

FACULDADE DE DIREITO MILTON CAMPOS

DANIEL DE ARAÚJO RIBEIRO

Microcrédito como Meio de Desenvolvimento Social

Curso de Mestrado em Direito Empresarial

Nova Lima
2009

DANIEL DE ARAÚJO RIBEIRO

Microcrédito como Meio de Desenvolvimento Social

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Direito Empresarial da Faculdade de Direito Milton Campos como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Empresarial.

Área de concentração: Direito Empresarial

Orientadora: Professora Dr^a. Miriam de Abreu Machado Campos

Nova Lima
2009

DANIEL DE ARAÚJO RIBEIRO

Microcrédito como Meio de Desenvolvimento Social

Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em Direito Empresarial da Faculdade de Direito Milton Campos como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito Empresarial.

Área de concentração: Direito Empresarial

Orientadora: Professora Dr^a. Miriam de Abreu Machado Campos

Data: ____ / ____ / _____

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a. Dr^a. Miriam de Abreu Machado Campos

Instituição: Faculdades Milton Campos

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Nova Lima
2009

Dedico esse estudo a meus pais:

Seu Milton e Dona Geralda.

E agradeço à Professora Miriam de Abreu pela orientação.

“Uma parcela gigantesca da humanidade se mantém à margem dos benefícios do progresso.

No sistema capitalista, quanto maior a riqueza das pessoas, maior é o incentivo financeiro para que elas tenham suas necessidades atendidas. Quanto menor a riqueza, menor o incentivo.

Precisamos encontrar uma maneira de fazer com que os aspectos que beneficiam os mais ricos beneficiem também os mais pobres.”

Bill Gates

Microcrédito como Meio de Desenvolvimento Social

Daniel de Araújo Ribeiro

Resumo

A presente dissertação tem como objetivo apresentar o microcrédito como um instrumento capaz de promover o desenvolvimento social. Nesse objetivo, defende que o crédito é um direito fundamental da pessoa humana, e desenvolve a ideia de que ampliar o acesso ao crédito assegura igualdade de oportunidades e permite o desenvolvimento econômico e social do País.

Fundamenta o estudo nas formas de organização das comunidades à margem do sistema financeiro formal: as formas de organização solidárias. Demonstra que essa socioeconomia se formata em rede ao redor de fontes (formais ou informais) de financiamento: as microfinanças. E destaca o microcrédito como instrumento principal das microfinanças.

Através de estudo doutrinário conceitua que o microcrédito é uma metodologia de financiamento com formas próprias de garantia. Identifica, nessa metodologia, uma capacidade de atingir as pessoas socialmente excluídas do mercado financeiro formal e promover sua inclusão econômico-social.

Por meio de estudo da legislação brasileira, destaca as formas de organização do sistema de microcrédito no País: suas fontes de financiamento e as instituições operantes.

Conclui que o microcrédito é o instrumento central de uma economia focada no ser humano e que tem como objetivo a inclusão e o desenvolvimento social. Portanto, o seu fomento pode ser considerado uma estratégia importante para reduzir a desigualdade e para erradicar a pobreza no Brasil.

Palavras-chave: Desenvolvimento social. Organizações solidárias. Microfinanças. Microcrédito.

Microcredit as a Means of Social Development

Daniel de Araújo Ribeiro

Abstract

This dissertation aims to present microcredit as an instrument to promote social development. In that aim, defends that credit is a fundamental right of the human person, and develops the idea that increasing access to credit ensures equal opportunities and permit the economic and social development of the country.

Based study in the forms of organization of communities outside the formal financial system: the forms of solidarity organizations. Demonstrates wich this socioeconomics is formatted network around sources (formal or informal) of financing: microfinance. He stresses the microcredit as the main instrument of microfinance.

Through the study of doctrine conceptualizes that microcredit is a method of financing with their own forms of guarantees. Identifies, in this methodology, an ability to reach the socially excluded from formal financial market and promote their economic and social inclusion.

Through study of Brazilian legislation, highlights the forms of organization of micro-credit system in the country: its sources of funding and operators institutions.

It concludes that microcredit is the central instrument of an economy focused on humans and that is aimed at inclusion and social development. Therefore, its development can be considered an important strategy for reducing inequality and eradicating poverty in Brazil.

Keywords: social development. Solidarity organizations. Microfinances. Microcredit.

Lista de Ilustrações

Ilustração 1 Quadro da lógica dominante de corporações multinacionais e sua relação com a BP.	36
Ilustração 2 Fluxograma dos recursos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.....	58
Ilustração 3 Quadro de IMPOs registradas junto ao MTE em 25/09/2009.....	62
Ilustração 4 Quadro de AGIs registradas junto ao MTE em 25/09/2009.....	63

Lista de Abreviaturas e Siglas

AF	– Agência de Fomento
AGI	– Agentes de Intermediação
BB	– Banco do Brasil
BCB	– Banco Central do Brasil
BNB	– Banco do Nordeste
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CADIN	– Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados
CCB	– Código Civil Brasileiro
CEF	– Caixa Econômica Federal
CMN	– Conselho Monetário Nacional
CODEFAT	– Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DIM	– Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças
EPP	– Empresa de Pequeno Porte
FAT	– Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	– Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FUNPROGER	– Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFO	– Instituições Financeiras Operadoras
IMPO	– Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
MDIC	– Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME	– Microempresa
MTE	– Ministério do Trabalho e Emprego
ONG	– Organização Não Governamental
OSCIP	– Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	– Posto de Atendimento Cooperativo
PAM	– Posto de Atendimento de Microcrédito
PASEP	– Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PDE	– Programação Anual de Depósitos Especiais do Fundo de Amparo ao Trabalhador
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Programa de Integração Social
PNMPO	– Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PPA	– Plano Plurianual
SBPE	– Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SCM	– Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SFH	– Sistema Financeiro de Habitação
SFN	– Sistema Financeiro Nacional
SICOOB	– Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil
SICRED	– Sistema de Crédito Cooperativo
TAC	– Taxa de Abertura de Crédito
TADE	– Termo de Alocação de Depósito Especial do Fundo de Amparo ao Trabalhador
TJLP	– Taxa de Juros de Longo Prazo

Sumário

1	Introdução	6
2	Histórico do microcrédito	9
2.1	Histórico do microcrédito no Brasil	11
3	Igualdade de oportunidades como liberdade.....	14
4	Socioeconomia solidária – a resposta à exclusão social.....	21
4.1	Economia popular e solidária	25
4.2	Organizações solidárias em rede	29
4.3	Microfinanças	31
5	Capitalismo inclusivo	33
5.1	Uma visão econômica – A Riqueza na Base da Pirâmide.....	33
5.2	Uma visão social – O Banqueiro dos Pobres	38
6	Microcrédito	43
6.1	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO	48
6.1.1	Financiamento do Programa Nacional de Microcrédito.....	50
6.1.1.1	Aplicação obrigatória em operações de microcrédito.....	50
6.1.1.2	Aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT	53
6.1.2	Fluxograma do PNMPO	58
6.1.3	Dados das instituições habilitadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil	62
6.1.4	Condições impostas para a concessão do microcrédito (Resolução nº 3.422, de 30/11/2006, do Conselho Monetário Nacional).....	63
6.2	Instituições de microcrédito produtivo orientado – IMPO	66
6.2.1	Cooperativas	66
6.2.1.1	Histórico do cooperativismo	67
6.2.1.2	Conceito de cooperativa.....	68
6.2.1.3	Cooperativas de crédito.....	70
6.2.2	Agências de fomento.....	73
6.2.3	Sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte – SCM	75
6.2.4	Organizações da sociedade civil – o Terceiro Setor.....	78
6.2.4.1	OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público	79
7	Formas de garantia do microcrédito	85
7.1	Aval solidário	86
7.2	Alienação fiduciária	91
7.3	Fiança solidária	92
8	Conclusão	94
	Referências Bibliográficas	98

1 Introdução

Na presente dissertação, pretendemos apresentar o acesso ao crédito como um direito fundamental da pessoa humana, na medida em que lhe garante igualdade de oportunidades, melhora suas condições de vida e de trabalho e garante o desenvolvimento econômico e social do País. Nesse sentido, garantir o direito de acesso ao crédito surge como um dos principais elementos para a consecução dos objetivos constitucionais brasileiros.

Em um primeiro momento, defenderemos que a possibilidade de desenvolvimento pessoal é a própria expressão de liberdade. Para um Estado Democrático que pretenda conter uma sociedade livre e justa, é necessário garantir a todos os indivíduos condições iguais de desenvolvimento pessoal. Pode-se dizer que, quanto maior for a igualdade nesse nível, mais desenvolvido será o próprio Estado.

Para justificar o acesso ao crédito a todos como forma de inclusão social, de fomento ao desenvolvimento regional e erradicação da pobreza, estudaremos primeiramente, as formas de organização das comunidades relativamente à margem do sistema financeiro formal: as microfinanças e as formas de organizações solidárias.

Veremos que os agentes integrantes dessa socioeconomia se formatam em redes em torno de uma fonte (formal ou informal) de financiamento, o que evidencia a necessidade de incentivo à exploração de linhas de crédito formais mais acessíveis.

Apresentaremos, então, duas visões inclusivas do capitalismo: uma econômica, e outra, social.

Na primeira, a econômica, o Professor indiano C.K. Prahalad (2005) evidencia a riqueza que se encontra relativamente inexplorada nas camadas mais pobres da sociedade e apresenta questões a serem observadas pelas empresas que pretendam explorá-las. Trata-se de uma visão econômica, pois estuda a base da pirâmide socioeconômica em uma posição passiva e apresenta-a como um mercado a ser explorado.

Na segunda, a social, tem-se o ganhador do Prêmio Nobel da Paz de 2006. Muhammad Yunus (2006), com seu Grameen Bank, propõe uma posição mais ativa dos mais pobres e coloca-os no centro da exploração dessa riqueza, gerando o

desenvolvimento a partir de baixo. O Professor Yunus difundiu no mundo a idéia do microcrédito e dos benefícios que sua implementação trazem para a economia mundial.

Esse é o cerne do presente estudo: o microcrédito com a forma e metodologia difundida no mundo pelo Professor Yunus.

Entende-se que, em um momento no qual o mundo ainda se recupera de uma recente crise financeira, que teve por estopim a relativa desregulamentação do setor e a inadimplência generalizada de títulos com alto grau de risco, rentabilidade e garantias que, por sua vez, mostraram-se pouco efetivas, o estudo de formas alternativas de crédito ganha importância.

O sucesso do empreendimento indiano deve-se à metodologia inovadora experimentada nas operações de crédito direcionadas àqueles que não oferecem – à primeira vista – nenhuma garantia.

Tecnologias alternativas e pouco ortodoxas de aumentar a taxa de recuperação dos empréstimos são fatores que garantem o sucesso do método Grameen, como, por exemplo: empréstimo feito a grupos de pessoas solidariamente responsáveis entre si; priorização da mulher em caso de aquisição de casa própria; participação ativa da instituição financeira nos empreendimentos financiados através de assessoramento e assistência constante.

Além desses fatores, outras variáveis não-econômicas, como políticas de igualdade de oportunidades, de desenvolvimento da auto-estima, de valorização da identidade nacional e da cultura também foram essenciais ao sucesso da metodologia do Professor Yunus (2006).

Com o estudo mais detalhado do microcrédito, pretendemos delimitar um conceito e uma definição do tema para, a partir daí, explorar as formas experimentadas no Brasil.

Estudaremos, então, as fontes de financiamento e as formas organizacionais que integram o mercado microfinanceiro nacional, e, mais detalhadamente, as organizações que realizam operações de microcrédito diretamente com o tomador final no Brasil.

Por fim, analisaremos as formas de garantia possíveis e experimentadas nas operações de microcrédito e a sua viabilidade e adequação à legislação nacional.

Em resumo, a pretensão deste trabalho é abordar e discutir algumas das visões sobre a questão da pobreza no mundo, e apresentar o microcrédito como uma das soluções possíveis. Isso será feito através do estudo das formas organizacionais do segmento no Brasil, das posturas e relações dos três setores da economia com esse sistema microfinanceiro, além da discussão da metodologia empregada nas operações e suas medidas alternativas de garantia, transportadas à realidade social e jurídica brasileira.

2 Histórico do microcrédito

Em um breve apanhado sobre a história do crédito no sentido geral, tem-se que os primeiros registros de operações de crédito remontam à Grécia antiga, que herdara a técnica bancária aplicada pelos povos do Mediterrâneo.

A Constituição de Sólon, por exemplo, autorizava o empréstimo com juros, bem como proibia empréstimos com garantia pessoal da vida do devedor, subentendendo-se que a prática já era comum há tempos.

Em Roma, o empréstimo era realizado por banqueiros denominados “banqueiros argenti” (VENTURA, 2008, p. 13). Os romanos desenvolveram um sistema de crédito muito semelhante ao de hoje e o praticaram em suas mais modernas formas. Eles instituíram, inclusive, o costume de usar o crédito para suprir a necessidade de capitais. Segundo Ventura (2008, p. 14) “foi Roma que estabeleceu a base de crédito mediante suas leis que, através da legislação de Justiniano, até os nossos dias, fundamentavam os institutos de crédito”.

Arnaldo Rizzardo (2008) afirma que o crédito pode ser definido como toda operação monetária pela qual se realiza uma prestação presente contra a promessa de uma prestação futura. Ainda, segundo o autor:

marca o crédito, por conseguinte, a existência de um intervalo de tempo entre uma prestação e uma contraprestação correspondente. É indispensável a confiança da parte que fornece o crédito na solvência do devedor (RIZZARDO, 2008, p. 21).

O crédito, entendido em termos econômicos como a troca de um ativo líquido (dinheiro) ou liquidável (bem ou direito) por um ativo financeiro (crédito), aparece ao longo de toda a História da humanidade, não sendo difícil imaginarmos também a comum existência de operações de valor relativamente pequeno.

Porém, como veremos, não é a expressividade do capital que define uma operação de microcrédito. Apenas recentemente, a partir da década de 1970, com a metodologia experimental de crédito do Grameen Bank (YUNUS, 2006), em Bangladesh, o microcrédito, na forma definida à frente¹, foi mais conhecidamente praticado e difundido no mundo.

¹ Ver 5.

Essa experiência evidenciou, para a comunidade internacional, não só que as populações da base da pirâmide são ótimas tomadoras de crédito, mas, também, que qualquer incursão no segmento necessita de uma metodologia diferenciada. Desde então, as mais diversas formas de organização no setor se difundiram ao redor do globo, com as mais diversas finalidades.

Uma dessas experiências é a do banco estatal Bank Rakyat, da Indonésia. Sua relevância deve-se ao fato de que, diferentemente do Grameen Bank, a iniciativa partiu do Estado. Em 1984, o governo da Indonésia resolveu transformar um banco rural, burocrático e altamente deficitário, num banco de microcrédito eficiente, conseguindo, em pouco tempo, atingir níveis de retorno e inadimplência bastante favoráveis.

Na América Latina, uma importante experiência é a Corposol, na Colômbia. Nascida da *Cooperación Accion por Bogotá*, em 1988, por iniciativa de empresários locais, a Corposol é uma entidade civil, sem fins lucrativos, especializada no atendimento a microempresários. A Corposol destaca-se por possuir uma *holding* especializada em prestação de serviços, com foco em microfinanças, como: treinamento gerencial e capacitação para o trabalho (CORPOSOL); financiamento para ampliação ou melhoria da casa própria, para beneficiários de outros programas do grupo (CONSTRUSOL); supermercado atacadista, que atende aos beneficiários do grupo (MERCASOL); e o microcrédito propriamente dito (FINASOL).

Outra instituição que se destaca é o Bancosol da Bolívia. De iniciativa de uma organização não-governamental, sem fins lucrativos (Fundação para a Promoção e o Desenvolvimento da Microempresa – PRODEM), o Bancosol iniciou suas atividades em 1986, e, já em 1992, tornou-se o primeiro banco comercial em bases lucrativas focado exclusivamente em microcrédito.

No Chile, a FOSIS, criada em 1991, é uma instituição pública, ligada à Presidência da República, que atua apenas na intermediação de recursos para organizações privadas de microcrédito.

Em que pese a diversidade de experiências no setor ao redor do mundo, a tradição latino-americana tem sido de iniciativa ou fomento estatal, sendo raras as iniciativas exclusivas do setor privado.

No nosso entendimento, ou a iniciativa privada latino-americana parece não ter enxergado, ainda, as potencialidades da base da pirâmide, ou tem tido receio em inovar, para atender a essa camada latente da sociedade.

2.1 Histórico do microcrédito no Brasil

A experiência brasileira em microfinanças, assim como na maioria das experiências latino-americanas, tem algumas características distintas das práticas observadas em outras partes do globo.

Ao contrário do resto do mundo, em que a maioria das iniciativas no setor partiram espontaneamente da esfera privada da sociedade, no Brasil tem-se partido geralmente de iniciativas públicas, ou em razão de programas de incentivos governamentais, que estimulam o fornecimento de crédito à população de baixa renda.

O Brasil pode ser considerado um dos pioneiros mundiais na experimentação do microcrédito. Em 1973, em Pernambuco, por iniciativa de entidades do segundo e terceiro setores, foi criado o programa UNO – União Nordestina de Assistência a Pequenas Entidades Empresariais.

Em 1987, essa experiência inspirou, em Porto Alegre, a criação do Centro de Apoio ao Pequeno Empreendedor Ana Terra – CEAPE/RS, modelo que, posteriormente, foi repetido em vários outros Estados brasileiros, culminando na Rede CEAPE.

Em 1989, o Banco da Mulher/Seção-Bahia passou a trabalhar com microcrédito, utilizando a metodologia de grupos solidários. Atualmente, o banco exerce suas atividades em vários Estados brasileiros, e estendeu suas operações ao público masculino.

Apesar desse pioneirismo, até a relativa estabilidade financeira e econômica do País, ocorrida a partir de 1994, a indústria de microfinanças era relativamente inexistente. Desde então, os governos passaram a desenvolver políticas visando a investir mais nesse setor e a promover o desenvolvimento local.

Em 1995, numa parceria entre entidades da sociedade civil e o Município de Porto Alegre, foi criada a ONG Portosol – Instituição Comunitária de Crédito,

inaugurando um modelo de instituição que tem sido referência no setor, baseado na iniciativa do Poder Público e no controle pela sociedade civil e apoiadas no princípio da auto-sustentabilidade das organizações.

Surgiram, então, com maior amplitude, programas públicos de apoio e incentivo à criação de ONGs especializadas em microcrédito. Em 1996, o BNDES criou o Programa de Crédito Produtivo Popular, com o objetivo de divulgar e promover o microcrédito, além de prover recursos a instituições microfinanceiras.

Em 1998, o Banco do Nordeste, estatal, implementou o Programa CrediAmigo, atendendo diretamente aos pequenos empreendedores de baixa renda do Nordeste e Norte de Minas Gerais e Espírito Santo.

Outros fatores importantes para o desenvolvimento do setor, do ponto de vista legal, foram a publicação da Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei Federal nº 9.790/99²), que reconheceu o microcrédito com um de seus objetos sociais possíveis; e a criação das Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (Lei Federal nº 10.194/2001) e à Empresa de Pequeno Porte (incluída pela Lei Federal nº 11.524/2007), para a concessão de microcrédito com vistas à viabilização de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial.

A tendência evolutiva das políticas governamentais nacionais nos últimos 15 anos tem sido a de incentivar a maior integração entre as instituições financeiras formais e as instituições que realizam operações de microcrédito, para garantir acesso a empréstimos de baixo custo pela população à margem do sistema financeiro; viabilizar a expansão do crédito através da criação de fontes adicionais para o financiamento das operações de microcrédito; e incentivar as aplicações em microcrédito pelos agentes do sistema financeiro, públicos ou privados.

Essa tendência política, bem como o mercado crescente no País, e, tendo em vista as especificidades do setor e a própria natureza das operações de microcrédito, geraram a necessidade, por parte do governo federal, de propor ao Congresso Nacional um novo marco legal, por meio de Medida Provisória (MP 226/2004), que culminou com a aprovação da Lei Federal nº 11.110/2005, que instituiu o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

² Considera-se essa lei como o marco jurídico do microcrédito.

Através dessa regulamentação, hoje em dia o microcrédito é concedido no Brasil de várias formas, por meio de ações do Poder Público, da sociedade civil e da iniciativa privada, sob diferentes formas institucionais.

O Poder Público atua com programas voltados diretamente para o tomador de microcrédito, por meio de bancos oficiais, com carteiras especializadas, que trabalham majoritariamente com recursos orçamentários, ou provendo recursos para instituições intermediárias, privadas ou públicas, ou diretamente para instituições privadas, que trabalham diretamente com os microempreendedores, além de criar programas de fomento a instituições de microcrédito da sociedade civil e da iniciativa privada.

Atualmente, o microcrédito pode ser considerado como a parte mais importante do que se pode chamar de indústria microfinanceira, pois o mercado das microfinanças não se limita à concessão de financiamento ou crédito, mas, também, abrange toda uma gama de serviços financeiros colocados à disposição daqueles que estariam à margem do sistema financeiro nacional.

3 Igualdade de oportunidades como liberdade

John Rawls, filósofo político norte-americano e um dos principais estudiosos modernos do tema justiça social, com sua obra *A theory of justice*, tornou-se o principal teórico da democracia liberal atual, norteando as mais variadas iniciativas políticas de construção de uma sociedade justa a partir do seu conceito de igualdade equitativa de oportunidades.

O filósofo propõe um modelo de estrutura básica da sociedade como parâmetro, a partir do qual poderíamos analisar determinada sociedade contemporânea e classificar o seu nível de justiça social.

Rawls (2001) propõe uma nova concepção de contrato social. Nessa concepção, os indivíduos, num momento hipotético anterior ao início da vida em sociedade (posição original), escolheriam as normas que regeriam a futura sociedade. Nessa posição original, os participantes estariam em uma determinada situação (sob um véu de ignorância), na qual nenhum deles saberia qual a sua futura condição física, financeira, social, política, etc., na sociedade nascente, o que, segundo a teoria, faria com que fossem escolhidos princípios que ampliassem as liberdades individuais de todos sem prejudicar ou favorecer a nenhum. Isso porque, para Rawls (2001), essa posição original:

modela o que consideramos – você e eu, aqui e agora – como condições justas e razoáveis para as partes [...] para especificarem termos de cooperação para regulamentar a estrutura básica da sociedade. Como a posição original inclui o véu da ignorância, ela também modela o que consideramos como restrições adequadas às razões para adotar uma concepção política de justiça para essa estrutura. Dadas essas características, conjecturamos que a concepção de justiça política que as partes selecionariam seria a concepção que você e eu, aqui e agora, consideraríamos como razoável e racional e sustentada pelas melhores razões. Se a nossa conjectura será confirmada depende de você e eu, aqui e agora, podermos, com a devida reflexão, endossar os princípios adotados. Mesmo se a conjectura for intuitivamente plausível, haverá maneiras diferentes de interpretar o razoável e o racional, de especificar restrições às razões e de explicar os bens primários. Não há nenhuma garantia *a priori* de que entendemos as coisas direito (RAWLS, 2001, p. 39).

A partir desse contrato social, essa sociedade padrão reger-se-ia por dois princípios básicos de justiça social, os quais, por sua vez, teriam como objeto direcionar somente a estrutura básica da sociedade e suas instituições estruturantes na justa distribuição dos bens, ou seja, direcionando “o sistema pelo qual as

principais instituições distribuem os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens sociais e econômicas advindas da cooperação social” (GODOI, 1999, p. 43).

Essas referidas instituições são aquelas que estão presentes em toda a existência dos indivíduos (família, trabalho, mercado, propriedade, etc.), influenciando a concepção e a realização de seus projetos de vida e que são o objeto primário da justiça.

Para o Professor tributarista Marciano Seabra de Godoi (1999), esses dois princípios básicos de justiça social em Rawls estabelecem que, por um lado, é exigida uma igualdade radical na atribuição entre os indivíduos de direitos e deveres básicos ou fundamentais (primeiro princípio), enquanto que, por outro lado, as desigualdades socioeconômicas só serão justas, ou justificáveis, se for garantida uma igualdade equitativa de oportunidades para todos os indivíduos. Além disso, é necessário que dessas desigualdades resultem benefícios, especialmente para os menos favorecidos nessa sociedade.

Assim, “não há injustiça nos maiores benefícios de alguns somente se a situação dos menos afortunados também melhorar com tal desigualdade (segundo princípio)” (GODOI, 1999, p. 45).

Insta salientar que os princípios são nessa ordem. Portanto, não há que se falar em desigualdades justas sem a garantia de igualdade na distribuição de direitos e deveres básicos ou fundamentais.

O Professor Godoi (1999) ressalta, ainda, que:

esses princípios são os apropriados se partirmos da posição ética segundo a qual ninguém pode ser considerado “melhor” moralmente por ter nascido com dotes físico-mentais aprimorados ou ainda por ter encontrado para si uma posição social privilegiada (“starting place”). Além disso, os dois princípios constroem as bases para uma cooperação voluntária de todos os indivíduos (mais afortunados e menos afortunados) voltada para o atingimento do bem comum (GODOI, 1999, p. 45).

Verifica-se que a teoria se propõe a garantir as liberdades fundamentais do cidadão, consubstanciadas em uma igualdade de oportunidades entre os agentes³ sociais, sendo que qualquer desigualdade substancial que a desequilibre

³ Estamos utilizando aqui a concepção de *agente* de Amartya Sen, segundo a qual o termo refere-se à “alguém que age e ocasiona mudança e cujas realizações podem ser julgadas de acordo com seus próprios valores objetivos, independentemente de as avaliarmos ou não também segundo algum critério externo” (SEN, 2007, p. 33). Ou seja, o indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas.

deve ser corrigida sem prejuízo dos direitos e liberdades fundamentais dos demais indivíduos. Esclarece o autor:

Vê-se, desde já, que os princípios de justiça social têm uma clara conotação “substancial”, e não meramente “formal”, na teoria de Rawls. Desde o início de sua obra, o autor é bem claro em afirmar que o que o preocupa é a justiça verificada na atribuição de direitos e liberdades fundamentais aos indivíduos, bem como na existência real de igualdade de oportunidades econômicas e de condições sociais nos diversos extratos da comunidade (GODOI, 1999, p. 43).

Exemplificando: um mínimo de liberdade a ser garantido em uma sociedade democrática moderna é o direito de acesso a qualquer cargo político por qualquer cidadão (e assim o é em sua maioria). No entanto, apesar dessa possibilidade formal, a ausência de condições práticas poderia privar alguns cidadãos desse direito, tais como acesso ao estudo, saúde, financiamento, etc. Seria necessário, portanto, corrigir essas deficiências originadas nos diferentes pontos de partida aos quais arbitrariamente os indivíduos estão sujeitos. É preciso primeiro corrigir distorções e assegurar as liberdades básicas aos cidadãos.

Segundo o Professor Godoi (1999), liberdades fundamentais para Rawls são basicamente a garantia de exercício dos direitos políticos, da liberdade de expressão, da liberdade de reunião e associação, da propriedade privada, de proteção à integridade física e moral, e à liberdade de locomoção.

Portanto, esse é o principal ponto de aplicação da teoria de Rawls: promover a justiça social é garantir liberdades individuais fundamentais para garantir a igualdade equitativa de oportunidades. Essa igualdade seria garantida através do setor público, responsável por estabelecer os vínculos da convivência cívica, que seriam mantidos pela estabilidade (para permitir ao cidadão o planejamento a partir da segurança), eficiência (em corrigir eventuais desigualdades na distribuição das liberdades e de acesso a oportunidades); e coordenação da ordem social (para a participação nas decisões políticas).

Armatya Sen (2007), ganhador do Prêmio Nobel de Economia, observa que, garantidas essas condições de liberdade, esse agente livre e sustentável emerge como um motor fundamental do desenvolvimento. Alerta ainda para o fato de que

a condição de agente dos indivíduos é, em última análise, central para lidar com essas privações⁴. Por outro lado, a condição de agente de cada um é inescapavelmente restrita e limitada pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas de que dispomos. Existe uma acentuada complementaridade entre a condição de agente individual e as disposições sociais: é importante o reconhecimento simultâneo da centralidade da liberdade individual e da força das influências sociais sobre o grau e o alcance da liberdade individual. Para combater os problemas que enfrentamos, temos de considerar a liberdade individual [como] um comprometimento social (SEN, 2007, p. 10).

Assim, uma vez comprometida com a garantia das liberdades individuais, a sociedade passará a se ocupar da expansão dessas liberdades como forma de promoção do desenvolvimento. Para o Professor indiano, o desenvolvimento é “um processo integrado de expansão das liberdades substantivas interligadas” (SEN, 2007, p. 23). Nota-se, nessa teoria, um paralelo com os dois princípios elementares da justiça social de Rawls: num primeiro momento, garantem-se liberdades fundamentais para, num segundo momento, permitir uma igualdade no acesso às oportunidades.

A diferença essencial, e a crítica que o Economista indiano faz, consiste na precedência radical que é dada à liberdade formal (primeiro princípio) em relação à promoção de objetivos sociais. Em algumas releituras de Rawls, o rol de liberdades é demasiadamente ampliado, enquanto que, em outras, tem uma amplitude reduzida. Contudo, em qualquer caso, a precedência que esses direitos recebem deve ser total, não podendo tais direitos serem comprometidos pela força das necessidades econômicas.

Sen (2007) afirma que:

a formulação dessa prioridade pelo próprio Rawls é comparativamente moderada, mas essa prioridade assume uma forma particularmente importante na teoria liberalista moderna que, em algumas formulações [...], considera que amplas classes de direitos – variando de liberdades formais a direitos de propriedade – têm precedência política quase total sobre a promoção de objetivos sociais (incluindo a eliminação da privação e da miséria). Portanto, nessa formulação, a questão não é a importância comparativa dos direitos, mas sua prioridade absoluta.

Em formulações menos exigentes da “prioridade da liberdade formal”, apresentadas em teorias liberais (de modo mais notável nos trabalhos de John Rawls), os direitos que recebem precedência são muito menos amplos, e consistem essencialmente em várias liberdades formais pessoais, como alguns direitos políticos e civis básicos. Mas a precedência que esses direitos mais limitados recebem deve ser total e, embora eles tenham uma

⁴ Essas privações a que Sen faz referência (pobreza, fome, violação de liberdades políticas, necessidades essenciais não satisfeitas, ausência de sustentabilidade da vida econômica, etc.) podem ser equiparadas, na teoria de Rawls, às desigualdades na distribuição das liberdades fundamentais, que colocam o agente em uma situação desfavorável em relação aos demais agentes.

abrangência bem mais restrita do que os da teoria libertária, também não podem ser de modo algum comprometidos pela força das necessidades econômicas (SEN, 2007, p. 83).

A proposta seria, então, mitigar esta prioridade quando as necessidades econômicas forem tão intensas que superarem os níveis mais básicos de participação política e social e de direitos civis.

Para o autor, a questão, em particular, é “se a importância da liberdade formal para a sociedade é adequadamente refletida pelo peso que a própria pessoa tenderia a atribuir a essa liberdade ao julgar sua própria vantagem global” (SEN, 2007, p. 84).

Ou seja, a liberdade formal de uma pessoa, atribuída pela sociedade, deve possuir o mesmo tipo de importância – ou maior – que outros tipos de vantagens pessoais (rendas, crédito, etc.), mesmo que essas sejam consideradas mais importantes pelo próprio indivíduo? Entende-se que não.

Para Amartya Sen (2007), as liberdades substanciais são instrumentos de libertação. São eles: “liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora” (SEN, 2007, p. 25).

Todos esses instrumentos estão interligados e complementam-se e ajudam a promover a capacidade geral de uma pessoa e o aumento dessas liberdades instrumentais contribui para o aumento da liberdade humana geral.

Desse prisma, o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Quanto mais equitativamente ampliadas e garantidas essas liberdades substanciais entre os indivíduos de uma sociedade, mais desenvolvido o Estado que a contém.

Para qualificar o nível de desenvolvimento de determinada sociedade, é preciso considerar a amplitude do hiato existente entre a concentração de riqueza e o nível de vida de todos os agentes. O desenvolvimento tem que estar relacionado com a melhoria da condição de vida de todos.

Esse enfoque humanista de desenvolvimento contrasta com visões mais economistas (crescimento do Produto Nacional Bruto, renda *per capita*, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social), o que justifica tomá-lo como uma expressão de liberdade.

Todos os fatores econômicos são importantes, porém devem ser considerados como meios para a expansão das liberdades dos agentes sociais e

não como fins da sociedade. Outros determinantes como as disposições sociais e econômicas (saneamento básico, educação, saúde, alimento), os direitos civis e os direitos políticos são também importantes medidas de liberdade.

Sen (2007) ressalta que, para permitir o desenvolvimento, é preciso remover “as principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2007, p. 18).

Apesar de a recente crise financeira ter freado um pouco o crescimento econômico internacional, esse acontecimento não ofuscou o notável aumento da opulência global nos últimos tempos. Ainda assim, é difícil compreender como, nessa ordem mundial, negam-se liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. Essa privação pode estar relacionada a inúmeros fatores.

A ausência de liberdades pode estar vinculada diretamente com a pobreza econômica, quando a falta de dinheiro dificulta a sobrevivência, impedindo o acesso a alimentos saudáveis ou remédios básicos para doenças tratáveis; ou quando não permite uma existência digna, com moradia e roupas apropriadas; ou sequer possibilita a prevenção de doenças através do acesso à água tratada ou saneamento básico.

Essa ausência, por outro lado, pode estar relacionada à carência de serviços públicos e assistência social, como quando não há acesso à educação, à assistência médica, à segurança. Privar os indivíduos desses direitos faz perpetuar a manutenção da condição de excluídos.

Em alguns casos, as liberdades são simplesmente retiradas, como quando há negação, por parte do Estado, das liberdades políticas e civis, impedindo os cidadãos de participarem da vida social, política e econômica da sociedade.

O desenvolvimento constitui-se, portanto, na eliminação dessas privações de liberdades substanciais que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. Para essa teoria libertária há desenvolvimento (progresso eficaz) quando se verifica que houve aumento das liberdades das pessoas (progresso) e desde que garantida a livre condição de agente de cada uma (eficácia).

A liberdade individual é essencialmente um produto social, e existe uma relação de mão dupla entre (1) as disposições sociais que visam expandir as liberdades individuais e (2) o uso de liberdades individuais não só para melhorar a vida de cada um, mas também para tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes (SEN, 2007, p. 46).

Tudo o que um indivíduo consegue realizar é influenciado pelas condições que lhe são impostas e pelas oportunidades que lhe são oferecidas. As liberdades são assim os meios e os fins primordiais do desenvolvimento.

Sen (2007) nos ensina que, além de reconhecer, fundamentalmente, a importância avaliatória da liberdade, precisamos entender a notável relação empírica que vincula, umas às outras, liberdades diferentes. O autor explica que:

liberdades políticas (na forma de liberdade de expressão e eleições livres) ajudam a promover a segurança econômica. Oportunidades sociais (na forma de serviços de educação e saúde) facilitam a participação econômica. Facilidades econômicas (na forma de oportunidades de participação no comércio e na produção) podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais. Liberdades de diferentes tipos podem fortalecer umas às outras (SEN, 2007, p. 25-26).

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos apenas como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento.

4 Socioeconomia solidária – a resposta à exclusão social

O Brasil, um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos da sociedade, tem como uns de seus principais fundamentos a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa.

Ingo Wolfgang Sarlet assim conceitua dignidade da pessoa humana:

qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existentes mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (SARLET, 2002: p.60).

Para arrimar-se solidamente nesses preceitos, a Constituição da República Federativa do Brasil (1988) traça como objetivos fundamentais do País: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais, e promover o bem-estar de todos.

Reconhecidos os problemas – a desigualdade, a pobreza e a exclusão social – e percebendo-se que estão altamente inter-relacionados, é papel de toda sociedade buscar formas para diminuí-los.

Para Paul Singer (2000) a desigualdade “refere-se principalmente à renda, consumo ou acesso a serviços e oportunidades”. Alcançar a medida da desigualdade pode ser difícil, pois se trata de um conceito relativo que pode ser determinado ao analisar-se um grupo apenas ou a sociedade como um todo dimensionando a posição de seus integrantes e a extensão das distâncias existentes entre eles.

Contudo, é facilmente identificável, pelo próprio senso comum, as sociedades nas quais as distâncias entre os padrões de vida são tão extensas, a ponto de privarem parte da sociedade de oportunidades e direitos mais básicos, bem como são facilmente diferenciáveis daquelas em que a extensão das diferenças não chega a ser um problema.

A pobreza, a seu turno, pode ser vista também como uma situação relativa (de consumo, condições de vida, etc.) dependendo da população⁵ que se pretende estudar, e pode variar entre os diversos países, além de evoluir constantemente. Apesar disso, deve-se relativizar o conceito a partir de um mínimo existencial, uma medida absoluta de um mínimo necessário à satisfação das prioridades básicas de cada ser humano e que deve ser assegurada a todos. Para Paul Singer (2000), os pobres são os desprovidos da satisfação daquilo que se consideram suas necessidades básicas. Segundo ele:

tal definição de pobreza praticamente exclui a hipótese de que poderia haver “pobre voluntário” ou “pobre por escolha própria”, visto que a pobreza, neste sentido, implica padecimento por privação do mínimo necessário para manter a pessoa viva e saudável (SINGER, 2000, 60-61, grifo do autor).

A exclusão social, por sua vez, pode ser vista como uma soma de várias exclusões, habitualmente muito inter-relacionadas: exclusão do mercado de trabalho formal, da escola, do mercado residencial formal, da economia etc. Na verdade, a exclusão social é mais um processo do que uma situação de fato, é uma sequência de elementos e fatores que colocam os excluídos reiteradamente em desvantagem na competição por novas oportunidades, tornando-os candidatos prováveis a novas exclusões. Segundo Singer (2000):

o processo de exclusão pode levar a mais desigualdade e certamente a mais pobreza, porém não deve ser confundido com seus resultados. Na economia capitalista atual, o único meio de reduzir, com a esperança de eliminar, a exclusão social seria reforçar a inclusão social até abarcar todo o mundo (SINGER, 2000, 62).

Todo o sistema dominante na ordem social age com o objetivo de manter os agentes onde estão e talvez distanciá-los ainda mais, excluindo mais os excluídos ou incluindo mais os incluídos. Pierre Bourdieu (2006) trata do processo social de exclusão e inclusão através do fenômeno do poder da nomeação. Ao falar da relação entre a nomeação das coisas e o direito, estabelece, o autor, um paralelo entre este e a manutenção do poder àqueles que o detém.

Pierre Bourdieu (2006) defende que:

o direito é, sem dúvida, a forma por excelência do poder simbólico de nomeação que cria as coisas nomeadas [...], ele consagra a ordem estabelecida ao consagrar uma visão desta ordem que é uma visão do estado, garantida pelo estado. Ele atribui aos agentes uma identidade

⁵ Conceito estatístico referente a um conjunto de itens (pessoas, coisas, etc.) objeto de um estudo. Não necessariamente relacionado a um país ou região.

garantida, um estado civil, e sobretudo poderes socialmente reconhecidos [...], distribui os direitos de utilizar esses poderes, títulos, certificados e sanciona todos os processos ligados à aquisição, ao aumento, à transferência ou à retirada desses poderes. [...] Ele confere a estas realidades surgidas das suas operações de classificação toda a permanência que uma instituição histórica é capaz de conferir a instituições históricas (BOURDIEU, 2006, p. 237).

Para transpor esse processo sistemático, é preciso conhecê-lo e integrá-lo. Pois, ainda que num momento revolucionário, somente terá sustentação aquele poder insurgente de representação que estiver bem fundamentado nas próprias instituições que deseja transgredir: a própria negação de um sistema já implica em seu reconhecimento.

Outro mecanismo de exclusão que nos aponta Bourdieu (*Apud* FREITAS, 2002), dentre outros, é a chamada “exclusão branda”, que dilui no tempo a violência exercida no processo de exclusão, de forma que não seja percebida por quem a sofre nem por quem a pratica. Esse fenômeno ocorre, e pode ser identificado, nos mais diversos sistemas exclusivos: no econômico, que dificulta o acesso ao mercado financeiro aos despossuídos; no sistema prisional, que perpetua a condição do excluído, retirando literalmente o indivíduo do convívio social; e no sistema educacional, que garante de forma seletiva as melhores oportunidades de ensino a alguns, culminando na restrição do acesso às melhores posições no mercado de trabalho.

No sistema educacional, para melhor entender, trata-se de uma criação de trilhas de progressão continuada diferenciadas no interior da própria escola, alterando o metabolismo do sistema escolar de forma a reforçar práticas de interiorização da exclusão.

Prossegue Bourdieu:

Eis aí um dos mecanismos que, acrescentando-se à lógica da transmissão do capital cultural, fazem com que as mais altas instituições escolares e, em particular, aquelas que conduzem às posições de poder econômico e político, continuem sendo exclusivas como foram no passado. E fazem com que o sistema de ensino, amplamente aberto a todos e, no entanto, estritamente reservado a alguns, consiga a façanha de reunir as *aparências da “democratização”*. (BOURDIEU *Apud* FREITAS, v. 23, n. 80, set. 2002, p. 308, grifo do autor).

No sistema econômico-financeiro, as formas de garantia exigidas tradicionalmente dificultam o acesso ao crédito, ou, quando permitem o acesso, os mecanismos de vinculação (juros, impostos, etc.) integram o mutuário em um círculo vicioso, que impede o seu crescimento patrimonial.

O professor Muhammad Yunus (2006) demonstra bem essas barreiras financeiras ao relatar suas experiências na implementação do microcrédito: os pobres da sua província de Chitacong viviam presos a um sistema informal de crédito (agiotagem) que permitia a eles apenas a subsistência, sem possibilidade de desvincularem-se; os valores dos empréstimos necessários à sua independência financeira não equivaliam nem ao custo da burocracia necessária para liberá-los; os clientes obviamente não dispunham de patrimônio para darem garantia real. Assim, não haveria nenhuma perspectiva emancipatória.

Paul Singer (2000) aponta os caminhos pelos quais as políticas econômicas de contenção da inflação diminuem a produção de bens e a geração de empregos, criando uma massa de desempregados e reduzindo salários, e, conseqüentemente, o consumo.

Ao analisarmos sob esse prisma, esclarece-se o mecanismo que equilibra oferta e demanda e contém a inflação, porém, também se evidencia uma política estrategicamente pensada, que estava obnubilada pela ideia aparente de reorganização natural dos meios de produção. Essa massa de reserva vê-se obrigada a se deslocar para o setor de serviços, em busca de oportunidades de ocupação, compreendida, essa ocupação, como toda atividade que proporciona sustento a quem a exerce.

Segundo Paul Singer (2000) isso vale, sobretudo, para o mercado de trabalho. Para ele:

as políticas fiscais e monetárias têm em vista impedir que a economia se “aqueça” em demasia, o que na prática implica manter uma generosa margem de sobreoferta de força de trabalho. Neste sentido, o desemprego não é um “mal” mas um efeito funcional de políticas de estabilização exitosas. Quando a demanda por mercadorias, seja para consumo ou para inversão, é contida, a fim de que os preços não subam, é óbvio que as empresas vendem menos, portanto produzem menos e *ipso facto* empregam menos. A concorrência intensificada entre as empresas obriga-as a reduzir custos e, portanto, a aumentar ao máximo a produtividade de trabalho. Os desempregados, que outrora eram denominados de *exército industrial de reserva*, desempenham o mesmo papel que as mercadorias que sobram nas prateleiras: eles evitam que os salários subam. É melhor falar em exército industrial de reserva do que em “desempregados”, em primeiro lugar para que fique claro o importante papel estabilizador que desempenham. Depois, porque o exército de reserva (hoje mais terciário que industrial) não se compõe apenas dos que são vítimas do desemprego aberto, ou seja, dos que estão ativamente procurando e solicitando emprego, que representa uma proporção limitada da população economicamente ativa. [...] Mas, ao lado dos desempregados ativos, há um outro componente do exército de reserva. São os “pobres”, os socialmente excluídos, que se sustentam por meio de ocupações precárias (SINGER, 2000, p. 13-14, grifos do autor).

A maioria desses excluídos trabalha, compra e vive informalmente, porque sua situação econômica não lhes oferece qualquer alternativa, e a oferta formal de trabalho é pequena em relação à quantidade total dos que querem e precisam trabalhar.

4.1 Economia popular e solidária

O Estado moderno não consegue garantir uma existência digna a todos os cidadãos, pelo contrário, perpetua mecanismos históricos de exclusão e imobilidade social, acentuando as desigualdades.

Como reação social a essas formas de exclusão sistêmicas, pode-se identificar o surgimento de diversas iniciativas de manifestação solidária da economia popular, como forma de inclusão a partir do sistema – pois, como foi dito, para transpor qualquer ordem ou poder estabelecido, é preciso integrá-lo.

Podemos citar como exemplos as cooperativas educacionais, de crédito, de trabalho, de consumo, de produção; as organizações não-governamentais; os sistemas de trocas solidárias; as microfinanças; e tantas outras mais quantas forem as capacidades de adaptação do ser necessitado à realidade que o rodeia.

Como base para essa adaptação, está a teoria da socioeconomia solidária, que repersonaliza o sistema econômico, transportando o foco do capital para as relações humanas.

Singer (2000) afirma que:

é possível organizar a produção em grande escala sem ser pelo molde do grande capital. [...] [Para ele, de] uma forma geral, é possível e necessário encontrar formas de quebrar o isolamento da pequena e microempresa e oferecer a elas possibilidades de cooperação e intercâmbio que aumentem suas probabilidades de êxito.

O nome genérico que damos a esta nova forma de organização é *economia solidária*. A idéia básica é assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento a orientação técnica, legal, contábil etc. através da solidariedade entre os produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos (SINGER, 2000, p. 131-132, grifo do autor).

Podemos chamar de economia popular aquele setor de atividades e empreendimentos que se estabelecem, à margem da legalidade ou não, como

resposta à exclusão econômica e social: redes assistenciais e filantrópicas; atividades ilegais e pequenos delitos; iniciativas individuais não estabelecidas formalmente (vendedores em geral, camelôs, etc); micro e pequenas empresas; negócios de caráter familiar, individual ou de dois ou três sócios; organizações econômicas coletivas, populares e solidárias. Atividades cujo principal objetivo é o de possibilitar a subsistência dos que a praticam.

Esse grupo inclui desde desempregados, qualificados ou não, aos totalmente excluídos dos processos de desenvolvimento de tecnologias, dos programas sociais oficiais, da distribuição de renda e do sistema econômico oficial.

Para se obter uma melhor compreensão da exclusão social, segundo Singer (2000):

não é necessário aparentemente uma exaustiva classificação de formas de exclusão mas uma percepção mais exata de como elas se inter-relacionam. Em distintas sociedades, a forma fundamental de exclusão social pode diferir. Todavia, nos países de Terceiro Mundo (e esse é certamente o caso do Brasil) é um truísmo dizer que a grande maioria dos socialmente excluídos é formada por gente excluída das principais fontes de renda, considerando-se como pertencente, em geral, às “posições de classe” que formam a assim chamada *economia formal*: empresários, executivos, trabalhadores assalariados de diversos níveis, autônomos. Os excluídos de semelhantes posições de classe são forçados a ganhar a vida em ocupações precárias como atividades sazonais ou trabalhos semiclandestinos: vendedores ambulantes, lavadores de carro, guardadores auto nomeados de carros estacionados em lugares públicos etc. Eles participam não somente do assim chamado *mercado de trabalho informal* como produtores, mas também dos chamados *assentamentos informais* como moradores; o que implica a utilização de todo o tipo de mercados de consumo *informal*, como os camelôs, atendimento informal de saúde e coisas do gênero. No Brasil, a exclusão das instituições formais é fortemente condicionada por fatores econômicos (SINGER, 2000, p. 64).

Porém, nem todas as atividades podem-se adjetivar solidárias, mas somente aquelas comprometidas com valores, como: cooperação, respeito à diversidade, solidariedade, dignidade, trabalho coletivo e autogestão, todas engajadas em uma nova ética nas relações humanas, econômicas, comerciais e de trabalho. Trata-se de empreendimentos e iniciativas que trabalham com o binômio necessidade/possibilidade, que margeiam a linha da subsistência, por vezes sem apoio financeiro ou institucional de governos, e que crêem na sinergia como estratégia de sobrevivência.

São iniciativas de cunho emancipatório socioeconômico, que agem como ferramentas de geração do auto-emprego e renda, portanto, que visam a uma estratégia de construção e afirmação de cidadania.

O cooperativismo e demais formas associativas de produção e organização da cadeia produtiva são alguns exemplos, bem como grupos de produção de alimentos, de reciclagem, de trabalhadores organizados em prestação de serviços, de compras coletivas, de educação popular, de trocas solidárias, de desenvolvimento local, de trabalhadores associados de indústrias nos diversos setores produtivos. Também as iniciativas de microfinanças solidárias e iniciativas de produção rural alternativa (como a agricultura familiar), são igualmente exemplos de práticas autogestionárias, que têm gerado trabalho e renda de forma sustentável a um grande número de excluídos.

Uma economia popular e solidária deve ir além da área econômica e envolver toda a sociedade, já que essa forma de produção deve estar inserida em uma forma social que a comporte. A sociedade é uma organização muito maior do que a produção. Só dá para entender economia solidária como um projeto político-social.

Luís Oscar Ramos Corrêa (2001) defende que é necessário que a Economia Solidária esteja ligada a outros movimentos sociais que buscam a melhoria de qualidade de vida da população em geral, e não pode ser vista apenas como um movimento econômico.

Para Paul Singer (2000) a Economia Solidária de ser vista como mais uma estratégia de luta do movimento popular contra o desemprego e a exclusão social:

a construção da economia solidária é uma destas outras estratégias. Ela aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização da produção, à base de uma lógica oposta àquela que rege o mercado capitalista. Tudo leva a acreditar que a economia solidária permitirá, ao cabo de alguns anos, dar a muitos, que esperam em vão um novo emprego, a oportunidade de se reintegrar à produção por conta própria individual ou coletivamente (SINGER, 2000, p.138).

Portanto, o conceito clássico de economia como o estudo dos processos de produção, distribuição, acumulação e consumo dos bens e serviços, não define todo o processo que envolve o fenômeno da economia solidária. Euclides André Mance (1999) fala em “colaboração solidária”, para definir essa nova ética nas relações sociais, culturais e políticas. Para ele:

o objetivo da colaboração solidária, entretanto, é garantir a todas as pessoas as melhores condições materiais, políticas, educativas e informacionais para o exercício de sua liberdade, promovendo assim o bem-viver de todos e de cada um... mais do que isso, trata-se de uma compreensão filosófica da existência

humana segundo a qual o exercício da liberdade privada só é legítimo quando deseja liberdade pública, quando deseja que cada outro possa viver eticamente a sua singularidade dispondo das mediações que lhe sejam necessárias para realizar – nas melhores condições possíveis – a sua humanidade, exercendo a sua própria liberdade. Igualmente, sob esta mesma compreensão, a liberdade pública somente é exercida de modo ético quando promove a ética realização da liberdade privada (MANCE, 1999, p. 178).

Nessa colaboração solidária, a sinergia e a organização em redes de consumo ético e solidário tornam-se imprescindíveis à sustentação do próprio sistema dentro do contexto de exclusão da economia capitalista. Nessa concepção, afirma Corrêa (2001):

faz-se necessário articular os empreendimentos populares e solidários de forma que estes possam ter a possibilidade de realizarem negócios solidários entre os mesmos (sem descartar o mercado capitalista formal), isto é, fomentar as redes de colaboração solidária. [...] Nesse sentido a atenção vai para além dos fatores econômicos, pois necessariamente deve-se incentivar todo um conjunto de ações solidárias, entre elas a do consumo ético e solidário. Assim, um empreendimento que disponibiliza sua produção para uma determinada rede, precisa também se dispor a consumir produtos oferecidos por outros empreendimentos na mesma rede, não só pode consumir mas também trocar informações, soluções e ou problemas enfrentados. Mance conceitua redes solidárias como sendo: "...uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente, e que podem se multiplicar em novas unidades, as quais, por sua vez, fortalecem todo o conjunto na medida em que são fortalecidas por ele, permitindo-lhe expandir-se em novas unidades ou manter-se em equilíbrio sustentável. Cada nódulo da rede representa uma unidade e cada fio um canal por onde essas unidades se articulam através de diversos fluxos. Um princípio básico dessa noção de rede é que ela funciona como um sistema que se auto-reproduz, isto é, como um sistema autopoietico..." (CORRÊA, vol.1, [2001], p.79-80).

A sociedade desamparada mobiliza-se e organiza-se em formas solidárias de interação que repetem o modelo pós-moderno capitalista de organização em redes, porém com foco na pessoa e não no capital despersonalizado, invertendo a lógica capitalista a partir de seu próprio sistema.

Ao integrarem o campo social e se fortalecerem, as redes organizacionais solidárias ganham representatividade também no campo político, passando então a intervir no campo jurídico.

A partir dessa integração, esse sistema passa a universalizar suas práticas e a auxiliar o Estado na consecução da sua finalidade precípua de reconhecer, respeitar, proteger e garantir a dignidade da pessoa humana, bem como fomentar, incentivar e perpetuar iniciativas que vão ao encontro de sua finalidade de promover uma vida social digna.

O papel do Estado na promoção da socioeconomia solidária e suas diversas formas de expressão está alinhado com as demais formas de proteção e

promoção da dignidade da pessoa humana, princípio fundamental do estado democrático de Direito.

4.2 Organizações solidárias em rede

A configuração das organizações solidárias em rede tem sido uma tendência característica da sociedade pós-industrial como um todo, apresentando-se das mais diferentes formas. Para Lilia Maria Vargas (2004):

a diversidade de tipologias de redes interorganizacionais provocou certa ambigüidade no próprio entendimento do termo. Essa questão foi objeto da análise de Castells (1999), com base no argumento de que as redes interorganizacionais aparecem sob diferentes formas, em diferentes contextos e a partir de expressões culturais diversas. Exemplo disso são as redes familiares nas sociedades chinesas; as redes de empresários oriundos de ricas fontes tecnológicas dos meios de inovação, como no Vale do Silício; as redes hierárquicas comunais do tipo *keiretsu* japonês; as redes organizacionais de unidades empresariais descentralizadas de antigas empresas verticalmente integradas e forçadas a se adaptarem às realidades atuais; as redes horizontais de cooperação, como as existentes no norte da Itália, e as redes internacionais resultantes de alianças estratégicas entre grandes empresas que operam em diversos países (VARGAS, BALESTRIN, vol. 8, edição especial, 2004, p. 207).

No contexto socioeconômico solidário, tomado como um microssistema, não é diferente: forma-se uma rede de organizações, agentes, entes e indivíduos em torno de um ou mais agentes financiadores tal, como no macrossistema capitalista pós-moderno.

A Professora Miriam de Abreu Machado Campos (2007) defende que:

as consequências culturais e psicológicas da polarização promovida pela globalização são enormes. [...] [Para ela,] as empresas, na pós-modernidade, por exemplo, atuam em rede e em torno de um grande banco, ou outra instituição financeira. A característica central das redes contratuais reside no fato de que as empresas unem-se para enfrentar determinantes do mercado, para diminuir riscos, para ampliar lucros exatamente pela convicção de que este sistema as beneficia, pesando custo-benefício; surge daí outra característica importante: sempre darão preferência ao participante da rede em detrimento de qualquer outro. (CAMPOS, 2007, p. 10)

Na socioeconomia solidária, os grupos de produtores, de compras coletivas, de educação popular, de trocas solidárias, como as cooperativas de ensino, de trabalho, de consumo, de produção de alimentos, de reciclagem, e as

associações de trabalhadores organizados em prestação de serviços, etc., intercooperam-se em torno de iniciativas de microfinanças solidárias.

Essas iniciativas são formadas como cooperativas de crédito, organizações da sociedade civil de interesse público voltadas para o fomento de formas alternativas de crédito e instituições, públicas ou privadas, que trabalham com microcrédito ou voltadas para o fomento de atividades inclusivas para a população de baixa renda.

Essas redes constituem-se sob a dimensão da colaboração de seus membros, e, em termos de estratégia, formam um ambiente de aprendizagem e concentração de esforços para a geração de oportunidades.

A criação de opções para os menos favorecidos em países periféricos depende do desenvolvimento de formas de organização produtiva baseadas em redes construídas em torno do capital local ou regional. As organizações locais conseguem se estabelecer na medida em que desenvolvem alianças entre si, e, a partir daí, conseguem gerar e manter novas oportunidades.

O movimento da socioeconomia solidária aparece como uma estratégia de desenvolvimento para nações periféricas simultaneamente com distribuição de renda, garantia e ampliação dos direitos sociais e de cidadania e melhoria da qualidade de vida da população, efetivando a dignidade da pessoa humana como valor jurídico fundamental da comunidade.

No âmbito local, o exercício da economia solidária aumenta em importância o papel de cada integrante da rede solidária, na medida em que propicia a sua participação ativa e responsável nos destinos da própria existência e da comunidade na qual está inserido, fazendo-o sentir-se merecedor de respeito, direitos e deveres que lhe assegurem condições mínimas de oportunidade para a busca de uma vida digna.

Ao Estado incumbe o papel de proteção e fomento a essas atividades, notadamente às que trabalham as chamadas microfinanças solidárias (microcrédito, trocas solidárias, mutirão, etc.), visto que são os centros financeiros de um sistema que permite a transposição de mecanismos históricos de exclusão e promove a dignidade da pessoa humana.

4.3 Microfinanças

Francisco Marcelo Barone (2007, p. 372) define microfinanças como um campo da economia no qual se combinam mecanismos de mercado, apoio estratégico do Estado e iniciativas comunitárias com o objetivo de estruturar serviços financeiros sustentáveis para a clientela de baixa renda, sejam indivíduos, famílias ou empresas (formais e informais).

No Brasil, a parte mais visível e desenvolvida deste complexo conjunto de ferramentas de geração de renda e combate à pobreza é o microcrédito. Além dele, podemos destacar outros produtos, tais como poupança popular, crédito para moradia, microsseguros, crédito para emergências e o cartão de crédito popular.

Ainda, segundo Barone (2007):

é importante ressaltar que os produtos criados pelo setor de microfinanças não são apenas cópias dos oferecidos pelo sistema financeiro tradicional (bancos comerciais e financeiras); fazem parte de uma filosofia onde o crédito é visto como um direito, pois o acesso a ele leva ao desenvolvimento do indivíduo e de sua unidade produtiva (BARONE, ZOUAIN, 2007, p. 372).

O microcrédito – como principal elemento das microfinanças – pode cumprir um papel estratégico na geração de trabalho e renda. Isso, desde que não seja visto como uma política compensatória ou assistencialista, mas como elemento central de uma perspectiva mais ampla de integração de empreendimentos populares ou de pequeno porte no processo de desenvolvimento, dentro de uma ótica não-excludente e, desde que tratado de forma diferenciada do sistema creditício tradicional.

O sistema capitalista, como um todo, é estruturado em torno do próprio capital despersonalizado e obedece a uma lógica espiral ascendente para dentro: à medida que sobe nas camadas sociais, concentra-se.

De outra forma, por trás da prática microeconômica de Muhammad Yunus (2006), está o conceito de socioeconomia solidária, que coloca o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em detrimento da exclusiva acumulação de capital.

Nessa socioeconomia, os grupos intercooperam em torno de iniciativas de microfinanças solidárias, constituídas sob a dimensão da colaboração de seus

membros, formando estrategicamente um ambiente de aprendizagem e concentração de esforços para a geração de oportunidades.

Dentro da lógica dessa rede solidária, o microcrédito surge como um mecanismo eficiente de integração dos excluídos à ordem vigente, pois financia o crescimento e fortalecimento da rede solidária como um todo.

5 Capitalismo inclusivo

O sistema capitalista pode-se considerar exclusivo por natureza. Contudo, neste Capítulo, apresentamos duas visões inclusivas do capitalismo: uma econômica, e outra, social.

Paul Singer afirma que:

é incomum uma pessoa estar *completamente* excluída ou incluída no tecido social. A exclusão social deve ser encarada como uma questão de grau. Contudo, nos países do Terceiro Mundo, existe uma forma de exclusão social que é fundamental: a exclusão econômica. [Essa] é a forma mais ampla, e suas vítimas estão provavelmente excluídas da maioria das outras redes sociais. [...]

[Como exemplo, ele cita] aqueles que não podem conseguir os recursos para possuir ou alugar uma moradia acabam nas ruas, perdendo desse modo qualquer possibilidade de “manter-se em contato com o mundo” pelo correio, telefone e assim por diante. Se alguém deixa de ter endereço, segue-se daí uma exclusão social total como consequência da desvinculação social (SINGER, 2000, p. 63).

Na visão econômica, o indiano C.K. Prahalad (2005) estuda a base da pirâmide socioeconômica em uma posição passiva, e a apresenta como um mercado a ser explorado, evidenciando a sua riqueza relativamente inexplorada.

Já na visão social, Muhammad Yunus (2006) propõe uma posição mais ativa dos mais pobres e os coloca no centro da exploração dessa riqueza, gerando o desenvolvimento a partir de baixo.

5.1 Uma visão econômica – A Riqueza na Base da Pirâmide

Segundo C. K. Prahalad (2005), Professor da Universidade de Michigan e responsável por popularizar no mundo corporativo a teoria da *base da pirâmide*:

a distribuição da riqueza e a capacidade de geração de renda podem ser entendidas sob a forma de uma pirâmide econômica. No topo da pirâmide estão os ricos, com numerosas oportunidades de gerar altos níveis de renda. Mais de 4 bilhões de pessoas vivem na BP⁶, com menos de US\$2 por dia (PRAHALAD, 2005, p. 18).

⁶ A sigla BP é utilizada pelo autor para designar a expressão “base da pirâmide” e também faremos uso dessa sigla nesta dissertação no mesmo sentido.

Essa faixa, segmentada pelo seu poder de compra, representa de fato o maior mercado quantitativo global. O potencial de sua exploração é visível, porém, as especificidades do segmento representam barreiras para o pensamento econômico ortodoxo que fazem com que essa potencialidade permaneça latente.

Prahalad (2005) afirma que:

se pararmos de pensar nos pobres como vítimas ou como um fardo e começarmos a reconhecê-los como empreendedores incansáveis e criativos e consumidores conscientes de valor, um mundo totalmente novo de oportunidades se abrirá (PRAHALAD, 2005, p. 15).

Suprir esses consumidores exige necessariamente inovações em termos de tecnologias, produtos/serviços e modelos de negócios, além da interação das empresas com organizações sociais e governos locais.

As empresas de grande porte que queiram trabalhar na BP precisam se esforçar para integrar essa macromicroeconomia organizada em redes sociais solidárias⁷, e aprender a conviver com muitas relações entre um grande número de agentes e instituições.

A inserção de um determinado produto para o consumo, por exemplo, devido às dimensões do mercado, pode significar uma questão de saúde pública ou uma ameaça ambiental, o que exige a participação de vários organismos – financiadores, políticos, sociais – no próprio processo de decisão da empresa.

Por isso, a empresa que pretender ter sucesso na BP precisa levar em consideração a opinião desses diversos grupos, pois as suas reações podem variar desde manifestações de hostilidade em relação à multinacional até a disposição de cooperar, e, principalmente, ter em conta que o consumidor da BP é extremamente exigente quanto à responsabilidade – ambiental e social – da empresa.

Observa-se, no estudo do Professor Prahalad (2005), a constatação da teoria de organização solidária das instituições como mecanismo essencial de atuação no mercado da base da pirâmide, porém ainda despida de um conteúdo social, com uma visão apenas econômica. Isso porque a BP é vista numa posição passiva, apenas como um mercado a ser explorado, o que demonstra ser um engano, já que as empresas que pretendam atuar e explorar o setor precisam interagir com os demais entes atuantes no segmento.

Prahalad (2005) ensina que:

⁷ Ver 4.2.

os pobres são um “mercado latente” para bens e serviços. O engajamento ativo de empresas privadas na BP é um elemento crucial na criação do capitalismo inclusivo, e o interesse de setor privado por esse mercado aumentará a participação dos pobres como consumidores, criando escolhas para eles. [...] [Para o autor,] se as grandes empresas se aproximarem desse mercado tendo em mente os interesses dos consumidores da BP, isso automaticamente se traduzirá em crescimento e lucros significativos para elas (PRAHALAD, 2005, p. 19).

Apesar de essa visão não ser diretamente voltada para o impacto social resultante dos investimentos na BP, ela é importante, na medida em que chama a atenção do setor privado para a rentabilidade desse mercado e norteia os empreendedores que pretendem atuar nesse segmento do mercado.

Nessa interação, é preciso superar o poder da lógica dominante sobre os pensamentos preponderantes em cada grupo social com relação à BP. Na garantia das liberdades individuais, segundo Amartya Sen:

as disposições sociais, envolvendo muitas instituições (o Estado, o mercado, o sistema legal, os partidos políticos, a mídia, os grupos de interesse público e os foros de discussão pública, entre outras), são investigadas segundo sua contribuição para a expansão e a garantia das liberdades substantivas dos indivíduos, vistos como agentes ativos de mudança, e não como recebedores passivos de benefícios (SEN, 2007, p. 11).

Os políticos, por exemplo, baseados em preconceitos, resistem em acreditar que a BP seja capaz de gerir-se sem proteção, o que faz com que os burocratas criem mecanismos paternalistas, como limitação do teto de juros e das taxas de compensação aplicadas às operações de microcrédito. Essas medidas acabam retendo o desenvolvimento do setor⁸.

Enquanto perdurar essa lógica, surgirão leis que, ao mesmo tempo em que permitem a geração de riquezas na BP, limitam-na em razão do seu crescimento, através da tributação ou outros mecanismos, sempre com a pecha de que se crescerem sem assistência ou controle os pobres serão vítimas da sua inocência.

Outra questão pertinente ao corpo político da sociedade é a de que as políticas assistencialistas de transferência de renda dão muito retorno (em capital político), o que prejudica, ou transfere para um segundo plano, a intenção política de geração de renda na camada mais pobre. Desse ponto de vista, a manutenção da situação de pobreza é mais interessante do que um engajamento comprometido com a sua erradicação.

⁸ Ver 6.

Portanto, nas relações do primeiro setor com a BP, é preciso, além de abandonar a ideia de que a riqueza somente gerada no topo da pirâmide e a partir daí deverá chegar à base, mudar a vontade política para, não só distribuir a toda pirâmide social a riqueza gerada a partir de cima, mas também distribuir para a BP as oportunidades de geração de riqueza.

O setor privado, por sua vez, nas relações com as camadas mais pobres da sociedade, obedece a uma lógica que o impede de enxergar as oportunidades de mercado na BP, o que é demonstrado no quadro a seguir:

Pressuposto	Implicação
Os pobres não são nossos consumidores alvo; eles não têm condição de adquirir nossos produtos ou serviços	Nossa estrutura de custos é conhecida; com ela, não podemos atender ao mercado da BP
Os pobres não utilizam os produtos vendidos em países desenvolvidos	Temos compromisso com uma forma de funcionalidade. Os pobres necessitam de produtos de limpeza, mas não podem comprar detergentes nos formatos que oferecemos. Portanto, não há mercado na BP
Somente os países desenvolvidos apreciam e pagam por inovações tecnológicas	A BP não necessita de soluções de tecnologia avançada e não pagará por elas. Portanto, a BP não pode ser uma fonte de inovações
O mercado da BP não é importante para o crescimento de longo prazo e a vitalidade de corporações multinacionais	Os mercados da BP são, quando muito, uma variação atraente
A empolgação intelectual está em mercados desenvolvidos; é muito difícil recrutar gerentes para mercados da BP	Não podemos designar nossos melhores recursos humanos para trabalhar em desenvolvimento de mercados da BP

Ilustração 1 Quadro da lógica dominante de corporações multinacionais e sua relação com a BP⁹.

Enquanto isso, as organizações do terceiro setor se dividem entre: as que acreditam que o setor privado é negligente e ganancioso, e que o desejo de lucro e diminuição da miséria não se misturam facilmente ou bem; e as que acreditam que o envolvimento do setor privado é crucial no combate à pobreza.

Prahalad (2005) conclui que:

historicamente, governos, agências de ajuda, organizações não governamentais (ONGs), grandes empresas e o setor de negócios (formal e legal em oposição ao informal) parecem ter chegado a um consenso implícito: as soluções de mercado não levam à redução da pobreza nem ao desenvolvimento econômico. [...] A lógica dominante de cada grupo restringe sua capacidade de enxergar as oportunidades

⁹ Adaptado de C. K. PRAHALAD (2005, p.21).

de mercado da BP. A visão de cada grupo é diferente, embora as conclusões se pareçam. [...]

Para erradicar a pobreza, é preciso romper essa barreira implícita por meio de um envolvimento do setor privado orientado para a BP (PRAHALAD, 2005, p. 22).

Os estudos de casos apresentados no livro de Prahalad (2005) comprovam que nenhuma dessas premissas pode ser tomada como verdade. Pelo contrário, o desempenho dos pobres em relação às expectativas negativas criadas a seu respeito é sempre oposta e surpreendente.

Contudo, certamente o maior desafio àqueles que querem investir na BP é a necessidade de inovação. Os mercados são gigantes e multiétnicos. Portanto, as soluções precisam ser escaláveis e adaptáveis às mais diversas situações de hostilidade ambiental, deficiência e inconstância estrutural, multiplicidade de línguas e culturas, dentre outras. Além disso, os produtos devem ser altamente funcionais, econômicos, e com uma relação preço/desempenho que viabilize o abastecimento.

Por fim, é preciso inovar tecnologicamente, aliando todos esses elementos à redução da intensidade de recursos e conservação de insumos (reduzir, eliminar e reciclar), pois o impacto ambiental do desperdício em uma escala dessa proporção pode ser devastador, e o consumidor da BP é extremamente consciente em relação ao meio ambiente.

Prahalad (2005) afirma que:

os mercados da BP são uma grande fonte de experimentação em desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, recursos como água, energia, e transporte são escassos e caros. Os fabricantes de automóveis de duas rodas estão aprendendo que os clientes da BP são muito atentos ao custo total da propriedade, e não somente ao custo da aquisição. Os quilômetros por litro – a eficiência no uso da energia – são um determinante significativo do sucesso do mercado. Demandas semelhantes são impostas ao uso da água.

Os mercados da BP também podem representar um problema emergente. A embalagem de uso individual é vantajosa para criar a capacidade de consumir na BP, mas também pode levar a um grande problema ambiental (PRAHALAD, 2005, p. 65).

O complicador maior dessa empreitada privada é que aqueles que pretendem inovar não estão, geralmente, inseridos no contexto do mercado que pretendem atingir, tornando as soluções, por vezes, inalcançáveis por eles. Por isso, a participação direta do consumidor nos processos de criação de tecnologia é indispensável ao sucesso do empreendimento.

5.2 Uma visão social – O Banqueiro dos Pobres

A consideração da base da pirâmide como um mercado promissor a ser explorado é válida, na medida em que chama a atenção das empresas para esse nicho e se transforma num fator importante no combate à pobreza.

Permitir o acesso dos mais pobres a alguns benefícios dos avanços econômicos mundiais, ainda que apenas de uma posição passiva (consumidor), em nada os prejudica.

Porém, na proposta de Yunus (2006), a BP não pode ser vista apenas como um mercado e tomada apenas como alvo das estratégias de crescimento das empresas. Não se pode considerar unicamente a exploração econômica – de cima para baixo – de um mercado como sendo uma forma de distribuição de riquezas ou de promoção da igualdade.

É preciso desvencilhar-se da ideia de que a riqueza somente é gerada nas camadas mais altas da sociedade, e que, a partir daí, deve ser socializada ou distribuída. Esse pensamento colonialista não ajuda em nada a diminuição da pobreza no mundo, pelo contrário, apenas reforça uma situação de dependência que impede os mais pobres de deixarem sua condição.

É preciso mais do que distribuir riquezas ou benefícios de modernidades, é preciso gerar riquezas e empregos a partir da BP e não só o contrário, é preciso um intercâmbio maior de experiências entre as camadas sociais. Essa é a visão dos ganhadores do Prêmio Nobel da Paz de 2006 Grameen Bank e seu fundador Muhammad Yunus (2006).

Com uma abordagem mais social sobre o tema investimentos na base da pirâmide, Yunus (2006) tornou-se mundialmente conhecido como o “Banqueiro dos Pobres” ao tornar-se o centro financeiro de uma economia solidária focada apenas na base da pirâmide.

O banqueiro consolidou o conceito de microcrédito, concedendo créditos de pequenos valores às populações carentes, de baixa renda, com o objetivo de promover a criação e a manutenção de empregos e a geração de renda nas comunidades mais necessitadas, incentivando, sobretudo, o empreendedorismo, sempre em bases sustentáveis e avesso ao assistencialismo. Agindo assim, o banqueiro delimitou os contornos do microcrédito como sendo uma atividade meio

que visa ao desenvolvimento das sociedades em busca de um mundo com menos desigualdades sociais.

Sobre o tema, assim se manifestou Muhammad Yunus (2006):

Estou profundamente convencido de que poderemos livrar o mundo da pobreza se estivermos determinados a isso. Essa conclusão não é fruto de uma esperança crédula, mas o resultado concreto da experiência que adquirimos em nossa prática do microcrédito.

O crédito por si só, não poderia acabar com a situação de pobreza. Ele é apenas um dos meios que permitem sair da pobreza. Outras saídas podem ser abertas para facilitar a mudança. Mas para isso é necessário ver as pessoas de modo diferente e conceber um novo quadro para essa sociedade, coerente com essa nova visão (YUNUS, 2006, p. 9).

O banqueiro tinha a ambição de ajudar a erradicar a pobreza através de pequenos empréstimos concedidos àqueles que nunca teriam direito a qualquer forma de crédito, a fim de lhes permitir iniciar pequenos negócios e de quebrar o ciclo de exclusão progressiva imposto pelo sistema capitalista.

Focado na base da pirâmide social e empresarial, o economista ainda hoje acredita que o acesso ao crédito pode ser utilizado como ferramenta de inclusão social.

Nesse sentido, construiu empiricamente sua filosofia de trabalho, orientado para o consumo solidário e consciente. Além disso, vem destinando seus empréstimos preferencialmente ao financiamento de meios de produção economicamente solidários.

Através de práticas pouco convencionais ao sistema bancário, como fiança solidária (empréstimo concedido a um grupo solidariamente responsável entre si), associativismo (o banco torna-se sócio de seus clientes em seus negócios e os clientes tornam-se sócios do banco propondo soluções participativas), dentre outras, o “Banco da Vila”¹⁰ consegue a façanha de recuperar mais de 95%¹¹ de seus empréstimos.

Porém, a ideia não foi de fácil implementação, pois sofreu resistências “invisíveis”. Um dos problemas inicialmente enfrentados pelo economista mostra em parte como podem ser tão óbvias e ao mesmo tempo veladas as formas cruéis de exclusão do capitalismo: os valores dos empréstimos pretendidos (e extremamente necessários à sobrevivência de quem os pleiteava) eram menores que os custos de

¹⁰ Tradução de Grameen Bank (YUNUS, 2006).

¹¹ Dado apresentado por Yunus (2006).

transação da operação, ou seja, valiam menos que os papéis gastos com a burocracia bancária.

Um outro obstáculo enfrentado foram as garantias em que se baseiam o sistema bancário: como exigir bens para garantir um empréstimo a quem nada tem? Por mais ilógico que pareça, afirma Yunus (2006, p. 109), “os princípios em que se baseia o mundo bancário [são]: ‘quanto mais você tem, mais facilmente você obtém’. E reciprocamente: ‘se você não tem nada, você não vai obter nada’”. Ou seja, as instituições financeiras somente emprestam dinheiro a um cliente depois que ele provar que não precisa.

Dessa forma, o professor Yunus (2006) se propôs a afiançar cada microcrédito concedido pelo banco de sua província. Onde quer que estivesse ao redor do mundo, os papéis lhe seriam enviados para que fossem assinados por ele, gerando um gasto que, se fosse transformado em linha de crédito, já atenderia as modestas necessidades de seus afiançados.

Visando a transpor essas barreiras e outras tantas, fundou seu banco, para que todas as pessoas pudessem ter acesso a crédito, e demonstrou que outra política seria possível: emprestar a quem pretende pagar, e, mais que isso, a quem não tem outra opção.

Como vimos, é forte a presença da configuração das organizações em rede como uma característica das comunidades na BP. Essa forma organizacional é fundamental à manutenção de um mercado local, assim como, no contexto socioeconômico solidário, tomado como um microssistema, forma-se uma rede de pequenos projetos em torno de instituições de microfinanças.

Tem-se assim, no centro desse mercado, um sistema microfinanceiro local: o banco concede a linha de crédito, o microempreendedor recebe seu financiamento, desenvolve seu projeto assistidamente, quita suas obrigações e aplica o excedente no próprio negócio ou mesmo em microinvestimentos¹² oferecidos pela instituição de microcrédito que irão financiar outros projetos.

O microcrédito pode ser considerado, assim, um meio poderoso no combate à pobreza e à desigualdade social, contribuindo de forma significativa para

¹² A necessidade e possibilidade das microfinanças não se limitam à concessão de crédito. Outros serviços como microsseguros, e até microinvestimentos, são possíveis e demandados pelos nano-clientes.

a pacificação da sociedade. A partir dele, é possível a geração do auto-emprego ou a criação de um pequeno negócio.

Na forma defendida por Yunus (2006), o microcrédito tem um cunho emancipatório, que permite a cidadãos excluídos social e economicamente construir um projeto de vida. A inserção desses excluídos no mercado microfinanceiro confere-lhes dignidade e cidadania.

Esse mecanismo foi basicamente a justificativa para que a instituição e seu fundador ganhassem o Prêmio Nobel: “por seus esforços em criar desenvolvimento econômico e social de baixo” (*for their efforts to create economic and social development from below*¹³). O desenvolvimento a partir da base, tendo o desenvolvimento humano como prioridade, contribuiu para o avanço da democracia e dos direitos humanos, e o microcrédito foi o meio experimentado por eles para quebrar o ciclo de pobreza e alcançar tais objetivos.

Certamente o microcrédito é um dos melhores instrumentos para o desenvolvimento social. No entanto, a experiência de Yunus (2006) mostrou que algumas medidas devem ser observadas, para que sua implementação signifique o desenvolvimento de um sistema auto-sustentável:

- a) agilidade na concessão dos créditos e formas alternativas de garantia;
- b) atuação direta e constante na comunidade, em busca de clientes, com foco no mercado local e investimento em atividades pequenas ou iniciantes;
- c) fidelizar o cliente com empréstimos gradativos de acordo com sua boa relação institucional;
- d) contornos operacionais adaptáveis a cada empreendimento;
- e) cobrar taxas sustentáveis, ainda que maiores que as do mercado institucional. A facilidade do crédito é mais importante ao tomador inicialmente do que o custo financeiro. Vide, como exemplo, a existência comum dos empréstimos informais, geralmente de acesso fácil e custos altos;
- f) integrar seus clientes como agentes de crédito voluntários. Essa interação serve para desenvolver um comprometimento entre os clientes, para o projeto e para eles mesmos;

¹³ Justificativa apresentada pela própria *Nobel Foundation*. Disponível em: http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2006/index.html. Acesso em: 15 set. 2009.

g) integrar-se à comunidade. A entidade trabalha baseada em critérios de confiança. Manter distância dos problemas e anseios da comunidade pode quebrar essa relação;

h) desenvolver projetos em grande escala e auto-suficientes.

Por fim, na filosofia do Grameen Bank (YUNUS, 2006), a participação governamental ou de entidades do sistema financeiro formal é essencial para o início das atividades. Contudo, é importante manter distância desses setores na gestão ou regulamentação do empreendimento microfinanceiro. Ou seja, a instituição microfinanceira deve-se manter autônoma.

Os motivos para tal conclusão são que as instituições financeiras tradicionais tendem a não compreender as formas pouco ortodoxas de atuação necessárias ao sucesso do empreendimento, enquanto os governos, por sua vez, tendem a perdoar dívidas ou utilizarem-se da instituição para autopromoção política ou eleitoral.

Os governos ainda têm o agravante de, tradicionalmente, regulamentar excessivamente o setor em nome do protecionismo, negando novamente a capacidade de autogestão das populações de baixa renda, o que pode limitar a expansão das atividades microfinanceiras.

Todavia, banqueiro Yunus mostrou que nas mais diversas culturas e civilizações o seu modelo é possível para o desenvolvimento regional e a geração de riqueza entre os menos favorecidos.

No Brasil, como veremos adiante, a iniciativa parte geralmente dos governos, o que distancia um pouco a experiência brasileira do modelo Grameen Bank (YUNUS, 2006), mas segue outros preceitos que o aproxima da fórmula de sucesso de Yunus.

6 Microcrédito

Passemos agora ao estudo mais detalhado desta parte importante das microfinanças, e tema central do presente estudo: o microcrédito.

Ao se abordar o tema microcrédito, é comum surgirem questões relativamente popularizadas nos últimos tempos, devido ao histórico recente do crédito em nosso País, como: superendividamento, crédito ao consumo, consignação em pagamento, etc.

No entanto, a sugestão desses temas quando da abordagem do assunto trata-se de um equívoco plenamente justificável, tendo em vista o aspecto sintático-semântico do termo, mas que não se sustenta ao aprofundar-se na matéria objeto deste estudo e na sua natureza específica.

Para isso, faz-se necessário desfazer-se tal ambiguidade temática através de uma conceituação da natureza jurídica mais específica do termo microcrédito, para efeito do presente estudo, e uma distinção de sua aplicação sintático-semântica fora do presente contexto.

A questão se instaura porque, sintaticamente, o termo (um substantivo composto para os gramáticos que consideram o prefixo um radical), é uma palavra de origem etimológica híbrida¹⁴, formada pela junção do prefixo grego *micro* mais o radical de origem latina *crédito*.

Micro, segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa (FERREIRA, 1986, p. 1131), é um prefixo de origem linguística grega (*mikrós*) que, quando anteposto ao substantivo, adjectiva-o como “pequeno”, “curto”, “fraco”, etc., tornando seu valor lógico relativamente menor ao valor lógico do substantivo tomado isoladamente.

Crédito, por sua vez, é um substantivo com origem no latim (*creditu*), que, dentre seus diversos e possíveis significados, encontra-se a “soma posta à disposição de alguém num banco, numa casa de comércio, etc., mediante certas vantagens” (FERREIRA, 1986, p. 495), ou seja, quantia de dinheiro posta à disposição de alguém.

¹⁴ Segundo o gramático Luiz Antônio Sacconi “a palavra é *híbrida* quando possui elementos de línguas diferentes. [...] Vários autores, no entanto, consideram o prefixo como radical e classificam a palavra prefixal como composta, e não como derivada” (1989, p. 75-76).

Portanto, a junção dos dois termos leva naturalmente o interlocutor à conclusão de que se trata de um crédito de pequeno valor, tomando como principal característica do assunto a relativa pequenez da quantia colocada à disposição do tomador.

No entanto, esse fator, embora comum nas operações de microcrédito, não é seu elemento caracterizador. Na verdade, o microcrédito é caracterizado por uma metodologia específica, e não simplesmente por todo e qualquer crédito de pequeno valor relativo.

Na Cartilha do Microcrédito, produzida nas Rodadas de Interlocução Política sobre o Microcrédito, promovidas pela Comunidade Solidária, Francisco Marcelo Barone e outros (2002), assim definiram microcrédito:

[microcrédito é] a concessão de empréstimos de baixo valor a pequenos empreendedores informais e microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente por não terem como oferecer garantias reais. É um crédito destinado à produção (capital de giro e investimento) e é concedido com o uso de metodologia específica (BARONE, LIMA, DANTAS, REZENDE, 2002, p. 11).

Em resumo, trata-se de um crédito *produtivo, orientado e sem garantias reais*.

Produtivo, pois se destina a financiar pessoas físicas e jurídicas em pequenos empreendimentos, desde a sua implementação, até o seu capital de giro, novos investimentos, etc., não podendo ser destinado à aquisição de bens de consumo, duráveis ou não duráveis, que não sejam aplicáveis ao negócio. Portanto, não se confunde com crédito ao consumo, podendo-se excluí-lo inclusive como espécie do gênero microcrédito produtivo.

Orientado, pois é imprescindível que o microcrédito seja concedido de forma assistida.

Toda a operação do microcrédito utiliza metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica. O contato com o tomador final é mantido durante todo o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao melhor aproveitamento e aplicação dos recursos, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica, e, conseqüentemente, ao retorno do capital investido. Essa função compete a um profissional especializado no produto chamado agente de crédito que, segundo Barone e outros, pode ser definido como:

o elo entre a instituição de microcrédito e o tomador do empréstimo, sendo responsável pelo estabelecimento de uma relação profissional e de confiança. Afinal, concedentes e tomadores precisam que os empréstimos sejam pagos e retornem à instituição de microcrédito, assegurando sua continuidade em bases sustentáveis (BARONE, LIMA, DANTAS, REZENDE, 2002, p. 21).

A instituição vai ao tomador final e orienta-o na condução de seu empreendimento. A operação é acompanhada, desde a fase pré-contratual, até a fase pós-contratual por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento. Somente após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos e, em estreita interlocução com este, é que o valor e as condições do crédito são definidos. Essa característica previne eficazmente a ocorrência do superendividamento do tomador final.

Sem garantias reais, porque o sistema tradicional de crédito baseia suas operações nas formas de garantias ofertadas pelo tomador dos recursos. Geralmente, são exigidas garantias reais. As instituições financeiras realizam a operação, desde que ela esteja garantida, sem se importar, por vezes, com a destinação dos recursos.

O microcrédito, por sua vez, destina-se àquelas pessoas que não têm acesso aos sistemas de crédito tradicionais, por não disporem de meios para dar as garantias reais exigidas.

Nesse ponto, um exercício de raciocínio lógico faz-se útil: pessoas, físicas ou jurídicas, empreendedoras, necessitadas de financiamento, porém sem disponibilidade patrimonial para prover garantias em operações financeiras, provavelmente não demandam grandes quantias para satisfazer seus anseios de investimento, do contrário teriam liquidez suficiente para provê-las ou para satisfazê-las.

Essa última característica (*sem garantias reais*), por desdobramento, culmina naquela primeira impressão quanto à abordagem do tema: créditos de pequeno valor relativo. Note-se que essa é mais uma consequência resultante de toda sua metodologia, do que uma característica essencial do microcrédito, embora dele indissociável.

Parece contraditório dizer que é uma consequência e não uma característica, e ao mesmo tempo afirmar que é indissociável, o que incluiria a pequenez do valor relativo na essência da operação. Contudo, não se pode descuidar de que esse é um valor relativo. O que é micro para alguns, pode não o ser para outros. O que é considerado microfinanciamento no universo das empresas de pequeno porte, certamente será considerado muito além das expectativas no universo de pequenos empreendedores pessoas físicas.

Portanto, ao se incluir o fator *expressão do capital* como elemento do microcrédito, corre-se o risco de descaracterizá-lo em certas situações, em razão apenas de uma característica secundária.

Assim, por todos esses motivos explicitados, pode-se dizer que a natureza jurídica do microcrédito é de uma operação de crédito produtivo orientado sem a necessidade de garantias reais.

Desse modo, o microcrédito é, por definição, uma operação financeira de crédito assistido, destinado a financiar a produção, de pequeno valor relativo, e ofertado sem a necessidade de contrapartida real como garantia.

Outras características ainda podem ser observadas no microcrédito, como, *crédito adequado ao ciclo do negócio e necessidade de baixo custo imediato da transação e custo operacional elevado*.

Na primeira, a necessidade e a criatividade levam à criação de negócios com as mais diversas dinâmicas. A adequação da operação à realidade do empreendimento é, portanto, essencial: créditos de valores variáveis e crescentes até o limite da capacidade de pagamento do tomador e às eventuais imposições legais ou institucionais; prazos de pagamentos variáveis, porém curtos; e possibilidade de renovação dos empréstimos.

Quanto à segunda característica (*necessidade de baixo custo imediato da transação e custo operacional elevado*), Ronaldo Fiani (2006) esclarece que:

os economistas têm um termo para designar todos os *custos* envolvidos na tentativa de negociar acordos que sejam aceitáveis para os envolvidos, redigir contratos que protejam as partes de comportamentos não-cooperativos e, caso haja algum descumprimento do contrato, garantir que as partes prejudicadas sejam ressarcidas pelos danos. Esses custos são chamados pelos economistas de **custos de transação**.

O problema quando todos agem de forma oportunista, adotando, comportamentos não-cooperativos, é que o aumento dos custos de transação reduz o volume de transações que são feitas na economia, reduzindo com isso a oferta de bens e serviços e o bem-estar social (FIANI, 2006, p. 279, grifo do autor).

O custo da transação, no microcrédito, é analisado em relação ao tomador do empréstimo no momento da contratação, pois, para ele, somente compensará a contratação se o custo imediato for baixo, já que os valores da taxa de abertura do crédito e das demais despesas – deslocamento, tempo, etc. – pesam muito mais na sua decisão do que o valor dos juros que virão a ser cobrados durante o contrato.

Portanto, é imprescindível que a instituição esteja mais próxima do empreendedor, que a burocracia seja reduzida e que a concessão do crédito seja ágil, pois todos esses fatores, se não estiverem presentes, podem significar um alto custo do ponto de vista do tomador.

Se o custo imediato da operação formal for relativamente acessível, o crédito informal parecerá menos atraente, pois neste, embora a liberação do empréstimo seja geralmente rápida e sem custos extras, os juros cobrados são muito altos.

Em contrapartida, toda a metodologia aplicada às operações de microcrédito custa caro. O custo operacional da instituição é elevado, o que torna necessária a compensação através da cobrança de juros mais altos. Nesse contexto, a limitação de taxas máximas de juros às operações por parte do governo mostra-se contraproducente e pode vir a impedir as instituições operantes de se tornarem auto-sustentáveis.

Portanto, são características do microcrédito um alto custo operacional e a necessidade de um reduzido custo imediato da transação.

No Brasil, a legislação permite apenas a cobrança de taxa de abertura de crédito (TAC), além das taxas de juros, ambas limitadas¹⁵, o que torna o ambiente desfavorável à auto-sustentabilidade das instituições.

Em um cenário no qual o custo imediato da transação deve ser reduzido, as instituições de microcrédito precisam cobrar taxas de juros elevadas, para cobrir seu custo operacional (além de diluí-lo em ganho de escala). Todavia, com a limitação dos juros, o investimento em tecnologia adequada visando a reduzir o custo da operação para se manter sustentável, o que já é uma característica do setor, torna-se uma estratégia mais necessária e indispensável.

¹⁵ Ver 6.1.4.

6.1 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO

Em 25 de abril de 2005, a Lei Federal nº 11.110 instituiu, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO.

O grande diferencial deste Programa é a exigência de uma metodologia baseada no relacionamento direto do agente de crédito com o microempreendedor no local da sua atividade.

O atendimento é personalizado e feito por pessoas treinadas para orientar o tomador sobre a gestão do negócio, as suas necessidades de crédito, a definição do valor do empréstimo necessário para o desenvolvimento sustentável do negócio e as condições do crédito após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do empreendedor.

Os objetivos principais do referido Programa são:

- a) ampliar o acesso ao crédito entre a população de baixa renda e, com isso, incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares formais e informais;
- b) disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado;
- c) integrar o microcrédito com as demais políticas de desenvolvimento implementadas pelo Estado e pela sociedade civil;
- d) fortalecer e ampliar uma rede autônoma e perene de financiamento da economia popular;
- e) intermediar a interlocução entre os operadores do setor e oferecer apoio técnico às instituições de microcrédito produtivo orientado para o seu fortalecimento institucional.

O Programa beneficia as pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte definidas pela Resolução nº. 3.422/2006, do Conselho Monetário Nacional, com a finalidade específica de disponibilizar recursos para o microcrédito produtivo orientado, conforme definido pela Lei Federal nº 11.110/2005 em seu artigo 1º, no §3º, a saber:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.

[...]

§ 3o Para os efeitos desta Lei, considera-se microcrédito produtivo orientado o crédito concedido para o atendimento das necessidades financeiras de pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, utilizando metodologia baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica, devendo ser considerado, ainda, que:

I - o atendimento ao tomador final dos recursos deve ser feito por pessoas treinadas para efetuar o levantamento socioeconômico e prestar orientação educativa sobre o planejamento do negócio, para definição das necessidades de crédito e de gestão voltadas para o desenvolvimento do empreendimento;

II - o contato com o tomador final dos recursos deve ser mantido durante o período do contrato, para acompanhamento e orientação, visando ao seu melhor aproveitamento e aplicação, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade econômica; e

III - o valor e as condições do crédito devem ser definidos após a avaliação da atividade e da capacidade de endividamento do tomador final dos recursos, em estreita interlocução com este e em consonância com o previsto nesta Lei.

O que caracteriza, portanto, segundo a citada Lei, o microcrédito orientado à produção, além do porte do tomador do empréstimo, é a metodologia utilizada durante todo o período contratado.

A concessão do crédito deve estar baseada no relacionamento direto com os empreendedores no local onde é executada a atividade econômica.

A análise de crédito ao tomador final deve ser feita por pessoas treinadas (agentes de crédito) para orientá-lo quanto ao planejamento do negócio e às reais necessidades de crédito para o desenvolvimento do empreendimento. Essa medida que garante inclusive o planejamento do pagamento do próprio empréstimo, com altas taxas de retorno do capital investido.

Somente após o levantamento socioeconômico do pretense tomador, de sua capacidade de endividamento e do potencial da atividade é que o valor e as condições do crédito devem ser definidos.

E, ainda, durante todo o período contratado, essa orientação deve ser efetiva, visando ao melhor aproveitamento e aplicação dos recursos, bem como ao crescimento e sustentabilidade da atividade.

Toda a metodologia imposta pela legislação é responsável pela definição daquele regime de concessão de microcrédito a microempreendedores como sendo produtivo e orientado. Vê-se que o Brasil adotou, na regulamentação do sistema de concessão de microcrédito, os princípios e preceitos apresentados por Yunus (2006), aproximando-se bastante do modelo experimentado pelo Grameen Bank.

O Programa de Microcrédito, ainda, é operado por uma rede composta de diversos agentes, públicos e privados, e financiado com recursos oriundos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador e com uma parcela dos depósitos à vista captados pelas instituições financeiras com tal prerrogativa.

6.1.1 Financiamento do Programa Nacional de Microcrédito

A Lei Federal nº 11.110, de 25 de abril de 2005, definiu as formas de financiamento do Programa Nacional de Microcrédito e as instituições que podem operar tal carteira.

Detalharemos, a seguir, as duas fontes dos recursos que devem ser aplicados no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado: uma parcela dos depósitos captados à vista pelas instituições financeiras, e parte dos recursos arrecadados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

6.1.1.1 Aplicação obrigatória em operações de microcrédito

A Resolução nº 3.422, de 30 de novembro de 2006, do Conselho Monetário Nacional, regulamentou a realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores com os recursos provenientes da parcela de depósitos à vista captados por instituições financeiras.

Os recursos que compõem essa carteira são provenientes da imposição legal de aplicação obrigatória em investimentos em operações de microcrédito de parte dos depósitos captados à vista por instituições financeiras.

Atualmente, todas as instituições financeiras que possam captar depósitos à vista, com exceção das cooperativas de crédito, devem, compulsoriamente, manter aplicações em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, no valor correspondente a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos depósitos dessa natureza captados pela instituição, conforme estabelece o Art.1º da referida Resolução, a saber:

Art. 1º Os bancos múltiplos com carteira comercial, os bancos comerciais e a Caixa Econômica Federal devem manter aplicados em operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, valor correspondente a, no mínimo, 2% (dois por cento) dos saldos dos depósitos à vista captados pela instituição.

Ou seja, do valor global de todos os depósitos captados à vista, as instituições deverão destinar dois por cento para operações de microcrédito, se não o fizerem esse valor correspondente – ou a diferença remanescente – será recolhido ao Banco Central do Brasil, conforme determina o § único do Art.6º da referida Resolução, a saber:

Art. 6º Para a verificação do cumprimento da exigibilidade de aplicações em operações de microcrédito, efetuada mensalmente no dia 20 de cada mês ou no primeiro dia útil subsequente, quando o dia 20 for dia não útil, devem ser consideradas:

I - a exigibilidade de aplicações, que corresponde à média dos valores resultantes da aplicação dos percentuais mínimos exigidos sobre os saldos diários dos depósitos à vista nos doze meses anteriores ao mês imediatamente anterior ao mês em que estiver sendo realizada a verificação;

II - a média dos saldos diários das operações elegíveis nos doze meses imediatamente anteriores ao mês em que estiver sendo realizada a verificação.

Parágrafo único. O valor da deficiência de aplicações em relação ao exigível, se houver, deverá ser recolhido ao Banco Central do Brasil, na forma por ele estabelecida, em moeda corrente, permanecendo indisponível até a data de verificação do cumprimento da exigibilidade no mês seguinte.

São imunes, para o cálculo do valor dessa exigibilidade, os depósitos à vista em instituições financeiras públicas, federais ou estaduais, captados de seus respectivos entes federados ou de suas autarquias e sociedades de economia mista (parágrafo único, inciso I). Assim, por exemplo: um depósito à vista realizado pela União na Caixa Econômica Federal não integrará o valor global de depósitos à vista captados nesta instituição para fim de incidência da porcentagem obrigatória.

Nessa esteira, também são imunes e não devem entrar no cálculo do valor da exigibilidade os depósitos à vista titulados por entidades públicas municipais, captados pelas instituições financeiras públicas estaduais da respectiva unidade federativa (parágrafo único, inciso II).

As instituições podem, portanto, aplicar diretamente os recursos em programas próprios de microcrédito, desde que detenham ou criem estruturas institucionais voltadas especificamente para este segmento.

Por outro lado, devido ao excesso de obrigações acessórias impostas às instituições para operar carteiras de aplicações dessa natureza, é permitido àquelas

que não tenham tal interesse, transferir – aplicar – recursos a outras entidades que o façam e computá-los para o cumprimento da aplicação mínima legal, desde que sejam direcionados exclusivamente para a aplicação em operações de microcrédito.

De fato, seria incongruente obrigar uma instituição que tenha sua empresa direcionada para um público com poder aquisitivo mais alto a manter uma estrutura cara e estranha à sua, direcionada a um setor que não é exatamente o seu público alvo.

Essas aplicações são realizadas através de operações chamadas de Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças (DIM), regulamentadas pela Resolução nº 3.399/2006, do Conselho Monetário Nacional, que dispõe sobre a captação e a realização de depósitos interfinanceiros em geral, e regulamentação complementar.

Ainda, para o fim de cumprimento da aplicação mínima legal, também é permitido às instituições captadoras de depósitos à vista adquirir operações de microcrédito de outras instituições que as realizem, ou seja, é permitido computar os créditos oriundos de operações de adiantamentos, empréstimos e financiamentos que atendam às condições estabelecidas na Resolução nº 3.422/2006, do Conselho Monetário Nacional, adquiridos de:

- a) outras instituições financeiras;
- b) organizações da sociedade civil de interesse público;
- c) organizações não governamentais, cujos estatutos prevejam a realização de operações de microcrédito;
- d) entidades, fundos ou programas voltados para o microcrédito.

Essa dinâmica incentiva e viabiliza a criação e manutenção de instituições exclusivas ou prioritariamente dedicadas ao segmento de microcrédito, o que traz muitos benefícios a um segmento que por sua própria natureza, e também por imposição legal, tem um custo operacional elevado, pois necessita de um corpo de funcionários especializado e multiprofissional.

Quanto à fiscalização dos depósitos interfinanceiros, compete à instituição depositária – aquela que recebe o depósito – dos recursos provenientes de Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças (DIMs) comprovar o investimento efetivo dos valores captados, sob pena de recolhimento dos recursos não aplicados ao Banco Central do Brasil (Art. 6º, parágrafo único, Resolução nº 3.422/2006, CMN).

Por fim, quanto à contabilidade dos recursos para a apuração do cumprimento da exigibilidade (do efetivo investimento de 2% (dois por cento) dos depósitos captados à vista em operações de microcrédito), permite-se a aplicação do regime de competência contábil, decorrente do princípio contábil da competência. Por este regime, as despesas e receitas devem ser contabilizadas como tais, no momento de sua ocorrência, independentemente de seu pagamento ou recebimento. Na contabilização sob esse regime, podem-se registrar as operações vencidas e não pagas/recebidas no período ao qual competem, ou seja, podem ser computadas no período de ocorrência do seu fato gerador, independentemente de pagamento/recebimento.

Assim, por exemplo, uma linha de crédito contratada para o financiamento parcelado de determinado microempreendimento poderá ser computada pelo seu valor total no exercício financeiro da sua contratação, indiferentemente de o valor ter sido total ou parcialmente repassado, observados os seguintes percentuais: 100% (cem por cento) no primeiro ano após o vencimento; e 50% (cinquenta por cento) no segundo ano.

6.1.1.2 Aplicação dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT

A Resolução nº 511/2006, do Ministério do Trabalho e Emprego, atualizada pela Resolução nº 611/2009, do mesmo órgão, autoriza e dispõe sobre a utilização de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO.

Por essa Resolução, é possível alocar recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador em depósitos especiais remunerados nas instituições financeiras operadoras, conforme Programação Anual de Depósitos Especiais do FAT (PDE) para cada exercício, na importância de até R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), excedentes à reserva mínima de liquidez do Fundo, para ser aplicada em operações no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito.

A aplicação desses recursos, alocados em depósitos especiais, no âmbito do PNMPO, poderá ser realizada mediante operações de *contratação direta, mandato, repasse e aquisição de operações de crédito*.

Contratação direta é o contrato de operação financeira realizado diretamente por uma instituição financeira com o microempreendedor, através da utilização de estrutura própria adequada às normas do Programa e direcionada exclusiva ou prioritariamente para a realização de operações de microcrédito.

Todas as entidades que decidirem atuar no Programa Nacional de Microcrédito, para poderem realizar essas operações diretamente com o tomador final, deverão habilitar-se no Ministério do Trabalho e Emprego, inclusive com a efetivação de cadastro e a formalização de Termo de Compromisso.

Cumpre-nos ressaltar que a Resolução define como microempreendedor a pessoa física ou jurídica, inclusive na forma de empreendimento coletivo e de economia solidária, empreendedora de atividade produtiva de pequeno porte, e beneficiária de operação de microcrédito produtivo orientado no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo.

Mandato é a contratação de operação com o microempreendedor, por intermédio de uma Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado¹⁶ (IMPO) investida de autorização para contratar em nome da Instituição Financeira Operadora de Recursos¹⁷ (IFO) que lhe outorgou o mandato. Esta entidade outorga àquela um mandato que investe a instituição operadora de microcrédito de poderes para contratar com o tomador final em nome da operadora dos recursos.

Nas duas modalidades citadas, a Resolução impõe, ainda, que as operações realizadas com o microempreendedor devem ter por finalidade o financiamento de bens, serviços e capital de giro, inclusive a taxa de abertura de crédito¹⁸ (TAC), essenciais ao microempreendimento, até o valor total (100%) da proposta e a uma taxa máxima de juros de 4% ao mês.

É vedado o financiamento para recuperação de capitais já investidos e pagamento de dívidas, para pagamento de encargos financeiros, e para aquisição de bens de consumo, duráveis ou não duráveis, não relacionados ao empreendimento.

O teto financiável por operação é de até R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para pessoas físicas e jurídicas. No caso de empreendimentos coletivos e de economia

¹⁶ Ver 6.1.2 alínea c.

¹⁷ Ver 6.1.2 alínea a.

¹⁸ Essa taxa é limitada a até 3% sobre o valor financiado na data da contratação.

solidária, o teto é de até R\$ 3.000,00 por associado, limitado a 50% da renda bruta anual do empreendimento, por operação contratada.

O risco operacional, em qualquer dos casos, corre por conta da instituição titular da contratação, sendo que o prazo do financiamento pode ser de até 24 meses, incluídos até 3 meses de carência, podendo a exigência de garantia real ser substituída por, no mínimo, uma das seguintes garantias alternativas:

- a) aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes;
- b) alienação fiduciária;
- c) aval ou fiança; e
- d) outras garantias aceitas pelas instituições operadoras da linha de crédito, vedada a garantia pelo FUNPROGER¹⁹.

Repasse é a contratação de operação para transferência de recursos à Instituição de Microcrédito Produtivo Orientado. Essa instituição, por sua vez, os destinará às suas contratações diretas de operações de microcrédito. O repasse pode ser de forma direta – IFO → IMPO – ou através de Agências de Intermediação²⁰ (AGI) – IFO → AGI → IMPO.

As entidades que desejarem realizar operações de repasse somente poderão contratar com Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado após aprovarem um plano de trabalho elaborado de acordo com o Termo de Compromisso devidamente formalizado por estas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

O risco operacional da transação corre por conta da Instituição Financeira Operadora de Recursos ou Agência de Intermediação que for a concedente na operação de repasse. As operações de intermediação contratadas entre estas – repasse IFO → AGI – correm por conta e risco das Instituições Financeiras

¹⁹ Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda gerido pelo Banco do Brasil S/A, tem como objetivo possibilitar o crédito a um maior número de empreendedores. Criado pela Lei Federal nº 9.872, de 23/11/1999, e regulamentado pela Resolução nº 409, de 28/10/2004 do Ministério do Trabalho e Emprego, esse fundo tem por finalidade avalizar as pessoas físicas e jurídicas tomadoras de financiamentos através das linhas de crédito do Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) Urbano. O FUNPROGER participa na operação como avalista, para complementar as garantias apresentadas pelo mutuário. Esse aval não desobriga o mutuário do pagamento da dívida, portanto, não deve ser confundido com seguro de crédito. O Fundo pode cobrir até 80% do valor financiado e a garantia compreende todo o prazo do financiamento, inclusive o período de carência. O mutuário paga ao FUNPROGER uma Comissão de Concessão de Aval que corresponde a 0,1% do valor garantido multiplicado pelo prazo do financiamento em meses.

²⁰ Ver 6.1.2 alínea b.

Operadoras de Recursos, sendo vedada a utilização de aval do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) como forma de garantia.

Os prazos das operações de repasse podem se estender a até 96 meses, incluídos até 24 meses de carência. Como encargo, deve-se aplicar a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, instituída pela Lei Federal nº 9.365, de 16 de dezembro de 1996, acrescida de até 5% ao ano.

Como garantia dessas operações de repasse realizadas com as Instituições de Microcrédito Produtivo Orientado (seja diretamente pelas Instituições Financeiras Operadoras de Recursos, seja por intermédio de Agências de Intermediação) podem ser utilizados:

- a) recebíveis;
- b) patrimônio;
- c) fundos de aval, inclusive o aval do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER) em até 80% do valor total do crédito, podendo chegar até 100% no caso de o beneficiário ser entidade classificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público²¹ (OSCIP);
- d) outras garantias aceitas pela Instituição Financeira Operadora de Recursos ou Agência de Intermediação que for concedente na operação de repasse.

A Agência de Intermediação, para ter as suas operações de repasse avalizadas pelo FUNPROGER, deverá cadastrar-se e assinar instrumento de Convênio junto ao Banco do Brasil S/A – Gestor do Fundo.

O repasse de recursos será efetivado parceladamente, sendo que a primeira parcela será recebida conforme contratado, e as demais somente serão liberadas após a instituição de microcrédito demonstrar, junto à instituição operadora ou à agência intermediadora, a efetiva destinação de, no mínimo, 80% do total dos recursos que lhes foram anteriormente repassados para aplicação em operações de microcrédito produtivo orientado, até a última parcela.

A IMPO tem o prazo de até seis meses, a contar do recebimento de cada parcela, para demonstrá-lo. Não o fazendo, ensejará a revisão da operação de

²¹ Ver 6.2.4.1.

repassa pela instituição concedente, podendo-se aplicar o cancelamento da operação.

Não poderá ser concedido repasse aos inscritos no Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados (CADIN), ou inadimplentes perante qualquer órgão da Administração Pública Federal Direta ou Entidades Autárquicas ou Fundacionais e, especialmente, para com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, e com os Programas de Integração Social (PIS) e de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP).

Aquisição de operações de crédito é a possibilidade de compra, exclusivamente pelas Instituições Financeiras Operadoras de Recursos, das operações de microcrédito produtivo orientado que a instituição de Microcrédito já tenha eventualmente realizado.

Tanto instituições que operam com recursos do FAT, como aquelas que operam no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito apenas com a parcela obrigatória de aplicações relativa a 2% do valor global dos depósitos captados à vista, podem adquirir créditos relativos a operações de microcrédito já realizadas pelas instituições de microcrédito.

A responsabilidade pela prestação dos serviços inerentes às operações de microcrédito produtivo orientado com o tomador final permanece com a instituição cedente das respectivas operações. Contudo, os riscos dessas operações correm por conta das Instituições Financeiras Operadoras de Recursos.

Por fim, para operar com depósito especial do Fundo de Amparo ao Trabalhador no âmbito do Programa Nacional de Microcrédito, a Instituição Financeira Operadora de Recursos deverá apresentar Plano de Trabalho e celebrar Termo de Alocação de Depósito Especial do FAT (TADE) junto à Secretaria Executiva do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT).

6.1.2 Fluxograma do PNMPO

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO é operacionalizado por meio de uma rede composta de diversos agentes (Ilustração 2), que se distribuem entre instituições financeiras operadoras – IFO; agentes de intermediação – AGI; e instituições de microcrédito produtivo e orientado – IMPO.

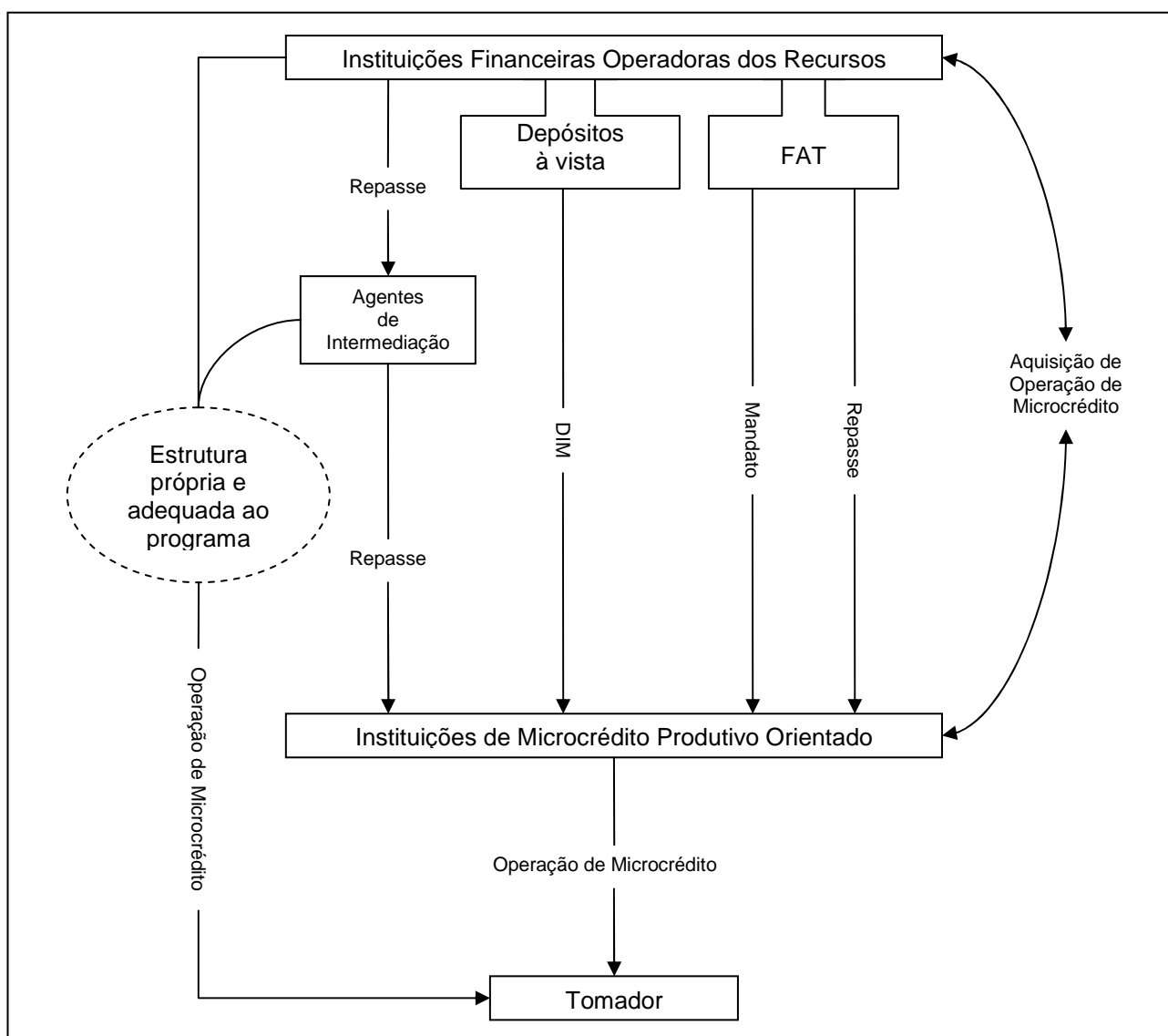


Ilustração 2 Fluxograma dos recursos do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

a) *Instituições Financeiras Operadoras de Recursos – IFO:*

São as instituições financeiras autorizadas a recolher e operar os recursos que deverão ser aplicados no âmbito do Programa Nacional de

Microcrédito. Essas se subdividem em instituições operadoras de recursos provenientes do FAT e instituições operadoras dos recursos provenientes da porcentagem incidente sobre a captação de depósitos à vista.

As instituições oficiais que são autorizadas à realização de depósitos especiais do FAT com destinação ao PNMPO são: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia e Banco Nacional de Desenvolvimento Social – BNDES.

As instituições financeiras captadoras de depósito à vista são instituições integrantes do Sistema Financeiro Nacional autorizadas pelo Banco Central do Brasil à captação de depósitos financeiros à vista. São elas:

- bancos múltiplos com carteira comercial;
- bancos comerciais;
- Caixa Econômica Federal; e,
- cooperativas de crédito.

No entanto, para o Programa Nacional de Microcrédito são instituições financeiras autorizadas a operar com a parcela dos recursos de depósitos bancários à vista as seguintes instituições: os bancos comerciais, os bancos múltiplos com carteira comercial e a Caixa Econômica Federal, excluindo-se as cooperativas de crédito.

Essa exclusão ocorre porque a Lei Federal nº 11.110/2005 remete ao Art. 1º da Lei Federal nº 10.735/2003, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores. Naquele artigo, as cooperativas de crédito não foram arroladas, portanto, não estão obrigadas a esta aplicação compulsória.

Os bancos comerciais são instituições financeiras privadas ou públicas, constituídos sob a forma de sociedade anônima, que têm como objetivo principal proporcionar suprimento de recursos necessários para financiar, a curto e médio prazos, o comércio, a indústria, as empresas prestadoras de serviços, as pessoas físicas e terceiros em geral.

A captação de depósitos à vista, livremente movimentáveis, é a atividade típica do banco comercial, podendo também captar depósitos a prazo.

Os bancos múltiplos com carteira comercial são instituições financeiras privadas ou públicas, que realizam as operações ativas, passivas e acessórias das

diversas instituições financeiras, por intermédio das seguintes carteiras: comercial, de investimento e/ou de desenvolvimento, de crédito imobiliário, de arrendamento mercantil e de crédito, financiamento e investimento. Essas operações estão sujeitas às mesmas normas legais e regulamentares aplicáveis às instituições singulares correspondentes às suas carteiras. A carteira de desenvolvimento somente poderá ser operada por banco público.

Os bancos múltiplos devem ser constituídos com, no mínimo, duas carteiras, sendo uma delas, obrigatoriamente, comercial ou de investimento, e devem ser organizados sob a forma de sociedade anônima.

A *Caixa Econômica Federal* (CEF), criada em 1861, está regulada pelo Decreto-Lei nº 759, de 12 de agosto de 1969, como empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda. Trata-se de instituição assemelhada aos bancos comerciais, podendo captar depósitos à vista, realizar operações ativas e efetuar prestação de serviços.

Uma característica distintiva da Caixa é que ela prioriza a concessão de empréstimos e financiamentos a programas e projetos nas áreas de assistência social, saúde, educação, trabalho, transportes urbanos e esporte.

A Caixa Econômica Federal pode operar com crédito direto ao consumidor, financiando bens de consumo duráveis, emprestar sob garantia de penhor industrial e caução de títulos, bem como detém o monopólio do empréstimo sob penhor de bens pessoais e sob consignação e a venda de bilhetes de loteria federal.

A CEF ainda centraliza o recolhimento e posterior aplicação de todos os recursos oriundos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), integra o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

b) *Agentes de Intermediação – AGI*

São entidades devidamente habilitadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego que, após cadastrarem-se e firmarem Termo de Compromisso, estão autorizadas a atuar na intermediação de repasses de recursos entre as instituições financeiras operadoras (IFO) e as instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPO). São agentes de intermediação no âmbito do Programa: os bancos de desenvolvimento, as agências de fomento, os bancos cooperativos e as centrais de cooperativas de crédito.

c) Instituições de Microcrédito Produtivo e Orientado – IMPO

São entidades devidamente habilitadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, com estruturação adequada, que, após cadastrarem-se e firmarem Termo de Compromisso, estão autorizadas a realizar operações de microcrédito produtivo orientado diretamente com o tomador no âmbito do PNMPO:

- cooperativas de crédito singulares;
- agências de fomento – AF (Medida Provisória nº 2.192-70/2001);
- sociedades de crédito ao microempreendedor (Lei Federal nº 10.194/2001); e,
- organizações da sociedade civil de interesse público.

Todas as instituições citadas poderão atuar diretamente na concessão de microcrédito. Caso não queiram agir diretamente na aplicação dos recursos do programa, poderão atuar por intermédio das instituições de microcrédito produtivo orientado (IMPO), através das operações de repasse de recursos, de mandato ou de aquisição de operações de crédito que se enquadrarem nos critérios exigidos pelo PNMPO e em conformidade com as Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT e do Conselho Monetário Nacional – CMN, no exercício de suas atribuições conferidas pela Lei Federal nº 11.110/2005 em seu Art.3º, a saber:

Art. 3º O Conselho Monetário Nacional - CMN e o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - Codefat, no âmbito de suas respectivas competências, disciplinarão:

I - as condições de repasse de recursos e de aquisição de operações de crédito das instituições de microcrédito produtivo orientado pelas instituições financeiras operadoras;

II – as condições de financiamento das instituições de microcrédito produtivo aos tomadores finais dos recursos, estabelecendo, inclusive, estratificação por renda bruta anual que priorize os segmentos de mais baixa renda dentre os beneficiários do PNMPO;

III – os requisitos para a habilitação das instituições de microcrédito produtivo orientado no PNMPO, dentre os quais deverão constar: a) cadastro e termo de compromisso no Ministério do Trabalho e Emprego; b) plano de trabalho a ser aprovado pela instituição financeira, que deverá conter, dentre outros requisitos, definição da metodologia de microcrédito produtivo orientado a ser utilizada, da forma de acompanhamento dos financiamentos, com os respectivos instrumentos a serem utilizados, e dos índices de desempenho;

IV – os requisitos para a atuação dos bancos de desenvolvimento, das agências de fomento, dos bancos cooperativos e das centrais de cooperativas de crédito na intermediação de recursos entre as instituições financeiras e as instituições de microcrédito produtivo orientado.

Para atuar diretamente com operações de concessão de microcrédito, as instituições financeiras deverão constituir estrutura própria para o desenvolvimento dessa atividade, devendo habilitar-se no Ministério do Trabalho e Emprego, demonstrando que suas operações de microcrédito produtivo orientado serão realizadas em conformidade com a metodologia do programa (§ 3º do Art. 1º da Lei Federal nº 11.110/2005).

6.1.3 Dados²² das instituições habilitadas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil

Até 25 de setembro de 2009, 286 instituições de microcrédito produtivo orientado foram registradas junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, sendo 26 em Minas Gerais, e 3, no Município de Belo Horizonte:

Tipos	Brasil	Minas Gerais	Belo Horizonte
AF	7	0	0
Cooperativas de Crédito	127	8	0
OSCIP	132	13	1
SCM	20	5	2
Total	286	26	3

Ilustração 3 Quadro de IMPOs registradas junto ao MTE em 25/09/2009²³

Até a mesma data, 14 agências de intermediação tinham sido registradas, nenhuma em Minas Gerais (Ilustração 4).

As agências de fomento até então registradas pertenciam aos Estados de Alagoas, Amapá, Bahia, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Tocantins.

Todas as cinco entidades cooperativas registradas concentravam-se na Região Sul do Brasil, sendo o SICREDI S.A. (RS) o único banco cooperativo até então habilitado.

Os bancos de desenvolvimento habilitados eram: Banco do Nordeste do Brasil S/A – BNB, considerado o maior banco de desenvolvimento regional da

²² Dados colhidos do sítio eletrônico do Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo>. Acesso em 25 set. 2009.

²³ Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo>. Acesso em 25 set. 2009.

América Latina, voltado para o desenvolvimento sustentável do Nordeste brasileiro; e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE, instituição financeira pública de fomento, criada pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná.

Tipos	Brasil	Minas Gerais
AF	7	0
Bancos de Desenvolvimento	2	0
Bancos Cooperativos	1	0
Cooperativas Centrais de Crédito	4	0
Total	14	0

Ilustração 4 Quadro de AGIs registradas junto ao MTE em 25/09/2009²⁴.

As instituições financeiras (IFOs) habilitadas a operar com recursos do FAT até 25/09/2009 eram: Caixa Econômica Federal (empresa pública), Banco da Amazônia S/A (sociedade de economia mista), Banco ABN AMRO Real S/A, e SOCINAL S/A – Crédito, Financiamento e Investimento (RJ). Essa última é a única instituição privada do gênero habilitada que surgiu com o objetivo primordial de desenvolvimento do microcrédito.

6.1.4 Condições impostas para a concessão do microcrédito (Resolução nº 3.422, de 30/11/2006, do Conselho Monetário Nacional)

O Banco Central do Brasil (BCB) é o órgão responsável por cumprir e fiscalizar, no País, o cumprimento das disposições e normas expedidas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) que regulam o funcionamento do Sistema Financeiro Nacional (SFN).

O SFN, por sua vez, é formado pelo conjunto de instituições financeiras que operam a intermediação financeira entre poupadores e investidores, gerando a política e a instrumentação econômico-financeira do Brasil.

Parte integrante desse cenário é o sistema de crédito nacional, regulamentado e controlado pela União através do BCB, que tem, como suas atribuições principais, dentre outras: exercer o controle de crédito; fiscalizar as

²⁴ Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em <http://www.mte.gov.br/pnmpo>. Acesso em 25 set. 2009.

instituições financeiras, juntamente com o CMN; e autorizar o funcionamento e operacionalidade das instituições financeiras.

No caso específico da realização de operações de microcrédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores, o instrumento normativo regulatório é, atualmente, a Resolução nº 3.422, de 30 de novembro de 2006, do CMN, que regulamenta a Lei Federal nº 10.735/2003, que trata do direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para este fim.

Nessa regulamentação fica o Banco Central do Brasil (BCB) autorizado a dispor sobre os prazos e negociabilidade dos DIM – Depósitos Interfinanceiros Vinculados a Operações de Microfinanças, e a adotar medidas, baixar normas e requisitar informações acerca das operações de microcrédito (Art. 8º).

No uso dessas atribuições, o BCB determinou que as operações podem ser contratadas tanto com pessoas físicas quanto jurídicas, porém, certas condições são exigidas para que a operação possa ser inserida no âmbito do Programa de Microcrédito, a saber:

a) Operações de Microcrédito livre

A fim de se garantir o mínimo de subsistência e viabilizar as liberdades substanciais dos cidadãos menos favorecidos, concede-se uma linha de crédito livre, no sentido de que não está destinada necessariamente à produção.

No geral, as operações de microcrédito livre devem observar taxas de juros efetivas não superiores a 2% a.m., e o prazo da operação não pode ser, em regra, inferior a 120 dias.

Em casos extremos de necessidade permite-se a contratação de operações em prazo menor, caso em que os limites para as Taxas de Abertura de Crédito (TAC) ficam reduzidos na mesma proporção, sendo vedada a cobrança de quaisquer outras taxas ou despesas.

Para o caso específico de pessoas físicas de baixa renda²⁵, detentoras ou não de depósitos e de aplicações financeiras de pequeno valor, o beneficiário do crédito deve firmar declaração por escrito, ou por meio de assinatura eletrônica, informando que não se encontra em curso nenhuma outra operação da espécie,

²⁵ Integrantes de famílias cuja renda *per capita* seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda. Esse conceito de pessoa física de baixa renda é encontrado no Art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001.

bem como que não detém saldo médio mensal em conta de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações, seja superior a R\$3.000,00 (três mil reais).

Para esse tomador, o valor do crédito não pode ser superior a R\$1.000,00 (mil reais), e o valor da taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 2% (dois por cento) do valor do crédito concedido.

Os pretendentes ao empréstimo devem possuir também contas especiais²⁶ de depósitos à vista e depósitos de poupança, ou, se titulares de outras contas de depósitos, garantirem que, em conjunto com todas as aplicações mantidas pelo tomador, tenham saldo médio mensal inferior a R\$3.000,00 (três mil reais).

b) Operações de Microcrédito orientado à produção

Trata-se da linha de crédito concedida a pessoas físicas ou jurídicas, microempresas ou empresas de pequeno porte, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, financiamento de investimentos ou capital de giro. São possibilitadas duas formatações de linhas de crédito:

I – Para a linha de crédito concedida a pessoas físicas, para viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte, ou pessoas jurídicas classificadas como microempresas, o beneficiário do crédito deve firmar declaração por escrito, ou por meio de assinatura eletrônica, informando que não se encontra em curso nenhuma outra operação da espécie, bem como que o somatório da operação e do saldo de outras operações de crédito, não ultrapassa R\$20.000,00 (vinte mil reais), excetuando-se desse limite as operações de crédito habitacional.

O valor do crédito para esse tomador não pode ser superior a R\$ 3.000,00 (três mil reais) e o valor da taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 4% (quatro por cento) do valor do crédito concedido.

II – Para a linha de crédito concedida a pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte (aquelas cuja renda anual bruta não ultrapasse o valor de R\$120.000,00²⁷), o beneficiário do crédito deve

²⁶ Contas especiais são contas correntes ou contas poupanças isentas de taxas de abertura e manutenção, destinadas exclusivamente a pessoas físicas. Elas devem ser as únicas existentes em nome do titular. Não podem fornecer talonário de cheques e não podem superar determinados limites de saldos, sob pena de bloqueio. Essa última limitação excetua o caso de o correntista ser beneficiário de operação de microcrédito, hipótese em que os limites ficam ampliados pelo mesmo valor do crédito concedido (Resolução 3.211, de 30 de junho de 2004, do CMN).

²⁷ Esse valor característico para as Empresas de Pequeno Porte é encontrado no Art. 3º do Decreto Federal nº 5.288, de 29 de novembro de 2004, com redação dada pelo Decreto Federal nº 6.607, de 2008.

firmar declaração por escrito, ou por meio de assinatura eletrônica, informando que não se encontra em curso nenhuma outra operação da espécie, bem como que o somatório da operação e do saldo de outras operações de crédito não ultrapassa R\$20.000,00 (vinte mil reais), excetuando-se desse limite as operações de crédito habitacional.

Por fim, o artigo 7º da referida Resolução permite que, na contratação das operações de microcrédito, podem ser adotados procedimentos simplificados para confecção de ficha cadastral e elaboração de contratos. Além disso, é dispensada a necessidade de constituição de título representativo da dívida²⁸ para a concessão do crédito.

6.2 Instituições de microcrédito produtivo orientado – IMPO

Nesta parte, estudaremos detalhadamente as formas organizacionais das instituições que operam diretamente com os tomadores de microcrédito. São elas: cooperativas de crédito, agências de fomento, sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte (SCM), e organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP).

6.2.1 Cooperativas

O cooperativismo pode não ser a solução para todos os problemas do mercado de trabalho, mas é uma opção a ser considerada e incentivada pelo governo, pois a formação de negócios cooperativos é uma alternativa importante para o desemprego, principalmente por não exigir sócios com grande capital para investir, já que o fundamental é a força de trabalho.

²⁸ Essa exigência está contida no inciso IX da Resolução nº 1.559, de 22 de dezembro de 1988, com a redação dada pela Resolução nº 3.258, de 28 de janeiro de 2005.

6.2.1.1 Histórico do cooperativismo

O cooperativismo tem sua origem próxima à Sociedade dos Probos Pioneiros de Rochdale, criada em 21 de dezembro de 1844, na cidade inglesa de Rochdale, em pleno regime de economia liberal.

Essa sociedade surgiu com a necessidade inerente ao ser humano que emerge em momentos de adversidade: unir-se, para solucionar os problemas comuns.

A ideia da sociedade surgiu entre tecelões de uma indústria têxtil recém-falida, com a finalidade de amenizar os efeitos maléficos da revolução industrial, tendo como objetivo principal a aquisição de bens de primeira necessidade, como alimentação e vestuário.

Apesar de o conceito de ajuda mútua ser antigo, apenas no século XVIII é que começaram a ser descobertas formas que permitiam a criação de estruturas que viabilizassem esse ideal.

Posteriormente, essas estruturas expandiram seus objetivos à construção de casas para moradia dos associados, fabricação de alguns bens e arrendamento de terras.

Com o passar do tempo, surgiu a necessidade de organização dentro das cooperativas. Os pioneiros formularam, então, regras de conduta que a sociedade cooperativa deveria cumprir, tal como os cooperados relativamente aos princípios do cooperativismo. Hoje, tais regras são consideradas "Princípios Cooperativos".

Modelo bem-sucedido, as regras de funcionamento que os probos de Rochdale estabeleceram para sua cooperativa passaram a ser seguidas sistematicamente. Em 1937, no Congresso da Aliança Cooperativa Internacional (ACI), realizado em Paris, França, estas normas foram reunidas em cinco tópicos, que apontavam as características necessárias para que um empreendimento se caracterizasse como uma cooperativa.

Os denominados "Princípios do Cooperativismo" passaram, então, a balizar o movimento em todo o mundo.

Em outros dois momentos, em 1966, no Congresso em Viena, Áustria, e em 1955, no Congresso Centenário da ACI, em Londres, Inglaterra, o texto sofreu alterações e dois novos princípios foram criados, totalizando os sete atuais.

6.2.1.2 Conceito de cooperativa

Cooperativas são sociedades de pessoas, com forma e natureza jurídicas próprias, constituídas para prestar serviços aos associados, cujo regime jurídico foi instituído pela Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971.

Segundo Guilherme Krueger (2003), podemos decompor analiticamente a definição de cooperativas e encontrar seus três elementos formadores do conceito:

é uma sociedade de pessoas que possuem uma dupla qualidade: são as titulares e usuárias dos serviços da sociedade (satisfazem suas necessidades e aspirações econômicas, sociais e culturais); possui gestão democrática (regime de autogestão); realiza distribuição eqüitativa entre riscos e benefícios aos seus associados (empresa de propriedade comum) (KRUEGER, 2003, p. 28).

Pontes de Miranda destaca o caráter pessoal da sociedade cooperativa vendo em grau de importância máxima esta característica, e reconhecendo também sua natureza econômica, porém sem confundi-la com as sociedades de capital. Para ele, "a sociedade cooperativa é a sociedade em que a pessoa do sócio passa à frente do elemento econômico e as conseqüências da pessoalidade são profundas, a ponto de torná-la espécie de sociedade" (MIRANDA *apud* BECHO, 1999, p. 78-79).

Waldemar Ferreira destaca, em seu conceito de cooperativa, o capital variável, decorrência da liberdade de associação, e o caráter finalístico da empreitada em obter vantagens para seus sócios. O autor afirma que a cooperativa "é a sociedade de capital variável com o fluxo e o refluxo de quantos se lhe associam para a obtenção das vantagens que puder administrar" (FERREIRA *apud* BECHO, 1999, p. 78-79).

Marcelo Mauad (2001), por sua vez, diz quanto às cooperativas, o seguinte:

Em primeiro lugar, é uma sociedade de pessoas e não de capitais; apóia-se na ajuda mútua dos sócios; possui um objetivo comum e predeterminado de afastar o intermediário e propiciar o crescimento econômico e a melhoria da condição social de seus membros, os quais possuem na união a razão de sua força; possui natureza civil e forma própria, regulada por lei especial; destina-se a prestar serviços aos próprios cooperados (MAUAD, 2001, p. 37).

Por entendermos que, de uma forma geral, abarca todas as definições citadas, tomemos o conceito sobre sociedades cooperativas que nos é dado por Renato Lopes Becho (1999, p. 80), que as define como uma sociedade “de pessoas, de cunho econômico, sem fins lucrativos, criadas para prestar serviços aos sócios de acordo com princípios jurídicos próprios e mantendo seus traços distintivos intactos”.

São sociedades de pessoas, porque o capital cede em importância para os membros individualizados. As pessoas associam-se sob o regime cooperativo, em razão unitária e não proporcional ao investimento.

De cunho econômico, pois as cooperativas não são sociedades beneficentes ou culturais. Os sócios visam a atingir incrementos econômicos para si. O intuito de cada sócio é o ganho individual através do esforço conjunto. Além disso, pretendem crescer individualmente, usufruindo dos benefícios da sinergia que a organização proporciona.

Sem fins lucrativos, pois a cooperativa não existe para criar riqueza e depois distribuí-la entre os sócios na proporção de sua participação societária. O fim econômico é atingido diretamente pelos sócios, e, diretamente, no seu capital pessoal, proporcionalmente aos seus contatos com a sociedade, e não em razão da proporção do capital social e do investimento de cada sócio.

Criadas para prestar serviços aos sócios, pois as cooperativas são, principalmente, prestadoras de serviços para seus associados. Esta pode ser considerada sua característica mais singular: as sociedades cooperativas são criadas pelos associados para prestar serviços a eles próprios.

Com princípios jurídicos próprios: adesão livre e voluntária; gestão democrática e livre; participação econômica dos associados; autonomia e independência; educação, formação e informação; intercooperação; e interesse pela comunidade (responsabilidade social). O conjunto de normas cooperativas, notadamente a Lei Federal nº 5.764/71, garantem a autonomia do Direito Cooperativo, na medida que a sociedade cooperativa adquire forma e natureza jurídica próprias, dispensando outros códigos legislativos para assegurar sua identidade.

No escólio de Waldirio Bulgarelli (1998):

Trata-se, portanto, de empresa cuja conformação e procedimentos estão influenciados pelos princípios doutrinários do sistema de que é instrumento. Não constitui a cooperativa uma categoria econômica, em si, autônoma, destinada como as sociedades capitalistas apenas à obtenção de lucro; ao

substituir a economia lucrativa pela economia de serviço e portanto de custos, ela se subordina a ser o instrumento de execução desse novo objetivo (BULGARELLI, 1998, p. 21).

Mantendo os seus traços distintivos intactos, porque a sociedade que se mascara como cooperativa, traindo as normas de regência, e que não preserva as distinções que possui com as demais sociedades jurídicas, não pode participar do sistema e deixa de ser considerada uma cooperativa.

6.2.1.3 Cooperativas de crédito

Como reflexo da forte concorrência existente no mercado financeiro, tem ocorrido um fenômeno mundial de concentração do setor. Na medida em que esse fenômeno se expande, lacunas surgem em comunidades marginais. Porém, essas comunidades continuam a demandar os mais variados serviços.

Diante desse contexto, o setor cooperativista assume importante papel social. Por sua própria natureza e princípios, ele promove a aplicação de recursos privados e assume os correspondentes riscos em favor da própria comunidade onde se desenvolve.

Por representar iniciativas dos próprios cidadãos, a cooperativa contribui de forma relevante para o desenvolvimento local sustentável e passa a ocupar, com bastante eficiência, espaços deixados pelas instituições bancárias.

Em razão da gestão democrática, própria de sua forma organizacional, a cooperativa de crédito é capaz de estimular a formação de poupança e participar do financiamento de iniciativas empresariais locais que trazem benefícios evidentes em termos de geração de empregos e de distribuição de renda. Isso, porque são os próprios financiados quem resolvem democraticamente qual projeto é, naquele momento, mais relevante para a comunidade, e merecedor de financiamento.

Cooperativas de crédito surgem, assim, como importantes instrumentos de distribuição de renda, geração de auto-emprego e de consolidação de cidadania e dignidade.

Embora já existentes anteriormente no Brasil, apenas em dezembro de 1964, com a edição da Lei Federal nº 4.595, e a conseqüente criação do Banco

Central do Brasil, as cooperativas de crédito passaram a integrar o organograma do sistema financeiro nacional e foram classificadas como instituições financeiras, conforme Art. 17 da citada Lei:

Art. 17. Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.

Atualmente, as cooperativas de crédito podem ser conceituadas como instituições financeiras constituídas sob a forma de sociedade cooperativa, tendo por atividade principal a prestação de serviços financeiros aos associados, dentre os quais: concessão de crédito, captação de depósitos à vista e a prazo, compensação de cheques, prestação de serviços de cobrança, de custódia de valor de propriedade de terceiros, de recebimentos e pagamentos por conta de terceiros, sob convênio com instituições financeiras públicas e privadas, e de correspondente no País.

De acordo com o Art.6º da Lei Federal nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, as sociedades cooperativas são classificadas em: cooperativas singulares, cooperativas centrais ou federações de cooperativas, e confederações de cooperativas.

As singulares são assim consideradas quando constituídas pelo número mínimo de vinte pessoas físicas (Art. 6º, inciso I), e se caracterizam pela prestação direta de serviços aos associados (Art.7º). Excepcionalmente, é permitida a admissão de pessoas jurídicas que tenham por objeto as mesmas ou correlatas atividades econômicas das pessoas físicas, ou, ainda, aquelas sem fins lucrativos (Art. 6º, inciso I, *in fini*).

As cooperativas centrais, ou federações de cooperativas, são aquelas constituídas de, no mínimo, três cooperativas singulares, podendo, excepcionalmente, admitir associados individuais (Art. 6º, inciso II). Essa possibilidade, no entanto, é vedada às centrais e federações que exerçam atividades de crédito (Art. 6º, §2º).

Essas entidades têm o objetivo de organizar, em comum e em maior escala, os serviços econômicos e assistenciais de interesse das filiadas, integrando e orientando suas atividades, bem como facilitando a utilização recíproca dos serviços (Art. 8º).

As confederações de cooperativas, por sua vez, são aquelas entidades constituídas, pelo menos, de três federações de cooperativas ou cooperativas centrais, da mesma ou de diferentes modalidades (Art. 6º, inciso III). Essas confederações têm por objetivo orientar e coordenar as atividades das filiadas, nos casos em que o vulto dos empreendimentos transcenderem o âmbito de capacidade ou conveniência de atuação das centrais e federações (Art. 9º).

Transportando essa classificação legal para o sistema brasileiro cooperativista de crédito²⁹, podemos identificar e classificar, quanto à sua forma de integração à estrutura, dentro do conjunto de cooperativas que formam o sistema, três blocos de cooperativas: vertical, horizontal e independente.

Segundo Marden Marques Soares (2008), o grupo de cooperativas integrado verticalmente busca centralização e ganhos pela economia de escala, e caracteriza-se pela estrutura piramidal, com as cooperativas singulares na base, as centrais na zona intermediária, e as confederações, no topo. É composto pelos Sistemas Sicoob, Sicredi e Unicred, que, juntos, contavam, em junho de 2008, com 899 cooperativas singulares, 29 centrais e 3 confederações, representando, aproximadamente, 63,68% das cooperativas de crédito brasileiras à época (BITTENCOURT, 30 set. 2008).

Já o grupo organizado horizontalmente, na definição de Soares (2008), integra-se em redes de cooperativas, solidárias, urbanas ou rurais, organizadas sob forma radial, com diversas singulares vinculadas a uma central ou associação representativa. O grupo é formado por 251 cooperativas singulares e 10 centrais, representando cerca de 17,65% das entidades cooperativas (BITTENCOURT, 30 set. 2008).

Por fim, o grupo de cooperativas independentes é composto por aquelas que não se integram horizontal ou verticalmente, e que possuem apenas uma estrutura de primeiro nível. Representavam, em junho de 2008, aproximadamente 18,67% do número total de cooperativas de crédito (BITTENCOURT, 30 set. 2008).

A tendência regulamentar do setor direciona para maior integração vertical, até mesmo no segmento de microcrédito. Porém, imposições legais, como: maior exigência de capital para a criação de entidades independentes, e a vedação

²⁹ Em junho de 2008, o sistema cooperativista de crédito brasileiro era representado por 1.423 cooperativas singulares, 39 centrais e confederações, divididas entre Sicoob Brasil (14), Sicredi Serviços (5), Ancosol (5), Unicredi Brasil (10) e outras (5) (BITTENCOURT, 30 set. 2008).

de operarem modalidades de livre admissão, têm desestimulado essas formas de integração.

Marden Marques Soares (2008), em outra definição do fenômeno da verticalização, afirma que:

também pode ser definido como busca de eficiência por intermédio de fusões e incorporações e aumento de amplitude operacional por meio de Postos de Atendimento Cooperativo (PACs), em benefício da eficiência na gestão dos recursos, já que os custos de instalação são inquestionavelmente inferiores aos de uma cooperativa (SOARES, SOBRINHO, 2008, p. 112).

Quanto mais verticalizado o sistema, maior a relação PAC/número de cooperativas, o que melhora o acesso ao cooperado e reduz os custos de transação em escala, que são objetivos essenciais a entidades que pretendam alcançar um nanomercado.

6.2.2 Agências de fomento

A Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, estabeleceu mecanismos que objetivavam incentivar a redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária, preferencialmente mediante privatização, extinção, ou transformação das instituições financeiras sob controle acionário de unidade federativa em Agências de Fomento (AF). Estabelece o Art.1º da citada MP:

Art. 1º A redução da presença do setor público estadual na atividade financeira bancária será incentivada pelos mecanismos estabelecidos nesta Medida Provisória, e por normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional, no âmbito de sua competência, preferencialmente mediante a privatização, extinção, ou transformação de instituições financeiras sob controle acionário de Unidade da Federação em instituições financeiras dedicadas ao financiamento de capital fixo e de giro associado a projetos no País, denominadas agências de fomento.

A Resolução nº 2.828/2001, do Conselho Monetário Nacional, dispõe sobre a constituição e o funcionamento das agências de fomento.

Segundo a Resolução as agências de fomento são entidades que dependem de autorização do Banco Central do Brasil para sua constituição e funcionamento, devem estar sob o controle acionário de uma unidade da federação, e cujo objeto social é financiar capital fixo e de giro associado a projetos de

desenvolvimento econômico e social na respectiva unidade federativa onde tenham sede (Art.1º). Somente é permitida a autorização da constituição de uma única agência de fomento por Unidade da Federação (Art.1º, §7º).

As unidades federativas a serem consideradas, *in casu*, são apenas os Estados e o Distrito Federal (Art.1º, §1º, inciso I), excluindo-se os Municípios e a União. E, para os efeitos da Resolução nº 2.828/2001, consideram-se projetos empreendimentos que visem à ampliação ou à manutenção da capacidade produtiva de bens e serviços, previstos em programas de desenvolvimento econômico e social (Art.1º, §1º, inciso II).

Sua constituição deve observar a forma societária anônima de capital fechado (Art.1º, §2º), nos termos da Lei Federal nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, ou seja, os valores mobiliários de sua emissão não podem ser admitidos à negociação no mercado de valores mobiliários, suas frações acionárias não podem ser ofertadas no mercado de capitais, bolsas de valores ou no mercado de balcão, podendo somente emitir e vender suas ações particularmente.

Em sua denominação social, deve constar, obrigatoriamente, a expressão "Agência de Fomento", acrescida da indicação da unidade federativa que a controla (Art.1º, §3º). É vedada a sua transformação em qualquer outro tipo de instituição autorizada a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

As Agências de Fomento são, portanto, entidades que têm *status* de instituição financeira. Aplicam-se às agências de fomento as mesmas condições e limites operacionais estabelecidos para o funcionamento de instituições financeiras na Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, e na legislação e regulamentação posteriores relativas ao Sistema Financeiro Nacional.

No entanto, as AFs não podem captar recursos junto ao público, recorrer a linhas de assistência financeira e às de redesconto, manter conta de reserva no Banco Central, contratar depósitos interfinanceiros na qualidade de depositantes ou de depositárias, exceto se vinculados a operações de microfinanças, e nem terem participação societária em outras instituições financeiras.

As Agências de Fomento podem manter participação acionária, direta ou indireta, no Brasil, em instituições não financeiras, desde que não sejam acionistas controladoras, a empresa não seja controlada, direta ou indiretamente, por ente federado, ou que a unidade da federação não tenha influência significativa na empresa.

Na consecução de seu objeto social, as AFs podem empregar, em suas atividades, além de recursos próprios, os provenientes de:

- a) fundos e programas oficiais;
- b) orçamentos federal, estaduais e municipais;
- c) organismos e instituições financeiras nacionais e internacionais de desenvolvimento, desde que, no caso dessas últimas, a AF detenha, em pelo menos uma agência internacional avaliadora de risco, dentre as de maior projeção, classificação de risco correspondente a *grau de investimento* ou, no mínimo, igual à classificação obtida pela União, nessa mesma agência; e,
- d) captação de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM).

As Agências de Fomento podem, ainda, desde que na sua respectiva Unidade Federativa, desenvolver atividades de prestação de serviços de consultoria, agenciamento financeiro, administração de fundos de desenvolvimento, prestação de garantias ou aquisição, direta ou indireta, inclusive por meio de fundos de investimento, de créditos oriundos de operações compatíveis com seu objeto social, e outras.

Podem, ainda, realizar operações de financiamento de projetos de desenvolvimento econômico e social; cessão de créditos; crédito rural; câmbio e arrendamento mercantil autorizadas pelo Banco Central do Brasil.

E, principalmente, e mais relevante para o presente estudo, as Agências de Fomento podem realizar financiamentos para o desenvolvimento de empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial, de pequeno porte, inclusive a pessoas físicas.

6.2.3 Sociedade de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte – SCM

Criadas pela Lei Federal nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001, as sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM) são entidades que têm por objeto social a prestação de serviços financeiros a pessoas físicas ou jurídicas,

classificadas como microempresas (ME), com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial de pequeno porte.

A Lei Federal nº 11.524, de 2007, trouxe nova redação a alguns artigos e incisos da Lei Federal nº 10.194/2001, gerando algumas modificações significativas no seu conteúdo, como a possibilidade de as SCMs abrangerem também as empresas classificadas como de pequeno porte (EPP), e o fim da exigência de exclusividade do objeto social, permitindo-as exercer outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional.

As SCMs são impedidas pela legislação de captar, sob qualquer forma, recursos junto ao público, bem como de emitir títulos e valores mobiliários destinados à colocação e oferta públicas (Art. 1º, inciso V). Essas entidades somente podem praticar operações de microfinanças com os recursos captados que forem originários de fundos oficiais, ou obtidos através de repasses e empréstimos originários de instituições financeiras nacionais e estrangeiras, e entidades nacionais e estrangeiras voltadas para ações de fomento e desenvolvimento, incluídas aí as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs); ou, ainda, recursos captados através de depósito interfinanceiro vinculado a operações de microfinanças (DIM).

Obrigatoriamente, as SCMs devem constituir-se sob a forma de companhia fechada, nos termos da Lei Federal nº 6.404/1976, e legislação posterior, ou sob a forma de sociedade por quotas de responsabilidade limitada, sendo proibida a participação societária, direta ou indireta, do setor público no seu capital social.

Contudo, mediante prévia autorização do Banco Central do Brasil, as SCMs podem ter seu controle societário exercido por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs (Lei Federal nº 9.790/1999), desde que essas organizações desenvolvam atividades de crédito compatíveis com o seu objeto social e não confirmem ao setor público qualquer poder de gestão ou de veto na condução de suas atividades.

Em todos os casos, as SCMs devem adotar obrigatoriamente a expressão “Sociedade de Crédito ao Microempreendedor e à Empresa de Pequeno Porte” em sua denominação social, sendo proibida a utilização da palavra "Banco" (Art.1º, §2º).

As SCMs têm permissão para realizar, exclusivamente: operações de concessão de financiamentos e prestação de garantias a pessoas jurídicas (MEs e

EPPs) ou a pessoas físicas no desempenho das atividades relativas ao seu objeto social; aplicações financeiras; aquisição de créditos concedidos em conformidade com seu objeto social; e, cessão de créditos.

Às sociedades de crédito ao microempreendedor são vedadas a concessão de empréstimos para fins de consumo e a participação societária em instituições financeiras e em outras instituições que sejam autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil.

Essas entidades equiparam-se às instituições financeiras para os efeitos da legislação em vigor, e sua constituição, transformação, organização e funcionamento serão disciplinados pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução nº 3.567, 29 de maio de 2008) e estão sujeitas à autorização e fiscalização do Banco Central do Brasil.

No seu objeto social deve constar: concessão de financiamentos a pessoas físicas, a microempresas e a empresas de pequeno porte, com vistas a viabilizar empreendimentos de natureza profissional, comercial ou industrial.

Com a nova redação do inciso I do Art.1º da Lei Federal nº 10.094/2001, dada pela Lei Federal nº 11.524, de 2007, não se exige mais exclusividade quanto ao objeto social, e as SCMs podem exercer também outras atividades definidas pelo Conselho Monetário Nacional.

Os postos de atendimento de microcrédito (PAM) podem ser instalados em qualquer localidade por instituições financeiras que realizem essas operações. Podem ser fixos ou móveis, permanentes ou temporários, inclusive em instalações cedidas ou custeadas por terceiros, e sua movimentação financeira deve ser incorporada diariamente à contabilidade da sede ou de qualquer agência da instituição. Sua criação e encerramento devem ser comunicados ao Banco Central do Brasil no prazo máximo de cinco dias úteis de sua ocorrência.

As sociedades de crédito ao microempreendedor e à empresa de pequeno porte devem observar permanentemente algumas imposições legais quanto a sua contabilidade e situação financeira, a saber:

O seu capital social integralizado e o seu patrimônio líquido nunca podem ser inferiores a R\$200.000,00 (duzentos mil reais), sendo que, computadas as obrigações do passivo circulante, as coobrigações por cessão de crédito e as garantias prestadas, e descontadas as aplicações em títulos públicos federais, o seu endividamento não pode ser superior a dez vezes o patrimônio líquido.

Por fim, o limite de exposição por cliente não pode ser superior a 5% do seu patrimônio líquido, considerando-se como cliente qualquer pessoa física ou jurídica, ou grupo de pessoas agindo isoladamente ou em conjunto, representando interesse econômico comum.

6.2.4 Organizações da sociedade civil – o Terceiro Setor

Ao Estado, e às suas atividades, é dado o nome de primeiro setor da economia; ao mercado, entendido como o “conjunto das atividades privadas que visam ao lucro, baseado na lei da oferta e da procura” (MENTA, 2008, p. 46), dá-se o nome de segundo setor da economia.

Alternativamente a esses setores da economia, surgem entidades não-governamentais a partir de iniciativas sociais com finalidades de suprir ou complementar atividades de caráter público sem o intuito de lucro. É o chamado terceiro setor.

Em que pese a ausência de alguma definição legal do conceito de terceiro setor, e da fluidez do mesmo na doutrina, uma constante nas tentativas de sua definição é que “desde de os primórdios, o aludido termo prestou-se à conjugação das noções de flexibilidade e eficiência do mercado com as de equidade e previsibilidade do Poder Público” (REGULES, 2006, p. 47). Ou seja, agrega elementos de ambos os setores da economia sem confundir-se com nenhum deles.

Para Patrícia Duarte Costa Menta:

as organizações do Terceiro Setor realizam atividades de caráter público – sem possuir o que o Primeiro Setor tem como seu maior instrumento de coerção jurídica e moral para captar colaboradores: o uso legítimo da força – e caras ao Segundo Setor – no sentido de que pode não haver demanda para tais, ou havendo a demanda, o mercado-alvo da mesma não possuir poder aquisitivo para adquirir os serviços e/ou produtos oferecidos. Em outras palavras: os indivíduos não querem ou não podem pagar, e o Estado não quer ou não pode fazer (MENTA, 2008, p. 47).

E ainda, no escólio do Professor Luis Eduardo Patrone Regules (2006),

na mesma toada, vale observar que as organizações integrantes do terceiro setor destacam-se do Estado, pois a sua criação e funcionamento decorrem do princípio da autonomia da vontade, próprio das iniciativas privadas. Por outro lado, não se confundem com o mercado na medida em que este

busca fundamentadamente o lucro, enquanto aquelas visam a satisfazer às necessidades de grupos sociais ou da coletividade, desprovidas, frise-se, de espírito lucrativo (REGULES, 2006, p. 47).

Quanto às suas formas possíveis, de acordo com o Art. 44 do Código Civil Brasileiro, as organizações do terceiro setor podem assumir a forma jurídica de sociedades civis ou associações civis, ou, ainda, fundações de direito privado.

As associações civis caracterizam-se pela união de pessoas que se organizam para fins não econômicos (Art. 53 do Código Civil); as fundações, por sua vez, caracterizam-se pela dotação de uma gleba de patrimônio à consecução de um determinado fim. Já a sociedade é formada por duas ou mais pessoas que reciprocamente, se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício de empresa pela atividade organizada voltada para a produção ou circulação de bens ou de serviços, com o porém, *in casu*, de não terem o intuito de lucro.

6.2.4.1 OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

A qualificação como OSCIP é a evolução mais recente da história da regulamentação do terceiro setor no Brasil, seguindo a tendência de aferição de títulos às entidades civis de caráter público.

Nessa linha, podemos citar a classificação *utilidade pública*, regulamentação inaugural do setor no Brasil, com a Lei Federal nº 91, de 28 de agosto de 1935, que determinou regras para o reconhecimento de uma entidade como sendo de utilidade pública, o que, a princípio, lhe conferia apenas a credibilidade pública. Com o tempo, outras prerrogativas foram sendo conferidas, o que gerou a necessidade de uma maior regulamentação do setor, tendo em vista a facilidade de aquisição da qualificação.

Na mesma esteira, surge então a classificação *organização social*, inserida no contexto do Programa Nacional de Publicização, aprovado pela Lei Federal nº 9.637, de 15 de maio de 1998, que autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas. Essa Lei facultou ao Poder Executivo qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas

atividades fossem dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, e desde que atendidos os seus requisitos.

Esse Programa visa à extinção de alguns órgãos e entidades e a absorção de suas atividades por organizações sociais através de instrumentos bilaterais firmados com o ente público chamados Contratos de Gestão.

O administrativista Hely Lopes Meireles (2001), ensina que:

a organização social não é um novo ente administrativo, é uma qualificação, um título, que a Administração outorga a uma entidade privada, sem fins lucrativos, para que ela possa receber determinados benefícios do Poder Público (dotações orçamentárias, isenções fiscais etc.) para a realização de atividades necessariamente de interesse coletivo.

O objetivo declarado pelos autores da reforma administrativa com a criação da figura das *organizações sociais*, foi encontrar um instrumento que permitisse a transferência para elas de certas atividades exercidas pelo Poder Público e que melhor o seriam pelo setor privado, sem necessidade de concessão ou permissão. Trata-se de uma nova forma de *parceria*, com a valorização do chamado *terceiro setor*, ou seja, serviços de interesse público, mas que não necessitam ser prestados pelos órgãos e entidades governamentais (MEIRELES, 2001, p. 355).

Seguindo a mesma tendência, o título organização da sociedade civil de interesse público, representado pela sigla OSCIP, é também uma qualificação conferida pelo poder público a uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, voltada para a prestação de serviços de caráter público, desde que observe as determinações da Lei Federal nº 9.790/99, o que lhe confere algumas vantagens em relação às demais entidades do terceiro setor.

Na doutrina autorizada de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2002),

o conceito [de OSCIP] é muito semelhante ao da organização social [...]. Em ambos os casos, trata-se de entidade privada, sem fins lucrativos, que, uma vez preenchidos os requisitos legais, recebe uma qualificação pelo Poder Público: organização social, em um caso, e organização da sociedade civil de interesse público, em outro. A idéia é a mesma que já inspirou anteriormente a outorga do título de utilidade pública. Uma vez qualificada pelo Poder Público, a entidade passa a receber algum tipo de auxílio por parte do Estado, dentro da atividade de fomento. Só que a organização da sociedade civil de interesse público, se comparada com a organização social, está mais bem estruturada e impõe requisitos mais rígidos para a obtenção da qualificação (PIETRO, 2002, p. 422).

Uma das principais diferenças entre as organizações sociais e as OSCIPs está no fato de que aquelas praticamente surgem a partir da celebração do chamado contrato de gestão que regerá toda a trajetória da pessoa jurídica, enquanto essas são geralmente preexistentes à qualificação que, uma vez conseguida, possibilitará

a celebração de termos de parceria com o poder público através de projetos autônomos.

Podem receber essa qualificação as pessoas jurídicas de direito privado que, como primeiro requisito, não tenham o lucro como objetivo. A própria Lei, no entanto, traz em seu texto o que considera entidade sem fins lucrativos para efeito dessa qualificação.

Uma entidade privada, segundo o §1º do Art. 1º da referida Lei, será considerada sem fins lucrativos desde que aplique integralmente, na consecução do seu objeto social, todos eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, auferidos mediante o exercício de suas atividades.

Portanto, é vedado à OSCIP distribuir dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores.

Contudo, a Lei prevê a possibilidade, desde que conste no estatuto, de se instituir remuneração para os dirigentes da entidade que atuem efetivamente na gestão executiva, e para aqueles que a ela prestam serviços específicos, respeitados, em ambos os casos, os valores praticados pelo mercado, na região correspondente a sua área de atuação (Art.4º, VI, Lei Federal nº 9.790/99).

Outra inovação importante quanto à qualificação é que, em se tratando do regramento referente à sua outorga, é um ato vinculado ao cumprimento dos requisitos legais, ou seja, a entidade que cumprir as exigências mínimas da Lei de OSCIPs tem direito a qualificar-se como tal e pode exigi-lo do poder público (Art.2º, §2º, Lei Federal nº 9.790/99).

Na classificação dada por Hely Lopes Meirelles (2001), quanto à liberdade da Administração Pública, tem-se que:

atos vinculados ou regrados são aqueles para os quais a lei estabelece os requisitos e condições de sua realização. Nessa categoria de atos, as imposições legais absorvem, quase que por completo, a liberdade do administrador, uma vez que sua ação fica adstrita aos pressupostos estabelecidos pela norma legal para a validade da atividade administrativa. Desatendido qualquer requisito, compromete-se a eficácia do ato praticado, tornando-se passível de anulação pela própria Administração, ou pelo Judiciário, se assim o requerer o interessado.

Ainda, segundo o administrativista:

tais atos, estando estreitamente confinados pela lei ou regulamento, permitem ao judiciário revê-los em todos os seus aspectos, porque em qualquer deles poderá revelar-se a infringência dos preceitos legais ou regulamentares que condicionam a sua prática. (MEIRELES, 2001, p. 158-159)

E ainda, nesse caso específico, uma vez concedida a qualificação, a perda dessa qualificação somente é possível após decisão proferida em processo, administrativo ou judicial, assegurados a ampla defesa e o contraditório (Art.7º).

O pedido de qualificação somente será indeferido se a requerente se enquadrar nos casos previstos no Art.6º, §3º da Lei Federal nº 9.970/90, a saber: tratar-se de alguma das entidades excluídas da possibilidade de qualificação no Art.2º da Lei (I); não atender aos requisitos dos arts. 3º e 4º da lei (II); não apresentar a documentação completa (III).

Tais prerrogativas se justificam pelas exigências de normas estatutárias, impostas pela lei, de observância por parte da entidade de certos princípios e preceitos de direito público. Os estatutos das OSCIPs devem dispor expressamente sobre a observância dos Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Economicidade e da Eficiência (Art.4º, I, Lei Federal nº 9.790/99).

O estatuto deve trazer, ainda, a adoção de práticas de gestão administrativa, quaisquer que sejam, desde que necessárias e suficientes a coibir a obtenção, de forma individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens pessoais, em decorrência da participação no processo decisório da sociedade (Art.4º, II, Lei Federal nº 9.790/99).

A Lei exige, também, a criação de um órgão relativamente autônomo, com competência para opinar sobre os relatórios de desempenho financeiro e contábil, e sobre as operações patrimoniais realizadas, emitindo pareceres para os organismos superiores da entidade (Art.4º, III, Lei Federal nº 9.790/99).

Nota-se uma relativa autonomia dada às OSCIPs na gestão dos recursos públicos financiadores dos projetos desenvolvidos pela entidade. Porém, essa autonomia é mitigada pela exigência legal da expressa previsão no diploma social de que, quando extinta a entidade, o respectivo patrimônio líquido será transferido a outra OSCIP que, preferencialmente, tenha o mesmo objeto social (IV). Na hipótese de a pessoa jurídica perder a qualificação, o respectivo acervo patrimonial disponível, adquirido com recursos públicos obtidos em razão dela, será transferido a outra OSCIP que, preferencialmente, tenha o mesmo objeto social (V). Quanto à prestação de contas, a entidade deverá observar, no mínimo, as seguintes normas (VII):

- a) a observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade;
- b) que se dê publicidade por qualquer meio eficaz, no encerramento do exercício fiscal, ao relatório de atividades e das demonstrações financeiras da entidade, incluindo-se as certidões negativas de débitos junto ao INSS e ao FGTS, colocando-os à disposição para exame de qualquer cidadão;
- c) a realização de auditoria, inclusive por auditores externos independentes se for o caso, da aplicação dos eventuais recursos objeto do termo de parceria conforme previsto em regulamento;
- d) a prestação de contas de todos os recursos e bens de origem pública recebidos pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público será feita conforme determina o parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal.

Importante destacar ainda, que o dispositivo legal traz, em seu Art. 2º, taxativamente, aquelas entidades que são impedidas de se qualificarem como OSCIP. Ainda que se dediquem à alguma daquelas atividades enumeradas no Art.3º e atendam aos demais requisitos legais, essas pessoas estão excluídas da possibilidade de qualificação. Dentre elas estão as organizações sociais, as cooperativas, as fundações públicas; e as organizações creditícias que tenham quaisquer tipo de vinculação com o sistema financeiro nacional.

Cumprе ressaltar, em relação ao inciso XIII, que o Art.192 da Constituição da República Federativa do Brasil foi alterado pela Emenda Constitucional nº40, de 29 de maio de 2003, passando a vigorar com a seguinte redação:

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

O Sistema Financeiro Nacional (SFN) não é uma instituição, nem um órgão, e pode ser definido como o conjunto de instituições financeiras que geram a política e a instrumentação econômico-financeira do Brasil. Ele é composto por um conjunto de instituições financeiras que mantêm o fluxo monetário entre poupadores, e investidores. Sua estrutura é determinada pela Lei Federal nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, na qual não estão inseridas as OSCIPs. Portanto, não há óbices à atuação dessas instituições no segmento de crédito, desde que inseridos no contexto do Art. 3º da Lei Federal nº 9.790/99.

Entidades do terceiro setor, em geral, desenvolvem atividades de prestação de serviço de caráter público. No caso específico das OSCIPs, os objetos sociais possíveis, e que lhes conferem escopo e caráter de interesse público,

deverão ser necessariamente, os arrolados no dispositivo legal, enumerados no Art.3º da Lei Federal nº 9.790/99, *in casu*, especificamente os incisos VIII e IX, a saber: promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação, não lucrativa, de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito.

Tais incisos justificam e permitem a inclusão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público que desenvolvam atividades de crédito destinadas a microempreendedores no rol de instituições de microcrédito produtivo orientado da Lei Federal nº 11.110/2005 (Art.1º, §6º).

Nesse caso, além das exigências específicas da qualificação como OSCIP, a entidade ainda deve observar os requisitos da Lei do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado para poder atuar no setor.

7 Formas de garantia do microcrédito

Vimos, até agora, que, no Brasil, foi preciso uma ação do setor público para incentivar e aumentar a exploração de operações de microcrédito pelo setor privado.

Praticamente, grosso modo, o que o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado faz é obrigar as instituições financeiras a aplicarem recursos em operações daquela natureza.

Tanto é assim, que as instituições devem reservar 2% dos depósitos captados à vista para aplicar exclusivamente em operações de microcrédito (livre ou produtivo orientado, no âmbito do PNMPO). Caso não seja dada tal destinação ao total exigível, a parte restante dessa reserva obrigatória será recolhida ao Banco Central do Brasil, conforme estabelece o Art. 6º da Resolução 3.422, de 30 de Novembro de 2006, do CMN, o valor da deficiência de aplicações em relação ao exigível, se houver, deverá ser recolhido ao Banco Central do Brasil.

Segundo dados³⁰ do Banco Central do Brasil, mais de 40% da quantia que deveria ser aplicada encontra-se retida em seus cofres. Acredita-se que isso tem ocorrido porque as instituições têm preferido deixar seu dinheiro parado e sem remuneração do que assumir os riscos das operações de microcrédito.

Esse fenômeno pode ser entendido como um reflexo do paternalismo embutido nas condições impostas pela Resolução citada dentro do Programa de Incentivo, como, por exemplo, os limites baixos de taxas de juros máximas e de potencial financeiro dos beneficiários. Essas limitações acabam por desestimular o investimento no setor, pois dificultam a solução de programas privados auto-suficientes.

Baixar custos torna-se, então, uma condição de sobrevivência. A permissão, por parte do governo brasileiro, da utilização de formas mais simples de análise de demanda e de cadastramento de clientes é um reconhecimento dessa necessidade do setor e auxilia na redução dos custos das operações de microcrédito.

³⁰ Fonte BCB. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?MICROFIN>. Acesso em: 19 out. 2009.

Porém, à revelia dos incentivos e contra-incentivos do governo, a inovação e a criatividade são fatores imprescindíveis ao sucesso no segmento. Desse prisma, todo o mérito é devido aos agentes do setor que buscam a experimentação de tecnologias inovadoras para aumentar as taxas de retorno do capital investido, e, conseqüentemente, baixar os custos das operações.

As formas de garantia praticadas pelas instituições operadoras de microcrédito são exemplos disso. Surgidas das necessidades socioeconômicas específicas do seu nicho-alvo, as formas alternativas de garantia experimentadas pelos operadores de microcrédito constituem-se em uma matéria rica e pouco explorada, e, sem dúvida, uma das principais contribuições que o setor pode dar aos demais segmentos financeiros e econômicos.

Legalmente, “constitui-se garantia nas operações de microcrédito qualquer garantia aceita pelas instituições financeiras, inclusive aval solidário em grupo com, no mínimo, três participantes, alienação fiduciária e fiança” (Art. 3º, § 2º, da Resolução 3.422/2006, do CMN).

Este rol, evidentemente exemplificativo, traz algumas das garantias já experimentadas em operações de microcrédito e que passaremos a estudar a partir de agora.

7.1 Aval solidário

O aval solidário pressupõe a formação de um grupo com interesse comum formado por no mínimo, 3 participantes, por determinação legal (Art. 3º, § 2º, da Resolução nº 3.422/2006, do CMN), e sem imposição de limite máximo ao qual é destinado uma linha de crédito.

A partir dessa formação, duas formatações da linha de crédito são possíveis: a concessão de créditos individualmente ou a concessão da linha de crédito ao grupo como um todo. Nos dois casos, os integrantes se comprometem solidariamente a honrar os compromissos assumidos pelo grupo ou individualmente.

Os grupos solidários são formados por pessoas de uma mesma comunidade contatadas pelo agente de crédito e com situação financeira parecida. A escolha dos integrantes de cada grupo é feita pelos próprios tomadores,

obedecendo a critérios de confiança, afinidade e solidariedade, formando uma rede social em que cada um interfere diretamente no sucesso do grupo. Essa dinâmica é a responsável pelo baixo índice de inadimplência em experiências desse tipo. Essa constatação é relatada por Yunus (2006, p.135) no livro *O Banqueiro dos Pobres*:

Descobrimos inicialmente que a constituição de um grupo era essencial ao sucesso de nossa empresa. Individualmente, um pobre se sente exposto a todos os tipos de perigos. O fato de pertencer a um grupo lhe dá uma sensação de segurança. O indivíduo isolado tem tendência a ser imprevisível e indeciso. Num grupo ele se beneficia do apoio e do estímulo de todos e, com isso, seu comportamento se torna mais regular e ele passa a ser um financiado mais confiável.

A pressão mutuamente exercida – de modo às vezes sutil, às vezes nem tanto – mantém os membros do grupo em consonância como os objetivos mais amplos do programa de crédito.

O sentimento de competição que se instaura no grupo e também entre os diferentes grupos incita cada um a fazer o melhor. É difícil controlar indivíduos isolados que fazem um empréstimo; é muito mais fácil fazê-lo se eles integram um grupo. Além disso, transferir para o grupo a tarefa do controle inicial aumenta a sua autoconfiança e diminui o trabalho dos empregados do banco. (YUNUS, 2006, p. 135)

A concessão de créditos individuais a um grupo solidário funciona assim: abre-se uma linha de crédito a um grupo solidário formado. Cada integrante pleiteia uma quantia individualmente. Apenas é permitida a liberação de um financiamento por vez. O próximo integrante somente terá acesso ao seu financiamento depois que o primeiro financiado pagar um determinado número de parcelas ou o empréstimo for quitado. Essa é a forma experimentada pelo Grameen Bank, conforme relata o banqueiro Yunus (2006):

Os empréstimos são concedidos aos indivíduos. Embora as responsabilidades sejam repartidas entre os membros do grupo, cada pessoa que recebe dinheiro é responsável pelo seu próprio empréstimo.

Julgamos também preferível que o grupo se constituísse sozinho, sem a nossa interferência. A solidariedade resultaria mais forte se ele nascesse a partir de negociações entre seus membros (YUNUS, 2006, p. 135).

A concessão de crédito solidário, ou crédito associativo, ao grupo funciona da seguinte forma: o crédito é concedido em nome de um grupo de pessoas que respondem solidariamente pelas obrigações de liquidação. O valor é liberado de acordo com as necessidades do grupo, e é colocado à sua disposição. Os próprios integrantes decidirão as formas de aplicação dos recursos, quantias destinadas a cada projeto e quais projetos terão prioridade de acordo com as necessidades consideradas prioritárias pela maioria.

Assim, cada participante do grupo receberá uma parte do crédito, cujo valor pode ser diferenciado, mas permanece dentro da mesma ordem de grandeza. Um exemplo dessa forma de experimentação é útil quando o acesso às comunidades é restrito, e é relatada no estudo de caso “Banco ICICI: Inovações em Finanças” apresentado por C. K. Prahalad (2005, p. 287-315) no livro *A Riqueza na Base da Pirâmide*:

O projeto estratégico essencial do seu programa era formar, treinar e capacitar pequenos grupos de mulheres em poupança, transações bancárias e empréstimos formais. O meio pensado para tal iniciativa foi o grupo de auto-ajuda. A concepção do Banco Madura sobre o grupo de auto-ajuda era:

1. Um grupo de 20 mulheres residentes numa mesma vila com renda anual individual que as situasse abaixo da linha da pobreza. Múltiplos grupos poderiam ser formados na mesma vila.
2. As integrantes não poderiam ser participantes do setor bancário formal.
3. Seriam selecionadas no próprio grupo líderes para assumir a responsabilidade pelo recolhimento das economias, manutenção das contas e organização das reuniões mensais.
4. na formação do grupo, o banco ensina às mulheres os conceitos básicos das transações bancárias, incentivando-as a iniciar um plano de poupança para o próprio grupo, com isso, gerando novos clientes para o banco.
5. depois de um ano de treinamento e monitoria da regularidade das reuniões, os empréstimos eram distribuídos para o grupo, a uma média de 10.000 rúpias (US\$ 200) por integrante. Tratava-se de um empréstimo de boa monta, bem acima daquele normalmente concedido para fins de consumo, para iniciar um pequeno negócio ou expandir uma operação agrícola em funcionamento.
6. os empréstimos seriam concedidos com base na necessidade, e não no valor da conta de poupança existente. (PRAHALAD, 2005, p. 297-298)

Como o crédito é concedido ao grupo solidário, essa formatação possibilita o acesso ao crédito inclusive a pessoas que se encontram, individualmente, em alguma situação de restrição cadastral de crédito.

Quanto à forma de garantia desses créditos, é necessário corrigir uma imprecisão técnica quanto ao termo popularizado que designa tal metodologia, empregado inclusive nos dispositivos legais que a contemplam: “aval solidário”. Essa terminologia carece de precisão técnica, posto que o aval é um instituto cambiário de garantia aplicável somente a títulos de crédito. Como visto, para a concessão do microcrédito não há a necessidade de constituição de título representativo da dívida, portanto, não haveria título no qual lançar o aval.

Entendemos que mais correto seria, então, nomear *fiança solidária em grupo*, tendo em vista que há a formação de um contrato no qual todos os integrantes do grupo se comprometem, cada um, com a integralidade do débito.

A previsibilidade legal deste instituto “fiança solidária em grupo” encontra-se no Capítulo XVIII do Código Civil Brasileiro (artigos 818 a 839). Nesse Capítulo do Diploma Legal, encontram-se os parâmetros de um instituto pelo qual uma pessoa garante, através de um contrato de fiança, satisfazer ao credor uma obrigação assumida pelo devedor, garantido o benefício de ordem em favor do fiador, ou seja, este só será acionado caso aquele não cumpra sua obrigação.

O benefício de ordem é previsto na fiança de modo geral. Todavia, essa prerrogativa pode ser afastada, se o fiador se obrigar expressamente como devedor solidário. E, ainda, quando a fiança é conjuntamente prestada a um só débito por mais de uma pessoa, isso importa no compromisso de solidariedade entre elas, se declaradamente não se reservarem o benefício de divisão. A solidariedade é regida pelo CCB em seus artigos 264 a 266:

Art. 264. Há solidariedade, quando na mesma obrigação concorre mais de um credor, ou mais de um devedor, cada um com direito, ou obrigado, à dívida toda.

Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

Art. 266. A obrigação solidária pode ser pura e simples para um dos credores ou co-devedores, e condicional, ou a prazo, ou pagável em lugar diferente, para o outro.

Portanto, podem ser delimitados os parâmetros legais da forma de garantia “aval solidário”, ou fiança solidária em grupo, no âmbito das microfinanças: uma forma de garantia conferida em um contrato de crédito bancário³¹ no qual um grupo, de, no mínimo, três participantes, se compromete, integral e solidariamente, com o total da dívida contraída pelo grupo ou individualmente, garantido o direito de regresso.

Quanto à escolha da forma adequada para a concessão do crédito (individual ou ao grupo), essa poderá ser feita como política da instituição ou pelo agente de crédito. Além disso, depende de vários fatores a serem analisados, dentre eles o projeto de investimento, a destinação do crédito, o nível de integração entre os empreendimentos favorecidos, o comprometimento dos integrantes, e a condição de acesso à comunidade.

³¹ Segundo Arnaldo Rizzardo (2008, p.21) “em sua essência, o contrato bancário visa ao crédito, que constitui o seu objeto e a razão de sua existência. Os bancos são os mediadores do crédito. Quando realizam uma operação ativa, obrigam-se a uma prestação que consiste em conceder o crédito. (...) O crédito é definido como toda a operação monetária pela qual se realiza uma prestação presente contra a promessa de uma prestação futura”.

Essa tecnologia é de fato a mais difundida e se presta aos mais variados programas de concessão de crédito.

No Brasil, a Lei Federal nº 11.552, de 19 de novembro de 2007, permitiu a sua aplicação, para incrementar a viabilização dos empréstimos concedidos pelo programa de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, criando o Fies Solidário.

O Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) é um Programa constituído, pela Lei Federal nº 10.260, de 12 de julho de 2001, no âmbito do Ministério da Educação (MEC). Composto por um Fundo, é administrado pela Caixa Econômica Federal, e destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores (graduação, mestrado ou doutorado) não gratuitos e com avaliação positiva. Os critérios dessa avaliação positiva são regulamentados nos processos conduzidos pelo MEC.

O Fundo que compõe o FIES é formado, basicamente, dentre outras fontes, por recursos provenientes de dotações orçamentárias consignadas ao MEC, e de trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal.

Podem ser financiados até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais cobrados dos estudantes por parte das instituições de ensino superior em contraprestação aos cursos em que estejam regularmente matriculados.

Cada estudante poderá habilitar-se a apenas um financiamento, destinado à cobertura de despesas relativas a um único curso de graduação, de mestrado ou de doutorado.

O crédito estudantil pode ser contratado por prazo não superior à duração do curso, com juros a serem estipulados semestralmente pelo CMN, e mediante a oferta de garantias adequadas pelo estudante financiado. O empréstimo vence 6 (seis) meses contados a partir do mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso.

Ao longo do período de utilização do financiamento, inclusive no período de carência, o estudante financiado fica obrigado a pagar, trimestralmente, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R\$50,00 (cinquenta reais), sendo-lhe facultado, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias ou a liquidação do saldo devedor, dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas.

Como garantias, o estudante poderá oferecer, alternativamente: fiança, fiança solidária, e autorização para desconto em folha de pagamento.

No caso da fiança solidária, essa poderá ser contratada, desde que haja a anuência do agente operador, e desde que a formação de cada grupo não ultrapasse 5 (cinco) fiadores solidários e não coloque em risco a qualidade do crédito contratado.

O Fies Solidário é um exemplo brasileiro da aplicação de metodologia importada do microcrédito para consecução de outros objetivos do Estado.

7.2 Alienação fiduciária

A alienação fiduciária não se trata efetivamente de uma inovação tecnológica, pois já é uma metodologia aplicada a outras formas de concessão de crédito. Sua regulamentação encontra-se basicamente nos artigos 1.361 a 1.368 do CCB, e consiste na transferência, por parte do devedor, da propriedade de coisa móvel infungível ao credor como garantia de um empréstimo.

Com a constituição dessa propriedade resolúvel, há o desdobramento da posse, ficando o devedor com a posse direta da coisa. Com isso, ele pode fazer uso dela na condição de depositário do bem, devendo preservá-lo e devolvê-lo caso a obrigação não seja adimplida. A propriedade se resolve em relação ao credor e em favor do devedor com o pagamento da dívida.

A inovação no âmbito das microfinanças consiste na utilização dessa forma de garantia para financiamento da aquisição de bens não necessariamente infungíveis. A linha de crédito pode ser concedida tanto a pessoas físicas quanto jurídicas, seja para aquisição de bens de primeira necessidade, para investimento em insumos ou para aquisição de bens necessários ao desenvolvimento ou crescimento do empreendimento.

Um exemplo é a concessão de crédito pessoal em programas habitacionais de financiamento para a aquisição de materiais a serem utilizados na construção de moradias.

Essa experiência pode ser constatada no estudo de caso “CEMEX: inovação em habitação para os pobres”, apresentado por C.K. Prahalad (2005:

p.147-167). Nesse estudo, uma empresa multinacional de cimento que opera a partir do México, torna realizável o sonho da casa própria a um custo ao alcance das populações pobres. Funciona da seguinte forma:

Cada sócio paga 105 pesos (120 pesos com desconto de 15 pesos) durante as primeiras cinco semanas, num total de 505 pesos. No final da quinta semana, a Patrimonio Hoy faz a sua primeira entrega de matérias-primas para construção no valor de 1.050 pesos (equivalente ao pagamento durante 10 semanas). Ao antecipar o equivalente a cinco semanas de matérias-primas, na prática a Patrimonio Hoy está oferecendo crédito aos seus clientes.

[...]

Se os sócios se mantiverem comprometidos depois da primeira fase, ganham ainda mais do programa. Durante as fases seguintes, os sócios recebem matérias-primas equivalentes a 10 semanas no final da segunda semana; ou seja, uma antecipação equivalente a oito semanas. Eles recebem matérias-primas equivalentes a 10 semanas no final da 12ª semana. As entregas são feitas durante as semanas 12, 22, 32, 42, 52 e 62 (PRAHALAD, 2005: p. 155).

O atraso ou a falta de pagamento de algum dos integrantes implica em atraso no envio das remessas de matérias-primas. Nesse caso, a alienação fiduciária serviria para formalizar a operação que vem acompanhada de toda a metodologia do microcrédito: empréstimos em grupo, pagamentos semanais, preços baixos, projetos habitacionais acompanhados de cálculo de custo e até serviços de construção supervisionada.

7.3 Fiança solidária

A fiança solidária é um outro exemplo de adaptação de uma metodologia preexistente de garantia à realidade do microcrédito: a fiança.

Nessa categoria, a garantia é pessoal e contratual, em que um fiador assume contratualmente o risco pela eventual inadimplência do tomador.

Nesse instituto, uma pessoa garante, através de um contrato de fiança, satisfazer ao credor uma obrigação assumida pelo devedor, garantido o benefício de ordem em favor do fiador, ou seja, este só será acionado caso aquele não cumpra sua obrigação.

Na fiança solidária, assim como no caso da “fiança solidária em grupo”³², o benefício de ordem, previsto na fiança de modo geral, é afastado. Nesse caso, o fiador se obriga expressamente como devedor solidário do tomador. A diferença é que não há a formação de grupos solidários.

Portanto, podem ser delimitados os parâmetros legais dessa forma de garantia (fiança solidária), no âmbito das microfinanças, como: uma forma de garantia conferida em um contrato de crédito bancário³³, no qual um fiador se compromete, integral e solidariamente, com o total da dívida contraída pelo tomador, garantido o direito de regresso.

³² Ver 7.1.

³³ Ver nota 28 em 7.1.

8 Conclusão

Podemos separar e concluir esse estudo em duas partes: na primeira, pretendemos fundamentar a igualdade de oportunidades como um direito do ser humano (título 3), expusemos as formas de organização dos menos favorecidos³⁴ (título 4), e apresentamos uma visão sobre o capitalismo aplicado de uma forma inclusiva (título 5); na segunda parte (títulos 6 e 7) procuramos conceituar microcrédito e estudar mais especificamente suas formas de expressão e sua metodologia.

Ainda na segunda parte, mostramos a legislação brasileira que trata do tema para apresentar as formas de financiamento e organização do setor, detendo mais detalhadamente nas instituições que são autorizadas, no Brasil, a realizar operações de microcrédito diretamente com o tomador final.

Pretendemos, com o presente estudo, apresentar o microcrédito como um meio para viabilizar ações, empreendimentos e instituições que visem a amenizar as distorções apresentadas pela sociedade em razão dos processos históricos de exclusão gerados pela pobreza.

Entendemos que uma sociedade, mesmo que desigual, somente será justa, se possibilitar uma igualdade equitativa de oportunidades no sentido proposto por John Rawls (2000). Para ele, o papel do Princípio da Igualdade Equitativa de Oportunidades é assegurar que o sistema de cooperação no qual se organiza a sociedade seja um sistema de justiça procedimental pura, na qual um resultado será justo, se for garantido a todos os mesmos instrumentos de acesso.

Uma vez garantida essa igualdade, a sociedade se desenvolverá de forma a alocar meritocraticamente os seus cidadãos de acordo com a utilidade que cada um teve a oportunidade, e a responsabilidade, de dar aos seus talentos pessoais.

Pois, como nos ensina, ainda, Amartya Sen (2007, p.322):

³⁴ Oportuno lembrar nos ensinamentos de John Rawls (2003, p.81) que menos favorecidos são aqueles desprovidos de bens primários, entendidos esses como “diferentes condições sociais e meios polivalentes geralmente necessários para que os cidadãos possam desenvolver-se adequadamente e exercer plenamente suas duas faculdades morais, além de procurar realizar suas concepções de bem”.

o caminho entre liberdade e responsabilidade é de mão dupla. Sem a liberdade substantiva e a capacidade para realizar alguma coisa, a pessoa não pode ser responsável por fazê-la. Mas ter efetivamente a liberdade e a capacidade para fazer alguma coisa impõe à pessoa o dever de refletir sobre fazê-la ou não, e isso envolve responsabilidade individual. Nesse sentido, a liberdade é necessária e suficiente para a responsabilidade.

Ocorre que, essa igualdade formal nem sempre se coaduna com a realidade. A pobreza e a desigualdade social impedem o acesso de todos às posições mais valorizadas e aos benefícios que emergem dessas posições.

Apresentamos, no transcorrer deste trabalho, os mecanismos³⁵ que geram essa exclusão e a resposta social dos excluídos: a economia solidária. Vimos que, para essa economia, é essencial a forma de organização em rede, na qual cada ator é incumbido de um feixe de responsabilidades que interfere diretamente na ação dos demais e no sucesso da socioeconomia como um todo.

Procuramos apresentar as formas de organização solidária em rede como um fato social – e, como tal, deve ser objeto do Direito – e vimos, também, que, assim como na economia formal, os nós mais importantes para o sustento desse emaranhado de relações são as instituições financiadoras do sistema. Todo sistema econômico, solidário ou não, gira em torno de instituições financeiras – num sentido amplo. No caso específico da economia solidária, são as instituições de microfinanças³⁶.

Portanto, podemos concluir, primeiramente, que, a partir do fortalecimento dessas instituições, pode-se eficazmente permitir e viabilizar o desenvolvimento dessa camada desamparada da sociedade.

Dentro das microfinanças, destacamos o microcrédito como motor principal desse sistema financeiro.

Vimos, então, que o microcrédito³⁷ é uma metodologia de financiamento que dispensa garantias reais, e que, justamente por essa característica, permite o acesso mais amplo ao crédito por pessoas – físicas ou jurídicas – que não o teriam no sistema tradicional de crédito formal.

Destacamos, dessa metodologia, as formas de garantia mais utilizadas e pudemos constatar que essas tecnologias servem-se aos mais variados fins sociais³⁸, e não apenas ao financiamento de microempreendimentos, como, por

³⁵ Ver 4.

³⁶ Ver 4.3.

³⁷ Ver 6.

³⁸ Ver 7.

exemplo, patrocinar o estudo ou viabilizar a construção de moradias para a população mais carente.

Na segunda parte do nosso trabalho pudemos constatar que, no Brasil, existe uma tendência normativa no sentido de ampliar e incentivar as iniciativas privadas no setor de microcrédito.

Nesse sentido, tomamos como objeto de estudo o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

Procuramos detalhar os meandros do Programa, para identificar seus méritos e possíveis falhas.

Entendemos que a criação de uma fonte de financiamento comum entre o primeiro e segundo setores da economia é, sem dúvida, uma proposta louvável.

A forma como o segundo setor é chamado a colaborar, através de mecanismos de investimentos e não apenas de contribuições compulsórias (tributos) rompe uma barreira psicológica entre aqueles dois setores da economia e permite o surgimento de iniciativas de responsabilidade social rentáveis, que contribuem para uma melhor integração entre o Estado e a iniciativa privada.

Contudo, identificamos que a limitação quanto à remuneração do capital aplicado pode gerar uma barreira ao sucesso do Programa. Isso, porque, como vimos, o microcrédito – por sua metodologia – tem um alto custo operacional, o que pode desestimular investimentos espontâneos.

Ainda, por outro lado, as características peculiares do mercado consumidor de microcrédito implicam na condição de que as operações devem ter, necessariamente, como características, o baixo custo transacional imediato.

Portanto, se, por um lado, para atingir o mercado, é preciso abrandar o custo inicial da operação, por outro lado, as instituições estão limitadas, pelo Programa, de praticar taxas juros remuneratórias que tornariam o microcrédito um investimento interessante.

Em que pesem essas conclusões, de forma geral, a criação do Programa Nacional de Microcrédito torna-se um marco importante no setor, a partir do qual, avanços podem ser constatados, ainda que algumas correções sejam necessárias.

Logo, da segunda parte podemos concluir que o microcrédito é uma metodologia de financiamento que pode agir como engrenagem central de uma economia focada no ser humano e que tem como objetivo a inclusão e o desenvolvimento social. E também, que o legislador brasileiro tem procurado

explorar o potencial estratégico desse instrumento, criando novas fontes de recursos que permitem a alavancagem do segmento, ao mesmo tempo em que vem fortalecendo as instituições³⁹ que operam com microcrédito, contribuindo, assim, para a sua permanência no mercado.

Por conseguinte, a partir dessas conclusões, entende-se que o microcrédito pode ser visto como um dos principais meios para a efetivação do desenvolvimento social, tendo em vista que o acesso ao crédito garante ao indivíduo uma relativa igualdade de oportunidades, melhora suas condições de vida e trabalho e contribui para o próprio desenvolvimento econômico do País.

Para o Brasil, um Estado Democrático, destinado a assegurar uma sociedade livre, justa e solidária, é preciso investir em instrumentos que tenham como desdobramento garantir a todos os indivíduos uma existência com dignidade em condições iguais de desenvolvimento e justiça social.

³⁹ Ver 6.2.

Referências Bibliográficas

BARONE, Francisco Marcelo. LIMA, Paulo Fernando. DANTAS, Valdi. REZENDE, Valéria. *Introdução ao microcrédito*. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária, 2002.

_____; ZOUAIN, Deborah Moraes. Excertos sobre política pública de acesso ao crédito como ferramenta de combate à pobreza e inclusão social: o microcrédito na era FHC. *Small Business através do panóptico*. Revista de Administração Pública – RAP. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/10.pdf>. Acesso em 11 set. 2009.

BECHO, Renato Lopes. *Tributação de Cooperativas*, 2ª edição. São Paulo-SP: Editora Dialética, 1999.

BITTENCOURT, Gilson Alceu. VII Seminário Banco Central sobre Microfinanças em Belo Horizonte – MG, em 30 de setembro de 2008. *Painel 1 – Principais ações de estímulo ao desenvolvimento das microfinanças no Brasil – Resultados alcançados e perspectivas*. Anais. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/microFinancas/publico/Default.asp?idEvento=23&id=semicrofin7>. Acesso em: 19 set. 2009.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 9ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

BULGARELLI, Waldirio. *As sociedades cooperativas e a sua disciplina jurídica*. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1998.

CAMPOS, Miriam de Abreu Machado. *A empresa na sociedade contemporânea*. No prelo. Abr./2007.

CORRÊA, Luís Oscar Ramos. *Economia popular, solidária e autogestão: o papel da educação de adultos neste novo cenário (tendo como perspectiva a atuação da UFRGS)*. Economia Solidária, vol.1, p.79-89. Rio de Janeiro: Incubadora de empreendimentos de economia solidária IEES-UFF, [2001]. Disponível em <http://www.uff.br/incubadoraecosol/docs/ecosolv1.pdf>. Acesso em 11 ago. 2009.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

GODOI, Marciano Seabra de. *Justiça, igualdade e direito tributário*. São Paulo: Dialética, 1999.

FIANI, Ronaldo. *Teoria dos Jogos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

IBGE (2003) *Economia Informal Urbana*. Rio de Janeiro: IBGE.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*, 2ª ed., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KRUEGUER, Guilherme. *Cooperativas de Trabalho na Terceirização*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2003.

_____; MIRANDA, André Branco de. *Comentários à legislação das sociedades cooperativas*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2007. MAGALHÃES, João Paulo de Almeida. *Nova Estratégia de Desenvolvimento para o Brasil – Um Enfoque de Longo Prazo*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2005.

MANCE, Euclides André. *A revolução das Redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

MAUAD, Marcelo. *Cooperativas de trabalho: sua relação com o Direito do Trabalho*. 2ª edição. São Paulo: LTr, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENTA, Patrícia Duarte Costa. *O regime jurídico das organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPS)*. Nova Lima: Faculdades Milton Campos, 2008.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. *Direito administrativo*. 14ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

PRAHALAD, C. K. *A riqueza na base da pirâmide: como erradicar a pobreza com o lucro*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

RAWLS, John. *O direito dos povos*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

REGULES, Luis Eduardo Patrone. *Terceiro setor: regime jurídico das OSCIP's*. São Paulo: Editora Método, 2006.

RIZZARDO, Arnaldo. *Contratos de crédito bancário*. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

SACCONI, Luiz Antônio. *Gramática essencial da língua portuguesa*, 5ª ed., rev. São Paulo: Atual, 1989. p. 75-76.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SEBRAE (2005) *Como devem ser tratados os pequenos negócios informais?* Brasília: SEBRAE.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas*. 4ª ed. São Paulo: Contexto, 2000.

SOARES, Marden Marques. SOBRINHO, Abelardo Duarte de Melo. *Microfinanças: o papel do Banco Central do Brasil e a importância do cooperativismo de crédito*. Brasília: BCB, 2008.

STAJN, Raquel. *Teoria jurídica da empresa: atividade empresária e mercados*. São Paulo: Editora Atlas S/A, 2004.

VARGAS, Lilia Maria; BALESTRIN, Alsones. A dimensão estratégica das redes horizontais de PME's: teorizações e evidências. *RAC - Revista de Administração Contemporânea / ANPAD - Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração*. Rio de Janeiro, vol.8, edição especial, 2004. Disponível em http://www.anpad.org.br/rac/vol_08/dwn/rac-v8-edesp-abb.pdf. Acesso em: 11 jun. 2009.

VENTURA, Eloy Câmara. *A evolução do crédito: da antiguidade aos dias atuais*. Curitiba: Juruá, 2008.

YUNUS, Muhammad. *O banqueiro dos pobres*. São Paulo: Editora Ática, 2006.