

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**HÉLIO HERON DA SILVEIRA ALVES**

**O ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL:  
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Porto Alegre**

**2016**

**HÉLIO HERON DA SILVEIRA ALVES**

**O ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL:  
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional.

Orientador: Prof. Dr. Stefano Florissi

**Porto Alegre**

**2016**

CIP - Catalogação na Publicação

Alves, Hélio Heron da Silveira

O endividamento do servidor público no Brasil :  
o caso da Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
/ Hélio Heron da Silveira Alves. -- 2016.  
76 f.

Orientador: Stefano Florissi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do  
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,  
Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre,  
BR-RS, 2016.

1. Crédito. 2. Endividamento. 3. UFRGS. I.  
Florissi, Stefano, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

**HÉLIO HERON DA SILVEIRA ALVES**

**O ENDIVIDAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO NO BRASIL:  
O CASO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia, modalidade profissional.

Aprovada em: Porto Alegre, 15 de abril de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Stefano Florissi – Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Eugenio Lagemann  
UFRGS

---

Profa. Dra. Maria de Lurdes Furno da Silva  
UFRGS

---

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht  
UFRGS

## RESUMO

O avanço da globalização e o surgimento de novas tecnologias romperam as fronteiras do tempo e do espaço, abrindo novos horizontes para a sociedade da informação e do consumo. Esta sociedade propaga a necessidade do consumo como forma de garantir ao indivíduo inclusão, status ou posição social. Desde o Plano Real o consumo tem sido estimulado, fazendo parte da política econômica, e a ampliação da oferta de crédito vem sendo utilizada como medida para incentivar a aquisição de bens e serviços e, assim, elevar a produção, aquecendo a economia. Desta forma, tem-se, por um lado, o crédito representando um fator de inclusão dos indivíduos no mercado, e por outro, o endividamento, causado pelo consumo desenfreado, que acaba por excluir o indivíduo e sua família da sociedade de consumo. Diante deste cenário, foi observado o crescente índice de endividamento financeiro dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) nos últimos anos, e o objetivo deste trabalho foi analisar tal situação e avaliar a necessidade de implantação de um programa de educação financeira no âmbito da Universidade. Para tanto, apresentam-se conceitos básicos e definições relacionadas ao tema do endividamento; identificam-se e apresentam-se dados que caracterizem situações de endividamento financeiro dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, analisando e levantando suas possíveis causas; e apresentam-se medidas de prevenção e tratamento para as situações de endividamento.

**Palavras-chave:** Crédito. Endividamento. UFRGS.

## **ABSTRACT**

The headway of globalization and outbreak of new technologies burst the frontiers of time and space, opening new horizons for the society of information and consumption. This society spreads the necessity of consumption as a form of guaranteeing inclusion, status or social position to the individual. Since the Plano Real, consumption has been stimulated, being a part of economical politics, and the ampliation of credit offer has been used as a way of incentivating the acquisition of assets and services and, therefore, elevating the production, heating the economy. That way, there is, on one side, credit representing a factor of inclusion of individuals in the market, and, on the other, indebtedness, caused by unrestrained consumption, that ends up excluding the individual and their family from the society of consumption. Before this scenario, it was observed the crescent financial indebtedness rat of the servers from the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) in the past years, and the objective of this paper was to analyze such situation and evaluate the necessity of implanting a financial education program at the range of the University. For so, basic concepts and definitions related to the theme of indebtedness are presented; data that characterize situations of financial indebtedness of the technical-administrative servers are identified and presented, analyzing and bringing up their possible causes; prevention and treatment procedures for indebtedness situations are presented.

**Keywords:** Crédito. Indebtedness. UFRGS.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Faixa etária .....	33
Gráfico 2 - Gênero .....	33
Gráfico 3 - Estado civil.....	34
Gráfico 4 - Escolaridade .....	34
Gráfico 5 - Número de dependentes .....	35
Gráfico 6 - Percentual de comprometimento da renda do servidor com despesas de subsistência.....	36
Gráfico 7 - Percentual de comprometimento da renda do servidor com dívidas.....	37
Gráfico 8 - Número de credores .....	37
Gráfico 9 - Total de servidores distribuídos de acordo com o número de credores .....	38
Gráfico 10 - Prazo para quitação da(s) dívida(s) .....	39
Gráfico 11 - Motivos pelos quais as dívidas foram contraídas.....	39
Gráfico 12 - Vantagens na utilização do crédito consignado .....	40
Gráfico 13 - Tempo de utilização da modalidade crédito consignado pelos servidores.....	41
Gráfico 14 - Conhecimento sobre a(s) taxa(s) de juro(s).....	41
Gráfico 15 - Conhecimento sobre os demais encargos, além da taxa de juros.....	42
Gráfico 16 - Conhecimento sobre os principais direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito .....	42
Gráfico 17 - Renegociação de dívida(s) .....	43
Gráfico 18 - Utilização da intervenção do Poder Judiciário para resolução de endividamento .. .....	43
Gráfico 19 - Planejamento e controle do orçamento familiar mensal .....	44
Gráfico 20 - Participação em cursos de educação financeira .....	44

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCB	– Banco Central do Brasil
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BOVESPA	– Bolsa de Valores de São Paulo
CDC	– Crédito Direto ao Consumidor
CDBs	– Certificados de Depósitos Bancários
CDIs	– Certificados de Depósitos Interfinanceiros
CEJUSC	– Centro Judiciário de Solução de Conflitos
CLT	– Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	– Conselho Monetário Nacional
COREMEC	– Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização
CVM	– Comissão de Valores Mobiliários
ENEF	– Estratégia Nacional de Educação Financeira
ESAF	– Escola Superior de Administração Fazendária
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FMI	– Fundo Monetário Internacional
IDEC	– Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
MEC	– Ministério da Educação
MF	– Ministério da Fazenda
MPAS	– Ministério da Previdência Social (MPAS)
NUPEMEC	– Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos
OCDE	– Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNEF	– Programa Nacional de Educação Fiscal
PREVIC	– Superintendência Nacional de Previdência Complementar
RDBs	– Recibos de Depósitos Bancários
SEBRAE	– Serviço Brasileiro de Apoio às Pequenas Empresas
SENACON	– Secretaria Nacional do Consumidor
SFN	– Sistema Financeiro Nacional
SIAPE	– Sistema Integrado de Administração de Pessoal
SUSEP	– Superintendência de Seguros Privados
TJRS	– Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>ENDIVIDAMENTO: CONCEITOS E DEFINIÇÕES .....</b>	<b>12</b>
2.1	SISTEMA FINANCEIRO .....	12
<b>2.1.1</b>	<b>Assimetria de Informações no Mercado Financeiro.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Externalidades.....</b>	<b>16</b>
2.2	O ENDIVIDAMENTO NAS DIMENSÕES: ESTADO, EMPRESA, INDIVÍDUO ..	18
2.3	A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO .....	24
2.4	MODALIDADES DE CRÉDITO .....	27
<b>2.4.1</b>	<b>Cheque especial.....</b>	<b>27</b>
<b>2.4.2</b>	<b>Cartão de crédito .....</b>	<b>28</b>
<b>2.4.3</b>	<b>Crédito pessoal.....</b>	<b>28</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Crédito consignado .....</b>	<b>29</b>
<b>3</b>	<b>O ENDIVIDAMENTO FINANCEIRO DOS SERVIDORES DA UFRGS.....</b>	<b>32</b>
3.1	PERFIL DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA UFRGS .....	33
3.2	DADOS FINANCEIROS .....	35
3.3	EDUCAÇÃO FINANCEIRA DO SERVIDOR .....	41
<b>4</b>	<b>MEDIDAS DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO ENDIVIDAMENTO .....</b>	<b>45</b>
4.1	EDUCAÇÃO FINANCEIRA .....	45
<b>4.1.1</b>	<b>A Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) .....</b>	<b>48</b>
<b>4.1.2</b>	<b>Os Programas Desenvolvidos por Instituições Brasileiras.....</b>	<b>51</b>
4.2	O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDADO .....	54
<b>4.2.1</b>	<b>O Projeto de Lei nº 283/2012 .....</b>	<b>60</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>63</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>70</b>
	<b>APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO .....</b>	<b>75</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O avanço da globalização e o surgimento de novas tecnologias romperam as fronteiras do tempo e do espaço, abrindo novos horizontes para a sociedade da informação e do consumo. Inserido neste contexto tem-se o indivíduo, que precisa, o tempo todo, saciar seus desejos ilimitados, para assim, sentir-se parte desta nova sociedade, que reinventa novas necessidades constantemente.

Também faz parte deste contexto o mercado financeiro, que tem se transformado e vem oferecendo, cada vez mais, produtos e serviços variados e sofisticados. Apesar da sofisticação, observa-se que o acesso ao crédito tem sido massificado, aproveitando-se do apelo de consumo veiculado diariamente nas mídias de comunicação. Esta sociedade propaga a necessidade do consumo como forma de garantir ao indivíduo inclusão, status ou posição social.

Desde o Plano Real o consumo tem sido estimulado, fazendo parte da política econômica. Para isso, a ampliação da oferta de crédito foi utilizada como medida para incentivar o consumo de bens e serviços e, assim, elevar a produção, aquecendo a economia. As políticas adotadas pelo Governo Lula a partir de 2002, passaram a entender o crédito como bancarização, ou seja, tinham por finalidade promover o acesso da população de baixa renda aos serviços bancários. No entanto, o consumo das famílias não consegue, sozinho, estimular os investimentos de forma a gerar mais empregos e elevação da renda.

Além disso, deve-se considerar que a maioria dos indivíduos não tem o devido preparo para medir o quanto do seu orçamento pode ser comprometido, o que pode causar a inadimplência no caso do crescimento desorientado do crédito. A assimetria de informações torna o consumidor ainda mais vulnerável, diante de tantas possibilidades.

Frente à inadimplência, os empréstimos podem ser interrompidos e a economia reduz a sua atividade, formando-se um círculo vicioso de expansão e retração do crescimento. Verifica-se, então, que por um lado, o crédito representa um fator de inclusão dos indivíduos no mercado, e por outro, o endividamento, causado pelo consumo desenfreado, que acaba por excluir o indivíduo e sua família da sociedade de consumo.

O superendividamento é um fenômeno presente em todos os países e em todas as classes sociais, e suas consequências são multidisciplinares, refletindo não apenas no indivíduo, mas na sua família, no seu trabalho e na sociedade como um todo. Há pesquisas em diversas áreas, como psicologia, assistência social, medicina, dentre outras, que buscam

compreender as causas de tal fenômeno, e, por isso, a solução para este problema não depende apenas de ordenamento jurídico.

Tem-se, ainda, a questão da educação financeira, que hoje ganha destaque neste cenário, sendo debatida tanto no ambiente acadêmico como no ambiente governamental e empresarial. Ela surge como um instrumento garantidor de atitudes mais responsáveis dos indivíduos, pois permite melhores escolhas em relação ao que fazer com o dinheiro.

Apesar de não haver consenso sobre o quanto a educação financeira influencia efetivas mudanças de atitude dos indivíduos, e sobre a eficácia dos programas existentes, a promoção de ações que disseminem o tema é de extrema importância atualmente.

A educação financeira pode ser associada à qualidade de vida e crescimento econômico. Não há dúvidas sobre sua importância em todas as dimensões, para o indivíduo, para as famílias e para o conjunto da população, visto que uma sociedade mais educada pode garantir mais estabilidade ao sistema financeiro em decorrência de suas atitudes.

Diante do cenário considerado acima, observa-se o crescente índice de endividamento financeiro dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) nos últimos anos. Cada vez mais se verifica um número maior de servidores recorrendo a empréstimos consignados, num crescente processo de endividamento e consequente perda de poder aquisitivo, decorrente dos altos custos financeiros dessas operações.

Tal fenômeno tem atingido, de maneira geral, o funcionalismo público federal, em face da oportunidade de crédito fácil, e se agravou depois do surgimento do crédito consignado, um procedimento mais cômodo que permite o desconto direto na folha de pagamento.

As implicações sociais deste processo são muito significativas, desde a degradação da qualidade de vida de milhares de famílias; mudanças de hábitos e comportamentos; adoecimento e queda no desempenho do servidor.

Desta forma, queremos estudar tal fenômeno no caso da UFRGS, que constitui um universo em torno de 5.300 servidores ativos, entre docentes e técnico-administrativos, e avaliar a necessidade de implantação de um programa de educação financeira, fornecendo um conjunto de ferramentas capazes de resgatar os servidores desse processo de endividamento, com o objetivo de reconstituir suas vidas e sua saúde econômico-financeira.

O objetivo geral deste trabalho foi analisar o crescente índice de endividamento financeiro dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e avaliar a necessidade de implantação de um programa de educação financeira no âmbito da Universidade.

São objetivos específicos:

- a) apresentar conceitos básicos e definições relacionadas ao tema do endividamento;
- b) identificar e apresentar dados que caracterizem situações de endividamento financeiro dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, bem como analisar e levantar suas possíveis causas;
- c) apresentar medidas de prevenção e tratamento para situações de endividamento.

O presente trabalho está estruturado em três capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais.

O primeiro capítulo apresenta conceitos básicos e definições relacionados ao tema endividamento, nas dimensões Estado, Empresas e Indivíduos. Expõem-se algumas definições do Sistema Financeiro, as dificuldades causadas pela assimetria de informações e a influência de externalidades. Apresenta-se, ainda, a evolução do crédito no Brasil, bem como as principais modalidades oferecidas ao consumidor, além da legislação específica sobre o crédito consignado.

O segundo capítulo tem como objetivo apresentar as situações e o nível de endividamento financeiro dos servidores técnico-administrativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul a partir da instituição do crédito consignado, bem como levantar e apresentar as possíveis causas do endividamento, com base nos resultados da pesquisa realizada.

O terceiro capítulo apresenta um panorama sobre Educação Financeira sob a ótica de prevenção, e as medidas de tratamento e proteção atualmente oferecidas pelo Poder Judiciário para as situações de endividamento dos indivíduos.

Por fim, as considerações finais, que contém as conclusões do autor, as principais dificuldades encontradas na realização do estudo e sugestões de pesquisas futuras sobre o tema.

Encerra-se o trabalho com as referências bibliográficas e o apêndice, o qual consiste do questionário aplicado aos servidores técnico-administrativos da Universidade.

A metodologia empregada foi a revisão bibliográfica, levantamento quantitativo e qualitativo de dados.

A revisão bibliográfica promoveu uma revisão nos diversos conceitos acerca do tema, tais como endividamento pessoal, educação financeira, planejamento financeiro, além da legislação específica sobre crédito consignado.

O levantamento quantitativo e qualitativo de dados possibilitará a identificação do nível de endividamento financeiro dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, a partir da disponibilidade do crédito consignado em folha de pagamento. A base de dados consta do Sistema Integrado de Administração de Pessoal (SIAPE), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para levantamento das causas do endividamento financeiro, optou-se pela realização de uma pesquisa qualitativa através da utilização de um questionário, a ser aplicado em encontros individuais.

A UFRGS possui 2715 servidores técnicos administrativos e a população deste estudo foi extraída do total de 1903 servidores que utilizavam o crédito consignado, representando 70%, com base no mês de dezembro de 2014. A coleta dos dados ocorreu no período de março a maio de 2015, em todas as Unidades Acadêmicas e Administrativas, processo este que totalizou 246 servidores entrevistados, compondo uma amostra de 12,9%.

## 2 ENDIVIDAMENTO: CONCEITOS E DEFINIÇÕES

O objetivo deste capítulo é apresentar conceitos básicos e definições relacionados ao tema endividamento, nas dimensões: Estado, Empresas e Indivíduos. Expõem-se definições do Sistema Financeiro, as dificuldades causadas pela assimetria de informações e externalidades. Apresenta-se, ainda, a evolução do crédito no Brasil, bem como as principais modalidades oferecidas ao consumidor, além da legislação específica sobre o crédito consignado.

### 2.1 SISTEMA FINANCEIRO

É sabido que os indivíduos, as empresas e os governos decidem por poupar parte de suas rendas em determinados momentos, e, em outros, decidem gastar mais do que lhes é permitido, fazendo com que tenham de tomar dinheiro emprestado.

Este movimento de fundos sendo transferidos de poupadores para investidores ocorre através do sistema financeiro e Hillbrecht (1999, p.19) destaca sua importância para a economia: “Essa transferência aumenta a possibilidade de produção de bens e serviços na economia e melhora a vida dos consumidores ao permitir que eles antecipem ou posterguem consumo de acordo com suas necessidades.”.

Segundo o autor, o objetivo principal do sistema financeiro é intermediar a transferência de fundos daqueles que tem maior propensão a poupar do que gastar – os poupadores, para aqueles que tem mais oportunidades de gastar além da sua renda – os investidores.

Os atores do sistema financeiro são os indivíduos, as firmas, o governo e os estrangeiros, os quais atuam tanto como emprestadores como tomadores. A transferência de fundos se dá de forma direta, através dos mercados financeiros, ou de forma indireta, através de instituições financeiras como bancos, fundos mútuos, companhias de seguro, dentre outras.

Conforme Carvalho et al. (2007, p. 211) “A diversidade do mercado financeiro, em termos de contratos e procedimentos, explica-se pelo grande número de canais possíveis de transferência de recursos entre indivíduos e pelas características das obrigações assumidas”.

Hillbrecht (1999) refere que os mercados financeiros estão estruturados em quatro grandes grupos, de acordo com suas características essenciais, dentre os quais se tem o mercado monetário, o mercado de crédito, o mercado de capitais e o mercado cambial.

Para fins deste estudo, o foco está centrado no mercado de crédito, cenário no qual ocorrem as transações relacionadas aos financiamentos tomados dos intermediários financeiros bancários pelos consumidores e pelas empresas.

Conforme Ferreira (2008, p.4), o mercado de crédito é aquele no qual “[...] são transacionados financiamentos de curto e médios prazos para o atendimento ao consumo corrente, de bens duráveis (Crédito Direto ao Consumidor – CDC) e do capital de giro das empresas.”.

Suas instituições representativas no Brasil são, normalmente, as Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento (Financeiras), as empresas de *factoring* e os Bancos Comerciais. Seus instrumentos de captação de poupança são os Certificados de Depósitos Interfinanceiros (CDIs) e os Certificados e Recibos de Depósitos Bancários (CDBs e RDBs).

O autor refere que essas instituições ditas não bancárias (Financeiras) e bancárias (Bancos Comerciais) financiam o consumo das pessoas físicas e jurídicas no curto e médio prazo, sendo diretamente atingidas por medidas governamentais quando há intenção de diminuir a demanda dos consumidores finais, por meio de políticas de elevação das taxas de juros e diminuição dos prazos de financiamento.

Para Ferreira (2008), a dupla função de captar recursos financeiros dos agentes econômicos superavitários (ofertantes de recursos) para os agentes deficitários (demandantes de recursos) neste mercado de crédito, é realizada mediante lastro nos contratos de financiamento: notas promissórias lastreando as Letras de Câmbio emitidas pelas Financeiras e garantias reais (bens móveis e imóveis) lastreando a emissão de CDBs e RDBs pelos bancos comerciais.

Segundo o Banco Central do Brasil (2003), os intermediários financeiros bancários são instituições representadas pelos bancos comerciais, bancos múltiplos com carteira comercial, as caixas econômicas e as cooperativas de crédito.

Além das instituições financeiras bancárias fazem parte do sistema financeiro nacional as instituições não bancárias: Bancos de Investimento e de Desenvolvimento, Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento, Sociedades de Arrendamento Mercantil, Sociedades de Crédito Imobiliário e Associações de Poupança e Empréstimo; outros auxiliares financeiros: Bolsas de Mercadorias e de Futuros, Bolsas de Valores, Sociedades Corretoras de Títulos e Valores Mobiliários, Sociedades Distribuidoras de Títulos e Valores Mobiliários, Sociedades Corretoras de Câmbio e Agentes Autônomos de Investimento; e as entidades administradoras de recursos de terceiros: Fundos Mútuos.

A regulação do sistema financeiro nacional é feita através de três órgãos principais, o Conselho Monetário Nacional (CMN), o Banco Central do Brasil (BCB) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM).

### **2.1.1 Assimetria de Informações no Mercado Financeiro**

Todo este processo, de transferência de fundos de poupadores para investidores, deve ser feito de maneira eficiente, favorecendo a produção, gerando empregos e, conseqüentemente, propiciando o crescimento da economia. Entretanto, muitas vezes esta eficiência não é alcançada, e pode ser consequência dos chamados custos de transação<sup>1</sup>. Para Hillbrecht (1999) os intermediários financeiros exercem um papel importante no sistema financeiro, pois eles reduzem estes custos de transação.

Segundo o mesmo autor, parte dos custos de transação refere-se ao problema da presença de informação assimétrica nos mercados financeiros, o que significa que uma das partes envolvidas em determinada transação não tem toda informação que a outra parte dispõe. Quando isto ocorre, geram-se outros dois tipos de problema, a seleção adversa e o risco moral.

A seleção adversa acontece antes de a transação ser efetuada e impede que haja distinção, por exemplo, entre um tomador de empréstimo de alto risco de outro de baixo risco. Já o risco moral ocorre depois que a transação se concretizou, dificultando o monitoramento do comportamento do tomador do empréstimo após a sua realização.

Para Hillbrecht (1999), a seleção adversa e o risco moral, que são problemas de informação assimétrica, podem ser mitigados pelos intermediários financeiros de várias maneiras, reduzindo as possibilidades de transações ineficientes.

Carvalho et al. (2007, p. 74) considera que os intermediários financeiros desempenham um papel importante no aprimoramento da eficiência econômica, pois ajudam “[...] os mercados financeiros a canalizarem fundos de poupadores para investidores, permitindo que estes possam aproveitar as oportunidades de investimento produtivo”.

Segundo o autor, pode-se reconhecer as diferenças entre os mercados, por exemplo, pela forma da transação financeira e pelo contrato que resultar dela, como mercados de crédito e mercados de título. Outra diferença baseia-se na identidade de seus participantes,

---

<sup>1</sup> Custos de transação são: “Os custos do tempo e de outros recursos, incorridos pelas partes no processo de chegar a um consenso e efetivar uma troca de bens ou serviços.” (Hubbard; O’Brien, 2010 p. 203).

constituindo mercados primários ou secundários. Há também mercados públicos e privados, diferenciados conforme a disponibilidade de informação envolvida na transação e o grau de acesso de interessados. Carvalho et al. (2007) refere ainda, diferenças entre a forma de participação das instituições financeiras, que opõem relações intermediadas das desintermediadas. Por fim, a distinção entre mercados de recursos e mercados de risco, de acordo com o objeto da transação.

No mercado de bens e serviços os desequilíbrios entre a oferta e a demanda são solucionados em função do preço da mercadoria, situação característica de um mercado competitivo. Já no mercado de crédito não é possível observar este mesmo movimento, pois a taxa de juros cobrada nas operações de crédito não se eleva em função da demanda de crédito, por exemplo.

Segundo Carvalho et al. (2007, p. 74) a assimetria de informações presente nos mercados financeiros acarreta um racionamento do crédito, condição em que “[...] a oferta de fundos do prestador é menor que a demanda do tomador, às taxas de juros e termos contratuais correntes”.

Por exemplo, mesmo que um tomador deseje pagar uma taxa de juros bem elevada, isso não garante que o prestador lhe conceda o empréstimo, pois os indivíduos e firmas com projetos de maior risco são exatamente os que desejam pagar taxas de juros mais altas. Neste caso, a seleção adversa piora a situação para o tomador, pois com juros mais altos há mais risco de ele não saldar a dívida. Por isso o prestador se recusa a fazer o empréstimo a qualquer taxa, ocasionando o racionamento de crédito. Da mesma forma, o racionamento de crédito ocorre quando os prestadores reduzem o volume de empréstimo. Quanto maior o empréstimo maior o risco de ele não ser pago.

Para Carvalho et al. (2007), se a informação plena estivesse disponível para o prestador sem nenhum custo, seria possível reduzir o risco a níveis mínimos, selecionando adequadamente os tomadores e cobrando taxas de juros conforme a situação de cada um.

A seleção adversa ocorre porque não é possível distinguir com precisão os tomadores de alto risco dos de baixo risco. Os tomadores que normalmente apresentam um elevado risco são os que mais demandam crédito e, normalmente, são selecionados. O tomador honesto, frente a uma taxa de juros muito elevada, abre mão do empréstimo, pois sabe que a esta taxa pode tornar seu retorno líquido negativo.

O risco moral é o caso em que a informação assimétrica causa o problema após a transação ser efetuada. Os tomadores individuais escolhem investimentos mais arriscados a taxas de juros maiores, reduzindo a probabilidade de pagamento dos empréstimos.

A assimetria de informação, assim como os problemas com a segurança do sistema financeiro, também tem sido apontada como razão para a definição de normas regulatórias. Como já referido anteriormente, em mercados perfeitamente competitivos, espera-se um mútuo benefício para as partes envolvidas em uma transação. Já quando ocorre uma distribuição da informação de forma desigual, uma das partes pode extrair vantagem da outra.

No caso da oferta de produtos e serviços bancários, verifica-se que o consumidor tem dificuldade para compreender as informações que as instituições financeiras disponibilizam. Ao mesmo tempo, pode não perceber algumas despesas embutidas nestes serviços, levando a um comprometimento ainda maior de sua renda. A assimetria de informações presente no mercado de crédito, por exemplo, deixa o consumidor em posição vulnerável, frente as instituições financeiras, e por isso são necessários o fortalecimento e a divulgação de mecanismos de proteção aos seus direitos.

### **2.1.2 Externalidades**

Sabe-se que um dos dez princípios de economia diz que uma boa maneira de organizar a atividade econômica é deixar que o próprio mercado a regule, pois, um mercado competitivo normalmente produz bens ou serviços em quantidade eficiente. Os compradores e vendedores, interessados em seu próprio bem-estar, buscarão maximizar o benefício total que a sociedade obtém do referido mercado.

Entretanto, nem todas as relações existentes em um mercado são perfeitas. Em determinada situação, quando o mercado não consegue alocar os recursos de maneira eficiente, pode-se dizer que há falhas nesta alocação, gerando uma externalidade e fazendo com que o mercado se desequilibre.

Segundo Mankiw (2010, p.195), uma externalidade surge quando há: “O impacto das ações de uma pessoa sobre o bem-estar de outras que não tomam parte da ação”.

Conforme Hubbard e O’Brien (2010, p.194) externalidade é “Um benefício ou custo que afeta alguém que não está diretamente envolvido na produção ou no consumo de um bem ou serviço”.

As externalidades podem ser positivas ou negativas. Quando a ação de um indivíduo gera consequências negativas para terceiros, ou seja, se o impacto gerado sobre aqueles que não estavam envolvidos na ação for ruim, denomina-se externalidade negativa. Neste caso a quantidade produzida de um bem ou serviço é maior do que aquela considerada eficiente.

Quando a externalidade produz um efeito benéfico, ou seja, quando ações individuais geram consequências positivas, temos uma externalidade positiva. Nesta situação o mercado produz uma quantidade menor de um bem ou serviço do que a necessária para que seja considerado eficiente.

Como exemplos de externalidades pode-se citar a poluição, um dos exemplos mais comuns de externalidade negativa citado na literatura. Mas tem-se uma série de outros, como o cigarro, que prejudica também quem está ao redor dos fumantes; as bebidas alcoólicas, no sentido de que um motorista embriagado pode causar acidentes de trânsito. Entre os exemplos de externalidades positivas citam-se a educação, a conservação ambiental, as pesquisas na área da saúde, dentre outras.

Quando surge uma externalidade há interesse de terceiros no resultado do mercado, pois mesmo que não participem das relações, o efeito delas recairá, indiretamente, sobre eles. Por outro lado, os agentes que causam a externalidade – indivíduo, família, firma, etc. – não se preocupam com o custo ou benefício causado pelas externalidades, pois decidem apenas em função dos seus próprios interesses. Desta forma, o mercado, sozinho, não consegue alcançar o equilíbrio, impedindo que o benefício total para a sociedade seja maximizado.

Sabe-se, também, que toda produção de um bem ou serviço tem um custo privado e um custo social, assim como gera, por parte do consumidor, um benefício privado e um benefício social. A externalidade provoca uma diferença entre os custos ou entre os benefícios, se negativa ou positiva, respectivamente.

Segundo Hubbard e O'Brien (2010), as causas das externalidades e dos fracassos de mercado são resultado de direitos de propriedade que não são cumpridos em determinadas situações. Para os autores há certas dificuldades em resolver o problema das externalidades através de soluções privadas, pois existem os chamados custos de transação. São os custos decorrentes de um processo de negociação; ou seja, o quanto é gasto, em tempo ou outros recursos, até que as partes cheguem a um consenso. Quando são muitas pessoas envolvidas, os custos são mais altos do que os benefícios resultantes da redução da externalidade.

Para os autores, há como corrigir o desequilíbrio decorrente das externalidades quando não há solução através dos agentes privados, ou seja, aumentar a eficiência econômica e o bem-estar da sociedade, através da intervenção do governo.

As políticas públicas são uma das formas de resolver o problema das externalidades, e permitem minimizar os efeitos de uma externalidade negativa, através de tributos, por exemplo, e maximizar os efeitos de uma externalidade positiva, através de subsídios às atividades que produzam benefícios sociais.

O governo tem um duplo papel, pois pode atuar tanto no controle das externalidades negativas geradas pelos agentes privados, como também pode produzir externalidades positivas através da oferta de determinados bens e serviços, como educação, saúde e segurança.

Além da utilização de impostos e subsídios para lidar com os efeitos das externalidades, há uma abordagem de comando e controle, referida por Hubbard e O'Brien (2010), através da qual o governo impõe às empresas limites na emissão de agentes poluentes, ou exige que sejam instalados equipamentos ou dispositivos que controlem a poluição, por exemplo.

Mas não só os agentes públicos devem ser considerados na busca de soluções para as externalidades, os agentes privados também podem ser capazes de resolvê-las. Segundo Mankiw (2010, p. 206), o Teorema de Coase sugere que o mercado privado pode ser eficaz em determinadas circunstâncias: “[...] se os agentes econômicos privados puderem negociar sem custo a alocação de recursos, poderão resolver por si sós os problemas das externalidades.”.

Conforme Hubbard e O'Brien (2010), o Teorema de Coase refere que se os custos das transações forem baixos, a negociação privada para resolver o problema das externalidades resultará eficiente. Além do argumento do teorema, o autor salienta a necessidade de que todas as partes envolvidas no acordo devem ter total acesso às informações sobre os custos e benefícios associados à externalidade, sob pena de, mesmo com custos de transação baixos, o acordo não se concretizar.

Uma externalidade negativa do mercado financeiro, percebida especificamente neste mercado do crédito consignado, ocorre quando os indivíduos e as famílias se endividam, diminuindo o seu poder de compra. Com o endividamento, tais agentes ficarão excluídos do mercado de bens e serviços, pois reduzem o seu consumo. Isso acaba, conseqüentemente, reduzindo a produção e afetando a economia no nível macro.

## 2.2 O ENDIVIDAMENTO NAS DIMENSÕES: ESTADO, EMPRESA, INDIVÍDUO

Entende-se por desenvolvimento econômico o processo pelo qual uma sociedade acumula capital e aumenta sua produtividade, ao mesmo tempo em que promove uma distribuição de renda mais equânime e padrões de vida mais elevados para sua população.

Ao exercer o papel de promotor do desenvolvimento, o Estado deve preocupar-se com a sua atuação enquanto gestor público, devendo desempenhar suas funções de forma eficiente,

reduzindo a burocracia, promovendo a qualificação e o aperfeiçoamento do seu quadro de servidores, reduzindo gastos desnecessários, ou seja, atuando como se fosse uma empresa que visa um objetivo, não o lucro, e sim o provimento de serviços públicos de qualidade para seus cidadãos.

Para fazer frente a todas estas atividades, e ao mesmo tempo administrar as oscilações das receitas e despesas de um governo, muitas vezes é necessário buscar financiamento junto a organismos nacionais e internacionais, para que as suas demandas sejam supridas. Quando as receitas arrecadadas são maiores do que as despesas, pode-se afirmar que houve um superávit orçamentário. Quando as despesas forem maiores do que as receitas, tem-se um déficit orçamentário, ou ainda, um déficit público. Assim surge a dívida pública, ou seja, o governo toma dinheiro emprestado para financiar parte dos seus gastos que não são cobertos com a arrecadação de impostos, ou para gestão financeira, como por exemplo, controlar o nível de atividade econômica, o crédito ou o consumo.

O uso disseminado do endividamento, por praticamente todos os países do mundo, não surpreende, pois pode garantir um padrão de serviços à sociedade, permite atender a despesas emergenciais, como decorrentes de calamidades públicas, desastres naturais e guerras, bem como assegurar o financiamento de grandes projetos na área de infraestrutura.

Além disso o endividamento público pode exercer funções ainda mais amplas para o bom funcionamento da economia, auxiliando a condução da política monetária e favorecendo a consolidação do sistema financeiro.

Assim como para um cidadão o bom uso do crédito facilita, por exemplo, a aquisição da casa própria, o endividamento público, quando bem administrado, permite ampliar o bem-estar da sociedade e o bom funcionamento da economia. Especialistas costumam destacar a importante função que o endividamento público exerce em garantir níveis equilibrados de investimento e serviços prestados pelo governo à sociedade, propiciando maior equidade entre gerações.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (2014), a Dívida Pública Federal pode ser classificada quanto à forma utilizada para o endividamento e quanto à moeda na qual ocorrem os fluxos de recebimento e pagamento da dívida.

Em relação à forma, o endividamento se dá através da emissão de títulos públicos, gerando uma dívida chamada de mobiliária; ou através da assinatura de contratos, neste caso classificada como contratual. Organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), agências governamentais e bancos privados são os que usualmente firmam tais contratos.

Os títulos públicos são instrumentos essenciais na atuação diária do Banco Central para o controle da liquidez de mercado e para o alcance de seu objetivo de garantir a estabilidade da moeda, além de representarem referencial importante para emissões de títulos privados. O desenvolvimento do mercado de títulos, público e privado, pode ampliar a eficiência do sistema financeiro na alocação de recursos e fortalecer a estabilidade financeira e macroeconômica de um país.

A classificação da Dívida Pública Federal em relação à moeda na qual ocorrem seus fluxos de recebimento e pagamento pode ser interna ou externa. A dívida interna ocorre quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país; e a dívida externa é aquela na qual os fluxos financeiros são transacionados em moeda estrangeira.

Análoga à situação de um cidadão, que deve manter um bom crédito para garantir permanentemente melhores condições de financiamento, como juros mais baixos e prazos mais elásticos, o governo também deve zelar pela qualidade do crédito público. Só assim pode-se valer do endividamento e de suas funções de forma eficiente.

Suas condições de financiamento estão intimamente relacionadas à sua credibilidade, à sua capacidade de pagamento e à qualidade de gestão da dívida. Quanto à credibilidade e à capacidade de pagamento, estas são fortalecidas por intermédio de bons fundamentos econômicos, associados a políticas fiscal, monetária e cambial prudentes. É por intermédio de uma política fiscal equilibrada que se garante a confiança de uma trajetória sustentável de endividamento.

Similarmente, políticas monetária e cambial sólidas contribuem para maior estabilidade econômica, diminuindo os custos e os riscos da dívida pública. Bons fundamentos são, contudo, condição necessária, mas não suficiente, para a qualidade do crédito público. A gestão eficiente e profissional da dívida cumpre papel fundamental sobre a capacidade de um país absorver choques adversos que podem colocar em risco a estabilidade econômica e a solidez de suas políticas públicas.

Decisões quanto às características dos instrumentos de financiamento e à composição ótima da dívida, incluindo seus prazos, indexação e tipos de credor, constituem algumas das decisões importantes tomadas por gestores da dívida. Soluções para essas questões exigem critério e preparo técnico elevado. Essa constatação explica o esforço concentrado de diversos países, industrializados e em desenvolvimento, em prol da profissionalização da gestão da dívida pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contribuiu para que o conceito de dívida pública evoluísse nas últimas décadas. Após sua emissão, nenhum governo contraiu financiamentos para custear despesas correntes, como folha de pagamento e material de consumo, pois só são permitidas operações de crédito para aplicação em investimentos.

Neste sentido, a contração de dívidas torna-se benéfica (saudável), pois os financiamentos são feitos para custear obras de infraestrutura, como novas estradas e portos, o que gera crescimento, emprego e renda, além de proporcionar maior arrecadação de impostos que poderão ser utilizados para pagar tais empréstimos futuramente.

Até aqui, referiu-se, de maneira genérica e num sentido amplo, o endividamento público, relativo aos governos e que pode retratar tanto a situação de um município, de um estado ou de um país. O objetivo agora é trazer este mesmo tema para a esfera privada, ou seja, discutir as questões relativas ao endividamento no âmbito das empresas.

Empreender, atualmente, pode ser considerado mais fácil do que num passado recente, dadas as condições para a abertura de uma empresa e a disponibilidade e acesso facilitado ao crédito, o que tem transformado o sonho dos empreendedores em realidade.

A partir de sua criação, a sobrevivência de uma empresa dependerá de uma série de fatores, dentre eles a gestão correta de seus recursos financeiros. O conceito de solvência define a situação de uma empresa que é capaz de cumprir seus compromissos com os recursos que dispõe, o que constitui o seu ativo ou patrimônio.

A medida em que a empresa se firma no mercado, surge a necessidade de crescimento e expansão, o que demanda aporte financeiro. Nesta hora, o empresário deve decidir sobre a estrutura de capital da empresa, isto é, se o investimento na expansão ocorrerá através de recursos próprios ou pelo capital de terceiros. Seja através de um banco ou de um investidor, o uso do capital de terceiros automaticamente se transforma em dívida, o que por um lado pode aumentar o grau de risco do lucro da empresa, mas por outro, pode gerar uma taxa de retorno ainda maior.

O endividamento empresarial, quando bem administrado, traz vantagens. Dentre elas cita-se a economia fiscal, decorrente da dedutibilidade das despesas com juros do cálculo do lucro tributável no Imposto de Renda; e também a prudência e disciplina, indicadas na hora de tomar as decisões mais assertivas para o futuro da empresa, dando condições ao crescimento, ao mesmo tempo em que são mantidos em dia os pagamentos da dívida.

Porém, frente às dificuldades financeiras ou até mesmo na ânsia de ampliar seu portfólio, as empresas acabam por contrair dívidas maiores do que os recursos disponíveis para saldá-las, e assim, se endividam. Neste caso, o endividamento pode trazer, também,

desvantagens, como os custos indiretos de monitoramento que devem ser constantes, a fim de manter tudo sob controle; o aumento do grau de risco da empresa, pois fica difícil e oneroso obter mais recursos por conta da dívida; e ainda o risco de falência, no caso de inadimplência inclusive dos juros.

Conforme o Fundo Monetário Internacional (2014), o Brasil é um dos países que apresenta o nível mais alto de endividamento das empresas, comparado a outros países emergentes. No Chile, na Indonésia e no México as empresas melhoraram a capacidade de cumprir com as obrigações de suas dívidas, ao contrário das empresas brasileiras.

No Brasil, a Lei de Falências e Recuperação de Empresas é o instituto que visa auxiliar as empresas que estão em dificuldades financeiras a se reorganizarem, superando a crise, com vistas a manutenção de sua fonte produtora e a preservação de sua função social, garantindo o interesse dos seus credores.

Conforme dispõe o art. 47, da Lei nº 11.101/2005,

A recuperação judicial tem como objetivo de viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo a atividade econômica. (BRASIL, 2005).

Tratando-se, agora, do endividamento na dimensão individual, sabe-se que o consumidor não tem pleno conhecimento sobre os custos, riscos e responsabilidades implícitos nos contratos de crédito, dada a sua grande complexidade, apesar do acesso ao crédito ser considerado fundamental para o desenvolvimento da economia.

Desta forma, como visto na seção 2.1.1, a assimetria nas informações torna o indivíduo mais vulnerável em relação às suas escolhas, ignorando as consequências dos seus atos e podendo comprometer, além de seu patrimônio, sua qualidade de vida, dignidade, saúde e segurança.

Segundo Marques (2006, p. 14), o endividamento ou superendividamento é definido como “[...] a impossibilidade global do devedor-pessoa física, consumidor, leigo e de boa-fé, de pagar todas as suas dívidas atuais e futuras (excluídas as dívidas com o fisco, oriundas de delitos e de alimentos).”.

Ele vem sendo tratado hoje como um grave problema social, cuja reponsabilidade não mais se aplica somente ao indivíduo, mas à sociedade em geral, pois suas causas e efeitos repercutem no mercado como um todo.

O superendividamento não é um problema apenas brasileiro, uma vez que tem ocasionado várias crises mundo afora. Como exemplo, cita-se a crise financeira dos Estados Unidos no final de 2008, que quase afundou a economia mundial, partindo justamente dos cidadãos endividados que haviam hipotecado seus imóveis. Na impossibilidade de pagarem suas contas tiveram de entregá-los. Como a garantia eram os próprios imóveis, os preços despencaram, desvalorizando a ponto de os mesmos valerem muito menos do que os valores hipotecados.

O superendividamento é uma preocupação em todo o mundo e verificado nas sociedades de consumo. Os níveis de consumo não podem ser mantidos sem que alguns bens ou serviços sejam adquiridos a crédito. O consumo familiar mais tradicional é o da aquisição da casa própria, que normalmente é de longo prazo. O crédito para aquisição de imóvel torna-se uma indústria considerável, pois é bastante regulado e conta com várias garantias reais e estabilizadas nos sistemas financeiro e jurídico.

Tal é a importância de tratar-se esta questão com medidas preventivas e protetivas, que em vários países surgem legislações específicas preocupadas com a questão do endividamento em outros níveis, qual sejam, de empresas e Estados que enfrentam dificuldades financeiras.

Nas décadas mais recentes a preocupação vem crescendo com relação ao crédito para bens não tão duráveis, de vida menos longa do que a dos imóveis residenciais. As causas do endividamento dos indivíduos podem ser as mais diversas: desde o endividamento para arcar com despesas cotidianas, tais como aluguel, luz, telefone; ou serviços indispensáveis que o Estado não prove adequadamente ou que tem deixado de prover, como educação, segurança, saúde e transporte; além de outras como o desemprego ou a redução da renda, que agravam ainda mais o nível do endividamento, no caso da situação econômica do país estar passando por instabilidade.

O endividamento preocupante é este, que não possui garantias reais, que é utilizado para a subsistência e constituído por um conjunto de dívidas adquiridas de diversas formas, através do cartão de crédito, cheque especial, crédito imobiliário, empréstimos bancários, destacando-se o crédito consignado como o mais utilizado. Desta forma, um indivíduo que se encontra inadimplente pode contratar mais de um financiamento, e chegar a uma situação de múltiplo endividamento, segundo Claudino, Nunes e Silva (2009).

O crédito é, atualmente, uma mercadoria muito disponível e com acesso facilitado, o que estimula o consumo. É fartamente oferecido através de várias mídias, anunciado em rádio, televisão, outdoors, e-mail, telefone, na rua, nas propostas de cartão de crédito, entre

outras. Nesse sentido, o marketing pode influenciar o consumo de bens e serviços desnecessários.

Para Lima (2010, p. 38),

A publicidade agressiva das novas formas de crédito, por sua vez, incita ao consumo excessivo e ao superendividamento, inclusive daqueles consumidores mais vulneráveis como as crianças e devedores que recém saíram de um processo de falência. Quando dirigida às crianças, tendo em vista sua condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, pode estimular hábitos de consumo pautados pelo excesso, criando desejos artificiais que não correspondem a necessidades reais.

Numa sociedade de consumo como a nossa o crédito realmente é fator de inclusão social, assim como a falta ou a negativa de crédito provoca a exclusão social.

### 2.3 A EVOLUÇÃO DO CRÉDITO

O avanço da globalização, da tecnologia e de novas formas de ofertar bens, serviços e informação provocou várias alterações no mercado financeiro atual. A ampliação progressiva da oferta de produtos e serviços financeiros divulgada através de intensiva publicidade por seus fornecedores tornou as operações de crédito uma rotineira e diária transação de consumo efetivada pelos indivíduos.

A partir de meados de 90 houve uma evolução da oferta de crédito pessoal, com a disseminação e oferta do Limite do Cheque Especial e outras modalidades que foram sendo assimiladas pelos brasileiros, à medida que se aprofundava o achatamento salarial e a consequente perda de poder aquisitivo.

Essa “novidade” do sistema financeiro foi uma alternativa dos bancos ao fim dos ganhos fáceis que a “ciranda financeira” lhes garantia no final dos anos 80, com inflação em torno de 86% ao mês nos últimos meses do governo Sarney, à qual o Plano Collor limitou e o Plano Real pôs fim.

Com o Plano Real, a economia brasileira inicia uma nova fase. Por um lado, a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) caracterizou-se pela resistência em dar aumentos reais de salários, temendo a "desvalorização" do Real e a volta da inflação. Por outro lado, o péssimo desempenho da economia no período alarmou os técnicos do governo, e os economistas em geral, para o fato de que o Brasil estava tecnicamente em recessão.

Apesar do governo Lula ter optado pela manutenção da política econômica do governo anterior, o conceito de acesso ao crédito passou a ter outro sentido. Conforme Zouain e

Barone (2008) a lógica anterior, do governo FHC, privilegiava o crédito produtivo como instrumento capaz de gerar emprego e renda para os empreendedores de baixa renda. Já o governo Lula passou a incentivar o consumo através do crédito popular, o que também gera demanda na economia.

O pacote do microcrédito é exemplo de um conjunto de medidas que tiveram como objetivo inserir a população de baixa renda no sistema financeiro nacional. Seus pilares constituíram-se da massificação de contas simplificadas, estímulo à oferta de crédito e formação de cooperativas de crédito de livre associação.

Segundo Savoia, Saito e Santana (2007, p. 1124),

O governo, incapaz de poupar e realizar os investimentos propulsores do crescimento, procurou, nos últimos anos, ampliar a oferta de crédito, para incentivar o consumo de bens e serviços e, assim, aumentar a produção. No entanto, o consumo das famílias não consegue, sozinho, estimular os investimentos, que geram empregos e elevação da renda.

Conforme os autores, como a maioria das pessoas encontra-se despreparada para dimensionar o volume de comprometimento do seu orçamento, o crescimento desorientado do crédito produz a inadimplência, os empréstimos são interrompidos e a economia reduz a sua atividade, formando-se um círculo vicioso de expansão e retração do crescimento.

É sabido que o incentivo ao consumo amplia a demanda por bens e serviços, fazendo com que o setor produtivo invista mais e gere mais empregos, o que movimenta a economia. Porém, a população de baixa renda, por possuir níveis mais baixos de escolaridade, não conseguirá se encaixar naqueles empregos, além de correr sérios riscos de endividamento diante da disponibilidade do crédito facilitado, o que afeta a economia de maneira negativa.

A expansão da oferta de empréstimos à pessoa física representou uma solução que agradou à equipe econômica e aos banqueiros. Os bancos emprestavam a longo prazo e o governo garantia que não haveria mudanças nos rumos da economia. Gradativamente os bancos foram aumentando as ofertas e modalidades de crédito pessoal, garantidos por Portarias e Decretos do Ministério da Fazenda e Banco Central, culminando com a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003 (BRASIL, 2003).

A partir daí o crescimento da economia brasileira pode ser atribuído, também, à ampliação do mercado de crédito. Segundo dados do Banco Central, a relação crédito/PIB era de 23,8% em dezembro de 2002, passando a 55,8% em fevereiro de 2014.

A expansão desse mercado vinha ocorrendo desde 2004, relacionada a fatores como as expectativas otimistas em relação à retomada do emprego e da renda, a criação do crédito

consignado em folha de pagamento e a aceleração dos investimentos produtivos. Entre os anos de 2003 e 2009 milhões de brasileiros ascenderam de classe social devido a democratização do crédito, segundo Lima (2014). Nestes termos, a concessão de crédito tornou-se extremamente importante para a manutenção da atividade econômica.

Apesar de ter sido afetado pelos efeitos da crise internacional em 2008, o mercado de crédito brasileiro retomou o processo de crescimento a partir do ano seguinte, em decorrência da ação do governo federal através das medidas do Banco Central.

Segundo aquela instituição, o crescimento do crédito foi maior no segmento de recursos direcionados, reflexo da atuação das instituições financeiras públicas e da adoção, pelo governo, de medidas anticíclicas destinadas ao provimento de recursos para projetos habitacionais e de infraestrutura, bem como para capital de giro do setor produtivo. Da mesma forma, os empréstimos destinados a pessoas físicas foram os que apresentaram maior expansão dentre as operações com recursos livres, consequência da evolução dos indicadores do mercado de trabalho, da redução das taxas de juros e da estabilização dos níveis de inadimplência.

O Banco Central do Brasil (2012) aponta que a trajetória de expansão das operações de crédito do sistema financeiro foi mantida até o ano de 2012, porém em ritmo mais moderado. As taxas de juros em níveis historicamente baixos contribuíram para que o grau de comprometimento da renda das famílias com o pagamento de dívidas diminuísse, favorecendo, também, a redução dos índices de inadimplência.

Entretanto, no ano de 2013, a mesma instituição refere uma “[...] desaceleração nas contratações com recursos livres, especialmente dos empréstimos voltados para o consumo, em decorrência, dentre outros aspectos, da elevação da taxa básica de juros a partir do segundo trimestre.” (BCB, 2013, p.5).

Observando-se os Relatórios de Economia Bancária e Crédito publicados pelo Banco Central em anos recentes, verifica-se que a modalidade crédito consignado foi uma das que apresentou níveis de expansão significativos, o que contribui para comprovar a hipótese de que tal expansão possa ser consequência da promulgação da Lei nº 10.820/2003 (BRASIL, 2003), que autoriza o desconto de prestações em folha de pagamento.

Diante deste contexto de facilidades de concessão de crédito sem a verificação da saúde financeira, principalmente dos servidores públicos, aliado ao forte apelo de consumo a partir das necessidades criadas pelas áreas de publicidade e marketing que são jogadas diariamente nas mídias de comunicação de massa, gerou-se um processo de superendividamento, desencadeando, em muitos casos, a falência civil dos servidores.

No Brasil o endividamento passou a ocorrer com maior frequência a partir de 1995. Até esta data, antes do Plano Real, tinha-se uma dificuldade no acesso ao crédito. Não existia crédito na praça, e na falta deste, não se tomava dinheiro emprestado e em consequência se consumia menos. Segundo Lima (2014, p. 25), num passado recente, “[...] as pessoas físicas tomavam dinheiro emprestado dos bancos apenas para aquisição da moradia, ou como última alternativa para conseguir pagar despesas médicas e de educação que eram subsidiadas pelo governo”.

Uma das âncoras do Plano Real foi justamente esta, tentar fazer com que a população consumisse mais. Consumindo mais, evidentemente se consegue gerar mais empregos e com mais empregos a economia melhora. Percebe-se que quando a taxa de juros está muito alta as pessoas procuram menos crédito e obviamente compram menos. Mas se o crédito é importante, pagar esta dívida que o consumidor fez também é extremamente importante para gerar credibilidade no mercado e solidez na economia.

No Brasil, essa oferta de crédito indiscriminada acabou por transformar os benefícios de pensão, os proventos de aposentadorias e os salários dos trabalhadores em objetos penhoráveis por conta dos créditos consignados em folha de pagamento, muitas vezes associados a outras dívidas contraídas em modalidades de crédito diferentes.

## 2.4 MODALIDADES DE CRÉDITO

As principais modalidades de crédito demandadas atualmente são brevemente apresentadas a seguir.

### 2.4.1 Cheque especial

Segundo o Banco Central do Brasil (2013b), o cheque está definido como:

[...] uma ordem de pagamento à vista e vale a quantia em dinheiro nela escrita. Quem passa um cheque deve ter seu valor em dinheiro na instituição financeira (“fundos”), pois a instituição deve pagar, à vista, essa quantia a quem recebeu o cheque como forma de pagamento ou a quem estiver de posse do cheque. (BCB, 2013b, p. 15).

Já por cheque especial entende-se “um tipo de empréstimo pré-aprovado para o cliente de uma instituição financeira”. (BCB, 2013b, p. 15). É um produto que decorre de uma

relação contratual em que é fornecida ao cliente uma linha de crédito para cobrir cheques que ultrapassem o valor existente na conta.

Significa que se o cliente não dispõe de quantia suficiente, depositada em sua conta corrente, para cobrir o valor de cheques que tenha emitido ou de outros pagamentos que precise fazer, ele pode fazer uso do limite disponibilizado pela sua instituição financeira.

O cheque especial caracteriza-se como uma operação de crédito vinculada a conta corrente, mediante a utilização de limite de crédito pré-estabelecido, sem necessidade de comunicação prévia à instituição financeira.

O limite do cheque especial, ou seja, o valor total da linha de crédito é negociado entre o banco e o cliente, sendo levada em conta principalmente a renda do cliente.

Os bancos cobram juros e encargos cada vez que os recursos são utilizados. Na maior parte das instituições financeiras, esse valor é descontado uma vez por mês, em data de vencimento predeterminada. No entanto, alguns bancos já permitem o pagamento do cheque especial em parcelas, como acontece nos empréstimos comuns.

#### **2.4.2 Cartão de crédito**

O cartão de crédito é um meio de pagamento utilizado na aquisição de produtos ou serviços, e normalmente constitui-se sob a forma de um cartão de plástico, conforme o Banco Central do Brasil (2013b).

Ao realizar uma compra e efetuar o seu pagamento com o cartão de crédito, o consumidor está assumindo que irá pagar o valor daquela despesa na data de vencimento do cartão. É possível optar pelo pagamento de qualquer valor entre o pagamento mínimo e o total da fatura. Caso não seja efetuado o pagamento do valor total em determinado mês, o valor restante será cobrado na fatura do mês seguinte, acrescido de juros, pois estará sendo financiado pela administradora do cartão.

É comum, atualmente, as instituições financeiras associarem alguns benefícios na utilização do cartão de crédito, como o acúmulo de milhas para viagens aéreas e pontos em lojas conveniadas para troca de produtos. Porém, deve ser utilizado com cautela e planejamento, a fim de diminuir o risco de endividamento.

#### **2.4.3 Crédito pessoal**

Crédito pessoal é um tipo de empréstimo a pessoas físicas cujos recursos disponibilizados não tem vinculação direta à aquisição de bens ou serviços, é de livre utilização pelo tomador. De acordo com o Banco Central “É um tipo de empréstimo que os bancos e outras instituições financeiras concedem aos clientes sem que estes precisem comprovar a finalidade, isto é, sem precisar dizer à instituição financeira onde o dinheiro será usado.” (BCB, 2013b, p. 23-24).

Tem sido utilizado com muita frequência ultimamente, por apresentar taxas de juros menores em relação ao cheque especial e ao cartão de crédito, modalidades referidas acima.

#### **2.4.4 Crédito consignado**

“É uma modalidade de empréstimo em que o desconto da prestação é feito diretamente na folha de pagamento ou de benefício previdenciário do contratante.”, segundo o Banco Central do Brasil (2014). Ao contrair um crédito consignado, o consumidor vai receber o seu pagamento – salário, pensão, aposentadoria, etc.– já diminuído do valor da prestação, até que o valor total do empréstimo seja pago.

A contratação do crédito consignado depende da existência de convênio entre a instituição financeira que concederá o empréstimo e o órgão responsável pelo pagamento do benefício. Há a exigência de autorização prévia e expressa do devedor à instituição financeira que concederá o crédito, além de um limite da prestação na folha de pagamento, também conhecido como margem consignável, que não deve ultrapassar 30% (trinta por cento) do valor do salário ou benefício. A legislação exige, ainda, que tais descontos devam estar expressamente previstos em contrato.

Esta modalidade foi apontada pelos educadores financeiros e pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) como a mais atraente. Segundo Domingos (2011), ela ainda é a que oferece a menor taxa de juros, de cerca de 1,5% ao mês, apesar de comprometer o salário. Além dessa vantagem, sua concessão também é muito facilitada pela rapidez na contratação, que pode ser através do telefone, da Internet e dos terminais de autoatendimento. Além disso, não há consulta às entidades de proteção ao crédito sobre a saúde financeira do contratante. O crédito consignado é utilizado com bastante frequência pelos indivíduos, tanto para adquirir bens e serviços, quanto para saldar dívidas já existentes, provenientes de outros empréstimos.

#### 2.4.4.1 As diversas legislações que regulamentaram o tema

A Lei nº 1.046/1950 (BRASIL, 1950), ainda em vigor, foi uma das primeiras legislações a tratar o tema “consignação em folha de pagamento” de forma mais específica. Classifica os descontos em obrigatórios ou autorizados, estabelecendo o percentual máximo de descontos autorizados em 30% (trinta por cento) da remuneração, e especifica as categorias de pessoas que podem ter consignação em folha de pagamento, como transcrito em seu artigo 4º:

Poderão consignar em folha: I - Funcionários públicos ou extranumerários, mensalistas, diaristas, contratados e tarefeiros; II - Militares do Exército, Marinha, Aeronáutica, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros do Distrito Federal; III - Juízes, membros do Ministério Público e serventuários da Justiça; IV - Senadores e Deputados; V - Servidos e segurados ou associados de autarquias, sociedades de economia mista, empresas concessionárias de serviços de utilidade pública, ou incorporada ao patrimônio público; VI - Associados e servidores de cooperativas de consumo, com fins beneficentes, legalmente constituídas; VII - Servidores civis aposentados, e militares reformados, ou da reserva remunerada; VIII - Pensionistas civis e militares. (BRASIL, 1950).

A legislação referida acima restringia a utilização do crédito consignado apenas aos servidores públicos e não havia livre escolha pelas instituições financeiras fornecedoras do crédito.

Posteriormente, a matéria passou a ser regulamentada por legislações específicas de cada categoria de servidores, a exemplo da Lei 8.112/90 (BRASIL, 1990b) que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, e refere em seu artigo 45:

Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento. Parágrafo único. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custos, na forma definida em regulamento. (BRASIL, 1990b).

A partir de 2008, o artigo transcrito acima passa a ser regulamentado pelo Decreto nº 6.386/08 (BRASIL, 2008), que dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE.

Conforme artigo 1º do Decreto,

O processamento dos descontos obrigatórios e facultativos de que trata o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em relação aos servidores do Poder Executivo e às consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE, ficam regulamentados segundo as disposições deste Decreto. (BRASIL, 2008).

Da mesma forma, para os empregados celetistas, regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a matéria passou a ser regulamentada pela Lei nº 10.820/03 (BRASIL 2003), que dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências.

As legislações específicas consagraram o percentual de 30% (trinta por cento) como limite para as consignações para descontos autorizados, apesar de tratarem a matéria relativa a consignações de maneira específica no âmbito de suas categorias de trabalhadores.

Cabe citar, ainda, outras legislações específicas referentes ao tema consignação, como o Decreto-Lei nº 9.790/46, que dispõe sobre a consignação de descontos sobre o salário de mutuários das Carteiras de Empréstimos das instituições de previdência social; e a Lei nº 6.445/77, que dispõe sobre consignações em folha de pagamento de servidores civis, ativos e inativos, da Administração Federal direta e das autarquias federais e dá outras providências.

Os normativos do Banco Central do Brasil e aqueles editados pelo Conselho Monetário Nacional também disciplinam, de forma genérica as operações de crédito. A Circular nº 3.522/11, do Banco Central do Brasil, trata, em seu artigo 1º, especificamente, de empréstimos consignados:

Fica vedada às instituições financeiras, na prestação de serviços e na contratação de operações, a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam ou restrinjam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições, inclusive aquelas com consignação em folha de pagamento. (BCB, 2011).

Para muitos especialistas, a Lei do Crédito Consignado contribuiu para que esta modalidade seja uma das que apresenta as menores taxas do mercado, pois a probabilidade de inadimplência é nula, dado o desconto direto na folha de pagamento do devedor. A certeza dos credores do recebimento dos pagamentos possibilita oferecer o crédito em melhores condições, isto é, em maior volume, prazos mais elásticos e taxas mais baixas.

### 3 O ENDIVIDAMENTO FINANCEIRO DOS SERVIDORES DA UFRGS

O objetivo deste Capítulo é apresentar as situações e o nível de endividamento dos servidores técnico-administrativos da UFRGS, bem como analisar e levantar suas possíveis causas, com base nos resultados da pesquisa realizada e conforme já descrito na Introdução deste estudo, no item 1.4, Metodologia.

Inicialmente são apresentados dados gerais relacionados ao gênero, estado civil, faixa etária e escolaridade dos servidores da UFRGS, considerando-se o total de 2715 servidores técnico-administrativos, base de dezembro de 2014.

Em relação ao Gênero, a população é representada por 51% do total de servidores do sexo feminino, em número de 1381. Os servidores do sexo masculino são em número de 1334, representando 49%, o que significa uma distribuição relativamente uniforme.

Os dados relacionados ao Estado Civil demonstram que 46% do total de servidores são casados, 39% solteiros, 9% divorciados e 5% separados judicialmente. O restante, representado por 1% do total, informou ter estado civil diferente destas opções.

Em relação à Faixa Etária, o maior número de servidores situa-se entre os 51 a 60 anos de idade, representando 36% do total. Em seguida, tem-se 23% representando os servidores entre os 41 a 50 anos e 21% representando aqueles entre 31 a 40 anos de idade. Em opostos extremos, tem-se 8% do total de servidores que apresenta idade acima dos 60 anos, e os mais jovens, com idade entre 19 a 30 anos, representam o percentual de 12%.

O nível de escolaridade dos servidores técnico-administrativos da UFRGS pode ser considerado elevado, conforme se apresentam os dados relativos a esta característica. O número de servidores que apresentam escolaridade de nível superior, considerados os níveis de graduação, especialização, mestrado e doutorado, alcança um total de 1672 servidores, representando 62% do total. Na sequência, tem-se 691 servidores com escolaridade de nível médio, representando 25% do total e o restante, 352 servidores, apresentam escolaridade situada entre o ensino fundamental até o ensino médio incompleto, com um percentual de 13% do total de servidores.

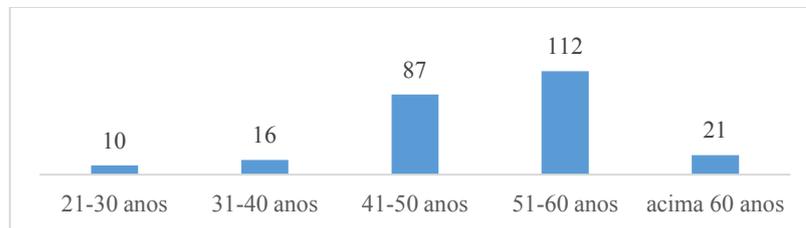
Do universo de 2715 servidores técnico-administrativos da UFRGS, 1903 utilizam a modalidade de crédito consignado na folha de pagamento, número considerado elevado frente ao percentual que representa, de 70% do total de servidores. A amostra que serviu de base para este estudo totalizou 246 servidores, extraída destes que utilizam o crédito consignado, representando 12,9%. Em relação ao total de servidores da UFRGS a amostra representa cerca de 9%.

A partir de então, trata-se dos dados relativos exclusivamente a estes servidores técnico-administrativos que compõem a amostra deste estudo. Para facilitar a compreensão e a análise dos dados, os mesmos foram agrupados em três partes, e são apresentados a seguir.

### 3.1 PERFIL DOS SERVIDORES TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA UFRGS

O gráfico 1 apresenta o quantitativo de servidores distribuídos entre cinco faixas etárias, e indica que a ampla maioria deles possui entre 41 a 60 anos de idade e representa 81% do total de servidores, considerando-se 35% na faixa etária entre 41 a 50 anos de idade e 46% na faixa entre 51 a 60 anos de idade. Os servidores mais jovens, aqueles situados na faixa entre 21 a 30 anos de idade, estão representados por um percentual pequeno, de 4% do total de servidores; e no extremo oposto, aqueles servidores com idade acima de 60 anos, que representam 9% do total de servidores. Por fim, o percentual de 6%, representando os servidores situados na faixa etária entre 31 a 40 anos de idade.

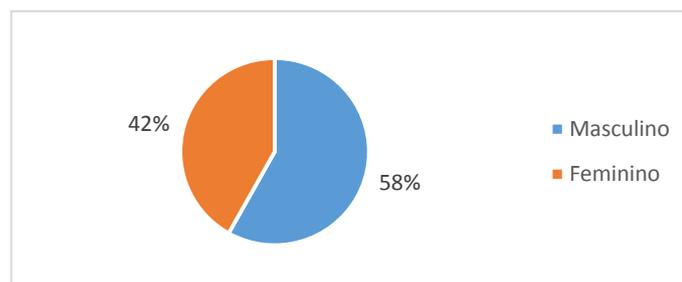
**Gráfico 1 - Faixa etária**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Em relação ao gênero, pode ser observado no Gráfico 2 que a maioria dos servidores é do sexo masculino, representados por 58% do total de servidores. O restante, 42% do total, representa o percentual de servidores do sexo feminino.

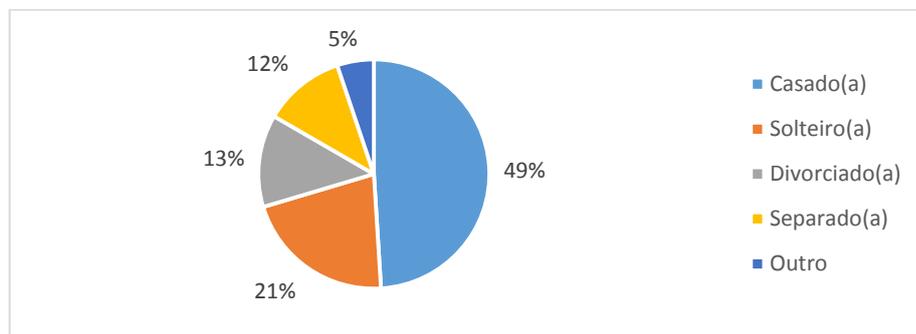
**Gráfico 2 - Gênero**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

O Gráfico 3 apresenta os percentuais de servidores distribuídos conforme o estado civil e permite identificar que a ampla maioria dos servidores são casados, representados por um percentual de 49%. Em seguida, o percentual de 21% representa os servidores solteiros; 13% representa os servidores divorciados, 12% representa os servidores separados e, por último, o percentual de 5% do total de servidores que não se enquadram em nenhuma destas opções de estado civil, tendo assinalado a opção apresentada no questionário como “Outro”.

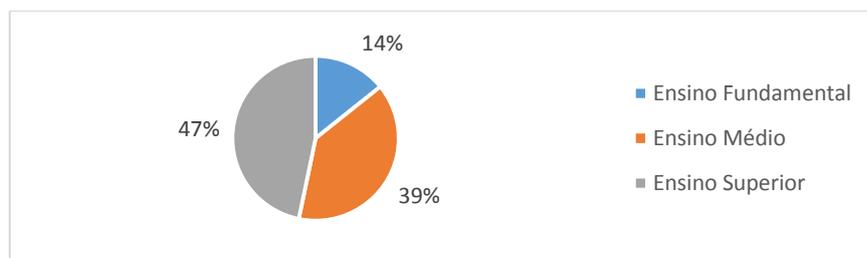
**Gráfico 3 - Estado civil**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Os dados relativos à escolaridade podem ser observados no Gráfico 4, que apresenta os percentuais de servidores distribuídos conforme três níveis de escolaridade: Ensino Fundamental, Ensino Médio e Ensino Superior, este último contemplando aqueles servidores com formação entre Graduação até Doutorado. Com o maior percentual tem-se os servidores de escolaridade de nível superior, representados por 47% do total de servidores. Na sequência, 39% deles apresenta escolaridade de nível médio e com 14% do total de servidores tem-se aqueles com escolaridade de nível fundamental.

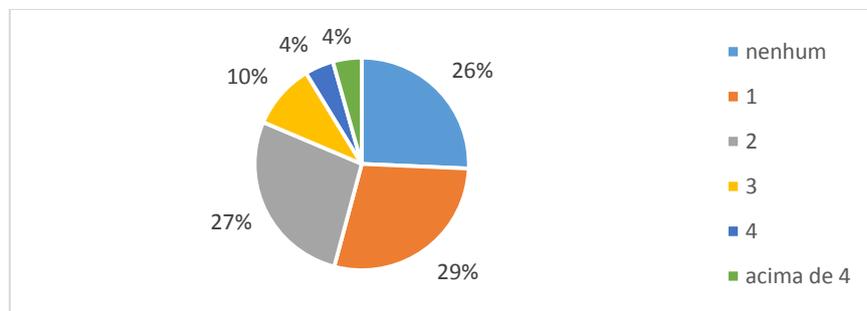
**Gráfico 4 - Escolaridade**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Para finalizar os dados relacionados ao perfil dos servidores, apresenta-se sua distribuição de acordo com o número de dependentes que possuem, conforme demonstrado no Gráfico 5. O percentual de 29% do total de servidores representa aqueles que informaram ter apenas um dependente, seguido pelo percentual de 27%, que representa os servidores com dois dependentes. Os servidores que informaram não possuir dependentes representam 26% do total. Com o percentual de 10% tem-se os servidores com três dependentes e com o percentual de 4% cada um, tem-se aqueles servidores que informaram possuir 4 dependentes e também aqueles com número de dependentes acima deste valor.

**Gráfico 5 - Número de dependentes**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

### 3.2 DADOS FINANCEIROS

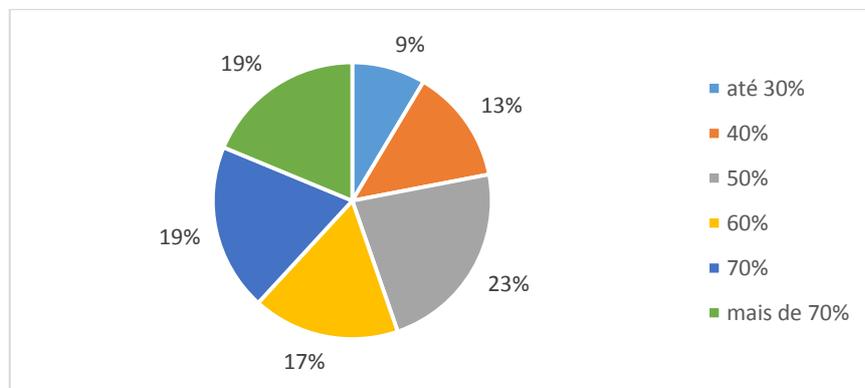
A seguir, apresentam-se os dados associados diretamente à situação financeira dos servidores, os quais permitem identificar as seguintes questões: o comprometimento da renda do servidor ou da renda familiar com despesas de subsistência e com o pagamento de dívidas; as modalidades de dívidas que o servidor possui; o número de credores; os prazos para quitar as referidas dívidas; há quanto tempo o servidor utiliza a modalidade de crédito consignado; além dos motivos pelos quais as dívidas do servidor foram contraídas.

Inicialmente verifica-se o quanto é comprometido da renda do servidor ou da renda familiar com despesas de subsistência, ou seja, o quanto é gasto pelo servidor com despesas relativas à moradia, água, luz, alimentação, transporte, dentre outras.

Observa-se, no Gráfico 6, que um percentual pequeno de servidores, 9% do total, representa aqueles que informaram gastar até 30% da sua renda com subsistência, seguido pelo percentual de 13% que indica a proporção de servidores que informaram comprometer 40% do total de sua renda com despesas de subsistência. Os que informaram comprometer

50% da sua renda representam o maior percentual, de 23%, ou seja, a maior parte dos servidores utiliza a metade da sua renda para cobrir este tipo de despesa. Já com um percentual um pouco menor, de 17%, situam-se aqueles servidores que comprometem 60% da renda, seguidos pelo percentual de 19% que representa tanto os servidores que informaram comprometer 70% do total de sua renda com despesas relativas à subsistência, como os que responderam comprometer mais de 70%. Ou seja, considerando-se a soma destes dois últimos percentuais, tem-se que 38% dos servidores comprometem 70% ou mais de sua renda com despesas de subsistência.

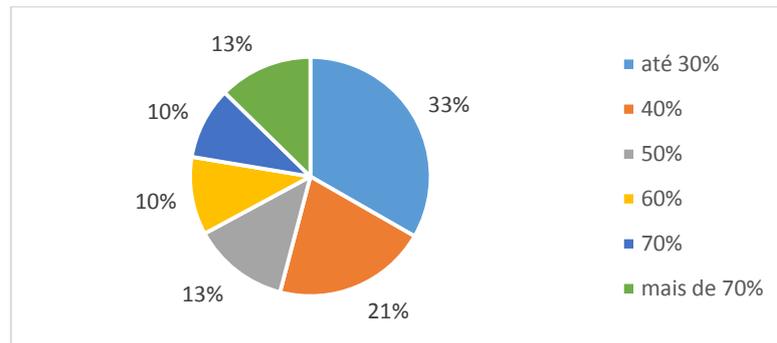
**Gráfico 6 - Percentual de comprometimento da renda do servidor com despesas de subsistência**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

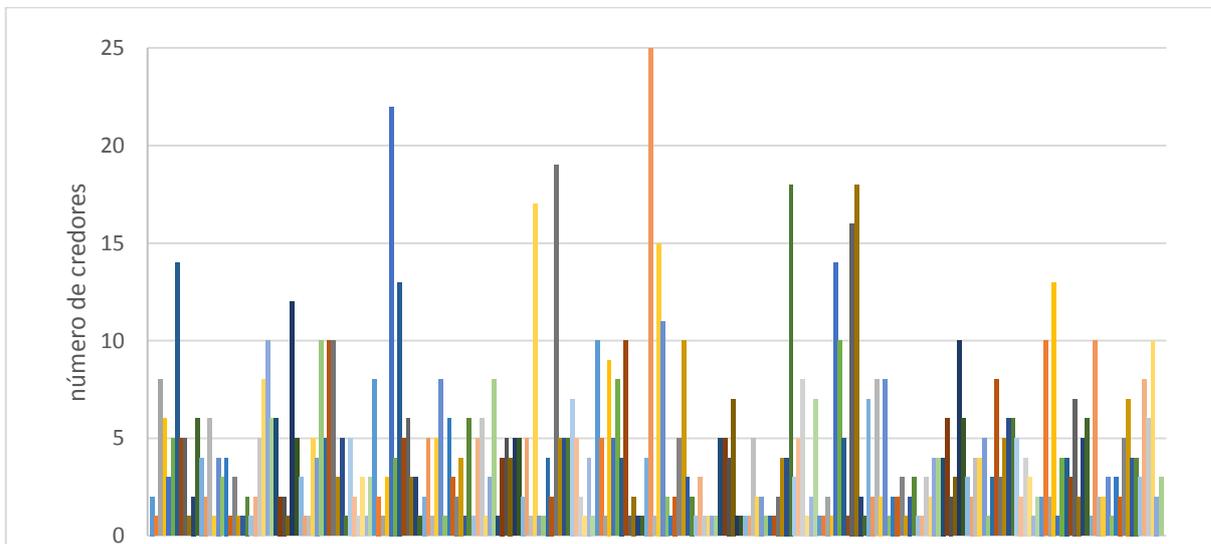
Para complementar as informações acerca de como a renda do servidor é gasta, apresenta-se o Gráfico 7, que mostra a distribuição dos servidores conforme o comprometimento de sua renda com o pagamento de dívidas.

Verifica-se que a maioria dos servidores, 54% do total, informou comprometer, no máximo, 40% de sua renda com o pagamento de dívidas, neste caso considerando 33% do total de servidores que compromete até 30%, somados aos 21% que informaram comprometer 40% da renda. Com um percentual de 13%, tem-se aqueles que comprometem a metade de sua renda, ou seja, 50% dela, como também os servidores que comprometem mais de 70% da renda com o pagamento de dívidas. Por fim, com um percentual de 10% do total de servidores, tem-se aqueles que informaram comprometer 60% de sua renda com o pagamento de dívidas e este mesmo percentual representando os que informaram comprometer 70% da renda.

**Gráfico 7 - Percentual de comprometimento da renda do servidor com dívidas**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

A seguir, representa-se no Gráfico 8 o número de credores que cada servidor informou possuir. Observa-se que a amplitude entre o menor e o maior número de credores é elevada, entre 0 (zero) e 25 (vinte e cinco) credores. Apesar disso, o gráfico demonstra que a ampla maioria dos servidores está concentrada na faixa gerada para os que possuem entre 0 a 5 credores.

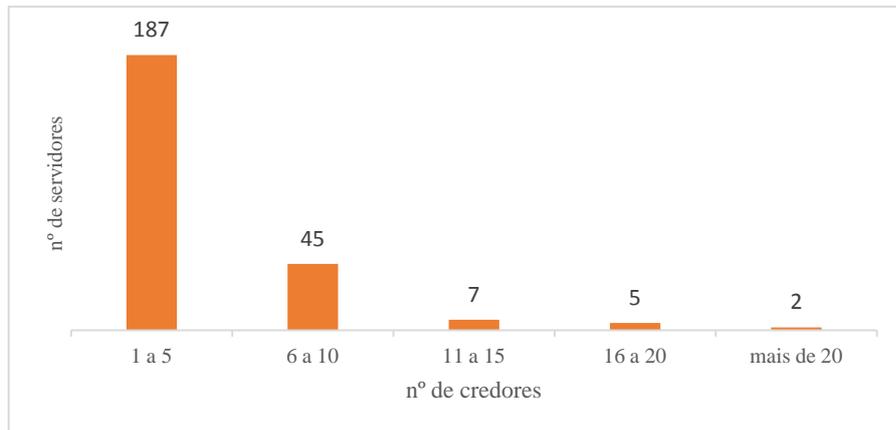
**Gráfico 8 - Número de credores**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

O Gráfico 9 possibilita complementar a visualização das informações acima, relativas ao número de credores, através do quantitativo de servidores distribuídos em faixas, diferenciadas entre si pelo número de credores. Através deste Gráfico verifica-se o quantitativo de 187 servidores que informaram possuir entre 1 a 5 credores, representando 76% do total e 45 servidores que informaram possuir entre 6 a 10 credores, representando 18% do total. Os restantes, distribuídos da seguinte forma: 7 servidores que informaram

possuir entre 11 a 15 credores; 5 servidores que informaram possuir entre 16 a 20 credores e, por fim, apenas 2 servidores que informaram possuir mais de 20 credores, representados pelos percentuais de 3%, 2% e 1%, respectivamente.

**Gráfico 9 - Total de servidores distribuídos de acordo com o número de credores**

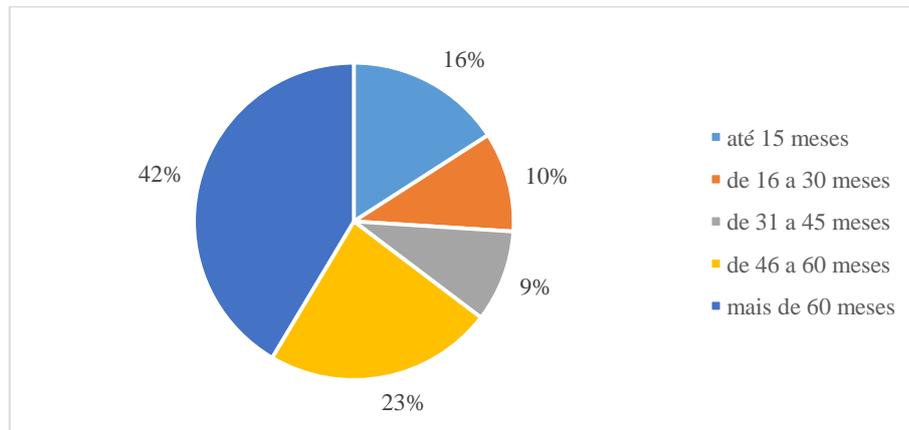


Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Os dados representados no Gráfico 10 indicam o percentual de servidores distribuídos conforme o prazo que possuem para quitar as suas respectivas dívidas, prazo este definido em meses. O Gráfico mostra um percentual considerável de servidores que informaram levar mais de 60 meses para quitar sua(s) atual(is) dívida(s), representando 42% do total. Ou seja, estes servidores permanecerão com este compromisso por mais de 5 anos, um período considerado de médio a longo prazo<sup>2</sup>, a menos que consigam saldar a dívida antes disso.

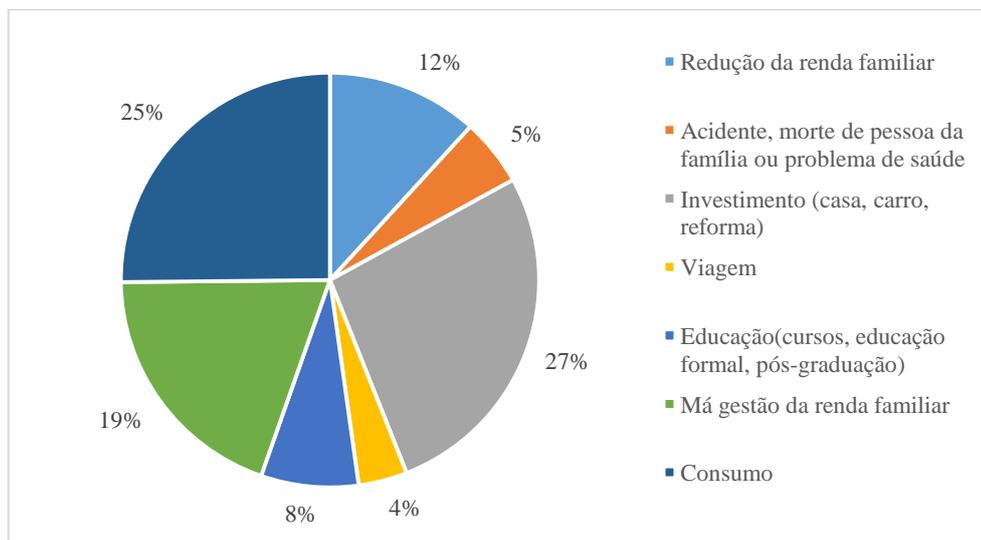
Na sequência, com o percentual de 23% do total de servidores, situam-se aqueles que informaram ser necessário um prazo entre 46 a 60 meses para quitar suas dívidas. Já os que informaram poder quitar suas dívidas no prazo de até 15 meses, período de curtíssimo prazo, representam 16%. Os servidores que informaram quitar suas dívidas no curto prazo, ou seja, levarão de 16 a 30 meses para quitar seus compromissos, representam 10% do total de servidores, seguidos por 9% que informaram levar de 31 a 45 meses para proceder a quitação.

<sup>2</sup> Segundo o Banco Central do Brasil os prazos são definidos como: curtíssimo prazo – até 180 dias; curto prazo – de 181 a 360 dias; médio prazo – 361 a 1088 dias e longo prazo – acima de 1088 dias (BCB, 2012).

**Gráfico 10 - Prazo para quitação da(s) dívida(s)**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

A seguir, apresentam-se no Gráfico 11, os motivos pelos quais as dívidas foram contraídas e os respectivos percentuais com que foram citados pelos servidores. O motivo “Investimento”, que caracteriza a aquisição de imóvel, automóvel ou reforma, foi citado por 27% do total de servidores como responsável pela contração de dívida (s). Com um percentual bem próximo, mas um pouco menor, de 25%, foi citado o motivo “Consumo”. Outro motivo que apresentou um percentual considerável, foi “Má gestão da renda familiar”, citado por 19% do total de servidores, bem como “Redução da renda familiar”, apontada como motivo de contração de dívida por 12% do total de servidores. Com um percentual de 8% tem-se o motivo “Educação”, e por fim, os motivos “Acidente, morte de pessoa da família ou problema de saúde” e “Viagem”, com os percentuais de 5% e 4%, respectivamente.

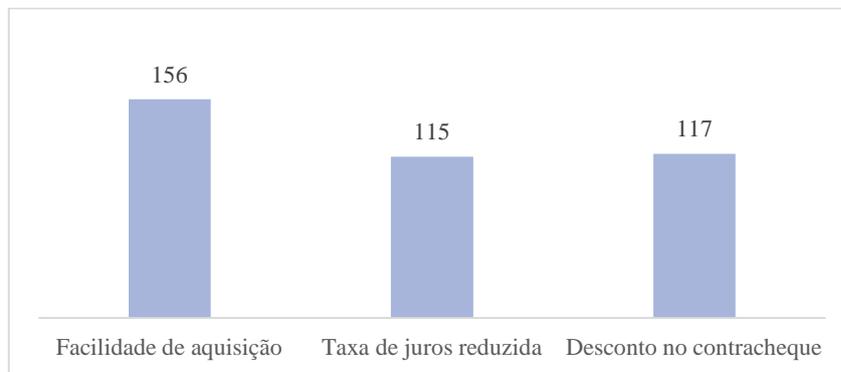
**Gráfico 11 - Motivos pelos quais as dívidas foram contraídas**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A seguir, apresentam-se dados relacionados especificamente à modalidade de crédito consignado, isto é, que vantagens foram apontadas pelos servidores na utilização desta modalidade em relação à outras modalidades de crédito, bem como há quanto tempo os servidores vêm utilizando o crédito consignado.

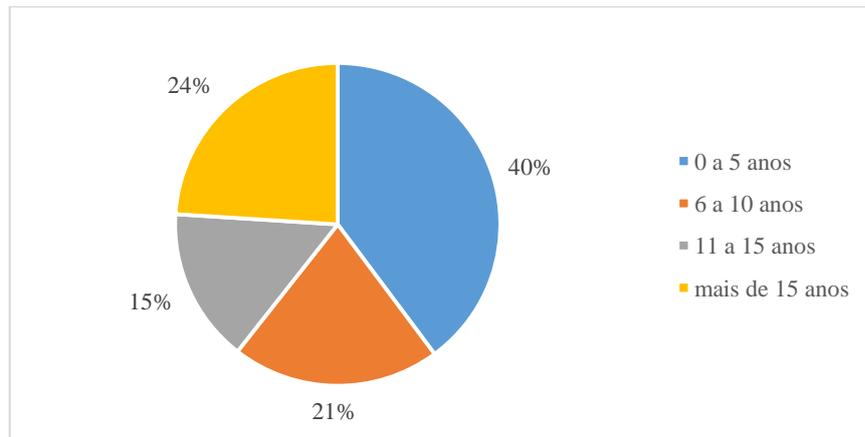
O Gráfico 12 apresenta que vantagens foram consideradas pelos servidores na utilização do crédito consignado. A vantagem “Facilidade de aquisição” foi citada por 156 servidores, representando 40% do total. Com um percentual de 30% cada uma, tem-se as vantagens “Desconto no contracheque”, citada por 117 servidores, e “Taxa de juros reduzida”, citada por 115 servidores.

**Gráfico 12 - Vantagens na utilização do crédito consignado**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Em relação à questão “Há quantos anos você utiliza o crédito consignado” é possível observar, no Gráfico 13, que a ampla maioria de servidores se situa na faixa definida entre 0 a 5 anos, ou seja, 40% do total de servidores utiliza esta modalidade de crédito há no máximo 5 anos. A faixa que estabelece a utilização do crédito consignado no período entre 6 a 10 anos contempla 21% do total de servidores e a faixa entre 11 a 15 anos representa 15% do total de servidores. Por último, aqueles que estão há mais tempo utilizando esta modalidade de crédito, ou seja, 24% do total de servidores utiliza o crédito consignado na folha de pagamento há mais de 15 anos.

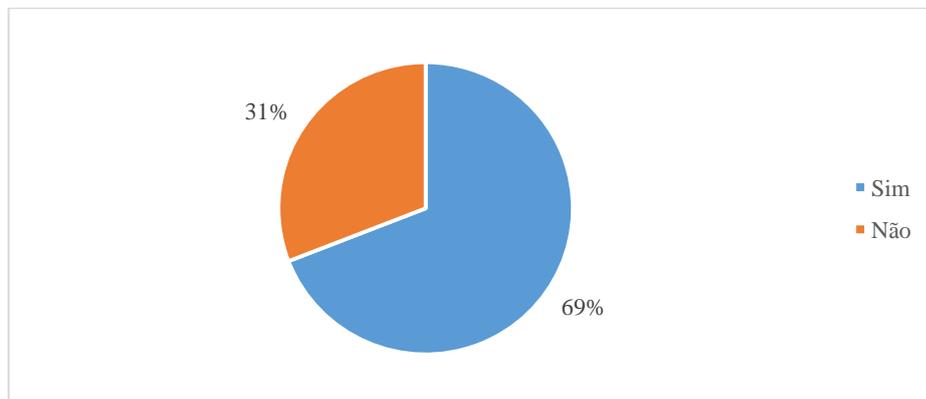
**Gráfico 13 - Tempo de utilização da modalidade crédito consignado pelos servidores**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

### 3.3 EDUCAÇÃO FINANCEIRA DO SERVIDOR

A última parte deste capítulo propõe-se a apresentar os dados relacionados ao nível de conhecimento dos servidores a respeito de direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito; taxas de juros e demais encargos cobrados nos empréstimos; possibilidade de renegociação das dívidas, até mesmo sem a intervenção do Poder Judiciário; planejamento e controle do orçamento familiar e participação em cursos de educação financeira.

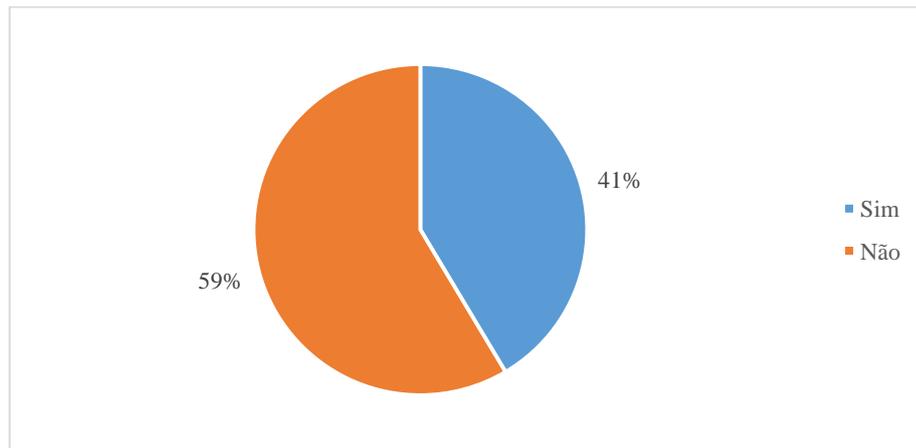
Através do Gráfico 14 verifica-se que a maioria dos servidores afirmou ter conhecimento sobre a(s) taxa(s) de juros aplicadas nos empréstimos contratados, representando 69% do total de servidores da amostra. Por outro lado, 31% dos servidores responderam não ter conhecimento sobre a(s) taxa(s) de juros.

**Gráfico 14 - Conhecimento sobre a(s) taxa(s) de juro(s)**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

O Gráfico 15 indica a distribuição dos servidores conforme o conhecimento individual sobre os demais encargos que incidem sobre os empréstimos, demonstrando que 59% do total dos servidores desconhece outros encargos, além da taxa de juros. Os servidores que afirmaram ter conhecimento sobre os demais encargos totalizaram 41%.

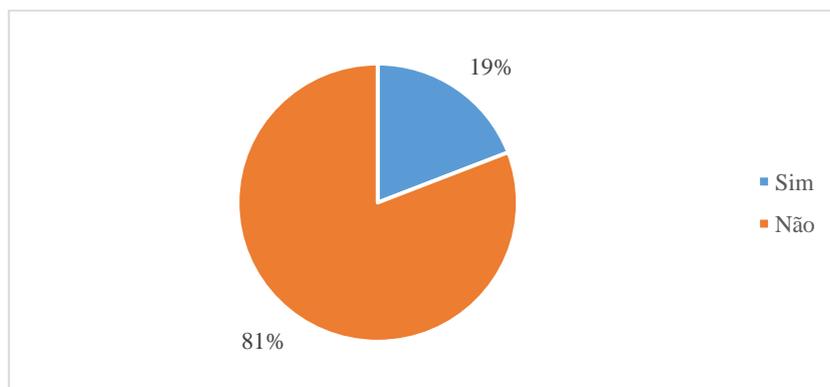
**Gráfico 15 - Conhecimento sobre os demais encargos, além da taxa de juros**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

Em relação ao conhecimento dos servidores sobre os principais direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito, o Gráfico 16 mostra que a ampla maioria dos servidores, representados por 81% do total, afirmaram não ter conhecimento sobre este tema. Os servidores que afirmaram conhecer os seus principais direitos e deveres representam 19% do total.

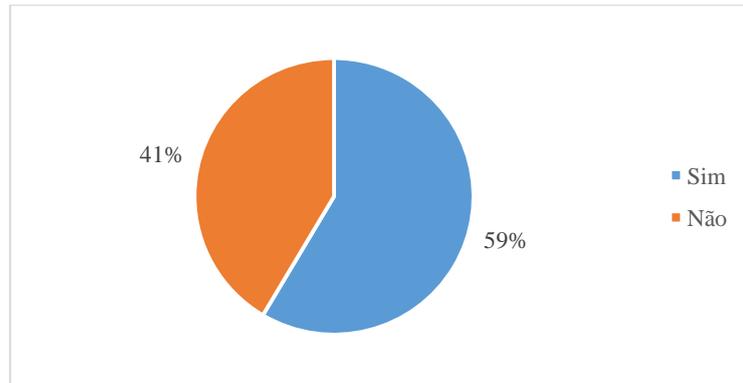
**Gráfico 16 - Conhecimento sobre os principais direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A seguir, representa-se no Gráfico 17, os percentuais de servidores que responderam já ter ou não renegociado alguma dívida, totalizando 59% que assumiram já ter renegociado e 41% que não renegociaram.

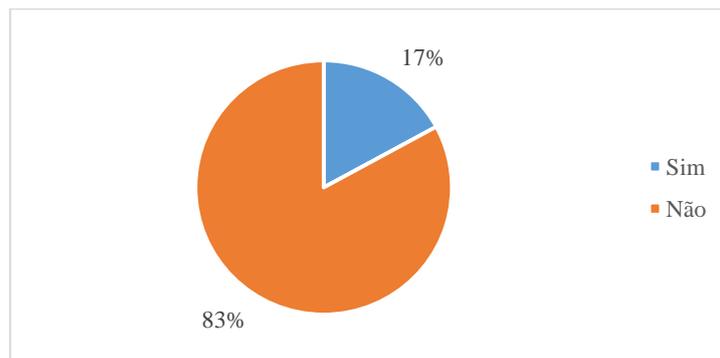
**Gráfico 17 - Renegociação de dívida(s)**



Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

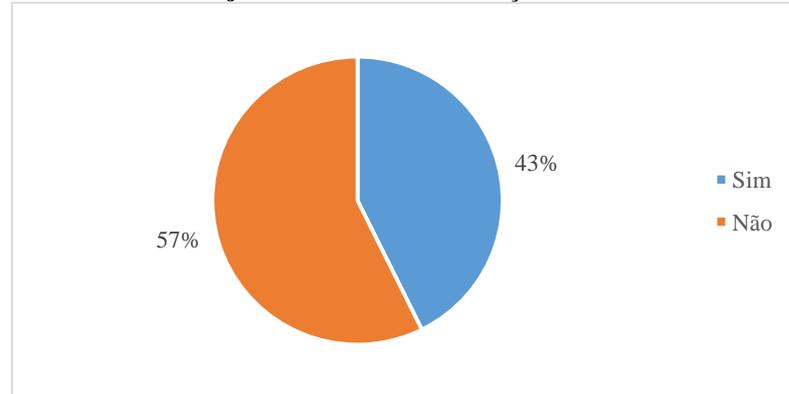
No Gráfico 18 observa-se que a ampla maioria dos servidores, representados por um percentual de 83% do total, nunca utilizou a intervenção do Poder Judiciário para resolução de um problema de endividamento, contra um percentual de 17% que afirmaram já ter se beneficiado desta prerrogativa.

**Gráfico 18 - Utilização da intervenção do Poder Judiciário para resolução de endividamento**



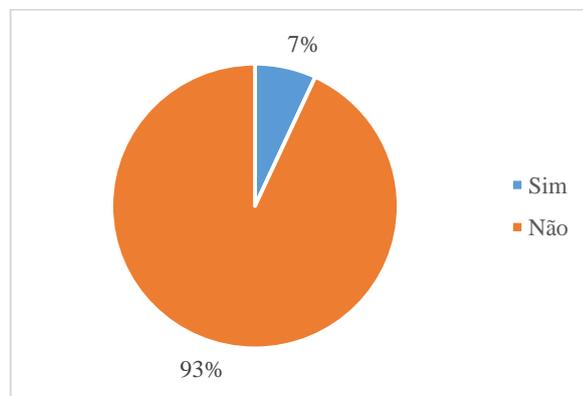
Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

A inexistência de uma cultura de planejamento e controle dos recursos financeiros na rotina pessoal dos servidores pode ser verificada através do Gráfico 19, o qual demonstra que a maioria deles afirmou não planejar e não controlar o orçamento familiar mensal, atingindo um percentual de 57% do total de servidores. Aqueles que afirmaram realizar o planejamento e o controle do orçamento familiar representam 43% do total de servidores.

**Gráfico 19 - Planejamento e controle do orçamento familiar mensal**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015)

Por fim, o Gráfico 20 representa a participação dos servidores em cursos de educação financeira e indica que a ampla maioria, 93% do total de servidores, afirmou não ter participado de cursos desta natureza. Apenas um percentual muito pequeno, de 7% do total de servidores, respondeu já ter participado de ações desta natureza.

**Gráfico 20 - Participação em cursos de educação financeira**

Fonte: Elaborado pelo autor (2015).

## 4 MEDIDAS DE PREVENÇÃO E TRATAMENTO DO ENDIVIDAMENTO

O objetivo deste capítulo é apresentar medidas de prevenção e tratamento do endividamento, através de dois pontos principais: a educação financeira e o tratamento do superendividado. O primeiro, destaca a educação financeira como medida preventiva a uma situação de superendividamento, relatando o quanto tem sido debatida no meio acadêmico, empresarial e governamental. Apresenta a Estratégia Nacional de Educação Financeira e alguns programas desenvolvidos por instituições no Brasil. O segundo ponto, refere as medidas adotadas pelo Poder Judiciário como forma de tratamento das situações de superendividamento, além de discutir os principais aspectos do Projeto de Lei nº 283, e a expectativa de especialistas da área jurídica pela sua aprovação.

### 4.1 EDUCAÇÃO FINANCEIRA

Diante do complexo mundo financeiro que hoje se apresenta a educação financeira ganha destaque neste cenário, sendo debatida tanto no ambiente acadêmico como no ambiente governamental e empresarial. Ela surge como um instrumento garantidor de atitudes mais responsáveis dos indivíduos, pois permite melhores escolhas em relação ao que fazer com o dinheiro.

Apesar de não haver consenso sobre o quanto a educação financeira influencia efetivas mudanças de atitude dos indivíduos, e sobre a eficácia dos programas existentes, a promoção de ações que disseminem o tema é de extrema importância atualmente.

A educação financeira pode ser associada à qualidade de vida e crescimento econômico. Não há dúvidas sobre sua importância em todas as dimensões, para o indivíduo, para as famílias e para o conjunto da população, visto que uma sociedade mais educada pode garantir mais estabilidade ao sistema financeiro em decorrência de suas atitudes.

A competitividade decorrente da globalização vem gerando muita oferta de produtos financeiros, como o crédito, os investimentos e os seguros, compondo uma variedade de serviços e produtos mais sofisticados e complexos e, com isso, a exigência de cada vez mais conhecimento e informação sobre eles.

A educação financeira assume um papel relevante na sociedade, já que influencia diretamente as decisões econômicas dos indivíduos e das famílias e estas decisões podem ser comprometidas pela falta de conhecimento sobre o assunto por parte da população. Um maior

conhecimento nesta área auxilia no planejamento das finanças pessoais, bem como facilita as decisões mais acertadas sobre possíveis investimentos. O indivíduo que lida com o dinheiro de maneira mais equilibrada sofre menos com o estresse financeiro, vive melhor e é mais produtivo no trabalho.

Por outro lado, o desconhecimento de informações básicas sobre finanças pode provocar ações irresponsáveis por parte do cidadão, no sentido de ele assumir compromissos que não poderá arcar ou por não saber reagir diante de uma dificuldade financeira. Muitas vezes, o indivíduo já se encontra fragilizado, e acaba exposto às ações de pessoas mal-intencionadas, que se aproveitam da situação e acabam agravando mais ainda a saúde financeira daquele indivíduo.

Conforme Santos (2009, p.2), a falta de conhecimento financeiro pode acarretar “[...] erros na tomada de decisão, a falta de planejamento das finanças pessoais, a visão negativa sobre os produtos e as empresas do setor financeiro [...]”. Através de mais informação e orientação sobre o tema, as pessoas poderão agir conscientemente frente às oportunidades e riscos associados às escolhas que fizerem.

Segundo o Banco Central do Brasil,

A educação financeira é o meio de prover esses conhecimentos e informações sobre comportamentos básicos que contribuem para melhorar a qualidade de vida das pessoas e de suas comunidades. É, portanto, um instrumento para promover o desenvolvimento econômico. (BCB, 2013a, p.7).

A partir da estabilidade econômica alcançada após o Plano Real, o sistema financeiro brasileiro ampliou sua clientela, absorvendo consumidores ávidos pelos serviços oferecidos pelas instituições financeiras, mas despreparados e inexperientes para lidar com estas questões. Decorrência disso, tornaram-se frequentes as discussões sobre redução dos níveis de endividamento dos indivíduos, o estímulo ao consumo sustentável e o incentivo a poupança.

Durante o período de expansão econômica, parte da população vivenciou a tão almejada ascensão social, consequência de sua absorção pelo mercado de trabalho formal que proporcionou níveis mais altos de renda. Com isso, garantiu-se a inserção em outro mercado, o do crédito, por exemplo. As famílias passaram a contrair financiamentos, o que propiciou o consumo de bens duráveis, de valores mais elevados, fato que não era comum até então. Enfim, as novidades desse mercado são muitas, mas a inexperiência dos consumidores e a falta de planejamento financeiro podem levar a uma situação de endividamento.

Até então, não havia uma cultura de planejamento financeiro, já que a inflação assombrava a economia e dificultava qualquer atitude nesse sentido. Desta forma, uma parcela significativa da população brasileira estava à margem do sistema financeiro, o que lhes dificultava o acesso ao crédito e a possibilidade de realizar investimentos. Os avanços alcançados nos níveis de renda e uma maior parcela da população inserida no mercado de trabalho formal garantiu sua participação neste mercado.

A participação no mercado financeiro aumenta o bem-estar, pois além de permitir o acesso ao crédito, pode instigar a construção de poupança e investimentos, como forma de garantias para situações de fragilidade econômica.

Para a OCDE (2013), a educação financeira sempre foi importante para os consumidores, mas as mudanças demográficas, econômicas e políticas, além do desenvolvimento dos mercados financeiros, fizeram com que adquirisse maior relevância. A partir da expansão dos mercados e da oferta de crédito; da melhoria do acesso a produtos financeiros básicos para uma classe média em ascensão nas economias emergentes; e da sofisticação dos produtos, órgãos reguladores do mercado financeiro internacional passaram a preocupar-se com as finanças pessoais e o consumo de produtos bancários.

A própria OCDE iniciou seu projeto de educação financeira em 2003, e hoje se constitui no principal organismo internacional preocupado em disseminar a ideia de conscientização sobre o tema. Os fatores considerados culminaram na elaboração do documento “Princípios e boas práticas para a educação e conscientização financeira”.

Savoia, Saito e Santana (2007) relatam que a educação financeira nos Estados Unidos faz parte da grade de ensino em alguns estados e há o envolvimento de instituições governamentais e financeiras em programas relacionados ao tema. No Reino Unido, apesar da educação financeira ser facultativa no currículo escolar, existem instituições governamentais e financeiras, grupos comunitários e algumas escolas envolvidas no processo. Segundo os autores, em alguns países da OCDE e em outros não-membros, “[...] há uma incipiência de conhecimento sobre o tema[...]” (SAVOIA; SAITO; SANTANA, 2007, p. 1133).

No Brasil, os mesmos autores destacam alguns órgãos governamentais, instituições financeiras e de ensino, associações e mídia, engajadas no processo de educação financeira, tais como: Banco Central do Brasil (BCB); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA); Banco Itaú e Serasa<sup>3</sup>. Na próxima seção são apresentadas as iniciativas de algumas destas instituições na área da educação financeira.

---

<sup>3</sup> A Serasa Experian é uma empresa brasileira de análises e informações para decisões de crédito e apoio a negócios.

#### 4.1.1 A Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF)

Já se referiu em seção anterior que o Sistema Financeiro é regulado por vários órgãos e quatro deles constituem o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (COREMEC): Banco Central do Brasil (BCB), Comissão de Valores Mobiliários (CVM), Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC) e Superintendência de Seguros Privados (SUSEP).

Diante da ascensão econômica do consumidor brasileiro e de seu pouco ou nenhum conhecimento sobre o tema, um grupo de trabalho do COREMEC formou-se em 2007, com o objetivo de propor uma Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF), que veio a ser criada formalmente em 2010, através do Decreto Presidencial nº 7.397. Foi lançada publicamente em 2011 e no ano seguinte os resultados da avaliação das iniciativas realizadas foram anunciados.

Através do Decreto, a educação financeira se caracterizou como uma política de Estado, de caráter permanente, envolvendo instituições, públicas e privadas, de âmbito federal, estadual e municipal. Foi fruto de um esforço conjunto de iniciativas públicas e privadas e tem por finalidade, conforme seu artigo 1º: “promover a educação financeira e contribuir para o fortalecimento da cidadania, para a eficiência e a solidez do Sistema Financeiro Nacional (SFN) e para a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores”<sup>4</sup>.

O conceito de educação financeira definido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e adaptado para a realidade brasileira é que inspira a ENEF:

[...] o processo mediante o qual os indivíduos e as sociedades melhoram sua compreensão dos conceitos e dos produtos financeiros, de maneira que, com informação, formação e orientação claras, adquiram os valores e as competências necessários para se tornarem conscientes das oportunidades e dos riscos neles envolvidos e, então, façam escolhas bem informadas, saibam onde procurar ajuda, adotem outras ações que melhorem o seu bem-estar, contribuindo, assim, de modo consciente para formação de indivíduos e sociedades responsáveis, comprometidos com o futuro.” (OCDE, 2013, p.3).

A redução da pobreza e da diferença na distribuição de renda, comprovada pelo Índice de Gini, além do aumento da expectativa de vida da população brasileira são fatores capazes de gerar impactos nos padrões de consumo, poupança e investimento. Desta forma, a

<sup>4</sup> Art. 1º, do Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010.

estratégia nacional de educação financeira se fez necessária para confrontar uma realidade de transformações nos aspectos sociais, econômicos e demográficos do país.

Alguns setores do sistema financeiro se tornaram populares, como os mercados de capital, os fundos de pensão, seguros e capitalização, os quais exigem escolhas e decisões mais conscientes de quem optar por eles, dado suas características complexas. Apesar de similares, estes produtos podem se diferenciar em função de seus custos, margens de risco e de lucro, entre outros aspectos.

Adiciona-se a estes fatores, o fato da memória inflacionária ainda se fazer presente na população brasileira, que, na expectativa de aumento de preços, acaba por consumir de forma imediata. O fato de não haver uma cultura de planejamento e nem a consciência sobre os riscos e medidas protetivas, também faz com que a ENEF seja necessária para transformar as atitudes dos indivíduos.

A necessidade de educação financeira alcança um escopo mundial, e as experiências de países como Estados Unidos, Reino Unido, Espanha, Austrália e Nova Zelândia serviram como fonte para estruturação dos programas da ENEF. Além desta fonte, outras duas, como os dados de consumidores coletados através do Serviço de Atendimento ao Cidadão do Banco Central; e os resultados da Pesquisa Nacional de Educação Financeira<sup>5</sup>, que comprovou os baixos níveis de educação financeira da população brasileira.

Segundo a OCDE (2013, p.4): “Os resultados coletados dessas três fontes foram classificados em nove temas: planejamento financeiro, economia, serviços financeiros, crédito e juros, investimentos, previdência social, seguros, capitalização, e proteção e defesa do consumidor”.

Como uma política permanente do Estado para a educação financeira, a ENEF é exercida em ação conjunta dos setores público e privado e para que não haja caracterização do uso da educação financeira como instrumento de marketing ou oferta disfarçada de produtos e serviços financeiros, sua gestão é centralizada, o que pretende garantir consistência metodológica entre os programas e ações. Porém, as ações são executadas de acordo com as dimensões continentais do nosso país e conforme as esferas de governo, desde a municipal, estadual até a federal.

As políticas sobre educação financeira, inclusão financeira e proteção do consumidor, fazem parte da estratégia nacional e objetivam aumentar o poder dos consumidores. O

---

<sup>5</sup>A pesquisa foi conduzida pela organização de pesquisa social Instituto Data Popular, em parceria com a BM&FBOVESPA.

público-alvo que a ENEF abrange não se restringe somente a população adulta, pois desenvolve e implementa, também, programas para crianças e jovens, em parceria com as secretarias de educação estaduais e municipais, sob a orientação do Ministério da Educação (MEC).

Além destas, há também as parcerias com agentes privados e públicos, que atuam como multiplicadores de ações como portais de Internet, programas de TV, seminários e palestras, espaços culturais, dentre outros.

Consciente da importância da educação financeira para o cidadão, o governo considera que a proposição de planos, programas e ações específicos para lidar com as necessidades essenciais de informação, formação e orientação financeira da população adulta poderá contribuir significativamente para que os consumidores avaliem corretamente as características dos diferentes produtos e serviços financeiros, de modo que façam escolhas adequadas ao perfil e aos objetivos individuais.

A pesquisa referida anteriormente aponta o baixo nível de educação financeira da população, pois

[...] as pessoas não planejam seus gastos no longo prazo, demoram para se preparar financeiramente para a aposentadoria, não estão completamente cientes dos riscos e dos instrumentos para a sua proteção, têm dificuldades em tomar decisões a respeito de empréstimos e investimentos, e são vulneráveis a fraudes. OCDE (2013, p.2).

Podemos dizer que no Brasil o tema “poupança” não faz parte da cultura da maioria de nossa população e parte disso se deve aos recorrentes períodos em que nossa economia refletia um cenário de inflação. Vivenciamos isso nas décadas de 1970 e 1980, quando a inflação corroía o poder aquisitivo da população. Num período inflacionário, as decisões financeiras devem ser tomadas no curto-prazo, servindo como mecanismo de defesa para garantir o poder aquisitivo e o patrimônio. Desta forma, torna-se mais difícil o planejamento das ações e a formação de uma cultura de poupança de longo prazo.

De modo inverso, se o cenário for de estabilidade, invertem-se as premissas e os prazos são ampliados progressivamente. Os ativos financeiros são valorizados em relação a imóveis, terras e outros bens reais. Desde o Plano Real, estamos experimentando alguma estabilidade financeira, e isso vem provocando mudanças na sociedade brasileira e na sua relação com o dinheiro.

Segundo Cherobim (2011, p.6), “A partir do momento em que os preços param de subir, as pessoas e as famílias começam a ter noção de valor, de preço e, por consequência, passam a cuidar melhor de seu dinheiro”. E mais, conforme a autora, o aumento da

expectativa de vida e a redução na oferta de bens e serviços públicos por parte do Estado, também tem levado as pessoas a valorizar mais os seus recursos.

Porém, a transição para esse novo universo não acontece naturalmente, ou seja, é um longo aprendizado, por parte dos indivíduos e das famílias, sobre a nova ótica da gestão financeira de seu patrimônio pessoal.

Nesse sentido, a educação financeira torna-se um instrumento capaz de contribuir para o melhor desempenho da economia, buscando incentivar o hábito da poupança e do planejamento, alertar sobre os riscos do uso indevido do crédito, além de proporcionar mais qualidade de vida aos cidadãos.

O objetivo dos programas de educação financeira é fazer com que os consumidores façam suas escolhas de maneira adequada, racional e responsável, atendendo as suas necessidades de acordo com sua capacidade financeira. Além disso, tem por função alertar sobre os riscos inerentes a esse mercado e esclarecer sobre as diversas possibilidades a respeito de crédito, poupança, investimento e consumo.

#### **4.1.2 Os Programas Desenvolvidos por Instituições Brasileiras**

A seguir, apresenta-se uma breve descrição de alguns programas de educação financeira já em execução no Brasil, destacando que, além destes, existem diversas outras instituições e entidades promotoras de ações voltadas à educação financeira, como a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACOM), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (ANBIMA), Bolsa de Valores de São Paulo (BM&FBOVESPA) e Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN).

##### **4.1.2.1 Banco Itaú**

Conforme o Banco Itaú (2012, p.6), “Educação Financeira é a combinação de competências, conhecimentos e comportamentos em relação ao dinheiro, que proporcionam uma maior consciência sobre as escolhas e, conseqüentemente, uma melhor gestão dos recursos”.

O Banco Itaú iniciou ações relacionadas à educação financeira em 2004, criando iniciativas que sensibilizassem e informassem os seus colaboradores sobre a importância da educação financeira. Segundo o Banco, as pessoas que fazem escolhas conscientes tendem a adquirir produtos e serviços adequados aos seus objetivos de vida. Por consequência, podem apresentar um índice de satisfação maior e um índice de inadimplência menor.

Os objetivos do programa de educação financeira do Itaú pretendem:

Contribuir para a melhoria do bem-estar financeiro dos colaboradores e conscientizá-los sobre a importância do tema; oferecer soluções financeiras adequadas às suas necessidades; estimular que sejam multiplicadores do tema nas suas vidas e também junto ao cliente. (ITAÚ, 2012, p.13).

Segundo o Banco, trabalhar a educação financeira é desafiador, uma vez que se espera como resultado mudanças culturais e de comportamento. Para tanto, reformulações e avaliações são efetuadas no programa sempre que necessário, cabendo destacar os diagnósticos realizados em 2012, que avaliaram o uso adequado do crédito pelos colaboradores e o índice de bem-estar. Este último confirmou a relação entre o estresse financeiro e o número de faltas e advertências dos colaboradores do banco.

O Programa de Educação Financeira do Banco Itaú contempla diversas iniciativas, como a “Campanha de uso consciente do dinheiro”, veiculada nos canais internos; Portal interno, que dá acesso a vídeos, guias, jogos e artigos de especialistas em finanças pessoais; incentivos à participação; palestras; cursos à distância e presenciais; dentre outras.

O Banco confirma a mudança positiva na vida financeira dos colaboradores, devida às ações do programa identificada através da evolução nos volumes de recursos mantidos na poupança, em planos de previdência e outros investimentos.

Além do Programa para os colaboradores, o Banco mantém, também, um programa para os clientes, com objetivos específicos. Um outro pilar se refere aos objetivos da educação financeira para a sociedade, através do desenvolvimento de iniciativas que disseminem conteúdo isento e relevante de educação financeira através de abordagem simples, próxima e transparente.

Como exemplo, cita-se o Portal interativo, lançado em 2012, e que aborda temas como o equilíbrio entre consumir e poupar, como sair do vermelho e como falar do tema em família e com os filhos, dentre outros. Há, ainda, o Guia Virtual de Educação Financeira para Universitários, além de canal no YouTube que reúne tutoriais, simulados e jogos educativos.

#### 4.1.2.2 Banco Central do Brasil

O programa de educação financeira do Banco Central denomina-se Cidadania Financeira, e teve início em 2003. O objetivo do programa é promover a educação financeira e o acesso a informações sobre o Sistema Financeiro Nacional, bem como busca proteger os consumidores de serviços financeiros e melhorar a qualidade do relacionamento do cidadão com as instituições financeiras.

São três as áreas temáticas que compõem o Programa, quais sejam: Gestão de Finanças Pessoais, focada no hábito de poupança e no uso do crédito de forma responsável; Relacionamento do Cidadão com o SFN, que propicia informação, formação e orientação sobre produtos e serviços financeiros, bem como sobre o papel e as funções do SFN e do próprio Banco Central; e Relacionamento das instituições financeiras com o cidadão, responsável por induzir boas práticas na educação na oferta de serviços financeiros.

Na Internet o Banco tem o site [cidadaniafinanceira.bcb.gov.br](http://cidadaniafinanceira.bcb.gov.br), que disponibiliza informações relacionadas a uma variedade de temas, como Nossa Relação com o Dinheiro, Orçamento Pessoal ou Familiar, Crédito e Gestão de Dívidas, Consumo Planejado e Consciente, Poupança e Investimento, Prevenção e Proteção, e Relacionamento com o SFN. Através do site é possível, também, a realização de curso online gratuito sobre gestão de finanças pessoais, e o acesso a vídeos educativos.

O Banco Central do Brasil faz, ainda, parcerias para estender o alcance das ações, através da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), vinculada ao Ministério da Justiça, do Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas (SEBRAE), da Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF) e da Expo Money, instituição privada que organiza feiras sobre educação financeira e investimentos.

#### 4.1.2.3 Comissão de Valores Mobiliários (CVM)

O Programa da CVM denomina-se Educação do Investidor e desenvolve ações específicas para os seguintes públicos: investidores em geral; grupos específicos, como servidores públicos e seus familiares; estudantes universitários; consumidores de produtos financeiros; magistrados; entre outros. A Comissão disponibiliza, também, um canal educacional no Facebook, Twitter e YouTube.

#### 4.1.2.4 Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC)

A Superintendência atua como incentivadora de projetos de educação financeira a serem desenvolvidos pelas administradoras de planos de previdência privada. O objetivo é “[...] aumentar as competências financeiras de seus empregados, participantes ativos, pensionistas e beneficiários.” (OCDE, 2013, p. 20)

#### 4.1.2.5 Ministério da Fazenda (MF)

O Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF) é coordenado pelo Ministério da Fazenda, através da ESAF, e tem como parceria as secretarias de educação e finanças dos Estados e Municípios, e no âmbito federal o Congresso Nacional, o Ministério da Educação, o Ministério da Previdência Social e a Secretaria do Tesouro Nacional.

O objetivo do programa é desenvolver nos cidadãos a consciência dos seus direitos e deveres, incentivando a participação na destinação dos recursos públicos e encorajando o controle social para o exercício da cidadania.

#### 4.1.2.6 Ministério da Previdência Social (MPAS)

O foco dos programas do Ministério da Previdência são os segurados do Regime Geral da Previdência Social e os participantes dos fundos de pensão. Para o primeiro grupo são ofertadas informações específicas sobre direitos e condições de acesso aos benefícios, através de ações presenciais, cursos de educação à distância e parcerias com outros organismos governamentais. O segundo grupo recebe noções sobre direitos, orçamento e finanças pessoais, além de preparação para a aposentadoria.

## 4.2 O TRATAMENTO DO SUPERENDIVIDADO

A seção anterior apresentou a educação financeira sob o aspecto da prevenção ao problema do superendividamento, ou seja, educar como forma de evitar que o indivíduo

incorra nesta situação. A partir de agora, referem-se medidas de tratamento, isto é, o que pode ser feito após o superendividamento ter acontecido.

Como já se referiu até aqui, o problema do superendividamento vem sendo tratado hoje como um grave problema social, cuja reponsabilidade não mais se aplica somente ao indivíduo, mas à sociedade em geral, pois suas causas e efeitos repercutem no mercado como um todo.

Para Marques et al (2010, p. 8) o superendividamento “[...] não pode ser considerado um problema pontual, individual e sim uma contingência de responsabilidade da sociedade em geral, um fato coletivo que encontra causa e manifesta efeitos no mercado como um todo - e, exatamente por isso, não pode ser ignorado”.

Verificou-se no Capítulo 2 deste estudo que alguns fatores podem ser responsáveis pela criação de um ambiente favorável ao endividamento, tais como os destacados por Lima (2014, p. 178):

[...] desregulamentação do mercado de crédito; redução do estado de bem-estar social; democratização do crédito; impulsividade dos consumidores; falha de mercado consistente na assimetria informativa; falta de educação financeira dos consumidores; [...] novas formas de crédito; a publicidade que incentiva o crédito [...] e os acidentes da vida [...].

A autora refere que pesquisas realizadas em vários países na década de 90 apontam algumas causas para o superendividamento. No Canadá as causas que se posicionaram em primeiro lugar foram mudanças adversas no emprego e o insucesso nos negócios; nos Estados Unidos, fatores como desemprego e redução da renda, doença, divórcio, dívida com a casa própria e muito crédito; na França a redução dos rendimentos; e no Brasil foram apontados o desemprego e doença ou acidente como causas de superendividamento.

As consequências deste fenômeno bastante complexo, presente em todos os países e em todas as classes sociais, são consideradas graves, para o indivíduo e para a sociedade, e os efeitos gerados pelas situações de superendividamento estão presente em praticamente todas elas, variando apenas quanto a sua intensidade, como refere Marques et al. (2010). Dentre estes efeitos tem-se a redução da produtividade, a incapacidade de manutenção da subsistência e qualidade de vida na família, além de problemas de saúde como o stress e a tensão.

Como forma de solucionar o problema do superendividamento, há dois principais modelos de tratamento no direito comparado, identificados por Lima (2014), os quais possuem filosofias distintas e adotam medidas diferentes para solucionar o problema.

A legislação americana é reflexo do pensamento liberal, que justifica economicamente a falência do consumidor como forma de regular o mercado e mantê-lo eficiente. Em países como Estados Unidos, Canadá e Austrália as dívidas são perdoadas, permitindo ao devedor reiniciar sua vida. Já a doutrina francesa tem um cunho mais social, isto é, valores como igualdade, justiça, compromisso assumido e propondo planos de pagamento para saldar as dívidas.

Frente ao cenário internacional, como em países como França e Estados Unidos que há muito tempo tratam esta questão, a legislação brasileira torna-se insuficiente para fornecer a proteção adequada aos indivíduos superendividados. Entretanto, o superendividamento vem conseguindo, ainda que de forma tímida, ganhar espaço no debate jurídico brasileiro relacionado aos direitos do consumidor.

Atualmente, a legislação que rege as relações de consumo no Brasil é o Código de Defesa do Consumidor, estabelecido através da Lei nº 8078/1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Alguns de seus princípios podem ser destacados, como os princípios da vulnerabilidade, da boa-fé objetiva, da transparência, do equilíbrio contratual e da dignidade da pessoa humana.

O princípio da vulnerabilidade pressupõe que esta é uma condição do consumidor, ou seja, na relação de consumo ele é considerado a parte mais fraca, mais fragilizada, seja qual for a sua condição social, cultural ou econômica.

O princípio da boa-fé pressupõe que ambas as partes da relação de consumo vão agir neste sentido, isto é, seus comportamentos devem refletir valores de lealdade e cooperação, de modo a não haver prejuízo para nenhuma parte, e, assim, garantir-se o equilíbrio da relação. Ou ainda, por este princípio, pode se considerar que os motivos que ocasionaram o endividamento foram alheios à vontade de devedor.

O princípio da transparência diz respeito a proteção do consumidor quanto ao recebimento de informações claras e precisas sobre o que estará contratando, ou seja, os diferentes produtos e/ou serviços adquiridos pelo consumidor devem conter especificações corretas sobre todas as suas características.

O princípio do equilíbrio contratual garante ao consumidor proteção em relação às cláusulas abusivas nos contratos, que possam favorecer o fornecedor e provocar um desequilíbrio na relação de consumo.

Por fim, o princípio da dignidade humana, previsto no artigo 1, inciso III, da Constituição Federal, que protege o consumidor dos efeitos de uma situação de superendividamento no sentido de sua incapacidade de manter um mínimo existencial e com isso, comprometer as relações familiares, sociais e econômicas, o que afeta a sua dignidade.

No início de uma relação de crédito há um aspecto importante a ser considerado e que pode vir a assinar.

O artigo 30 do Código de Defesa do Consumidor (CDC) diz que:

Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado. (BRASIL,1990b).

A oferta é de suma importância dentro de uma relação de consumo, pois ela pretende fazer com que o consumidor compre o que está sendo ofertado. No caso do endividamento, estamos falando em oferta de crédito, que se tornou um produto bastante comum hoje em dia. É muito frequente chegar-se em casa e encontrar um folheto de banco ou financeira oferecendo crédito, com os limites pré-aprovados e, ainda, com diversas opções para pagamento.

De acordo com o artigo 30, transcrito acima, esta oferta já vincula o fornecedor, ou seja, ele fica obrigado a cumprir a oferta que fez. Uma vez ofertado o banco ou financeira não pode mais voltar atrás. E a oferta integra o contrato, daí a necessidade de se preservar todo material de divulgação do produto, pois uma vez assinado um contrato que prejudique o consumidor é possível revertê-lo e fazer valer a oferta inicial.

Outro princípio importante é em relação à veracidade da oferta. Toda a oferta precisa ser verdadeira, clara, ostensiva, estar escrita em Língua Portuguesa, e ter caracteres expressos de acordo com o artigo 31 do CDC.

Por exemplo, se a oferta é de um crédito de mil reais, para pagamento em parcelas de 50 reais, a instituição ofertante não pode depositar na conta do contratante um valor menor do que aquele oferecido inicialmente, descontando valores a título de taxas. Tudo deve estar bem claro e definido antes do ato estar concretizado.

Ou seja, na proposta de crédito deve estar expresso o valor ofertado, a quantidade de parcelas, os juros que serão cobrados e o valor total que o contratante vai pagar ao final do empréstimo. Se tudo isso for omitido, e se o consumidor não dominar conceitos básicos de matemática financeira, não terá a noção exata do compromisso assumido. O consumidor tem o direito de poder refletir para escolher de forma consciente. O cuidado e a atenção devem ser redobrados nas situações em que a oferta seja feita somente pelo telefone, pois ela deve ser entendida suficientemente para que o consumidor possa compará-la a de outras instituições e assim escolher a que mais lhe convém.

O consumidor também deve estar atento a outras práticas abusivas das instituições financeiras na concessão de crédito, que podem ter como consequência uma situação de superendividamento. Um exemplo disso é a venda casada, ou seja, as instituições exigem que se compre um produto ou serviço, associado a outro. Então, se o cidadão já está buscando o empréstimo porque contraiu alguma dívida e precisa saldá-la, acabará aumentando-a, devido a compra destes produtos ou serviços associados ao empréstimo. Tais práticas já se reduziram por conta do Código de Defesa do Consumidor, previstas no inciso I do artigo 39.

Outra prática bastante comum atualmente, e que tem levado parcela mais idosa da população ao superendividamento, é a prevista no inciso IV, do artigo 39, do CDC: “Prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços”.

É muito comum a oferta de crédito para idosos no Brasil, mas, se o consumidor, de uma forma geral, é vulnerável, o idoso é hipervulnerável. Gerações passadas não faziam dívidas de forma tão frequente como a nossa, a maioria tinha sua vida financeira organizada. O crédito fácil é bem aceito por esta classe de consumidores, que muitas vezes comprometem suas despesas de subsistência e de saúde para honrar com o compromisso assumido.

Além disso, grande parte da população de aposentados e/ou pensionistas, no intuito de ajudar seus familiares ou até mesmo porque não consegue se manter com sua renda, contrai empréstimos atualmente de forma fácil e prática, através do crédito consignado. Quando não consegue mais reequilibrar o seu orçamento, acaba se atrapalhando e assim, está feita a desordem financeira na vida do idoso. São, também, ludibriados com frequência, e tornam-se presas fáceis para muitos agentes inescrupulosos que atuam no mercado de crédito.

Justifica-se, a importância de diminuir o superendividamento e de serem criados mecanismos para tratarem desta mazela, a medida em que muitos casos ocorrem por fatos involuntários que fogem ao controle do devedor. São os casos daqueles que ficaram desempregados, pois mesmo estando devidamente informados e aconselhados, não conseguem mais reembolsar as suas dívidas, ou tiveram algum problema de saúde na família ou qualquer outro problema dentre os chamados “acidentes da vida” e para estes casos a prevenção não é mais suficiente.

Na falta de uma previsão legal mais detalhada e a fim de transpor as barreiras para o consumidor renegociar, surgiram algumas iniciativas neste sentido, como ocorre nos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Sul, a partir da criação das Juízas Clarissa Costa de Lima e Carmen Bortoncello, e nas iniciativas da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, também presentes nos Tribunais do Paraná, de Pernambuco, Minas Gerais.

A mediação e a conciliação são medidas já adotadas pelo Poder Judiciário como forma de equacionar diversos tipos de conflitos, existentes nas relações familiares, de vizinhança e também nas relações de consumo. Tais medidas têm se apresentado exitosas, por suas características de informalidade, celeridade, menor custo, dentre outras.

Segundo Lunardelli (2014), por conta da urgência e desnível das partes, a conciliação é o instrumento mais eficaz e tem por premissa procurar transformar as partes em iguais, para o mais breve possível chegarem a bom termo. A celeridade é fundamental no tratamento do superendividado, pois ele não pode esperar que sua situação seja agravada.

A autora considera que a globalização agravou a desigualdade entre as partes e sendo assim, o conciliador tem o papel de dar equilíbrio, para que seja garantido o mínimo existencial à parte mais fraca. Mas também tem de deixar claro que ambos são importantes, interdependentes e imprescindíveis para o desenvolvimento do mercado e da economia, em geral.

Neste sentido, Lima (2014) também considera que o modo mais eficaz para manter o mínimo existencial é juntar o superendividado e todos os seus credores para, assim, acharem propostas e maneiras de devolver a vida ao devedor. Com isso, adequando o orçamento para que pague as suas dívidas, o devedor resgatará a sua dignidade.

Conforme Bertoncello (2015), o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul vem capacitando os seus servidores para atuarem nas conciliações. Através do Serviço Multidisciplinar os servidores atendem o consumidor superendividado; agendam a conciliação; planejam o caso, definindo propostas a fim de garantir o mínimo existencial, mas também buscando aproximar todas as partes. Pelo princípio da boa-fé percebe-se a intenção do consumidor de saldar a sua dívida e também o comprometimento dos credores na concessão de descontos, redução de juros e multas, parcelamentos, enfim, tudo o que o for possível para facilitar a quitação das dívidas.

Marques (2014) refere que o modelo de conciliação em bloco é bastante exitoso, e o Tribunal encampou esta prática por tratar-se da boa-fé. Nos casos já encaminhados ocorreram descontos, parcelamentos, redução dos juros e tudo o mais possível para resgatar o consumidor, de modo que ele mesmo proponha alternativas para pagamento. Em alguns casos viu-se, até, o perdão de algumas dívidas.

Para a autora o superendividamento é um fenômeno de mercado e o crédito massificado é, sim, a origem do superendividamento, transformando-se, conseqüentemente em um problema jurídico. Para tanto, é imprescindível a aprovação do Projeto de Lei nº 283/2012, que está na Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal, o que

regulamentará o tratamento através da conciliação, atualmente reconhecida como “Justiça Restaurativa”.

Neste sentido Lima (2014, p.179) refere que: “A atualização do Código de Defesa do Consumidor em tramitação no Congresso brasileiro abre uma oportunidade para a inclusão do tratamento do superendividamento. ”

#### **4.2.1 O Projeto de Lei nº 283/2012**

Tramita desde 2012 no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 283/2012, que tem por objetivo atualizar o Código de Defesa do Consumidor, e regulamentar a prevenção e proteção ao superendividado.

O projeto deixa clara a opção pela prevenção ao endividamento e o reforço dos princípios da boa fé, pois não pode ser conduta de boa-fé levar o outro à ruína, mas sim renegociar, conciliar, esclarecer e alertar. Destaca-se as medidas de educação, de aconselhamento e educação financeira e do crédito responsável.

Este princípio, do crédito responsável, é internacional, constante na diretiva europeia de 2008 que regula os contratos de crédito ao consumidor e que muda o paradigma nestas relações, no sentido de que o consumidor não é responsável sozinho pelo endividamento excessivo. Há uma mensagem de que os fornecedores são, sim, responsáveis por avaliar previamente a capacidade de reembolso dos consumidores antes de ofertar o crédito e de fazer esta oferta adequada a finalidade para a qual o crédito é pretendido.

Segundo o Presidente Nacional do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (BRASILCON), Bruno Miragem, em artigo veiculado no sítio do Instituto em 2014, há muitas razões para que se defenda a atualização do texto do Código de Defesa do Consumidor. Além de tratar da proteção do consumidor na internet, há também o propósito de protegê-lo frente à facilitação e democratização do crédito, o que previne o superendividamento dos consumidores. O autor refere que

[...] o descontrole e superendividamento de consumidores – muitas vezes por falta de informação ou colaboração de credores, ou em razão de acidentes da vida próprios da experiência comum [...] cuja previsão de soluções, por intermédio da legislação, é solução adotada pelos mais avançados países do mundo (MIRAGEM, 2014).

O Senador José Sarney também justifica a aprovação do Projeto de Lei nº 283/2012, de sua autoria:

A proposta atualiza as normas já existentes no CDC quanto aos direitos do consumidor e à prescrição e complementa as já existentes, incluindo nova seção no Capítulo V: da Proteção Contratual. Esta nova seção do CDC tem a finalidade de prevenir o superendividamento da pessoa física, promover o acesso ao crédito responsável e à educação financeira do consumidor, de forma a evitar sua exclusão social e o comprometimento de seu mínimo existencial. Sempre com base nos princípios da boa-fé, da função social do crédito ao consumidor e do respeito à dignidade da pessoa humana, a proposta regula o direito à informação, a publicidade, a intermediação e a oferta de crédito aos consumidores. (BRASIL, 2012)

Então, o princípio do crédito responsável, tratado até aqui, é realmente necessário e evitará muitos casos de endividamento excessivo. Nas sugestões de aperfeiçoamento do texto do CDC feitas pela BRASILCOM a preocupação é com relação a fixação de um mínimo existencial de 70% para todos os consumidores, constante no artigo 104-A, que ao permitir e estabelecer o comprometimento mensal de mais de 30% da renda líquida mensal do consumidor, resta para o consumidor 70% de sua renda.

Esse sistema de tratamento permitirá amenizar os efeitos sociais causados pelo superendividamento, além de apresentar, também, a vantagem de aumentar o reembolso dos credores, uma vez que execuções contra quem não tem patrimônio são infrutíferas e um sistema que priorize a construção de planos de pagamento, como ocorre na Europa, as custas de um rendimento futuro do devedor são bastante exitosas no que tange ao reembolso das dívidas inadimplidas.

O Projeto de Lei nº 283 traz uma leve regulamentação da publicidade e propaganda. O crédito está ligado a produtos e serviços e a propaganda é bastante agressiva e não mostra os riscos do crédito excessivo, que pode levar a pessoa ao superendividamento. Segundo Marques et al. (2010), o crédito e o consumo representam dois lados de uma mesma moeda. Por um lado, o crédito representando um fator de inclusão dos indivíduos no mercado, e por outro, o endividamento, causado pelo consumo desenfreado, que acaba por excluir o indivíduo e sua família da sociedade de consumo.

Portanto, a saída é o crédito responsável dos dois lados e a cooperação deve prevalecer em todas as etapas, não só no início, na hora de contratar o crédito, mas em toda a sequência do processo, buscando sempre a ética do pagamento pelo consumidor de boa-fé, que talvez necessite de mais prazo, de redução de juros e até do tratamento global do superendividado, O crédito responsável e o reforço constitucional do mínimo existencial, assim como a dignidade humana devem ser mantidos.

Segundo Marques (2015) o tratamento ao superendividado encurta o acesso à Justiça e a prática da mediação é um espaço de acesso ao Judiciário, mas que é tratado fora deste Poder.

O Tribunal de Justiça do RS através do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) está apresentando o Programa Selo de Qualidade: Empresa Parceira Coopera, que será lançado no início de 2016 e objetiva mudar a forma de trabalho e a relação com as empresas fornecedoras de crédito, alterando o foco do Judiciário, colocando a luz à satisfação do usuário (superendividado) com o resultado e na satisfação dos conflitos.

Segundo a Juíza Karen Rick Danilevicz Bortoncello (2015), Coordenadora do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da Comarca de Sapiranga/RS o objetivo é facilitar o entendimento entre empresas e clientes, diminuindo a entrada de novas demandas no Judiciário. O Programa pretende estimular empresas com grandes índices de judicialização a integrar-se ao Judiciário para dirimir e diminuir as demandas judiciais. As empresas deverão manter um cadastro atualizado e indicar colaboradores capazes de representar suas empresas nos atendimentos autocompositivos das seções de tratamento global dos superendividados e o preposto vai ser treinado pelo Judiciário e avaliado a cada conciliação. Estas avaliações serão oferecidas às empresas parceiras que procuram melhorar sua imagem. As empresas participantes deste Programa serão ranqueadas anualmente e receberão do TJRS o Selo de Qualidade: Empresa Parceira Coopera.

Enfim, a possibilidade de todas as práticas cabíveis que propiciem o pagamento das dívidas, satisfazendo devedor e credor, o que permitirá a reinserção social pela capacidade de superar as dificuldades financeiras e sociais, proporcionando o fortalecimento dos vínculos familiares, a preservação do mínimo existencial, a reflexão sobre as causas do endividamento e a capacitação deste consumidor para sua reinclusão na sociedade de consumo, resgatando, assim, a sua cidadania.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como já referido na Introdução, o objetivo deste estudo foi analisar o crescente índice de endividamento financeiro dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e avaliar a necessidade de implantação de um programa de educação financeira no âmbito da Universidade.

O primeiro capítulo procurou contextualizar o tema endividamento, através dos principais conceitos e definições que o circundam, e como ele se apresenta nas dimensões Estado, Empresa e Indivíduo. Apresentou uma breve descrição do sistema financeiro, algumas dificuldades que interferem no seu equilíbrio, como a assimetria de informações e as externalidades; a evolução do crédito nas últimas décadas; e as principais modalidades de crédito disponíveis no mercado financeiro. Por fim, apresentaram-se as diversas legislações que regulamentam o crédito consignado no Brasil.

O segundo capítulo consistiu em identificar o nível de endividamento financeiro dos servidores técnico-administrativos ativos da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, desde a instituição do crédito consignado em folha de pagamento. O principal objetivo foi levantar suas possíveis causas, através da realização de uma pesquisa com os servidores demandantes desta modalidade de crédito. A pesquisa identificou dados do perfil, dados financeiros e o nível de educação financeira destes servidores.

O terceiro capítulo apresentou medidas de prevenção e tratamento do endividamento, através de dois pontos principais: a educação financeira e o tratamento do superendividado. O primeiro, destaca a educação financeira como medida preventiva a uma situação de superendividamento, relatando o quanto tem sido debatida no meio acadêmico, empresarial e governamental. Apresentou a Estratégia Nacional de Educação Financeira e os programas desenvolvidos por instituições no Brasil. O segundo ponto, referiu as medidas adotadas pelo Poder Judiciário como forma de tratamento das situações de superendividamento, além de discutir os principais aspectos do Projeto de Lei nº 283, e a expectativa de especialistas da área jurídica pela sua aprovação.

E, por fim, estas considerações, que vão discutir os dados apresentados no segundo capítulo e apresentar as avaliações do autor, considerando a necessidade de implantação de um programa de educação financeira no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como medida de proteção aos servidores e com o objetivo de reduzir o crescente nível de endividamento dos mesmos.

Inicialmente destaca-se o número elevado de servidores técnico-administrativos da Universidade que utilizam a modalidade de crédito consignado, seja para financiamento de imóvel ou automóvel, considerados bens duráveis; seja para suprir alguma necessidade de consumo mais imediata ou até mesmo como forma de reequilibrar os seus orçamentos. Este número alcança 1903 servidores técnico-administrativos ativos, o que representa um percentual de 70% do total de 2715 servidores.

Uma justificativa para este dado poderia ser encontrada através da análise do nível de renda dos servidores e o grau de endividamento, por exemplo. Porém, cabe salientar que não foi objeto deste estudo identificar, na pesquisa, este tipo de informação, já que o foco foi direcionado às questões de educação e planejamento financeiro. Dado um determinado orçamento, a premissa é que o débito não seja maior do que o crédito, ou seja, não se deve gastar mais do que se ganha. Considera-se que o planejamento financeiro deveria fazer parte da rotina de todos os indivíduos, independente do nível de renda, e ajustado as suas necessidades de consumo.

Da mesma forma, o elevado número de servidores que utiliza o crédito consignado poderia ser justificado através da relação entre o grau de endividamento e as demais variáveis apontadas neste estudo, como escolaridade, faixa etária, gênero, ou número de dependentes. É sabido que há certas considerações que associam, preconceituosamente, o grau de endividamento dos indivíduos ao seu nível de escolaridade e até mesmo ao gênero. Porém, o estudo não considerou hipóteses de haver ou não relação entre as diversas variáveis. A ênfase, no caso deste estudo, foi dada ao nível de conhecimento dos servidores em relação às questões de educação financeira, e não a sua escolaridade formal.

Desta forma, este primeiro conjunto de dados coletados apenas caracteriza o perfil dos servidores, sem determinar relações entre as variáveis consideradas e mostra que 81% se enquadram na faixa etária dos 41 aos 60 anos de idade; 58% são servidores do sexo masculino; 49% deles são casados; 47% destes servidores apresentam escolaridade de nível superior e 82% representam o percentual de servidores com até dois dependentes cadastrados na Universidade.

A seguir, o próximo conjunto de dados reúne aqueles relativos à situação financeira dos servidores, e a primeira questão aborda o comprometimento da renda do servidor com despesas de subsistência. O questionário apresentado continha exemplos de despesas deste tipo, tais como gastos relacionados à moradia, transporte, alimentação, dentre outros. Os dados indicaram que a maior parte dos servidores compromete 70% ou mais da sua renda com subsistência. De acordo com especialistas financeiros, o percentual do orçamento sugerido

para pagamento deste tipo de despesa deve ficar em torno de 60%, o que significa que os servidores podem estar comprometendo mais do que o devido com as despesas de subsistência.

Da mesma forma, quando considerado o comprometimento da renda do servidor com pagamento de dívidas, verifica-se que a maioria deles compromete, até 40% da renda com este tipo de despesa, quando o sugerido para que o orçamento se mantenha equilibrado é de no máximo 30% do total da renda.

Prosseguindo-se a análise dos dados financeiros, refere-se o número de credores que os servidores possuem. Optou-se por não aprofundar a análise em relação a esta questão, posto que não foi encontrada, na literatura e tampouco na legislação, uma definição precisa quanto ao número aceitável de credores que um indivíduo possa ter ao mesmo tempo. O que está estabelecido na legislação é o percentual máximo da renda que pode ser comprometido com crédito consignado. No caso da UFRGS, foi constatado que 76% do total de servidores possui entre 1 a 5 credores.

Quanto aos prazos para a quitação de dívidas, os dados permitem observar que um número considerável de servidores informou levar mais de 60 meses para quitar sua (s) atual (is) dívida (s), ou seja, 42% do total de servidores permanecerá com este compromisso por mais de 5 anos. Apenas 16% dos servidores informou que levaria até 15 meses para quitar suas dívidas, ou seja, em um período definido como de curto prazo. O restante dos servidores, 42%, quitarão suas dívidas no médio prazo, considerando-se a soma dos percentuais situados nas faixas intermediárias, que vão de 16 a 60 meses.

Como relatado acima, o número de servidores que consegue quitar as suas dívidas no curto prazo é pequeno, contrapondo-se a maioria dos servidores que está comprometido por um período de médio a longo prazo. A manutenção de dívidas por um período muito grande pode prejudicar seriamente o orçamento do servidor, trazendo dificuldades para que este orçamento se mantenha equilibrado. Além disso, impede um planejamento futuro para a aquisição de outros bens, já que uma parte da renda permanece por muito tempo comprometida com as parcelas remanescentes.

A próxima questão deste segundo conjunto de dados diz respeito a um dos objetivos deste estudo, qual seja, verificar os motivos pelos quais as dívidas dos servidores foram contraídas. Foi possível constatar que os motivos do endividamento representados pelos maiores percentuais foram “Investimento” e “Consumo”, citados por 27% e 25% do total de servidores entrevistados, respectivamente. Este dado reflete muito bem o momento econômico vivido pela população brasileira na última década, que foi incentivada, de várias

formas, para o consumo, principalmente a população de baixa renda. O momento econômico proporcionou, também, a que muitos brasileiros experimentassem o prazer de adquirir um imóvel ou o desejado “carro zero”; considerados, no caso deste estudo e para os fins da entrevista, como um investimento.

Como já se referiu anteriormente, a expansão do crédito proporcionou a inclusão de uma parcela da população brasileira no mercado financeiro. Algumas medidas econômicas, como a manutenção de juros baixos, as condições facilitadas e o forte apelo publicitário relacionado ao crédito incentivaram um maior consumo de bens e serviços.

Da mesma forma que a redução do IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) na indústria automobilística contribuiu, consideravelmente, para a expansão daquele setor, possibilitando para grande parte da população realizar o sonho de adquirir um automóvel, o sonho da cada própria foi concretizado para determinada parcela da população brasileira através do Programa “Minha Casa, Minha Vida”.

Porém, na ânsia de realizarem seus sonhos, aliado à inexperiência de um planejamento em seus orçamentos, este consumo desenfreado levou muitas pessoas a uma situação de endividamento, pois não estavam preparadas para o pagamento de inúmeras parcelas de financiamento por um período de tempo tão longo, como mostraram os dados expostos anteriormente.

Os próximos motivos de endividamento mais citados pelos servidores, e que de certa forma estão relacionados, foram “Má gestão da renda familiar”, citado por 19% do total de servidores e “Redução da renda familiar”, citado por 12%. Este dado revela o quanto se faz necessária a ação da educação financeira, ferramenta imprescindível para a organização e manutenção de um orçamento financeiro equilibrado.

Aqui fica muito clara a necessidade de implantar-se um programa de educação financeira na UFRGS, o que, com certeza, contribuirá para reduzir o percentual tão elevado de servidores que se utilizam do crédito consignado sem nenhuma orientação.

Tomar decisões financeiras eficazes e saber como gerir o dinheiro são habilidades críticas para desfrutar de um futuro financeiro seguro. No entanto, muitos indivíduos e famílias não tem o conhecimento suficiente para fazer escolhas sólidas, haja vista a baixa taxa de poupança da população brasileira e o aumento da dependência a empréstimos, o que tem levado ao crescimento dos níveis de endividamento. Esta situação sugere que o acesso à educação financeira se torne cada vez mais urgente.

Ainda em relação aos motivos citados pelos servidores como causadores de suas dívidas, tem-se os motivos: “Educação”, que indica haver um pequeno número de servidores

dispostos a investir em sua própria qualificação ou na educação de seus familiares; “Acidente, morte de pessoa da família ou problema de saúde” e “Viagem”, cada um deles com representatividade abaixo de 10%.

Como já referido no primeiro Capítulo deste estudo a modalidade de crédito consignado obteve maior destaque entre as demais modalidades existentes no mercado financeiro, e cresceu consideravelmente nos últimos anos. A justificativa para esse crescimento aponta a facilidade na sua contratação, que se dá de forma muito rápida e pode ser concretizada através de telefone, internet ou pelos terminais de autoatendimento bancários, além do atendimento pessoal realizado diretamente na instituição financeira.

A contratação desta modalidade de crédito também dispensa a consulta às entidades de proteção ao crédito sobre a saúde financeira do contratante, pois há a garantia de que o pagamento que será descontado diretamente do salário. E ainda, torna-se atraente por apresentar uma das menores taxas de juros comparada as outras modalidades.

Desta forma, em relação as principais vantagens apontadas pelos servidores em relação a utilização do crédito consignado, tem-se a “Facilidade na aquisição” como a mais citada, alcançando um percentual de 40%. As outras duas vantagens apontadas, “Desconto no contracheque” e “Taxa de juros reduzida” foram citadas pelos servidores com praticamente a mesma frequência, alcançando o percentual de 30% cada uma.

Também demanda atenção a questão relacionada ao tempo em que os servidores da UFRGS utilizam o crédito consignado. É fato que a minoria, representada por 40% dos servidores, faz uso desta modalidade há, no máximo, cinco anos, período considerado de curto prazo. Porém, deve-se verificar as razões de um percentual considerável de servidores, 24%, estar comprometendo seu orçamento com dívidas há mais de 15 anos.

A portabilidade das dívidas e a elasticidade dos prazos dos empréstimos consignados são uma excelente saída para simplificar a situação do endividamento e reduzir a taxa de juros global que o servidor paga. O problema se agrava quando este servidor não chega a liquidar uma única mensalidade de sua dívida consolidada e já contrai um novo empréstimo consignado, seja para aproveitar a oferta de juros mais baixos, seja apenas para consumir, tornando-o dependente deste tipo de operação financeira por um longo período de tempo.

Na terceira e última parte da entrevista foi possível identificar o nível de conhecimento sobre alguns aspectos relativos à educação financeira do servidor, os quais indicam que 93% do total de servidores nunca participaram de algum curso de educação financeira. Apesar disso, um percentual de 43% afirmou que planeja e controla o seu orçamento.

Também se verifica que muitos servidores buscam acordos com seus respectivos credores a fim de renegociarem as dívidas, pois o percentual daqueles que afirmaram utilizar esta prática foi de 59%. Ainda sobre este aspecto, os dados indicam que apenas 17% do total de servidores já utilizou o Poder Judiciário para solucionar alguma questão que não pudesse ser resolvida somente entre as partes.

Em relação ao conhecimento sobre os seus direitos e deveres, um percentual de 19% do total afirmou tê-lo, o que é considerado um aspecto negativo, pois pressupõe-se que ao contratar qualquer tipo de serviço financeiro deva-se estar plenamente ciente tanto de nossos direitos como de nossos deveres.

Por outro lado, o conhecimento dos servidores a respeito da taxa de juros mostra que a maioria deles, 69%, afirmou ter conhecimento sobre isso, enquanto 41% do total de servidores afirmou ter consciência sobre a existência de outros encargos, além da taxa de juros.

As empresas que ofertam crédito consignado se apresentam bem amigáveis, preocupadas com a situação financeira do consumidor e sempre dispostas a ajudar. No entanto, a vulnerabilidade de um indivíduo endividado faz com que ele se deixe enganar, acreditando que as condições ofertadas pelas empresas vão salvá-lo de uma situação ainda pior. Nestes casos, a oferta de empréstimos com juros mais baixos é possibilitada pela garantia do pagamento que o desconto em folha proporciona. O cidadão é facilmente iludido pelo valor menor de uma nova prestação, que é ajustada para caber na margem do empréstimo mas vai ser repassada no seu término, aumentando, consideravelmente, o valor total da dívida e o prazo final para quitá-la.

Ao longo das últimas décadas as transformações no sistema financeiro, como a expansão da oferta de crédito e o alto grau de sofisticação do marketing induzindo o consumo, trouxe a questão da gestão financeira à tona. Aliado a isso, a pressão por reformas no sistema previdenciário e na legislação trabalhista demandam mais responsabilidade no gerenciamento das finanças pessoais, a fim de garantir aos indivíduos um futuro mais saudável, física e financeiramente.

As novas práticas adotadas para o sistema de aposentadorias dos servidores públicos vêm com mudanças de paradigma, uma vez que passam a ser limitadas por um teto mínimo, sob a responsabilidade da previdência social, e o servidor torna-se o maior responsável pela criação e manutenção do seu fundo de aposentadoria complementar.

Estas mudanças tornam cada vez mais inadiável a implantação de ações de educação financeira para os servidores, dado sua saúde financeira atual e a fim de garantir um futuro

sem os sobressaltos da redução de renda quando da aposentadoria. Para isso, a educação financeira passa a ser fundamental para sua sustentabilidade futura.

Enfim, acredita-se que o objetivo deste estudo tenha sido alcançado, comprovando-se a necessidade de desenvolvimento de um conjunto de competências essenciais, projetadas para mudar o comportamento financeiro dos servidores e prepará-los para gerir o seu dinheiro de forma responsável, tornando-os mais felizes e saudáveis mental e financeiramente.

Como sugestão para futuras pesquisas propõe-se o aprofundamento das análises em relação às causas do endividamento dos servidores da UFRGS, e o quanto esta situação estaria prejudicando o rendimento no trabalho. Neste sentido, a efetivação de um programa de educação financeira no âmbito da Universidade, alinhado aos objetivos estratégicos da Instituição, certamente minimizaria os efeitos tão graves que uma situação de endividamento pode acarretar no (desempenho) servidor, na sua família e, por consequência, na própria trajetória da Universidade.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Elisson de. **As 5 etapas do planejamento financeiro**. Piracicaba: O Autor, 2012.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Caderno de Educação Financeira: gestão de finanças pessoais**. Brasília: BCB, 2013a. 72 p. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/caderno\\_cidadania\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/caderno_cidadania_financeira.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Circular nº 3.522, de 14 de janeiro de 2011**. Veda às instituições financeiras a celebração de convênios, contratos ou acordos que impeçam o acesso de clientes a operações de crédito ofertadas por outras instituições. Brasília: BCB, 2011. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49474/Circ\\_3522\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/49474/Circ_3522_v1_O.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **FAQ – Empréstimos consignados**. Brasília: BCB, 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?CONSIGNADOFAQ>>. Acesso em: 02 jun. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Glossário simplificado de termos financeiros**. Brasília: BCB, 2013b. 46 p. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/glossario\\_cidadania\\_financeira.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/glossario_cidadania_financeira.pdf)>. Acesso em: 02 jun. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **O papel dos intermediários financeiros**. Brasília: BCB, 2003. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SPBINTER>>. Acesso em: 02 jun. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de economia bancária e crédito**. Brasília: BCB, 2012. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc\\_2012.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc_2012.pdf)>. Acesso em 02 jun. 2013.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Relatório de economia bancária e crédito**. Brasília: BCB, 2013c. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc\\_2013.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/depep/spread/rebc_2013.pdf)>. Acesso em 02 jun. 2013.
- BANCO ITAÚ. **Estratégia de Educação Financeira do Itaú Unibanco**. São Paulo, 2012. Disponível em: <[http://ww2.itaubank.com.br/hotsites/itau/usoconsciente\\_14/iniciativa/case-educacao-financeira.pdf](http://ww2.itaubank.com.br/hotsites/itau/usoconsciente_14/iniciativa/case-educacao-financeira.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014.
- BARRETO, Magda Dei Tos; VIEIRA, Luana Kelem; SILVA, Izabella Cardoso da. Empréstimo Consignado como um Novo Modelo de Benefício: um estudo de caso na Prefeitura do Município “A”. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE PRODUÇÃO CIENTÍFICA CESUMAR, 7. 2011, Maringá. **Anais ...** Maringá: Cesumar, 2011. p. 1-5.
- BERTONCELLO, Káren Rich Danilevicz. **O tratamento do superendividamento no Poder Judiciário RS e na Justiça Federal**. 2015. Painel apresentado no evento “O tratamento do superendividamento do consumidor”, Porto Alegre, 2015.

BRASIL. **Decreto nº 6.386, de 29 de fevereiro de 2008.** Regulamenta o art. 45 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e dispõe sobre o processamento das consignações em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6386.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6386.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 7.397, de 22 de dezembro de 2010.** Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7397.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.790, de 06 de setembro de 1946.** Dispõe sobre a consignação de descontos sobre o salário de mutuários das Carteiras de Empréstimos das instituições de previdência social. Brasília, 1946. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/126339/decreto-lei-9790-46>>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 1.046, de 02 de janeiro de 1950.** Disposição sobre a consignação em folha de pagamento. Brasília, 1950. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/11046.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/11046.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 6.445, de 04 de outubro de 1977.** Dispõe sobre consignações em folha de pagamento de servidores civis, ativos e inativos, da Administração Federal direta e das autarquias federais e dá outras providências. Brasília, 1977. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6445.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm)>. Acesso em: 26 ago. 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.112, de 17 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.820.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.820.htm)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **O que é a dívida pública federal.** Brasília, [2014]. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/o-que-e-a-divida-publica-federal->>. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 283, de 03 de agosto de 2012.** Brasília, 2012. Disponível em:

<<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=112479&tp=1>>.  
Acesso em 26 ago. 2014.

CARVALHO, Fernando José Cardim de et al. **Economia monetária e financeira: teoria e política**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

CHEROBIM, Ana Paula Mussi Szabo; ESPEJO, Márcia Maria dos Santos Bortolucci (Org.). **Finanças pessoais: conhecer para enriquecer**. São Paulo: Atlas, 2011.

CLAUDINO, Lucas Paravizo; NUNES, Murilo Barbosa; SILVA, Fernanda Cristina da. **Finanças pessoais: um estudo de caso com servidores públicos**. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/12semead/resultado/trabalhosPDF/724.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2013.

DESSEN, Marcia Belluzo. **Cuide bem do seu dinheiro**. São Paulo: Pearson, 2013.

DOMINGOS, Reinaldo. **Livre-se das dívidas**. São Paulo: DSOP Educação Financeira, 2011.

FERREIRA, Roberto Gomes. **Matemática financeira aplicada: mercado de capitais, administração financeira, finanças pessoais**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FIorentini, Sandra Regina Bruno. **Inadimplência: como evitar e resolver**. 2004. Disponível em: <<http://bis.sebrae.com.br/OpacRepositorioCentral/paginas/downContador.zhtml?uid=CFC9CD9A9BFCB618032571470043AC91>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

FRANKENBERG, Louis. **Seu futuro financeiro: você é o maior responsável**. São Paulo: Campus, 1999.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Global financial stability report**. Washington, DC: FMI, 2014. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2014/02/pdf/text.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa: v. 1**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HALFELD, Mauro. **Investimentos: como administrar melhor seu dinheiro**. São Paulo: Fundamento Educacional, 2001.

HILLBRECHT, Ronald. **Economia monetária**. São Paulo: Atlas, 1999.

HUBBARD, R. Glenn; O'BRIEN, Anthony Patrick. **Introdução à economia**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

KARSAKLIAN, Eliane. **Comportamento do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2000.

KIYOSAKI, Robert Toru; LECHTER, Sharon. **Pai rico pai pobre**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

KUCINSKI, Bernardo; BRANFORD, Sue. **A ditadura da dívida: causas e consequências da dívida latino-americana**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

KURTZMAN, Joel. **A morte do dinheiro**. São Paulo: Atlas, 1994.

LELIS, Michelle Gomes. **Educação financeira e empreendedorismo**. Centro de Produções Técnicas, 2006.

LIMA, Clarissa Costa de. **O tratamento do superendividamento do consumidor no Brasil**. 2014. Painel apresentado na conferência “Direito do consumidor: crise financeira, superendividamento e proteção do consumidor”, Porto Alegre, 2014.

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

LUCCI, Cintia Retz et al. A influência da educação financeira nas decisões de consumo e investimento dos indivíduos. In: SEMEAD, 9., 2006. **Trabalhos...** São Paulo, 2006. Disponível em: <[http://www.ead.fea.usp.br/Semead/9semead/9semead/resultado\\_semead/trabalhosPDF/266.pdf](http://www.ead.fea.usp.br/Semead/9semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/266.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

LUQUET, Mara. **Guia valor econômico de finanças pessoais**. São Paulo: Globo, 2000.

MANKIW, N. Gregory. **Introdução à economia**. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. **Diretrizes do Banco Mundial para o tratamento do superendividamento**. 2014. Painel apresentado na conferência "Direito do consumidor: crise financeira, superendividamento e proteção do consumidor", Porto Alegre, 2014.

MARQUES, Claudia Lima. **O tratamento do superendividamento no Poder Judiciário RS e na Justiça Federal**. 2015. Painel apresentado no evento “O tratamento do superendividamento do consumidor”, Porto Alegre, 2015.

MARQUES, Claudia Lima; CAVALLAZI, Rosângela Lunardelli (Coord.). **Direitos do consumidor endividado: superendividamento e crédito**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, Claudia Lima; LIMA, Clarissa Costa; BERTONCELLO, Káren. Prevenção e tratamento do superendividamento. **Caderno de Investigações Científicas**, Brasília, v. 1, 2010.

MIRAGEM, Bruno. **Sobre a necessária aprovação imediata dos projetos de atualização do Código de Defesa do Consumidor (PLS 281 e 283, do Senado Federal)**. Brasília: Brasilcon, 2014. Disponível em: <[NEEDLEMAN, Jacob. \*\*O dinheiro e o significado da vida\*\*. São Paulo: Cultrix, 2002.](http://brasilcon.org.br/artigos/SOBRE+A+NECESS%C3%81RIA+APROVA%C3%87%C3%81O+IMEDIATA+DOS+PROJETOS+DE+ATUALIZA%C3%87%C3%83O+DO+C%C3%93DIGO+DE+DEFESA+DO+CONSUMIDOR+(PLS+281+e+283,+do+SENADO+FEDERAL)></a>>. Acesso em: 09 out. 2014.</p>
</div>
<div data-bbox=)

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - OCDE. **Brasil: implementando a estratégia nacional de educação financeira.** [S.l.], 2013. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/Estrategia\\_Nacional\\_Educacao\\_Financeira\\_ENEF.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/pef/port/Estrategia_Nacional_Educacao_Financeira_ENEF.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2014.

SANTOS, Liana Ribeiro dos. Educação Financeira na Agenda da Responsabilidade Social Empresarial. Brasília: **Boletim Responsabilidade Social e Ambiental do Sistema Financeiro do Banco Central do Brasil**, v.4, n. 39, fev. 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/pre/boletimrsa/BOLRSA200902.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2013.

SAVOIA, José Roberto Ferreira; SAITO, André Taue; SANTANA, Flávia de Angelis. Paradigmas da educação financeira no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, p. 41- 1121, nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n6/06.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

SILVESTRE, Marcos. **12 meses para enriquecer: o plano da virada.** São Paulo: Lua de Papel, 2010.

SOUSA, Almir Ferreira de; TORRALVO, Caio Fragata. A gestão dos próprios recursos e a importância do planejamento financeiro pessoal. In: SEMEAD, 7., 2003. **Trabalhos...** São Paulo, 2003. Disponível em: <[http://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Finan%E7as/FIN01-\\_A\\_gest%E3o\\_dos\\_pr%F3prios\\_recursos.PDF](http://www.ead.fea.usp.br/semead/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Finan%E7as/FIN01-_A_gest%E3o_dos_pr%F3prios_recursos.PDF)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

ZOUAIN, Deborah Moraes; BARONE, Francisco Marcelo. Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 6, p. 1249- 11267, nov./dez. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000600012&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122008000600012&script=sci_arttext)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

## APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO

Prezado Participante,

Sou aluno do Mestrado Profissional em Economia Aplicada, da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação do Prof. Stefano Florissi. O objetivo deste trabalho é identificar o crescente índice de endividamento financeiro dos servidores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, levantar as possíveis causas e avaliar a necessidade de implantação de um programa de educação financeira.

A sua participação é voluntária, e envolve uma entrevista cujos resultados servirão para conclusão de meu estudo. Desde já agradecemos sua contribuição.

1-Idade: \_\_\_\_\_ anos

2-Sexo: ( ) Masculino ( ) Feminino

3-Estado civil: ( ) Casado(a) ( ) Solteiro(a) ( ) Divorciado(a) ( ) Separado(a) ( ) Outro

4-Escolaridade: ( ) Ensino Fundamental ( ) Ensino Médio ( ) Ensino Superior

5-Número de dependentes: \_\_\_\_\_

6-Quanto de sua renda ou da renda familiar é comprometida com subsistência? (moradia, água, luz, gás, transporte, alimentação, etc.)

( ) até 30% ( ) 40% ( ) 50% ( ) 60% ( ) 70% ( ) mais de 70%

7- Além do crédito consignado na folha de pagamento, que outra(s) modalidade(s) de dívida(s) você possui?

( ) Cartão de crédito

( ) Cheque especial

( ) Financiamento de imóvel

( ) Financiamento de veículo

( ) Empréstimo em banco ou financeira

( ) Crédito consignado

8-Qual a quantidade de credores que você possui? \_\_\_\_\_

9-Quantos meses você levará para quitar a(s) atual(is) dívidas:

( ) até 15 ( ) de 16 a 30 ( ) de 31 a 45 ( ) de 46 a 60 ( ) mais de 60

10- Há quantos anos você utiliza o empréstimo consignado?

( ) 0 a 5 anos ( ) 6 a 10 anos ( ) 11 a 15 anos ( ) mais de 15 anos

11-Por qual(is) motivo(s) abaixo você contraiu sua(s) dívida(s)?

- Redução da renda familiar
- Acidente, morte de pessoa da família ou problema de saúde Qual? \_\_\_\_\_
- Investimento (casa, carro, reforma)
- Viagem
- Educação (cursos, educação formal, pós-graduação)
- Má gestão da renda familiar
- Consumo

12-Tem conhecimento sobre a(s) taxa(s) de juros?  Sim  Não

13-Tem conhecimento sobre os demais encargos, além da taxa de juros?

- Sim  Não

14-Quanto de sua renda familiar mensal é gasto com o pagamento de dívidas?

- até 30%  40%  50%  60%  70%  mais de 70%

15-Você já renegociou alguma dívida?  Sim  Não

16-Você já utilizou a intervenção do Poder Judiciário para resolução de endividamento?

- Sim
- Não
- Poderei utilizar

17-Quais as vantagens do crédito consignado?

- Facilidade de aquisição
- Taxa de Juros reduzida
- Desconto no contracheque

18-Você costuma planejar e controlar o orçamento familiar mensal?

- Sim  Não

19-Você já fez algum curso de educação financeira?  Sim  Não

20-Você conhece seus principais direitos e deveres relacionados aos serviços financeiros e as regras existentes sobre contratos de crédito?  Sim  Não