

O tratamento das dívidas: orientação, cuidado e defesa do consumidor superendividado.¹

Viviane Fernandes (UFRJ) ²

Conheci Martha³ em seu primeiro atendimento na *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado*. Sentada ao lado de Henrique, um dos estagiários da Comissão, preparava-me para acompanhar o atendimento do dia. Habitualmente, acomodava minha cadeira entre a mesa dele e a do defensor público responsável pela segunda parte do atendimento. Apesar do atendimento ser feito por Henrique, conseguia participar de toda a entrevista. O estagiário ao se apresentar ao assistido⁴, logo explicava a minha presença; e caso ele não o fizesse, era comum que o próprio assistido me interrogasse, questionando se eu também era estagiária da *Comissão*. Henrique esclarecia que eu era uma pesquisadora e que estava acompanhando os atendimentos e, completando minha apresentação, destacava meu interesse no tema do endividamento. A partir daí, não era preciso muitas explicações, logo estava envolvida nas conversas que constituíam a primeira etapa do atendimento da *Comissão* ⁵.

Martha chegara ali não para apresentar um problema em seu nome, mas para pedir orientações para resolver o problema de seu pai, Sr. Soares - militar aposentado, perto de completar 80 anos. Sr. Soares não a acompanhava. Naquela semana, fazia quatro anos desde que sua esposa falecera, nesta época, segundo sua filha, ele não se sentia bem. Martha explicou que achou melhor poupá-lo - falar sobre as dívidas era difícil para ele.

Avisava que estava perdida, mostrava-se, principalmente, preocupada e indignada com a forma através da qual seu pai havia se endividado. Insistia que não sabia como proceder e que precisava de ajuda para “resolver a situação de seu pai”. Naquele momento ela não sabia como aconselhá-lo.

¹ Trabalho apresentado na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 09 e 12 de dezembro de 2018, Brasília/DF.

² Doutoranda do programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional/UFRJ.

³ Os nomes das pessoas foram alterados para garantir a confidencialidade.

⁴ Nome atribuído as pessoas atendidas pelo Núcleo de Defesa do Consumidor.

⁵ Este artigo está baseado em um trabalho de campo iniciado em 2015, no *Núcleo de Defesa do Consumidor* da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (Nudecon/DPGE-RJ).

Conforme contou, seu pai sempre usufruiu de uma situação financeira estável e confortável. Hoje, aos 79 anos, sem despesas com os filhos ou esposa, não teria motivos para apresentar dificuldades financeiras. Militar, aposentado, tinha uma renda 25 vezes superior ao salário mínimo nacional – reconhecia que era um salário alto. Não conseguir pagar os medicamentos do mês parecia uma situação incompatível com a renda do patriarca da família. Em suas ponderações e cálculos, Martha considerou que o pai não tinha outra família; não tinha vícios; não saía à noite; não jogava; questionava-se, então, para onde poderia ir o dinheiro dele.

Juntos, pai e filha, foram a agência bancária na qual Sr. Soares era cliente. A intenção de Martha era entender as movimentações financeiras associadas à conta de seu pai, compreender os motivos que o faziam ficar sem dinheiro. Lá, Martha descobriu que Sr. Soares estava, já há algum tempo, envolvido em uma série empréstimos. Não apenas no banco em que ele habitualmente era cliente, mas também em outras instituições financeiras. Assim, iniciou uma maratona de visitas a diferentes instituições bancárias buscando fazer um “levantamento” dos empréstimos contratados pelo pai. O que chamava a atenção da filha era que apesar das grandes somas devidas, seu pai não era inadimplente - estava, mensalmente, pagando as parcelas dos empréstimos tomados. Descobriu que quando o limite de crédito era estourado dentro de uma instituição financeira o próprio gerente sugeriria outro banco para o cliente, indicando um caminho para conseguir uma nova linha de crédito. Uma vez que o cliente adquirisse crédito, manter-se-ia adimplente. Martha acusava as instituições financeiras de apenas se interessar pelo contracheque de seu pai. Não entendia como ele podia ter contraído tantos empréstimos sem que fosse avaliada a possibilidade de pagamento destes valores.

O caminho trilhado por Martha não era diferente dos demais assistidos que chegam à *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado*. Ao cumprir a função de oferecer assistência e orientação jurídica, em todas as instâncias, as pessoas que não possuem condições financeiras para pagar as despesas destes serviços, a *Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro* mantém em sua estrutura diferentes núcleos de atendimento especializados - no caso do Nudecon, como o próprio acrônimo indica, trata-se do núcleo dedicado à defesa dos consumidores da cidade do Rio de Janeiro.

Situado no 13º andar, de um importante edifício comercial no centro da cidade do Rio de Janeiro, o Nudecon atende, diariamente, entre vinte e quarenta pessoas que procuram auxílio e orientação para resolver questões consumeristas. Apesar dos Núcleos Cíveis espalhados em diferentes áreas da cidade também oferecerem atendimento e orientação jurídica no que tange às causas ligadas ao consumo, o que singulariza o Nudecon é o fato do núcleo ser especializado em causas consideradas mais complexas, atendendo, prioritariamente, as pessoas que possuam dúvidas ou reclamações relacionadas às concessionárias de serviços públicos (Light, CEG, CEDAE); às instituições financeiras; ou às empresas de saúde suplementar (atuando, principalmente, na mediação de problemas relatados por consumidores no uso da assistência médica fornecida pelos planos de saúde). Além disso, desde 2005, em uma iniciativa pioneira no país, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro, visando somar novos esforços na defesa do consumidor, instituiu a *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado* - oferecendo atendimento especializado e diferenciado àqueles identificados em grave situação de endividamento⁶. Como pontuaram profissionais do Nudecon, a criação da *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado* responderia a um cenário de maior endividamento das famílias brasileiras, um momento no qual se somaria: o estímulo ao consumo; as facilidades na concessão de crédito sem orientação; e o surgimento de uma modalidade de crédito denominada consignado⁷. Conforme descrito por defensoras públicas que atuaram no Nudecon, tal equação resultaria em “um novo tipo de endividamento” e uma “nova ‘classe’ de endividados” (Vivas; Davidovich; Tavares, 2015, p.54) e colocaria em evidência a necessidade de uma atuação mais concentrada nos casos de endividamento excessivo apresentado por alguns consumidores.

O presente artigo, através da abordagem etnográfica, concentra-se no trabalho de construção desta “nova classe de endividados”, chamada de “superendividados”. Ao acompanhar as rotinas do Nudecon, principalmente, os atendimentos da *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado* pude aproximar-me das atividades de profissionais que, através de diferentes técnicas e ferramentas, trabalham com intuito de reconhecer e classificar os consumidores como superendividados para, então, atuar em

⁶ Conforme a resolução DPGE nº 319, de 16 de agosto de 2005.

⁷ Crédito consignado, conforme definição do Banco Central do Brasil, é uma modalidade de empréstimo em que o desconto da prestação é feito diretamente na folha de pagamento ou de benefício previdenciário do contratante. Sendo que a consignação em folha de pagamento ou de benefício depende de autorização prévia e expressa do cliente à instituição financeira concedente do empréstimo. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CONSIGNADOFAQ>>. Acesso em: 22 de jun. 2016.

sua proteção. Conforme será discutido, apesar das preocupações de diferentes setores com o significativo aumento do número de pessoas e famílias endividadas no país, e sem condições de quitarem suas dívidas⁸, não há no Brasil, uma legislação específica que regule e enderece esta questão. Assim, as iniciativas que visam a proteção do consumidor superendividado são vistas como atuações pioneiras, tidas como experiências que podem auxiliar na construção de políticas públicas, ao mesmo tempo em que fornecem insumos para a produção de dados nacionais e a elaboração de uma possível regulação para o tema.

Ao observar o trabalho realizado pela Comissão e influenciada pelos estudos de governamentalidade, atendo-me, para as técnicas utilizadas para delimitar o consumidor superendividado, interesse-me pelo o que Miller e Rose (2008, p.30) destacaram como procedimentos para “conhecer um objeto” (*knowing an object*), abrangendo métodos de notação, modos de coletar os dados, formas de enumerações, cálculos, avaliações etc. Um conjunto de “procedimentos de inscrição” (*inscription procedures*) (Latour, 1987) que, neste caso, auxilia a produção, visualização e gestão de sujeitos superendividados. Identificar o “consumidor superendividado” mostra-se uma questão-chave para os especialistas que atuam na Comissão. Quais seriam as características que diferenciariam um sujeito superendividado de outro endividado? Quais as peculiaridades de uma situação de superendividamento? Saber reconhecer tal consumidor é entendido como um modo de garantir uma “tutela jurisdicional diferenciada” ao primeiro, sem correr o risco de generalizar uma categoria que, indiscriminadamente aplicada, perderia sua eficácia e efetividade quanto à proteção desejada (Vivas; Davidovich; Tavares, 2015, p.57).

Miller e Rose (2008, p. 61) conceituam a atividade de governar como “atividade problematizadora” (*problematizing activity*) que, ao tentar medir o real e compará-lo ao ideal, expõe uma série de falhas e dificuldades, que são apresentadas, em seguida, como problemas a serem tratados, endereçados ou mesmo remediados através de programas de governo. Essa forma de compreender as atividades do governo, mostra-se fértil para pensar as rotinas da Comissão. Com políticas de estímulo ao consumo e a expansão do acesso ao crédito, o superendividamento da população surge como *problema e nova*

⁸ Em março de 2016, os indicadores de endividamento dos consumidores brasileiros registraram um número recorde: o cadastro de devedores no país somou 60 milhões de pessoas. Segundo cálculos da *Serasa Experian* o número de pessoas com pagamentos atrasados (por aproximadamente 60 dias) alcançou 41% da população com mais de 18 anos no Brasil. Trata-se da maior marca já registrada pela *Serasa Experian* desde que iniciou a medição da inadimplência do consumidor, em 2012 (quando o índice de inadimplência registrava 50,2 milhões de pessoas). Disponível em: <http://noticias.serasaexperian.com.br/inadimplencia-atinge-60-milhoes-de-brasileiros-e-bate-recorde-80-dos-devedores-ganham-ate-dois-salarios-minimos/>. Acesso em: 5 ago. 2016.

categoria jurídica, o endividamento em excesso passa a ser concebido como um risco (Marron, 2012; Plot, 2009), produzindo questionamentos não apenas sobre o modo de atuação das instituições financeiras (cujas responsabilidades são ponderadas neste processo), mas também sobre o comportamento dos consumidores, colocando em dúvida a competência das pessoas para fazer escolhas, compreender as ferramentas financeiras e, mesmo, gerir orçamentos (Perrin-Heredia, 2013 e 2009; Lazarus, 2016).

Quando se problematiza o risco do superendividamento enquanto um objeto de governo é válido perceber que não é, necessariamente, o processo de endividamento dos indivíduos e famílias que está em questão, mas, sim, o limite deste endividamento - os percentuais tolerados. Como argumenta Donncha Marron (2012, p.410), “*personal indebtedness and credit, in these senses, have become substantially de-moralized. What has become moralized, however, is the degree and extent to which credit use furthers or degrades individual freedom*”. Seguindo este raciocínio e voltando a atenção para o trabalho de profissionais que atuam na proteção do consumidor, interessa-me conhecer os cálculos empregados na avaliação do superendividamento. De uma forma mais direta, questiono qual seria o grau de endividamento do consumidor que o faria merecedor da atenção e auxílio do Estado? Ao acompanhar o trabalho da *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado* pude verificar não apenas os esforços para delimitar o este consumidor, mas também, conhecer, em sequência, as técnicas empregadas no enfrentamento do endividamento excessivo.

A apresentação oral do presente trabalho estará organizada em três partes. Na primeira delas buscarei descrever, de forma breve, o modo como o fenômeno do superendividamento vem sendo debatido no Brasil, principalmente no âmbito jurídico, produzindo reflexões que servem de base para a construção de intervenções públicas (Lopes, 1996; Bertencelo, 2012; Lima, 2014; Marques, 2014). Nesta rápida introdução ao fenômeno, minha intenção será apresentar as categorias jurídicas importantes para a conceituação do superendividamento, bem como o trabalho de profissionais do direito para desenharem formas de atuação que atendam as demandas de auxílio requeridas pelas pessoas que procuram soluções para o atual estado de endividamento. Ao concentrar-me na administração jurídica da dívida, apresentarei propostas de atuação variadas que abordam a regulação da concessão crédito, a revisão das leis de insolvência civil ou mesmo a elaboração de uma lei especial a prevenção do superendividamento.

Na segunda etapa da apresentação, destacarei o atendimento da *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado*. A partir do trabalho de campo desenvolvido nas

dependências da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, apresento as técnicas desenvolvidas pelo Nudecon para a identificação e classificação do consumidor superendividado. Ao acompanhar as rotinas da Comissão, chamo a atenção para a importância das tabelas e planilhas como artefatos essenciais na avaliação do superendividamento. A relevância dos documentos e das ferramentas de cálculo saltam aos olhos, primeiro devido ao fato dos documentos terem papel central dentro da burocracia jurídica, mas, especialmente, devido à relevância de determinados cálculos e dispositivos de medidas para a compreensão e visualização da dívida. O preenchimento de planilhas e questionários, bem como a produção de gráficos e tabelas tornam-se técnicas centrais para o reconhecimento e categorização do consumidor superendividado.

Por fim, uma vez descrito o processo de mensuração do endividamento, retomarei o caso de Martha e seu pai para apresentar e debater as técnicas jurídico-administrativas colocadas em práticas pelos defensores públicos com intuito de amenizar ou solucionar os problemas do endividamento excessivo. A *Comissão de Defesa do Consumidor Superendividado* é apresentada como uma equipe que fará um melhor acompanhamento da situação financeira dos assistidos, sendo capaz de oferecer “soluções mais adequadas” àqueles que experimentam uma situação de superendividamento. O “tratamento” destinado aos atendidos, descrito como “especializado”, não se baseia apenas nos aspectos financeiros pessoais e familiares, mas também nos hábitos e comportamentos dos assistidos classificados como superendividados.

Referências:

BERTONCELLO, Karen. Direito de Arrependimento do consumidor de crédito: evolução no direito comparado e oportunidade/conveniência da regulamentação nos contratos de crédito consignado. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo: RT, v. 81, p.261-287, jan/2012.

LATOUR, Bruno. Visualization and Cognition: Drawing Things Together. In: H. Kuklick (editor) **Knowledge and Society Studies in the Sociology of Culture Past and Present**. Jai Press, v. 6, p. 1-40, 1987.

LAZARUS, Jeanne. The issue of financial literacy: Low finance between risk and morality. **Economic sociology: the european electronic newsletter**, v.17, n.3, jul.2016.

LIMA, Clarissa. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. Crédito ao consumidor e superendividamento: uma problemática geral. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n.17, p.57-64, jan/mar,1996.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais**. 7ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARRON, Donncha. **Producing over-indebtedness**. Risk, prudence and consumer vulnerability. *Journal of Cultural Economy*. v.5:4, 2012.

MILLER, Peter; ROSE, Nikolas. **Governing the Present: Administering Economic, Social and Personal Life**. Cambridge: Polity Press, 2008.

PERRIN-HEREDIA, Ana. Les logiques sociales de l'endettement: gestion des comptes domestiques en milieux populaires. **Sociétés contemporaines** v.4, n.76, p. 95-119, 2009.

_____. Le "choix" en économie. Le cas des consommateurs pauvres. **Actes de la recherche en sciences sociales**, v.4, n.199, p.46-67, 2013.

PLOT, Sébastien. Du flambeur à la victime? Vers une problématisation consensuelle du surendettement. **Sociétés contemporaines**, v.4, n.76, p. 67-93, 2009.

VIVAS, A.; DAVIDOVICH, L.; TAVARES, P. Vivências da Comissão de Proteção ao Consumidor Superendividado da Defensoria Pública. In: PORTO et al. (org.) **Superendividamento no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2015