



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MICROCRÉDITO E O TERCEIRO SETOR:
UMA RELAÇÃO MUTUALISTA.**

PEDRO ENRIQUE SANT'ANNA SCHUENCK VARJÃO

Rio de Janeiro, novembro/2013



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

PEDRO ENRIQUE SANT'ANNA SCHUENCK VARJÃO

**MICROCRÉDITO E O TERCEIRO SETOR:
UMA RELAÇÃO MUTUALISTA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, sob orientação da professora Silvia Marina Pinheiro apresentado à FGV DIREITO RIO como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, novembro/2013.



**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO FGV DIREITO RIO
GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**MICROCRÉDITO E O TERCEIRO SETOR:
UMA RELAÇÃO MUTUALISTA.**

Elaborado por PEDRO ENRIQUE SANT'ANNA SCHUENCK VARJÃO

Trabalho de conclusão de Curso
apresentado à FGV DIREITO RIO
como requisito parcial para obtenção
do grau de bacharel em Direito.

Comissão Examinadora:

Nome do Orientador 1: _____

Nome do Examinador 1: _____

Nome do Examinador 2: _____

Assinaturas:

Professor Orientador

Examinador 1

Examinador 2

Nota Final: _____

Rio de Janeiro, ____ de _____ de 2013

AOS MEUS PAIS, POR TODO
CARINHO E APOIO AO LONGO DO
CAMINHO.

RESUMO

O século XXI se iniciou com inúmeros desafios para sociedade. Apesar do evidente avanço global no que tange as políticas de combate a pobreza, ainda há muito espaço para evolução. Nesse contexto, surge o conceito de microcrédito que se utiliza de mecanismos de mercado para consecução de objetivos sociais. As incontáveis experiências mundiais e brasileiras relacionadas com o tema demonstram o avanço e desenvolvimento dessa política. Concomitantemente, a sociedade civil, através das organizações do Terceiro Setor, busca seu espaço na sociedade e procurar evoluir suas formas de organização para cumprir adequadamente seu papel social. Nesse trabalho, veremos como o microcrédito, dentro da realidade brasileira, pode ser um importante catalisador para chegada do “Novo Terceiro Setor”: autossuficiente e contemporâneo as demandas sociais do século XXI.

PALAVRA CHAVE: TERCEIRO SETOR. MICROCRÉDITO. MICROFINANÇAS.

ABSTRACT

The 21st century began with a series of challenges to society. Despite the fact that there has been an evident global progress regarding policies against poverty, there is still much to be done. It is then that the concept of microcredit comes into view, which applies market mechanisms in order to attain social goals. There are countless experiences regarding this theme which demonstrate the progress and development of such a policy, both in and out of Brazil. At the same time, with the creation of Third Sector organizations, civil society tries to gain space and develop ways of organizing itself in order to adequately fulfill its social purpose. In this paper, we shall see how the concept of microcredit can act as an important catalyst for the advent of a “New Third Sector” in Brazil, one that is self-sufficient and that can meet the social demands of the 21st century.

KEY WORDS: THIRD SECTOR. MICROFINANCE. MICROCREDIT.

SUMÁRIO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1. Introdução. | 8 |
| 2. O crédito como instrumento de inclusão social: Microcrédito. | 9 |
| 3. Microfinanças, microcrédito e microcrédito produtivo orientado..... | 14 |
| 4. Terceiro Setor. | 18 |
| 4.1. O novo Terceiro Setor. | 18 |
| 4.2. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. | 20 |
| 5. O microcrédito no Brasil..... | 23 |
| 5.1. Breve histórico do microcrédito no Brasil. | 23 |
| 5.2. Fortalecimento e evolução legislativa do microcrédito no Brasil. | 28 |
| 6. O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado | 30 |
| 7. O novo Terceiro Setor e o microcrédito: uma interação de ganhos mútuos. | 37 |
| 8. Conclusão | 39 |
| 9. Bibliografia | 41 |

1. INTRODUÇÃO.

Em pleno século XXI, a pobreza continua sendo uma mácula em nossa sociedade. As políticas assistencialistas de superação da pobreza desenvolvidas no século passado encontram cada vez menos legitimidade frente a sociedade.

Ao mesmo tempo, a sociedade busca novas formas de se organizar, justamente para conseguir desenvolver políticas que, de fato, sejam capazes de superar e extirpar a pobreza do mundo.

No presente trabalho, analisaremos a nova perspectiva da sociedade frente aos problemas sociais, cada vez mais, transportando práticas bem sucedidas de mercado para a realidade das políticas sociais. Além disso, veremos como a sociedade civil tem se organizado para viabilizar a introdução desses novos modelos à prática social, com ênfase no tema das finanças, mais especificamente, do microcrédito.

No primeiro capítulo, será explorada a evolução do conceito de crédito como um instrumento de inclusão social e de superação da pobreza. Serão expostos os avanços e desafios da sociedade frente ao combate a pobreza e serão introduzidos os primeiros conceitos e a origem da instituição mais respeitada no mundo, no que tange a programas de microcrédito : o Banco Grameen.

Em seguida, no segundo capítulo, os conceitos de microfinanças, microcrédito e microcrédito produtivo orientado serão mais profundamente explorados.

No terceiro capítulo, será discutido o novo papel do Terceiro Setor e como ele pode se tornar um vetor mais eficiente de mudanças e evoluções sociais. Nesse capítulo veremos, também, como a introdução da qualificação de “organização da sociedade civil de interesse público”, se insere nesse contexto.

Adiante, no quarto capítulo, teceremos um breve histórico sobre a introdução das práticas de microcrédito no Brasil. Depois, analisaremos como essa introdução

impulsionou uma evolução legislativa, visando um ambiente mais favorável aos desenvolvimento dessas práticas no país.

No quinto capítulo, será feita uma análise do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado que em âmbito nacional criou um sistema de políticas de fomento e estruturação do mercado de microcrédito no Brasil.

Já no sexto capítulo, será exposto como o microcrédito, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado e as novas funções do Terceiro Setor podem dialogar no cenário nacional. Serão explorados os elementos que evidenciam tal relação e como a interação entre esses três vetores propicia um ambiente ideal para a evolução, do que se poderia chamar de “Novo Terceiro Setor” no Brasil.

Por fim, serão apresentadas as conclusões finais do trabalho.

2. O CRÉDITO COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL: MICROCRÉDITO.

Há mais de 700 anos atrás, na Europa, as primeiras formas de financiamento do Estado por meio do crédito começaram a surgir. Mais especificamente, no ano de 1.262, em Veneza, foi estabelecido o *Monte Vecchio* que tratava-se de uma espécie de empréstimo forçado com objetivo de financiar o débito público em tempos de guerra (L.O. Petram, 2011).

Um pouco mais tarde, em 1.602, a Companhia Holandesa das Índias Orientais também inovou se capitalizando por meio de ações oferecidas ao público, que acabaram criando um dos primeiros mercados secundários de ações da história. Segundo dados da Instituto de História Social de Amsterdã, os valores de subscrição em ações da Companhia Holandesa das Índias Orientais angariou um montante que totalizaria € 100.000.000,00 nos dias de hoje. Os subscritores eram comerciantes da burguesia local e o investimento que faziam na Companhia sustentava o próprio mercado de especiarias no qual trabalhavam (L.O. Petram, 2011).

Das primeiras formas de financiamento, tanto estatal como privado, até as complexas e engenhosas formas de obtenção de crédito utilizadas nos dias de hoje, muito se evoluiu. Entretanto, até a metade do século XX, o crédito sempre esteve restrito a uma pequena parcela da população.

É preciso, portanto, associar e adaptar as formas de acesso ao crédito que, inegavelmente, possuem um potencial multiplicador de recursos, com as políticas sociais de combate a pobreza.

Não existem dúvidas que, em média, a pobreza no século XXI é menor que em qualquer outro período da história da humanidade. Somente de 1990 a 2010, o número de pessoas que ganham menos de \$ 1,25 por dia caiu pela metade, ou seja, 700 milhões de pessoas não vivem mais em condições de extrema pobreza. Entretanto, ainda existem 1.2 bilhões de pessoas no mundo vivendo nessas condições¹. O desafio do século que acaba de se iniciar é eliminar do planeta a condição de extrema pobreza e, para tal, é necessário engenhosidade e criatividade para o desenvolvimento de novos mecanismo de superação da pobreza.

Porém, para que seja dado o próximo grande passo nessa luta, é preciso entender que o combate a pobreza não pode se restringir a políticas estatais paternalistas. A parte mais pobre da população mundial não deve ser vista apenas como um fardo improdutivo que precisa ser sustentado pela caridade e filantropia das organizações mundiais.

Em última análise, enriquecer significa aumentar a quantidade de recursos disponíveis em uma sociedade. Tem-se, portanto, que as estratégias de combate a pobreza não podem se restringir apenas a uma redistribuição mais equalitária dos recursos existentes mas, também, a criação de mecanismos que possibilitem a multiplicação deles.

¹ Disponível em : http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Goal_1_fs.pdf

As soluções para esse fator multiplicador podem estar em medidas mais simples do que a maioria de nós pensa. Visualizar as camadas mais pobres da população mundial como um potencial extraordinário de geração de riqueza e, não como um engodo da sociedade, parece um bom começo. Na esteira desse raciocínio, Mohammad Yunus faz a seguinte assertiva:

“Em pleno reinado do mercado e da produção em massa, muitas vezes se censura o microcrédito por manter o trabalho autônomo numa escala reduzida, que não favorece a economia de escala. Mas eu acho que a produção familiar pode muito bem chegar a uma produção em massa, embora não seja realizada sob o mesmo teto e por meio assalariado. Para erradicar a pobreza é preciso tomar medidas mais globais e profundas que a simples criação de empregos. Não é o trabalho que salva os pobres, mas o capital ligado ao trabalho; na maioria dos casos esse capital elimina a pobreza a um custo nulo ou mínimo para o contribuinte”²

No mesmo sentido, Prahalad e Hart:

“A percepção de que a base da pirâmide não é um mercado viável também é falha, pois não leva em conta a crescente importância da economia informal para os mais pobres, que representa para alguns algo em torno de 40% a 60% de toda atividade econômica dos países em desenvolvimento. A maioria das pessoas situadas na base da pirâmide vive em vilas rurais ou favelas e, usualmente, não possuem título legal para seus ativos (por exemplo: fazendas ou pequenos negócios). Eles tem pouca ou nenhuma educação formal e são difíceis de se alcançar por meio da distribuição, crédito e comunicações convencionais. A quantidade e qualidade de produtos e serviços disponíveis na base da pirâmide são geralmente baixos. Portanto, assim como um *iceberg* que tem apenas sua ponta visível, esse segmento da população mundial – conjuntamente com seu enorme potencial de mercado – tem permanecido invisível para o setor corporativo.”³

² YUNUS, Muhammad. O Banqueiro dos pobres. São Paulo: Ática, 2005, págs. 269 e 270.

³ Prahalad, C.K. e Hart, Stuart L; The fortune at the Bottom of the Pyramid. (tradução do autor)

Exhibit 1: **The World Economic Pyramid**

| Annual Per Capita Income* | Tiers | Population in Millions |
|---------------------------|-------|------------------------|
| More Than \$20,000 | 1 | 75-100 |
| \$1,500-\$20,000 | 2 & 3 | 1,500-1,750 |
| Less Than \$1,500 | 4 | 4,000 |

* Based on purchasing power parity in U.S.\$
Source: U.N. World Development Reports

A base da pirâmide não pode ser mais ignorada e, sim, integrada ao desenvolvimento mundial. É preciso compreender que a ascensão dos mais pobres não se resume a um mero expediente social mas, sim, a um enorme mercado potencial capaz de reinventar a economia. Entretanto, para que a base da pirâmide sirva de combustível para economia, é necessário que sua ascensão social seja alcançada através de mecanismos que explorem seu capital humano e toda capacidade de gerar riquezas derivada dele.

Nesse contexto, surge o conceito de microcrédito juntamente com a experiência inovadora do *Grameen Bank*, idealizado por Mohammed Yunus. Nascido em Bangladesh, Yunus era Chefe de Departamento de Economia da Universidade de Chittagong. Inconformado com a fome que se abateu sobre seu país em 1974 e desiludido das teorias econômicas que lhe pareciam pouco eficientes na realidade prática, decidiu estudar o comportamento econômico do vilarejo de Jobra que ficava muito próximo ao campus da Universidade de Chittagong. O professor acreditava que a observação e estudo do comportamento das pessoas humildes do vilarejo poderia contribuir significativamente para o entendimento das necessidades e ambições da parcela mais pobre da população de seu país.

Em uma de suas várias visitas a Jobra, Yunus conheceu a história de Sofia Begum, uma mulher que fabricava tamboretes com bambu. Após uma série de

questionamentos, o professor descobriu que a mulher não possuía dinheiro para comprar os bambus (matéria prima de seu produto) e, por isso, precisava tomar dinheiro emprestado com agiotas. Em contrapartida, Sofia tinha que vender seus tamboretas de bambu, no fim do dia, para os mesmos agiotas, a um preço abaixo do valor de mercado. Diante dessa situação, Sofia obtinha, apenas, um lucro de 50 paisas (moeda local) o que equivalia a 2 *cents* de dólar. Em termos monetários Sofia comprava os bambus por 5 takas (22 *cents*) e era obrigada a vendê-los por 5 takas e 50 paisas, muito abaixo do preço real de seu trabalho.

Diante do quadro vicioso que acabara de se deparar Yunus percebeu que uma pessoa poderia ficar perpetuamente presa a uma situação análoga a escravidão por míseros 22 centavos de dólar! Onde estavam as brilhantes teorias econômicas para solução desse problema e, pior, por que as instituições financeiras não poderiam financiar a compra dos bambus? A resposta era simples, os pobres de Bangladesh assim como os pobres de qualquer outro lugar não poderiam oferecer garantias para as instituições financeiras tradicionais e, por esta razão, encontravam-se impossibilitados de obter crédito.

Assombrado por essa conclusão, o professor pediu que seus alunos fizessem um levantamento de todos as pessoas da aldeia de Jobra que se encontravam na mesma situação que Sofia. Uma semana depois a lista estava pronta e os dados mostravam que 42 pessoas haviam tomado emprestado um total de 856 takas ou 27 dólares. Então, Yunus providenciou o empréstimo, com seus próprios recursos, que garantia o pagamento de todas as dívidas e um capital necessário para compra das matérias primas.

Tais acontecimentos ensejaram a criação do *Grameen Bank*, o primeiro banco do mundo especializado em microfinanças e, em especial, microcrédito. O banco desenvolveu suas atividades voltado para o oferecimento de crédito orientado (ou seja, com acompanhamento feito por agentes de crédito) com foco nos 25% mais pobres da população e, prioritariamente, as mulheres.

A experiência em Bangladesh possibilitou o desenvolvimento de diversos mecanismos inovadores de concessão de crédito que, em um segundo momento,

foram replicados em quase todos os projetos de microcrédito desenvolvidos no mundo.

3. MICROFINANÇAS, MICROCRÉDITO E MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO.

Apesar dos recentes esforços da academia para conceituar microfinanças e microcrédito, ambos os fenômenos ainda não possuem um significado inequívoco. Segundo BARONE E SADER (2008), usualmente, define-se microfinanças como conjunto de serviços financeiros (crédito produtivo, crédito para consumo, poupança, seguro e ect.) para população de baixa renda que, geralmente, encontra-se excluída do sistema financeiro tradicional. Segundo NERI (2008, p. 30), o objetivo das microfinanças é a capilarização do sistema financeiro em todos os seus segmentos, dando eficiência, principalmente, aos serviços de crédito, poupança e seguro direcionado aos clientes que encontram-se à margem do sistema tradicional.

O microcrédito, por sua vez, é usualmente conceituado como pequenos empréstimos à população extremamente pobre, para viabilizar o trabalho autônomo, permitindo geração de renda (*Microcredit Summit*, 2007). Para NERI (2008), o sucesso das iniciativas de microcrédito reside no fato de que ele pode produzir externalidade positivas tanto para quem o enxerga como uma política de redução da pobreza quanto para quem o enxerga como uma nova gama de produtos e serviços que podem maximizar ainda mais o lucro das instituições financeiras tradicionais. Dessa forma, o perfil do microcrédito tem o poder de agradar tanto as correntes de esquerda que o veem como um mecanismo de combate à pobreza e superação das disparidades de gênero como as correntes de direita que o admiram pela capacidade de reduzir a pobreza por meio de incentivos ao esforço e ao trabalho, de forma não, necessariamente, governamental e pelo uso de mecanismos de mercado.

Desde de sua criação e através de sua evolução as experiências associadas ao microcrédito agregaram conceitos e características que foram intrinsicamente englobadas em seu conceito primordial. Dentre essas características, NERI (2008) destaca as seguintes:

- (i) **Empréstimo Solidário:** considerada principal contribuição metodológica ao campo de microcrédito, consiste na concessão de crédito a um grupo de pessoas e não a um indivíduo. Esse grupo, toma o empréstimo conjuntamente e todos os seus membros são corresponsáveis por sua quitação. Essa modalidade de empréstimo foi a solução encontrada para ausência de garantias reais que possam ser ofertadas pelas camadas mais pobres da população. A principal razão do sucesso dessa modalidade de concessão de crédito está no fato de que vizinhos ou pessoas próximas conhecem melhor a capacidade de pagamento uns dos outros do que qualquer instituição financeira. Dessa forma, mitigam-se problemas de assimetria informacional e de custo operacional, pois na organização do próprio grupo de empréstimo, os tomadores, por estímulos individuais, excluíram aqueles que representam um risco a adimplência do grupo, uma vez que todos são responsáveis pelo pagamento dos empréstimos.
- (ii) **Incentivos Dinâmicos:** caracteriza-se como uma exploração inteligente das repetidas interações entre emprestadores e tomadores. Os emprestadores fornecem empréstimos crescentes ao longo do tempo, sempre condicionados ao pagamento dos empréstimos anteriores. Essa estratégia produz duas externalidades positivas, a primeira é o desestímulo ao não pagamento dos empréstimos, pois caso isso aconteça o contrato de empréstimo não será renovado e a necessidade de fluxo de crédito exigida pelo crescimento dos negócios não será alcançada. A segunda externalidade é a capacidade dos bancos de testar os tomadores antes dos empréstimos tomarem valores consideráveis, pois os maus pagadores serão excluídos antes de poderem tomar grandes somas de crédito.

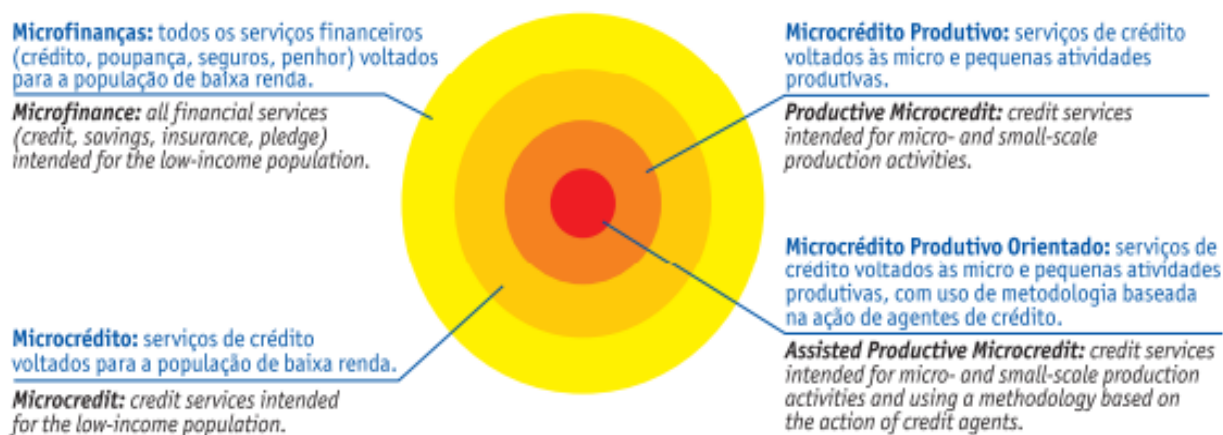
- (iii) Calendário de Pagamentos Regulares: ao contrário das modalidades tradicionais de crédito, grande parte das operações de microcrédito possuem uma forma de pagamento regular que se inicia pouco tempo após o recebimento do empréstimo. Essa modalidade de pagamento ocasiona três ganhos de eficiência: (a) discrimina os tomadores menos disciplinados dos responsáveis durante o próprio período de financiamento ao invés de fazê-lo apenas no momento do pagamento; (b) permite ao banco receber de volta o dinheiro antes que o mesmo seja gasto em algo indevido e; (c) como pagamento começa antes do retorno financeiro do investimento, é preciso que o tomador já possua alguma renda inicial, o que faz com que o banco assuma menos riscos já que o pagamento não estará exclusivamente associado ao risco do empreendimento.
- (iv) Prioridade das mulheres: por diversas razões emprestar para mulheres se tornou vantajoso para os programas de microcrédito. Em primeiro lugar, as mulheres em geral apresentam menor fluxo de mobilidade o que representa um menor risco do cliente receber o dinheiro do empréstimo e sumir. Em segundo lugar, segundo evidências empíricas, as mulheres tendem a investir mais na educação e saúde de seus filhos e, portanto, um investimento familiar feito através de mulheres tem maiores probabilidade de aumentar o bem estar social da família. Por fim, as mulheres são socialmente menos favorecidas e, em certas culturas, chegam a ter um *status* social inferior aos homens. Então, o microcrédito torna-se uma importante ferramenta social de superação de disparidades de gênero.
- (v) Contato direto e pessoal dos agentes: os programas de microcrédito possuem uma metodologia de concessão de crédito orientado. Em outras palavras, a concessão de crédito nessa modalidade pressupõe o acompanhamento dos clientes por meio de agentes de crédito. Os agentes de crédito possuem contato direto e pessoal com os clientes sendo capazes de fazer avaliações mais verossímeis dos clientes, acompanhando-os desde da concessão até o pagamento dos

empréstimos. Uma parcela significativa da remuneração desses funcionários costuma ser variável de acordo com cumprimento de metas e objetivos o que faz com que haja uma simbiose de interesses na relação “tomador x agente de crédito”.

Adiante, entende-se como microcrédito produtivo orientado o crédito produtivo popular, com foco no financiamento de microempreendedores de baixa renda, para aplicação em sua atividade profissional (Alves e Soares, 2004; BNDES, 2002). Esse conceito foi introduzido pela Lei nº 11.110 e representa a forma como os *policy markers* brasileiros entendem que o microcrédito deve ser inserido na realidade brasileira.

Conceitos de Microfinanças, Microcrédito, Microcrédito Produtivo e Microcrédito Produtivo Orientado

The Concepts of Microfinance, Microcredit, Productive Microcredit and Assisted Productive Microcredit



Fonte: SILVA, 2007.

Source: SILVA, 2007. Adapted from Alves and Soares, 2006.

Importante perceber que o conceito de microfinanças, portanto, engloba tanto o microcrédito quanto o microcrédito produtivo orientado e, além disso, o microcrédito produtivo orientado representa, apenas, uma espécie de microcrédito.

4. TERCEIRO SETOR.

4.1. O novo Terceiro Setor.

Na segunda metade do século XX, com a afirmação do modelo econômico neoliberal, o Estado vem passando por profundas mudanças. Para FALCÃO (2004), a reforma do Estado, necessariamente, passa por uma redefinição de suas relações com os cidadãos. Um dos vetores dessa mudança é permitir que ele, o Estado, exerça cada vez mais a sua função de regulador e fiscalizador, se dedicando, apenas, as atividades inerentes a ele.

Portanto, as tendências contemporâneas apontam para um Estado com menos funções para que seja possível uma melhora na administração e eficiência das suas atividades intrínsecas. Diante da súbita ausência do poder público em áreas em que costumava atuar, a sociedade civil se organizou em organizações não governamentais (ONG) para cobrir essa lacuna. Outro fator que agiu como catalizador do crescimento desse movimento foi a ausência do sentimento de representação política, que começou a ser exercida por organizações da sociedade civil sem representação partidária.

Nesse contexto, temos o primeiro setor que é o setor público, o segundo setor representado pelo mercado (atividades lucrativas) e um novo setor com cada vez mais espaço na agenda social e política do mundo, o terceiro setor que é composto pela sociedade civil.

Em seus primeiros passos, o terceiro setor por meio, principalmente, das ONGs, dedicou-se quase que exclusivamente a filantropia e, também, a grupos de pressão política, mais notoriamente, os ligados a causas ambientais, de gênero e de raça.

Contendo-se apenas a análise da função das ONGs como prestadoras de serviços a sociedade, podemos afirmar, com propriedade, que a esmagadora maioria das ações são filantrópicas e sem compromisso com a sustentabilidade financeira e com as práticas de administração a nível de mercado. Nesse mesmo sentido, já se manifestou MARCOVITCH (2004, p. 122):

“ A fragilidade das entidades não-governamentais tem levado ao desaparecimento precoce de muitas delas. A informalidade, tão útil nos primeiros passos de uma associação de interesse público, torna-se rapidamente uma ameaça à sua perenidade. O ideal generoso e altruísta presente na criação deve ser acompanhado pela visão gerencial e por rigor financeiro para a obtenção dos frutos almejados. Estatutos, plano diretor, relatórios periódicos, avaliação externa podem inserir-se naturalmente no dia-a-dia da entidade. O receio da burocratização é compreensível, já que ela sufoca a inovação, mas a ausência de procedimentos para a ação atomiza o sistema de valores humanos que sustentou o nascimento da iniciativa.”

Diante dessa realidade, é preciso reestruturar o Terceiro Setor dando-lhe uma nova dinâmica. A dura realidade da prática já provou que as ações de interesse social não se perpetuam na ausência de estruturas de organização e ação profissionais. Para a persecução desse objetivo, MARCOVITCH (2004, p. 122) aponta três condições: (a) o reconhecimento social que dá legitimidade aos responsáveis pelas iniciativas⁴; (b) a estruturação de um mercado de trabalho que reconheça o exercício profissional, no âmbito do Terceiro Setor, como um meio de subsistência remunerada; e (c) fomento, entre as instituições de ensino superior, das oportunidades decorrentes de uma trajetória profissional no Terceiro Setor através de uma formação que ofereça conhecimentos e habilidades específicas para aqueles que ambicionam uma trajetória profissional no setor.

Essas três condições são alicerces fundamentais para construção de um ambiente institucional autossuficiente no âmbito do Terceiro Setor. Para que a sociedade civil possa assumir funções de interesse público é necessário que ela não as enxergue como uma atividade voluntária e não-profissionalizante. Além disso, deve ser capaz de compreender, também, que a estruturação de um Terceiro Setor autossustentável passa, necessariamente, por um diálogo com o setor público e o setor privado. Não se pode mais entender o Terceiro Setor como um messias

⁴ O reconhecimento social está intimamente ligado a práticas transparentes de administração vinculadas a medidas comprometidas com um bom nível de governança entre as instituições.

distante da experiência e das práticas que a sociedade vem desenvolvendo durante toda evolução de sua organização social. Pelo contrário, o Terceiro Setor deve se enxergar como a fusão entre o primeiro e o segundo setor, buscando a harmonia que coloque a eficiência do mercado a serviço de objetivos de interesse social úteis, economicamente sustentáveis e profissionalmente recompensados.

Conclui-se, portanto, que as demandas sociais contemporâneas exigem a estruturação de um Terceiro Setor independente e profissional. A ideia de uma sociedade civil atuante e legitimada, necessariamente, pressupõe a superação de uma ideia de Terceiro Setor não profissional e, eminentemente, voluntário. Surge, portanto, um novo Terceiro Setor, caracterizado pela autossuficiência e profissionalização que, verdadeiramente possui capacidade de ser um vetor de mudança social.

4.2. As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.

Tendo em vista as necessidades de reestruturação e mudança anteriormente expostas, com advento da lei nº 9.790 de 23 de março de 1999, as organizações do Terceiro Setor, mais especificamente, as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, passaram a poder receber uma qualificação especial. A criação dessa nova figura jurídica, a organização da sociedade civil de interesse público, tinha como objetivo facilitar as interações de financiamento entre o setor público e as organizações do terceiro setor.

Para fazer jus a tal qualificação, é necessário que a entidade tenha como objeto social umas das atividades enquadradas no rol taxativo do art. 3º⁵ do referido diploma legal, que o legislador julgou como de relevante interesse social.

⁵ Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

I - promoção da assistência social;

II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;

III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

Como dito anteriormente, as OSCIPs não podem ter fins lucrativos e, portanto, todo e qualquer lucro auferido pela instituição deve ser reinvestido para consecução do seu objeto social⁶. Entretanto, nada impede que os dirigentes sejam remunerados pelas atividades de gestão executiva efetivamente prestadas a instituição, desde que respeitados os valores usualmente praticados no mercado⁷.

A lei exige, ainda, que as OSCIPs sejam regidas por estatutos que observem: os princípios da administração pública⁸; (1) práticas de gestão administração que coíbam obtenção de vantagens indevidas; (2) constituição de conselho fiscal ou órgão equivalente; (3) previsão expressa de que, em caso de dissolução, o patrimônio líquido da entidade será transferido a outra OSCIP, preferencialmente com mesmo objeto social; (4) previsão expressa de que, em caso de perda da qualificação como OSCIP⁹, os patrimônios adquiridos com recursos públicos serão transferidos a outra OSCIP, preferencialmente com mesmo objeto social; e (5) adoção de normas específicas de prestação de contas¹⁰.

IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;

V - promoção da segurança alimentar e nutricional;

VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;

VII - promoção do voluntariado;

VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;

XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a dedicação às atividades nele previstas configura-se mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

⁶ Art. 1º, § 1º, da lei 9.790 de 23 de março de 1999.

⁷ Art. 4º, VI, idem.

⁸ Princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência,

⁹ A outorga da qualificação de OSCIP é ato vinculado pelo cumprimento dos requisitos instituídos na lei, portanto, caso haja descumprimento de algum deles, a qualificação pode ser perdida. O processo de perda da qualificação se dá mediante decisão proferida em processo administrativo ou judicial, de iniciativa do Ministério Público ou popular.

¹⁰ As normas de prestação de contas a serem observadas pela entidade, determinarão, no mínimo: a

Cumpridos todos esse requisitos, a entidade deve submeter requerimento escrito ao Ministério da Justiça, que no prazo de trinta dias emitirá parecer deferindo ou não o pedido de qualificação¹¹.

Mas, por que, uma entidade se submeteria a todos esses requisitos legais? A resposta está na possibilidade das entidades firmarem Termo de Parceria¹² com administração pública, que facilita o recebimento de recursos.

O termo de parceria firmado entre o poder público e a organização da sociedade civil de interesse público deverá sempre discriminar os direitos, obrigações e responsabilidades das partes signatárias¹³.

Exatamente pela facilidade que possuem para obter recursos públicos, as OSCIPs tem suas atividades acompanhadas por forte fiscalização do poder público. Tanto é assim que a execução das atividades do termo sempre será fiscalizado pelo órgão do poder público da área de atuação objeto da parceria, além dos Conselhos de Políticas Públicas das áreas correspondentes de atuação, em todos os níveis de governo.

Diante da análise da Lei 9.790, pode-se perceber uma nítida intenção de fomento da profissionalização e amadurecimento das organizações da sociedade civil. Além disso, a introdução das novas práticas de crédito (principalmente, microcrédito) no rol das atividades de relevante interesse público, denota uma nítida

observância dos princípios fundamentais de contabilidade e das Normas Brasileiras de Contabilidade; 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; 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; 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.

¹¹ Arts. 5º e 6º da lei 9790 de 23 março de 1999.

¹² Art. 9º Fica instituído o Termo de Parceria, assim considerado o instrumento passível de ser firmado entre o Poder Público e as entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público destinado à formação de vínculo de cooperação entre as partes, para o fomento e a execução das atividades de interesse público previstas no art. 3º desta Lei.

¹³ Ademais, o termo de parceria deve conter cláusulas obrigatórias que estão listadas no § 2º, do art. 10 da Lei 9.790/99.

vontade do Poder Público em conferir à sociedade civil um papel protagonista no desenvolvimento dessas práticas.

5. O MICROCRÉDITO NO BRASIL.

5.1. Breve histórico do microcrédito no Brasil.

As entidades do terceiro setor foram pioneiras no desenvolvimento de práticas de microcrédito no setor informal urbano.

A primeira experiência relacionada ao microcrédito no país foi realizada pela União Nordestina de Assistência a Pequenas Organizações (UNO). A UNO era uma organização não governamental e sem fins lucrativos voltada para concessão de microcrédito e capacitação de microempreendedores informais.

Inicialmente, os recursos foram obtidos por meio de doações internacionais e depois se expandiu para outras linhas de crédito. O programa contou com a orientação técnica da *Accion International* que é reconhecida como pioneira na introdução da cultura de microfinanças nos países da América Latina.

O objetivo do programa piloto era introduzir a cultura do microcrédito no Brasil, criando um corpo técnico especializado nesse tipo de operações e servindo de fomento para criação de outros programas semelhantes. Mesmo com relativo êxito em seus objetivos o programa UNO foi extinto após dezoito anos de sua criação, pois não possuía auto-sustentabilidade necessária para perpetuação de suas atividades a longo prazo.

Mais adiante, em 1987, o Centro de Apoio aos Pequenos Empreendimentos Ana Terra (CEAPE/RS) introduziu a metodologia do aval solidário no Brasil, mais uma vez, com a assessoria da *Accion International*. O *funding* inicial do CEAPE/RS

contou com apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da *Inter-American Foundation* (IAF).

O sucesso da experiência no Rio Grande do Sul impulsionou a criação de uma Rede nacional de centros de apoio aos pequenos empreendimentos. Cada centro possui independência funcional e financeira mas todos adotam as mesmas metodologias de crédito produtivo orientado. Até 31 de dezembro de 2001, a rede CEAPE realizou 343 mil operações de créditos, no valor total de R\$ 305,7 milhões.

Em 1989, o Banco da Mulher em sua filial situada na Bahia, com apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância/UNICEF e do BID, iniciou seu programa de microcrédito baseado na metodologia dos grupos solidários.

Inicialmente, os empréstimos era concedidos apenas a clientela feminina mas, posteriormente, foi expandido e alcançou também o público masculino. Atualmente, o banco possui filiais nos estados do Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Amazonas, Minas Gerais e Rio de Janeiro.

Essa iniciativa, até setembro de 2001, concedeu cerca de 9 mil financiamentos, em um valor aproximado de R\$ 6,7 milhões.

Já em 1998, foi lançado o programa piloto do CrediAmigo que é o programa de microcrédito do Banco do Nordeste. Essa é a única iniciativa de microcrédito com atendimento direto implementada por um banco estatal.

O CrediAmigo se inspira no modelo sugerido por Yunus, utilizando-se das metodologias de grupos solidários e agentes de crédito. Desde 2006¹⁴, o programa vem sendo operacionalizado por meio de termo de parceria¹⁵ entre o Banco do Nordeste e instituições do terceiro setor¹⁶.

¹⁴ Após a instituição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado.

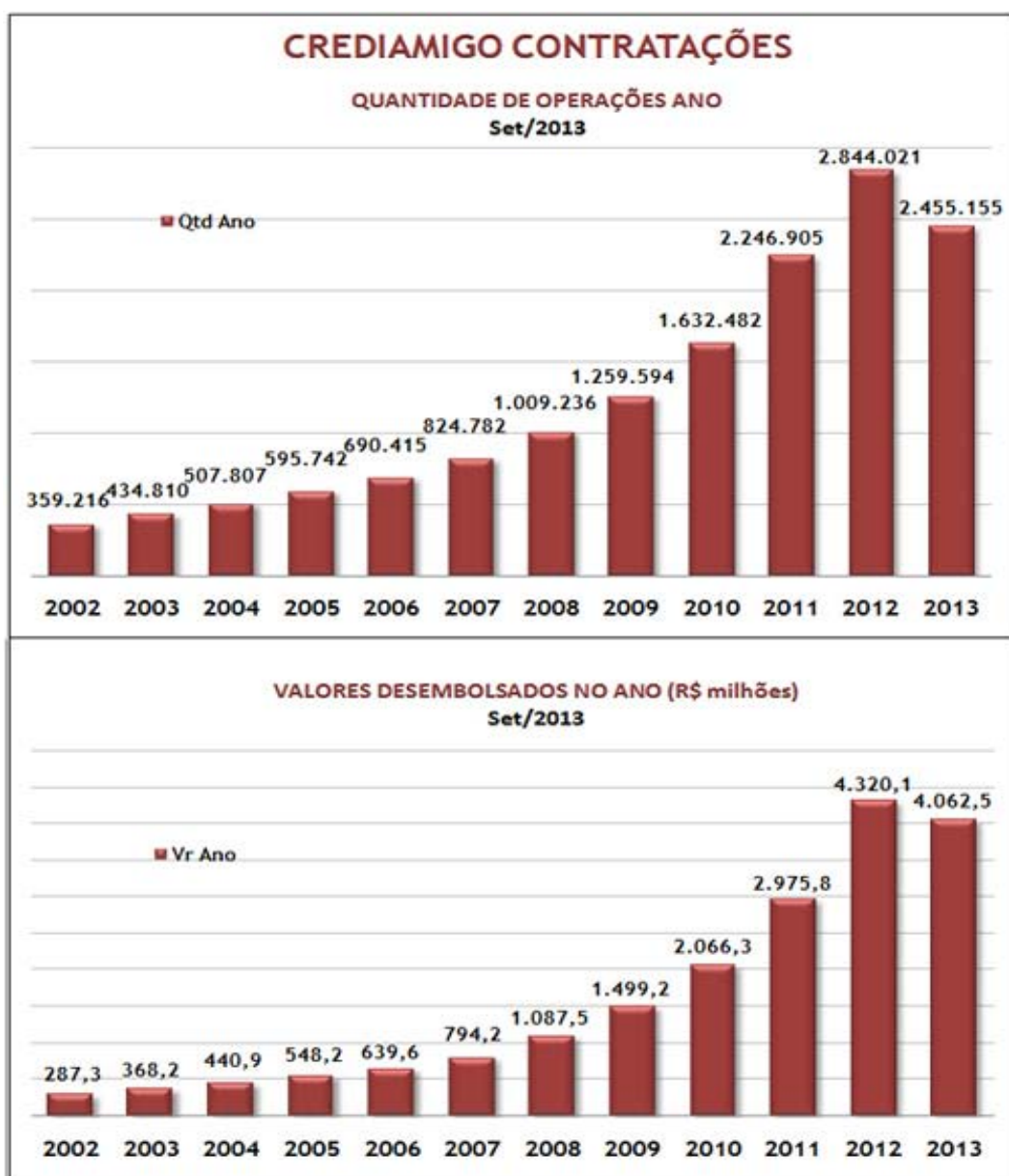
¹⁵ Art. 9º da Lei 9.790, de 23 de março de 1999.

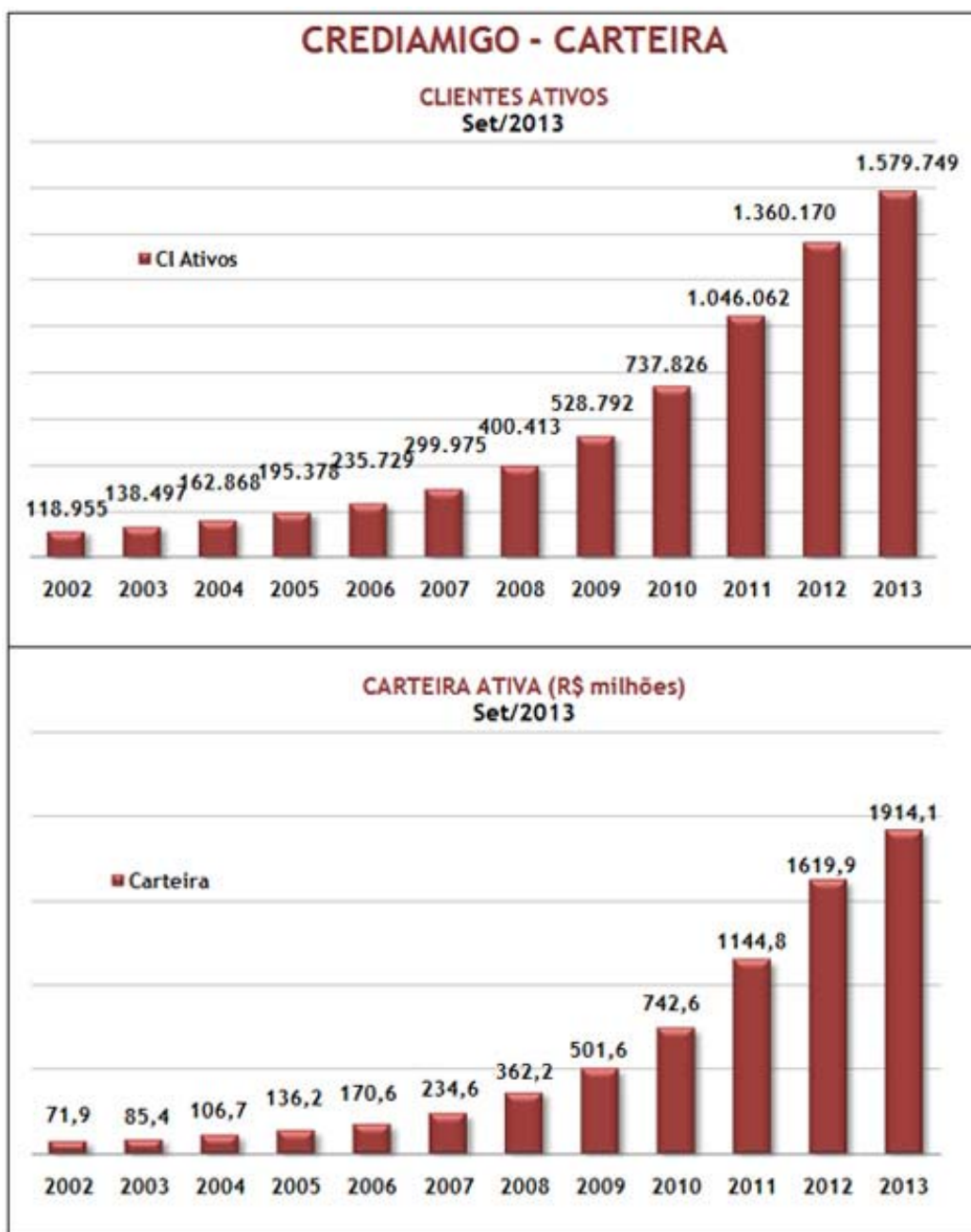
¹⁶ No nordeste e Espírito Santo o termo de parceria foi realizado com o Instituto Nordeste Cidadania (<http://www.inec.org.br>) enquanto no Rio de Janeiro o termo de parceria foi instituído com a VivaCred (<http://www.vivacred.com.br>).

Na metodologia atualmente utilizada, as operações de microcrédito são realizadas por intermédio das instituições do terceiro setor e o repasse de recursos é feito diretamente do Banco para o tomador final. Dessa forma, o terceiro setor fica responsável pela capilaridade do programa, sendo a porta de entrada entre os potenciais clientes e o Banco. Além disso, é ele que desenvolve as metodologias de grupos solidários e capacita os agentes de crédito.

O Banco supervisiona a execução dos planos de trabalho e disponibiliza os recursos necessários. Importante mencionar, que também é o Banco que dá a última palavra na aprovação do financiamento.¹⁷

¹⁷ Informações extraídas dos termos de parceria, disponíveis em: Instituto Nordeste Cidadania (http://www.inec.org.br/Termo_de_Parceria_Crediamigo_2012-2014.pdf) e VivaCred (<http://www.vivacred.com.br/arquivos/file/Termo%20de%20Parceria%20com%20o%20Banco%20do%20Nordeste%20do%20Brasil.pdf>).





18

Os números acima deflagram o crescimento exponencial do programa que hoje é a maior iniciativa de microcrédito do Brasil.

Todas essas primeiras experiências, serviram para que o microcrédito fosse posto em evidência e passasse a ser considerado dentro da agenda de política pública em escala nacional. Além disso, a assessoria de grandes *players*

¹⁸ Disponível em:

http://www.banconordeste.gov.br/content/aplicacao/Produtos_e_Servicos/Crediamigo/gerados/Resultados.asp.

internacionais, como a *Accion* International e o BID, com vasta experiência nessas iniciativas, possibilitou a formação de profissionais capacitados na área que, futuramente, seriam os idealizadores das iniciativas em âmbito nacional.

5.2. Fortalecimento e evolução legislativa do microcrédito no Brasil.

O desenvolvimento em massa dos programas de microcrédito só ocorreu a partir da década de 90. Após anos de instabilidade monetária causados pela inflação, o Brasil, a partir do Plano Real apresentou condições favoráveis a concessão de crédito e desenvolvimento da economia. Concomitantemente, o governo federal sentia necessidade de criar um ambiente favorável ao surgimento de iniciativas associadas ao microcrédito.

Dentre as políticas exercidas pelo governo federal, ZOUAIN E BARONE destacam (ZOUAIN E BARONE, 2007), no âmbito do BNDES, a criação do Programa de Crédito Produtivo Popular (PCPP) que em conjunto com Programa de Desenvolvimento Institucional (PDI):

- (i) fortaleceu a capacidade de financiamento das instituições operadores;
- (ii) desenvolveu a estrutura do mercado e possibilitou a sedimentação do ambiente institucional por meio da elaboração de manuais de capacitação para os agentes de crédito, gerentes e empresas de auditoria. Tais medidas propiciaram um ambiente adequado para o desenvolvimento de modelos gerenciais mais verossímeis a realidade do microcrédito, com o conseqüente, amadurecimento dos sistemas de classificação institucional e pontuação de crédito.

Mesmo diante de uma evolução constante e apoio do governo federal, o desenvolvimento de práticas ligadas ao microcrédito ainda sofria com a ausência de regulamentação e a conseqüente insegurança jurídica. Apesar do crescente número de organizações da sociedade civil envolvidas em políticas relacionadas ao

microcrédito, o ambiente de certa forma permanecia informal na medida que não havia nenhum arcabouço jurídico específico para prática dessas atividades.

O principal e maior obstáculo legal das organizações da sociedade civil na concessão de crédito eram as limitações impostas pelas leis usurárias que limitavam juros cobrados pelas entidades não pertencentes ao Sistema Financeiro Nacional a 12% ao ano¹⁹. Essa limite impossibilitava a sustentabilidade dos programas no longo prazo, pois a remuneração dos empréstimos não era suficiente para cobrir os custos e despesas operacionais com agentes de crédito e ONGs parceiras.

Esse obstáculo só viria a ser superado em 1999, com a entrada em vigor da Lei nº 9.790 conjuntamente com a Medida Provisória nº 1.965-11, de fevereiro de 2000 (sucessivamente reeditada). A supracitada lei, como visto anteriormente, criou uma nova qualificação para as pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, as organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP). As entidades da sociedade civil que tem como objeto social a concessão de microcrédito se incluem no hall de atividades abarcadas pela nova forma de qualificação²⁰. Além disso, no âmbito da Medida Provisória nº 1.965-11, ficou estabelecido que as entidades qualificadas como OSCIPs, devidamente registradas no Ministério da Justiça e que adotam modelos alternativos de crédito, não ficariam sujeitas as leis usurárias.

Ainda no impulso dessas inovações legais, o Conselho Monetário Nacional (CMN) editou a Resolução 2.627 de agosto de 1999²¹, que regulamentou a participação da iniciativa privada no setor de microcrédito. A Resolução inovou juridicamente, criando a figura da Sociedade de Crédito ao Microempreendedor

¹⁹ Decreto nº 22.626/33, artigos 13, 14 e 15; artigo 4º da lei nº 1.521/51; artigo 7º, V, da Lei nº 8.137/90.

²⁰ Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

(...)

IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;

²¹ As resoluções foram sucessivamente revogadas com respectivo aprimoramento da norma a realidade do mercado. Atualmente, a norma em vigor sobre o tema é a Resolução nº 3.567 de 29 de maio de 2008.

(SMC), pessoa jurídica de direito privado, com fins lucrativos, com objetivo social exclusivamente voltado para concessão de financiamento ao microempreendedor e as empresas de pequeno porte.

No início dos anos 2000, apesar da mudança de governo ocorrida no Brasil, os esforços do governo federal para aumentar os recursos disponíveis para o financiamento de operações e regulamentar o ambiente institucional das organizações envolvidas com microcrédito foi contínuo.

Com efeito, em 2003, a entrada em vigor da Lei 10.735 criou uma nova forma de financiamento das operações a partir da obrigatoriedade de aplicação de parcela dos depósitos a vista dos bancos em operações que envolvem concessão de crédito a população de baixa renda e microempreendedores. Em seguida, o Conselho Monetário Nacional (CMN), de acordo com a disposições do referido diploma legal²², regulamentou o percentual de utilização dos depósitos a vista em 2%, além de fixar outros parâmetros que lhe foram delegados²³.

Posteriormente, a Lei 11.110, de 25 de Abril de 2005 instituiu, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO que, entre outras coisas, definiu os recursos para financiamento do programa²⁴ e as instituições financeiras²⁵ e de microcrédito produtivo orientado²⁶ autorizadas a operá-lo.

6. O PROGRAMA NACIONAL DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO ORIENTADO

O PMNPO criou um novo ambiente regulatório, trazendo importantes

²² Art. 2º, da Lei 10.735, de 11 de setembro de 2003.

²³ Resolução CNM nº 3.109, de 24 de julho de 2003 (atualmente revogada). O diploma legal em vigor no momento é a Resolução CNM nº 4.000, de 25 de agosto de 2011.

²⁴ § 4º, do art. 1º, da Lei 11.110.

²⁵ § 5º, idem.

²⁶ § 6º, idem.

conceitos e as formas nas quais as instituições financeiras e as instituições operadores de crédito produtivo orientado poderiam se organizar para participar do programa.

A Lei 11.110/05 define em seu art. 1º o microcrédito produtivo orientado da seguinte forma:

“§ 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.”

Adiante, o regulamento²⁷ do referido diploma legal, define pessoas físicas e jurídicas empreendedoras de atividades produtivas de pequeno porte, como aquelas que possuem até R\$ 120.000,00 (cento e vinte mil reais) de renda bruta anual²⁸.

As instituições financeiras, segundo a lei, autorizadas a operar no PNMPO são: (a) com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) : as instituições financeiras oficiais de que trata a Lei nº 8.019, de 11 de abril de 1990; (b) com a parcela de recursos dos depósitos a vista: os bancos comerciais, os bancos

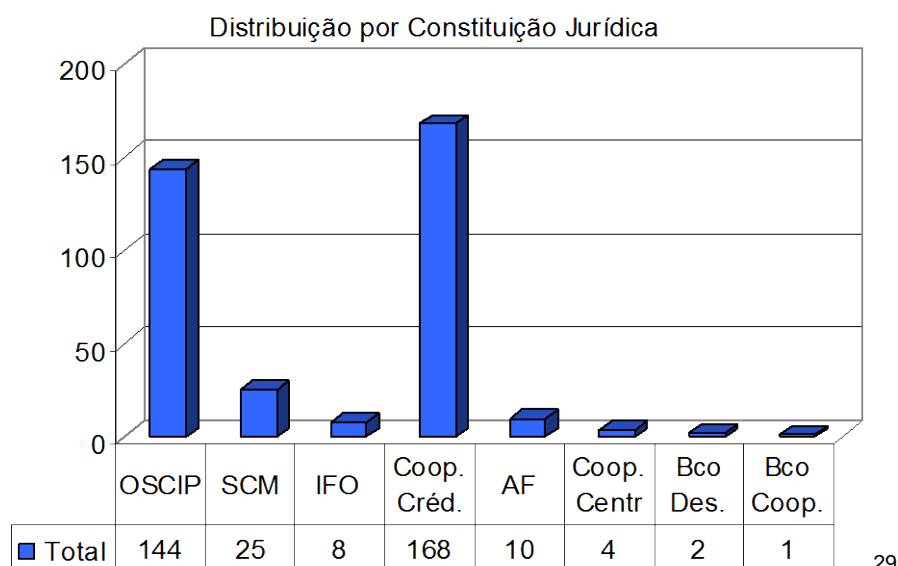
²⁷ Decreto nº 5.288/04.

²⁸ Art. 3º, do Decreto nº 5.288/04.

múltiplos de carteira comercial e a Caixa Econômica Federal; e (c) com fontes alocadas para as operações de microcrédito produtivo rural no âmbito do Pronaf: as instituições autorizadas a operar com esta modalidade de crédito.

Atualmente, a Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.000, de 25 de agosto de 2011 regula a utilização dos recursos provenientes do compulsório de 2% sobre os depósitos a vista enquanto o uso dos recursos provenientes do FAT são regulados pela Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) nº 511, de 18 de outubro de 2006. Essas duas resoluções definiram importantes parâmetros para execução do programa como, por exemplo, a taxa de juros máxima (4% a.m.) a ser praticada e o valor máximo de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para os financiamentos futuramente concedidos.

As instituições de microcrédito produtivo orientado definidas em lei são: (a) as cooperativas singulares de crédito; (b) as agências de fomento; (c) as sociedades de crédito ao microempreendedor; e (d) as organizações da sociedade civil de interesse público. Dados do relatório do PNMPO, do último trimestre de 2012, mostram que as Cooperativas de Crédito e as OCISPs são as formas mais usuais de constituição jurídica das instituições de microcrédito produtivo orientado habilitadas no programa, como se vê no gráfico:



Tais números, reforçam a importância do Terceiro Setor e das cooperativas de crédito, como forma de organização da sociedade civil, na prática e desenvolvimento do mercado de microcrédito.

Ainda, segundo a lei, as iniciativas de microcrédito produtivo orientado, no âmbito do PNMPO, podem ser ofertadas pelas instituições financeiras: (a) indiretamente, por intermédio das instituições de microcrédito produtivo orientado³⁰ ou, quando instituição pública federal, por meio de sociedade na qual participe direta ou indiretamente; e (b) diretamente, desde que possuam estrutura própria para o desenvolvimento da atividade. Indistintamente, todas as formas de atuação no programa dependem de habilitação no Ministério do Trabalho e Emprego.

Como visto, o programa definiu o público alvo da política pública, a metodologia do microcrédito produtivo orientado e os recursos destinados ao financiamento do mesmo. Além disso, o programa também assumiu importante papel de articulador entre as instituições de microcrédito, os bancos e os outros operadores de recurso tanto público como privado para garantir um fluxo constante de recursos através de operações de mandato e repasse (PEREIRA,2007).

²⁹ Disponível em:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3D63BE8D013DAC992AC55317/Relatório%204º%20Trimestre%202012.pdf>.

³⁰ Por meio de repasse de recursos, mandato ou aquisição de operações de crédito que se enquadram nos critérios exigidos pelo PNMPO e com a legislação extravagante.

Ademais, o marco legislativo serviu de suporte e fomento para o desenvolvimento e estruturação institucional do setor de microfinanças. Dentre as linhas de ação do PNMPO no fomento ao desenvolvimento institucional do setor, PEREIRA destaca os seguintes (PEREIRA,2007):

- (i) promoção, na área operacional, de intercâmbio de metodologias creditícias e o aprimoramento da gestão de carteira de crédito dos agentes;
- (ii) implantação, na área de gestão, de ações visando capacitar as operadoras em administração estratégica, gestão financeiras, marketing, recursos humanos, organização e processos, sistemas de informações gerencias, o desenvolvimento e implementação de mecanismos que aprimorem a transparência, a análise de riscos e a estruturação de carteira;
- (iii) na área de governança, realização de ações para estimular e desenvolver boas práticas, mediante a qualificação de dirigentes e conselheiros e a troca de experiência entre instituições;
- (iv) na expansão do público potencial, realizar estudos e pesquisas sobre o perfil socioeconômico, segmentação de mercado, avaliação de impacto, desenvolvimento de novos produtos e serviços.

Outro importante projeto de fomento destacado por PEREIRA é o convênio 01/2006 – MTE entre o Ministério do Trabalho e Emprego e o BNDE, que visa a execução de um Plano de Desenvolvimento Institucional. Os principais objetivos do programa, são os seguintes (PEREIRA, 2007):

| Objetivo | Medidas |
|------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Plano de Contas Padrão para OSCIPs | Conceituação, manualização, aprimoramento e disseminação do Plano de Contas Padrão para |

| | |
|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | OSCIP de microcrédito, realizado: oficinas nacionais e regionais . Produzir manual com a conceituação do plano de contas e dos indicadores com fórmulas de cálculo, regras, critérios e procedimentos para contabilização em OSCIP creditícia. |
| Aprimoramento do Marco Legal | Realizar sistematização de propostas para o aprimoramento do marco legal, incluindo propostas fiscais e tributárias para o setor, através de pesquisas e oficinas, da realização de diagnósticos, divulgação e consolidação das atuais normativas de microfinanças no Brasil. |
| Governança Institucional | Executar trabalho para formação de conselheiros e demais gestores de OSCIP de microcrédito com uma programação orientada para a profissionalização da gestão, foco na atividade, na eficiência e controles para uma gestão transparente com planejamento e estratégias. |
| Diagnóstico de Microcrédito | Elaboração de diagnóstico organizacional e setorial de instituições de microcrédito produtivo orientado para subsidiar a implementação de estratégias que viabilizem o incremento da atuação desse segmento bem como promover o auto-conhecimento das instituições. |
| Capacitação de Gerentes, Agentes de Crédito e Funcionários | Difusão de experiências de sucesso e metodologias consolidadas para o MPO, desenvolver e aplicar programa de formação na metodologia de microcrédito produtivo orientado. |

Quadro nº1 : TABELA PDI: Plano de Desenvolvimento Institucional (MTE/BNDES/BID)³¹

³¹ Fonte: Adaptado de PEREIRA, 2007, p. 9.

Uma das consequências práticas do referido Programa de Desenvolvimento Institucional foi elaboração de um plano de contas contábil, que passou a ser considerado padrão, para as OSCIPs operadoras de microcrédito³². Esse plano de contas, era uma antiga demanda do setor que padecia de uma apresentação contábil padronizada.

Como resultado da padronização das contas contábeis, PEREIRA aponta o fortalecimento da governança das OSCIPs com o consequente aumento da confiança das instituições financeiras e dos fundos de repasse de recursos (PEREIRA, 2007).

O próximo passo nesse sentido, é a padronização de indicadores operacionais e financeiros para que seja possível formar uma base de dados confiável para uma futura avaliação do setor.

É inegável o sucesso do programa na coordenação entre os *players* do mercado de microcrédito. Tanto é assim que o número de instituições habilitadas passou de 50 no final de 2005 para 362 no final de 2012, totalizando um crescimento superior a 500%³³.

De fato, o PNMPO criou um sistema onde todos os envolvidos tem sua participação e objetivos bem definidos. Como bem destacou PEREIRA, temos: o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado que define as fontes de *funding* para o sistema; as instituições financeiras como intermediárias desse *funding*; e as instituições de microcrédito produtivo orientado como tomadoras dos recursos e repassadoras aos clientes em geral (PEREIRA, 2007, p.17).

Esse quadro organizacional, sem dúvidas, facilita o funcionamento do sistema, definindo as linhas de ação dos *players* envolvidos e evitando sobreposição

³² Disponível em:

http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6E1EFDFB02D3/manual_plano_contas_OSCIPs_micro_final.pdf

³³ Disponível em:

<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3D63BE8D013DAC992AC55317/Relatório%204º%20Trimestre%202012.pdf>

de funções e os possíveis custos de transação derivados disso. Entretanto, ainda há um grande potencial latente quando se trata de oferecimento crédito produtivo orientado.

A última pesquisa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre a economia informal³⁴, mostrou que existem, aproximadamente, 10.5 milhões de pequenas empresas não-agrícolas. Dessas pequenas empresas, em 2003, 98% se encontravam no mercado informal. Curiosamente, 94% das empresas informais não haviam realizado operações de crédito nos três meses anteriores a pesquisa.

Portanto, o grande desafio das políticas públicas integradas de fomento e expansão do microcrédito é, cada vez mais, alcançar as empresas e os microempreendedores do mercado informal, alavancando suas receitas e tornando possível e rentável a sua transição para o mercado formal.

7. O NOVO TERCEIRO SETOR E O MICROCRÉDITO: UMA INTERAÇÃO DE GANHOS MÚTUOS.

Dentro de todo conteúdo exposto no presente trabalho, tanto em relação ao Terceiro Setor quanto em relação ao microcrédito, é curioso notar uma comunhão de objetivos e metas. Enquanto o Terceiro Setor busca legitimidade e profissionalização para estar apto a dialogar com as demandas sociais existentes, o microcrédito busca um modelo institucional capaz de subtrair de si todo seu potencial transformador.

Além disso, pode-se notar, também, que a concepção do microcrédito é exatamente aquela que o novo Terceiro Setor busca para si. De fato, o microcrédito é a reunião de conceitos e modelos de mercado com objetivo de gerar mudanças sociais.

Diante desse quadro, não parece que a experiência do microcrédito é exatamente aquilo que o Terceiro Setor precisa? Ora, como dito anteriormente

³⁴ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/ecinf/2003/comentario.pdf>

nesse trabalho, o novo Terceiro Setor busca “a harmonia que coloque a eficiência do mercado a serviço de objetivos de interesse social” que, em outras palavras, é justamente o raciocínio por trás da construção do conceito de microcrédito.

O sistema de funcionamento do microcrédito produtivo orientado, criado pelo PNMPO, que exige um ambiente de diálogo institucional entre o primeiro (bancos públicos, agências de fomento), o segundo (bancos particulares e as sociedades de Crédito ao Microempreendedor) e o terceiro setor (OSCIPs); os crescentes esforços para desenvolvimento de práticas institucionais padronizadas e aprimoramento profissional dos agentes envolvidos (vide os Programas de Desenvolvimento Institucional do BNDES); e as exigência de transparência na administração das OSCIPs são medidas que fomentam todas as necessidades de mudança do Terceiro Setor expostas na seção 4.1.

O funcionamento do mercado de microcrédito, como posto pela legislação vigente, pode ser visto como um importante passo para o desenvolvimento e fortalecimento do Terceiro Setor.

Não é por menos, que a experiência mais bem sucedida em âmbito nacional (o CrediAmigo) advém, justamente, de uma parceria entre um banco público regido por normas de direito privado e instituições do terceiro setor. Estamos falando justamente da fusão entre público e privado anteriormente citada na seção 4.1 deste trabalho.

No modelo atual de funcionamento, o programa CrediAmigo se utiliza da preocupação social do poder público, principalmente, por meio dos seus recursos; dos modelos de eficiência a nível de mercado do Banco do Nordeste; e da capilaridade e capital humano que somente as instituições do Terceiro setor são capazes de prover.

Ainda que não seja um modelo no qual o Terceiro Setor se insere de forma autônoma, a forma de organização do programa tem potencial para ser um grande catalizador de aprendizado para as instituições que, no futuro, pretendem alcançar essa independência. Afinal, a evolução que queremos para o Terceiro Setor não

será alcançada por meio soluções imediatas e sim pela gradual evolução do mesmo, que só pode ser alcançada por meio das experiências práticas.

Dessa forma, o fortalecimento institucional, a capacitação e valorização dos profissionais envolvidos, o diálogo com as práticas de mercado e a crescente legitimidade adquirida pelas instituições frente ao público são produtos do envolvimento do Terceiro Setor com mercado de microcrédito e passos importantes para um futuro de instituições mais fortes e autossuficientes.

8. CONCLUSÃO

Como visto, as políticas de combate a pobreza vem sofrendo uma importante mutação no dias atuais. A mera redistribuição de renda não parece mais ser um meio eficiente de se combater a pobreza.

Na verdade, as novas políticas sociais de combate a esse problema possuem uma perspectiva mais ampla, que enxerga a base da pirâmide como um grande mercado subexplorado.

Nesse contexto, surge o conceito de microcrédito e as primeiras experiências relacionadas a ele, como o Banco Grameen em Bangladesh. Essas experiências são de suma importância para o estabelecimento de parâmetros de aplicação e solução de problemas burocráticos associados ao microcrédito.

Concomitantemente a tudo isso, as formas de organização da sociedade civil vem sofrendo profundas mudanças. As práticas informais e modelos gerenciais amadores impossibilitam que o Terceiro Setor possa de fato utilizar todo seu potencial transformador. O Terceiro Setor para galgar maior importância dentro do cenário das políticas sociais precisa sofrer um rearranjo que o torne competitivo no mundo atual. A criação das OSCIPs e a incrível participação delas no mercado de microcrédito brasileiro, simbolizam esse vetor de mudança.

No Brasil, o sistema de microcrédito produtivo orientado, como posto na legislação vigente, cria uma série de mecanismos que vão ao encontro das necessidades do novo Terceiro Setor. Dentre eles, podemos destacar: (a) o diálogo com setor público e privado; (b) capacitação dos profissionais envolvidos; (c) fortalecimento institucional das OSCIPs, por meio da adoção de critérios unificados de avaliação de *performance* e modelos mais transparentes de prestação de contas, dentre outras medidas.

O microcrédito, portanto, no contexto brasileiro, se apresenta com uma importante política social multidimensional. Essa multidimensionalidade se demonstra no seu objetivo, primordial, de combate a pobreza e, secundariamente, pelo sistema no qual foi inserido, que gera importantes incentivos para o desenvolvimento do Terceiro Setor.

Dessa forma, diante do contexto legislativo e social no qual se encontram atualmente, o microcrédito e o Terceiro Setor possuem uma grande oportunidade de se associarem em uma relação altamente mutualista.

Cabe ao Poder Público continuar incentivando esse mercado, principalmente por meio dos seus bancos públicos (vide Banco do Nordeste), viabilizando mais parcerias com Terceiro Setor e disponibilizando recursos para as operações.

E, também, cabe a sociedade civil se apropriar da oportunidade e dos novos horizontes criados pela política de microcrédito produtivo orientado para fomentar a troca de *expertise*, fortalecer suas relações institucionais, qualificar seu pessoal e criar as bases para o desenvolvimento de um Terceiro Setor altamente competitivo e, verdadeiramente, inserido na realidade social do século XXI.

9. BIBLIOGRAFIA

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. Democratização do crédito no Brasil e atuação do Banco Central. Brasília. Bacen, 2004. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/htms/public/microcredito/democrat.pdf>. Acesso em 04.11.2013.

BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Emir. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. Artigo. 1249 p. Revista de Administração Pública. FGV/EBAPE. v.42, n.6, nov./dez., 2008.

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

FALCAO, Joaquim. Por um Novo Marco Legal para o Terceiro Setor: Uma Estratégia Legislativa. In: Terceiro Setor: Fundações e Entidades de Interesse Social. Vitória: Ministério Público do Estado do Espírito Santo, Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – CEAF, 2004.

L.O. Petram. The world's first stock exchange: how the Amsterdam market for Dutch East India Company shares became a modern securities market, 1602- 1700. Dissertação. 2011. Disponível em: <<http://dare.uva.nl/record/364356>>. Acesso em 04.11.2013

MARCOVITCH, Jacques. Da exclusão á coesão social: Profissionalização do Terceiro Setor. In: 3º Setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.

Microcredit Summit. So, what is 'microcredit'?. In: Virtual Library on microcredit. Disponível em <<http://www.gdrc.org/icm/what-is-ms.html>>. Acesso em 04.11.2013.

NERI, Marcelo (org.). Microcrédito: O mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2008.

PEREIRA, Almir da Costa. Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – (PNMPO): Descrição, Resultados e Perspectivas. Artigo. 21 p. Banco Central do Brasil; Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – Ministério do Trabalho e Emprego. Porto Alegre – RS, 2007.

PRAHALAD, C.K. e HART, Stuart L; The fortune at the Bottom of the Pyramid, 2002. Disponível em: <http://www.cs.berkeley.edu/~brewer/ict4b/Fortune-BoP.pdf>. Acesso em 04.11.2013.

YUNUS, Muhammad. Criando um Negócio Social: como iniciativas economicamente viáveis podem solucionar os grandes problemas da sociedade. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

YUNUS, Muhammad. O Banqueiro dos Pobres. São Paulo: Editora Ática, 2005.



TERMO DE COMPROMISSO DE ORIGINALIDADE

A presente declaração é termo integrante de todo trabalho de conclusão de curso (TCC) a ser submetido à avaliação da FGV DIREITO RIO como requisito necessário e obrigatório à obtenção do grau de bacharel em direito.

Eu, **PEDRO ENRIQUE SANT'ANNA SCHUENCK VARJÃO**, brasileiro, solteiro, estudante, portador da Carteira de Identidade nº 20.032.071.-1, expedida pelo Detran/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº 140.611.857-56, residente e domiciliado na cidade do Rio de Janeiro, na Rua Prudente de Moraes, 1500, apt. 502, Ipanema, na qualidade de aluno da Graduação em Direito da Escola de Direito FGV DIREITO RIO, declaro, para os devidos fins, que o Trabalho de Conclusão de Curso apresentado em anexo, requisito necessário à obtenção do grau de bacharel em Direito da FGV DIREITO RIO, encontra-se plenamente em conformidade com os critérios técnicos, acadêmicos e científicos de originalidade.

Nesse sentido, declaro, para os devidos fins, que:

O referido TCC foi elaborado com minhas próprias palavras, ideias, opiniões e juízos de valor, não consistindo, portanto **PLÁGIO**, por não reproduzir, como se meus fossem, pensamentos, ideias e palavras de outra pessoa;

As citações diretas de trabalhos de outras pessoas, publicados ou não, apresentadas em meu TCC, estão sempre claramente identificadas entre aspas e com a completa referência bibliográfica de sua fonte, de acordo com as normas estabelecidas pela FGV DIREITO RIO.

Todas as séries de pequenas citações de diversas fontes diferentes foram identificadas como tais, bem como às longas citações de uma única fonte foram incorporadas suas respectivas referências bibliográficas, pois fui devidamente informado e orientado a respeito do fato de que, caso contrário, as mesmas constituiriam plágio.

Todos os resumos e/ou sumários de ideias e julgamentos de outras pessoas estão acompanhados da indicação de suas fontes em seu texto e as mesmas constam das referências bibliográficas do TCC, pois fui devidamente informado e orientado a respeito do fato de que a inobservância destas regras poderia acarretar alegação de fraude.

O Professor responsável pela orientação de meu trabalho de conclusão de curso (TCC) apresentou-me a presente declaração, requerendo o meu compromisso de não praticar quaisquer atos que pudessem ser entendidos como plágio na elaboração de meu TCC, razão pela qual declaro ter lido e entendido todo o seu conteúdo e submeto o documento em anexo para apreciação da Fundação Getúlio Vargas como fruto de meu exclusivo trabalho.

Data:

Assinatura da Aluno