

# **POLÍTICAS PÚBLICAS E O SUPERENDIVIDAMENTO POPULACIONAL: a necessidade de políticas públicas para manutenção do mínimo existencial da população de baixa renda na sociedade de consumo**

Ayeza Schmidt  
Carlos Giovani Pinto Portugal

## **RESUMO**

O trabalho aborda o crescente superendividamento populacional, em especial a população de baixa renda, em razão da forte política econômica de estímulo ao consumo em contraponto a necessidade de manutenção do mínimo existencial, através de políticas públicas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Superendividamento; Políticas Públicas, Mínimo Existencial, Estímulo Consumo e Código Defesa do Consumidor.

## **INTRODUÇÃO**

Este projeto de pesquisa parte de um pressuposto de que a economia é uma ciência social, de forma que a análise do consumo dos indivíduos deve ser construída dentro desta natureza social. A propósito, destacam Huáscar Pessali e Fabiano Dalto que o crescimento econômico é fundamental para o desenvolvimento econômico, mas não lhe é sinônimo ou condição necessária e suficiente<sup>1</sup>.

Nesta perspectiva, parte-se do pressuposto fático de que na economia brasileira o estímulo ao consumo continua sendo a principal justificativa do Estado para acelerar a economia do país e evitar a queda do crescimento econômico e a recessão. A partir desse panorama, surge naturalmente a questão do superendividamento populacional, em especial da população de baixa renda, e a consequente ausência de condições materiais mínimas para a subsistência do indivíduo.

Segundo dados da Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) para as famílias que ganham até dez salários mínimos, o percentual de famílias com dívidas foi de 64,9% em janeiro de 2014, ante 63,9% em

---

<sup>1</sup> PESSALI, Huáscar e DALTO, Fabiano. **A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições.** Belo Horizonte: Nova Economia, 2010, p. 12.

dezembro de 2013 e 61,5% em janeiro de 2013. O cartão de crédito foi apontado como um dos principais tipos de dívida por 77,3% das famílias endividadas, seguido por carnês, para 17,0%, e, em terceiro, por financiamento de carro, para 10,3%<sup>2</sup>.

Trata-se de panorama que exige uma investigação acurada. Como aventado acima, a população menos favorecida economicamente é a que se encontra com o maior nível de endividamento, o que leva, consequentemente, à identificação do contraste entre uma pujante economia e uma grande camada populacional superendividada, que não possui condições mínimas de sobrevivência, em razão do comprometimento integral de sua renda para pagamento de dívidas.

Para Claudia Lima Marques define-se superendividamento como a impossibilidade global de o consumidor, leigo e de boa-fé, pagar todas as suas dívidas atuais e futuras de consumo<sup>3</sup>. O tema do superendividamento é ainda mais relevante em razão do Projeto de Lei do Senado Federal nº 283 de 2012, em andamento no Congresso Nacional, para reforma do Código de Defesa do Consumidor (CDC) que, de forma minudente, trata da necessidade da “instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa física, visando a garantir o mínimo existencial e a dignidade humana”.

A presente pesquisa demonstra justamente que este panorama exige um repensar dos instrumentos do Estado no planejamento e nas formas de estímulo ao desenvolvimento econômico. Assim, este projeto de pesquisa visa, humildemente, contribuir para um melhor equacionamento do papel do Estado, que deve se consubstanciar não só no estímulo ao consumo para o crescimento econômico, como também na correção dos desequilíbrios sociais, através de políticas públicas para evitar o superendividamento da população de baixa renda, com vistas à preservação do mínimo existencial.

A partir das considerações traçadas, acredita-se que o desenvolvimento da pesquisa proposta colaborará com uma análise crítica sobre a forma de consumo estabelecida no país e a necessidade de implementação de Políticas Públicas para

---

<sup>2</sup> PEIC, Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, disponível em: <<http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/pesquisa-nacional-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumidor-31>> Acesso em 06/10/2014.

<sup>3</sup> MARQUES, Claudia Lima. **O endividamento dos consumidores: superendividamento e crédito.** São Paulo: RT, 2006, p. 256.

preservação do mínimo existencial. Nessa esteira, políticas públicas correspondem aos instrumentos de ação do Estado através dos quais é articulada a atividade administrativa para a realização dos objetivos constitucional e legalmente traçados<sup>4</sup>.

Neste caminho, a contribuição propiciada pela análise crítica e construtiva das políticas públicas implementadas no Estado constitucional brasileiro, também notadamente marcado pela sua "sociedade de consumo"<sup>5</sup>, pode promover uma aproximação viável entre o desenvolvimento econômico e a promoção da inclusão social.

Importa destacar que as obras doutrinárias em geral analisam isoladamente o tema do superendividamento, ligadas somente à área jurídica. Especialmente em relação à necessidade de políticas públicas do Estado acerca do superendividamento populacional, o tema parece alijado do foco do debate, o que se constata pela relativa escassez de estudos monográficos voltados ao tema.

## **1 A dignidade humana como substrato para manutenção do mínimo existencial**

O mínimo existencial foi desenvolvido pelo autor alemão Otto Bachof, que passou a sustentar a possibilidade do reconhecimento de um direito subjetivo à garantia positiva dos recursos mínimos para uma existência digna<sup>6</sup>. Referido autor considera que o princípio da dignidade da pessoa humana “não reclama apenas a garantia da liberdade, mas também um mínimo de segurança social, já que, sem os recursos materiais para uma existência digna, a própria dignidade da pessoa humana ficaria sacrificada”<sup>7</sup>.

No direito brasileiro a dignidade da pessoa humana restou expressamente consagrada no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, como um dos fundamentos do Estado brasileiro, o qual representa significativo vetor interpretativo, que conforma e inspira o ordenamento jurídico. A Constituição brasileira optou por consolidar em seu texto um amplo rol de direitos sociais, os quais visam assegurar a

---

<sup>4</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. 1<sup>a</sup> ed., 2<sup>a</sup> tir. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 252.

<sup>5</sup> BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Lisboa: Edições 70, 2010.

<sup>6</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares**. In SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flávio (org.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 564.

<sup>7</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. OP. Cit., p.54.

todos indistintamente, condições existenciais mínimas para uma vida saudável, lastreados no princípio da dignidade da pessoa humana. Entretanto, mesmo tendo os direitos sociais devidamente consignados expressamente, a conceituação do que seria o mínimo existencial para sobrevivência do individuo ainda remete a debates doutrinários.

Para Ingo Sarlet, o mínimo existencial compreende todo o conjunto de prestações materiais indispensáveis para assegurar a cada pessoa uma vida condigna, portanto saudável<sup>8</sup>. O Supremo Tribunal Federal, ao se manifestar sobre o tema, definiu o mínimo existencial como sendo:

A noção de “mínimo existencial”, que resulta, por implicitude, de determinados preceitos constitucionais (CF, art. 1º, III, e art. 3º, III), compreende um complexo de prerrogativas cuja concretização revela-se capaz de garantir condições adequadas de existência digna, em ordem a assegurar, à pessoa, acesso efetivo ao direito geral de liberdade e, também, a prestações positivas originárias do Estado, viabilizadoras da plena fruição de direitos sociais básicos, tais como o direito à educação, o direito à proteção integral da criança e do adolescente, o direito à saúde, o direito à assistência social, o direito à moradia, o direito à alimentação e o direito à segurança. Declaração Universal dos Direitos da Pessoa Humana, de 1948 (Artigo XXV). (ARE 639337 AgR/SP).

Consoante ressalta Rosalice Fidalgo Pinheiro, em que pese nosso ordenamento não tenha previsão expressa do mínimo existencial, o reconhecimento de sua tutela se proclama no princípio da dignidade da pessoa humana e por isso deve ser respeitado e aplicado<sup>9</sup>.

Tal construção encontra guarda na necessidade de controle, inclusive, das atividades do próprio Poder Legislativo, na tentativa de se evitarem excessos na regulação infraconstitucional dos direitos fundamentais. Trata-se, então de uma forma de compreensão do conteúdo essencial que implica em traçar os limites das restrições dos direitos fundamentais, e, para além, o dever de concretizar seu conteúdo normativo no âmbito dos direitos fundamentais sociais por meio de legislações de execução<sup>10</sup>.

## 2 O consumidor e a influência do ambiente social para o superendividamento

---

<sup>8</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. Op. Cit., p. 564.

<sup>9</sup> PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. **Contratos e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2009, p. 110.

<sup>10</sup> FERRAJOLI, Luigi. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales. **Doxa**. Cuadernos de filosofía del derecho, 29, Alicante, 2006, p.15-31.

Na trajetória financeira no Brasil, Maria da Conceição Tavares elucida que, na busca por novas fontes de dinamismo, a partir de 1966 o sistema de operação financeira foi completamente reformulado, atribuindo-lhes como campo predominante de atividade o crédito ao consumidor. Referida autora conclui que o consumo das camadas sociais médias, mediante o crescente endividamento, tem-se constituído, até agora, no suporte básico da expansão do mercado urbano de bens e serviços<sup>11</sup>. Nestes termos, o consumo é um ponto essencial a ser destacado.

Como preceitua José Felipe Araujo de Almeida, a complexidade do mundo contemporâneo, sob a ótica do consumidor, corresponde principalmente à extensa gama de produtos substitutos e a existência de um grande número de fontes de informação sobre os bens a serem consumidos<sup>12</sup>.

Os encontros dos potenciais consumidores com os potenciais objetos de consumo tendem a se tornar as principais unidades na rede peculiar de interações humanas conhecida como ‘sociedade de consumidores’<sup>13</sup>. Zygmunt Bauman conceitua o consumismo como um arranjo social decorrente dos anseios humanos, o qual funciona como uma força propulsora da própria sociedade, desempenhando ao mesmo tempo um papel importante nos processos de auto identificação individual e de grupo, assim como na seleção e execução de políticas individuais<sup>14</sup>.

Neste processo, o meio no qual o consumidor está inserido desempenha uma função fundamental, porquanto os indivíduos interagem com este ambiente e adquirem modelos de compra socialmente e interativamente estabelecidos<sup>15</sup>. Como bem destaca José Felipe Araujo de Almeida, o ambiente é um ponto fundamental da análise do consumo, atuando como um motivador das ações dos compradores<sup>16</sup>. Porquanto, tanto as experiências pelas quais a pessoa passa quanto as informações que lhe chegam são originadas e imiscuídas no ambiente que a rodeia<sup>17</sup>.

---

<sup>11</sup> TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977, p. 232.

<sup>12</sup> ALMEIDA, José Felipe Araujo de. **Uma abordagem Institucional do Consumo**. Curitiba: Dissertação de Mestrado UFPR, Orientador Huásar Fialho Pessali, 2007, p. 54.

<sup>13</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: A transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008, p. 19.

<sup>14</sup> Ididem, p. 41.

<sup>15</sup> ALMEIDA, José Felipe Araujo de. Op. Cit., p. 22.

<sup>16</sup> ALMEIDA, José Felipe Araujo de. Op. Cit., p. 54.

<sup>17</sup> PESSALI, Huásar e DALTO, Fabiano. Op. Cit, p. 16.

Na sociedade contemporânea, o indivíduo, para atingir os padrões de normalidade e ser reconhecido como um membro pleno, correto e adequado da sociedade precisa reagir pronta e eficientemente às tentações do mercado de consumo<sup>18</sup>. Nesse sentido, destaca-se a maior vulnerabilidade do consumidor de baixa renda às imposições do mercado de consumo, haja a sua latente racionalidade limitada. Como destacam Huárcar Pessali e Marcio da Cruz a população de baixa renda possui uma racionalidade limitada com relação ao acesso a informação e a inabilidade de processar informações complexas para avaliar novos bens no comprometimento de sua renda<sup>19</sup>.

Assim, vulnerados pelos mitos do bem-estar das pseudonecessidades da sociedade de consumo, as classes marginalizadas deixam-se levar pela "poderosa função ideológica de reabsorção e supressão das determinações objectivas, sociais e históricas, da desigualdade"<sup>20</sup>, promovendo uma autodestruição de sua condição diferenciada de menor potencial econômico, colocando-se, por vezes, em situações ainda mais difíceis de sustento de si. Para Jean Baudrillard, trata-se então de uma falsa tentativa de promoção da igualdade, o que se dá por meio da incidência das diretrizes da sociedade de consumo travestidas de crescimento econômico que força a subjetividade da realidade espúria da desigualdade social<sup>21</sup>.

Por isso, imprescindível a intervenção do Estado, através de políticas públicas, nas instituições de oferta ao consumo, para proteger este consumidor.

### 3 O contrato de consumo e a necessária intervenção estatal

Atualmente, denominam-se contratos de consumo todas aquelas relações contratuais ligando um consumidor a um profissional, fornecedor de bens de serviços, em que existe um provável desequilíbrio, desfavorável à parte vulnerável, denominada de consumidor. Como acentua Claudia Lima Marques, este

---

<sup>18</sup> BAUMAN, Zygmunt. Op. Cit., p. 159.

<sup>19</sup> CRUZ, Marcio José Vargas da e PESSALI, Huáscar Fialho. **Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza.** Campinas: Economia e Sociedade, v.20, n.1 (41), 2011, p. 149.

<sup>20</sup> BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo.** Lisboa: Edições 70, 2010, p.51.

<sup>21</sup> Idem, p.52.

desequilíbrio teria reflexos no conteúdo do contrato, daí nascendo a necessidade do Estado regular essas relações<sup>22</sup>.

O Estado Democrático de Direito estabelece os seus objetivos no artigo 3º da Constituição Federal: “construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. Por sua vez, o artigo 170 dispõe que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos uma existência digna.

Sendo assim, a ordem econômica só recebe a tutela constitucional se for desenvolvida em harmonia com os interesses sociais. No ensinamento de Rose Melo Vencelau Meireles, a ordem econômica do artigo 170 somente alcança seu escopo se promover a justiça social, através da concretização da dignidade humana<sup>23</sup>.

Nestes termos, não há uma economia completamente independente da intervenção do Estado, como preceituam Huáscar Fialho Pessali e Marcio José Vargas da Cruz isso é resultado do reconhecimento de que o mercado por si só não é capaz de garantir um nível de satisfação social no que se refere à alocação eficiente e justa de recursos<sup>24</sup>. Citados autores, enfatizam ainda que o diagnóstico de um grande contingente de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza de forma persistente, apesar da expansão da economia, legitima constitucionalmente a ação direta do Estado por via das políticas sociais que visam à erradicação da pobreza<sup>25</sup>.

E em virtude disso, o Estado passa a ter um papel fundamental intervencionista regulatório das relações privadas, notadamente na criação de políticas públicas de defesa do consumidor superendividado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

<sup>22</sup> MARQUES, Claudia Lima. Op. Cit., p. 302.

<sup>23</sup> MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Autonomia privada e Dignidade Humana**. Rio de Janeiro: renovar, 2009, p.9.

<sup>24</sup> CRUZ, Marcio José Vargas da e PESSALI, Huáscar Fialho. Op. Cit, p. 143.

<sup>25</sup> Idem.

A institucionalização de políticas protetivas do consumidor possibilita implementar a própria legislação já existente, bem como alavancar formas de tutela do consumidor que já se encontra em posição contratualmente vulnerável. A aprovação do PLS 283/2012, como tentativa de atualização das normas do CDC é nota importante nesse aspecto, mas que não retirará do poder público a necessidade premente de promoção da emancipação e autodeterminação conscientes dos consumidores, tudo no sentido de garantia de um necessário "crédito responsável" para além de um superendividamento como consequência natural da sociedade de consumo<sup>26</sup>.

A proteção de um núcleo essencial, voltado à tutela irrenunciável da dignidade do consumidor como pessoa humana, é nota que não pode destoar desta retomada protetiva por meio das políticas públicas comprometidas com a realidade constitucional.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, José Felipe Araujo de. **Uma abordagem Institucional do Consumo.** Curitiba: Dissertação de Mestrado UFPR, Orientador Huásar Fialho Pessali, 2007, p. 54.
- BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo.** Lisboa: Edições 70, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida para Consumo: A transformação das pessoas em mercadorias.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- BERTONCELLO, Karen Rick Danilevitz. **Superendividamento e dever de renegociação.** Dissertação de mestrado. UFRGS. Porto Alegre, 2006.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. ARE 639337 AgR / SP. DJe 15/09/2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em 22 de julho de 2013.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas.** 1<sup>a</sup> ed., 2<sup>a</sup> tir. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CRUZ, Marcio José Vargas da e PESSALI, Huáscar Fialho. **Dar o peixe e ensinar a pescar: racionalidade limitada e políticas de combate à pobreza.** Campinas: Economia e Sociedade, v.20, n.1 (41), 2011.

<sup>26</sup> BERTONCELLO, Karen Rick Danilevitz. **Superendividamento e dever de renegociação.** Dissertação de mestrado. UFRGS. Porto Alegre, 2006, p. 105.

FERRAJOLI, Luigi. Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales. **Doxa**. Cuadernos de filosofia del derecho, 29, Alicante, 2006.

MARQUES, Claudia Lima. **O endividamento dos consumidores: superendividamento e crédito**. São Paulo: RT, 2006.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor. O novo regime das relações contratuais**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Autonomia privada e Dignidade Humana**. Rio de Janeiro: renovar, 2009.

PEIC, Pesquisa de Endividamento e Inadimplência do Consumidor, disponível em: <<http://www.cnc.org.br/central-do-conhecimento/pesquisas/pesquisa-nacional-de-endividamento-e-inadimplencia-do-consumido-31>> Acesso em 06/10/2014.

PESSALI, Huáscar e DALTO, Fabiano. **A mesoeconomia do desenvolvimento econômico: o papel das instituições**. Belo Horizonte: Nova Economia, 2010.

PINHEIRO, Rosalice Fidalgo. **Contratos e Direitos Fundamentais**. Curitiba: Juruá, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais, “mínimo existencial” e direito privado: breves notas sobre alguns aspectos da possível eficácia dos direitos sociais nas relações entre particulares**. In SARMENTO, Daniel; GALDINO, Flavio (org.). **Direitos Fundamentais: estudos em homenagem ao Professor Ricardo Lobo Torres**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.