). *Emergência da quinta onda de inovação bancária*. Association for Information Systems. Recuperado em 20 de abril, 2011, de <http://aisel.aisnet.org/amcis2009/4>
- Collins, D., Morduch, J, Rutherford, S, & Ruthven, O. (2009). *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a day*. Princeton.
- Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (2010). *Financial Inclusion Report, n° 2*. Recuperado em 20 de abril, 2011, de <http://asbaweb.org/E-News/enews-23/Noticias/02-NOT.pdf>
- Consultive Group To Assist The Poor. (2008a). *The early experience with branchless banking*. Focus Note n° 46.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2008b) *Realizing the potential of branchless banking: challenges ahead*. Focus Note n° 50.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2009a). *Window on the Unbanked: Mobile Money in the Philippines*. Brief of December/2009.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2009b). *Going cashless at the point of sale: hits and misses in developed countries*. Focus Note n° 51.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2009c). *Financial Access: Measuring Access to Financial Services around the World*. Recuperado em 25 de abril, 2011, de <http://www.cgap.org/gm/document-1.9.38735/FA2009.pdf>
- Consultive Group To Assist The Poor. (2009d). *Banking the poor via G2P payments*. Focus Note n° 58. 2009.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2009e). *Banking the poor via G2P payments*. Focus Note n° 58.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2010a). *Nonbank e-money issuers: regulatory approaches to protecting customer funds*. Focus Note n° 63.
- Consultive Group To Assist The Poor. (2010b). *Microfinance and Mobile Banking: The Story So Far*. Focus Note n° 62.

Consultive Group To Assist The Poor. (2010c). *Branchless banking pricing analysis*. Recuperado em 25 de abril, 2011, de <http://www.cgap.org/p/site/c/template.rc/1.26.13493/>

Diniz, E. (2002). *Governo Digital*. Montevideu. Associação Latino-Americana de Integração.

Diniz, E.H, Barbosa, A.F., Junqueira, A.R.B., & Prado, O. (2009). *O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise*. RAP – Rio de Janeiro 43(1): 23-48, Jan/Fev de 2009.

Diniz, V., Cunha, M.A. (2009). *M-Gov ou Cidadania Móvel*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-implementar-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico-gobierno-movil>

Federal Deposit Insurance Corporation. (2009). *First Biennial Survey on Banks' Efforts to Serve the Unbanked and Underbanked*. Recuperado em 25 de abril, 2011, de [http://www.fdic.gov/unbankedsurveys/unbankedstudy/FDICBankSurvey\\_ExecSummary.pdf](http://www.fdic.gov/unbankedsurveys/unbankedstudy/FDICBankSurvey_ExecSummary.pdf)

G20. (2010). *Principles and Report on Innovative Financial Inclusion from the Access through Innovation Sub-Group of the G20 Financial Inclusion Experts Group*. Recuperado em 25 de abril, 2011, de [http://www.aisaid.gov.au/publications/pubout.cfm?ID=8173\\_8304\\_3848\\_5820\\_7078](http://www.aisaid.gov.au/publications/pubout.cfm?ID=8173_8304_3848_5820_7078)

Gonzalez, L., Piza, C., & Garcia, D.. (2009). *Sinergia entre microsseguro e microcrédito e o crescimento dos mercados no Brasil*. CEMF/EBASPE/FGV/SP. Recuperado em 24 de abril, 2011, de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.113.2448&rep=rep1&type=pdf>

Gomide, A. (2006). *Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais*. In Revista Desafios, Políticas sociais – acompanhamento e análise, nº 12, fev. Recuperado em 20 de abril, 2011, de [http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/politicassocial/html/pdf/bps\\_12.pdf#page=244](http://desafios.ipea.gov.br/sites/000/2/politicassocial/html/pdf/bps_12.pdf#page=244)

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2009). *Transformações na indústria bancária brasileira e o cenário de crise*. Comunicado da Presidência nº 20.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2011). *Bancos: exclusão e serviços*. Sistema de indicadores de percepção social – SIPS.

Jardim, J.M. (2005). *A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de [http://www.cinform.ufba.br/v\\_anais/artigos/josemariajardim.html#\\_ftn1](http://www.cinform.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html#_ftn1)

Kushchu, I. & Kuscu, M.H. (2003). *From E-government to M-government: Facing the Inevitable*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de [http://www.mgovernment.org/resurces/mgovlab\\_ikhk.pdf](http://www.mgovernment.org/resurces/mgovlab_ikhk.pdf)

Mas, I. & Radcliffe, D. (2010). *Mobile Payments go Viral: M-PESA in Kenya*. Recuperado em 24 de abril, 2011, de [http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA\\_Kenya.pdf](http://siteresources.worldbank.org/AFRICAEXT/Resources/258643-1271798012256/M-PESA_Kenya.pdf)

Mas, I. (2010). *Savings for the Poor - Banking on mobile phones*. World economics, Vol. 11, nº 4, October–December/2010.

Medeiros, P.H.R. & Guimarães, T.A. (2006) *A institucionalização do governo eletrônico no Brasil*. RAE, vol.46, n.4, pp. 1-13.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2011). *Diretrizes gerais para o Governo Eletrônico*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de <http://www.governoeletronico.gov.br/o-gov.br/principios>

Morawczynski, O. (2009). *Saving through the mobile phone: the case of M-PESA*. Recuperado em 20 abril, 2011, de <http://www.themix.org/sites/default/files/MBB%2019%20-%20Saving%20Through%20the%20Mobile%20Phone.pdf>

Prado, O. (2009). *Governo eletrônico, reforma do estado e transparência: o programa de governo eletrônico do Brasil*. Recuperado em 16 de abril, 2011, de <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2501/72050100746.pdf?sequence=2>

Silveira, S. A. (2001). *Exclusão digital – A miséria na era da informação*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.