

Universidade de Coimbra

Faculdade de Economia

A regulação do sobreendividamento

CATARINA CLÁUDIA FERREIRA FRADE

Tese apresentada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Doutor em Economia, na especialidade de Estruturas Sociais da Economia e História Económica, sob orientação da Professora Doutora Maria Manuel Leitão Marques

Coimbra

2007

Para o Paulo e para o Miguel

AGRADECIMENTOS

A realização desta tese envolveu um grande e solitário esforço pessoal. Contudo, ele não teria sido possível sem muitas das companhias e dos apoios que recebi ao longo deste tempo. A eles devo a minha gratidão e o dever de os tornar públicos.

Da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra recebi as condições possíveis para tornar exequível esta tarefa. Destaco em particular a pressão certa no momento certo feita pelo Presidente do Conselho Científico, Prof. Doutor Carlos Fortuna. Ambos sabíamos que de outro modo talvez ainda não existisse tese. Agradeço-lhe por isso.

Do Centro de Estudos Sociais tenho colhido a inspiração e o exemplo para persistir na procura do conhecimento, mesmo quando os obstáculos se avolumam, e para arriscar por novos caminhos e abordagens metodológicas. Agradeço vivamente o apoio científico e a amizade dos colegas Marisa Matias, Sílvia Portugal, Prof. Doutor João Arriscado Nunes, Dra. Conceição Gomes e do Prof. Doutor Pedro Hespanha. O profissionalismo do Pedro Abreu tornou possível a criação do questionário on-line, tal como a dedicação da Maria José e do Acácio me fez ter acesso a tempo às várias publicações que sempre lhes 'pedi para ontem'.

O Conselho Superior da Magistratura permitiu-me o acesso aos Tribunais de Comércio de Lisboa e Vila Nova de Gaia para a pesquisa dos processos de falência de particulares e a compreensão e disponibilidade de magistrados e funcionários judiciais excedeu todas as expectativas. Não posso deixar de manifestar o meu reconhecimento particular às Senhoras Magistradas Judiciais Dra. Maria José Costeira e Dra. Fátima Reis.

O apoio financeiro da Fundação para a Ciência e a Tecnologia criou as condições materiais necessárias para a execução do trabalho empírico, tal como o empenho dos técnicos da DECO no preenchimento e envio dos questionários tornou viável o acesso a um número elevado de processos. O Dr. Luís Requicha da AIS levou a sua tocante deferência ao ponto de me preparar um descritivo detalhado sobre o funcionamento do seu modelo de scoring.

À Prof. Doutora Maria Eduarda Gonçalves do ISCTE e à Prof. Karen Gross da New York Law School manifesto a minha gratidão pela valiosas pistas e referências bibliográficas fornecidas.

Um reconhecimento muito especial para todos os inquiridos no trabalho de campo, sobreendividados e ex-operários, que se disponibilizaram para relatar a sua história, por vezes em situação de enorme sofrimento. Espero ter feito jus à sua confiança e que nas suas palavras se encontre, quanto mais não seja, a razão para todo o respeito que merecem.

Deixo para o fim as minhas maiores dívidas e cumplicidades. Sobre elas tenho algum pejo em escrever pois nunca lhes agradecerei o suficiente.

À minha orientadora, Prof. Doutora Maria Manuel Leitão Marques devo o conselho certo, a crítica construtiva e a visão de longo alcance. Mas devo-lhe ainda mais o carinho, a amizade e a confiança de quem nunca me deixou desistir mesmo quando essa parecia ser a solução mais acertada.

Aos meus jovens colegas do Observatório do Endividamento, Cláudia Nogueira, Sara Magalhães, Cláudia Lopes, Teresa Ferreira, Fernanda de Jesus, Pedro Brinca, Ana Ginja e Jorge Silva agradeço a dedicação que devotaram ao trabalho da equipa ao longo destes últimos anos em que por lá passaram em momentos diferentes. Sem eles não teria sido possível efectuar o trabalho empírico em boas condições, designadamente as entrevistas presenciais e o tratamento estatístico do questionário, mas as suas manifestações de amizade e de apoio foram tão importantes como o seu esforço de trabalho.

A minha família tem sido durante estes anos a minha rede informal de solidariedade e de afecto. Os meus pais estiveram sempre presentes para assegurar a minha sobrevivência, para fazer babysitting e para me dar alento. O meu marido e o meu filho são sempre o meu porto de abrigo, a certeza de que mesmo quando nem tudo está bem, eles estão sempre lá para mim.

Todos estes contributos não me desresponsabilizam de todas as lacunas que este trabalho possa ter, mas com eles gostaria de partilhar o mérito que lhe possa ser reconhecido.

Coimbra, Julho de 2007

ÍNDICE GERAL

Agradecimentos	5
Índice Geral.....	7
Índice de Gráficos, Quadros e Figuras	15
INTRODUÇÃO	21

PARTE I

SOBREENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES: UM NOVO RISCO DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS

Capítulo 1 – Crédito, endividamento e sobreendividamento.....	35
1. O consumo na sociedade actual	35
1.1 Consumo: acessibilidade, diversidade e sofisticação.....	35
1.2 Funções do consumo: satisfação de necessidades, identidade e status.....	39
1.3 O consumo na origem de novos riscos	43
2. O financiamento do consumo através do crédito.....	46
2.1 Crédito ao consumidor ou crédito ao consumo	46
2.2 Crédito ao consumo: das origens à sua democratização	48
3. Endividamento e sobreendividamento.....	54
3.1 Endividamento e multiendividamento.....	54
3.1.1 Evolução do endividamento e da poupança	56
3.1.2 Crédito à habitação e ao consumo	64
3.2 Do endividamento controlado ao sobreendividamento.....	69
3.2.1 Endividamento sustentável e incumprimento.....	69
3.2.2 Em torno do conceito de sobreendividamento.....	73
3.3 O conceito de sobreendividamento no direito comparado.....	92
3.3.1 Sobreendividamento no direito e na política da União Europeia.....	92
3.3.2 Perspectiva do Conselho da Europa	95

3.3.3 Sobreendividamento nos direitos nacionais.....	97
3.3.4 Um conceito universal de sobreendividamento?.....	100
3.4 As causas do sobreendividamento: o modelo estrutural-cultural de Braucher	103
3.5 As consequências do sobreendividamento: vulnerabilidade e exclusão social	112
 Capítulo 2 – O sobreendividamento como um problema de risco.....	121
1. A sociedade de risco	121
1.1 Progresso tecnológico e emergência da sociedade de risco.....	121
1.2 A interacção entre sociedade de consumo e sociedade de risco	122
2. O conceito de risco.....	126
2.1 Oportunidade e adversidade.....	126
2.2 Risco e perigo.....	129
2.3 Risco e incerteza	130
2.4 Risco objectivo e risco como construção social	132
3. O controlo do risco	135
3.1 A análise de risco	135
3.2 Gestão do risco: o espaço da regulação.....	138
3.2.1 A regulação como medida de gestão do risco	138
3.2.2 Gestão, comunicação e percepção do risco	144
3.3 O direito e o risco: da intervenção ex post à regulação ex ante	153
3.3.1 Os cânones clássicos da responsabilidade civil e criminal	153
3.3.2 Os princípios da prevenção e da precaução.....	165
3.3.3 Será possível uma abordagem mais comprometida do direito na gestão do risco?	170
4. Gerir o risco de sobreendividamento	184
4.1 O sobreendividamento enquanto risco para os consumidores	184
4.2 Gestão plural para um problema multidimensional	192

PARTE II

A DIMENSÃO SOCIOECONÓMICA DO SOBREENDIVIDAMENTO

Nota introdutória.....	201
Capítulo 1 – Perfil dos sobreendividados em Portugal: Questionário OEC-DECO.....	
1. Metodologia.....	205
2. Resultados	210
2.1 Distribuição geográfica da amostra.....	210
2.2 Perfil sociodemográfico dos entrevistados	211
2.3 Características do endividamento e do incumprimento	219
2.4 Características do incumprimento.....	226
2.5 Sobreendividamento e risco.....	237
3. Síntese.....	244
Capítulo 2 – Desemprego e sobreendividamento: um estudo de caso	
1. Hipótese de trabalho e contexto da investigação.....	247
2. Estudo empírico dos desempregados fabris.....	252
2.1 Metodologia	252
2.2 Breve caracterização das Empresas A e B e dos respectivos inquiridos.....	254
2.2.1 As Empresas	254
2.2.2 Perfil dos inquiridos	256
2.3 Consumo, poupança e endividamento antes do desemprego.....	260
2.3.1 Gestão estratégica de um rendimento escasso	260
2.3.2 Endividamento controlado: a aversão ao crédito formal	270
2.4 Consumo, poupança e endividamento depois do desemprego	277
2.4.1 Aumento nas restrições de consumo e revalorização da poupança	277
2.4.2 Valores, atitudes e comportamentos dos desempregados	290
2.5 Desemprego como factor de despromoção profissional.....	302
2.5.1 A desvalorização pessoal e profissional como efeito dominante	302

2.5.2 Minimização da perda financeira	307
2.6 Estratégias de enfrentamento das dificuldades financeiras.....	312
2.6.1 Estratégias de enfrentamento: auto-mobilização, mobilização solidária e mobilização institucional.....	312
2.6.2 Estratégias de enfrentamento prosseguidas pelos desempregados Fabris.....	318
3. Estudo empírico dos sobreendividados da DECO	333
3.1 Metodologia	333
3.2 Perfil sociodemográfico dos entrevistados da DECO	334
3.3 Consumo e endividamento antes do sobreendividamento	336
3.3.1 Padrões de consumo iniciais	336
3.3.2 Práticas financeiras e creditícias	339
3.4 Consumo e endividamento na fase de sobreendividamento	342
3.4.1 A reformulação dos hábitos de consumo e da relação com o crédito	342
3.4.2 Valores, atitudes e comportamento dos sobreendividados.....	351
3.5 Desemprego como determinante das situações de sobreendividamento.....	365
3.6 Estratégias para lidar com o sobreendividamento.....	369
3.6.1 Auto-mobilização.....	369
3.6.2 Mobilização solidária	375
3.6.3 Mobilização institucional.....	378
4. Termos da validação da hipótese: o ‘triângulo de risco do sobreendividamento’ ..	381
4.1 Hábitos de consumo e padrões de endividamento em confronto	381
4.2 Intensidade variável das estratégias de enfrentamento	384
4.3 Impacto do desemprego na sustentabilidade financeira dos inquiridos: o ‘triângulo de risco do sobreendividamento’	385

PARTE III

A REGULAÇÃO DO RISCO DE SOBREENDIVIDAMENTO

Capítulo 1 – Em torno de uma reflexão sócio-jurídica do sobreendividamento dos consumidores.....	397
1. Da falência das empresas à falência dos particulares	397
1.1 As origens históricas do direito falimentar.....	397
1.2 Os indivíduos e o direito da falência	401
2. Falência, cultura e estigma social.....	404
2.1 As razões da condenação social do falido	404
2.2 Estigmatização social nas sociedades pré-modernas e modernas	406
2.3 Censura social nas sociedades contemporâneas	408
3. A regulação do sobreendividamento: prevenção e tratamento	414
Capítulo 2 – Prevenção do risco de sobreendividamento: instrumentos, actores e racionalidades	419
1. Prevenção do risco de sobreendividamento	419
1.1 Uma prevenção em rede	419
1.2 Escopo e iniciativa da prevenção.....	423
2. As medidas de prevenção em revista.....	428
2.1 Ficheiros de crédito.....	428
2.1.1 Tipologia dos ficheiros de crédito	428
2.1.2 Ficheiros de crédito e protecção de dados pessoais	436
2.1.3 Níveis de protecção: EUA vs. União Europeia.....	445
2.2 Os sistemas de scoring.....	447
2.2.1 Medir a probabilidade do risco de incumprimento.....	447
2.2.2 O Modelo ‘FICO’.....	449
2.2.3 O Modelo ‘AIS’	454
2.3 Seguros de protecção ao crédito	456
2.4 Códigos de conduta	461
2.4.1 O Código de Conduta Voluntário.....	467

2.4.2 Códigos de conduta bancários: alguns exemplos.....	473
2.5 Aconselhamento em matéria financeira	478
2.5.1 Razão de ser.....	478
2.5.2 Modalidades do aconselhamento	482
2.5.3 O aconselhamento na prevenção da reincidência	491
2.6 Educação financeira	495
2.6.1 Educação do consumidor e literacia financeira.....	495
2.6.2 Noção de educação financeira	500
2.6.3 Objectivos da educação financeira	503
2.6.4 Programas de educação financeira ou o desafio do ‘quem, como, quando, onde e com que meios’	506
2.6.5 Os limites da educação financeira: capacitação dos consumidores ou desoneração de responsabilidades do Estado e do mercado?.....	513
2.7 Outras medidas: reforço de políticas públicas e da protecção jurídica dos consumidores	516
2.7.1 Políticas públicas e sobreendividamento social.....	516
2.7.2 Reforço da protecção jurídica dos consumidores	520
 Capítulo 3 – Tratamento do sobreendividamento: entre o <i>fresh start</i> e a reeducação	 529
1. Risco consumado e plano de contingência: o tratamento do sobreendividamento	529
1.1 Escopo do tratamento: recuperação e inclusão	529
1.2 Tratamento do sobreendividamento e Estado Providência	537
2. Abordagens de direito comparado.....	541
2.1 Sequência.....	541
2.2 Descrição de alguns regimes jurídicos.....	544
2.2.1 Sistema norte-americano	544
2.2.2 Sistema francês.....	548
2.2.3 Sistema belga	553
2.2.4 Sistema holandês.....	557

2.2.5 Sistema alemão.....	559
2.2.6 Sistema inglês.....	562
2.2.7 Sistema sueco.....	565
2.3 Os paradigmas do fresh start e da reeducação.....	566
2.3.1 O modelo do fresh start.....	566
2.3.2 O modelo europeu da reeducação.....	568
2.4 Modelo judicial versus soluções negociadas: a mediação do sobreendividamento.....	571
2.5 Liquidação versus plano de pagamentos.....	574
2.6 Da pacta sunt servanda ao perdão de dívidas.....	577

Capítulo 4 – Tratamento do sobreendividamento em Portugal

1. As iniciativas de prevenção e tratamento documentadas para o caso português .	583
1.1 Prevenção.....	583
1.2 A mediação da DECO como solução de tratamento.....	587
1.3 Iniciativas legislativas orientadas para o tratamento.....	589
1.3.1 As propostas da Comissão do Código do Consumidor e do Ministério da Justiça.....	589
1.3.2 O Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas e o Projecto de Lei do Partido Socialista.....	592
1.3.3 O tratamento do sobreendividamento no Anteprojecto do Código do Consumidor: o regresso ao princípio.....	598
2. Algumas propostas regulatórias para o caso português.....	601
2.1 Os ensinamentos extraídos da investigação teórica.....	601
2.2 Os ensinamentos extraídos da análise empírica.....	605
2.3 Propostas para uma intervenção plural e multiforme.....	608

Conclusões	617
Referências bibliográficas	625
Anexos	657

ÍNDICE DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

PARTE I

Gráfico I-1 – Taxa de endividamento em Portugal (% do rendimento disponível)

Gráfico I-2 – Taxa de endividamento comparada (% do rendimento disponível)

Gráfico I-3 – Crédito concedido a particulares (taxa de variação anual)

Gráfico I-4 – Taxa de poupança dos particulares em Portugal (% do rendimento disponível)

Gráfico I-5 – Repartição do endividamento para consumo e habitação na EU em 2001 (%)

Gráfico I-6 – Existência de crédito à habitação 2004 (%)

Gráfico I-7 – Existência de crédito ao consumo 2004 (%)

Gráfico I-8 – Taxa de incumprimento no crédito bancário a particulares

Quadro I-1 – Componentes dos paradigmas objectivista e construtivista

Figura I-1 – Interacção de factores estruturais e culturais na expansão do crédito ao consumo

PARTE II

Gráfico II-1 – Distribuição de processos de sobreendividamento por Delegação da DECO (%)

Gráfico II-2 – Condição em que os inquiridos contactaram a DECO (%)

Gráfico II-3 – Repartição dos inquiridos individuais por sexo (%)

Gráfico II-4 – Distribuição por faixa etária do inquirido (%)

Gráfico II-5 – Distribuição por estado civil (%)

Gráfico II-6 – Número de elementos do agregado familiar (%)

Gráfico II-7 – Número de filhos a cargo do inquirido (%)

Gráfico II-8 – Habilitações literárias do inquirido (%)

Gráfico II-9 – Condição actual do inquirido perante o trabalho (%)

Gráfico II-10 – Situação do inquirido na profissão (%)

Gráfico II-11 – Rendimento mensal actual do agregado familiar (%)

Gráfico II-12 – Fonte de rendimento actual

Gráfico II-13 – Número de créditos contraídos (%)

Gráfico II-14 – Tipo de créditos contraídos* (%)

Gráfico II-15 – Motivo(s) identificado(s) pelo inquirido e pelo técnico para o recurso ao crédito (%)

Gráfico II-16 – Motivo(s) identificado pelo inquirido para a opção pela(s) entidade(s) de crédito (%)

Gráfico II-17 – Número de créditos em atraso (%)

Gráfico II-18 – Tipo de crédito em atraso* (%)

Gráfico II-19 – Tipo de crédito em atraso, por escalão de rendimento (%)

Gráfico II-20 – Tipo de crédito em atraso, por habilitações literárias do inquirido (%)

Gráfico II-21 – Tipo de dívidas não-crédito em atraso (%)

Gráfico II-22 – Motivo(s) identificado(s) pelo inquirido e pelo técnico para o não pagamento das dívidas (%)

Gráfico II-23 – Apoio de terceiros às necessidades diárias do agregado familiar (%)

Gráfico II-24A – Percepção do risco de crédito («Se fosse hoje, voltaria a contrair crédito?») (%)

Gráfico II-24B – Percepção do risco de crédito (%)

Gráfico II-25 – Percepção do risco de crédito, por escalão etário (%)

Gráfico II-26 – Percepção do risco de crédito, por estado civil (%)

Gráfico II-27 – Percepção do risco de crédito, por habilitações literárias (%)

Gráfico II-28 – Percepção do risco de crédito, em função do rendimento mensal actual (%)

Gráfico II-29 – Principais causas de sobreendividamento – comparação internacional 2004 (%)

Gráfico II-30 – Taxa de desemprego 1998-2005

Gráfico II-31 – Número de créditos contraídos pelos entrevistados da Empresa A (em valor absoluto e percentagem)

Gráfico II-32 – Número de créditos contraídos pelos entrevistados da Empresa B (em valor absoluto e percentagem)

Gráfico II-33 – Número de créditos por tipo de crédito (Entrevistados da Empresa A – valor absoluto)

Gráfico II-34 – Número de créditos pró tipo de crédito (Entrevistados da Empresa B – valor absoluto)

Quadro II-1 – Conteúdos do questionário

Quadro II-2 – Etapas na construção da amostra dos desempregados fabris (nº de trabalhadores)

Quadro II-3 – Intensidade das estratégias de enfrentamento

Figura II-1 – Triângulo de risco do sobreendividamento

PARTE III

Gráfico III-1 – Modelo de *scoring* FICO

Quadro III-1 – Organização e tipo de informação dos ficheiros de crédito na Europa e nos EUA

Quadro III-2 – Avaliação da proposta produzida pelo *scoring*

Figura III-1 – Circuito do pedido de informação ao ficheiro de crédito

«In order to state the case right, there are four sorts of people to be considered in this discourse; and the true case is how to distinguish them,

1. There is the honest debtor, who fails by visible necessity, losses, sickness, decay of trade, or the like.

2. The knavish, designing, or idle, extravagant debtor, who fails because either he has run out his estate in excesses, or on purpose to cheat and abuse his creditors.

3. There is the moderate creditor, who seeks but his own, but will omit no lawful means to gain it, and yet will hear reasonable and just arguments and proposals.

4. There is the rigorous severe creditor, that values not whether the debtor be honest man or knave, able or unable, but will have his debt, whether it be to be had or no, without mercy, without compassion, full of ill language, passion, and revenge.

How to make a law to suit to all these is the case.»

Daniel Defoe, «Of Bankrupts», An Essay upon Projects, 1697.

INTRODUÇÃO

O sobreendividamento dos consumidores tem suscitado uma crescente atenção da comunidade científica, sob diferentes perspectivas,¹ dos poderes públicos nacionais, supranacionais e internacionais,² das organizações da sociedade civil e do mercado.

Por sobreendividamento designa-se aqui a incapacidade estrutural de um consumidor conseguir pagar o conjunto das suas dívidas não profissionais.

Apesar de o problema do sobreendividamento, por vezes também referenciado como insolvência ou falência, ter raízes bem fundas na história humana, os seus contornos actuais constituem uma novidade em relação ao passado, fruto da expansão que actualmente se observa na oferta de bens e serviços, e no crédito dirigido aos consumidores, que fazem das economias mais desenvolvidas exemplos do que é habitual designar-se por *open credit society*.

Nas sociedades capitalistas, a produção em grande escala alimenta e é por sua vez alimentada por um consumo também ele intenso e massificado. A oferta de múltiplos e variados produtos tornam mais complexas e elaboradas as necessidades individuais e de grupo. A identidade e a inclusão na esfera social são influenciadas de modo significativo pelos padrões de consumo. Nestas sociedades afluentes e dinâmicas, a falta de meios económicos dos que são

¹ As diversas referências bibliográficas citadas nesta investigação, algumas delas muito recentes, confirmam plenamente o interesse dos cientistas sociais de diversos países em torno do problema do sobreendividamento.

² Merecem destaque as iniciativas regulatórias e os trabalhos de pesquisa apoiados pela União Europeia (UE), pelo Conselho da Europa e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

relativamente mais pobres constitui, como alguns reconhecem, uma significativa limitação de potencialidades e de desempenho social (Sen, 2003: 103). O crédito representa para muitos indivíduos a oportunidade de participarem no mercado e de assegurarem o seu lugar dentro do grupo social com o qual se identificam ou ao qual aspiram pertencer. Neste sentido, o crédito constitui um factor de inclusão social. Ser-se privado de aceder a ele pode determinar a marginalização económica e social dos indivíduos e das famílias, com consequências negativas para a sua participação no mercado e na configuração das relações sociais.

Embora não dependa necessariamente do crédito, o sobreendividamento mantém como ele uma forte ligação, o que o torna um novo problema de risco para os consumidores, à medida que estes vão aumentando a sua dependência em relação ao crédito e ao endividamento.

De facto, o crescimento continuado das taxas de endividamento das famílias verificado em muitos países europeus e nos EUA, nas duas últimas décadas, dá conta de como o crédito aos consumidores se expandiu e deixou de ser um privilégio das elites ou um sinal de pobreza, para se tornar uma fonte de financiamento das despesas de diversos estratos socioeconómicos.

Em Portugal, em menos de vinte anos, passou-se de uma taxa de endividamento (medida em percentagem do rendimento disponível) de pouco mais de 18%, em 1990, para uma taxa de 124%, em 2006, uma das mais elevadas de toda a União Europeia. E embora este dado não sirva de indicador sobre o risco de incumprimento e de sobreendividamento que impende sobre as famílias, mostra bem como os portugueses souberam tirar partido, durante a década de noventa do séc. XX, das condições económicas favoráveis associadas à abertura do mercado de crédito e à descida acentuada das taxas de juro, ao aumento dos rendimentos reais e às melhorias ocorridas no mercado de trabalho que proporcionaram uma descida significativa da taxa de desemprego. Mesmo com a inversão do ciclo económico na presente década e o aumento da taxa de desemprego, o endividamento não cessou de aumentar,

embora as suas taxas de crescimento tivessem abrandado, principalmente no crédito ao consumo (em sentido estrito).

Uma das razões que explica esta mudança assenta no facto de o crédito ter permitido resolver o problema de habitação de muitas famílias, num país onde o mercado de arrendamento é praticamente inexistente, tornando-se a principal componente do seu endividamento (Neves, 2000: 86). Nessa perspectiva, pode dizer-se que o risco do endividamento das famílias portuguesas é, quanto aos fins a que se destina, menor do que o de outros países, onde o peso do crédito ao consumo é consideravelmente maior. O crédito à habitação é garantido pelo valor do imóvel que financia pelo que, admitindo que não venha a existir nenhuma crise no mercado imobiliário, dará aos consumidores e às instituições de crédito a segurança de um património para cobrir o montante em dívida. Acresce que a aquisição de habitação representa quase sempre o maior investimento que as famílias efectuam ao longo da vida, que a ela dedicam boa parte do seu esforço financeiro.

Além disso, é através do crédito que os consumidores conseguem melhorar a interface temporal entre o rendimento e a despesa e ajustar os ciclos de rendas aos ciclos de necessidades. Ao mesmo tempo, além do efeito positivo que produz na melhoria do conforto e da qualidade de vida das famílias, o crédito torna-se um instrumento ao serviço do desenvolvimento económico das próprias sociedades.

Contudo, os benefícios que o crédito proporciona não permitem esquecer os efeitos adversos que lhe estão naturalmente adstritos. Ao hipotecarem uma parte do rendimento futuro para prover à satisfação de necessidades presentes, os consumidores ficam especialmente vulneráveis aos acontecimentos imprevistos que possam vir a comprometer essa capacidade financeira futura. Isto poderá ocorrer quer pela verificação dos chamados 'acidentes de vida', como situações de desemprego, alterações da estrutura familiar ou problemas de saúde, quer pela transformação que se observa actualmente na estrutura do mercado de trabalho, através da fragilização dos vínculos contratuais e do aumento da mobilidade da força de trabalho.

Existem, pois, duas dinâmicas temporais em confronto que tornam a gestão financeira das famílias especialmente complexa e arriscada. Por um lado, o crédito permite efectuar o referido ajustamento temporal entre obtenção do rendimento e realização de despesas. Por outro lado, não evita que se crie um desfasamento entre o planeamento a longo prazo do reembolso das despesas (no caso do crédito à habitação, sobretudo) e a crescente volatilidade e imprevisibilidade na quantificação do rendimento para além do curto ou médio prazo, mercê das referidas modificações nas condições do mercado laboral.

Mesmo com uma gestão cuidadosa e um endividamento controlado à partida é sempre possível que as famílias sejam afectadas por um acontecimento imprevisto que as faz perder rendimento ou aumentar a despesa. Com isso poderão entrar em situação de desequilíbrio financeiro e no limite em incumprimento e sobreendividamento. Em conjuntura económica favorável haverá sempre, do ponto de vista microeconómico e microsocial, situações em que os indivíduos não vão conseguir cumprir os seus compromissos financeiros ou mesmo prover às suas necessidades mais elementares.

A ruptura financeira das famílias representa, assim, o lado perverso da democratização do crédito, com consequências que são muito graves para a qualidade e sustentabilidade da vida familiar, e para o desenvolvimento económico e social dos indivíduos. Não obstante as implicações negativas que as situações de incumprimento trazem à esfera dos credores financeiros, os seus impactos são comparativamente mais fortes para a esfera dos devedores pessoas singulares e é sobre este ângulo de análise que aqui será interpretado o fenómeno do sobreendividamento.

Na verdade, o endividamento dos consumidores suscita dois problemas de risco, para os quais se exigem respostas diferenciadas.

Do lado dos bancos e sociedades financeiras, o exercício da actividade de mútuo constitui uma parte importante do respectivo objecto de negócio, o que as faz providenciar mecanismos sofisticados de avaliação do risco de não pagamento, como sejam os sistemas de *scoring* e as consultas a bases de

dados contendo os compromissos de crédito e os incidentes de pagamento dos consumidores.

Em contraste com a sofisticação das entidades credoras na previsibilidade do risco de não pagamento estão as dificuldades de avaliação manifestadas pelos indivíduos. A falta de sistemas automatizados de apoio à decisão individual, a impreparação para compreender em pleno a difícil linguagem financeira e as próprias limitações cognitivas que condicionam a tomada de decisões de grande complexidade técnica, como serão certamente as relacionadas com o crédito e o endividamento, propiciam uma ponderação distorcida, enviesada do risco de incumprimento e de sobreendividamento. Não raro se observa uma subestimação da probabilidade de virem a sofrer um revés pessoal que os impede de cumprir os compromissos celebrados. O mesmo é dizer que os indivíduos tendem a manifestar um excesso de optimismo quando à sua capacidade de reembolso no futuro que os pode levar a assumir comportamentos de consumo e de endividamento mais arriscados. Na avaliação que fazem do risco de crédito, os indivíduos não entram em linha de conta apenas e só com factores objectivos (quando dispõem deles o que nem sempre é o caso), mas também com elementos subjectivos bebidos directamente do caldo social e do contexto cultural e psicossocial em que se movem.

Estas diferentes racionalidades na avaliação do risco de sobreendividamento verificadas entre credores financeiros e consumidores individuais – mais probabilística no primeiro grupo, mais perceptiva e deformada no segundo – condicionam inevitavelmente o modo como uns e outros gerem esse mesmo risco.

As instituições financeiras repercutem no preço do crédito (*spread*) o risco individual de cada cliente e uma parcela do risco colectivo da sua carteira de clientes. Adicionalmente socorrem-se de contratos de seguro e da prestação de garantias, no primeiro caso para dispersar o risco de crédito, no segundo para reduzi-lo. Além disso, há muito que dispõem de uma 'rotina' para lidar com os atrasos no pagamento, como sucessivos contactos informais com o cliente, utilização dos serviços de empresas especializadas na cobrança de créditos,

renegociação de dívidas e recurso à via judicial. No limite acabarão por accionar as provisões efectuadas e abater as perdas (os incobráveis) ao activo líquido. No ciclo seguinte farão os ajustamentos necessários no preço do crédito e nos critérios de acessibilidade para limitarem ainda mais a probabilidade de perdas.

Os consumidores não abordam o risco de crédito de forma tão estruturada e profissional. Condicionados pelos seus parâmetros de avaliação potencialmente enviesados, a forma como lidam com o risco percebido passa por estratégias e procedimentos que transcendem uma estrita racionalidade económica e uma metodologia probabilística. Para a gestão do risco de incumprimento e de sobreendividamento, os indivíduos adoptam determinados comportamentos ou padrões de consumo, de endividamento e de poupança, subscrevem seguros de protecção ao crédito e fornecem garantias. Quando em dificuldades mobilizam mecanismos de amortecimento tanto pessoais, como das redes informais de solidariedade que os rodeiam. Só em circunstâncias mais graves procuram accionar soluções institucionais, isto é, entidades e procedimentos que extravasam do círculo familiar (restrito e alargado) e afectivo.

Por isso mesmo, ocorrem com frequência os casos de sobreendividamento, com consequências desfavoráveis na qualidade de vida e no bem-estar de indivíduos e respectivas famílias. A falta de condições para satisfazerem as suas obrigações de crédito e não crédito só de início resume a um problema financeiro. Sem controlo sobre o seu orçamento, perdem igualmente controlo sobre o seu desempenho profissional, a sua vida pessoal e a sua participação social.

A desestruturação familiar, os impactos sobre a saúde física e mental e a exclusão dos indivíduos da vida comunitária e da produção de riqueza torna o sobreendividamento muito mais do que um problema de risco financeiro. Ele é sobretudo um risco social que, pela gravidade dos seus impactos individuais, necessita de ser prevenido e tratado de forma integrada e global.

Nesta investigação, reconhece-se, portanto, que o sobreendividamento é um risco que onera as famílias nas economias de mercado mais desenvolvidas e

que resulta do facto de nestas se ter ampliado a oferta de crédito aos consumidores, para lhes permitir financiar a aquisição de uma vasta gama de bens e serviços,

A primeira hipótese de trabalho que se explora é a de que esse risco necessita de ser regulado e gerido, de modo a recriar condições de segurança para as famílias, e consequentemente para a sociedade e para o próprio mercado.

Sustentar-se-á, igualmente, que a esfera privada do indivíduo e o contrato que o liga às instituições de crédito não oferecem, por si só, uma solução satisfatória e suficiente para regular o risco do sobreendividamento. Essa regulação deverá combinar procedimentos de mercado com auto-regulação e regulação pública.

Além disso, adianta-se a hipótese de que a regulação do sobreendividamento deve resultar da combinação tanto de medidas de natureza preventiva, como de medidas de tipo reparador e curativo, umas e outras com diferentes características e envolvendo diversos intervenientes. Enquanto risco, admite-se que é necessário antecipar a sua verificação procurando diminuir ou controlar os seus impactos negativos. Contudo, reconhece-se igualmente que não é possível esperar que, através de uma abordagem estritamente preventiva, se obste à verificação de alguns casos de insolvência, tanto mais que, estando eles maioritariamente associados a acontecimentos nefastos que ocorrem na vida das famílias e dos indivíduos nem sempre é possível preveni-los.

A exploração destas hipóteses de trabalho tem como horizonte de reflexão o caso português. O que se pretende nesta tese é, finalmente, chegar a algumas propostas regulatórias ajustadas ao contexto nacional. Entende-se que só com os contributos da experiência comparada e o conhecimento do problema em Portugal será possível atingir esse objectivo.

Esta tese combina investigação teórica com investigação empírica, cuja sistematização se entendeu dever fazer em três partes.

A primeira parte começa com uma análise do conceito de sobreendividamento e uma reflexão sobre o contexto em que ocorre o seu

desenvolvimento, considerando especialmente a sua inter-relação com a expansão do crédito ao consumo (Capítulo 1 da Parte I). Segue-se uma problematização do sobreendividamento enquanto risco para os consumidores que por isso deve ser prevenido e controlado. Destaca-se a propósito a necessidade de ponderar as suas características económicas, sociais e psicossociais, considerando para tal a interacção entre factores estruturais e factores culturais (Capítulo 2 da Parte I).

A segunda parte é dedicada à apresentação e discussão dos resultados do trabalho empírico realizado sobre o caso português. Inicia-se com a determinação do perfil sociodemográfico e económico de um conjunto de sobreendividados, perfil esse que foi extraído da análise de um vasto conjunto de dados recolhidos através de um questionário preenchido presencialmente (Capítulo 1 da Parte II). Sendo que dessa análise avultou a importância decisiva que o desemprego e a deterioração das condições laborais representam na emergência de situações financeiras muito graves para os indivíduos e respectivas famílias, apresentam-se depois as principais reflexões que resultaram da investigação levada a efeito para aprofundar essa interconexão entre perda do emprego e sobreendividamento (Capítulo 2 da Parte II).

A terceira parte é preenchida com a discussão em torno do modo como se efectua a regulação do risco de sobreendividamento. Aí se mostra, usando a experiência internacional e os resultados da investigação sobre o caso português, que é indispensável conceber soluções regulatórias que combinem diferentes procedimentos e instituições, por um lado, e medidas de prevenção e de tratamento, por outro (Capítulo 1 da Parte III).

Apresentam-se as principais medidas preventivas do risco de sobreendividamento das famílias que têm sido adoptadas pelos diferentes actores sociais que estão envolvidos na utilização crescente do crédito ao consumo (Capítulo 2 da Parte III). Segue-se a apreciação sobre as principais linhas que têm sido privilegiadas pelas ordens jurídicas de diversos países para tratar o sobreendividamento das famílias (Capítulo 3 da Parte II).

No Capítulo 4 da Parte III apresentam-se algumas propostas regulatórias para o caso português, tomando como referência os ensinamentos obtidos na análise teórica e na investigação empírica.

Por fim apresentam-se as principais conclusões que resultaram de toda a investigação realizada tendo como referência as hipóteses de trabalho traçadas de início e enunciam-se alguns dos tópicos da futura agenda de investigação que emergiram deste estudo.

PARTE I

**SOBREENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES: UM
NOVO RISCO DAS SOCIEDADES CONTEMPORÂNEAS**

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 – CRÉDITO, ENDIVIDAMENTO E SOBREENDIVIDAMENTO

CAPÍTULO 2 – O SOBREENDIVIDAMENTO COMO UM PROBLEMA DE RISCO

CAPÍTULO 1

CRÉDITO, ENDIVIDAMENTO E SOBREENDIVIDAMENTO

*«Todos gostamos que gostem de nós. A criação em massa proporciona essa oportunidade a cada esquina. Só é preciso ter dinheiro.»**

Robinson, 1999: 216

1. O consumo na sociedade actual

1.1 Consumo: acessibilidade, diversidade e sofisticação

Com o desenvolvimento industrial e tecnológico, e a melhoria das acessibilidades e das comunicações, o processo de consumo tornou-se mais fácil, rápido e multifacetado. Na sociedade de consumo,³ os indivíduos passaram a dispor de uma ampla variedade de escolhas, oferecida por múltiplos formatos comerciais e garantida por uma pluralidade de formas de financiamento. De

* Todas as traduções efectuadas na presente dissertação são da responsabilidade da autora.

³ Sociedade de consumo é a «designação que se dá às sociedades industriais avançadas, cuja prosperidade económica assenta em níveis elevados de consumo de bens e serviços pela grande massa das pessoas» (Barata, 1995: 1191). Nela, a produção faz-se em série, e não é mais o produto singular que domina. Como afirma Calvão da Silva (1990: 18), «produtos idênticos, com características padronizadas, inundam agora o mercado, amplo e anónimo, deixando distante o tempo em que a regra era a do fabrico artesanal de produtos singulares, com características próprias e específicas, feitos por encomenda ou para um mercado restrito.» A expressão terá surgido pela primeira vez em 1957, num artigo publicado na revista *Esprit*, da autoria de Jean-Marie Domenach (Rocheffort, 2001: 48).

acordo com o estudo da Cetelem *O Observador* (Cetelem, 2004: 57), 67% dos inquiridos de oito países europeus exibem uma atitude positiva face ao consumo, contra 33% que se mostram renitentes.⁴

Esta atitude favorável ao consumo é sustentada por alterações registadas nas condições de trabalho, na estrutura familiar e na oferta comercial, bem como pela vulgarização do crédito ao consumo.

Modificações na organização do trabalho (trabalho a tempo parcial, teletrabalho) têm conduzido a uma redução do tempo de trabalho e ao alargamento dos tempos de consumo.⁵ Estes são cada vez mais coincidentes com os tempos de lazer e desta coincidência nasce uma renovada oferta comercial para os conjugar. Novos formatos comerciais surgem hoje na periferia

⁴ O estudo desagregou o lado positivo e o lado negativo em três subconjuntos cada, que representam seis tipologias de consumidores europeus. Dentro do grupo dos atraídos pelo consumo encontram-se os 'novos viciados' (21,0% da amostra total), que constituem os maiores entusiastas e mais hedonistas do consumo. São dominantes na Rússia, mas raros em Itália; os 'felizes razoáveis' (27,0% da população) são o grupo mais numeroso e está presente sobretudo nos países fundadores da UE. São maioritariamente mulheres que gostam de consumir, mas de forma razoável e que estão dispostas a pagar mais pela qualidade; os 'jovens ajuizados' (19%) concentram-se sobretudo em Portugal e Itália e correspondem a casais com filhos, de idade inferior a 35 anos, e que gostam de consumir, mas de forma razoável pois são dos mais preocupados com o futuro. No grupo dos que revelam uma atitude negativa face ao consumo encontram-se os 'receosos' (15%), jovens adultos dos países do Norte, que têm uma certa dose de desconfiança em relação ao consumo e receiam ser enganados, e que preferem fazer as suas compras pela internet; os 'desencantados' (14%) são frequentes em Espanha e no Reino Unido, mas raros em Portugal, e correspondem a indivíduos e casais com mais de 50 anos, que vivem sós ou cujos filhos já saíram de casa, e para quem comprar é uma obrigação, não um prazer; finalmente os 'refractários' (3% da população) correspondem a mulheres com mais de 50 anos e que vivem sós, sendo maioritariamente italianas e russas. São o grupo que manifesta maior apreensão quanto ao seu futuro pessoal e procuram sempre o melhor preço, não sendo muito permeáveis às técnicas de publicidade e de *marketing*.

⁵ A 'ida às compras' tornou-se a segunda actividade de lazer mais importante nos EUA, só superada por 'ver televisão', a qual incorpora também uma componente de consumo muito forte por via da publicidade (Cachinho, 1999: 7).

das cidades, onde o espaço é amplo para instalar um grande parque de estacionamento e o acesso rápido e livre de obstáculos (Peixoto, 1995). Cinemas, pistas de *bowling* e de gelo, espaços de jogos e praças alimentares completam a oferta comercial e garantem entretenimento por largas horas para toda a família e em horário alargado.

A modernização e sofisticação da envolvente comercial não se faz sentir apenas nos espaços físicos e tem procurado tirar proveito das vantagens que as novas tecnologia e sistemas de telecomunicações proporcionam. Comércio electrónico e compras por telemóvel são canais privilegiados por jovens adultos e adolescentes para efectuarem compras dos mais variados tipos de produtos. A entrega em casa à hora que for mais conveniente completa o serviço da loja que vai até si e já não está simplesmente à espera de visita.

O próprio padrão de despesas tem-se alterado consideravelmente nas últimas décadas, com tendência crescente para a perda de importância relativa dos gastos em bens alimentares, bebidas e tabaco, vestuário e calçado, em detrimento do aumento relativo das despesas com a habitação, transportes e comunicações, serviços de saúde, serviços culturais, cuidados de beleza, viagens turísticas e serviços de hotelaria e restauração (Marques *et al.*, 2000: 63). Esta viragem favorece igualmente a procura de crédito, uma vez que muitos destes consumos (conforto da habitação, meios de transporte e viagens) são frequentemente adquiridos a crédito.

Não surpreende por isso a massificação e a especialização continuada do mercado de crédito e dos seus produtos.⁶ A par das clássicas instituições bancárias (também elas em notável transformação⁷), surgem outras instituições

⁶ A massificação do crédito representa, juntamente com a massificação da produção e da publicidade, os três pilares sobre os quais se edifica a sociedade de consumo, como refere Daniel Bell (1976: 66).

⁷ Hoje um banco já não se limita a emprestar dinheiro e a receber depósitos. Vende seguros e produtos de luxo, adquire acções em bolsa para os seus clientes, patrocina actividades culturais e desportivas.

que concedem crédito ao consumo, nomeadamente junto dos estabelecimentos comerciais, como é o caso, em Portugal, das Sociedades Financeiras para Aquisições a Crédito (SFAC). Estas entidades de intermediação financeira concorrem directamente com os bancos na concessão de crédito aos particulares, dominando cerca de 50,0% deste mercado. Vedada está a concessão de crédito à habitação, que apenas os bancos estão autorizados a oferecer. A sua presença nos locais de venda é um factor de facilitação do acesso ao crédito.⁸

Também as soluções financeiras são cada vez mais elaboradas e ajustadas às características socioeconómicas e culturais do mercado. Quando os regimes de crédito bonificado foram extintos, em Outubro de 2002, os bancos alargaram os prazos dos empréstimos para fazer baixar as prestações (uma vez removido o tecto legal de 30 anos como duração máxima estabelecido no n.º 1 do art. 3º do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro). Esta foi também uma medida adoptada, juntamente com a renegociação do *spread* (isto é, do valor que cooresponde à remuneração do banco pelo capital mutuado), para atenuar os efeitos da recente subida das taxas de juro no orçamento das famílias. A consolidação de dívidas de consumidores multiendividados em dificuldades é outro exemplo desta capacidade de adaptação quase constante às condições de mercado. Neste caso, efectua-se a concentração numa única prestação sujeita a um *spread* mais baixo de várias prestações de crédito. Esta prática só é utilizada quando existe um crédito hipotecário ou um imóvel que sirva de garantia.

Um outro excelente exemplo da sofisticação do mercado de crédito e da sua adaptabilidade aos perfis dos mutuários é dado pelo mercado inglês do crédito à habitação, através dos empréstimos à comunidade muçulmana (*islamic mortgage*). A religião islâmica foi sempre mais restritiva do que a religião católica

⁸ De acordo com a informação obtida no estudo empírico que tem por base o Questionário OEC-DECO, e que será tratado no Capítulo 1 da Parte II, o segundo motivo mais referenciado pelos inquiridos para a escolha da entidade financeira com a qual contrataram é a sua presença no estabelecimento comercial.

em matéria de crédito e juros. A *Sharia* continua a proibir o pagamento e o recebimento de juros, o que impede o fiéis muçulmanos de recorrer ao crédito hipotecário. Para contornar esta dificuldade, os bancos conceberam uma modalidade de financiamento compatível com os ditames da lei islâmica. Adquirem directamente a propriedade imobiliária e de seguida vendem-na aos clientes, através de uma de duas modalidades possíveis: efectuem a transacção por um valor superior ao da aquisição e acordam num plano de pagamento em prestações; procedem a um arrendamento do imóvel, em que o cliente através de cada pagamento vai adquirindo parcialmente o mesmo. Quando o pagamento se completa, a propriedade do imóvel passa para ele.

Para além desta, outras medidas como períodos de crédito gratuito, taxas promocionais, reserva de uma parte do capital para a fase final do empréstimo ou devolução de uma percentagem do valor das compras efectuadas com os cartões de crédito ilustram o dinamismo e a capacidade de inovação de um mercado financeiro extremamente competitivo, que não hesita em utilizar publicidade agressiva e em oferecer cartões de crédito mesmo quando não solicitados,⁹ favorecendo a aparência de crédito fácil, rápido e quase sem custos, que permite adquirir um vasto leque de bens e serviços disponibilizados por uma sociedade afluyente, que constrói parte da sua identidade a partir dos seus padrões de consumo.

1.2 Funções do consumo: satisfação de necessidades, identidade e *status*

Baudrillard (1991: 81) entende a sociedade de consumo como «um modo novo e específico de socialização.» O segredo do seu sucesso está em permitir «... o acesso de um grande número de pessoas a níveis de vida e de conforto sempre em progressão, mesmo com evidentes disparidades sociais», na

⁹ Neste ponto nada se compara ao mercado de crédito americano. Segundo White (2007), cada consumidor americano é assediado, em média, por ano, com 45 ofertas não solicitadas de cartão de crédito.

valorização que faz da livre escolha individual e no seu pragmatismo por meio do qual consegue neutralizar as críticas que lhe são dirigidas, transmutando-as em alavancas do seu desenvolvimento (Santos, 2005: 1). O que alguns interpretam como tendências contestatárias e divergentes da lógica dominante do consumo de massas, como as preocupações encarnadas na opção por produtos biológicos e de comércio justo (Mermet, 1998: 6), não passa, segundo outros, de expressões da capacidade de auto-reinvenção e de subjugação da sociedade de consumo, que faz das preocupações ambientais e sociais de determinados grupos a inspiração para novos produtos e sofisticadas técnicas de comercialização (Frade, 2005). A plasticidade da sociedade de consumo permite incorporar no seu seio estes elementos divergentes, domesticando-os na medida necessária para os tornar apetecíveis sob o ponto de vista do elemento de distinção social que encerram.

A aquisição de determinados objectos de consumo comporta uma *dimensão simbólica* que permite aos indivíduos expressar as suas preferências, atitudes e valores para si próprios (*função de auto-definição*)¹⁰ e para os outros (*função de comunicação*) (Frade et al., 2006: 216). Por meio deles, os indivíduos definem a sua identidade e posicionam-se a si e aos demais no quadro social, conseguindo deste modo criar aquilo que Baudrillard (1991: 60) designa por *diferenciação estatutária*. O acto de consumo não se esgota na sua materialidade (alimentar, vestir ou comprar um automóvel), mas transporta uma inalienável carga identitária e relacional (aquisição de *determinado tipo* de alimentos, vestuário ou veículo).¹¹

Todos os bens de consumo assumem uma função específica e podem preencher mais do que uma necessidade. E será difícil encontrar um acto de

¹⁰ «*Things R Us*» declara Twitchell (1999: 286).

¹¹ O entendimento de consumo que aqui está subjacente não corresponde ao conceito técnico ou físico que é utilizado, por exemplo, pela *Royal Society* (1997: 2) que, a propósito do consumo sustentável, define consumo como «a acção humana de transformação de matérias e energia», pelo que, ao consumo actual desses factores, corresponde a sua menor disponibilidade no futuro.

consumo, em qualquer sociedade, que se resume apenas à satisfação de uma necessidade fisiológica. As componentes sociais e culturais são indissociáveis. Como refere Twitchell (1999: 27), «com pequenas excepções (alimentação, abrigo e sexo), as nossas necessidades são culturais, não naturais.» As necessidades de consumo são o produto de condições intrínsecas ao ser humano (componente fisiológica), mas são igualmente fruto da temporalidade e do contexto socioeconómico no qual os indivíduos se movem (Marques e Frade, 2003a: 27). O consumo – alega por sua vez Baudrillard (1991: 81) – afirma-se «como conduta activa e colectiva, como coacção e moral, como instituição. Compõe todo um sistema de valores, com tudo o que este termo implica enquanto função de integração do grupo e de controlo social.»

Os actos de consumo contribuem para a manutenção de relações sociais, não só porque permitem categorizar os indivíduos na estrutura social, mas também porque, de um modo mais directo, possibilitam a participação em actividades sociais. Na perspectiva de Dittmar (1992), a criação, manutenção e dissolução de relações sociais é perpetuamente acompanhada de padrões de consumo específicos. «Determinadas práticas de consumo não podem ser descontextualizados ou mesmo referenciadas como supérfluas na medida em que não constam da lista das prioridades elementares (orgânicas) do indivíduo. Nem tão pouco podem ser avaliadas através de códigos que não sejam os dos próprios protagonistas. Na vivência social desses indivíduos, essas práticas podem assumir-se como centrais, pelo que a sua privação gera sofrimentos semelhantes aos que resultam da carência de bens elementares» (Frade *et al.*, 2006: 218). Já Galbraith (1976: 275) reconhecia que a pobreza na sociedade da abundância era distinta da que existia no passado.¹² Segundo ele, os indivíduos sentem-se pobres quando o seu rendimento, embora suficiente para viverem, seja marcadamente inferior à média do grupo a que pertencem. A pobreza é, por

¹² Galbraith (1976: 2) refere-se à *sociedade da abundância* como sendo aquela onde o homem comum «tem acesso a prazeres e comodidades (...) que até aos ricos eram vedados há um século atrás.»

isso, neste contexto, um conceito relacional: a sua delimitação depende dos padrões da envolvente socioeconómica dos sujeitos. Maslow (1982), por sua vez, considera que todas as necessidades são básicas na medida em que fazem parte da natureza humana. São organizadas num sistema que vai desde as necessidades fisiológicas, às necessidades de auto-actualização e de segurança, passando pelas necessidades de pertença/afecto e de respeito/auto-respeito.¹³

A adopção de determinadas práticas de consumo está, pois, relacionada com as percepções que os indivíduos têm acerca do que é ou não valorizado pelo grupo social no qual eles acreditam ou aspiram a estar incluídos. Ironizando, Twitchell (1999: 47), comenta que, desde meados do século passado, os indivíduos deixaram de ter *vida* para passarem a ter *estilos de vida*. Os estilos de vida não são mais do que o resultado do difícil e continuado compromisso entre as aspirações dos indivíduos e os constrangimentos da sociedade e do meio envolvente (Frade *et al.*, 2006: 218-219).

O consumo desempenha, por conseguinte, várias funções sociais. Desde logo, permite aos indivíduos *satisfazer necessidades e obter prazer* (Frade, 2005: 203; Rochefort, 2001: 25; Santos, 2001: 32). Necessidades amplas, como se confirmou. Prazer extraído da segurança que resulta do conseguir apropriar-se de bens materiais e culturais que fazem parte dos códigos de referência do grupo. Deste modo, o consumo permite *criar novas identidades* e tirar partido de oportunidades emergentes de *participação social (status)* que ultrapassam os formatos tradicionais, isto é, o sistema eleitoral e político. Cross (2000: 21-22)

¹³ A representação destas necessidades é feita através da conhecida Pirâmide de Maslow. Como se escreveu em outro momento (Frade *et al.*, 2006: 222), «[e]m situações de privação simultânea, as primeiras – necessidades fisiológicas – tornam-se mais salientes do que as últimas. Contudo, esta ordenação não constitui um índice de importância, apenas de dominância, uma vez que todas são igualmente importantes para o equilíbrio geral do indivíduo.»

refere-se-lhe como a *democracia do gasto*.¹⁴ E o crédito que se associa ao consumo participa destas características, contribuindo «para a realização pessoal, expressa simbolicamente por um nível de vida melhorado» (Gelpi e Julien-Labruyère, 2000: 21). Dados do Observador Cetelem de 2004 colocam os portugueses no topo da lista dos povos europeus que atribuem um enorme peso ao consumo como factor de realização pessoal (82% contra 62% da média europeia) e de afirmação do estatuto social (67% contra 42% da média europeia) (Cetelem, 2004: 28).¹⁵ Ao mediatizar os tempos de consumo e facilitar o acesso a bens mais sofisticados, o crédito facilita também uma certa *camuflagem social*, permitindo ao indivíduo adoptar um estilo de vida de uma classe superior (Marques *et al.*, 2000: 63).

1.3 O consumo na origem de novos riscos

A afluência de bens e serviços oriundos de complexos processos industriais e tecnológicos não esconde a emergência de novos riscos directamente relacionados com a sua produção e consumo.

Estes novos riscos tanto se traduzem em consequências físicas, como sucede com os problemas ligados à segurança alimentar e à protecção do ambiente, como em problemas económicos e sociais, que decorrem, por exemplo, da utilização excessiva do crédito e/ou da perda acentuada de

¹⁴ Cross (2000: 9-10) reconhece que foi a sociedade de consumo americana que permitiu a substituição de uma *economia dual* assente na subsistência das massas, por um lado, e no luxo das elites, por outro, por uma *economia multilateral*, capaz de disponibilizar numerosos e diversos tipos de bens à generalidade da população. No entanto, não deixa de sublinhar o risco de a cultura de consumo poder ser o destino das democracias modernas que não sejam capazes de dotar os seus membros de meios mais vastos e fecundos para exprimirem a sua individualidade e sociabilidade.

¹⁵ O inquérito do Banco Cetelem envolveu oito países europeus. Além de Portugal foram também estudados a Espanha, França, Alemanha, Bélgica, Reino Unido, Itália e Rússia.

rendimento, e que estão na base de situações de sobreendividamento e de exclusão social.

Os riscos para a saúde e o ambiente são aqueles que habitualmente despertam a atenção do público, agitam as agendas políticas e galvanizam a comunidade científica. Os exemplos são vastos e mobilizam frequentemente as primeiras páginas da comunicação social. O caso da BSE (Encefalopatia Espongiforme dos Bovinos), vulgarmente conhecido como 'doença das vacas loucas', que surgiu nos finais dos anos oitenta no Reino Unido e se estendeu a outros países europeus como a França ou Portugal, veio desafiar abertamente os sistemas de controlo e de segurança alimentar, apresentando-se como um problema de risco extremamente sensível para os consumidores, pela ameaça que representa para a sua saúde (Frade e Marques, 2004: 71). Mais recentemente, o perigo da gripe aviária provocada pelo vírus H5N1 tem colocado em alerta autoridades de todo o mundo, com vista à detecção rápida de focos infecciosos, e tem levado a medidas de apetrechamento dos serviços de saúde com vacinas destinadas a evitar uma pandemia (gestão do risco). O que hoje se consome já não é apenas nutritivo, saboroso, diversificado e fácil de preparar (congelados, pré-cozinhados). Pode ser também potencialmente tóxico e até mortal.

A intensa produção industrial e o consumo massificado geraram melhorias no conforto dos indivíduos a troco de elevados custos não apenas para a saúde, mas também para o ambiente e a biodiversidade, graças às suas crescentes necessidades energéticas e à imparável produção de resíduos. O debate internacional recente tem sido marcado pelos temas das alterações climáticas, da escassez de água potável e do esgotamento das jazidas de petróleo. São constantes os apelos à alteração do modelo de desenvolvimento económico dominante nas sociedades ocidentais e à solidariedade entre os países ricos do Norte, principais poluidores, e os países pobres do Sul.

Menos mobilizadores, mas eventualmente mais próximos e mais camuflados são os riscos ligados ao consumo que afectam o bem-estar económico e as relações sociais dos indivíduos. Tal como a prática de

determinados actos de consumo serve para forjar a identidade social, a sua ausência alimenta processos de hetero e auto-exclusão, facilitando a marginalização social dos que não conseguem acompanhar os comportamentos dominantes dos respectivos grupos. Se hoje ter um veículo automóvel já não é entendido como um sinal de ostentação ou de posição social elevada, não o ter é sinónimo de pobreza e de insucesso pessoal.

A pressão social em torno da aquisição dos bens faz-se sentir com grande insistência nos meios urbanos, onde o poder de compra¹⁶ e a diversidade da oferta são maiores. A consolidação dos hábitos de consumo em massa obedece a uma lógica geográfica, estando associada aos grandes fenómenos de concentração demográfica e de expansão das cidades.¹⁷ Fora destes espaços, a intensidade dos hábitos de consumo tende a esbater-se, à medida que se caminha para a ruralidade e se vão somando quilómetros para o centro comercial mais próximo.

O consumo em larga escala é sinal de hábitos e estilos de vida mais modernos e urbanizados, e de necessidades mais complexas e permanentemente em auto-geração.¹⁸ Este modelo de desenvolvimento tem como consequências directas uma diminuição da poupança, por um lado, e uma

¹⁶ Cf. a confirmação desta ideia no Anexo 1, onde se apresenta a distribuição geográfica (por concelho) do poder de compra em Portugal, de acordo com os dados dos Censos 2001, do INE. O mesmo se diga dos dados de 2006, da Markttest (Sales Index), igualmente representados no Anexo 1, segundo os quais 50,0% do poder de compra se concentra em 23 dos 278 concelhos do continente, quase todos do litoral e correspondendo aos principais aglomerados urbanos, a saber: Lisboa, Porto, Sintra, Oeiras, Vila Nova de Gaia, Loures, Cascais, Almada, Matosinhos, Coimbra, Braga, Amadora, Seixal, Setúbal, Guimarães, Gondomar, Leiria, Vila Franca de Xira, Maia, Santa Maria da Feira, Odivelas, Loulé e V. N. de Famalicão. Estes 23 concelhos são ainda responsáveis por 59,6% dos depósitos bancários e por 76,6% do crédito bancário concedido.

¹⁷ Refira-se, a propósito, o estudo de geografia do consumo efectuado por Norberto Pinto dos Santos (2001).

¹⁸ Gelpi e Julien-Labruyère (2000: 26) sustentam que o crédito ao consumo «...é um dos melhores indicadores do estado de avanço de uma sociedade.»

procura crescente do crédito, por outro. Um e outro movimento suscitam novos riscos para os consumidores. A redução dos hábitos e da capacidade aforradora (cf. *infra* Gráfico I-4) e a dependência do financiamento externo torna os consumidores especialmente vulneráveis aos acontecimentos fortuitos que põem em causa o seu equilíbrio orçamental (desemprego, doença ou divórcio) e também aos seus próprios excessos (de consumo, de endividamento, de optimismo). Se é certo que o crédito constitui, quando contratado em condições de sustentabilidade financeira e laboral, uma solução eficaz para a melhoria do conforto das famílias por lhes permitir tirar partido no presente de um rendimento que ainda virão a auferir, apresenta-se também como um factor de risco para quem tem de pagar no futuro os seus consumos presentes. Com as despesas cada vez mais 'coladas' aos rendimentos, as famílias dispõem de pouca margem financeira para acomodar gastos ocasionais ou inesperados e para suportar perdas de rendimento. Rapidamente resvalam para situações de incumprimento e de insolvência.¹⁹

Da intensificação dos níveis de consumo e de financiamento bancário resulta uma probabilidade acrescida de surgirem situações de incapacidade de pagamento das despesas correntes e das dívidas de crédito, que se designa por sobreendividamento. O risco de sobreendividamento é, assim, inerente a uma sociedade que desenvolveu amplos e continuados esforços de aquisição de uma miríade de objectos muito especialmente por intermédio do crédito ao consumo.

2. O financiamento do consumo através do crédito

2.1 Crédito ao consumidor ou crédito ao consumo

O termo crédito deriva do termo latino *credere*, que significa confiar, acreditar. O contrato de crédito é uma relação que tem por base a confiança

¹⁹ A isto se junta o facto de a linguagem financeira ser cada vez mais complexa e tecnicamente exigente, o que fragiliza a posição do consumidor que pretende celebrar um contrato de mútuo e que tem de saber fazer a melhor escolha financeira para si.

entre quem pede e quem concede crédito, confiança que é objecto de protecção jurídica (MacDonald e Gastmann, 2001:7).

O *crédito ao consumidor* diz respeito a todos os empréstimos concedidos a indivíduos e que não se destinem a uma actividade económica e profissional, distinguindo-se, assim, do crédito a empresas. As suas componentes essenciais são o crédito para a compra de *habitação* ou de outros bens imóveis e o crédito para aquisição de outros bens e serviços, vulgarmente designado por crédito ao *consumo* (em sentido restrito).²⁰

A expressão crédito ao consumo é com frequência entendida no mesmo sentido de crédito aos consumidores, designando, assim, todo o empréstimo a particulares independentemente de se destinar à aquisição de bens móveis ou imóveis. Neste caso, o termo tem um sentido mais amplo do que aquele outro. Há quem o considere uma expressão tecnicamente imprecisa, e que só serve para espelhar a vertente de penalização moral que, por muitos séculos, rodeou a actividade de emprestar a juro, e cujas origens sociais, culturais e religiosas mergulham na condenação da usura do período medieval (Gelpi e Julien-Labruyère, 2000: 17, 29). Recorde-se que, até finais do séc. XVI, a concessão de empréstimos a juro era tida como usura, prática social e moralmente condenada.²¹

O desenvolvimento do crédito esteve sempre directa ou indirectamente ligado a factores religiosos e culturais que moldaram significativamente o seu percurso histórico e que, ainda hoje, são presença em alguns aspectos da

²⁰ Nas estatísticas do Banco de Portugal surgem com frequência três tipologias no crédito a particulares: habitação, consumo e outros fins, sendo que esta última é uma categoria onde, segundo informação prestada pelo próprio banco, se inclui um conjunto de modalidades de crédito que habitualmente estão compreendidos num conceito amplo de crédito ao consumo, e que aqui se perfilha, como é o caso do crédito pessoal.

²¹ Ao longo desta dissertação, a expressão crédito ao consumo será utilizada nesta dupla asserção. O contexto em que é inserida permitirá descortinar a qual das vertentes, mais ampla ou mais restrita, se está a reportar.

relação que as sociedades contemporâneas mantêm com ele. Para alguns autores, o factor religioso constitui um elemento explicativo consistente – mas não o único – quer para os diferentes níveis de desenvolvimento dos mercados financeiros, quer para as variações de atitudes e valores dos indivíduos face ao crédito que hoje se podem observar nas sociedades ocidentais (Marques *et al.*, 2000: 17).²²

2.2 Crédito ao consumo: das origens à sua democratização

A história do crédito é bem mais antiga do que a história da moeda. O crédito surgiu com as primeiras trocas, sob a forma de pagamento em géneros. A troca de sementes por uma parcela da produção ou de alguns litros de azeite por um volume um pouco maior na colheita seguinte são práticas ancestrais que serviram para consolidar os laços comunitários e fomentar os fluxos comerciais (Evans e Schmalensee, 2005: 45).

A primeira regulação jurídica conhecida do empréstimo a juros é o Código de Hammurabi que, embora permitindo a cobrança de juros, lhe impôs limites máximos (33% para o pagamento em cereais, 20% para o pagamento em prata).

O crédito ao consumo desenvolveu-se desde a Antiguidade principalmente sob a forma de crédito contraído junto dos ricos pelos pobres que, na impossibilidade de saldarem as suas dívidas, se tornavam escravos por dívidas,

²² Uma das obras mais emblemáticas de Max Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, reflecte precisamente sobre a interconexão existente entre o modelo capitalista e a religião protestante, particularmente a sua corrente Calvinista. Para Weber, a ética protestante, ao contrário da católica, funcionou com facilitador da construção do capitalismo moderno, pela forma como encara o trabalho e o lucro. Os ganhos obtidos pela via honesta do trabalho são o produto da capacidade profissional e esta é dada por Deus. O objectivo é acumular riqueza, para reinvestir, e não para gastar.

quando não eram condenados à morte.²³ Este enquadramento histórico do crédito associado à pobreza e à indigência explica talvez a condenação do juro que marcou por muitos séculos a história económica da humanidade.

As primeiras condenações do crédito e posteriores tentativas de proscrever ou suprimir o juro podem ser consideradas como consequência de concepções religiosas. Nos textos da Igreja Católica transparece, desde o início, um espírito de condenação,²⁴ e até já Aristóteles havia no seu Tratado da Política condenado o comércio de dinheiro, que qualificou de 'coisa odiosa'. O princípio aristotélico de que é contranatura o dinheiro gerar dinheiro, por se tratar apenas de um mero facilitador de trocas, alimentou a cultura europeia por vários séculos. O direito canónico condenou a usura como forma de depravação e, a partir de 789, a proibição generalizou-se aos leigos, com a *Admonitio Generalis* de Carlos Magno, onde se considera o empréstimo a juros suprema expressão da cobiça e um pecado mortal.

Durante a Idade Média, com a diminuição dos fluxos comerciais, as condições não eram favoráveis ao mútuo. Porém, a partir do séc. XII, com as Cruzadas e o desenvolvimento consequente do comércio mediterrânico, caminhava-se para a mudança. À época, em Itália, emprestar a juros tornou-se o principal factor de crescimento e renovação. Neste processo de consolidação da actividade prestamista houve um grupo que se destacou: o judeu. Lançados na diáspora desde finais do séc. I, os judeus tornaram-se prósperos pela sua posição de comerciantes e prestamistas numa Europa feudal e agrária (MacDonald e Gastmann, 2001: 41). Foram eles que sustentaram a 'Guerra Santa da Cristandade' e financiaram o progresso mercantil das cidades italianas nos séculos XIII e XIV (MacDonald e Gastmann, 2001: 47). Sendo, por

²³ Sobre a história do crédito ao consumo, cf. Gelpi e Julien-Labruyère (2000), que aqui se toma como referência principal. Sobre a experiência americana, em particular, cf. MacDonald e Gastmann, 2001 e Calder, 1999.

²⁴ Cf. no Antigo Testamento, Ezequiel 18, 8.

imperativos religiosos, os únicos com liberdade para emprestar a juros não escapavam, no entanto, ao repúdio público.²⁵

Acabando por reconhecer a necessidade do crédito, a Igreja Católica passou a distinguir entre empréstimos ilícitos e empréstimos permissíveis, e ela própria passou a ter interesse nesse comércio e a participar nos empréstimos a juros, emprestando e pedindo emprestado aos grandes banqueiros de então, principalmente os Medici e os Fugger. No séc. XV, admitiu abertamente a criação de instituições de penhores públicas (*monts de piété* ou montepios), nas quais os pobres podiam obter dinheiro a taxas razoáveis ou reduzidas, uma prática que se espalhou por toda a Europa. A própria Igreja emprestava bens e dinheiro aos mais carenciados a taxa de juros mais favoráveis.²⁶

Um passo para o reconhecimento moral e jurídico do crédito e do juro é dado com a Reforma Protestante, no séc. XVI. Os reformistas luteranos e calvinistas demarcaram o juro da usura e reconheceram a validade do mútuo a um juro controlado e razoável. «O calvinismo, afirmam Gelpi e Julien-Labruyère (2000: 88), constituiu o primeiro corpo sistemático de doutrina religiosa que aprovava as virtudes económicas. O seu inimigo não era a acumulação de riqueza, mas sim o mau uso dela.»

A partir de meados do séc. XVII, inícios do séc. XVIII, o empréstimo a juros foi finalmente legalizado nos países de tradição católica, sob influência dos princípios iluministas e cerca de um século depois do seu reconhecimento nos países de tradição protestante. O juro deixou de ser uma matéria do foro moral e religioso, para se tornar uma questão civil contratual, mas esta transição não foi pacífica e por várias vezes a Igreja tentou retomar os velhos princípios da

²⁵ Esta realidade é exemplarmente retratada por Shakespeare na sua obra *O Mercador de Veneza*. Shylock é o judeu prestamista que é tão solicitado quanto desprezado pelos venezianos que nele procuram financiamento para os seus negócios e para os seus enlevos.

²⁶ Sobre o empréstimo por instituições religiosas e Misericórdias em Portugal, cf. Amorim, 2006 e Pardal, 2002.

escolástica medieval sobre a proibição da usura, isto é, de tudo o que ia além do capital (Gelpi e Julien-Labruyère, 2000: 111).

Ao longo do séc. XIX, o recurso ao crédito foi conquistando maior aceitação e serviu de motor para o desenvolvimento económico quer da Europa, quer sobretudo dos Estados Unidos, o primeiro país a criar condições económicas e culturais favoráveis ao consumo de massas e ao crédito a particulares. Ainda assim, o crédito mantinha a sua conotação negativa, sendo considerado um sinal de miséria ou então de comportamento desregrado e vicioso.

Só no séc. XX, com o advento do automóvel, a utilização do crédito começou a perder o seu duplo estigma de pobreza e prodigalidade. Henry Ford foi exímio em utilizá-lo para controlar a sua força de trabalho, estimular a produtividade e aumentar as vendas. Para tal, propôs aos seus trabalhadores um plano de aquisição do famoso Modelo T que combinava a poupança de uma parte do salário, com uma linha de financiamento a uma taxa de juro altamente favorável. Esta estratégia inovadora tornou o pequeno Ford o maior sucesso de vendas de toda a história automobilística.

Uma revolução nos hábitos de consumo e no modo de os financiar entrou em marcha no mercado americano, nas primeiras décadas do século. Multiplicaram-se as instituições de crédito e os estabelecimentos comerciais que vendiam a prestações. Graças ao crédito oferecido nas lojas, as famílias americanas puderam comprar uma máquina de costura ou um fogão, mais tarde a telefonia e depois o televisor. O crédito democratizou-se, popularizou a sociedade de consumo e tornou as famílias americanas exemplo de sucesso e de felicidade.²⁷

Os ventos do Atlântico fizeram soprar as novas tendências para o velho Continente, a partir do terceiro quartel do séc. XX. Os países do Norte,

²⁷ Calder (1999: 6) declara que tal como não é possível escrever a história de uma cidade europeia da Idade Média sem olhar para a sua catedral, também não é concebível interpretar o séc. XX americano sem prestar atenção aos seus centros comerciais.

sobretudo o Reino Unido, educados na tradição protestante, foram os primeiros a seguir o exemplo americano. Depois, o consumo em massa e o crédito em abundância foram conquistando paulatinamente os países europeus até ao Mediterrâneo. A Portugal chegou já na década de noventa, apoiado na desregulamentação do sistema bancário nacional, na liberalização das taxas de juro e na eliminação da política de limites de crédito.²⁸ Actualmente a sua marcha triunfante prossegue a caminho dos Urais e também de novos continentes.

O crédito é hoje, nas sociedades ocidentais, uma constante na primeira fase do ciclo de vida das famílias, em que estas procedem à aquisição de equipamento (casa, automóvel, electrodomésticos, mobiliário) indispensável à sua condição de autonomia familiar e económica. Inicialmente associado à aquisição de bens determinados, tem visto essa relação esbater-se com a generalização do crédito pessoal e do cartão de crédito, formas de financiamento mais difusas, não afectadas (Marques e Frade, 2003a: 29). Para Baudrillard (1991: 81-82), o crédito constitui um treino socioeconómico para a poupança forçada e para o cálculo económico de gerações de consumidores. Pela sua disciplina e coacção orçamental, acrescenta, introduz uma educação mental dos indivíduos para o cálculo previsional, para o investimento e para um comportamento verdadeiramente capitalista. Calder (1999: 301) refere, num outro sentido, que o recurso ao crédito constitui uma fonte de prazer no presente que tem como contraponto uma abstenção de consumo e uma restrição de rendimento no futuro. Tal como Baudrillard, Calder admite que o crédito torne os consumidores mais disciplinados na gestão do seu orçamento e mais contidos

²⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre o movimento liberalizador que ocorreu na oferta de crédito em Portugal, cf. Marques *et al.*, 2000: 36 ss. Este movimento, que se iniciou entre nós em 1984 com o fim da reserva de iniciativa pública no sector bancário (Decreto-Lei n.º 51/84, de 11 de Fevereiro), faz parte de um movimento internacional generalizado de desregulamentação dos mercados financeiros que se traduziu, entre outros aspectos, pela eliminação de restrições ao crédito e às taxas de juro. Neste novo ambiente macroeconómico mais competitivo, as empresas e as famílias reduziram as taxas de poupança e aumentaram os seus níveis de endividamento (Guardia, 2000: 15).

nos seus consumos, nem que seja pelo facto de transferirem boa parte dessa função de controlo financeiro para terceiros, no caso as instituições de crédito que mensalmente se encarregam de retirar da sua conta à ordem o valor das prestações (Marques *et al.*, 2000: 21).

Há, no entanto, quem veja no crédito mais do que um mero instrumento financeiro destinado a promover o bem-estar económico das famílias. Para certos autores ele encarna cada vez com mais evidência uma eminente função social, ao constituir-se como o substituto de mercado de um Estado social e de bem-estar pouco actuante (Ramsay, 2003: 17, 23). Esta percepção amplamente conotada com a realidade americana parece desafiar também as convicções das sociedades e dos políticos europeus, agora que os alicerces do Estado Providência estremecem. Eis uma discussão de futuro que se advinha desde já.

Embora o sobreendividamento não dependa em absoluto ou em exclusivo do crédito, encontra nele a sua fonte principal, pelo que importa destacar, com estritos propósitos de contextualização económica, a evolução recente do endividamento para consumo e habitação ocorrida em Portugal, não esquecendo de a situar no quadro da realidade comparada. A descrição dos principais indicadores relevantes sobre o mercado de crédito português tem por base estatísticas produzidas por diversas entidades nacionais e estrangeiras, com particular destaque para o Banco de Portugal. Contudo, esses dados são quase sempre demasiado agregados, não permitindo obter uma leitura mais aprofundada e estratificada da realidade económico-financeira e social dos devedores que pudesse sugerir eventuais factores de risco de insolvência.

Essa falta de dados sociodemográficos e económicos detalhados sobre o crédito e o endividamento faz com que a verdadeira situação financeira das famílias portuguesas seja ainda mal conhecida no seu conjunto. Este facto condiciona em muito a tarefa de todos aqueles que pretendam desenvolver modelos matemáticos e estatísticos que sustentem uma análise global do risco

financeiro das famílias.²⁹ Uma aproximação a essa realidade é o que se ambiciona proporcionar através do estudo empírico retratado na Parte II desta dissertação. Posto isto, a consideração dos elementos estatísticos relacionados com a situação do endividamento e do crédito ao consumo que se efectuará no ponto seguinte serve apenas como exercício de enquadramento da presente discussão.

3. Endividamento e sobreendividamento

3.1 Endividamento e multiendividamento

Do ponto de vista da teoria económica, o crédito melhora a interface temporal entre rendimento e despesa, ao permitir ajustar os ciclos de rendimento aos ciclos de necessidades dos indivíduos (Hass, 2006: 11; Bertola e Hochguertel, 2005: 2). No início da vida adulta, os custos de educação e formação, habitação e equipamentos diversos suscitam uma procura maior de crédito, que é depois compensada mais tarde, quando os rendimentos excedem as despesas. No entanto, o aumento da esperança média de vida e o envelhecimento populacional estão a produzir novas necessidades de consumo ligadas à qualidade de vida dos idosos, e a gerar inesperadas exigências de gestão financeira associadas ao planeamento da reforma e do acesso aos cuidados de saúde. O perfil do endividamento está directamente ligado à fase do ciclo de vida em que se encontram os indivíduos.

²⁹ Não é esse, como facilmente se percebe, o objectivo da presente tese. Em lugar de se procurar medir estatisticamente o risco de insolvência dos consumidores com dívidas de crédito – tarefa fora da competência da autora – pretende-se, a partir de uma abordagem de pendur mais qualitativo, determinar as causas relevantes para o aparecimento de situações de sobreendividamento, o modo como são tratadas pelos vários actores, a começar pelos próprios sobreendividados, e os modelos regulatórios que têm sido experimentados noutros países para responder a esse problema económico e social. Estes aspectos são as partes fundamentais de um processo destinado a evidenciar um conjunto de medidas de gestão do risco de sobreendividamento que se mostre adequado e eficaz para a realidade portuguesa.

Entende-se por *endividamento* o saldo devedor de um indivíduo ou agregado familiar. Quando esse endividamento resulta da existência de mais de uma dívida em simultâneo é usual falar-se em *multiendividamento* (Marques *et al.*, 2000: 1). As situações de multiendividamento representam, em abstracto, situações de maior risco para os consumidores, principalmente quando o seu rendimento começa a manifestar oscilações negativas. A existência de uma pluralidade de compromissos financeiros significa um esforço de gestão acrescido para manter plenamente coordenados os prazos e montantes de pagamento. De igual modo, quando uma família sofre uma situação de interrupção ou diminuição dos rendimentos que põe em causa a manutenção da regularidade dos pagamentos, a renegociação de novos prazos e modalidades de cumprimento é também mais difícil e exigente face à presença de vários contratantes a reclamarem os seus direitos. Será certamente mais fácil concentrar esforços no pagamento de uma ou duas dívidas, do que em quatro, cinco ou mais.

O endividamento tem no crédito para consumo e habitação a sua fonte principal. Isto faz com que todo o debate em torno deste tema incida quase em absoluto sobre a problemática do crédito e que o sobreendividamento, enquanto incapacidade manifesta do devedor em cumprir as suas dívidas, seja encarado sob essa mesma perspectiva. No entanto, importa deixar claro que o endividamento e o sobreendividamento podem ter origem noutra tipo de dívidas, como dívidas a particulares, fiscais, de serviços, alimentares, de educação e de saúde.³⁰ Alguns autores (Marques *et al.*, 2000: 1) falam em *endividamento global* quando se referem à combinação de dívidas de crédito com dívidas não-crédito.

O endividamento constitui um risco para os consumidores, mas também, como se sublinhou anteriormente, a oportunidade de precipitar a aquisição de

³⁰ No primeiro estudo empírico documentado na Parte II, sobre o Questionário OEC-DECO pode comprovar-se a existência de consumidores sobreendividados que não têm qualquer dívida de crédito, somente dívidas de outra natureza.

certos bens que melhoram as condições de vida das famílias, como a habitação, os equipamentos do lar ou o transporte individual.

Um estudo da seguradora Cardif (2005) sobre a apetência para o crédito dos consumidores de vários países, dá conta que 60% dos portugueses consideram-no uma '*solução prática para financiar as suas necessidades*'. Trata-se de um valor muito próximo dos 61% da média mundial e dos 63% da média europeia, com os franceses a exibirem a taxa mais alta, com 88% de concordância. Essa taxa de aceitação dos portugueses varia em função do destino do crédito: 86% para imobiliário, 82% para cuidados médicos, 65% educação, 60% carro, 58% obras e apenas 9% para viagens e férias. Existe uma definição prévia dos destinos do crédito que reflectem uma tendência bem menos hedonista e mais funcional do que aquela que geralmente é percebida. Recorde-se, a título ilustrativo, que, segundo o inquérito Basef Banca da Marktest realizado em 2004, mais de 72% dos inquiridos consideravam que os consumidores portugueses estavam excessivamente endividados, embora uma análise objectiva mostrasse que somente 27,0% possuíam crédito à habitação e menos de 17,0% crédito ao consumo. Estes factos revelam a influência que a dimensão moral e cultural continua a ter nas questões do consumo e do crédito, sem desprestígio para o lugar central que assumem as determinantes económico-financeiras – taxas de juro, de desemprego e de poupança, concorrência no mercado – na conformação dos padrões de endividamento dos consumidores.

3.1.1 Evolução do endividamento e da poupança

A vulgarização do crédito ao consumo em Portugal é um fenómeno com pouco mais de uma década. No entanto, o seu crescimento foi muito rápido, de tal modo que a taxa de endividamento dos portugueses é uma das mais altas dos países da OCDE.

Importa desde já precisar o que se entende por *taxa de endividamento*, tido por um indicador da importância do endividamento na economia. A taxa de endividamento equivale ao *rácio* entre o montante total do crédito ainda por

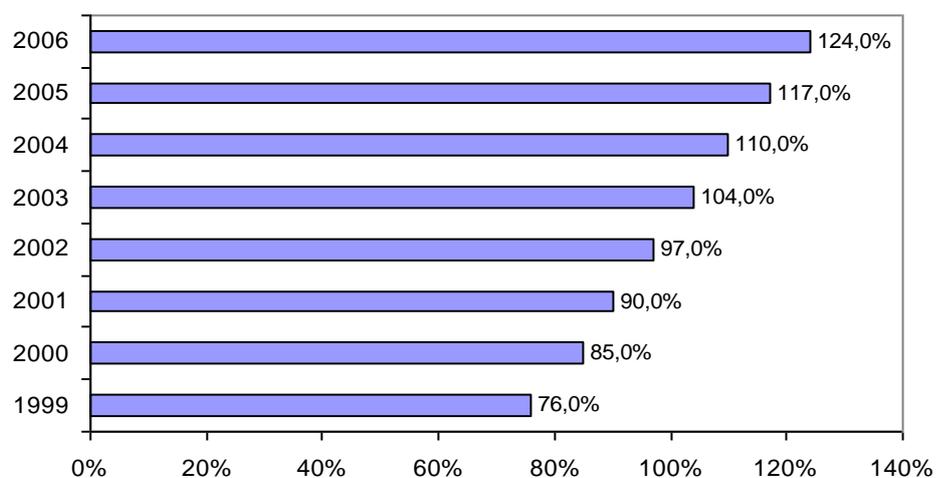
liquidar (também designado por ‘saldos em dívida’) e o rendimento disponível dos particulares, num determinado período (por exemplo, um ano) ou o produto interno bruto (PIB). A taxa de endividamento medida em percentagem do rendimento disponível traduz-se numa relação entre uma variável *stock* (dívida total) e uma variável *fluxo* (o rendimento).³¹ Esta divergência temporal compromete o valor explicativo deste indicador quanto aos riscos de incumprimento e de insolvência dos consumidores. Naturalmente que uma taxa elevada pode indiciar um risco maior, mas essa confirmação só pode ser dada quando se considera a *taxa de esforço*. Só esta proporciona uma análise da sustentabilidade do crescimento do crédito e da capacidade de solvência dos particulares. Por isso, a interpretação muitas vezes veiculada do rácio de endividamento dos particulares como significando que, em 2005, cada família portuguesa afectaria 117% do que ganha para pagar os seus compromissos financeiros é perfeitamente inadequada. Compara os encargos com o serviço da dívida a pagar num prazo mais ou menos longo (no caso do crédito à habitação, regra geral, superior a 20 anos), com o rendimento disponível de um só ano (Marques e Frade, 2000: 13).

A *taxa* ou *grau de esforço* corresponde ao rácio entre o serviço da dívida – juros mais amortização do(s) empréstimo(s) – e o rendimento disponível dos indivíduos, num mesmo e determinado período. Este rácio, que é referenciado em termos agregados pelo Banco de Portugal, constitui um bom indicador sobre o risco de incumprimento e de sobreendividamento para cada agregado familiar. Através dele é possível comparar o peso que as prestações de crédito têm no rendimento mensal e anual do agregado.

³¹ O que se compara é o montante total do crédito por liquidar de todos os indivíduos com dívidas de crédito, independentemente do prazo de liquidação de cada dívida (um ano, cinco anos, vinte anos ou quarenta anos no caso do crédito imobiliário), com o rendimento disponível dos indivíduos num único ano ou então com o valor do PIB anual. Daí que os seus valores possam ultrapassar os 100%.

A taxa de endividamento tem crescido de forma continuada em Portugal. De cerca de 20,0% do rendimento disponível em 1990, passou para 85,0% no final de 2000 e 124,0% em 2006 (Gráfico I-1).

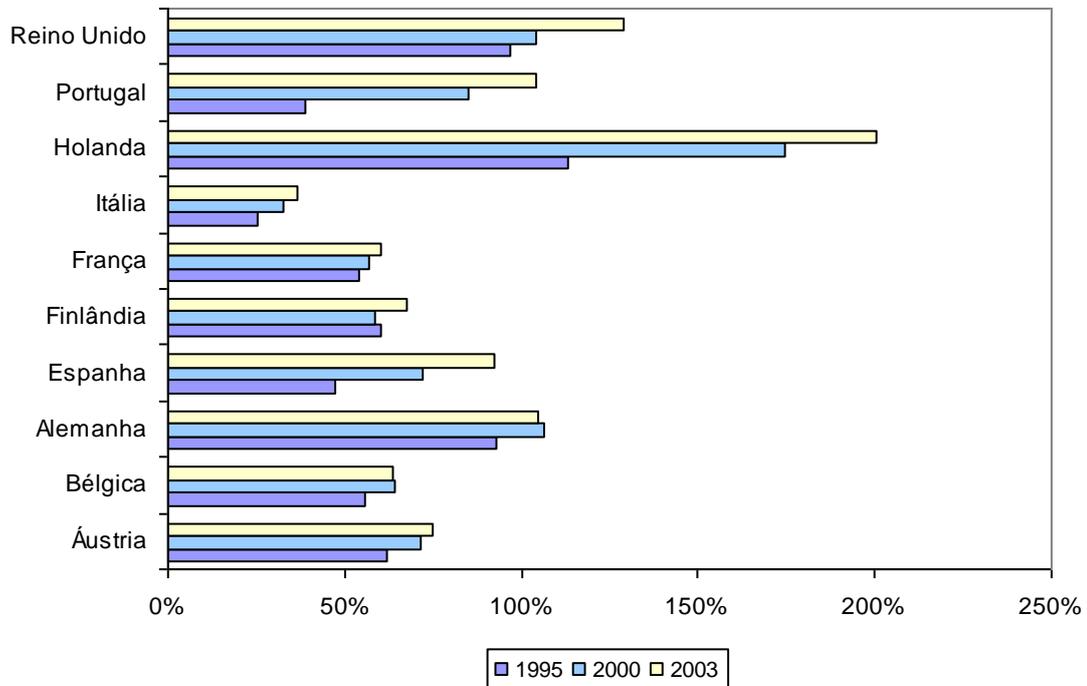
Gráfico I-1
Taxa de endividamento em Portugal
(% do rendimento disponível)



Fonte: Banco de Portugal

Em termos comparados, Portugal apresenta uma das taxas mais elevadas da Europa, sendo também o país onde a progressão de fez mais rapidamente (Gráfico I-2). O Reino Unido e a Holanda asseguram os valores mais altos, enquanto a Itália se situa no extremo oposto, registando não só uma baixa taxa de endividamento, como também um crescimento muito lento da mesma.

Gráfico I-2
Taxa de endividamento comparada
(% do rendimento disponível)



Fonte: OEE, 2005 (Contas nacionais)

Embora as taxas de endividamento holandesas, portuguesas e britânicas sejam as mais elevadas, elas ficam a dever-se ao peso esmagador do crédito à habitação que nestes países representam em média 80,0% do endividamento total (OEE, 2004: 15). Pelo contrário, em alguns países com taxas de endividamento mais baixo, o peso do endividamento dirigido ao consumo é proporcionalmente maior. Em Itália, por exemplo, ele supera mesmo o do crédito imobiliário (em 2001, 63,3% do endividamento era para outros fins que não a habitação) (OEE, 2004: 14).

Em termos gerais, os dados apontam para um crescimento sustentado do endividamento dos consumidores europeus ao longo dos anos, mas especialmente desde finais dos anos noventa, sendo que o crédito imobiliário é

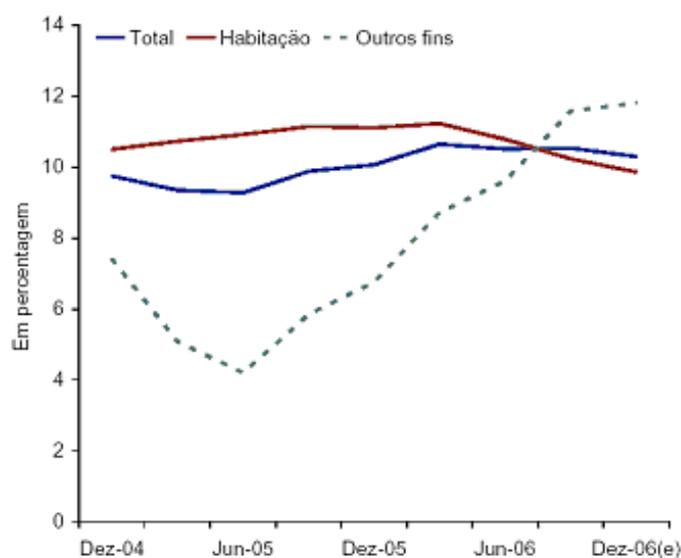
responsável por quase três quartos do endividamento total das famílias (71,6% era o valor da média europeia, em 2003) (CGFS, 2006: 7; OEE, 2004: 14).

Como se salientou de início, um rácio de endividamento elevado não implica necessariamente sobreendividamento. Este depende sobretudo do grau de esforço, que era entre nós de 21,5%, em 1998, e de mais dois pontos percentuais em 1999, mantendo-se relativamente constante de então para cá, em boa medida devido à descida progressiva das taxas de juro. Mesmo quando estas inverteram a lógica descendente a partir de meados de 2005, a taxa de esforço manteve-se praticamente inalterada, muito por causa das estratégias de amortecimento prosseguidas pelas instituições bancárias, como sejam a redução da sua margem de intermediação (*spread*) e o alongamento dos prazos dos empréstimos.

Depois de um forte período expansionista, ocorrido na segunda metade da década de noventa do séc. XX, o crescimento do crédito desacelerou. Segundo dados do Relatório Anual de 2001, do Banco de Portugal, nesse ano verificou-se um abrandamento do mercado de crédito em geral, com a maior retracção a verificar-se no crescimento do crédito ao consumo (em 2000 cresceu 24,1% e em 2001 apenas 2,8%). Esse abrandamento registou-se igualmente no crédito à habitação que, de uma taxa de crescimento de 20,3% em 2000, passou para 13,1% em 2001. E isto, apesar de a taxa de juro ter continuado a descer e o aumento dos preços da habitação ter desacelerado de 6,5% em 2000, para 1,5% em 2001. Em 2004, e de acordo com o Relatório Anual de 2004, verificou-se nova aceleração do mercado de crédito em geral. A taxa de variação homóloga do crédito ao sector privado no último trimestre de 2004 foi de 7,0%, enquanto no primeiro trimestre havia sido de 5,3%. De acordo com esta tendência, quer o mercado do crédito à habitação, quer o do crédito ao consumo evoluíram de forma análoga, registando aumentos das taxas de variação homólogas de 8,4% para 10% e de 4,3% para 5,8%, respectivamente. As taxas de juro médias do crédito à habitação e do crédito ao consumo, no último trimestre de 2004, foram de 3,8% e de 7,7%, respectivamente, tendo sido registada uma ligeira descida face aos 3,9% e 7,8% observados em igual período de 2003.

Em 2006, conforme resulta do Relatório Anual de 2006, registou-se um crescimento de 10,0% dos empréstimos face a 2005 (Gráfico I-3). No entanto, a taxa de crescimento do crédito à habitação desacelerou face ao ano anterior 1.3 p.p., passando para 9,9%, enquanto a do crédito para consumo e outros fins cresceu 10%, contra 8,0% registado em 2005 (Banco de Portugal, 2007a). As taxas de juro médias do crédito à habitação e do crédito ao consumo foram, em 2006, de 4,3% e de 8,1%, respectivamente, o que representa um aumento face aos 3,7% e 7,7% registados no final de 2005.

Gráfico I-3
Crédito concedido a particulares
(taxa de variação anual)



Fonte: Banco de Portugal, 2007b

Um outro aspecto saliente quanto ao endividamento diz respeito à sua distribuição geográfica. Dados da Markttest confirmam o que parece ser uma certa litoralização deste fenómeno: cerca de 76,6% do endividamento do continente está compreendido numa faixa territorial que vai de Guimarães a

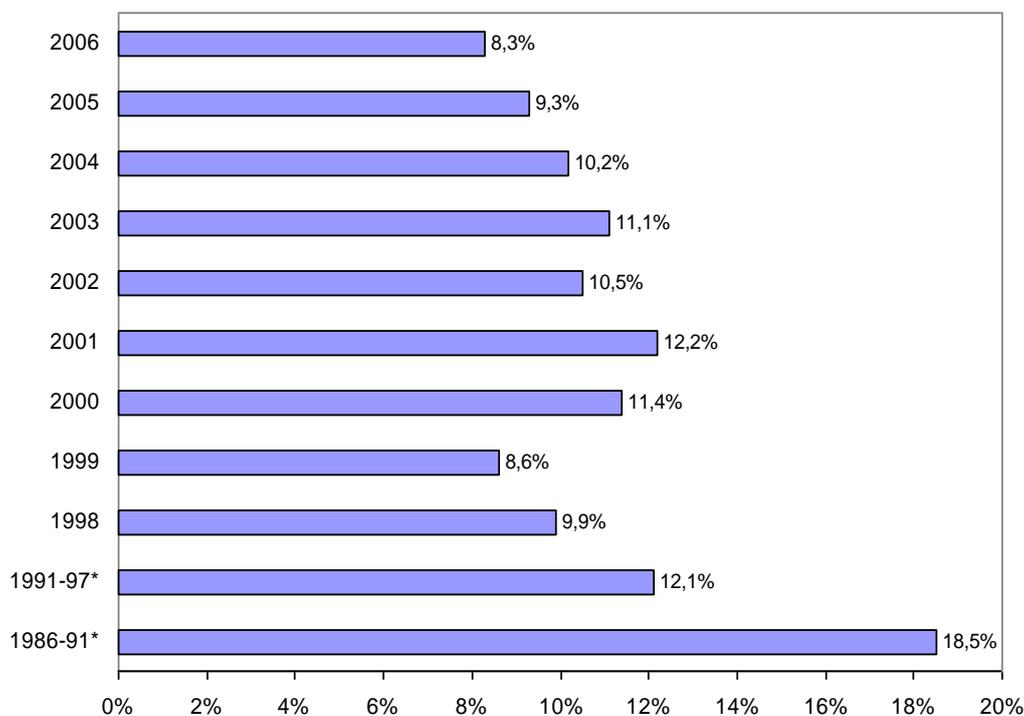
Loulé e que envolve 23 concelhos do país pertencentes na sua maioria às duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto).³² O interior regista uma menor concentração do endividamento, à excepção de algumas cidades capitais de distrito. Esta dicotomia litoral/interior sugere outra: a de que o endividamento é uma manifestação típica das áreas urbanas, especialmente dos grandes centros, sendo menos intenso em áreas mais ruralizadas e menos desenvolvidas do ponto de vista das estruturas de consumo.³³

A *taxa de poupança* das famílias portuguesas, medida em percentagem do rendimento disponível, tem vindo a registar um decréscimo progressivo, desde início da década de noventa. A diminuição registada até 1999 reflectia um clima de forte confiança no desempenho da economia portuguesa e a adopção de novos valores sociais, em que a posse de bens e serviços era determinante para a qualidade de vida e estava associada à valorização pessoal e a uma maior despreocupação em relação ao futuro. Quando o ciclo económico começou a mudar e a desconfiança dos consumidores e investidores se instalou, verificou-se uma rápida alteração nos níveis de poupança dos particulares. De 1999 para 2001, a taxa de poupança aumentou de 8,6% para 12,2% contrariando a tendência decrescente que vinha sendo registada. No entanto, a partir de 2002, a taxa de poupança voltou a decrescer sucessivamente, fixando-se nos 8,3% em 2006, valor inferior ao mínimo histórico registado em 1999 (Gráfico I-4).

³² Cf. nota 24.

³³ Cf. no mesmo sentido os dados do INE relativos aos Censos 2001, constantes do Anexo 1. Esta é uma hipótese que os dados empíricos recolhidos na Parte II parecem vir confirmar.

Gráfico I-4
Taxa de poupança dos particulares em Portugal
(% do rendimento disponível)



* Valores referenciados pela OCDE

Fonte: Banco de Portugal

De acordo com o Relatório Anual de 2006, do Banco de Portugal, esta redução da taxa de poupança ocorreu apesar da desaceleração do crescimento do consumo privado (1,1% em 2006, face a 2,1% registado em 2005). Esse abrandamento continuou a superar o crescimento do rendimento disponível, que ficou ligeiramente abaixo de 1,0%. Ainda segundo a mesma fonte, a desaceleração do consumo das famílias é o resultado da conjugação do

aumento das taxas de juro e dos impostos com a fraca melhoria verificada nas condições do mercado de trabalho (Banco de Portugal, 2007a).³⁴

Informação complementar da Marktest (Inquérito Basef Banca, 2006, 2.ª vaga) mostra que, em 2006, 31,7% do total de residentes no Continente com 15 e mais anos que possuem conta bancária possuíam poupança, contra os 40,0% dos bancarizados que afirmavam não efectuar qualquer poupança. Os restantes 28,4% eram indivíduos que não sabiam ou não responderam a esta questão. Eram mais poupados os homens, os jovens, os residentes na região do Grande Porto, os indivíduos das classes alta e média alta e os quadros médios e superiores (os domésticos são o grupo que menos afirmava poupar).

3.1.2. Crédito à habitação e ao consumo

No consumo privado a crédito, o crédito à habitação e o crédito ao consumo assumem uma importância diferente no endividamento das famílias. De acordo com informação do Banco de Portugal, em 2006, o crédito à habitação representava cerca de 80,0% do endividamento global das famílias, sendo os restantes 20,0% relativos ao crédito ao consumo (Banco de Portugal, 2007b). Face ao início da década, em que a relação era de 75,0%-25,0%, o endividamento imobiliário ganhou algum peso, o que contraria a ideia generalizada de que os consumidores portugueses estão a endividar-se para 'fins supérfluos'. Como se afirmou anteriormente, o peso esmagador do crédito à habitação torna o endividamento em Portugal aparentemente menos arriscado quando comparado com outros países onde o peso do crédito ao consumo é bastante mais elevado, uma vez que naquele existe a garantia real que resulta da hipoteca do imóvel a favor do banco. Se não existir nenhuma quebra brusca

³⁴ De acordo com o Banco de Portugal, as taxas de poupança indicadas para os anos de 2002 a 2006 são taxas ajustadas pela variação da participação líquida das famílias nos fundos de pensões.

no valor dos imóveis (como sucedeu há vinte anos em Inglaterra³⁵), os bancos possuem uma garantia suficiente para assegurar o pagamento, em caso de incumprimento do devedor.³⁶

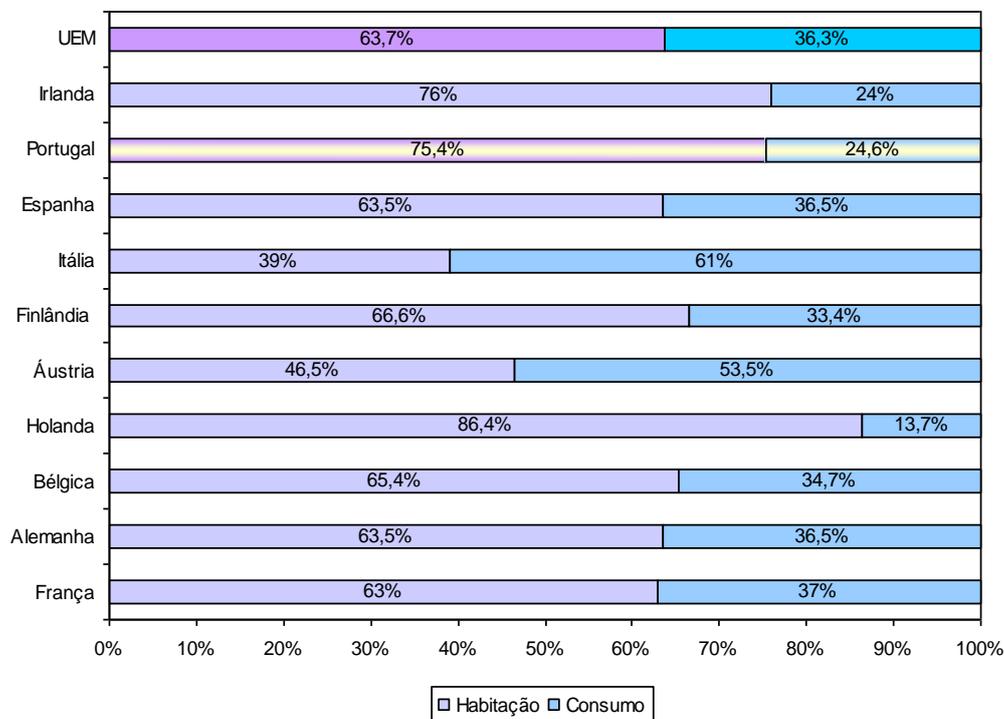
No Gráfico I-5 apresenta-se a decomposição em termos relativos do endividamento total das famílias para um conjunto de países europeus, bem como a média referente à União Económica e Monetária.

Portugal, Irlanda e Holanda são os países que apresentam um menor endividamento para outros fins que não a habitação. No caso português, à redução significativa das taxas de juro verificada nos anos noventa, acrescenta-se a existência de estrangulamentos fortes no funcionamento do mercado de arrendamento, e que em conjunto fazem da opção aquisição através de financiamento bancário uma opção economicamente mais racional (Neves, 2000: 91-95).

³⁵ Sobre a quebra do mercado imobiliário inglês e a conseqüente falência de diversas famílias, cf. Ford, 1999.

³⁶ Esta simples constatação pode, na prática, ser bem menos linear, uma vez que haverá que contar com a maior ou menor dificuldade que as instituições bancárias têm em se reapoderar dos imóveis, o seu interesse em fazê-lo e o valor por que são depois transaccionados no mercado. Actualmente, em Portugal, existe pelo menos uma empresa leiloeira que coloca no mercado imóveis que reverteram para o banco por falta de pagamento das prestações. A maioria dos imóveis leiloados tem já alguns anos e localiza-se nas zonas suburbanas de Lisboa e Porto (cf. *Diário de Notícias*, edição de 29 de Agosto de 2005, secção Negócios).

Gráfico I-5
Repartição do endividamento para consumo e habitação na UE em 2001
(%)



Fonte: Banco de Espanha (adaptado)

Portugal apresenta, de acordo com os dados dos Censos 2001, uma das mais elevadas taxa elevada de habitação própria da Europa (75,0%),³⁷ o que significa uma evolução de 10 percentuais relativamente a 1991.³⁸ Em termos comparados, Espanha apresentava, em 2001, uma taxa de 82,0% e Itália, em 2002, uma taxa de 80,0%, sendo os países europeus com os valores mais

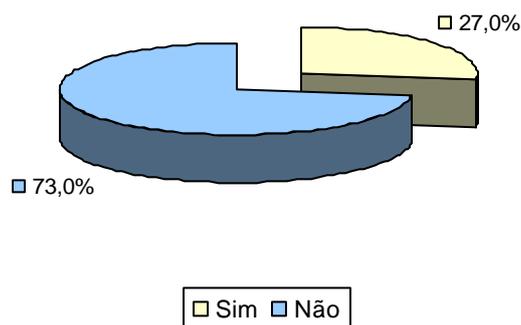
³⁷ 52,0% correspondem a habitação totalmente paga, enquanto 23,0% têm o pagamento pendente, o que significa que têm associado um empréstimo à habitação, ainda de acordo com os Censos.

³⁸ Segundo a mesma fonte, 21,0% dos agregados viviam em casa arrendada e 4,0% em casa cedida.

elevados. No pólo oposto encontra-se a Suíça, com 35,0%, a Alemanha, com 42,0% e a França com 55,0% de taxa de habitação própria (dados referentes a 2002) (CGFS, 2006: 40).

Segundo dados da Marktest, em 2004 apenas 27,0% dos indivíduos com 15 ou mais anos, residentes no continente e com conta bancária, possuíam crédito à habitação. Desses, 88,0% contraíram crédito para a residência habitual e 12,0% para habitação secundária (Gráfico I-6).

Gráfico I-6
Existência de crédito à habitação
2004
(%)



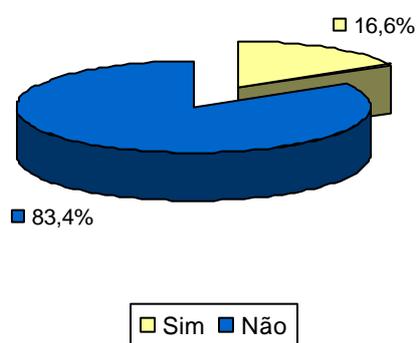
Fonte: Marktest.

Amostra: Indivíduos com 15 ou mais anos, residentes no continente e com conta bancária.

Segundo a mesma fonte e para a mesma amostra, apenas 16,6% dos indivíduos possuíam crédito ao consumo. Destes, a maioria contraiu crédito para veículos (55,0%), 24,0% para obras e 21,0% para fins diversos, incluindo-se

neste terceiro item o crédito *revolving*,³⁹ nomeadamente o que é concedido através de cartão de crédito (Gráfico I-7).⁴⁰

Gráfico I-7
Existência de crédito ao consumo
2004
(%)



Fonte: Marktest.

Amostra: Indivíduos com 15 ou mais anos, residentes no continente e com conta bancária.

O número de *cartões de crédito* atribuídos tem vindo a crescer em Portugal durante os últimos anos, embora esteja longe de atingir os valores registados noutros países. De acordo com os dados do Inquérito Basef Banca, da Marktest, em 2006 existiam em Portugal 2.223 mil possuidores de cartão de crédito, um

³⁹ Crédito *revolving* é aquele que tem por base um plano flexível de amortização da dívida e um *plafond* de crédito que poderá ou não ser totalmente utilizado. Um exemplo é o cartão de crédito.

⁴⁰ Segundo valores referenciados pela Associação das Instituições de Crédito Especializado (ASFAC) para o conjunto das suas associadas, em 2006, 71,4% do crédito concedido destinou-se à compra de veículos automóveis, 17,8% a artigos para o lar e 6,6% a crédito pessoal (finalidade que registou a maior taxa de crescimento face a 2005), sendo os restantes 4,2% dirigidos a bens de equipamento e outros fins (cf. www.asfac.pt).

valor que corresponde a 30,0% do universo composto pelos residentes no Continente com 15 e mais anos que possuem conta bancária. Em 2001, esse valor era de apenas 25,3% dos bancarizados. Sublinhe-se, contudo, que a posse não equivale a utilização efectiva do cartão como crédito (por exemplo, a posse, em 2005, era de 27,1%, mas a utilização era de apenas 19,4%). Boa parte dos possuidores utiliza-o como meio de pagamento, o que sucede sempre que o saldo do cartão é pago na totalidade no prazo de vencimento (logo não comporta juros para o devedor).

A posse é maior nos indivíduos das classes alta e média alta (58,1%) e menor junto das classes média baixa e baixa (18.5%). Os quadros médios e superiores são os que registam maior taxa de posse, enquanto os estudantes, trabalhadores não qualificados, reformados e domésticos estão no pólo oposto. Em termos de idades, o principal grupo, com 42,7%, corresponde aos indivíduos entre os 35 e 44 anos. No outro extremo, com 10,1% de taxa de posse, encontram-se os jovens dos 15 aos 24 anos. É nas regiões da Grande Lisboa e do Grande Porto que vive o maior número de possuidores de cartão de crédito. 67,0% têm apenas um cartão de crédito, mas o número de possuidores com mais de um vem registando acréscimos ligeiros (Marktest, 2006).

3.2 Do endividamento controlado ao sobreendividamento

3.2.1 Endividamento sustentável e incumprimento

O endividamento e o crédito que o alimenta são factores de dinamização da economia e do bem-estar social quando se desenvolvem em condições de sustentabilidade. Além de uma conjuntura macroeconómica favorável e de um mercado financeiro sólido e competentemente supervisionado, um endividamento de baixo risco depende igualmente da existência de estabilidade financeira, laboral e familiar da parte dos devedores. Quando alguma destas premissas falha, a possibilidade de se registarem interrupções no cumprimento regular das prestações creditícias aumenta necessariamente. O risco associado

ao crédito é o risco de não pagamento (incumprimento) de uma ou várias prestações.

Jappelli *et al.* (2002: 7) distinguem dois tipos de incumprimento: situações de *incumprimento accidental* – aquelas em que o devedor está impossibilitado de pagar – e de *incumprimento estratégico* – referentes aos casos em que o devedor, embora potencialmente solvente, não está disposto a pagar. Por detrás destas duas ocorrências estão factores explicativos distintos. No primeiro caso, o devedor não tem condições de pagar porque o seu projecto falhou, e falhou por incompetência, falta de sorte, gestão deficiente ou a combinação de todos estes elementos. No segundo caso, o devedor opta por não pagar, na medida em que «os ganhos que resultam desse incumprimento superam os presumíveis custos das potenciais sanções.» Esses custos estão relacionados com o funcionamento do mercado de crédito, nomeadamente com a sua regulação jurídica e o funcionamento dos tribunais. Esta distinção tem paralelo com uma das distinções fundamentais que importa reter neste estudo: a distinção entre sobreendividamento e incumprimento. O sobreendividamento é entendido como referindo-se aos casos de não pagamento por impossibilidade ou incapacidade do devedor; o incumprimento equivale aos casos de não pagamento independentemente do motivo que lhe subjaz. Alguns incumpridores estão em situação de *sobreendividamento* – que equivale ao conceito de *incumprimento accidental* – outros estão simplesmente a fazer uma gestão oportunista dos seus recursos financeiros e optam por não pagar, o que corresponde ao conceito de *incumprimento estratégico* (cf. também Riestra, 2002: 31).

Apesar dos níveis crescentes de consumo e endividamento registados na sociedade portuguesa, o *incumprimento* do crédito a particulares tem-se mantido a níveis relativamente controlados, segundo dados do Banco de Portugal (Gráfico I-8).

Como seria de esperar, o incumprimento é mais acentuado no crédito ao consumo do que no crédito à habitação, pois, em regra, a casa é o último bem

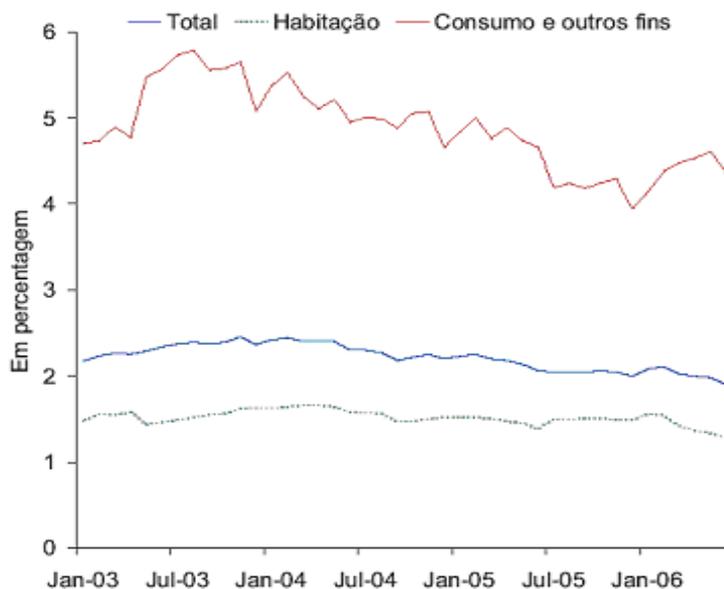
que se está disposto a perder e isso determina um esforço orientado prioritariamente para o cumprimento do crédito à habitação.⁴¹ O facto de a quase totalidade dos empréstimos para habitação ser negociada a taxa variável, torna-os mais susceptíveis às subidas da taxa de juro, o que tem vindo a suceder de meados de 2005 a esta parte. No entanto, ao contrário do que seria expectável, a tendência de diminuição da taxa de incumprimento verificada a partir de Julho de 2003 tem-se vindo a consolidar, mesmo com os aumentos sucessivos registados no valor das prestações mensais. Tudo indica que a subida das taxas de juro, induzida pelo aumento da taxa de juro de referência do Banco Central Europeu, parece estar a ser absorvida pela poupança dos particulares, por um lado, e pela redução das margens de lucro dos bancos e alongamento dos prazos de maturidades dos contratos, por outro.⁴²

⁴¹ Por norma, as instituições de crédito consideram que existe mora nos atrasos de pagamento até noventa dias e incumprimento definitivo depois dessa data. Naquela primeira fase, são efectuadas várias diligências de cobrança amigável, podendo ocorrer a intervenção de empresas de recuperação de créditos. Ao fim dos noventa dias e perante o insucesso na cobrança, o processo é remetido para contencioso.

⁴² Na perspectiva do Banco de Portugal, este comportamento do mercado financeiro tem servido para contrariar o abrandamento esperado do crédito aos particulares.

Gráfico I-8

Taxa de incumprimento no crédito bancário a particulares



Fonte: Banco de Portugal.

Nota: Crédito e juros vencidos e outros créditos de cobrança duvidosa em percentagem do total do crédito ao sector na carteira bancária.

Estes níveis de incumprimento historicamente baixos parecem dar consistência à ideia de que existe em Portugal uma cultura favorável ao cumprimento dos contratos assumidos, mesmo a expensas de grandes sacrifícios (atente-se no que sobressai dos estudos empíricos). O país apresenta dos rácios de incumprimento mais baixos de toda a zona euro, a par de Irlanda e Espanha, bastante melhores do que os registados pela França, Alemanha, Grécia, Itália e Holanda.

Recordando a distinção inicial a propósito das razões que estão por detrás do incumprimento, entendido como uma cessação dos pagamentos devidos, nem sempre uma situação de incumprimento equivale a uma situação de sobreendividamento. Nem sempre a falta do pagamento pontual se fica a dever a uma incapacidade do devedor para o fazer. Quando existe essa coincidência está-se perante um caso de sobreendividamento associado a incumprimento. Do

mesmo modo nem sempre um sobreendividado é alguém que deixa de pagar as suas dívidas. Poderá continuar a fazê-lo se conseguir mobilizar recursos de terceiros, normalmente de familiares.

Esta distinção é fundamental para melhor compreender as características do sobreendividamento, o conceito cuja problemática constituir o ponto central deste tese.

3.2.2 Em torno do conceito de sobreendividamento

a) Sobreendividamento, falência e insolvência

Falar de *sobreendividamento* é falar das situações em que o devedor se vê impossibilitado, de forma duradoura, de pagar o conjunto das suas dívidas, ou quando existe uma ameaça séria de que o não possa fazer no momento em que elas se tornem exigíveis (Marques *et al.*, 2000: 2).

Com o mesmo sentido são por vezes utilizados os termos *insolvência* e *falência*, embora estes sejam conceitos eminentemente jurídicos, o que nem sempre sucede com o conceito de sobreendividamento que nalguns casos é apenas um conceito social ou económico.

Em Portugal, os conceitos de falência e de insolvência há muito que são conhecidos e utilizados pelo direito. A *falência*, também designada por *quebra* ou *bancarrota*,⁴³ surgiu como um procedimento típico dos comerciantes, ainda que por vezes as suas disposições se aplicassem também aos devedores que não tivessem essa condição, como previam as Ordenações Filipinas de 1603. Segundo o Código de Ferreira Borges, de 1833, considerava-se quebrado o comerciante «que se acha inhabil para satisfazer os seus pagamentos e abandona o comércio» (art. 1121^o), sendo que «todo o comerciante que cessa pagamentos acha-se em estado de quebra» (art. 1123^o) (Macedo, 1964: 43).

⁴³ O termo terá nascido de uma prática seguida na Idade Média: quando um comerciante não podia pagar as suas dívidas, a sua banca era destruída, partida (do italiano 'banca rotta').

O conceito de *insolvência* é posterior no direito português. Surge pela primeira vez no Código de Falências de 1935 para designar o procedimento próprio dos não comerciantes. No entanto, esta distinção sempre foi mais jurídica do que cultural, uma vez que nos usos e na linguagem corrente, e até nalguns escritos, o termo falência dos particulares foi sempre dominante. De tal modo assim era que aquela distinção conceptual baseada na natureza jurídica do devedor (pessoa singular ou pessoa colectiva) foi abandonada pelo Código dos Processos Especiais de Recuperações de Empresas e da Falência, de 1993 (embora se mantenham os dois termos, mas com conteúdos diferentes, como adiante se verá), tendo sido, no entanto, retomada recentemente pelo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, de 2004.

O termo *sobreendividamento* é bem mais recente quer no direito, quer na literatura. Este neologismo fez a sua entrada nas duas últimas décadas, sobretudo nos países da Europa continental, de tradição civilística, na sequência de um aumento em larga escala do endividamento dos consumidores associado à expansão do crédito para consumo e habitação.⁴⁴ No direito legislado, a Lei Neiertz (Lei n.º 89-1010, de 31 de Dezembro de 1989), que introduziu em França o regime dirigido ao tratamento colectivo das situações de sobreendividamento dos consumidores, difundiu junto da sociedade e da ordem jurídica francesas o termo *surendettement*, no qual se inspiraram posteriormente as iniciativas normativas e os estudos conduzidos desde então noutros países europeus, incluindo Portugal. Na investigação científica, Nick Huls recriou o termo em inglês quando publicou, em 1994, o livro *Overindebtedness of Consumers in the*

⁴⁴ Recordo, a propósito, uma sessão promovida em Miami, em 2000, sobre esta temática, no âmbito da reunião anual da *Law and Society Association*, em que, sendo a única europeia presente, e ao utilizar o conceito de sobreendividamento verifiquei que este era um termo novo para um grupo onde a esmagadora maioria dos oradores era norte-americana e canadiana, e como isso gerou uma interessante discussão em torno da possibilidade e da oportunidade de um conceito e de uma terminologia uniformes.

EC Member States: Facts and Search for Solutions.⁴⁵ Em Portugal, o termo começou a ser difundido, a partir de 1997, por Maria Manuel Leitão Marques, na sequência de um projecto que então liderou sobre o tema e que esteve na origem do livro *O Endividamento dos Consumidores* (Marques *et al.*, 2000).

Nos países anglo-saxónicos, a expressão falência (*bankruptcy*) é claramente dominante, por duas ordens de razões interligadas: por um lado, uma concepção dominante de que o consumidor pessoa singular é sobretudo um agente económico que, tal como uma empresa, incorre em determinados riscos pelas escolhas que faz, entre os quais o risco de não conseguir satisfazer os seus compromissos financeiros; por outro lado, e por causa dessa concepção marcadamente económica do consumidor, o entender-se que ele deve poder dispor, à semelhança das empresas, de um sistema de tratamento rápido para seu problema de endividamento excessivo, para poder ser novamente reintegrado no mercado e voltar a consumir, no caso o processo falimentar⁴⁶. Insolvência (*insolvency*) é um termo utilizado com frequência nos estudos académicos e a palavra sobreendividamento (*overindebtedness*) começa também a adquirir algum relevo, sobretudo nas publicações e iniciativas conjuntas celebradas entre autores americanos e europeus.

O conceito de *bankruptcy* (e também *insolvency*, quando sinónimo daquele) é relativamente mais restrito do que aquele que é configurado pelo termo *overindebtedness*. Falar de *bankruptcy* é falar de uma pré-ligação ou uma ligação efectiva a um procedimento jurídico especial que é o processo de

⁴⁵ O conceito é de tal modo recente e ainda pouco familiar na língua inglesa que a sua grafia não é sequer uniforme, variando entre *overindebtedness* (Ramsay, 2007; Huls, 1994) e *overindebtedness* (Niemi-Kiesiläinen *et al.*, 2003).

⁴⁶ Cf. a título de exemplo, alguns dos títulos mais importantes da literatura norte-americana dos últimos anos e onde a expressão utilizada é sempre *bankruptcy* (falência) e não *overindebtedness* (sobreendividamento): *As we forgive our debtors: Bankruptcy and Consumer Credit in America*, de Teresa Sullivan, Elizabeth Warren e Jan Westbrook (1989); *Failure and Forgiveness: Rebalancing the Bankruptcy System*, de Karen Gross (1997).

falência e que, no caso dos EUA, por exemplo, é regido por lei federal (o *Bankruptcy Code* de 1978, revisto em 2005⁴⁷), tendo lugar em tribunais de competência especializada. O conceito de falência, no contexto norte-americano, possui, por isso, um misto de realidade subjectiva e processual, tratando-se da aplicação de consequências jurídicas a um procedimento essencialmente contabilístico-financeiro (valor do activo *versus* valor do passivo).

O conceito de sobreendividamento atende a uma realidade económico-financeira que não pressupõe uma conexão imediata a um procedimento jurídico, mas que é observável directamente pela ponderação das despesas face ao rendimento de um determinado consumidor ou agregado familiar. Trata-se de um conceito que nem sempre possui expressão jurídica, mas que é reconhecido pelo discurso político, pela investigação científica e pela análise económica. Em Portugal não existe nenhum diploma que defina sobreendividamento ou que atribua efeitos jurídicos ao termo. Contudo ele está presente em discursos de deputados da Assembleia da República, nas investigações conduzidas pelo Observatório do Endividamento dos Consumidores, na comunicação social e nas páginas *web* de inúmeras entidades como o Banco de Portugal, a DECO, a ASFAC, escolas e organizações religiosas e de solidariedade social.⁴⁸

Para Reifner *et al.* (2003:18-19), os termos insolvência e falência são conceitos essencialmente jurídicos. Assim, o termo *insolvência* reporta-se a uma realidade de insuficiência financeira encarada do ponto de vista das consequências para os credores: a impossibilidade de estes serem pagos por falta de rendimentos e de liquidez do devedor. Já a expressão

⁴⁷ Cf. *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act 2005* (BAPCPA), de 20 de Abril de 2005, que entrou em vigor a 17 de Outubro do mesmo ano.

⁴⁸ Sobre a utilização do termo sobreendividamento nos debates da Assembleia da República, cf., por exemplo, as diversas intervenções de deputados na reunião plenária de 8 de Janeiro de 2004 (DAR I série nº. 36/IX/2 2004.01.09), onde foi discutida a proposta apresentada pelo grupo parlamentar do Partido Socialista sobre *Prevenção e tratamento do sobreendividamento* das pessoas singulares (Projecto de Lei 291/IX-1).

sobreendividamento é utilizada para referir a insolvência do ponto de vista do devedor e da sua família, sendo, por isso, uma abordagem nova e socialmente comprometida. O conceito de sobreendividamento que propõem é bastante amplo e também mais fluido do que aquele que é adoptado aqui. Para estes autores, trata-se de situações onde não é tanto o rácio negativo entre receitas e despesas que importa, mas a ocorrência de uma degradação em geral das condições de vida do devedor e dos seus familiares, que pode ser actual ou futura, e que gradualmente levará à exclusão social e à menor participação na vida económica e social. Por isso, consideram ser possível existirem devedores insolventes que não estão sobreendividados e de sobreendividados não insolventes. Para tal basta que os devedores possam, no primeiro caso – *insolventes não sobreendividados* –, contar como o apoio financeiro de familiares e amigos ou disporem de acesso ao crédito ou a outros rendimentos e, no segundo caso – *sobreendividados não insolventes* –, estarem a sofrer uma degradação significativa da sua qualidade de vida, embora continuem a possuir rendimentos superiores às despesas.

Um conceito de sobreendividamento como o que é seguido por estes autores possui algumas dificuldades de operacionalização. Desde logo, o facto de comprometerem um círculo alargado de indivíduos (o devedor e os membros da sua família alargada ou das suas relações sociais) na avaliação da situação financeira de um determinado devedor (incluindo-se aqui, naturalmente, a sua família restrita) e que podem não existir ou não estar disponíveis para serem mobilizados. Por outro lado, a indeterminação que subjaz ao factor *degradação significativa da qualidade de vida*, e que remete para uma interpretação casuística e comprometida com a realidade socioeconómica e cultural de cada indivíduo. Estas consequências impedem a definição de um conceito de sobreendividamento que seja juridicamente operacionalizável (geral e abstracto).

No entanto, a distinção que Reifner faz sugere que o conceito de sobreendividamento não tem de se confinar aos estritos limites da lei, senão quando esteja em causa definir um procedimento para a recuperação de devedores manifestamente submergidos em dívidas que não conseguem pagar.

Para lá disso, o sobreendividamento é uma realidade socioeconómica mais vasta do que aquilo que por vezes é contemplado na lei. Por exemplo, o facto de muitos sistemas jurídicos só proporcionarem medidas de tratamento a sobreendividados de boa-fé, não ilude o facto de, em termos objectivos, existirem devedores fraudulentos em situação de sobreendividamento. Neste caso, o direito faz uma opção regulatória no sentido de discriminar o acesso aos mecanismos legais, reservando-os para os sobreendividados honestos e desafortunados (INSOL, 2001: 6). Esta opção prende-se com a dimensão cultural e moral que serve de referente à sociedade e ao direito nela criada, bem como com os recursos jurídicos e financeiros disponíveis para suportar os procedimentos legais criados.⁴⁹ No entanto, os mesmos poderão beneficiar sempre das estratégias preventivas do sobreendividamento que possam ser aplicadas, como programas de educação financeira, serviços de aconselhamento, medidas de controlo da publicidade ou reforço das regras de protecção do consumidor. A estas questões da componente moral da falência e do acesso aos procedimentos legais se tornará com maior detalhe na Parte III deste estudo. Por ora, importa aferir um pouco melhor da possibilidade de obter uma definição jurídica do conceito de sobreendividamento.⁵⁰

⁴⁹ As limitações ao acesso a procedimentos extrajudiciais de resolução podem nem sequer existir. Tudo dependerá da vontade das partes em negociar. Um credor pode aceitar um acordo com um devedor que agiu descuidadamente e até com malícia. Tudo dependerá da avaliação que ele faz do risco de incumprimento desse acordo, o que por sua vez dependerá das garantias oferecidas.

⁵⁰ A actualidade e pertinência desta questão preocupam as próprias autoridades comunitárias. Recentemente, a Comissão Europeia adjudicou um projecto de investigação destinado a elaborar uma *definição comum operacional de sobreendividamento*. O consórcio, composto pelo *European Savings Institute*, o *Personal Finance Research Centre* da Universidade de Bristol, e o *Centre for European Policy Studies/European Credit Research Institute* (CEPS/ECRI) tem por missão encontrar um conceito não só jurídico, mas também político-administrativo e social que possa ser aplicado à escala europeia e sirva para sustentar a definição de medidas comuns nas áreas da prevenção e do tratamento.

b) Sobreendividamento objectivo e subjectivo

A delimitação do conceito de sobreendividamento constitui uma tarefa complexa, difícil e até arduosa.

Peritos e leigos, políticos e agentes económicos de qualquer país são capazes de discutir entre si a questão do sobreendividamento, partindo, para o efeito, de uma conceptualização meramente pessoal. Por se tratar de um fenómeno social, todos têm uma percepção, uma ideia do seu campo de acção, mas quando se pretende passar para uma formulação escrita e transformá-lo num conceito jurídico, as divergências, os escolhos e as hesitações são inevitáveis.⁵¹

O conceito de sobreendividamento pode ser apreciado em termos objectivos e subjectivos.⁵²

Um *conceito subjectivo de sobreendividamento* implica que se considere como sobreendividados os indivíduos que não só não possuem rendimentos suficientes para cumprir os seus compromissos financeiros, como também não dispõem de apoios financeiros alternativos prestados por terceiros, a título assistencial, ou seja, não profissional. No limite, isto significa que só poderá ser

⁵¹ São vários os seminários, conferências e colóquios nacionais e internacionais que têm integrado painéis sobre a temática do sobreendividamento. No entanto, a questão conceptual nunca ou quase nunca faz parte do debate. Todos os que estudam ou de outro modo lidam com este fenómeno procuram sistematicamente ‘fugir’ a essa discussão, cientes que estão do seu embaraço. Este é, no entanto, um ponto incontornável a que a União Europeia não poderá fugir se e quando quiser – como algumas iniciativas vão deixando antever –, tomar uma qualquer posição jurídica ou política comum nesta área. Ganha, por isso, relevo o referido projecto de investigação financiado pela Comissão Europeia e que pretende precisamente discutir o problema do conceito de sobreendividamento no espaço da UE.

⁵² Esta classificação afigura-se mais adequada da que Reifner (Reifner *et al.*, 2003) propõe de sobreendividados não insolventes e insolventes não sobreendividados. A distinção entre um conceito objectivo e subjectivo de sobreendividamento permite uma melhor articulação não só com o conceito jurídico de incumprimento, mas com a própria realidade sociocultural e económica do sobreendividamento, como se poderá confirmar pelos estudos empíricos realizados.

tido por sobreendividado aquele consumidor que não possui meios próprios nem pode contar com ajudas financeiras prestadas por familiares, amigos e outras redes formais ou informais de solidariedade.

Um entendimento deste tipo determinaria efeitos sociais e jurídicos intoleráveis para os devedores e particularmente para os que com ele se relacionam em termos familiares e afectivos. Estar-se-ia a impor obrigações de pendor jurídico a terceiros estranhos à relação contratual que está na base das dívidas, o que contraria claramente a natureza bilateral e sinalagmática dos contratos e carece em absoluto de fundamento legal.⁵³ Além disso, promover-se-ia uma dispersão tendencialmente discriminadora do risco de não pagamento por determinados indivíduos sem justificação válida para tal. Um indivíduo que possui uma economia autónoma da dos seus pais, por exemplo, não tem que demonstrar que estes não dispõem igualmente de meios financeiros para o ajudar a solver os seus créditos para poder ser considerado sobreendividado. Não se pode exigir que ele prove ser-lhe impossível mobilizar outras fontes de rendimentos que não as suas para ser julgado insolvente. O que na realidade acontece, porém, em muitos casos, é que as tais redes informais de solidariedade (amigos e familiares) impedem que muitos consumidores cessem os pagamentos, apesar de os seus rendimentos serem claramente insuficientes.⁵⁴ Poder-se-á dizer que aqui estamos perante casos de sobreendividamento combinados com incumprimento.

Como se disse, uma interpretação subjectiva do termo sobreendividamento não parece defensável e nenhum regime jurídico o toma como referência. No relatório coordenado por Udo Reifner (Reifner *et al.*, 2003), a perspectiva que é adoptada pelos autores é, em larga medida, de tipo subjectivo, tal como sucede

⁵³ Naturalmente que não se cuida aqui dos terceiros que prestaram garantias ao devedor, os quais estão juridicamente vinculados ao cumprimento das obrigações que garantem.

⁵⁴ Cf. Pétel (2004: 838), reconhecendo que um devedor sobreendividado não cessa necessariamente os pagamentos.

com o estudo de Elaine Kempson sobre a condição financeira das famílias inglesas (Kempson, 2002). A abordagem de Reifner passa pela consideração das circunstâncias sociais que envolvem o devedor, nomeadamente sobre a perda da sua qualidade de vida e sobre aspectos de exclusão social, e chega mesmo a considerar como não sobreendividado aquele devedor que consegue beneficiar de rendimentos de familiares ou amigos para manter os seus pagamentos em dia (Reifner *et al.*, 2003: 18). Kempson (2002) baseia-se na percepção dos problemas financeiros dos inquiridos para considerar como sobreendividados todos os que afirmam experimentar grandes dificuldades no cumprimento das suas obrigações. Este é também o entendimento, pelo menos parcial, que parece presidir ao estudo efectuado por uma equipa de investigadores do Departamento de Economia da Universidade do Minho sobre o risco de sobreendividamento dos consumidores do concelho da Trofa. Os autores, Carlos Costa e Lúcia Pinto, adoptaram como medida do sobreendividamento um duplo critério: objectivo (falta de rendimentos) e subjectivo (sentimento pessoal dos inquiridos).⁵⁵ Assim, «... o agregado considera-se sobre-endividado se responde ter dificuldade ou muita dificuldade no pagamento de dívidas e/ou empréstimos, ou se os seus encargos financeiros são superiores ao seu rendimento» (Costa e Pinto, 2005: 6).

No entanto, pelas razões já expendidas, reafirma-se uma vez mais que só uma consideração objectiva deste fenómeno se afigura como a mais funcional na perspectiva do direito legislado.

Uma *abordagem objectiva do sobreendividamento*, implica olhar para a situação financeira do devedor e considerar a sua disponibilidade de rendimentos face aos compromissos que tem para com os seus credores, independentemente de haver ou não interrupção nos pagamentos.

⁵⁵ Este é um estudo pioneiro em Portugal por ser a primeira tentativa de medir, em termos probabilísticos, o risco de sobreendividamento, no caso de um concelho do país.

Contudo, mesmo uma abordagem de natureza objectiva suscita determinados problemas. A 'objectividade' pode ser interpretada de maneiras distintas, pelo que é necessário precisar os termos da comparação entre receitas e despesas, isto é, do que constitui cada um dos termos da equação.

Em primeiro lugar, deve tratar-se de uma *impossibilidade de pagamento* e não de um acto intencional de não pagamento. O consumidor que se acha impossibilitado é um consumidor que quer, mas não tem como pagar. Não se trata do que deliberadamente cessa os pagamentos, seja qual for a razão que o mova e que por isso é denominado incumpridor, nos termos da lei civil. O incumpridor não tem de ser necessariamente um sobreendividado. No limite, pode tratar-se de alguém que toma uma decisão puramente oportunista de reafecção de recursos financeiros para outros fins. A perspectiva de um elevado ganho bolsista pode levá-lo a adquirir um volume de títulos e a optar por deixar de pagar pontualmente determinadas despesas para ter mais dinheiro para realizar aquela operação.

Em segundo lugar, a impossibilidade de cumprir com os compromissos financeiros deve constituir uma *situação duradoura* e não meramente transitória, caso em que o devedor estará simplesmente em mora. Para haver sobreendividamento é necessário que o devedor não possua no médio prazo condições para reequilibrar a sua condição financeira deficitária. Um pequeno atraso não indica, só por si, uma incapacidade definitiva em cumprir. No entanto, pode constituir um indício de que a situação tem tendência a deteriorar-se e isso quase sempre põe de sobreaviso as instituições financeiras.

Em terceiro lugar, é necessário que se verifique uma falta *de rendimentos e de outros activos líquidos*. A relação entre activo e passivo não é, sem mais, suficiente para determinar uma situação de sobreendividamento. Assim, um devedor pode dispor de património suficiente para cobrir as suas dívidas, mas não possuir liquidez suficiente para efectuar o pagamento das mesmas. Se essa falta de liquidez não se tratar de uma situação transitória, aquele devedor pode ser considerado em estado de sobreendividamento (Haas, 2006: 4). Em sentido idêntico se haviam já pronunciado Carvalho Fernandes e João Labareda (1995:

64) na sua anotação ao art. 3.º do Código dos Processos Especiais de Recuperação de Empresas e da Falência (CPEREF),⁵⁶ a propósito da situação de insolvência de uma empresa. Estes autores consideravam sem razão a exclusão da situação de insolvência das empresas que, apesar de terem património bastante para cobrir o respectivo passivo, sofriam de falta de activos líquidos para cumprir com as suas obrigações, admitindo que «... a insolvência pode coexistir com uma situação patrimonial excedentária, embora ilíquida.»

Aliás, era o facto de haver património que permitia que as empresas, mesmo com falta de liquidez, pudessem ser objecto de recuperação. O mesmo princípio pode ser aplicado ao consumidor sobreendividado, pois só é viável elaborar planos escalonados de pagamentos se este possuir alguns bens ou rendimentos que possam servir quer como meio de pagamento (através da sua venda), quer como fonte suplementar de garantia. E é comum que um consumidor que possua apenas uma dívida de crédito, no caso para habitação, e que fica subitamente desempregado, possa não ter activos líquidos para continuar a pagar a prestação do seu crédito à entidade bancária, mas, no entanto, possuir um valor patrimonial ilíquido (o imóvel) que supera o valor em dívida, quer em mora, quer total.

A ponderação do volume em dívida face aos rendimentos esperados e aos activos *líquidos* do devedor é também o critério adoptado pelo ORC Macro no relatório produzido em 2001 para a Comissão Europeia, e no qual o sobreendividamento é definido como *a situação em que uma pessoa tem dificuldade em pagar as suas dívidas que resultam do crédito ao consumo ou à habitação* (Betti *et al.*, 2001: 2). Neste caso, tal como aqui se defende, não é necessária uma interrupção nos pagamentos por parte do devedor para este ser

⁵⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril, e que se manteve em vigor até à sua substituição pelo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março (alterado pelo Decreto-Lei n.º 200/2004, de 18 de Agosto, que o republicou).

considerado sobreendividado, basta que ele enfrente dificuldades sérias de cumprimento.

Um entendimento diferente é o que tem sido perfilhado pela *Cour de Cassation* francesa, como sublinham Chatain e Ferrière (2000: 28).⁵⁷ A determinação da condição de sobreendividado é feita também a partir da comparação entre activo e passivo do devedor, mas o activo é composto quer pelos *rendimentos* actuais e futuros do devedor e dos restantes elementos do agregado familiar, sejam eles regulares ou não regulares, quer pelo seu *património* mobiliário e imobiliário que possa ser realizado. Este critério mais apertado tem levado as comissões de sobreendividamento e os tribunais a práticas processuais divergentes: nuns casos, os processos onde o devedor não haja liquidado primeiro o seu património são rejeitados; noutros, os processos são aceites sob condição de venda posterior dos bens.⁵⁸

Uma interpretação como a que é seguida pela *Cour de Cassation* aplicada à realidade portuguesa determinaria que um grande número de situações que, à luz da perspectiva aqui adoptada, são tidas como casos de sobreendividamento, deixaria de o ser. Veja-se o citado exemplo do crédito à habitação, responsável por cerca de 80% do endividamento dos consumidores portugueses.

⁵⁷ Cf. Cass. 1^{re} civ., 31 Março de 1992, Bol. Civ. I, n.º 109.

⁵⁸ Este é um bom exemplo de um fenómeno que ocupa especialmente a literatura jurídica anglo-saxónica e que é conhecido por *local legal culture*. Nesses países onde existe uma maior fragmentação regulatória e institucional, nomeadamente na protecção do consumidor, a cultura jurídica local serve para explicar algumas das diferenças registadas nas interpretações e práticas jurídicas e jurisdicionais entre diferentes circunscrições jurídico-territoriais. Os autores entendem que as circunstâncias sociais, económicas e culturais de um determinado espaço, bem como as determinantes pessoais (valores, cultura, formação) dos responsáveis pela aplicação do direito (juízes, advogados, autoridades locais, grupos) influenciam decisivamente a *law in action*, tornando-a mais ou menos conforme com a *law in the books*. Sobre a influência da *local legal culture* na aplicação do direito da falência norte-americano e na lei do reescalamento de dívidas finlandesa, cf., respectivamente, Sullivan *et al.*, 1997 e Braucher, 1993, e Niemi-Kiesiläinen, 1999. Sobre o carácter fragmentário do direito do consumidor, cf. Ramsay, 2007 e Wilhelmsson, 2003.

Ora, sem prejuízo de se poder exigir, em sede de tratamento do sobreendividamento, uma liquidação do património para pagamento das dívidas, não parece razoável nem desejável do ponto de vista dos interesses de credores e devedores excluir por princípio de um processo de tratamento aqueles devedores cujo património ilíquido se afigura suficiente para cobrir o respectivo passivo. No caso dos chamados credores comuns (os que não beneficiam de qualquer garantia ou privilégio), a hipótese de serem ressarcidos diminui significativamente. No caso dos devedores, a venda forçada dos bens não só pode determinar situações de vulnerabilidade social indesejáveis, como restringir as hipóteses de reequilíbrio financeiro. Esta questão será apreciada mais adiante, a propósito dos sistemas de tratamento do sobreendividamento.⁵⁹

Em quarto lugar, uma abordagem objectiva do conceito de sobreendividamento não deve esgotar-se igualmente na referência a um valor máximo admissível de *taxa de esforço*. No seu relatório de 2001 sobre prevenção e tratamento do sobreendividamento das famílias, o Comité Consultivo do *Conseil National du Crédit et du Titre* do Banco de França aponta uma taxa de esforço de 60% como valor máximo a partir do qual se consideraria um consumidor como estando sobreendividado (Chatain e Ferrière, 2000: 38).⁶⁰ Por sua vez, o *Department of Trade and Industry* (DTI) britânico utilizou em dois relatórios recentes – o *Household Survey*, de 2002, e o livro banco *Fair, Clear and Competitive: The Consumer Credit Market in the 21st Century*, de 2003 – um conceito de sobreendividamento baseado na taxa de esforço anual das famílias e no número absoluto de créditos.⁶¹ Assim, para o DTI, estará sobreendividado o agregado familiar que satisfaz, cumulativamente, os seguintes critérios: ter pelo menos 25,0% do seu rendimento anual comprometido com o pagamento de

⁵⁹ Cf. Parte III.

⁶⁰ A síntese deste relatório pode ser consultada no Boletim do Banco de França, n.º 115, de Julho de 2003, disponível em www.banque-france.fr.

⁶¹ O livro branco encontra-se disponível em <http://www.dti.gov.uk/files/file23663.pdf>.

crédito ao consumo; ter pelo menos 50,0% desse rendimento reservado para o pagamento de crédito ao consumo e à habitação; e possuir quatro ou mais dívidas de crédito.

A indicação destes ou de outros valores não pode servir mais do que de elemento indicativo. Na verdade, uma taxa de esforço mensal de 60,0% no quadro de um rendimento mensal de 500 euros ou de 5000 euros não pode ser interpretado da mesma maneira em termos de risco de insolvência. Pelo menos, a margem de manobra para se fazerem ajustamentos nas despesas será certamente maior na segunda hipótese relativamente à primeira onde o rendimento é dez vezes inferior.⁶² O mesmo se poderá dizer a propósito da medida proporcionada pelas taxas de esforço anuais. Além disso, embora os sobreendividados sejam consumidores habitualmente onerados com múltiplos créditos, um só crédito pode ser suficiente para determinar a sua insolvência, sobretudo quando ocorre uma diminuição drástica do rendimento do agregado familiar como, por exemplo, o desemprego de ambos os cônjuges. Para já não falar na existência de sobreendividados que têm mais de uma, mas menos de quatro dívidas de crédito ou então que possuem dívidas ligadas a serviços essenciais.

Em quinto lugar, a impossibilidade de cumprimento *não tem de abranger todas as obrigações do devedor simultaneamente* para que este seja considerado sobreendividado.⁶³ É frequente que os consumidores deixem de pagar primeiro as dívidas referentes a alguns serviços menos essenciais, como

⁶² Em Portugal, diversos bancos admitem aceitar taxas de esforço de 40,0%, 50,0% e mesmo 60,0%, quase sempre mediante a prestação de fiança. Por sua vez, os Bancos Luxemburgueses orientam-se pelos valores da taxa de esforço mensal do agregado para definir níveis de risco de sobreendividamento: até 30,0% de taxa de esforço, risco mínimo a moderado; de 30,0% a 60,0%, risco elevado; mais de 60,0%, já não existe risco, mas a certeza de sobreendividamento.

⁶³ Em sentido semelhante se pronunciaram Carvalho Fernandes e João Labareda (1995: 64), ainda na anotação ao art. 3.º do CPREF, a propósito da insolvência das empresas, e que aqui se toma por analogia.

telecomunicações móveis, televisão por cabo ou internet, e pequenos créditos como o do cartão de crédito, e deixar para o fim da lista de incumprimento o crédito para aquisição do veículo automóvel e sobretudo o crédito à habitação. Fala-se, a propósito, na existência de uma pirâmide do incumprimento invertida face à pirâmide do endividamento (Marques *et al.*, 2000: 187). Na base da pirâmide de endividamento dos consumidores portugueses encontra-se o crédito à habitação, seguindo-se depois o crédito automóvel, o crédito para equipamentos do lar (electrodomésticos e mobiliário) e já perto do topo o crédito pessoal e o cartão de crédito. A isto se acrescentam também as despesas com outros bens e serviços que habitualmente são pagas imediatamente ou por via do cartão de crédito. Quando se olha para o incumprimento por tipo de bens e serviços, a pirâmide inverte-se e são as pequenas dívidas e os pequenos créditos os que começam a deixar de ser pagos, uma vez que a casa de morada da família é um bem que se tenta manter a todo o custo.

Um entendimento *objectivo* do conceito de sobreendividamento permite que se configurem situações de sobreendividamento sem que, na prática, exista interrupção ou cessação dos pagamentos por parte do devedor.⁶⁴ Este aspecto é de enorme importância para a determinação dos devedores que podem aceder aos sistemas de tratamento (sobreendividados ou sobreendividados que sejam também incumpridores). Ao mesmo tempo, permite discutir os contornos psicossociais deste fenómeno, designadamente o modo como se conseguem manter financeiramente integrados determinados indivíduos que, numa perspectiva objectiva, podem ser classificados como estando sobreendividados. Estes dois aspectos – quem é elegível para os sistemas de tratamento concebidos pelos regimes jurídicos, por um lado, e como e por quem é partilhado o risco do sobreendividamento, por outro – estão no cerne deste trabalho.

⁶⁴ Daí ser da maior importância distinguir os conceitos de sobreendividamento e de incumprimento. Há incumpridores que não se encontram em situação de sobreendividamento e sobreendividados que se mantêm cumpridores.

c) Sobreendividamento activo e passivo

O sobreendividamento pode desdobrar-se em *sobreendividamento activo* e *sobreendividamento passivo* (Banco de França, 2003: 52; Marques *et al.*, 2000: 2). Nesta perspectiva, a situação de sobreendividamento é qualificada a partir das suas causas e isso, como se perceberá de seguida, é relevante do ponto de vista jurídico.

Por *sobreendividamento passivo* entendem-se as situações em que a impossibilidade de pagamento decorre da verificação de um acontecimento anormal na vida do devedor, de um ‘acidente de vida’ ou infortúnio, que o impedem de continuar a cumprir pontualmente com as suas obrigações financeiras. Essa impossibilidade tanto pode resultar de uma diminuição do rendimento do devedor, como de um aumento das suas despesas. O rendimento pode diminuir nos casos de perda do emprego pelo devedor ou por alguém do seu agregado familiar, de deterioração das condições laborais, como a redução das horas de trabalho suplementar, a perda de subsídios, a mudança para uma ocupação com menor retribuição, de morte de alguém que contribuía financeiramente para o agregado, de um divórcio, de uma incapacidade por acidente ou doença. Mas o agravamento da condição financeira do devedor pode resultar de um aumento das despesas provocado pelo nascimento de um filho, pela entrada de um idoso no agregado, pelos gastos em medicamentos e terapias no caso de doença ou invalidez e até por eventos sociais como um casamento. Os casos de doença ou acidente suscitam normalmente os dois fenómenos em simultâneo: diminuição do rendimento por impossibilidade de trabalhar e aumento das despesas com os cuidados de saúde.

Os sobreendividados passivos são indivíduos que contraíram as suas dívidas de crédito de boa-fé e em situação de equilíbrio financeiro, e que vêem esse equilíbrio desaparecer pela verificação de um acontecimento imprevisto, de natureza adversa.

Fala-se de *sobreendividamento activo* quando as dificuldades financeiras que comprometem o pagamento regular das obrigações resultam de um comportamento doloso ou negligente do devedor. Neste caso, o devedor

contribuiu de forma intencional ou por incúria para a situação de insolvência. Seja porque o devedor sabia que não poderia pagar nem tinha intenção de o fazer, seja porque fez uma gestão imprudente do seu orçamento, a situação de ruptura financeira tem causa directa e imediata na vontade e no comportamento do próprio sobreendividado e não uma causa exterior.

Em regra, os sistemas de tratamento beneficiam os sobreendividados passivos e deixam de fora os activos.

No entanto, a solução não é assim tão linear e levanta questões importantes, algumas delas com uma dimensão prática muito significativa.

Em primeiro lugar, esta espécie de selecção natural só acontece nos sistemas eivados de uma carga moral forte, como são os sistemas europeus de tradição civilística, onde a boa-fé é um filtro comum de acesso ao sistema e a eliminação do passivo restante o coroar de uma longa prova de bom comportamento (Niemi-Kiesiläinen, 2005: 29; 1997: 135). Pelo contrário, o modelo norte-americano 'ignora' a boa ou má-fé do devedor falido, permitindo não só o acesso ao processo, como também o perdão imediato das dívidas remanescentes tanto aos devedores honestos como aos dolosos. O dolo, ensina Antunes Varela, compreende «os casos em que o agente quis *directamente* realizar o facto ilícito» (dolo directo), bem como as situações em que, «não querendo *directamente* o facto ilícito, o agente todavia o previu como uma consequência *necessária, segura*, da sua conduta» (dolo indirecto ou necessário) (Varela, 2000: 570). Assim, tanto é dolosa a conduta do devedor que contraiu inúmeros créditos num curto espaço de tempo, com a intenção deliberada de causar um prejuízo aos credores,⁶⁵ como a daquele que em consciência decide não pagar o que deve aos credores para poder investir esse

⁶⁵ São raros, mas há casos relatados por responsáveis de instituições de crédito de devedores que, no espaço de poucos dias, solicitam vários empréstimos a instituições financeiras, que não podem nem têm qualquer intenção de pagar, sabendo que a informação que consta da Central de Riscos de Crédito do Banco de Portugal a seu respeito mantém sempre um lapso temporal de actualização que lhes permite ocultar a operação fraudulenta.

dinheiro numa operação financeira na Bolsa (uma questão de *trade-off*), que depois vem a perder tudo e por isso se torna insolvente. A gravidade da culpa do agente, a especial censurabilidade do seu comportamento nestes casos torna-o inelegível para os sistemas de tratamento do sobreendividamento europeus, mas não o exclui do sistema norte-americano da falência. A lei americana ignora em absoluto as motivações do devedor no momento em que contraiu o crédito e o mesmo se passa com o mercado. A intenção do sistema financeiro dos EUA em tornar mais restrito o acesso ao Capítulo 7 (liquidação) e forçar a aplicação do Capítulo 13 (plano de pagamentos) não decorre de nenhuma intenção moralizadora do processo (punição dos devedores que se endividaram de má fé), mas de um interesse económico puro: o de obter o máximo de reembolso dos valores mutuados, não tanto à custa do património actual (o que obteriam na liquidação e que em regra é escasso), mas dos rendimentos futuros do devedor.

Em segundo lugar, mesmo os sistemas europeus continentais que elegem a boa-fé do devedor como princípio estruturante do modelo, não podem deixar de se debater com a situação dos *sobreendividados activos negligentes*, uma vez que a linha de fronteira entre estes e os sobreendividados passivos nem sempre é muito nítida. Esta é aliás uma constatação firme que resultou da investigação empírica realizada e tratada na Parte II. Apesar da associação de defesa do consumidor DECO restringir o seu apoio (mediação ou simples intermediação, como preferem alguns) a sobreendividados passivos, os casos analisados levantam sérias dúvidas sobre a natureza exclusiva das situações tratadas. Para isso bastará ver o peso significativo que o motivo *má gestão do orçamento* como estando na origem da crise financeira, adquire no conjunto de respostas dos técnicos da associação. A investigação mostrou que se é verdade que a causa próxima do sobreendividamento tende a ser em larga maioria um acidente de vida, como o desemprego ou a doença, uma análise mais profunda da história destes devedores traz à luz problemas de gestão do orçamento familiar, multiendividamento persistente e incumprimentos pontuais no passado.

A *negligência* ou *mera culpa*, ensina uma vez mais Antunes Varela (2000: 573), consiste na «*omissão da diligência exigível do agente.*» Inclui tanto os

casos em que o autor prevê a possibilidade de produção do facto ilícito, mas «por *leviandade, precipitação, desleixo ou incúria* crê na sua não verificação, e só por isso não toma as providências necessárias para o evitar», como também as situações em que ele «não chega sequer, por *imprevidência, descuido, imperícia ou inaptidão*, a conceber a possibilidade do facto se verificar (...)» Investigadores da área da psicologia comportamental têm demonstrado, através de estudos empíricos, que os consumidores são propensos a determinados enviesamentos na sua avaliação de riscos, como o risco de crédito. A complexidade das decisões neste domínio e a falta de informação completa e perfeita leva-os a recorrer aos atalhos mentais ou heurísticas como desbloqueadores do processo de decisão (Block-Lieb e Janger, 2006: 1489). No entanto, estas heurísticas criam desvios à lógica racional e distorcem a percepção do risco, como se verá no capítulo seguinte, a propósito da análise de risco. Optimismo excessivo em relação aos seus rendimentos futuros e subestimação do risco de se tornarem incapazes de pagar o empréstimo, são dois desvios detectados em consumidores endividados e sobreendividados (Ramsay, 2007: 249; Ziegel, 2006: 306; Schwartz, 2003: 63; DTI, 2001).⁶⁶ É por isso expectável que surja toda uma área cinzenta povoada por sobreendividados honestos, mas descuidados, com intenção de cumprir, mas relaxados quanto ao cumprimento. O dolo, a má-fé, estarão seguramente ausentes destes casos, pelo que será de questionar se não merecerão um acolhimento nos procedimentos legais de insolvência.

Finalmente, o próprio sobreendividamento passivo pode suscitar algumas dificuldades se se quiser aprofundar ainda mais a dimensão ética do problema.

⁶⁶ Estes desfasamentos em relação a um comportamento economicamente racional não fazem deles comportamentos irracionais e imprevisíveis. A possibilidade de medir a previsibilidade dos comportamentos que fogem ao padrão racional é o mote de uma corrente económica – *behavioral economics* – que assim procura explicar os desvios à racionalidade económica tradicional. Para isso utiliza métodos e abordagens de outras áreas científicas, designadamente da psicologia social. Cf. o interessante artigo de Saul Schwartz (2003: 61 ss).

Uma causa passiva não exclui a hipótese de manipulação e oportunismo por parte de um devedor. Perante a eminência de uma situação de insolvência e querendo beneficiar de um procedimento de exoneração do passivo, um devedor pode rescindir o seu contrato de trabalho e assim fazer de uma situação de desemprego voluntário o seu passaporte para o sistema. E mesmo que falte esse calculismo, restam sempre as hipóteses de despedimento com justa causa, a doença ou acidente por culpa do próprio devedor e o cônjuge declarado culpado num processo de divórcio. Embora nenhum sistema jurídico europeu se interrogue sobre os fundamentos morais da causa passiva e as aceite enquanto facto objectivo quando se trata de permitir o acesso aos regimes de tratamento do sobreendividamento, a reflexão aqui feita não constitui um puro exercício de estilo. É antes uma contribuição para o debate em torno do problema dos sobreendividados negligentes, pois a realidade e as motivações de uns e de outros nem sempre estão tão distantes quanto parecem. A questão, afinal, resume-se em saber se é mais condenável a negligência na contratação do crédito ou no desempenho profissional e no comportamento conjugal. Dito isto, crê-se que são mais as razões para deixar entrar os sobreendividados negligentes do que as que justificam que eles fiquem de fora.

3.3 O conceito de sobreendividamento no direito comparado

3.3.1 Sobreendividamento no direito e na política da União Europeia

A definição de sobreendividamento permanece uma dificuldade estrutural quer a nível do direito da União Europeia, quer das legislações nacionais.

Na ordem jurídica comunitária não existe nenhum preceito ou acto normativo que determine esta figura. Apesar disso, o tema tem sido considerado a nível comunitário sob duas formas distintas: directamente a nível político; indirectamente a nível legislativo. Nesta segunda vertente, a questão do sobreendividamento aparece *a latere*, mas sob as vestes mais restritas da

insolvência, no Regulamento (CE) 1346/2000 do Conselho, de 29 de Maio de 2000, relativo aos processos de insolvência transfronteiriços.⁶⁷ Embora este regulamento esteja vocacionado para a falência de empresas, a falência de particulares não está excluída (art. 1º). O regulamento determina as regras de competência dos direitos nacionais da falência, tomando como competente a lei do Estado-Membro onde o devedor possui o centro dos seus interesses e estabelecendo o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais. O impacto deste regulamento no caso da insolvência de particulares tem sido fraco ou quase nulo, na medida em que as falências transfronteiriças de consumidores são ainda bastante raras.

A atenção da União Europeia quanto ao sobreendividamento tem-se manifestado sobretudo através de iniciativas políticas. A Comissão tem vindo a financiar alguns estudos na área e o Comité Económico e Social tem-se mostrado igualmente activo, através da produção de relatórios de informação e pareceres de iniciativa.⁶⁸ No caso da Comissão, merece destaque o estudo encomendado em 1991 ao *Leyden Institute of Law and Public Policy*. A iniciativa resultou no relatório 'Overindebtedness of Consumers in the EC member states: facts and search for solutions', dirigido pelo Prof. Nick Huls e publicado em 1994 (Huls, 1994). Tal como se sublinhou em momento anterior, foi aqui que o termo

⁶⁷ JO L 160, de 30.06.2000. O regulamento entrou em vigor no dia 31 de Maio de 2002.

⁶⁸ Cf. Parecer de Iniciativa do Comité Económico e Social Europeu (CESE) sobre 'O sobreendividamento das famílias', aprovado em 29 de Abril de 2002. Este parecer, de que foi relator Manuel Ataíde Ferreira, resultou de um relatório de informação produzido pela Secção do Mercado Único, Produção e Consumo, de 20 de Junho de 2000, e de um conjunto de audições públicas levadas a cabo pelo Comité em 2001. Actualmente, o CESE tem em preparação um novo parecer de iniciativa de que é relator Jorge Pegado Liz. Desta feita, a questão do sobreendividamento ou endividamento excessivo é discutida à luz da exclusão social (Cf. SOC/265 'Crédito e exclusão social', da Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania).

sobreendividamento foi forjado. Em 2000, a Comissão Europeia, através da Direcção-Geral da Saúde e dos Assuntos dos Consumidores, financiou outros dois estudos complementares entre si: a avaliação estatística do sobreendividamento dos consumidores, estudo finalizado em 2001 pelo ORC Macro (Betti *et al.*, 2001); e a sua regulação jurídica a nível dos Estados da União, estudo dirigido por Udo Reifner, Johanna Niemi-Kiesiläinen, Nick Huls e Helga Springeneer (Reifner *et al.*, 2003). O estudo da equipa coordenada por Udo Reifner fez um levantamento dos regimes jurídicos nacionais da EU15 que providenciam mecanismos de resposta à insolvência de pessoas singulares, designadamente os conceitos jurídicos utilizados (insolvência, falência e sobreendividamento), e elencou algumas das medidas preventivas em vigor. Nestes três estudos, os autores concluíram estar-se perante um problema comum a todos os Estados-Membros, que tem contornos semelhantes e que, por isso, justifica uma abordagem jurídico-política a nível comunitário. Cada um dos estudos limitou-se a aflorar o conceito de sobreendividamento, adoptando a definição que parece constituir-se como o mínimo denominador comum: o da impossibilidade duradoura de o devedor fazer face aos seus compromissos financeiros.

Instada a intervir neste domínio e debatendo-se com a falta de um conceito uniforme, a Comissão Europeia, através da Direcção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades, adjudicou, em Dezembro de 2006, um novo estudo a um consórcio europeu liderado pelo Observatório Europeu da Poupança, com o objectivo de fixar «uma definição operacional comum de sobreendividamento.» O estudo tem a duração prevista de um ano e as conclusões deverão ser conhecidas no início de 2008. Advinham-se grandes dificuldades na execução desta missão. Para além das divergências que resultam do facto de se estar a trabalhar com vinte sete sistemas legais e outras tantas culturas jurídicas, há ainda que considerar o desafio de conciliar soluções que perfilham o modelo americano do *fresh start*, como o caso inglês, com as que se acolhem sob o modelo civilista da reeducação, como o francês e o belga. Finalmente, é preciso ter em atenção o próprio contexto social e cultural dos

países e os diferentes graus de desenvolvimento dos mercados de crédito. Teme-se, por isso, que se fique ou pela enunciação do conceito nos termos adoptados pelos estudos anteriores, e pouco se adiantará por isso, ou, menos desejavelmente, por uma definição estrita e excludente, que acabe por se mostrar menos favorável do que as soluções de direito interno e, deste modo, estreite a base de acesso.

3.3.2 Perspectiva do Conselho da Europa

Não é só a nível comunitário que o conceito de sobreendividamento tem sido debatido. Em Abril de 2005, os Ministros da Justiça dos Estados-Membros do Conselho da Europa adoptaram a resolução *Seeking Legal Solutions to Debt Problems in a Credit Society* (MJU-26 (2005) Resol. 1) que, entre vários aspectos, exigia a elaboração de um estudo sobre os sistemas jurídicos vigentes na Europa dirigidos à prevenção e tratamento do sobreendividamento, tendo em vista permitir a elaboração de uma recomendação do Conselho aos Estados. O estudo foi entregue a Johanna Niemi-Kiesiläinen (que já havia coordenado o estudo de 2003 para a Comissão) e a Ann-Sofie Henkinson. O relatório apresentado em Setembro de 2005 refere-se ao conceito de sobreendividamento, mas não resolve a questão. As relatoras limitam-se a enunciar a existência de três conceitos ou modelos de sobreendividamento na Europa, apoiando-se no relatório ORC Macro (2001) e no Relatório Reifner (2003). O primeiro é um conceito ou modelo *administrativo*, que mede o sobreendividamento a partir dos registos oficiais dos processos entrados nos sistemas de tratamento nacionais. Segue-se o modelo *objectivo* ou *quantitativo*, que utiliza como medida a situação económica do devedor, ou seja, a relação entre o passivo e o activo líquido. O modelo *subjectivo* que, tal como o anterior, se debateu já, apoia-se na percepção dos indivíduos para determinar as suas dificuldades financeiras e considera sobreendividados os indivíduos que se vêem como tal.

O que se extrai desta análise é uma confusão entre dois aspectos distintos: *definição* e *medida* do sobreendividamento.⁶⁹ Dizer como se determina o sobreendividamento – a sua medida –, não é necessariamente o mesmo que dizer o que seja esse fenómeno – o conceito. Retomando uma vez mais o exemplo da lei francesa de 1989, o legislador limitou-se a dizer que podem aceder ao procedimento de reestruturação do passivo conduzido pelas comissões de sobreendividamento, os devedores de boa-fé que ostentem uma impossibilidade manifesta de fazer face ao conjunto das suas dívidas não profissionais, vencidas ou vincendas (art. L. 331 do *Code de la Consommation*). O conceito é substituído aqui por um conjunto de requisitos processuais e substantivos que delimita a fronteira entre os sobreendividados que têm acesso ao sistema e os que são deixados de fora (desde logo os sobreendividados de má-fé). Por outro lado, avaliar o número de processos que dão entrada nas comissões (modelo administrativo) apenas ilustra a dimensão quantitativa do fenómeno, mas não o define. Esta realidade pode ser replicada para os outros sistemas jurídicos europeus. As autoras referem-se ainda ao modelo ou conceito objectivo como sendo vulgarmente utilizado pelas instituições financeiras. Já se referiu a prática da banca luxemburguesa que considera o risco de sobreendividamento a partir do rácio de esforço das famílias. Mas isso não é mais do que estabelecer uma medida (do risco) de sobreendividamento e não delimitar a sua noção (que no caso se aproximará substancialmente do conceito de incumprimento definitivo).

A dificuldade em estabelecer um conceito uniforme de sobreendividamento foi declarada pelo grupo de especialistas do Conselho da Europa que analisou o relatório Kiesiläinen-Henkinson com vista à elaboração da Recomendação do

⁶⁹ Os autores do estudo ORC Macro foram mais cautelosos neste aspecto, referindo-se quase sempre a este tríptico como formas de medir o sobreendividamento e só esporadicamente como conceptualização do mesmo (Betti *et al.*, 2001: 59 ss).

Conselho. No relatório final de actividade⁷⁰, os especialistas reconheceram a volatilidade da figura e a diversidade de entendimentos no quadro europeu. Mais, sustentam que ele não está apenas associado ao crédito, mas também às demais despesas diárias das famílias. No entanto, e porque o crédito é a sua principal matriz, entendem que o sobreendividamento se consubstancia numa *situação em que o peso das dívidas de um indivíduo ou agregado familiar excede manifesta e duradouramente a sua capacidade de reembolso* (Conselho da Europa, 2006: 4). Retoma-se, uma vez mais, a ideia de um critério objectivo como referencial conceptual comum.

3.3.3 Sobreendividamento nos direitos nacionais

Quando se abordam os sistemas jurídicos de diversos países onde a questão do sobreendividamento tem merecido atenção, verifica-se que só em alguns, poucos, é avançada uma noção de sobreendividamento (França e Luxemburgo).⁷¹ Nos restantes países o termo jurídico utilizado é falência/insolvência.⁷²

Apesar disso, não subsistem grandes dissemelhanças entre ambos os termos quando observados de perto. De novo se sublinha o que parece ser um conceito aberto e simultaneamente o mínimo denominador comum. Os seus elementos de base são: a) *devedor pessoa singular*, b) *incapacidade duradoura*

⁷⁰ Cf. CJ-S-Debt (2006) 6 final, de 8 de Dezembro de 2006.

⁷¹ Num livro recentemente publicado, dois autores franceses, Vincent Vigneau e Guillaume-Xavier Bourin (2007: 15), defendem a existência de um *direito (francês) do sobreendividamento das pessoas singulares*, que se define como o conjunto de «procedimentos, instituídos por lei, de desendividamento [sic] das pessoas físicas insolventes que não decorram, além disso, de procedimentos de salvaguarda, de recuperação e de liquidação judiciária de empresas.»

⁷² O estudo conduzido por Udo Reifner procedeu ao levantamento exaustivo deste e de outros aspectos jurídicos ligados ao sobreendividamento, pelo que é dele que resulta a informação tratada neste ponto (cf. Reifner *et al.*, 2003: 18-22).

de pagar as suas dívidas. Estes são os dois únicos elementos constantes nas diversas proposições. As leis dinamarquesa (1984), sueca (1994), luxemburguesa (2000), inglesa (*Insolvency Act* de 1986), holandesa (1998), entre outras, baseiam-se nestes dois pressupostos.

Outros elementos como a *boa-fé* do devedor ou a *exclusão das dívidas profissionais* são apenas enunciados em algumas ordens jurídicas. Assim, por exemplo, o direito francês considera sobreendividados e por isso com direito de aceder ao regime previsto no art. L 331-2 do *Code de la Consommation*, os *devedores de boa-fé que estejam manifestamente impossibilitados de fazer face ao conjunto das suas dívidas não profissionais vencidas ou vincendas*.⁷³ O regime tanto acolhe os casos passivos, como os activos negligentes, ou como lhes chama Khayat (1997: 30), os 'acidentes de vida' e a 'imprevidência não maliciosa'.⁷⁴

A lei finlandesa (Lei de 8 de Fevereiro de 1993) considera insolvente o devedor que não tenha condições para pagar as suas dívidas logo que elas se tornem exigíveis, devendo tratar-se de uma incapacidade permanente e não apenas accidental ou transitória. A lei é apenas reservadas às situações de insolvência que resultem de causas passivas, o que a torna menos acessível que a lei francesa. No entanto, ao contrário desta, o legislador finlandês admite a inclusão de dívidas profissionais quando a actividade já tenha cessado e o montante em causa não seja significativo, solução que é também adoptada pelo legislador norueguês na lei de 1992, e pelo legislador português no novo código da insolvência de 2004 (Marques *et al.*, 2000: 221).

⁷³ A Lei Neiertz (Lei n.º 89-1010), de 1989, que regulou em França o sobreendividamento, e as suas sucessivas revisões (1995, 1998 e 2003) foi vertida para o Código do Consumo (arts. L 330-1 ss).

⁷⁴ A jurisprudência francesa considerou ainda *sobreendividado* o indivíduo que, por causa do pagamento das suas dívidas, diminui o seu rendimento para além do valor do Rendimento Mínimo de Inserção ou da fracção impenhorável do salário.

O direito belga (Lei de 5 de Julho de 1998) não prevê nenhum conceito explícito, mas o entendimento doutrinal milita a favor da regra da incapacidade de pagamento a longo prazo e não cuida de discriminar entre dívidas profissionais e não profissionais. Os países do sul da Europa (Espanha, Grécia e Itália) não possuem legislação específica para a insolvência de pessoas singulares.

Esta tendência marcadamente objectiva da definição de sobreendividamento ou insolvência é, no entanto, temperada nalguns casos por considerações de natureza ética. O caso referido do direito francês estipula como condição a boa-fé do devedor, factor que gerou controvérsia durante algum tempo, mas que acabou por ser solucionado pela jurisprudência, ao considerar como válida a boa-fé *contratual* (ponderação das condições materiais e psicológicas manifestadas pelo devedor no momento em que contraiu as dívidas), em detrimento da boa-fé *processual* (comportamento evidenciado pelo devedor ao longo de todo o processo de tratamento do sobreendividamento) (Marques *et al.*, 2000: 237).⁷⁵ Ainda nesta linha da ética do processo há a registar as determinações das leis sueca e dinamarquesa que exigem razoabilidade no pedido para ingressar no sistema, em termos de antiguidade, origem da dívida e comportamento do devedor.

Fora do quadro europeu, o destaque vai para o direito americano. Depois da revisão de 2005 do Código da Falência, o acesso à liquidação nos termos do Capítulo 7 (acessível tanto a pessoas singulares como colectivas), tornou-se mais apertado. Os devedores estão sujeitos a um *means test*, nos termos do qual todos os que possuam um rendimento superior ao rendimento médio estadual, que possuam mais de 25,0% de dívidas sem garantia ou dívidas de valor igual ou superior a dez mil dólares estão impedidos de recorrer à liquidação

⁷⁵ Esta questão acaba por não ter grande relevância prática devido às presunções de boa-fé existentes na lei e que transferem o ónus da prova para os credores.

e devem, por isso, utilizar o Capítulo 13 (exclusivo para particulares) para a elaboração de um plano escalonado de pagamentos.

3.3.4 Um conceito universal de sobreendividamento?

O conceito de sobreendividamento é, como se pode perceber pelo que atrás fica dito, um conceito de contornos fluidos e difíceis de precisar. A dúvida sobre a fixação de um conceito universal persiste e é legitimamente sustentada por várias razões.

Em primeiro lugar, o conceito de sobreendividamento não é nem exclusiva nem primordialmente jurídico, nem sequer juridicamente reconhecido nalguns sistemas legais. Como se referiu, trata-se de um neologismo construído a partir da investigação sócio-jurídica conduzida por Nick Huls em 1994, e tem como pano de fundo as sociedades e as ordens jurídicas europeias.

Nos países anglo-saxónicos (EUA, Inglaterra, Canadá ou Austrália), o termo não tem qualquer suporte jurídico e só agora está a entrar no léxico dos seus investigadores.⁷⁶ Os autores anglo-saxónicos abordaram sempre as dificuldades financeiras das famílias a partir da dimensão processual que é o Código da Falência. Desse ponto de vista, a sua perspectiva de análise centra-se maioritariamente nas questões do acesso e da aplicação do Capítulo 7 relativo à liquidação imediata (*straight liquidation*) e ao perdão de dívidas (*debts discharge*). Os debates científicos e políticos ocupam-se de questões como o abuso do sistema por parte de devedores que poderiam pagar parte das suas dívidas e a possibilidade de restringir ou não o acesso à liquidação,⁷⁷ os regimes

⁷⁶ Iain Ramsay, reputado autor e investigador canadiano, é um dos que mais se familiarizou com o termo sobreendividamento, como se percebe pela sua afirmação de que «nem todos os indivíduos sobreendividados optam por declarar falência» (Ramsay, 2007: 259).

⁷⁷ Desde os anos sessenta do séc. XX que as instituições financeiras norte-americanas têm vindo a reclamar uma limitação do acesso ao processo de falência por considerarem que muitos dos que recorrem à liquidação têm condições para pagar a totalidade ou parte das dívidas. Essa pressão é

de isenção federal e estadual ou a celebração de acordos de pagamento preferencial legitimados pelo tribunal (*reaffirmation agreements*).⁷⁸

Pelo contrário, a análise dos investigadores europeus precedeu quase sempre qualquer conceptualização jurídica e revelou desde o início uma dimensão mais holística, socialmente orientada e exterior ao quadro legal. As causas do sobreendividamento e as suas implicações psicossociais e culturais, as dinâmicas do mercado de crédito e a sua regulação, a responsabilização dos credores e a exclusão social dos devedores são alguns dos temas que têm marcado a discussão, quase sempre para defender a adopção de sistemas de perdão mais favoráveis aos consumidores.

Mesmo não havendo um conceito legal de sobreendividamento, ou apesar dele, o termo tem sido apropriado por vários outros domínios da vida social e económica. Os cientistas sociais, as organizações de defesa do consumidor, a comunicação social e o próprio mercado financeiro estão familiarizados com o termo e dialogam entre si, sem que isso lhes traga grandes preocupações conceptuais. Pode mesmo dizer-se que cada um deles advoga uma definição

o resultado do crescimento acentuado do número de pedidos de falência, desde essa altura, e que, segundo elas, se fica a dever à diminuição do estigma social relacionado com o processo de falência. A revisão do *Bankruptcy Code*, em 2005, é o produto desse *lobbying* bem sucedido, na opinião da maioria dos autores americanos (Lawless e Warren, 2006: 2; Efrat, 2006: 376; Tabb, 2005: 4). Académicos com Karen Gross (1997) ou Teresa Sullivan (Sullivan *et al.*, 1989; 2000) conduziram diversos estudos que demonstravam o carácter não fraudulento da esmagadora maioria dos indivíduos que recorriam ao Capítulo 7. Num dos estudos empíricos concluía-se existir uma taxa de 11% de devedores que tinham condições para preencher um plano nos termos do Capítulo 13, mas que optaram pela liquidação. Como então afirmaram os autores, não é pelo facto de haver um uso indevido das urgências hospitalares por uma minoria de utentes que se vai fechar todo o serviço (Sullivan *et al.*, 1989).

⁷⁸ Os *reaffirmation agreements* são promessas de pagamento que o devedor faz a algum ou alguns dos seus credores, de dívidas que poderiam ser perdoadas (Schwartz, 2003: 71). A controvérsia que este mecanismo tem suscitado nos EUA deve-se ao facto de a celebração de vários acordos deste tipo poder acabar por iludir e inviabilizar a nova oportunidade que o regime da liquidação previsto no Capítulo 7 encerra (Marques *et al.*, 2000: 280).

própria, que não tem de ser coincidente com as demais, o que faz da definição jurídica apenas mais uma, porventura a *oficial*.

Em segundo lugar, a questão do conceito de sobreendividamento também não é pacífica, nem isenta de escolhos no próprio terreno do direito, como atrás ficou demonstrado. Cada direito nacional, mesmo partilhando uma matriz comum com os demais, institui elementos complementares que comprimem em maior ou menor grau o campo de aplicação das normas legais e que impedem uma total comparação do fenómeno à escala europeia e mundial.

No entanto, apesar das divergências, não parece excluída a possibilidade de adopção de algumas medidas políticas e até regulatórias conjuntas, designadamente a nível da União Europeia, do Conselho da Europa e da OCDE, quanto a aspectos de natureza preventiva e mesmo a questões de tratamento e recuperação. Bons exemplos são o debate crescente em torno de medidas preventivas como a inibição de práticas irresponsáveis e predatórias na concessão de crédito e a literacia e aconselhamento financeiros. Ou então a aposta privilegiada em mecanismos alternativos e extrajudiciais de tratamento, em linha com as orientações aduzidas pelo Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial.⁷⁹

O facto de o sobreendividamento ser um risco que acompanha o movimento expansionista e globalizador do mercado de crédito, risco cujas modelações e contornos podem ser localmente matizados, mas que nem por isso deixa de ter um núcleo transversal a todos os pontos geográficos (a impossibilidade de pagamento das dívidas de crédito), sugere que é possível articular diferentes escalas reguladoras numa teia onde interagem diversos actores e múltiplos formatos regulatórios.

⁷⁹ COM (2002) 196 Final, de 19.04.2002.

3.4 As causas do sobreendividamento: o modelo estrutural-cultural de Braucher

Enquanto risco, o sobreendividamento é alimentado por causas de origem e características diversas. Identificar essas causas servirá o propósito estratégico e político de isolar as determinantes de risco sobre as quais importa agir, a fim de impedir a consumação desse potencial de lesão ou conter os seus efeitos adversos.

Na identificação dos factores de risco, o crédito surge como o detonador principal de situações financeiras de grande gravidade. Já se afirmou anteriormente que o sobreendividamento não é apenas um risco que ameaça todos aqueles que recorrem ao crédito para financiar a aquisição de habitação, de automóvel e outros bens de consumo (Oxera, 2004: 51). Ver-se-á pelo estudo de caso documentado na Parte II que alguns dos consumidores em dificuldades que recorreram ao Gabinete de Apoio ao Sobreendividado (GAS) da DECO, não apresentam qualquer dívida ao banco ou a outra instituição financeira. Apesar disso, enfrentam graves constrangimentos no pagamento de outras despesas correntes, incluindo serviços essenciais, e registam mesmo situações de incumprimento. Contudo, a proporção de casos de consumidores sobreendividados que não têm pelo menos uma dívida de crédito é uma minoria dos sobreendividados que contactaram aquela associação de consumidores. Por esse facto, o crédito ao consumo constitui o quadro fundamental em que a questão do sobreendividamento é posicionada, não apenas por este trabalho, mas também pela esmagadora maioria da doutrina⁸⁰ e pelos demais discursos que se vão desenvolvendo sobre o tema.

Tomando como pano de fundo a democratização do crédito nas sociedades contemporâneas mais desenvolvidas e mesmo nas de desenvolvimento intermédio, a discussão em torno das razões do sobreendividamento surge, na opinião de Jean Braucher (2006), polarizada entre

⁸⁰ Direi mesmo que desconheço qualquer livro ou artigo científico que trate do problema do sobreendividamento sem o referenciar no contexto do mercado de crédito.

uma *interpretação estruturalista* e uma *interpretação culturalista* do problema. Essa dicotomia é falsa, na perspectiva da autora, uma vez que ambas são apenas leituras parciais da realidade. Só uma combinação das duas perspectivas poderá espelhar a verdadeira natureza do crédito ao consumo e do risco de insolvência.

A *perspectiva estruturalista* associa as causas do sobreendividamento à desregulação do mercado de crédito e à crescente acessibilidade ao mercado financeiro, bem como à maior vulnerabilidade das famílias e indivíduos a certos eventos negativos como o desemprego, a doença ou a invalidez, para os quais se assiste a uma diminuição da protecção social conferida pelo Estado (Braucher, 2006: 1; Haas, 2006: 11).⁸¹ Nesta perspectiva, o sobreendividamento é justificado pela liberalização do mercado financeiro e pela alteração das políticas públicas de natureza social. O aumento da oferta de crédito combinado com a regressão do Estado Providência favorece o endividamento das famílias para a provisão das suas necessidades, ao mesmo tempo que as deixa mais expostas a acontecimentos nefastos que minem a sua capacidade de reembolso. A abordagem estruturalista é privilegiada por autores de várias nacionalidades, como os franceses Vigneau e Bourin (2007), Khayat (1999), Hyst e Loridant (1997) e Gardaz (1997), a belga Nadine Fraselle (1998) e os americanos Teresa Sullivan, Elisabeth Warren e Jay Westbrook (Sullivan *et al.*, 2000). Em Portugal, refira-se como exemplo a investigação conduzida por Maria Manuel Leitão Marques (Marques *et al.*, 2000). Todos estes estudos mostram que são factos imprevistos, 'acidentes de vida' como o desemprego ou a precarização do emprego, o divórcio ou a morte de um membro do agregado familiar e a doença que, ao gerarem uma perda de rendimento ou um aumento da despesa, colocam os indivíduos em situação de impossibilidade de pagamento.

⁸¹ O sobreendividamento passivo enquadra-se nesta concepção estrutural.

A *perspectiva culturalista* encara o sobreendividamento em termos dos valores e da moral social. Segundo Baucher (2006: 1-2), neste entendimento cabem desde interpretações altamente penalizadoras dos consumidores, que os encaram como culpados, irresponsáveis, desonestos e abusadores (cf. Zywicki, 2007; Kilborn, 2003), a outras mais compreensivas e complacentes, que se centram nas suas nuances psicológicas (enviesamentos cognitivos), nas suas limitações de conhecimento e nas suas diferentes escalas de valores, atitudes e comportamentos face ao consumo, ao crédito e ao risco de sobreendividamento (cf. Frade e Lopes, 2006; Harris e Albin, 2006; Gross, 1997).

O que Braucher (2006) propõe é uma articulação das duas interpretações, constituindo um modelo dicotómico em que se configuram as causas estruturais que modelam a oferta e a procura de crédito ao consumo e as respectivas determinantes culturais.⁸² A interação das duas dimensões permitirá, em sua opinião, compreender mais aprofundadamente as razões que estão na origem do problema do sobreendividamento e os impactes que uma regulação orientada para cada uma das dimensões poderá provocar no conjunto. Por exemplo, como sugerem alguns autores (Baucher, 2006; Martin; 2005; West, 2003), as recentes discussões em torno do tratamento do sobreendividamento socorrem-se da dimensão cultural para advogar a restrição do acesso ao processo de falência (EUA) ou a fixação de pesadas obrigações de reembolso aos credores através dos planos de pagamento (Europa).⁸³ Outros sustentam que a fixação de limites às taxas de juro (medida estrutural) implicará uma redução da oferta de crédito e a exclusão de muitos consumidores do mercado financeiro (Peterson, 2003). As condições estruturais podem determinar uma alteração da cultura e do sistema de valores do indivíduo ou da sociedade, como sustenta Ramsay (2007), que entende que o facto de o direito oferecer um dispositivo de fácil desoneração dos

⁸² Esta combinação de causas estruturais e culturais ou pessoais foi recentemente utilizada por Oliver Haas para reflectir sobre o sobreendividamento no caso alemão (Haas, 2006: 12).

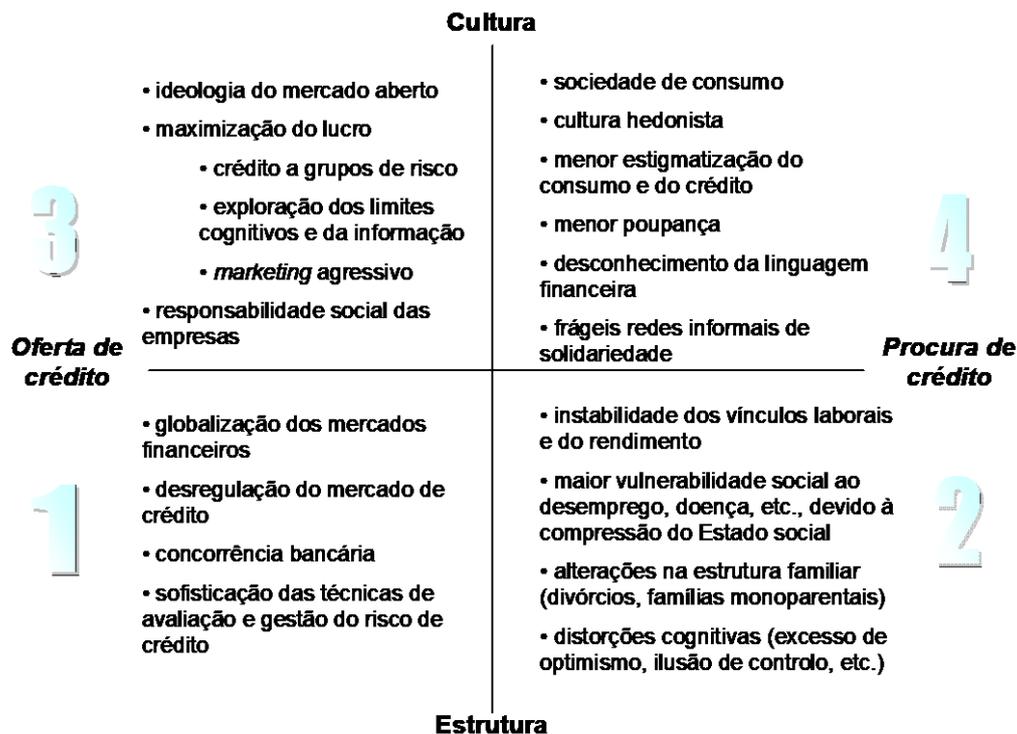
⁸³ Cf. Parte III, Capítulo 1.

consumidores em dificuldades, como é o regime da falência, provoca uma modificação dos comportamentos de consumidores integrados em culturas que tradicionalmente rejeitavam esse tipo de solução. Há quem entenda, por outra via, que a introdução ou importação de modelos jurídicos que não se coadunam com a realidade cultural da sociedade que os recebe redonda quase sempre em fracasso (Frade, 2005; Martin, 2005; Roos, 2004).

O modelo proposto por Jean Braucher, e que aqui se perfilha desde já por se considerar permitir uma compreensão mais integrada, rica e global do fenómeno da insolvência dos consumidores, constrói-se sobre dois eixos: *estrutural e cultural e oferta e procura de crédito*. Da sua intercepção resultam quatro quadrantes ou dimensões da realidade que ostentam os elementos que influenciam a evolução do crédito ao consumo e, por essa forma, a própria evolução do sobreendividamento (Figura I-1).

Figura I-1

Interacção de factores estruturais e culturais na expansão do crédito ao consumo



Fonte: Braucher, 2006: 15 (adaptado)

Como afirma Jean Braucher (2006: 15), esta figura mostra bem a complexidade de que se reveste o fenómeno do sobreendividamento e de como a sua abordagem regulatória e gestonária se reclama plural e em plena consciência das sinergias (ou contradições) que se podem formar através dela.

O *Quadrante 1* corresponde aos elementos estruturais que actuam sobre o comportamento das instituições financeiras e determinam a sua oferta de crédito. Aqui se inscrevem a expansão e globalização dos mercados financeiros, a sofisticação técnica dos produtos financeiros colocados à disposição dos consumidores, a concorrência entre instituições e entre soluções de crédito e de investimento, a desregulação do sector financeiro, designadamente ao nível das taxas de juro e dos limites de crédito,⁸⁴ e a modernização dos procedimentos de avaliação e gestão do risco de crédito (modelos de *scoring*, ficheiros de crédito, seguros) como elementos que favorecem a expansão do crédito ao consumo, mesmo a consumidores que oferecem um nível de risco mais elevado. Outros factores, como os procedimentos complexos e morosos de cobrança de dívidas e os regimes de falência contribuem, no entender de Braucher (2006: 6), para a retracção da concessão de crédito.

O *Quadrante 2* representa o contexto estrutural que actua sobre a procura de crédito por parte dos consumidores, estimulando-a ou refreando-a. Determinados factores socioeconómicos como a crescente instabilidade dos vínculos profissionais, as maiores oscilações de rendimento, a crescente mobilidade funcional e geográfica e as novas configurações da estrutura familiar (aumento do número de divórcios e das famílias monoparentais, aumento da

⁸⁴ A desregulação e liberalização do sistema financeiro que ocorreu na generalidade das economias ocidentais a partir de finais dos anos setenta, princípios de oitenta (em Portugal, esse fenómeno surgiu em 1984, com a reabertura do sector privado à iniciativa privada, permitida pelo Decreto-Lei n.º 51/84, de 11 de Fevereiro) incidiram principalmente sobre a eliminação ou redução dos limites administrativos e legais à concessão de crédito e à fixação das taxas de juro, e possibilidade de expansão dos operadores de crédito (cf. Vigneau e Bourin, 2007: 3; Marques *et al.*, 2000: 37-38). Apesar disso, o sector financeiro continua a ser tido por um dos sectores económicos mais regulados pelas autoridades públicas, como afirma Peter Cartwright (2004: 13).

esperança média de vida, envelhecimento populacional) favorecem uma demanda crescente de soluções de crédito que financiem as novas necessidades e que permitam compensar a diminuição da protecção social concedida pelo Estado (Niemi-Kiesiläinen *et al.*, 2003: 3; Sullivan *et al.*, 2000: 174; Huls, 1994: 63-65). Neste cenário há que contar ainda com as características psicossociais que limitam ou enviesam a percepção do risco de sobreendividamento por parte dos indivíduos (fazendo-os, por exemplo, subavaliar o seu risco de incumprimento futuro) e que os podem levar a endividar-se excessivamente (Braucher, 2006: 7-8, 16).⁸⁵

O *Quadrante 3* corresponde ao sistema de valores e às questões culturais que exercem influência sobre o *modus operandi* das instituições de crédito no mercado. Braucher (2006: 9-10) refere-se à expansão do crédito a grupos de maior risco para ilustrar o que considera ser um subproduto inevitável de um mercado altamente competitivo e lucrativo, como é o mercado financeiro: um *marketing* poderoso e agressivo. A lógica da maximização do lucro torna os operadores financeiros mais arriscados, levando-os a conceder crédito a franjas da população que apresentam menores garantias de solvabilidade. Contudo, o custo a que esse crédito é vendido permite-lhes compensar largamente o risco mais elevado de incumprimento. A par do mercado 'normal' ou *prime*, desenvolvem-se mercados secundários (*subprime* e *predatório*), alguns à margem da legalidade, usurários e fraudulentos, que oferecem crédito a todos (ao preço certo, mas não necessariamente ao preço justo) os que se dispõem a correr riscos. Essa democratização do crédito (parcialmente pervertida) é sustentada por uma poderosa estrutura jurídica e técnica de cobrança de dívidas que permite autênticas economias de escala nessa tarefa, com resultados muito positivos sobre os lucros. Braucher (2006: 15) entende, por isso, que qualquer medida regulatória destinada a combater o risco de crédito que se concentre

⁸⁵ Sobre a percepção do risco e os enviesamentos cognitivos dos indivíduos, cf. o Capítulo 2 da Parte I.

apenas em alterar a cultura do mercado dificilmente terá êxito, uma vez que todos os operadores económicos tendem a contornar os propósitos da regulação no sentido que lhes seja mais favorável [Huls chama-lhe *comportamento estratégico* dos regulados (Huls *et al.*, 2003: 317)]. Na sua perspectiva, os credores irão apenas refinar e aumentar a agressividade das suas técnicas publicitárias. Só uma regulação mais incisiva dos poderes públicos ou uma alteração da cultura dos consumidores poderá produzir alterações neste domínio.⁸⁶ Há, no entanto, um outro factor que Jean Braucher não considera na sua análise e que poderá conduzir a um comportamento menos arriscado por parte dos credores. Trata-se do seu eventual comprometimento com uma maior responsabilidade social. Embora também aqui não se vá explorar este aspecto, fica no entanto em aberto a possibilidade de discutir até que ponto uma maior consciência social por parte das instituições financeiras não poderá conduzir a alguma contenção na concessão de crédito a consumidores em situação de risco de sobreendividamento. Existem mesmo alguns indícios de que essa preocupação possa estar a ser introduzida na cultura empresarial através de iniciativas de auto-regulação.⁸⁷

Finalmente, o *Quadrante 4* compreende os factores socioculturais que modelam o comportamento financeiro e de crédito dos indivíduos e das famílias. Segundo Braucher (2006: 13), a percepção moralmente negativa que os indivíduos tinham do crédito e dos problemas financeiros foi mudando ao longo

⁸⁶ Kilborn (2006a; 2005b) dá conta de algumas disposições dos direitos belga e francês que impõem penalizações tributárias às instituições financeiras que ostentem elevadas taxas de incumprimento de crédito.

⁸⁷ É o caso das *Recommandations du Comité de Direction aux membres de l' UPC relatives aux crédits à la consommation et aux crédits hypothécaires*, aprovadas pela Union Professionnelle du Crédit, uma associação de instituições financeiras belgas. No seu ponto 3.2, as associadas são exortadas a dissuadirem os consumidores de recorrerem ao crédito quando estes não apresentem condições de reembolso regulares e suficientes.

da história recente.⁸⁸ O acesso ao crédito significa o acesso mais cedo a novos bens de consumo que melhoram o conforto das famílias. O crédito democratiza e aproxima os padrões de consumo e de bem-estar (camuflagem social). Através dele, é possível tomar parte da sociedade da afluência e da sedução. Também a insolvência deixou de ser entendida como uma imoralidade de consumidores deslumbrados, para ser considerada como a consequência de factores imprevistos, de natureza estrutural, como o desemprego, a doença e o divórcio. As modificações ocorridas no mercado de trabalho e nas relações familiares produziram alterações na cultura e nos valores da sociedade, tornando-a mais tolerante e permissiva para com as dificuldades financeiras, pelo menos para as que resultam dos chamados 'acidentes de vida'. Essa tolerância migrou para o terreno do direito, como demonstra a adopção crescente de regimes dirigidos ao tratamento do sobreendividamento dos consumidores em vários países. Mas essa tolerância na consagração de soluções jurídicas, não inibiu uma certa moralização dos comportamentos, ao sujeitar os consumidores a apertados controlos tanto em matéria de acesso ao sistema (por exemplo, no caso francês), como depois na fase da execução dos planos de pagamento e do perdão de dívidas (como sucede no caso da lei alemã). Essa responsabilização agravada e o facto de ser sempre possível a ocorrência de imprevistos que comprometem a sustentabilidade financeira dos indivíduos fazem com que o problema do sobreendividamento não possa ser resolvido apenas com uma abordagem curativa e reabilitadora, mas necessite de estratégias preventivas. Estas permitirão intervir antecipadamente sobre os factores de risco, designadamente sobre a falta de conhecimentos e competências financeiras dos consumidores e sobre os seus limites em termos de avaliação e gestão do risco de crédito. Planear os consumos e as respectivas despesas, aprender a gerir o rendimento em função de objectivos não apenas de curta, mas também de

⁸⁸ No Capítulo 1 da Parte III, a questão cultural associada ao estigma do processo de falência será tratada com maior relevo.

média e longa duração, estimular a poupança regular e o seu investimento são apenas alguns exemplos do que pode ser feito na vertente cultural dos consumidores através de programas de literacia financeira e da disponibilização de aconselhamento especializado nas fases de endividamento e pré-endividamento. Braucher (2006: 16), no entanto, reconhece que o aumento das competências financeiras dos indivíduos e do seu rendimento (através de medidas de apoio social e de estímulo ao emprego), conquanto possam tornar menos premente o recurso ao crédito, não levarão à sua supressão, uma vez que com a melhoria das condições económicas se tende para uma intensificação da cultura de consumo. Ao pensar no caso português, existe um elemento cultural importante ao qual Braucher não faz qualquer referência, mas que, a meu ver, deve ser considerado, sobretudo no contexto dos países do Sul da Europa. Trata-se do papel desempenhado pelas redes informais de solidariedade baseadas no parentesco e na afinidade ou afectividade (Portugal, 2006; Lemieux, 1999). Como oportunamente se verá, a propósito da investigação empírica realizada, o bom funcionamento destas redes amortece substancialmente o risco de incumprimento dos indivíduos, ao mesmo tempo que a sua ausência ou fragilidade poderá precipitá-lo. Quando em torno dos indivíduos em dificuldades são activados os mecanismos de apoio material da família alargada e dos amigos é possível impedir a deterioração das condições financeiras do agregado. Esta característica de uma sociedade-providência forte e actuante (Santos, 1993) está culturalmente enraizada em algumas sociedades e culturalmente distante em outras (de que o caso americano servirá de exemplo), pelo que não surpreende a sua omissão na proposta da investigadora norte-americana.

A proposta interpretativa de Jean Braucher sugere que as causas do sobreendividamento conhecem vários registos e que só uma compreensão da sua pluralidade é capaz de identificar os contornos precisos do problema e orientar a acção reguladora que lhe deva ser dirigida.

Mas a multidimensionalidade do sobreendividamento não se confina às suas causas. Verifica-se também nas suas consequências.

3.5 As consequências do sobreendividamento: vulnerabilidade e exclusão social

À intensa discussão que se tem desenvolvido em torno das causas do sobreendividamento não corresponde, contra o que seria de esperar, um debate tão vivo sobre as suas consequências. E, no entanto, é porque os efeitos decorrentes de situações de insolvência são graves e onerosos para vários sujeitos, a começar pelo próprio indivíduo e seu agregado, que se têm multiplicado as iniciativas regulatórias e os estudos técnicos e científicos do problema.

Importa desde já afirmar que considerar o sobreendividamento apenas como um problema de falta de liquidez, de desfasamento entre receitas e despesas, é fazer uma leitura redutora e parcial do problema. É necessário ir mais além, para perceber que se trata de um problema social grave que afecta um número significativo de indivíduos e respectivas famílias.⁸⁹ E que as suas consequências adversas também se repercutem na esfera de outros sujeitos, a começar pelos credores e a acabar no Estado e na sociedade. Essas consequências podem ser observadas de acordo com os sujeitos afectados e com as dimensões da vida desses sujeitos atingidas.

⁸⁹ Os dados sobre o número de famílias em situação de insolvência são escassos, nem sempre actualizados e levantam dificuldades de comparabilidade. Recorrendo ao critério subjectivo – indivíduos que afirmavam enfrentar grandes dificuldades em pagar as dívidas – como medida do sobreendividamento, Betti *et al.* (2001: 3) estimavam um total de 53 milhões de europeus sobreendividados (16,0% das famílias da EU15) em 1996. De acordo com Haas (2006: 7), em 2004, 8,1% das famílias alemãs encontrava-se em situação de sobreendividamento. Até 2006, já tinham dado entrada nas comissões de sobreendividamento francesas 866 213 processos. Na Escócia, também em 2004, foram mais de 3.000 os processos de insolvência abertos. Em 2005, nos EUA, foram peticionados mais de 1.600 mil processos de falência (Capítulo 7). Na Austrália, 81,0% dos processos de falência que deram entrada nos tribunais, entre 2005 e 2006, diziam respeito a falências de indivíduos. No Canadá, um em cada 400 indivíduos declarou falência em 1996 e em 2006 foram mais de 100 mil os processos de insolvência. Cf. alguns dados estatísticos referenciados no Anexo 5.

Do ponto de vista dos *sujeitos*, o sobreendividamento não se limita a produzir efeitos nefastos na esfera pessoal do sobreendividado. Ele é o ente directamente implicado, mas as suas dificuldades financeiras acabam por se repercutir negativamente sobre o seu agregado familiar, uma vez que também este sofre com a diminuição do rendimento disponível e com as restrições de consumo que daí resultam inevitavelmente, assim como com a perda dos bens em consequência das iniciativas individuais ou colectivas dirigidas à cobrança das dívidas. Esse efeito sobre as relações de parentesco podem ainda estender-se à chamada família alargada (pais, irmãos), que não raras vezes vem em auxílio da família em dificuldades.

Além do sobreendividado e da sua família (restrita ou alargada), as consequências das dificuldades financeiras são também sentidas pelos credores (financeiros e outros). São eles que de imediato partilham o risco de incumprimento com o devedor sobreendividado, ainda que posteriormente se consigam ressarcir do prejuízo por meio dos procedimentos de cobrança, dos seguros, das garantias prestadas ou do processo de falência.

A natureza bilateral dos contratos de crédito não impede que as consequências ultrapassem a esfera dos contraentes e se façam sentir também sobre a esfera pública e colectiva. As autoridades públicas apercebem-se do sobreendividamento por via das pressões que este induz nos sistemas de segurança social, de justiça, da saúde⁹⁰ e do apoio ao emprego, sistemas que tendem a ser accionados pelos devedores em dificuldades ou aos quais eles acabam por ir parar mais tarde ou mais cedo.⁹¹

⁹⁰ Sobre os custos de saúde associados ao problema do sobreendividamento, cf. Ahlström, 1998: 22.

⁹¹ Apenas como exemplo refira-se que é comum os sobreendividados sofrerem de alterações na sua saúde física e psíquica (depressões) que os levam inevitavelmente ao sistema nacional de saúde. Essa é uma situação relatada por alguns dos inquiridos do estudo de caso citado na Parte II.

A sociedade acaba por sofrer também os impactes deste problema, seja por via da instabilidade social e de situações de pobreza e exclusão que estes casos podem gerar (e para os quais é chamada a responder), seja pelos efeitos restritivos que se produzem no preço e na acessibilidade do crédito (os credores repercutirão no custo e demais condições dos empréstimos dos bons pagadores as perdas que resultam dos incumpridores), seja pelas consequências negativas que provoca sobre a produtividade e o desenvolvimento económico em geral (fraco desempenho laboral, perda do emprego, desmotivação, aumento da conflitualidade social).

Quanto às diversas *vertentes* em que se fazem sentir os efeitos do sobreendividamento, o impacte principal será sempre sentido nas várias esferas da vida do consumidor sobreendividado e da sua família. Para os credores, salvo casos excepcionais (credores particulares, pequenos negócios), o que releva não é tanto o sobreendividamento, mas o incumprimento (falta ou atraso no pagamento). O sobreendividamento é um conceito que não entra na sua gestão estratégica, no seu relatório e contas, nas suas campanhas de *marketing*. O incumprimento, pelo contrário, é avaliado e gerido enquanto risco de crédito, obriga ao aprovisionamento e faz diminuir os proveitos. Para as instituições de crédito, os motivos que fazem um devedor deixar de pagar são, à partida, irrelevantes, mesmo que depois se disponibilizem a renegociar a dívida, a acordar períodos de carência ou a aceitar outras medidas com vista à normalização dos pagamentos. Conceder crédito é a sua actividade profissional, à qual se associa sempre o risco de falhar o reembolso de parte dos valores mutuados (Oxera, 2004: 13). O modo como lidam com o fenómeno é completamente distinto do modo como os consumidores sentem e reagem, e não é a sua perspectiva que aqui vai ser tratada.

Para um consumidor, recorrer ao crédito é uma decisão ainda pouco comum, mesmo quando se trata do cartão de crédito (recorde-se que muitos dos que o possuem fazem-no como meio de pagamento). A aquisição da casa é porventura a decisão financeira de maior vulto que as famílias tomam na sua vida, pelo que a rodeia uma carga emocional e simbólica que em nada se

assemelha à naturalidade com que a mesma decisão é estudada e formalizada pelos credores. É necessário ter presente a diferença de registos entre os dois sujeitos contratuais, pois a forma como cada um encara o objecto do contrato e a sua envolvente é distinta. A igualdade entre as partes é uma ficção jurídica e não corresponde de todo à realidade. O que é um drama pessoal para o devedor, não passa de uma questão financeira e jurídica para o credor. Para aquele, o descontrolo orçamental é mais do que a insuficiência de rendimentos ou o excesso de despesas. É igualmente a fonte de diversas instabilidades na vida pessoal e familiar, instabilidades que se vão agravando à medida que a situação se prolonga.

O tempo é um elemento crucial quando se trata do sobreendividamento. Mais tempo equivale a mais prestações em atraso, mais juros, menor capacidade de reembolso e maiores dificuldades de ressarcimento dos credores. Significa igualmente maior desgaste emocional do sobreendividado e do seu agregado familiar, o que por sua vez compromete a capacidade de procurar fontes alternativas ou complementares de rendimento e de levar a cabo uma gestão mais equilibrada do seu orçamento (Frade, 2005: 205; Ahlström, 2004: 33).

Não são por isso despiciendas as alterações que o *stress* financeiro provoca no equilíbrio emocional e no bem-estar psíquico dos sobreendividados, uma vez que isso tenderá a influenciar os demais aspectos da sua condição (Feibelman, 2005: 38-39). A perda da saúde financeira induz a degradação da saúde dos sobreendividados. Alguns estudos referentes ao Japão (West, 2003) e à Finlândia (Ahlström, 1998) dão conta da maior probabilidade de risco de suicídio dos sobreendividados face à média da população.

A degradação emocional afecta igualmente as relações afectivas e sociais. Problemas com os familiares próximos, isolamento dos amigos, aumento da conflitualidade com os colegas de trabalho e os empregadores são reacções frequentes. Este exílio social combina-se com reacções de segregação socioeconómica. Quebra-se ou fragiliza-se o acesso ao mercado de crédito e de outros bens e serviços. Williams e Windebank (2002) consideram que a *exclusão*

do consumo faz parte do processo de exclusão social. Os consumidores excluídos são não apenas os que não podem adquirir bens, mas também aqueles que ficam constrangidos a certas práticas de consumo que não correspondem ao padrão dominante, como seja a aquisição de artigos em segunda mão e em locais alternativos (junto de familiares e amigos, vendas de garagem, lojas de usados, etc.).⁹² Esta realidade reforça o sentimento de auto-exclusão.⁹³ Perante as graves condições em que se encontram, tornam-se permeáveis a soluções de financiamento predatórias e usurárias que mais não farão do que aumentar as dificuldades. Com isso ficam ainda mais enredados em dívidas, juros, credores e dificuldades. Ao mesmo tempo vão minando o seu poder negocial e a sua capacidade de auto-regeneração.⁹⁴

O próprio acesso ao mercado de trabalho pode ver-se comprometido seriamente. Relatos sobre a situação vivida em alguns países europeus dão conta de uma discriminação negativa dos sobreendividados nos processos de

⁹² O estudo de Williams e Windebank (2002: 509) teve por base entrevistas a 400 famílias residentes em zonas urbanas pobres e testou os hábitos de consumo, incluindo as formas de aquisição, de um conjunto de bens como automóveis, vestuário, electrodomésticos e mobiliário.

⁹³ Referindo-se aos locais de aquisição, os autores do estudo observaram que boa parte das famílias mais afluentes também efectua compras em lojas de artigos em segunda mão, como vendas de caridade, à semelhança do que fazem as famílias mais pobres. Em seu entender, porém, esta mesma prática tem motivações distintas num caso e noutro: para os primeiros, é apenas uma questão de escolha, enquanto para os segundos é um problema de *falta* de escolha (cf. Williams e Windebank, 2005: 509). Cf. também Braudillard (1991: 53) sobre o que ele designa por superdiferenciação dos ricos através da *maneira* de consumir, que os leva a preferir a discrição (subconsumo) à ostentação.

⁹⁴ Williams e Windebank (2005: 510-511) acreditam que apostar apenas na empregabilidade dos indivíduos não é suficiente para resolver o problema dos consumidores excluídos. Haverá que encontrar formas de estes consumidores poderem adquirir bens novos junto das lojas formais. Uma delas será através da disponibilização de produtos financeiros básicos (por exemplo, seguros) e crédito de baixo custo (por exemplo, contraído junto de instituições financeiras de 'tipo social' como os *credit unions*).

contratação laboral (ASB, 2004; Reifner e Ford, 1992).⁹⁵ Muitos sobreendividados acabam por perder o seu posto de trabalho, uma vez que a sua fragilidade emocional favorece o absentismo e a quebra de produtividade. E os que se encontram desempregados debatem-se com preconceitos e reticências dos potenciais empregadores, que temem a sua falta de motivação e instabilidade psicológica, ao mesmo tempo que não estão dispostos a suportar os encargos administrativos adicionais que resultam do ter de lidar com a penhorabilidade dos salários dos seus trabalhadores.⁹⁶

⁹⁵ A propósito da questão laboral, um estudo conduzido em Inglaterra mostra que a atitude dos desempregados com dificuldades financeiras, no que diz respeito a regressar ou não ao mercado de trabalho, é ambivalente por outro tipo de razões (Kempson *et al.*, 2004: 67). Alguns consumidores não se sentem motivados para encontrar um novo emprego, uma vez que, enquanto desempregados e com poucos rendimentos, contam com a tolerância dos credores no cumprimento das dívidas. Outros, porém, dadas as fortes pressões para pagarem as dívidas procuram rapidamente encontrar uma nova ocupação remunerada. Apreciação diferente tem um autor (Ahlström, 2004: 33) sobre o caso sueco, onde o facto de o registo sobre os incumprimentos ser público tem levado diversos empregadores a consultá-lo antes de contratar qualquer trabalhador. Deste modo, muitos sobreendividados debatem-se com dificuldades acrescidas para encontrar emprego, numa altura em que, mais do que nunca, precisam de obter um rendimento estável.

⁹⁶ Segundo o relatório da ASB (2004), em países como a Áustria, Alemanha e Suécia o sobreendividamento está a ser um factor crescente de exclusão do mercado laboral. Esta constatação já tinha sido avançada em 1992 por diversos autores numa obra colectiva de referência coordenada por dois especialistas europeus conceituados, Janet Ford e Udo Reifner (Reifner e Ford, 1992). A realidade destes países contrasta com a que se apurou para o caso português através do Questionário OEC-DECO e do estudo de caso envolvendo desempregados e sobreendividados. A esmagadora maioria dos inquiridos afirma que as suas dificuldades financeiras não o impediram ou ao cônjuge de aceder ou manter o posto de trabalho. Na fase de entrevista pessoal houve inquiridos que relataram ter tido a compreensão e o apoio do próprio empregador. Uma vez mais se afigura existirem razões culturais nesta dualidade de comportamentos observada entre os países do Norte e os do Sul da Europa.

Muitos sobreendividados poderão estar a um passo ou já entraram na pobreza e na exclusão social.⁹⁷ Como alguém afirmou (Rodrigues *et al.*, 1999: 69):

«[a] exclusão recobre situações de precariedade e situações de risco, não sendo, assim, um fenómeno marginal. É antes um fenómeno que afecta cada vez mais indivíduos, nomeadamente indivíduos provenientes de um leque cada vez mais amplo de grupos sociais.»

À exclusão do espaço da produção e do consumo, junta-se a exclusão do espaço de sociabilidade. Oliver Haas (2006: 15) chama a atenção para a estigmatização que envolve os sobreendividados. O facto de estes se mostrarem incapazes de manter o seu orçamento familiar equilibrado e de pagarem atempadamente as suas dívidas é frequentemente interpretado como um sinal de excesso, ambição, falta de credibilidade e de confiança, comportamento desregrado e ostentativo, imaturidade e desonestidade. Os rótulos são vários e os pares não se coíbem de os utilizar.⁹⁸ Isto servirá apenas para agravar a tendência para a auto-exclusão destes indivíduos, ao mesmo tempo que estimula o aparecimento de várias patologias, como estados depressivos ou abuso de substâncias (álcool, drogas). É Huls (1997: 145) quem afirma com precisão que «... as pessoas sobreendividadas perdem o incentivo financeiro

⁹⁷ A pobreza corresponde à ausência ou insuficiência de recursos materiais para a satisfação das necessidades vitais do indivíduo, sendo a face mais visível da exclusão social (Rodrigues *et al.*, 1999: 66). A medida internacionalmente utilizada para medir a pobreza é considerar nessa situação todas as famílias cujo rendimento está abaixo de 60% do valor do rendimento médio das famílias desse país (Apospori e Millar, 2003: 5; Lemmi e Verma, 2003). A exclusão social é um conceito mais amplo. Inclui além da falta de recursos materiais, a escassez de recursos sociais (rupturas familiares, carências habitacionais, de educação, de saúde), o que remete o indivíduo para a periferia da sociedade (Rodrigues *et al.*, 1999: 65).

⁹⁸ Ver-se-á em alguns entrevistados como as suas graves condições económicas não os impedem de fazer juízos de censura sobre as práticas de consumo e de crédito de terceiros.

para participarem activamente na sociedade. Estas pessoas sem esperança tornam-se um peso para essa sociedade....»

Como um círculo vicioso, este colocar-se e ser colocado à margem acaba por fazer colapsar a recuperação dos sobreendividados, sobretudo quando não existem soluções especialmente desenhadas para estes casos. Nesta situação, o sobreendividamento não emerge como um fenómeno autónomo e perfeitamente identificado. Surgirão apenas vários sintomas, traduzidos numa sobrecarga dos sistemas de saúde, de protecção social e dos tribunais.

A dimensão e os contornos do problema do sobreendividamento não são os mesmos em todos os países. Antes dependem do comportamento de determinadas variáveis, como o modelo de Estado social, o funcionamento do mercado de trabalho e do sistema de justiça, as redes informais de solidariedade, a existência de serviços de aconselhamento financeiro (*debt counselling*) e a educação financeira dos indivíduos.

Assim, compreender a dimensão deste risco, as suas implicações sociais e os seus contornos culturais, não pode deixar de ter como referencial o modelo de sociedade e o grau de desenvolvimento económico de onde ele emerge. E a sua regulação não pode forjar-se na clássica pureza metodológica de um conhecimento monolítico, mas corajosamente procurar estabelecer pontes com outros saberes (interdisciplinaridade) e com a realidade do objecto regulado (estudos empíricos). Como prescrevem François Ost e Michel van de Kerchove (2002: 14), o conhecimento do direito é hoje muito mais o resultado do «contacto dialéctico com outras disciplinas» e da «...experiência contextualizada (*learning process*), do que de axiomas *a priori*.» E são estas duas fontes de ensinamento que se vão explorar de seguida. No capítulo subsequente, persegue-se um entendimento do fenómeno do risco – e daí do risco de sobreendividamento – que, por ser relativamente estranho ao direito, terá de ser procurado noutros espaços de conhecimento o que, em si mesmo, é um enorme risco para um leigo. Na Parte II relata-se uma 'aventura no mundo real' de quem sente na pele o problema – o sobreendividamento das famílias – para o qual se almeja encontrar algumas respostas que serão objecto de discussão na última parte.

CAPÍTULO 2

O SOBREENDIVIDAMENTO COMO UM PROBLEMA DE RISCO

«Risks pervade all human activity. Neither man nor the organizations he creates can survive without taking risks.»

F. Wharton, 1991: 3

1. A sociedade de risco

1.1 Progresso tecnológico e emergência da sociedade de risco

O séc. XX nasceu sob a euforia do desenvolvimento tecnológico e da produção em grande escala de novos e diversificados produtos, e terminou num ambiente de desconfiança, insegurança e até de algum desencanto face às consequências imprevistas e indesejadas desse progresso tecnológico e do consumo em massa (Jaeger *et al.*, 2001: 9).

A sociedade do risco é uma sociedade em que nos confrontamos com as consequências das nossas acções, enquanto vivemos na fronteira de uma alta tecnologia que ninguém domina por completo e que deixa antever a possibilidade de futuros muito diversificados (Giddens, 1998: 25).

Nas sociedades contemporâneas, o risco tornou-se relevante sob duas perspectivas, frequentemente interligadas: por um lado, o risco para a saúde e o bem-estar (em sentido lato) dos indivíduos; por outro lado, o risco para o ambiente que decorre das actividades humanas (Rohrmann e Renn, 2000: 16).

Embora o risco fosse um elemento presente desde sempre na acção humana, com reminiscências regulatórias no Código de Hammurabi (séc. XVIII a.C.) e no Baixo Egipto, a sua análise formal e sistemática é uma actividade

recente da modernidade avançada (Beck, 1998a). Da Renascença italiana até ao séc. XX, o risco foi ganhando relevo principalmente na teoria económica, com destaque para a chamada análise custo-benefício. A partir da segunda metade do séc. XX, o discurso do risco galgou definitivamente as fronteiras da economia para tomar de assalto as ciências naturais, a psicologia, a sociologia e mais recentemente o direito. Essa difusão do discurso do risco surge no contexto da modernidade avançada onde o progresso tecnológico e o desenvolvimento económico geraram um sem número de externalidades negativas que vieram pôr em causa a segurança das pessoas e a sobrevivência dos ecossistemas.

Para Ulrich Beck (1998a: 28)⁹⁹, os riscos da modernidade têm origem na *sobreprodução* industrial e exprimem uma ameaça *globalizada* (seres humanos, animais e plantas) e *deslocalizada* (não se confinam ao espaço-tempo em que são produzidos) capaz de pôr em causa a própria sobrevivência no planeta. Mas a centralidade do risco nas sociedades contemporâneas não resulta apenas da criação de novos riscos provocados pelos progressos tecnológicos recentes. É fruto também de uma maior percepção e de um conhecimento mais aprofundado sobre riscos já existentes.

O risco prende-se com o medo e o medo, adianta Beauchamp (*apud* Denis 1998: 5), «vive na orla da incerteza, lá onde o conhecimento se confronta com a sua impotência para tudo explicar e tudo prever, ou mais ainda, onde o conhecimento adquirido admite os seus erros.»

1.2 A interacção entre sociedade de consumo e sociedade de risco

Seria ingénuo pensar-se que a lógica do risco (da sua avaliação e gestão), se limita apenas às hipóteses de grandes catástrofes induzidas pela tecnologia ou por fenómenos naturais. Ela compreende também aqueles riscos que ocorrem em esferas mais limitadas e até mesmo os que afectam apenas as

⁹⁹ A ele se atribui a paternidade do conceito 'sociedade do risco'.

peças a título individual, como sucede com os riscos associados ao funcionamento dos mercados financeiros e, designadamente do mercado de crédito aos particulares, através de fenómenos como o sobreendividamento das famílias (Wilhelmsson, 2003: 2). A vida humana está povoada de riscos, uns mais próximos e imediatos, outros mais distantes e indirectos.

Como se sublinhou no capítulo anterior, a sociedade de consumo não se esgota na disponibilização de uma imensa cornucópia de produtos e serviços. É também o berço de novos riscos, facilmente transmitidos ao longo das cadeias de produção e distribuição, para consumidores diversos, colocados em múltiplos espaços e interpelados em diferentes momentos. Como declara Baudrillard (1991: 34),

«[os] progressos da abundância, isto é, da disposição de bens e de equipamentos individuais e colectivos cada vez mais numerosos, oferecem em contrapartida 'prejuízos' cada vez mais graves – consequências, por um lado, do desenvolvimento industrial e do progresso técnico e, por outro, das próprias estruturas de consumo.»

A 'sociedade da abundância' aplaudida por Galbraith (1976) alimenta em permanência a 'sociedade de risco' temida por Beck (1998a). Segundo ele (Beck, 1998a: 19), nas sociedades mais avançadas, a produção da riqueza é sistematicamente seguida pela produção de riscos.¹⁰⁰ Lisle (*apud* Baudrillard, 1991: 35) reforça esta ideia ao reconhecer que «... o preço mais elevado da

¹⁰⁰ Dado que o sobreendividamento é um risco emergente nas sociedades desenvolvidas e de desenvolvimento intermédio, não se coloca, pelo menos directamente, a questão da comunicação transfronteiriça do risco, como sucede com os riscos alimentares e ambientais. A propósito destes, escreveu-se noutra ocasião que «os riscos provocados pelos progressos tecnológicos dos países desenvolvidos encerram um potencial de ameaça que não se confina às fronteiras dos Estados-Nação onde são criados. A sua dispersão no território traz-lhes universalidade e gera um efeito nivelador entre os centros de produção e as periferias do desenvolvimento, fomentando a ligação entre 'culpados' e 'vítimas'. Enquanto a partilha da riqueza se faz de forma desigual, a partilha do risco dos processos tecnológicos impõem-se a todos sem distinção» (Frade e Marques, 2004: 77).

sociedade de consumo é o sentimento de insegurança generalizada que ela engendra»

Desde os riscos alimentares, aos riscos ambientais, financeiros e laborais, os indivíduos estão inevitavelmente mergulhados num contexto de forças contraditórias, onde a melhoria do conforto, da qualidade e da quantidade da alimentação, dos cuidados de saúde, das condições de trabalho e do acesso aos serviços financeiros implica sempre alterações nos níveis de segurança pessoais e de terceiros. Ter acesso ao crédito ao consumo, por exemplo, é abrir a porta a fluxos constantes de informação sobre a vida pessoal que podem, quando mal utilizados ou indevidamente apropriados, provocar uma invasão inadmissível na vida privada dos indivíduos. Tornar mais rigorosos os padrões de produção e comercialização de bens alimentares e outros é vedar o acesso aos mercados dos agentes económicos oriundos de países pobres que, por falta de meios, não conseguem satisfazer os padrões de exigência impostos pelas autoridades dos países desenvolvidos.

Os riscos da sociedade de consumo, além de numerosos, são ainda partilhados de forma desigual por consumidores e vendedores, por ricos e pobres, por inseridos e excluídos sociais. No caso do mercado financeiro, o risco de crédito (isto é, de falhar o cumprimento) onera sobretudo o devedor que pode ver-lhe serem retirados os seus bens e comprometida a sua solvabilidade. As perdas para os credores financeiros têm um impacto muito menor, não só à conta dos aprovisionamentos que legalmente têm de fazer, mas também da possibilidade de accionar seguros e garantias. Mesmo quando se trata de créditos comuns (sem garantia), as baixas taxas de incumprimento que se registam são mais do que compensadas pelos ganhos obtidos com os juros pagos pela larga maioria dos que cumprem.¹⁰¹

¹⁰¹ Reifner (2003: 143) é peremptório ao qualificar os contratos de consumo como contratos celebrados entre partes em posição desigual. A empresa procura obter o máximo de lucro para o seu investimento, enquanto o consumidor tenta mobilizar um rendimento instável para melhorar as suas condições de vida e prover às suas necessidades. A falta de proveito leva a empresa a

A desigualdade também se faz sentir entre os mais e os menos afluentes. Os devedores com menores rendimentos são também aqueles que têm acesso mais limitado às melhores taxas de juro dos empréstimos (*prime rate*), não lhes restando mais do que aceitar taxas menos favoráveis. Em alguns casos, é o próprio acesso ao mercado financeiro oficial que lhes é vedado, obrigando-os a sujeitarem-se às práticas usurárias de credores ilegais e sem escrúpulos, prática crescente no quadro de um modelo social europeu em que as políticas públicas de apoio aos desmunidos são cada vez mais reduzidas. À conta disso, cresce o risco de exclusão social de uma classe média empobrecida e largamente dependente do crédito para prover necessidades vitais como a saúde, a educação e a habitação (Gloukoviezoff, 2007: 213).

Tem vindo a falar-se de risco e de sociedade de risco, mas não se disse ainda o que significa o risco e qual a sua interacção com o sobreendividamento das famílias, o tema à volta do qual se desenvolve este trabalho.

Apesar de o risco ser uma expressão corrente em diversos discursos (político, científico, jornalístico, leigo, etc.), não deixa por isso de suscitar divergências quanto ao seu significado intrínseco. A noção de risco está longe ser unânime nos vários domínios científicos e até entre os membros de cada um deles, para não falar das discrepâncias que se verificam no discurso político e no 'discurso leigo' ou não-científico.¹⁰² Essas múltiplas interpretações do risco geram, por vezes, análises parcelares dos fenómenos e suscitam dificuldades de comunicação que comprometem o diálogo e a transdisciplinaridade que uma

cessar a actividade ou a redireccionar o seu investimento, mas a falta de rendimento não faz desaparecer as necessidades do consumidor. Apenas as modifica ou comprime.

¹⁰² A expressão 'discurso leigo' é aqui utilizada para referir a perspectiva ou o discurso dos cidadãos em geral, ou seja, dos que não estruturam a sua percepção e análise de risco de acordo com os princípios e métodos convencionais das ciências naturais e sociais. É por isso denominado por alguns como não-científico e há mesmo quem o identifique (o que é discutível) com a chamada opinião pública. No entanto, como se dará conta mais adiante, este discurso suscita cada vez maior interesse da parte dos cientistas sociais e até de alguns políticos, que se lhe começam a referir como um discurso que é também ele estruturante do processo de decisão sobre risco.

abordagem profícua da questão exige. Lidar com o risco, de forma a conseguir-se uma leitura mais integrada, sistemática e eficaz do problema, implica o estabelecimento de processos comunicacionais entre múltiplos actores e a articulação de diferentes perspectivas, nem todas elas científicas ou institucionais.¹⁰³ Afigura-se, por isso, oportuno esclarecer melhor este conceito, precisar os seus contornos e distingui-lo de figuras afins ou conexas.¹⁰⁴

2. O conceito de risco

2.1 Oportunidade e adversidade

O risco pode ser definido como a probabilidade de ocorrência de um dado evento, numa determinada população ou subpopulação, num certo momento ou durante um dado período de tempo (Nunes, 2003: 1).¹⁰⁵ Contudo, raramente o conceito de risco é vislumbrado com esta neutralidade axiológica. O risco é

¹⁰³ Esta convicção está em linha com o que Boaventura de Sousa Santos defende dever ser hoje a actividade científica da pós-modernidade. O conhecimento pós-moderno, afirma Boaventura Santos (2003: 77-78), «... constitui-se a partir de uma pluralidade metodológica. Cada método é uma linguagem e a realidade responde na língua em que é perguntada. Só uma constelação de métodos pode captar o silêncio que persiste entre cada língua que pergunta.»

¹⁰⁴ As conceptualizações que são feitas nesta investigação em torno da questão do risco não são formulações definitivas, nem sequer pacíficas na maioria dos casos. Os debates sobre o risco estão cada vez mais vivos e povoados de controvérsia. Tanto o entendimento sobre o que seja o risco, como a concepção da sua análise e gestão que aqui são apresentados não reflectem toda a riqueza das discussões e da problematização sobre o tema que continuam a mobilizar cada vez mais investigadores. Outras formulações poderiam, assim, ter sido adoptadas. As que aqui se privilegiam são as que se reputaram como as mais adequadas ao entendimento do sobreendividamento como fenómeno de risco. Os seus propósitos são, por isso, assumidamente funcionais.

¹⁰⁵ Segundo Arriscado Nunes (2003: 1), é com este sentido que a demografia se refere a 'populações em risco', para designar, por exemplo, a faixa etária durante a qual as mulheres estão 'em risco' de procriarem.

qualificado por alguns como escolha ou oportunidade e por quase todos como adversidade ou inconveniência.

No seu sentido etimológico, o termo risco deriva do italiano *risicare*, que significa *ousar*. Ousar não constitui uma fatalidade, mas uma opção perante a oportunidade de obter maiores benefícios (Bernstein, 1996: 8). Nesta vertente, o risco é encarado de forma positiva, como uma expectativa de ganho pelo simples acto de arriscar, de se optar por 'ir a jogo'. O risco constitui até uma fonte de prazer e de prestígio (Denis, 1998: 4). Pense-se na admiração suscitada pelos montanhistas que sobem aos picos mais altos e pelos empresários bem-sucedidos. Machlis e Rosa (*apud* Rohrman e Renn, 2000: 14) referem-se-lhes como 'riscos desejados'.

Este é o princípio básico que domina os jogos de fortuna e azar. É também este o entendimento que domina a actividade financeira, onde as estratégias de investimento e o dinamismo das bolsas de valores são a sua sublimação. Deste ponto de vista, o risco funciona como motor do desenvolvimento económico e social, e os que estão dispostos a corrê-lo devem ser premiados através de um aumento da riqueza e da qualidade de vida.¹⁰⁶ E quando, pela sua 'ousadia', sofrem um grave revés, podem mesmo merecer determinado tipo de apoio, como sucede, por exemplo, com a previsão de regimes jurídicos de falência das empresas e das pessoas singulares.

No entanto, o conceito de risco que surge quase sempre associado às teorias do risco refere-se à probabilidade de ocorrência de efeitos nefastos, adversos (Leiss e Hrudley, 2005: 4; Hood *et al.*, 2001: 3; Royal Society, 1992: 2). Segundo Rohrman e Renn (2000: 14), o risco pode ser definido como a possibilidade de um dano ou perda física, social ou financeira devida a um

¹⁰⁶ «...a aceitação positiva do risco é a própria fonte de energia criadora de riqueza numa economia moderna» (Giddens, 2000: 34).

determinado perigo, num dado momento.¹⁰⁷ O risco diz respeito a perigos *externos*, tais como catástrofes naturais, e a perigos *induzidos* (Giddens: 2000: 35; 1998: 27-28), como catástrofes tecnológicas e outros comportamentos potencialmente lesivos dos seres humanos (Ericson e Haggerty, 1997: 3). Neste sentido, o risco traduz-se na ameaça de um dano, numa perda da saúde, de ganhos financeiros ou até mesmo da vida, em suma, na produção de um mal. Dito de outro modo, o risco é a possibilidade de uma realidade que é o dano. É um fenómeno em processo de se tornar real [um «*becoming-real*», nas palavras de Beck (2000: 165) e de Joost van Loon (2000: 213)].

Foi aliás o receio de prejuízos financeiros, comerciais e humanos que deu origem à primeira gestão institucionalizada do risco sob a forma de seguros marítimos, como os que foram criados durante o séc. XIV em Génova e noutras repúblicas italianas. O seu objectivo não era o de prevenir o risco de se concretizar, mas o de minorar as perdas resultantes da sua concretização, disseminando-o.

A ideia de agir sobre o risco de forma deliberada e intencional, tornando-o passível de ser medido e quantificado, e nessa medida mais bem controlado, surge apenas no séc. XVII, com a teoria probabilística de Pascal e outros matemáticos (*análise quantitativa do risco*).

A iniciativa dos comerciantes italianos renascentistas, embrião da actividade seguradora e da análise actuarial, levou à afirmação progressiva de um fenómeno que é hoje largamente observável: de que os riscos não são apenas um efeito imprevisto e indesejável do desenvolvimento económico e científico das sociedades capitalistas, mas a determinante fundamental de novas

¹⁰⁷ Os autores utilizam o termo possibilidade e não probabilidade, na medida em que, segundo a sua concepção, antes de qualquer apreciação técnica e quantitativa, a ideia de risco emerge de uma distinção básica fundamental: a distinção entre *realidade* e *possibilidade*. O risco é a possibilidade de um determinado resultado (positivo ou negativo) que, em termos técnico-científicos, pode ser probabilisticamente determinada (ou não). Para uma outra distinção entre os conceitos de possibilidade e probabilidade radicalmente diferente, cf. Jackson e Carter, 1992: 43.

oportunidades de negócio, que vão ao encontro do próprio modelo de desenvolvimento que os gerou (Beck, 1998a: 29; Furedi, 1998: 4). Este não é, contudo, um aspecto que se vá desenvolver aqui.

2.2 Risco e perigo

Existe uma propensão acentuada para considerar os conceitos de risco (*risk*) e perigo (*danger, hazard*) como sinónimos. Esta tendência é visível no discurso das diversas perspectivas que analisam o risco (Luhmann, 1993: 22). Giddens (2000: 32), por exemplo, apesar de afirmar que risco não é sinónimo de perigo, acaba por considerar o risco como referindo-se «a perigos calculados em função de possibilidades futuras.» Para Mary Douglas (1992: 24), a palavra risco significa perigo e um risco elevado equivale a muito perigo.

No entanto, apesar da frequente sobreposição e aplicação analógica destes dois conceitos é possível distingui-los, sobretudo de um ponto de vista *técnico* e no quadro da *avaliação do risco* (*risk assessment*). A avaliação do risco é a etapa da *análise de risco* destinada a ‘medir’ o risco, quer dizer, a identificar as suas características intrínsecas (por exemplo, se é ou não letal, se afecta o ambiente ou também os seres humanos), os resultados possíveis e o seu grau de probabilidade. Nesse processo, é necessário começar por proceder à identificação do perigo, ou seja, determinar se um *agente* (por exemplo, um produto químico ou um gene modificado) é susceptível de aumentar a exposição ao risco do ser humano ou da natureza (Rosenthal *et al.* 2004: 150). Deste modo, como reconhece Furedi (1998: 17), o risco refere-se à probabilidade de dano, prejuízo ou sofrimento que decorre de um perigo. O perigo diz respeito a ameaças clássicas como o veneno, as bactérias ou os furacões, e outras ameaças que são mais sensíveis ao decurso do tempo, como os automóveis, os contraceptivos, a carne de vaca ou o crédito. O risco é um potencial de perigo, de consequências nefastas, enquanto o perigo é a fonte do risco (Denis, 1998: 4).

A dicotomia entre estes conceitos está bem evidenciada no Regulamento n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002,

sobre os princípios e normas gerais da legislação alimentar.¹⁰⁸ No art. 3.º, o risco é definido como «uma função da probabilidade de um efeito nocivo para a saúde e da gravidade desse efeito, como consequência de um perigo» (n.º 9), enquanto o perigo corresponde ao «agente biológico, químico ou físico presente nos géneros alimentícios ou nos alimentos para animais, ou uma condição dos mesmos, com potencialidades para provocar um efeito nocivo para a saúde» (n.º 14).

Existem, no entanto, autores que fundamentam esta distinção noutra tipo de razões. Para Luhmann (1993: 21-22), por exemplo, o risco traduz-se na perda potencial (efeito adverso) que decorre da tomada de decisão (risco da decisão), enquanto o perigo se refere às situações em que a perda potencial é provocada por factores externos, como o ambiente. Já para Peretti-Watel (2001: 6-7), o risco representa um perigo sem causa, um perigo acidental, um dano sem culpa (por exemplo, as tempestades e os terremotos). Ao invés, o perigo pressupõe a intervenção de uma causa directa, de um acto de vontade na produção de um dano.

2.3 Risco e incerteza

Outra distinção que é feita por alguns autores diz respeito aos termos risco e incerteza.¹⁰⁹ O risco refere-se aos eventos cujas probabilidades de ocorrência e respectivos efeitos são conhecidos. A incerteza corresponde às situações em que se conhecem os efeitos de determinados acontecimentos, sem que contudo se saibam quais as suas probabilidades (March e Simon, *apud* Nunes, 2003: 2; Wynne, 2003). Segundo Michel Callon (Callon *et al.*, 2001: 37-38), as situações de risco dizem respeito a acontecimentos perigosos que estão bem identificados

¹⁰⁸ JO L 31 de 1.2.2002.

¹⁰⁹ Segundo Godard *et al.* (2002: 12) e Moss (2002: 40), esta distinção surgiu pela primeira vez em 1921, nos escritos de John Maynard Keynes (*A Treatise on Probability*) e de Frank Knight (*Risk, Uncertainty and Profit*).

e que não se sabe se irão ou não ocorrer, mas em que existe essa possibilidade. A susceptibilidade da sua ocorrência pode assim ser determinada através de estudos estatísticos (probabilidade objectiva) ou de outro tipo de procedimentos, como convicções e opiniões dos actores (*'degrees of belief'* ou probabilidade subjectiva).¹¹⁰ Inversamente, o conceito de incerteza pode ser definido de acordo com a máxima «saber que não se sabe» (Callon *et al*, 2001: 40).¹¹¹ Godard (Godard *et al.*, 2002: 13) refere-se ao risco como «a incerteza objectivamente probabilisada.»

Esta distinção tem, para os seus defensores, uma relevante consequência prática ao nível da concepção e desenvolvimento dos respectivos processos de avaliação e gestão. Num cenário que envolva risco, a intervenção sobre ele deve orientar-se pelo *princípio da prevenção*, enquanto numa situação marcada pela incerteza, o *princípio da precaução* aparenta ser o mais adequado.¹¹²

A maioria dos autores, contudo, não faz uma distinção tão clara destes conceitos, utilizando-os como sinónimos ou então considerando a incerteza como um qualificativo do risco, como uma questão de grau, com reflexos ao nível da utilização dos princípios da prevenção e da precaução. Assim, por exemplo, para Nicolas de Sadeleer (2004: 464-466), *riscos certos* são aqueles onde a relação causal entre um acontecimento e um dano está cientificamente provada. A sua probabilidade pode ser calculada, pelo que estes riscos são passíveis de serem *prevenidos* através de seguros. São *incertos* os riscos em que essa probabilidade não está totalmente validada, mas em que apesar disso existe algo mais do que uma simples intuição, ou seja, uma forte presunção da sua ocorrência, que justifica uma *atitude precautória* da parte dos diferentes

¹¹⁰ Há quem entenda que os juízos de probabilidade subjectiva são típicos das situações de incerteza e não de risco.

¹¹¹ Brian Wynne (2003) acrescenta ainda dois outros conceitos: o de que podem existir factores que não são considerados devido à ignorância científica – *unkonwn* – e o de outros que não são sequer identificados – *unknown unknowns*.

¹¹² Estes princípios serão analisados adiante mais aprofundadamente.

actores. Tudo dependerá, em suma, das probabilidades que se conseguem estimar quanto à ocorrência do dano. No mesmo sentido se pronuncia Wiener (2004: 507-509), quando reconhece que há riscos bem documentados e compreendidos, enquanto outros são bastante incertos e só podem ser controlados à luz do princípio da precaução (cf. ainda Ewald *et al.* 2001: 22).

2.4 Risco objectivo e risco como construção social

A distinção entre risco objectivo e risco enquanto construção social é responsável pela principal clivagem teórico-prática que ocorre no discurso científico.

No primeiro caso, o risco é visto como propriedade intrínseca de um acontecimento ou actividade, uma realidade em si, uma característica física, que enquanto tal pode ser medida em termos de probabilidade de ocorrência dos seus efeitos perversos, também eles bem identificados (Renn, 1992: 54). No segundo caso, o risco é encarado como uma construção social ou cultural, um produto do contexto em que se movem os diferentes actores, das suas opiniões e convicções, dos seus valores e interesses, dos seus estilos de vida pessoais e colectivos. «O risco é sempre um produto social», afirmam Thompson e Wildavsky (*apud* Krimsky, 1992: 20). Enquanto para as teorias objectivistas os riscos são realidades físicas mensuráveis, para as teorias construtivistas os riscos são arquitecturas ou artefactos sociais produzidos por indivíduos, grupos sociais ou instituições, de acordo com o contexto onde estão inseridos e os respectivos interesses e valorações. Segundo Mary Douglas (*apud* Hellström e Jacob, 2001: 10), «o que as pessoas percebem como um efeito indesejável depende dos seus valores e preferências.»

Estas duas perspectivas têm importantes e distintas implicações em termos de gestão do risco. De acordo com a concepção objectiva, os vários riscos devem ser ordenados em função do seu grau de probabilidade e da amplitude da sua lesão, e os recursos para o seu controlo devem ser aplicados prioritariamente aos riscos maiores. Segundo a concepção construtivista, a gestão do risco deve obedecer a múltiplos critérios que permitam combinar os

diversos valores sociais e ajustar-se às diferentes formas de estar de uma dada sociedade (Renn, 1992: 54-55). A gestão do risco é sempre, em última instância, um processo político e de políticos (Wharton, 1992: 13; Heimann, 1997: 166). Nas sociedades estruturadas democraticamente, os parlamentos e governos encontram-se legitimados e mandatados pelo voto popular para tomarem decisões que promovam e garantam o bem-estar e a segurança dos cidadãos e das suas organizações. A actividade política, enquanto «processo que permite a afectação de recursos escassos a interesses diversos» (Heimann, 1997: 166), impõe aos decisores a realização sistemática de *trade-offs* entre objectivos concorrentes e conflitantes, nomeadamente entre ‘patamares de segurança’ ou de ‘riscos aceitáveis’ (que níveis de emissão de dióxido de carbono devem ser fixadas na lei, por exemplo), por um lado, e ‘promoção das actividades económicas’ e ‘progresso científico e tecnológico’, por outro.

Estas duas abordagens conceptuais demarcam as fronteiras do extenso campo teórico onde se desenvolvem as diferentes teorias sobre o risco. Como abordagens extremas, tendem a ser demasiado redutoras e excludentes. Ao reduzir-se a análise de risco a um processo de cálculo probabilístico e quantitativo, ignoram-se questões que transcendem o paradigma do actor racional, como a percepção do risco, a ambivalência da tolerância social sobre diversos riscos, a divergência sobre a perigosidade de um mesmo acontecimento para cientistas, políticos e cidadãos, etc. E quando se aposta exclusivamente na valorização das condicionantes sociais e civilizacionais como fundamento da avaliação e gestão do risco, não se consegue explicar eficazmente por que razão sociedades com diferentes padrões socioeconómicos e culturais adoptam posturas semelhantes relativamente a determinados riscos. É o caso, por exemplo, de alguns países africanos que recentemente baniram a entrada nos seus territórios de produtos que incorporem organismos geneticamente modificados (OGM), à semelhança do que sucede na generalidade dos países europeus. Por outro lado, ainda no que diz respeito aos OGM, se compararmos o caso europeu com o norte-americano, espaços onde existe uma maior aproximação de valores sociais e culturais, verificamos atitudes

diametralmente opostas face ao mesmo risco: rejeição no primeiro caso, franca aceitação no segundo (Vogel: 2003).

Na opinião de Hellström e Jacob (2001: 4-5), esta concepção distinta do risco é o resultado de posturas teóricas e metodológicas diferenciadas dos cientistas relativamente à ciência, à realidade (mundividência) e ao *ethos* da actividade científica (Quadro I-1). A visão sobre a ciência inclui os interesses de pesquisa dos investigadores, as suas competências técnicas, a estratégia científica traçada e a metodologia seguida. A visão da realidade comporta uma perspectiva geral sobre o mundo ou, mais estreitamente, sobre o espaço com o qual cada investigador sente maiores afinidades. Quanto aos propósitos da investigação eles abrangem os preceitos éticos e os valores (internos e externos) que orientam a actividade científica.

Quadro I-1
Componentes dos paradigmas objectivista e construtivista

	<i>Objectivismo</i>	<i>Construtivismo</i>
Visão da ciência	Instrumental, orientada para a descoberta da verdade, experimental. Análise unidimensional do objecto de estudo	Função crítica, socialmente responsável e contingente. Análise multidimensional do objecto de estudo
Visão da realidade	Realista, existencialista, baseada numa explicação racional e causal do mundo, mecanicista	As imagens da realidade são contingentes em termos sociais e culturais. Interpretação das acções humanas a partir da percepção e da construção social que sobre elas é feita
<i>Ethos</i> (finalidade da investigação)	Empenhada na emancipação humana relativamente à natureza. Tecnocracia	Empenhada na emancipação humana face ao controlo social e político. Admite a condição humana como estando divorciada da natureza. Democracia

Fonte: Adaptado de Hellström e Jacob, 2001: 5

A tradição da concepção objectiva do risco, que se baseia na análise quantitativa efectuada a partir dos cálculos de frequências (estatística) e de

probabilidades, marcou historicamente uma clara distinção entre risco objectivo e percepção do risco, transmutada na separação entre conhecimento científico (peritos) e conhecimento não científico, comum ou leigo (todos os restantes). O primeiro constituía a verdadeira e única interpretação válida e sustentada do risco (*sound science*); o segundo, uma leitura distorcida e desinformada de quem nunca contactou com a «*good risk analysis*» (Hellström e Jacob, 2001: 5).

É do confronto clássico entre estas duas concepções extremas que emergem muitas das actuais dúvidas e interrogações teóricas e metodológicas à volta da questão do risco, apesar de quase nenhum cientista defender hoje estes paradigmas no seu estado puro, como bem reconhecem Sheila Jasanoff e Brian Wynne, ao afirmarem que «a maioria dos investigadores encara o risco simultaneamente como uma característica física e uma construção social» (*apud* Hellström e Jacob, 2001: 6). É o que se passa, por exemplo, com questões como as do valor que deve ser dado ao conhecimento científico, do relevo que deve merecer a percepção do risco, da imputação e partilha dos custos financeiros ou outros decorrentes da existência ou ausência de medidas de controlo do risco, da avaliação da eficácia dessas medidas, da participação alargada dos cidadãos na avaliação e gestão do risco, etc. O que parece cada vez mais evidente é o alargamento das funções de análise de risco a novos actores situados do lado de fora da 'comunidade científica' e da esfera política. As abordagens construtivistas trouxeram consigo, nas últimas três décadas, os elementos da percepção individual e colectiva do risco para dentro da *análise de risco*, favorecendo a transição de uma abordagem do risco mais *tecnocrática* e restrita para uma mais *democrática* e *participada*.

3. O controlo do risco

3.1. A análise de risco

Hoje reconhece-se que o risco é um factor endógeno e não um elemento exterior à actividade humana. A substituição de uma concepção fatalista da adversidade ('actos de Deus') por uma outra de natureza mais determinista, onde qualquer acção dos homens comporta inevitáveis consequências (*riscos*)

manufacturados) para a humanidade e o ambiente – algumas das quais indesejáveis, imprevisíveis e irreversíveis – reorienta a responsabilidade de lidar com a adversidade para a esfera da competência humana, onde o direito é chamado a desempenhar o seu papel de regulador social (Covello e Mumpower, 1985: 118; Priest, 1993: 214).

Lidar ou gerir o risco é parte integrante de um processo mais vasto que implica desde logo a sua identificação e avaliação, assim como toda a partilha de informação sobre ele. Tudo isto ocorre num contexto ou num espaço-tempo onde diversos actores desenvolvem as suas diferentes actividades e exercitam os seus interesses diversos.

Este processo técnico, referenciado como *análise de risco* é, pois, um processo complexo de controlo do risco – técnico-científico, mas também político, social e jurídico – que integra a avaliação, a gestão e a comunicação do risco (Jaeger *et al.*, 2001: 19).¹¹³

Porque não se esgota numa vertente puramente técnica, fenómenos como a percepção e o contexto regulatório do risco são elementos fundamentais neste processo, conferindo-lhe uma maior profundidade e abrangência e, em consequência disso, uma maior capacidade descritiva (explicativa) e normativa (gestionária).

A *análise de risco* corresponde a um sistema global de abordagem do risco que parte da identificação do perigo e da determinação do seu potencial de verificação e das respectivas consequências (*avaliação*), tendo em vista a definição e implementação de medidas de controlo do risco (*gestão*) e o

¹¹³ O estudo do risco pode ser efectuado segundo as perspectivas técnica, psicométrica, sociológica (subdividida em contextual e organizacional), antropológica e geográfica (Tiernye, 1999: 217-219; Jaeger *et al.*, 2001: 19). Embora a abordagem seja aqui estruturada segundo a primeira delas – técnica –, o que marca a diferenciação de três momentos capitais no processo, a saber, a avaliação, a gestão e a comunicação sobre riscos, são igualmente ponderados outros aspectos de natureza sócio-jurídica e psicológica que tornam, a meu ver, mais profícua a abordagem do problema da gestão e regulação do risco do sobreendividamento.

estabelecimento de mecanismos de troca de informação entre os vários intervenientes no sistema (*comunicação*), de modo a garantir uma monitorização constante desse e de outros riscos, e o reajustamento dos procedimentos de controlo (*segurança*).¹¹⁴

Shrader-Frechette (1985: 3) atribui à análise de risco a missão espinhosa de responder a quatro perguntas fundamentais: *que segurança é suficiente*, ou seja, *'how safe is safe enough'* (o que suscita questões como as da tolerância e do risco aceitável); *quanto devemos pagar pela segurança* (que faz emergir os aspectos ligados à disponibilidade de recursos, à análise custo-benefício da regulação e aos dois tipos clássicos de erro regulatório conhecidos como falsos negativos e falsos positivos)¹¹⁵; *quão equitativamente devemos distribuir os*

¹¹⁴ Este modelo tripartido da análise de risco serve de base, por exemplo, à definição conjunta da FAO/OMS estabelecida no quadro do *Codex Alimentarius* (CA), inicialmente definida em Julho de 1997 na 22ª Conferência da Comissão do CA, e actualmente prevista na Secção I do Manual de Procedimento da Comissão, 13ª ed. (Codex Alimentarius Commission, 2003). É também este o modelo que subjaz à regulação comunitária em matéria alimentar, nos termos do Regulamento (CE) n.º 178/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002 (J.O. L 31, de 1.2.2002).

¹¹⁵ A problemática do erro regulatório, que surge associada à questão da *medida e oportunidade* da regulação, assume particular relevância no domínio da regulação do risco devido às potenciais consequências de uma sub ou sobrestimação do risco. Na linguagem estatística este dilema traduz-nos nos chamados Erros de Tipo I (falso positivo) e de Tipo II (falso negativo). O ponto de partida é sempre uma hipótese nula (de risco), do tipo 'não existem danos para a saúde'. O Erro de Tipo I corresponde à rejeição daquela hipótese que se vem a verificar ser verdadeira, enquanto o Erro de Tipo II corresponde à aceitação da hipótese que, contudo, se vem a revelar falsa (Scott, 2005: 63). No caso de o regulador optar pelo Erro de Tipo I, a regulação por si produzida para obviar ou reduzir o risco acaba por se revelar excessiva, e os custos que envolveu equivalerem a um desperdício (alarmismo dos consumidores, quebra de vendas para produtores e comerciantes, redução do emprego). No Erro de Tipo II, essa regulação ou não existiu ou foi manifestamente insuficiente, pelo que os custos impõem-se *a posteriori* (perda de vidas humanas, por exemplo). Sabendo-se que não existe um estado de inocuidade absoluta e de segurança total, gerir o risco é ponderar alternativas, não entre risco e ausência de risco (*risco zero*), mas entre risco aceitável e risco inaceitável (Noiville, 2003: 3).

riscos (com destaque para o confronto teórico-prático de individualização vs. socialização do risco); e *até onde podemos confiar na avaliação científica do risco* (que levanta as questões, entre outras, da incerteza, da reflexividade da ciência e da participação dos cidadãos na produção de conhecimento).

Como se sublinhou em momento anterior, o conhecimento técnico-científico não é o único a ser ponderado quando se trata de medir e controlar o risco, embora possa considerar-se ainda o 'seu núcleo duro', na formulação oportuna de Christine Noiville (2003: 52). Se o risco pode ser matematicamente quantificado, convém não esquecer que ele possui uma inelutável dimensão psicossocial que radica na percepção que os indivíduos e a comunidade têm de cada risco, no quadro de uma determinada envolvente político-cultural e espaço-temporal. E é precisamente por esse facto que se tende para uma separação das funções de medir e de controlar ou prevenir o risco. Os decisores políticos elaboram as suas medidas de gestão do risco com base tanto em critérios científicos, como critérios económicos (de eficiência ou de custo-benefício), culturais e sociais.

3.2 Gestão do risco: o espaço da regulação

3.2.1 A regulação como medida de gestão do risco

Enquanto a avaliação do risco está associada à identificação do perigo e à determinação das consequências adversas e da probabilidade da sua ocorrência, a *gestão do risco* está associada à decisão, designadamente à definição jurídico-política do risco aceitável (Denis, 1998: 16).¹¹⁶

¹¹⁶ Appelgate (2004b: 84) identifica quatro etapas na avaliação do risco, tomando como base o risco químico: a primeira é a da identificação do perigo, que no caso é saber se uma determinada substância é ou não tóxica; a segunda é a determinação da toxicidade que resulta para um certo agente mediante certa exposição; a terceira é o cálculo da exposição a essa substância a que as pessoas estão sujeitas; e a quarta e última etapa é a da caracterização do risco, com base na combinação dos valores relativos ao perigo e à exposição ao mesmo.

A gestão do risco, no sentido da sua redução ou minimização, é concebida a partir da avaliação que dele é feita. Como afirmam Leiss e Hrudey (2005: 7), «só a avaliação do risco nos diz que elementos de perigo e da exposição [a esse perigo] devem ser manipulados se quisermos reduzir o risco.» Enquanto a *avaliação do risco diz que este existe, a gestão determina o que fazer com ele*, declara por sua vez Applegate (2004b: 86).

Covello e Mumpower (1985: 108) referem como algumas das mais destacadas medidas de gestão do risco (a) a proibição do uso de determinado objecto ou substância potencialmente perigosos; (b) a regulação das condições de exercício das actividades, a fim de reduzir os impactos ou a frequência dos danos (por exemplo, a construção de diques e barragens para conter inundações); (c) a redução da exposição das pessoas e bens a determinados riscos através, por exemplo, de regimes de quarentena e de programas de vacinação; (d) o desenvolvimento e aplicação de planos de emergência para minorar o impacto de catástrofes naturais ou tecnológicas; (e) e aquela que é uma das medidas mais antigas e mais divulgadas, a instituição de seguros. A isto podem acrescentar-se medidas como (f) incentivos ao mercado destinados a modificar os comportamentos de produtores e consumidores (por exemplo, benefícios fiscais para a utilização de energias renováveis ou de veículos menos poluentes) e (g) deveres de informação e programas de educação dirigidos aos consumidores sobre os riscos que decorrem das suas escolhas de consumo (American Chemical Society, 1998: 11).

Pelo exposto fica claro que a missão principal de gerir o risco está maioritariamente confiada à função governativa, ou seja, à organização do Estado e à sua obrigação de prover ao bem-estar social, de efectuar escolhas e de arbitrar conflitos. Aliás, o surgimento do Estado Providência na Europa ocidental é visto por alguns autores não apenas como um meio de alcançar a justiça social e a redistribuição do rendimento, mas também como uma resposta político-institucional a determinados riscos sociais oriundos da modernidade industrial, tais como o desemprego, a doença e o envelhecimento populacional (Taylor-Gooby, 2004: 2; Peretti-Watel, 2001: 14; Giddens, 1998: 27; Beck,

1998b: 20; Ewald, 1996). O Estado Providência afigura-se, assim, como um Estado de Segurança, ao proteger os indivíduos, através de formas colectivas de securização (subsídios de desemprego e de doença, acesso aos serviços de saúde), dos riscos que não eram totalmente garantidos por seguros privados.

Esse Estado de bem-estar substituiu as tradicionais solidariedades familiares e afectivas por uma solidariedade institucional (criação de subsídios de desemprego ou de doença e pensões de reforma), de base colectiva (traduzida no pagamento de impostos e outras contribuições sociais) e assistencialista (reactiva) (Hespanha *et al.*, 2005). A gestão pública do risco afecta diferentes dimensões da função governativa (legislativa, administrativa e judicial) e convoca vários níveis institucionais (internacional, supranacional, nacional e local).

Boa parte dessa função de gestão pública do risco é desempenhada através da criação e aplicação de normas regulatórias, como se pode perceber de imediato ao contemplarem-se as três primeiras das cinco medidas destacadas por Covello e Mumpower. A regulação¹¹⁷ oferece-se como um dos mais destacados procedimentos de controlo do risco pelo Estado.¹¹⁸ Trata-se de

¹¹⁷ Majone (1998: 193) considera que os autores europeus tendem a utilizar uma noção demasiado ampla de regulação, identificando-a com todo o domínio da legislação, da governação e do controlo social, que é como quem diz, como toda a área de estudo do direito, da economia, da ciência política e da sociologia.

¹¹⁸ Bridget Hutter (2001: 8) não tem dúvidas em afirmar que a regulação é uma forma de gerir o risco. E o recurso ao direito para regular os riscos associados às actividades económicas uma característica típica das sociedades modernas (Hutter, 2001: 4; Hancher e Moran, 1998). A necessidade crescente de gerir riscos numa sociedade de risco não se traduz apenas na multiplicação de normas e formatos regulatórios. Exprime-se também, como reconhecem alguns autores (Jaeger *et al.*, 2001: 25; Ericson e Haggerty; 1997: 25), numa progressiva institucionalização do risco, ou seja, na criação de novas instituições e na reconfiguração de instituições existentes encarregues de pensar, categorizar, classificar, actuar e comunicar sobre múltiplos riscos. Segundo Majone (1998: 196), regular não se resume apenas a «... fazer passar uma lei, mas exige um conhecimento mais detalhado e um maior envolvimento do regulador com a

criar regras dirigidas a disciplinar (em sentido amplo) a actividade económica, de modo a minimizar os seus impactos negativos no ambiente, na saúde e nas condições de vida em geral. A gestão do risco através da regulação pode assumir vários formatos, designadamente a adopção de medidas legislativas e administrativas, a introdução de procedimentos e rotinas de controlo do risco em diferentes níveis da administração do Estado, a criação de entidades especializadas na gestão ou no apoio à gestão de determinados riscos e a contratualização dessa gestão com os sectores privado e social (Frade e Marques, 2004: 78).

Esse papel central que o Estado assume na gestão do risco – e no qual alguns vêem o novo fôlego ou a refundação do Estado Providência¹¹⁹ – não afasta outros desempenhos. Os indivíduos e as empresas são também gestores activos dos riscos que afectam o seu bem-estar e a sua performance económico-financeira. Os seus interesses são todavia menos holísticos do que os que impulsionam a intervenção pública. Taig (1999: 226), por exemplo, ao distinguir os interesses das organizações privadas e do governo em matéria de gestão do risco, considera que as primeiras preocupam-se acima de tudo com a sua protecção e a dos seus clientes face ao risco, enquanto o governo, na sua qualidade de regulador, preocupa-se em proteger terceiros dos efeitos indesejados que resultam da actividade do mercado, actividade essa que tem em vista a satisfação das necessidades dos clientes/consumidores. Por outras palavras, o sector privado procura defender-se do risco que resulta das falhas de mercado, nomeadamente do que decorre da assimetria de informação entre as partes contratuais, enquanto o Estado prioriza também a protecção social dos cidadãos. Para David Moss (2002: 13), a regulação do risco não se esgota no

actividade regulada. Essa exigência acaba por levar, mais tarde ou mais cedo, à criação de agências especializadas com a missão de pesquisarem os factos e elaborarem e aplicarem as normas.» Tudo isto compõe um verdadeiro «*mix* regulatório» como lhe chama Hutter (2001: 10) em termos de espécies, formatos e actores da regulação.

¹¹⁹ Majone (1998) fala no (res)surgimento de um Estado regulador.

controlo das falhas de mercado, como sugerem os economistas.^{120 121} Esse foi, segundo ele, o seu primeiro objectivo histórico. No entanto, com as primeiras medidas de protecção dos trabalhadores (que conduziu ao nascimento de um novo ramo jurídico, o direito do trabalho), durante o séc. XIX (a primeira lei laboral foi publicada em Inglaterra, em 1819), o escopo das políticas e da regulação estadual do risco passou a definir-se também por prioridades sociais. Esta tendência foi ampliada e reforçada a partir da década de sessenta do séc. XX, com a multiplicação das iniciativas públicas dirigidas a garantir a segurança de novos grupos sociais, incluindo os consumidores. A segurança para todos os cidadãos passou a ser, ainda segundo Moss (2002: 8), o propósito do Estado contemporâneo que, através da sua função reguladora, responde aos riscos de uma sociedade cada vez mais rica e afluyente. «Numa economia definida pelo risco, a gestão pública do risco é simplesmente inevitável, especialmente devido à disseminação das falhas relacionadas com o risco no sector privado» (Moss, 2002: 15).

Para concretizar este propósito securitário do mercado e da sociedade, os Estados socorrem-se de dois tipos de políticas e medidas regulatórias: umas, de *redução do risco*; outras, de *dispersão do risco* ('realocação') (Moss, 2002: 17-20). As primeiras passam pela proibição de determinadas actividades de risco ou pela fixação de regras de controlo do seu exercício, como limites máximos de

¹²⁰ Segundo Moss (2002: 10), para a teoria económica os riscos resultam de falhas de mercado e estas ficam a dever-se a problemas de assimetria de informação. Num mercado perfeito, os riscos seriam suportados por quem apresenta melhores condições para tal, como as companhias de seguros. No entanto, nem todos os eventuais riscos que afectam o funcionamento do mercado podem ser segurados, como sucede com uma descida inesperada dos preços da habitação e, com isso, o enfraquecimento da garantia prestada a um contrato de crédito.

¹²¹ Vital Moreira (1997: 41) prescreve que a teoria dominante quanto à razão de ser da regulação pública da economia é precisamente a *teoria do interesse público*, segundo a qual «... a intervenção económica do Estado se deve à necessidade de corrigir as falhas do mercado ('*market failures*'), de modo a satisfazer certos interesses públicos, a saber, a concorrência, a protecção dos consumidores, o ambiente, a competitividade externa, etc..»

velocidade, de emissões poluentes, de taxas de juro; as segundas, exprimem-se através da transferência do risco de uma parte para outra, ou da sua disseminação por um grande número de pessoas (é o caso dos seguros obrigatórios). Uma medida de repartição do risco nem sempre implica a sua redução em termos globais (embora o implique em termos individuais), nem é esse o seu objectivo principal. O que se pretende é tornar o custo de determinados acontecimentos mais previsível e suportável economicamente (Mackaay, 2000: 165).¹²²

As mesmas finalidades de minimização ou distribuição (atomização) do risco, que Moss defende serem objectivos estaduais, norteiam as estratégias de gestão do risco dos indivíduos e das empresas. Contratar seguros de protecção ao crédito é uma forma de repartir o risco de sobreendividamento, enquanto a consulta de ficheiros de crédito e a aplicação de modelos de *scoring* para aferir da solvabilidade de um devedor soa instrumentos ao serviço de uma lógica de redução do risco.

A missão de regular o risco, encarnada por diferentes actores, com diferentes motivações, instrumentos e entendimentos sobre o próprio risco, são frequentemente postas em tensão. Os choques podem surgir do confronto entre interesse privado e interesse público, entre bem-estar individual e bem-estar colectivo, entre reafecção de recursos limitados de gestão e extensas demandas de controlo e de segurança. Quando um problema de risco se torna uma preocupação partilhada por várias racionalidades, algumas contraditórias, a sua gestão torna-se mais onerosa e exigente.

¹²² O prémio de seguro é um custo mais baixo, mas esperado, face aos custos do evento incerto coberto pela apólice.

3.2.2 Gestão, comunicação e percepção do risco

a) Comunicação do risco e enviesamentos cognitivos

Se gerir os riscos colectivos é tarefa que cabe à função reguladora do Estado, esta não pode ignorar nem as representações individuais e sociais de cada risco, incluindo os respectivos esforços de gestão, nem as responsabilidades e as medidas de autocontrolo dos que beneficiam com as actividades de risco. Estabelecer uma comunicabilidade activa entre todos os que se movimentam no espectro de um determinado risco é, por isso, uma necessidade fundamental para um competente processo de gestão do mesmo.

A *comunicação do risco* consiste no intercâmbio, ao longo de todo o processo de análise de riscos, «...de informações relativas à natureza, à importância, à significação ou ao controlo de um risco entre as partes interessadas: agências governamentais, empresas ou grupos industriais, sindicatos, comunicação social, cientistas, organizações profissionais, grupos de interesse, comunidades e cidadãos individuais» (Covello, *apud* Denis, 1998: 249).¹²³

As suas características básicas são o tratar-se de um *processo continuado de troca* de informações, que envolve *diversos interessados (stakeholders)*¹²⁴, os quais vão funcionando alternadamente como emissores e receptores de informação (Denis, 1998: 249-251; American Chemical Society, 1998: 12).¹²⁵

¹²³ Para um estudo mais aprofundado sobre a comunicação do risco, cf., entre outros, Slovic, 2000b: 182 ss; Bennett e Calman, 1999; Denis, 1998: 247 ss; ILGRA, 1998; Departement of Health, 1998.

¹²⁴ Por *stakeholders* ou interessados entendem-se aqui todas as partes (pessoas ou entidades) preocupadas e/ou afectadas por um determinado problema de gestão do risco (DETR, 2000: 29).

¹²⁵ Embora, como reconhece Denis (1998: 251), a comunicação do risco assente numa forte componente interpessoal, ela possui uma dimensão mais ampla, pois os indivíduos que procedem à comunicação não são mais do que os rostos de determinados grupos, entidades ou organizações.

A comunicação do risco preconiza dois *objectivos gerais*: o primeiro, o de facilitar a detecção precoce de novos riscos ou de mutações nos riscos já conhecidos; o segundo, o de assegurar a transparência do sistema de análise dos riscos, tornando-o mais participado e legitimamente fundado.¹²⁶ ¹²⁷ Para Sunstein (2002: 255), o aumento da informação sobre risco disponibilizada aos consumidores (*disclosure*) justifica-se nas sociedades contemporâneas por razões simultaneamente de *eficiência económica* (problemas de ‘*free rider*’ e de distorções na concorrência) e de *democracia* (participação na determinação e na escolha dos níveis aceitáveis de risco, direito à informação).¹²⁸

Existem também diversos *objectivos específicos* na comunicação do risco que merecem destaque:

¹²⁶ É precisamente para promover e possibilitar a identificação precoce dos factores de risco em matéria de segurança alimentar que o já referido Regulamento (CE) n.º 178/2002 institui um sistema de *alerta rápido*, segundo o qual todos os intervenientes na cadeia de produção e distribuição de géneros, além das autoridades nacionais e comunitárias, são responsáveis pela imediata comunicação de toda e quaisquer suspeita ou perturbação efectiva da qualidade dos alimentos capaz de pôr em risco a saúde pública.

¹²⁷ A inclusão de formas de participação alargada nos processos de avaliação e gestão do risco, bem como a dispersão da autoridade regulatória por diversos actores, é interpretada como uma forma de democratizar a regulação sobre o risco. No Reino Unido, a *Food Standards Agency* (agência para a segurança alimentar) ilustra bem esse esforço de legitimidade democrática ao incorporar mecanismos de participação alargada de diversos actores sociais e económicos na sua actividade. Com isso, pretende-se prevenir a captura regulatória dessa entidade e equilibrar conhecimentos e experiências sobre segurança dos alimentos e interesses dos consumidores (Rothstein, 2003a: 5).

¹²⁸ Por razões democráticas é fundamental aceitar a participação dos cidadãos na gestão do risco, sustenta Covello (1991: 36). Por um lado, refere o autor, indivíduos e comunidades têm o direito de participar na elaboração de decisões que afectam as suas vidas, os seus bens e os seus princípios. Por outro, têm o direito de poder exprimir as suas preocupações e de reclamar a necessária informação que lhes permita pensar, agir e cooperar com os demais envolvidos no processo.

a) procurar transmitir informações sobre comportamentos a adoptar em situação remota e eminente de risco (por exemplo, divulgação de regras de construção anti-sísmica e de procedimentos de emergência em caso de abalo sísmico);

b) promover alterações desejáveis de conhecimento, atitudes, opiniões e comportamentos dos destinatários (por exemplo, fomentar o transporte de crianças em cadeiras apropriadas, promover alterações nos comportamentos financeiros de consumidores sobreendividados);¹²⁹

c) garantir a disponibilização de informação suficiente, clara e adequada;

d) fomentar a confiança dos cidadãos nos processos e nas instituições que avaliam e gerem o risco (Langford, 2002:102);¹³⁰

e) assegurar que cientistas e regulador ponderam todas as questões relevantes do problema (incluindo não apenas as questões técnicas, legais ou económicas, mas também a *dimensão social do risco*, ou seja, as percepções sobre o risco e os impactos que as medidas regulatórias causam no tecido social);

f) favorecer fluxos permanentes e bidireccionais de informação e conhecimento, de modo a que as decisões jurídico-políticas reflectam um amplo

¹²⁹ Apesar de se tratar de uma obrigação prevista e punida pelo Código da Estrada, têm-se efectuado algumas campanhas de sensibilização dos adultos, designadamente por parte da Prevenção Rodoviária Portuguesa e da Associação Portuguesa de Segurança Infantil, sobre o risco de lesões graves para as crianças em caso de acidente, quando este dispositivo legal não é respeitado. Este exemplo dá conta também de um outro aspecto importante no que diz respeito à regulação (do risco e não só): a implementação de medidas regulatórias não se efectua hoje apenas através de procedimentos coercivos (*deterrence*), mas também da conquista e da adesão dos regulados, estimulando-os a conformarem voluntariamente o seu comportamento no sentido desejado pelo regulador (*compliance*).

¹³⁰ Na opinião de Plough e Krinsky (1990: 226), quando a comunicação do risco incorpora a arena política, o que está em causa não é tanto os riscos em si, mas a responsabilidade e a prestação de contas (*accountability*) relativamente a determinados eventos.

consenso social (DETR, 2000: 27-28; Denis, 1998: 250; National Research Council, 1989: 22).

Como já foi por várias vezes sublinhado, o risco não é somente um facto objectivo, é também um produto social. O risco representa uma ameaça de «dano para as pessoas ou [para] aquilo que valorizam» (Lima, 1993: 41-43).

O facto de certos riscos serem mais salientes do que outros para um indivíduo ou grupo de indivíduos, deriva, em muito, segundo as teorias psicométricas e do comportamento (*'behaviouristas'*), das heurísticas ou 'atalhos cognitivos' (*rules of thumb, degrees of belief, mental shortcuts*) que os indivíduos utilizam para poderem decidir sobre a atitude a tomar face a eles, suprindo assim a falta de conhecimento probabilístico relativo à sua verificação.¹³¹ Schwartz (2003: 64) define-as como «ferramentas que os seres humanos adoptam a fim de lidarem com a grande quantidade de informação disponível para sustentar uma determinada decisão.» Ao converterem operações mentais complexas noutras mais simples, proporcionam aos indivíduos condições para decidirem e para se sentirem seguros. Contudo, esses *'beliefs'* são susceptíveis de gerar enviesamentos cognitivos que os levam, conforme os casos, a uma sub ou sobrestimação do risco e das respectivas consequências, como ficou

¹³¹ Uma vez mais se vislumbra aqui o conflito entre o risco objectivo e o risco socialmente construído. Em causa está o confronto entre a decisão baseada na quantificação ou no cálculo matemático e estatístico das probabilidades de um evento (probabilidade objectiva) e a decisão baseada nestes atalhos cognitivos (probabilidade subjectiva) (Bennett, 1999: 15). A probabilidade objectiva tem ínsita uma ideia de universalidade, que a probabilidade subjectiva não possui (Ramos e Clímaco, 2003). Há quem defenda, contudo, que esta probabilidade subjectiva – *avaliação* ou *percepção intuitiva do risco* (Gaskell e Allum, 2001) – nada tem de emotiva ou irracional e que pode, em determinadas condições, ser antecipadamente conhecida (DETR, 2000: 24-26). Já se sabe que a decisão sobre o risco não se confina à análise quantitativa clássica, mas incorpora também uma dimensão subjectiva. A psicologia social e a teoria económica tendem a colocar a ênfase na probabilidade subjectiva *individual*, enquanto a sociologia e a antropologia dão especial atenção à sua vertente *colectiva*.

demonstrado em diversos estudos conduzidos pelo Grupo de Oregon, de Paul Slovic (cf. Slovic, Fishhoff, Lichtenstein, 2000: 105; Slovic, 2000b: 220 ss).

Uma das heurísticas mais proeminentes é a *disponibilidade* ('*availability*'), nos termos da qual os indivíduos são levados a avaliar a frequência (estimativa de frequências) de um acontecimento pela facilidade com que podem invocar exemplos semelhantes na sua memória. Acontecimentos recentes ou marcantes estarão mais disponíveis do que acontecimentos remotos ou pouco expressivos. Isso faz com que os primeiros adquiram maior preponderância sobre o decisor do que os segundos.

Schwartz (2003: 65) sublinha também que nos estudos sobre o comportamento dos consumidores, um dos enviesamentos mais frequentes é o do '*sobre-optimismo*' com que esses indivíduos estimam o risco de ocorrência de um evento negativo na sua vida. A maioria crê que a probabilidade de serem afectados por um imprevisto que possa reduzir a sua capacidade financeira futura é inferior à média do grupo. Esta observação é de extrema importância quando se trata de contrair crédito e avaliar o risco de não o conseguir pagar. Este *excesso de optimismo*, ainda mais quando combinado com uma *fraca disponibilidade* (de exemplos de incumprimento) pode gerar uma *subestimação do risco de incumprimento e de insolvência* por parte dos consumidores, levando-os a recorrer ao crédito para além de um limite objectivamente sustentável.

As heurísticas ajudam a moldar o entendimento que os leigos têm sobre cada risco em particular, ou seja, a sua *percepção*.¹³²

b) Percepção do risco e risco aceitável

A *percepção do risco* corresponde precisamente ao modo como os indivíduos reconhecem o risco e se relacionam com ele (Frade e Marques, 2004:

¹³² Slovic (2000a: xxxvii) utiliza o termo percepção para se referir a todas as atitudes e julgamentos dos indivíduos.

85).¹³³ Segundo Pidgeon *et al.* (1992: 89), a percepção do risco compreende as crenças, atitudes, julgamentos e sentimentos dos indivíduos, bem como as escalas de valores sociais ou culturais com que encaram um determinado perigo e os respectivos benefícios. Nesse sentido, e adoptando a síntese oportuna de Slovic (1992: 149), pode dizer-se que a postura dos indivíduos e dos grupos face ao risco – a sua percepção – é sempre *multideterminada*, resultando da *interacção de processos cognitivos, da personalidade e de factores sociais, económicos e culturais*. É por esse facto que a sua avaliação do risco – *avaliação intuitiva do risco* – envolve uma multiplicidade de variáveis que vão mais além das que interagem numa avaliação estritamente técnica.¹³⁴ Langford *et al.* (1999: 33) falam a propósito de uma «colagem de concepções, predisposições, relações e estruturas interligadas entre si segundo formas complexas, como estrelas numa galáxia em movimento.»

A percepção do risco determina a tolerabilidade individual e social face ao risco. A *tolerância* corresponde a um juízo de valor sobre o risco que um indivíduo ou grupo relativamente homogéneo de indivíduos se dispõe a aceitar, e que resulta da sua ponderação sobre as perdas e os benefícios derivados do evento ou actividade que gera o risco.¹³⁵ Ganhos e perdas são, assim, dois elementos estruturantes da avaliação intuitiva do risco, determinando a aversão

¹³³ Em Portugal já existe alguma investigação sobre a percepção do risco, como sejam estudos sobre a percepção do risco sísmico (Lima, 1993) e dos riscos ambientais (Lima *et al.*, 2004).

¹³⁴ Autores como Rothstein (2003b: 85 ss) defendem que à percepção do risco dos leigos e dos peritos há ainda que acrescentar a percepção dos entes públicos, ou seja, a *percepção burocrática do risco*. Esta é condicionada por determinantes institucionais e sociais que, ao atenuarem ou insuflarem essa percepção, podem provocar carências ou excessos regulatórios.

¹³⁵ A *British Medical Association* (1990: 15) considera que existem pessoas que, em geral e por temperamento, são do tipo '*risk takers*' enquanto outras são mais '*risk avoiders*'. Esta generalização não deve fazer esquecer que a tolerância ou intolerância ao risco de um mesmo indivíduo, varia de risco para risco. Assim, o mesmo indivíduo pode manifestar uma enorme aversão ao risco associado à contratação de crédito (risco de crédito) e pouca ou nenhuma aversão aos riscos relacionados com o consumo de tabaco ou de álcool.

social a cada risco concreto. Um risco é tolerável ou intolerável de acordo com a percepção que os indivíduos têm sobre a *dimensão* das perdas potenciais (Wharton, 1992: 9-10). A tolerância tende, por isso, a variar no mesmo sentido dos ganhos estimados (Williams, 1998: 38). Esses ganhos podem não ser traduzidos monetariamente. Se um consumidor entender que uma casa maior lhe trará mais conforto pessoal e melhorará a sua imagem social pode estar disposto a recorrer a um empréstimo mais vultoso e aumentar, desta forma, a sua taxa de esforço, o que, por sua vez, o torna mais vulnerável a factos imprevisíveis. A sua tolerância ao nível de endividamento pode exceder o que, através de uma análise económica estrita, se mostra razoável.

É a partir da percepção e da tolerância sobre um dado risco que se definem as medidas estratégicas para lidar com ele em termos individuais. Um indivíduo que manifeste uma fraca tolerância em relação ao crédito enquanto decisão que envolve determinados riscos, poderá decidir não contraí-lo de todo, contraí-lo para pequenos montantes e por prazos curtos, ou, pelo contrário, só o contrair em casos-limite e para compras avultadas (por exemplo, compra de habitação).¹³⁶ Isto quanto à decisão de correr ou não o risco. Quanto à sua gestão propriamente dita, esta poderá passar pela prestação de garantias reais ou pessoais, pela contratação de um seguro de protecção ao crédito, por criação de poupança prévia, pela contratação somente de uma parte do valor do bem a adquirir e por amortizações extraordinárias de capital ou pelo reembolso antecipado. Alguém com menor aversão ao risco de crédito,¹³⁷ tenderá a

¹³⁶ A postura da generalidade dos ex-operários desempregados inquiridos no estudo de caso sobre a relação entre desemprego e sobreendividamento, de que se dará conta na Parte II, confirma, a meu ver, esta ideia. Todos eles experimentavam uma enorme aversão ao crédito bancário, pelo que a sua tolerância só de coadunava com o crédito para habitação ou para obras.

¹³⁷ Segundo Kenneth Arrow (*apud* Moss, 2002: 14), a aversão dos indivíduos ao risco tende a aumentar com a sua riqueza, na medida em que aumenta o seu medo de perder o que têm.

manifestar maior optimismo na tomada de decisão e um comportamento menos garantístico na gestão do risco.¹³⁸

A regulação do risco não coincide com esta gestão que cada indivíduo ou grupo de indivíduos faz de um determinado risco. Ela é, antes de mais, uma hetero-regulação, isto é, uma regulação criada pelas autoridades públicas dirigida ao mercado e à sociedade, e que na sua base incorpora sempre uma dimensão jurídica fundamental.¹³⁹ A regulação do risco ocupa-se em definir o chamado risco *aceitável*.

O *risco aceitável* é o grau de risco que o decisor público ou o regulador define como o que julga poder ser suportado pelos indivíduos ou pelos grupos,¹⁴⁰ depois de ponderar os resultados da *avaliação científica* e da *avaliação intuitiva do risco*, bem como os *custos e os benefícios socioeconómicos da actividade em*

¹³⁸ De acordo com Chaulk, Johnson e Bulcroft (2003: 259), no que diz respeito à tolerância face ao *risco financeiro* – o risco associado ao investimento das famílias no mercado financeiro – os dados recolhidos em dois estudos de caso evidenciaram uma maior aversão ao risco por parte das famílias com filhos, sobretudo de pouca idade. Embora expectável, esta realidade é, em si, geradora de novos riscos quando se considera o bem-estar dessas crianças a longo prazo. A maior aversão e a atitude prudente no presente, impede-os de efectuarem alguns investimentos em produtos financeiros mais arriscados, mas também mais proveitosos em termos futuros, e de arriscarem novas oportunidades profissionais (manutenção da estabilidade no emprego). A tolerância ao risco financeiro resulta, ainda segundo os mesmos autores, da percepção e dos julgamentos dos indivíduos.

¹³⁹ A hetero-regulação corresponde à «...regulação que é exercida por uma instância estadual sobre os agentes económicos» (Moreira, 1997: 52).

¹⁴⁰ Adopta-se aqui o conceito de Page (2004: 11), segundo o qual «um risco é colectivo quando é suportado por várias pessoas em simultâneo.» Esta mesma noção é parcialmente identificável com a que Hazard, Jr. (1993: 238) apresenta para o *risco público*. Riscos públicos são todos os tipos de risco de que resultam consequências adversas para outros membros da comunidade, independentemente da escala desses riscos (grande ou pequena), da sua dinâmica e das suas consequências. A divergência entre os dois conceitos parece residir apenas numa questão de temporalidade, uma vez que Hazard, Jr. não se refere explicitamente a qualquer elemento de simultaneidade.

causa, assim como os *recursos económico-financeiros e técnicos* disponíveis para a concepção e implementação das medidas de controlo. Dito de outro modo, trata-se do *nível e do padrão de risco gerido pelo direito e pelos poderes públicos*, definido através de um juízo jurídico-político elaborado a partir da avaliação do risco pelos cientistas e pelos cidadãos (risco tolerável) e tendo em conta os meios de que o Estado dispõe para gerir esse risco de forma eficaz.¹⁴¹ De acordo com esta perspectiva, risco aceitável e risco tolerável só muito raramente serão coincidentes.

Mesmo quando as probabilidades de um risco estão correctamente estimadas é necessário, como adiantam Page (2004: 27) e Hutter (2001: 10), que o quadro jurídico e as entidades regulatórias decidam qual o grau de risco tido por aceitável. A definição do nível de risco aceitável constitui o primeiro passo para a sua gestão.

Contudo, o regulador público não pode ou não deve ignorar aqueles para quem está a regular. Não deve descurar o modo como eles se relacionam e lidam com um risco, como o risco de crédito. Fazê-lo é correr ele próprio o risco de 'falhar o alvo', de conceber um quadro regulatório que não corresponde às necessidades e à realidade social e económica que pretende regular. Na terceira parte desta dissertação ver-se-á como o legislador português procurou criar soluções para tratar o sobreendividamento das famílias que não só revelam desconhecimento da realidade psicossocial e cultural do fenómeno em Portugal, como também das experiências normativas exercitadas há mais tempo noutros países, e de como, por causa disso, se crê ter 'falhado o alvo', deixando aparentemente sem resposta cabal (pelo menos institucional) esta conflitualidade social.

¹⁴¹ Esta interpretação vai de encontro ao entendimento de Williams (1998: 46), quando afirma que a gestão do risco não é abstracta, pois que se relaciona com as percepções humanas, nem está dissociada de considerações financeiras, na medida em não importa apenas saber se é possível reduzir o risco, mas se existem meios financeiros disponíveis para tal.

Pelo que até aqui ficou exposto sabe-se que a regulação jurídica, como instrumento ao serviço das políticas do Estado, não se pode abster de intervir activamente na gestão dos riscos que oneram as sociedades actuais. A dúvida, no entanto, prende-se com o modo como o direito encara os fenómenos de riscos e com o tipo de respostas que é capaz de lhes oferecer. Eis a discussão que se segue, uma discussão que em muitos aspectos é nova e que está ainda longe de se consolidar.

3.3 O direito e o risco: da intervenção *ex post* à regulação *ex ante*

3.3.1 Os cânones clássicos da responsabilidade civil e criminal

a) Da responsabilidade *civil fundada na culpa* à *responsabilidade pelo risco*

O direito não define o risco, apenas se ocupa da sua regulação, da sua gestão. Não existe um conceito jurídico de risco, tal como não existe um conceito jurídico de catástrofe, por exemplo. Mas nem por isso o direito deixa de ter um papel activo na definição das medidas de gestão dos riscos naturais e industriais, nomeadamente impondo medidas ou limiares máximos de emissão de determinados poluentes, por exemplo.

O direito como que pede 'emprestado' a outras áreas do saber o conceito de risco que é chamado a regular. A sua preocupação, sobretudo enquanto direito civil, sempre esteve muito mais voltada para as consequências da consumação do risco, ou seja, para os danos, e para a sua alocação ou imputação, do que para a sua conceptualização (Kiss, 1991: 50).

O desafio está em perceber de que forma o direito lida hoje com os problemas de risco, desafiando as suas posturas mais clássicas de uma intervenção *ex post* no conflito, em prol de uma abordagem mais ampla, de regulação *ex ante* (prevenção do próprio conflito).

A regulação jurídico-normativa constitui-se como o quadro de referência na abordagem do risco pelo direito e designadamente daquele que é o objecto central deste estudo, o do sobreendividamento dos consumidores, no quadro de uma sociedade de consumo crescentemente alicerçada no crédito.

Os primeiros contactos sistemáticos do direito com o risco fizeram-se por intermédio do instituto da *responsabilidade*.

Historicamente, a primeira formulação da responsabilidade era objectiva, no sentido de que não importava «que o dano resultasse de uma acção intencional ou negligente ou de um caso fortuito» (Júnior, 2003: 179).¹⁴² A responsabilidade tinha sobretudo um carácter ético-retributivo, em que se procurava vingar a ofensa recebida, não se levando em conta a distinção entre causas e efeitos nem entre delitos civis e criminais. Tanzi e Delmer (2006: 58) ilustram essa concepção primitiva da responsabilidade através de várias passagens do Antigo Testamento, onde à culpa era atribuído um significado religioso e uma dimensão colectiva.¹⁴³ Qualquer violação da lei significava a prática de um pecado geradora de castigo e, eventualmente, de um dever de reparação. Os autores mostram também como a Lei de Talião constituiu, em boa verdade, um avanço face às leis primitivas, onde a vingança pessoal era um múltiplo do dano causado.

¹⁴² O termo responsabilidade é, segundo alguns autores, uma expressão que só foi usada a partir do séc. XVIII, embora a ideia que comporta – sancionar o comportamento de quem infringe uma determinada regra – há muito que era conhecida e aplicada (Tanzi e Delmer, 2006: 48; Júnior, 2003: 179).

¹⁴³ Cf., por exemplo, Ex., 20, 5-6, 23-24, Deut. 5, 9-10. Os autores referem a propósito como, apesar do predomínio de um princípio de culpabilidade colectiva, que tornava, por exemplo, os filhos responsáveis e sujeitos a punição pela culpa dos pais, se vislumbra em diversas passagens do Antigo Testamento diversos exemplos do que pretendia ser uma individualização da responsabilidade (Deut, 24, 16) (Tanzi e Delmer, 2006: 58-64). É o caso da história de Noé, que, dada a sua justeza, foge ao castigo divino aplicado à humanidade (Gen. 6, 9), e da de Abraão e da sua tentativa de salvar Sodoma da ira de Deus, procurando nela algum justo (Gen. 15, 23-33). O mesmo princípio da responsabilidade colectiva, adiantam ainda os mesmos autores, persistiu no direito romano, mas apenas em matéria civil, pois a Lei das XII Tábuas não o sufragou no domínio da responsabilidade criminal. O princípio da responsabilidade individual acabaria por ser incorporado mais tarde pelo direito canónico, transitando daí para os códigos civis modernos.

Com o tempo, a responsabilidade foi ficando imbuída da ideia de culpa, pressuposto imprescindível da responsabilidade, de forma a compatibilizar aquele instituto com a incontornável dignidade da pessoa humana.¹⁴⁴

O facto de determinados actos ou actividades serem susceptíveis de provocar danos não é coisa recente. É sabido que quando há um prejuízo ele não deve ficar a cargo da pessoa em cuja esfera ele foi produzido, mas deverá antes impor-se a obrigação do seu ressarcimento à pessoa cujo comportamento provocou tal lesão na esfera de outrem (Varela, 2000: 630). Assim, quando a lei impõe ao autor de certos factos ou ao beneficiário de certa actividade a obrigação de reparar os danos causados a outrem por esses factos ou essa actividade, surge a figura da *responsabilidade civil*, figura que actua, portanto, através do surgimento da obrigação de indemnização.

Indemnizar visa justamente tornar *indemne* o lesado, ou seja, colocá-lo na situação em que se encontraria se não tivesse ocorrido o facto danoso (Pinto, 1999: 113 ss).¹⁴⁵ Esse facto torna a responsabilidade civil, nas palavras de Tanzi e Delmer (2006: 64) «um poderoso regulador de todo o desvio social susceptível de criar um risco.»

Segundo o elenco enunciado por Antunes Varela (2000: 525), os pressupostos da responsabilidade civil dos quais emerge a obrigação de indemnizar, são cinco. A saber: o facto voluntário do agente, a ilicitude, a

¹⁴⁴ O próprio direito romano, em particular a Lei das XII Tábuas, ignorou durante muito tempo qualquer distinção entre ilícito civil e ilícito penal. Foi apenas com a Lei Aquila (250 a.C.) e sobretudo com o Código de Justiniano que se lançaram as bases da responsabilidade civil tal como hoje é conhecida (Tanzi e Delmer, 2006: 60).

¹⁴⁵ Cf. art. 483.º do Código Civil português, que constitui o lesante no dever de indemnizar – «Aquele que, com dolo ou mera culpa, violar ilicitamente o direito de outrem ou qualquer disposição legal destinada a proteger interesses alheios fica obrigado a indemnizar o lesado pelos danos resultantes da violação» – e o 562.º, nos termos do qual «quem estiver obrigado a reparar um dano deve reconstituir a situação que existiria se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação.»

imputação do facto ao lesante, o dano e o nexó de causalidade entre o facto e o dano.

Considerando em particular o último desses pressupostos – imputação do facto ao agente – o que se pressupõe é que o agente (lesante) tenha agido com culpa, isto é, que exista um «certo nexó psicológico entre o *facto* praticado e a *vontade* do lesante» (Varela; 2000: 566). O nosso Código Civil mantém-se fiel à regra comum a outros ordenamentos jurídicos de que não há responsabilidade sem culpa.¹⁴⁶ A *culpa* traduz-se numa «reprovação ou censura da conduta desrespeitadora dos interesses tutelados pelo direito, [podendo] resultar da existência de uma intenção de causar um dano violando uma proibição (*dolo*) ou da omissão dos deveres de cuidado, diligência ou perícia exigíveis para evitar o dano (*negligência* ou *mera culpa*)» (Pinto, 1999: 116).¹⁴⁷

Sofrendo alguém danos na sua esfera jurídica só lhe será possível ressarcir-se à custa de outrem relativamente àqueles danos que, provindo de facto ilícito, sejam imputáveis a conduta culposa de terceiro. Não seria justo obrigar as pessoas a responder perante outrem por actos de que não são culpadas, até porque a ideia de responder com base na culpa tem ínsita uma certa *pedagogia*, como bem reconhece Antunes Varela (2000: 631). Ao saberem que responderão apenas por factos que dependem da sua vontade, os indivíduos serão levados a conformar a sua conduta de acordo com os valores tutelados pela ordem jurídica. Nessa medida, a responsabilidade civil, embora

¹⁴⁶ É o que resulta do art. 483.º, n.º 2 do Código Civil, onde se lê que «só existe obrigação de indemnizar independentemente de culpa nos casos especificados na lei.»

¹⁴⁷ Para Antunes Varela (1999: 531) «agir com culpa significa actuar em termos de a conduta do agente merecer a reprovação ou censura do direito. E a conduta do lesante é reprovável quando, pela sua capacidade e em face das circunstâncias concretas da situação, se concluir que ele podia e devia ter agido de outro modo.» Esta definição é acolhida também pela nossa jurisprudência. Cf. Acórdão do Tribunal da Relação do Porto de 21.04.2005. URL: <http://www.dgsi.pt/jtrp.nsf/0/3717a58b0185bbf680256ff8004a8ddb?OpenDocument>.

incorporada de uma função eminentemente *reparadora*, actua também na *prevenção* de comportamentos anti-sociais (Tunc, 1981: 133).

Contudo, uma responsabilidade civil exclusivamente adstrita ao pressuposto da culpa do agente ou lesante acabaria por deixar sem resposta vários domínios da conflitualidade social. «Há sectores – afirma Antunes Varela (2000: 631) – onde as necessidades sociais de segurança têm de sobrepor-se às considerações de justiça alicerçadas sobre o plano das situações individuais....»

A confrontação dos limites da responsabilidade clássica com novas exigências da vida social dá-se quando se modernizam os processos de fabrico, por meio da industrialização. A revolução industrial trouxe consigo o progresso, mas também gerou um aumento do número (e gravidade) dos acidentes de trabalho. A desigualdade de poderes entre entidades patronais e assalariados fazia com que estes tivessem enorme dificuldade em exigir daquelas uma indemnização pelos danos sofridos com os acidentes, dentro dos moldes tradicionais da responsabilidade civil.

Depois de uma primeira tentativa de remediar o problema, ainda nos quadros da responsabilidade clássica, pela transferência da responsabilidade para o empregador através de *presunções* de culpa – esse «último fôlego da culpa» como lhe chama Santos Júnior (2003: 198) – a ciência jurídica acabaria por avançar para uma nova teoria da responsabilidade: a *teoria do risco*.

Segundo esta perspectiva, «quem cria ou mantém um risco em proveito próprio, deve suportar as consequências prejudiciais do seu emprego, já que dele colhe o principal benefício» (Varela, 2000: 633), ou, dito de outro modo, «quem retira vantagem de uma actividade criadora de risco de danos para os demais deve suportar os danos que a estes efectivamente resultem de tal actividade» (Júnior, 2003: 199).

A responsabilidade pelo *risco* ou responsabilidade *objectiva* dispensa entre os seus pressupostos a *culpa* do agente, ou seja, o elemento subjectivo traduzido no referido nexó psicológico entre o facto praticado e a vontade do

lesante. Tudo se resume à verificação dos pressupostos objectivos contidos na norma que serve de fundamento à efectivação da responsabilidade.

O Código Civil de 1966 limita os casos de responsabilidade objectiva fundada no risco às hipóteses previstas na lei, designadamente às que estão consagradas nos artigos 500º-503º e 509º: danos causados por comissário, por órgãos, agentes e representantes do Estado e demais pessoas colectivas públicas, por animais, por veículos e por instalações de electricidade e de gás.

Imbuída de um critério de justiça distributiva, a sua excepionalidade é hoje questionada por alguns sectores da doutrina, dada a multiplicidade de actividades que, embora perigosas, possuem uma utilidade social relevante que as torna absolutamente necessárias (Júnior, 2003: 200). Sendo assim, tem-se observado uma tendência para estender o princípio da responsabilidade objectiva a outros domínios para lá dos já consagrados no Código Civil.

Um dos exemplos mais significativos diz respeito à *responsabilidade civil do produtor*. O progresso técnico e tecnológico das últimas décadas tem gerado uma multiplicação de produtos, que se mostram cada vez mais complexos e sofisticados. Esse aumento do número e da complexidade dos produtos é susceptível de gerar, a par do clássico ‘erro humano’, um novo tipo de erro, o ‘erro técnico ou tecnológico’. Perante ele, o consumidor de bens ou utilizador de serviços acha-se mais vulnerável porque mais incapaz de detectar os defeitos e perigos dos produtos (Silva, 1990:19). Esta responsabilidade do produtor, regulada entre nós pelo Decreto-Lei n.º 383/89, de 6 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 131/2001, de 24 de Abril, é reconhecidamente objectiva. Assim se rejeita de vez uma ficção, ensaiada por alguns, de um qualquer contrato entre fabricante/produtor/prestador e consumidor (Pinto, 1999: 121).¹⁴⁸

¹⁴⁸ Ficção que visava colocar o consumidor numa posição mais favorável, já que, havendo uma relação contratual entre consumidor e produtor (relação virtual, já que não existia verdadeiramente), caberia ao produtor provar a ausência de culpa da sua parte, por estarmos no domínio da responsabilidade contratual (cf. art. 799.º do Código Civil).

Para Calvão da Silva (1990: 480), assiste-se assim à «afirmação solene e lapidar do princípio cardeal da responsabilidade sem culpa do produtor, preconizado e tão ardentemente desejado pela doutrina e não raro já direito vivente.» Esta tendência insere-se, adianta ainda o mesmo autor, na linha de defesa do consumidor e está de acordo com a orientação mais geral de defesa do lesado, neste caso considerado também parte mais fraca. A fundar este modelo de responsabilidade independente de culpa está a complexa organização industrial e a correlativa diluição da culpa por um conjunto de pessoas, dispersas ao longo de uma infindável cadeia de produção e distribuição, a impor que não se deixe sem tutela os interesses de vítimas que, no quadro de uma responsabilidade assente na culpa, não lograriam ver os seus danos ressarcidos.¹⁴⁹

Do que se pode perceber sobre a evolução da teoria da responsabilidade, com uma relativa erosão do princípio da culpa e um engrandecimento da responsabilidade objectiva, a denominação que a esta última se dá de *responsabilidade pelo risco* não comunga, em bom rigor, de nenhuma ideia de probabilidade ou frequência de um qualquer efeito adverso, como é comumente entendido quando se fala de risco noutras áreas científicas. Mais uma vez, o que está em causa na avaliação e regulação feitas pelos quadros jurídicos da responsabilidade é a intervenção do elemento voluntarista – presença ou ausência de culpa do agente – na produção do dano, combinada com uma ideia de justiça distributiva, a qual assenta na imputação a quem colhe o benefício do exercício de uma actividade que implica risco para terceiros de responder também pelos prejuízos que lhes cause (cf. Godard *et al.*, 2002: 33). O que seja esse risco não nos é dito, senão pela sua consumação plena em dano. É que, à semelhança do que sucede com a responsabilidade baseada na culpa, a responsabilidade objectiva ou pelo risco só é accionada quando uma

¹⁴⁹ Sobre uma possibilidade de interpretação extensiva da responsabilidade civil do produtor aos fornecedores de crédito aos consumidores, quando estes se venham a encontrar em situação de insolvência, cf. Reifner, 2003: 143 ss; Schwartz, 2003: 69; Stauder, 2003.

ameaça se materializa, não bastando a simples probabilidade (estatística) da sua concretização. É a intencionalidade do agente (ausência de culpa) e não o risco o *core* desta figura.

Há, contudo, uma evolução da própria responsabilidade objectiva que sugere uma atenção diferente à questão do risco, aproximando-a consideravelmente do entendimento que aqui lhe é atribuído. Trata-se de algumas manifestações de *socialização* (pública ou privada) de determinados acontecimentos, como os acidentes de viação e os acidentes de trabalho, traduzidos em sistemas de securização ou mutualização e de protecção social.¹⁵⁰ É neste sentido que Peretti-Watel (2003: 10) afirma que o risco está intimamente associado ao desenvolvimento dos sistemas de seguros, os quais têm em vista precisamente a socialização de determinados riscos (atomização dos riscos). Atente-se nos casos do seguro obrigatório de acidentes de trabalho imposto a todos os que têm assalariados ao seu serviço (Lei, 100/97, de 13 de Setembro), do seguro obrigatório de responsabilidade civil automóvel (criado pelo Decreto-Lei 165/75, de 28 de Março, e actualmente regulado pelo Decreto-Lei 522/85, de 31 de Dezembro) e da criação do Fundo de Garantia Automóvel (instituído pelo

¹⁵⁰ A *socialização do risco* pode ser imposta por uma regra de direito público, como sucede com os referidos seguros tornados obrigatórios por lei (securização) e, num outro registo, com o processo de insolvência das empresas ou dos particulares, de que se falará adiante noutro capítulo. Mas pode resultar igualmente de uma decisão da esfera privada de alguém, como sucede quando se decide contratar um seguro de vida ou um seguro de saúde. No primeiro caso, a gestão do risco é liderada pelo regulador público que, assim, como que publiciza não só o risco, mas também a sua percepção. No segundo caso, a gestão do risco é mantida no foro privado de cada sujeito que, segundo a percepção própria que tem de um determinado risco, entende concentrá-lo em si ou disseminá-lo pelos seus pares (o conjunto daqueles que contrataram o mesmo tipo de seguro). No primeiro caso, está em causa, como refere Pinto Monteiro (2003: 42), uma «acentuação da componente social» do Estado de Direito, superadora do liberalismo e do individualismo clássicos. No segundo caso, a base é ainda a autonomia individual de cada sujeito, que os leva a decidir por uma partilha dos riscos. Num caso e noutro, porém, o que se pretende é obviar a uma eventual falta de património capaz de sustentar uma adequada reparação de prejuízos causados a terceiros.

Decreto Regulamentar 58/79, de 25 de Setembro) (Varela, 2000: 635, 711).¹⁵¹ Uma vez mais, o que está em causa é o ressarcimento das vítimas de acidentes rodoviários e laborais, o que implica sempre a produção efectiva de um determinado prejuízo. Contudo, o legislador, apercebendo-se da generalização destes comportamentos de risco (condução de veículos e utilização de mão-de-obra), aos quais subjaz a referida utilidade social, e reconhecendo a sua materialização frequente em dados reais, entendeu por bem impor medidas não exactamente de diminuição desse risco, mas de minimização dos seus efeitos negativos (possibilitar, por exemplo, a reparação do veículo do lesado).¹⁵²

¹⁵¹ Sobre a actual regulamentação do Fundo de Garantia Automóvel, cf. Decreto-Lei n.º 522/85, de 31 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.º 122-A/86, de 30 de Maio, n.º 415/89, de 30 de Novembro, n.º 122/92, de 2 de Julho, n.º 358/93 de 14 de Outubro, n.º 130/94, de 19 de Maio, n.º 68/97, de 3 de Abril, n.º 368/97, de 23 de Dezembro e n.º 72-A/2003 de 14 de Abril). A propósito de outros exemplos da socialização ou colectivização da responsabilidade civil, cf. Sistema de Indemnização a Investidores (Decreto-Lei n.º 222/99, de 22 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 252/2003, de 17 de Outubro) e os seguros de responsabilidade profissional, entre outros, dos auditores da CMVM (art. 6º/2, al. f) do Regulamento da CMVM 6/2000, de 8 de Fevereiro), dos revisores oficiais de contas (art. 73.º do respectivo Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei 487/99, de 16 de Novembro) e dos advogados (art. 99º/1, do EOA, aprovado pela Lei 15/2005, de 26 de Janeiro).

¹⁵² É no sentido da *colectivização* da responsabilidade civil, tendo como contraface o declínio da responsabilidade individual, que uma parte da doutrina civilística moderna tem vindo a propor uma 'securização colectiva ou social' que serviria como uma garantia mínima contra todos os riscos da nossa época, responsáveis pela produção em grande escala de danos aos 'novos direitos' (Venturi, 1995: 91). Venturi defende a criação de 'microsistemas' de responsabilidade, no âmbito dos quais se «prevêem regimes de responsabilidade de pleno direito [relativos] a danos produzidos a determinados direitos difusos e colectivos», como será o caso dos danos causados ao ambiente e aos consumidores.

b) A responsabilidade criminal

Num plano diferente encontra-se a responsabilidade penal.¹⁵³ Ao contrário do que sucede com a responsabilidade civil, em que o que se pretende é restabelecer os interesses privados do lesado, na responsabilidade criminal tem-se em vista satisfazer os interesses da comunidade afectada por um facto ilícito criminal, dotado de especial gravidade (Pureza e Frade, 2001: 139).

O direito penal começou por ver ser-lhe atribuída uma faceta *ético-retributiva* – que Roxin (1972: 20) apelida de ‘teoria da expiação’ - e, por isso, necessariamente *repressiva* e *a posteriori*.¹⁵⁴ Evoluiu depois para outros modelos, assentes numa visão mais utilitarista da função criminalizadora. Primeiro, incorporou uma ideia de *prevenção especial*, procedente do Iluminismo, segundo a qual a pena não tem em vista retribuir o facto passado, mas prevenir a prática de novos delitos pelo agente. Já no início do séc. XIX seria a vez da ideia de *prevenção geral* se afirmar na tutela penal. Encaradas como instrumento de prevenção geral, as penas apresentam-se como «instrumentos político-criminais destinados a actuar (psiquicamente) sobre a generalidade dos membros da comunidade, afastando-os da prática de crimes através das ameaças penais estatuídas pela lei, da realidade da aplicação judicial das penas e da efectividade da sua execução» (Dias, 1996: 84).

¹⁵³ Neste ponto seguir-se-á de perto Figueiredo Dias, 1996: 75 ss.

¹⁵⁴ A dimensão retributiva do direito criminal, baseada numa acção punitiva exercida sobre o infractor continua a desempenhar uma função simbólica fundamental para a consciência colectiva. Essa concepção está indelevelmente associada aos valores e à moral social que justificam, por exemplo, que se encontrem litigantes que interpõem acções em tribunal não tanto pelo ressarcimento do dano, mas pelo exercício da punição em público. É ainda a ideia de uma ‘justa penalização’ que leva a que na Holanda, muitos credores se recusem a firmar acordos voluntários de pagamento com consumidores em dificuldades financeiras, como concluiu Huls na sua investigação sobre o sistema de tratamento do sobreendividamento adoptado naquele país (Huls *et al.*, 2003: 309).

A pena é assim encarada como forma de intimidação das pessoas, dissuadindo-as da prática de crimes.¹⁵⁵ «É da fundada expectativa de que os homens, em regra, são levados pelo direito penal a comportarem-se de modo conforme aos imperativos legais que resultam, para uma sociedade, a paz e a segurança. Por isso, quando alguém viola as leis penais, provoca um abalar da consciência jurídica da generalidade das pessoas (...) que cessa quando as normas afirmam a sua validade, através da punição do agente» (Roxin, 1983: 17). Faria Costa (1991: 575), por sua vez, afirma com grande acuidade que «...quando se criminaliza uma determinada conduta... se está a *prevenir* a própria criminalidade, mas a preveni-la... na exacta medida da sua proibição.»

Como reconhece Figueiredo Dias (1996), não se pode afirmar que a prevenção em direito penal – pelo menos na vertente individual – tenha uma natureza *apriorística*, uma vez que não há lugar à aplicação de uma pena sem que haja um crime. A prevenção especial só funciona necessariamente depois da prática efectiva de um crime e nunca antes. O risco que se pretende prevenir é o da reincidência do agente na prática criminal.

A prevenção geral, contudo, conforma-se mais com a ideia de risco que aqui se perfilha. A prática de determinados indivíduos mostra que o risco de lesão de bens jurídico-penais é uma probabilidade (cujo grau não se aprecia aqui), que justifica a adopção de medidas tendentes a impedir a sua verificação ou limitar os seus efeitos no contexto da sociedade. Essas medidas não se esgotam apenas na enunciação de tipos legais de crime e respectivas cominações, mas revelam-se sobretudo na punição efectiva dos infractores, de forma a intimidar e afastar da prática do crime os demais (Correia, 1971: 41).

A responsabilidade penal não se aproxima da ideia de risco apenas quando se pondera a questão dogmática dos fins das penas. Ela ocorre também

¹⁵⁵ Trata-se da chamada prevenção geral *negativa* ou *de intimidação*, e que aqui mais interessa. Não se deixe de referir porém, que juntamente com essa existe uma prevenção geral *positiva* ou *de integração*, consubstanciada no facto de o Estado, através das normas penais, manter e reforçar a confiança da comunidade na validade do ordenamento jurídico-penal.

quando se observam os próprios tipos legais de crime. Além dos chamados crimes de dano – aqueles que pressupõem a efectiva produção de uma lesão a bens jurídicos criminais – existem também os *crimes de perigo* (concreto e abstracto), quando esses bens são apenas colocados numa situação em que é possível a ocorrência da lesão (Pureza e Frade, 2001: 141; Costa, 1991: 583; Correia, 1971: 287). Neste caso, a responsabilidade decorre de haver um risco de lesão e não uma lesão efectiva, como sucede nos demais casos. Atente-se, por exemplo, no art. 280º do Código Penal português (*Poluição com perigo comum*), onde o agente será punido se, com a sua conduta – poluir –, criar uma situação de especial vulnerabilidade para a vida, a integridade física ou o património de terceiros de valor elevado.^{156 157}

A introdução, no direito penal, dos crimes de perigo faz parte de um movimento de neocriminalização de certos domínios da vida social, designadamente dos que se referem à protecção do ambiente (cf., o já citado art. 280º do Código Penal) e dos consumidores (cf., por exemplo, o art. 282º do Código Penal, sobre *corrupção de substâncias alimentares e medicinais*), e que decorre do progresso técnico e tecnológico das sociedades contemporâneas e dos seus reflexos negativos na vida humana e na natureza (Pureza e Frade, 2001: 139). Esse movimento não é mais do que o reflexo da abertura do direito penal às novas demandas da sociedade de risco, traduzida num princípio de antecipação da protecção penal e na consagração supra-individual (colectiva ou

¹⁵⁶ Sobre a qualificação dos crimes ambientais como crimes de perigo comum e o desajustamento da sistemática do actual Código Penal relativamente a alguns dos tipos legais de crime ambiental, cf. Pureza e Frade, 2001: 137 ss.

¹⁵⁷ Faria Costa (2001: 575) não entende que a consagração de crimes de perigo signifique um aumento da prevenção, mas tão-somente um aumento da protecção de determinados bens jurídico-penais.

difusa) de novos bens jurídico-penais (Dias, 2001: 160; Silva Fernandes, 2001: 96).^{158 159}

3.3.2 Os princípios da prevenção e da precaução

Por tudo o que se disse no ponto anterior, percebe-se que o discurso jurídico não tem permanecido imune à questão do risco.

O desenvolvimento económico e tecnológico, como os seus benefícios, mas também com os seus efeitos nocivos, e a intensificação e complexificação das relações sociais, onde o valor da segurança e a tolerância ao risco se associam numa demanda de respostas políticas e regulatórias eficazes, pressionou os quadros jurídicos clássicos, levando-os a introduzir modificações em institutos pré-existentes, como é o caso da responsabilidade.

¹⁵⁸ Silva Fernandes (2001: 85, 96), citando autores como Silva Sanchez e Figueiredo Dias, vê na definição e na tutela jurídico-penal de bens jurídicos supra-individuais (o ambiente ou a defesa do consumidor, por exemplo) – e que convivem lado a lado com os clássicos bens penais de natureza individual (a vida, a integridade física, a propriedade) –, uma das respostas que o direito penal tem para oferecer à sociedade de risco actual.

¹⁵⁹ Afigura-se pertinente fazer aqui uma brevíssima referência ao chamado ‘modelo de justiça actuarial’, actualmente em voga nos EUA, e que é hoje considerado por algumas vozes como um novo fôlego do direito penal no domínio do risco (*‘New Penology’*). Este modelo, defendido, entre outros, por Feeley e Simon (*apud* Rigakos e Hadden, 2001: 75), preocupa-se não tanto com a responsabilidade individual e a reparação, mas sobretudo com a regulação do comportamento de determinados grupos considerados mais susceptíveis de reincidência no crime, como forma de gerir esse risco. Para o efeito, recorre-se à análise actuarial de modo a identificar, classificar e regular os grupos em função do grau de perigosidade que lhes é atribuído. Entre nós, avulta a crítica certa de Figueiredo Dias (2001: 169) a esta «razão *calculadora* ou *actuarial*» que, em nome da eficiência do sistema, substitui os princípios estruturantes da tutela criminal, segundo os quais os culpados devem pagar pelos seus crimes, pelo propósito de «*regular certos grupos* (de pessoas ‘perigosas’) *como parte de uma estratégia de gestão dos riscos*», perpetuando, deste modo, uma certa ‘justiça de classe’.

Contudo, isso não bastou e a pressão sobre o jurídico não parou de crescer, forçando-o a abordagens mais orientadas para a vertente apriorística centrada na prevenção do dano, voltando a atenção para as *causas*, e não apenas na sua reparação.

Mas o enfoque na causalidade, serviu igualmente para trazer novos problemas. A progressiva constatação dos limites da certeza e verdade do conhecimento científico e sobre o seu papel e o seu valor nos processos de análise de riscos ampliou as interrogações e suscitou novos apelos ao direito, no sentido da incorporação de medidas evitadas de um sentido precautório.

É, pois, na resposta aos desafios de uma intervenção preventiva e antecipatória que se estreita a relação entre o risco e o direito. Não está em causa, no entanto, uma conceptualização jurídica e muito menos legalista do risco, apenas uma juridificação da gestão de certos riscos, através da intervenção de actores, instrumentos e metodologias próprios do direito.¹⁶⁰

O *princípio da prevenção* funciona como uma alternativa à perspectiva clássica da reparação do dano. A irreversibilidade de alguns danos, como os danos ecológicos (extinção de espécies, perda de biodiversidade, etc.), não se satisfaz com medidas meramente reparadoras ou curativas, porque a reposição feita por estas fica quase sempre aquém do que foi destruído. Também a gravidade potencial das lesões para os direitos e interesses dos consumidores decorrente de certos produtos – mormente dos *produtos defeituosos e perigosos* (Silva, 1990: 80) – não se pode bastar com a adopção de medidas repressivo-correctoras.¹⁶¹ A irreparabilidade de certos danos aos consumidores e ao

¹⁶⁰ Mesmo que essa expressão ‘próprios do direito’ implique ou tenha na base uma reconfiguração do que são ou devem ser hoje os procedimentos regulatórios inerentes ao direito, como se poderá perceber mais adiante, a propósito da questão da regulação.

¹⁶¹ Os exemplos de normas jurídicas orientadas pela ideia de prevenção dos danos ao ambiente e à vida, saúde e bem-estar dos consumidores são diversos no nosso sistema jurídico, no direito comparado, no direito comunitário e internacional, pelo que seria fastidioso enumerá-los exaustivamente. Assim, refira-se a título meramente exemplificativo, a nível comunitário, a

ambiente tornará porventura mais eficaz e menos onerosa uma política baseada em medidas preventivo-antecipatórias (Canotilho, 1995: 40).

A intervenção do princípio da prevenção funda-se na certeza científica e no cálculo probabilístico sobre a medida da verificação de determinados efeitos negativos, mesmo que essa medida não seja em absoluto identificável no momento. Isso faz dele o princípio de eleição na abordagem ao risco. Em cenário de risco, competentemente avaliado, impõe-se uma intervenção preventivo-proactiva no sentido de o eliminar ou pelo menos minorar. A prevenção constrói-se sobre 'o terreno firme do conhecimento' para impor aos decisores políticos um dever de agir (e não de reagir) sobre a origem do risco (o perigo) e as suas consequências (a lesão).

Este princípio afigura-se como plenamente adequado ao desenvolvimento de uma estratégia preventiva do risco de sobreendividamento das pessoas singulares. Essa estratégia passa pela concepção e aplicação de vários instrumentos regulatórios e gestionários, uns mais vinculativos do que outros, unilaterais e/ou negociados, e convoca a participação de actores públicos e privados, operando em parceria, em concorrência ou complementaridade, no quadro de uma autêntica rede regulatória.¹⁶²

Já o *princípio da precaução* tem merecido uma atenção muito especial da parte de vários autores, muitos dos quais nem sequer da área jurídica. Este princípio jurídico e político é hoje um dos aspectos mais debatidos pelas teorias

Directiva 96/61/CE, do Conselho, de 24 de Setembro, sobre a licença ambiental e o controlo e a redução de poluentes em diversos meios (transporta para a ordem jurídica portuguesa pelo Decreto-Lei 194/2000, de 21 de Agosto), e, no direito nacional, a Instrução n.º 27/2003 do Banco de Portugal, em matéria de informação pré-contratual no âmbito do crédito à habitação.

¹⁶² A perda do monopólio regulador do Estado, resultante do reconhecimento de novas autoridades reguladoras dentro e fora do Estado *strictu sensu* (Ladeur, 2004: 95), força a interdependência entre esta panóplia de actores, criando aquilo que Freeman (*apud* Scott, 2001: 347) designa por uma '*collaborative governance*', e determina um novo perfil para a actividade regulatória em três vertentes complementares: na elaboração da regulação, no seu conteúdo e nos respectivos processos de implementação (*enforcement*), na respectiva monitorização e fiscalização.

do risco, em particular quando se discutem os limites e insuficiências do conhecimento científico na identificação e avaliação dos riscos pouco ou nada conhecidos, isto é, da incerteza.

Sendo praticamente desconhecido até ao início da década de 90 do séc. XX, o princípio da precaução adquiriu foros de juridicidade só recentemente.¹⁶³ A sua entrada no direito fez-se através do direito internacional, pela via da protecção do ambiente. Tornou-se o princípio orientador de uma gestão político-normativa dos recursos naturais capaz de garantir uma protecção adequada. O seu enunciado apareceu pela primeira vez nas Declarações Finais da 2ª e 3ª Conferências sobre a poluição do Mar do Norte, em 1987 e 1990, respectivamente (Bourg e Schlegel, 2001: 7). Em 1992, é formalmente incorporado no Princípio 15 da Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento.¹⁶⁴

Como se escreveu noutro momento (Pureza e Frade, 1998: 25), o princípio da precaução é uma «ultrapassagem do próprio princípio da prevenção para

¹⁶³ Alguns autores (Ewald *et al.*, 2001: 6) situam a primeira referência ao princípio da precaução na política ambiental alemã dos anos setenta (1976). A adopção de uma perspectiva política não apenas de prevenção mas de protecção e gestão dos recursos naturais seria depois objecto de 'exportação' para a política internacional pelo governo alemão e daí transitaria para o direito internacional do ambiente. No direito comunitário, o princípio só foi introduzido pelo Tratado da União Europeia, de 1992. Embora tenha sido incorporado na parte dedicada à protecção do ambiente (cf. art. 174º TCE), não tardou a ser utilizado, nomeadamente pelo Tribunal de Justiça das Comunidades nas questões de saúde, por causa dos casos da BSE e das dioxinas (cf., por exemplo, Caso Alpharma T-79/99R, de 30.06.1999). A sua extensão à defesa dos consumidores foi feita pelo Tratado de Amsterdão, de 1997. Para uma breve história do princípio da precaução e das suas manifestações mais relevantes no direito internacional e comunitário, cf. Ewald *et al.*, 2001: 3-28 e Sadeleer, 2004: 19-27.

¹⁶⁴ O princípio 15 da Declaração do Rio prescreve que «onde haja ameaças de dano sério e irreversível, a falta de certeza científica plena não será razão para adiar medidas eficazes de prevenção da degradação ambiental.»

uma formulação autónoma mais exigente e complementar da concepção preventiva.»

A aplicação do princípio da precaução faz sobressair a questão da *comunicação* sobre os riscos, ou seja, do intercâmbio de informação entre diferentes entidades e organismos, públicos e privados, capazes de permitir a detecção precoce de perigos potenciais. Isso obriga ao desenvolvimento de sistemas de ‘alerta rápido’ vocacionados para a captação de factos isolados potencialmente indiciadores de gravidade e sua transmissão imediata às esferas de avaliação e decisão (Tanzi e Delmer, 2006: 70).¹⁶⁵

Mas este princípio não é imune às críticas. Autores como Sunstein (2005: 4) e Sadeleer (2004: 477) acusam-no de ser um princípio (jurídico e político) paralisante da acção governativa (*gouvernement*) e do desenvolvimento económico e tecnológico, quando levado ao extremo. Levá-lo ao extremo significa encará-lo como uma regra de abstenção que inibe toda e qualquer medida regulatória ou actividade económica por falta de informação absolutamente certa e fiável sobre os seus efeitos relativamente à humanidade e ao ambiente. Ora, é precisamente porque não se sabe que é preciso agir, sustentam Ewald *et al.* (2001: 26). O que se pretende é uma atitude de prudência, não de renúncia. Kourilsky (2002: 156) sugere mesmo que se persistir uma apropriação do princípio pelas ‘garras’ do imobilismo e da abstenção então há que fazer-lhe frente e ter a coragem de abandoná-lo.

¹⁶⁵ O Regulamento (CE) n.º 178/2002, de 28.01.2002 (JO L 31, de 1.2.2002), que estabelece os princípios gerais da regulação alimentar e cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA - *European Food Safety Authority*), institui um sistema de *alerta rápido*, responsabilizando todos os intervenientes na cadeia (da produção à distribuição), bem como as autoridades nacionais e comunitárias pela comunicação imediata de qualquer suspeita ou perturbação efectiva da qualidade dos alimentos susceptível de pôr em risco a saúde pública (Frade e Marques, 2004: 87).

Paradoxalmente, este é um princípio que decorre das exigências de segurança e de certeza que todos reclamam, mas que, ao mesmo tempo, é o exemplo acabado da insegurança e incerteza que povoam a sociedade actual e o conhecimento científico que, desde o séc. XIX, servira de referencial à organização da vida social e do pensamento racional.

3.3.3 Será possível uma abordagem mais comprometida do direito na gestão do risco?

a) Um direito sensível à dinâmica social

Foi dito que o direito, apesar de não possuir um conceito jurídico de risco, admite implicitamente que o risco existe e que é susceptível de se consumir na produção de danos muitas vezes irreversíveis e como tal irreparáveis.

Habitualmente, o direito encara o risco como *objecto da regulação*.¹⁶⁶ Crê-se, no entanto, que é possível aventar uma outra abordagem complementar daquela, mais profícua, exigente e actualista, segundo a qual o risco é entendido também como *modo de produção da regulação*.

Na qualidade de objecto, o risco é encarado como o *quid* sobre o qual se exerce a missão reguladora do direito, como o problema ou o conflito que exige uma solução capaz de restabelecer o equilíbrio e a segurança na sociedade. O

¹⁶⁶ Não se cuida aqui de discutir o conceito de regulação e a sua conformidade ou não com o conceito de direito. No entanto, é sugestiva a ideia de Black (2004: 34), de que a regulação é um fenómeno social mais amplo que o direito, uma vez que ao contrário do que é apanágio do direito (positivo), a regulação não necessita de vir do Estado. Desta forma, o direito é uma forma de regulação. Neste, como noutros pontos deste estudo, a noção de regulação coincide com a ideia de regulação jurídica, no sentido de conjunto de normas legislativas, regulamentares ou outras, criadas pelo Estado e destinadas a conformar o exercício da actividade económica (hetero-regulação). Contudo, não raro, o conceito de regulação utilizado é consideravelmente ampliado, passando a incluir medidas negociadas e auto-regulação, acolhendo-se dentro da perspectiva defendida por Júlia Black e que a leva a sustentar que a regulação é uma realidade descentrada do Estado (Black, 2002).

risco, enquanto potencial de ameaça de lesão a bens e interesses dos indivíduos e da colectividade, cria um conflito social que exige a sua pacificação por meios lícitos e legítimos. Ora, nas sociedades contemporâneas, estruturadas segundo a lógica do Estado-de-Direito Democrático, o direito oferece-se como um sistema privilegiado para exercer essa função pacificadora (cf. Canaris, 1989: 25).

É sobre o risco perspectivado como objecto da regulação jurídica que recai a acção do princípio da prevenção (sobre a incerteza, no caso do princípio da precaução). Nessa medida, o risco surge como um corpo que, sendo estranho ao jurídico enquanto conceito ou instituto, se apresenta com enorme actualidade e importância enquanto enfoque da sua intervenção. As diversas normas jurídicas tendentes a fixar limiares máximos de emissões poluentes, a impor regras de informação sobre a concessão de crédito aos particulares, a exigir a certificação de determinados produtos e processos de fabrico são outras tantas medidas destinadas a impedir que o risco se concretize em danos ou a que os seus efeitos perversos possam ser limitados e mitigados.

Mas o risco pode desempenhar também uma outra função no que diz respeito à regulação (Applegate, 2004a: xxi). Nesta medida, o risco funciona como uma matriz e um caminho por meio do qual a regulação pode exercer a gestão de determinados problemas da sociedade actual. Jenny Steele (2004: 44) refere-se ao risco como uma *técnica* de governação e de regulação próprias da sociedade de risco em que vivemos. Nesta perspectiva, o risco confronta directamente o papel do direito como gestor, não já na medida em que este define determinados parâmetros tendentes a minimizar o risco (risco enquanto objecto), mas na medida em que tal o obriga a trilhar novas estratégias regulatórias com vista à tomada de decisão e à realização de escolhas num cenário precário e inconstante. Assim sendo, o risco afigura-se como um *modo de conceber e interpretar o próprio processo regulador*. Steele (2004: 7-9) sublinha precisamente a ligação primária fundamental que o risco mantém com o processo de decisão.

Ao fazer do risco não apenas o objecto regulado, mas um postulado da função regulatória, o direito deixa de agir sobre ele de um modo meramente

exterior, incidental e fragmentado, como sucede no caso da responsabilidade. Thomas Wilhelmsson (2003: 8) sublinha a propósito que, na sociedade do risco, é necessário um direito disponível para aprender («*learning law*»), isto é, um direito que seja capaz de se adaptar rapidamente às sucessivas experiências que a sociedade enfrenta com a emergência de novos problemas de risco.¹⁶⁷ Olhar um determinado problema sob a perspectiva do risco obriga a considerar uma abordagem mais lata, dinâmica e socialmente comprometida. Eis o que se vai procurar explicar de seguida.

Fazer do risco um elemento de orientação e modelação do processo regulatório permite superar algumas das dificuldades que se colocam hoje à gestão do risco, a saber: como devem os poderes públicos responder aos receios e inseguranças dos cidadãos, frequentemente sujeitos a processos de *amplificação social do risco* (Sunstein, 2005); que valor deve ser dado ao conhecimento científico na tomada de decisão (Jasanoff, 1990); como garantir a legitimidade democrática do processo de decisão sobre riscos (Callon *et al.*, 2001); e como regular o risco de forma adequada (Sunstein, 2002), de modo a alcançar um «bom governo do risco» (Noiville, 2003).¹⁶⁸

¹⁶⁷ Cf. também a recente proposta de Ramsay (2006) sobre o que ele defende ser uma perspectiva de «*New Learning*» do direito em matéria de regulação do consumo. Trata-se de uma abordagem descentrada, no sentido da partilha do poder regulatório estadual com iniciativas auto-reguladas e concertadas. Adiante se aborda sumariamente esta mesma concepção da regulação, através da concepção da rede regulatória.

¹⁶⁸ As questões ora destacadas não ambicionam exaustar as dificuldades e desafios que se colocam aos decisores e reguladores públicos em contextos de risco e incerteza. Outras haverá igualmente merecedoras de apreciação crítica, como sucede com a *dimensão institucional do risco*. A este propósito, Hood *et al.* (2001: 7) sublinham a incoerência institucional que se observa ao nível governamental quando se trata de lidar com o risco. Assim, enquanto alguns riscos são tratados por 'burocracias do risco', como agências estatais apoiadas por especialistas na gestão do risco, outros são regulados por agências mais generalistas, por auto-regulação ou pelos tribunais, podendo dispensar monitorização especializada. Em determinados casos, uma só entidade monopoliza todo um domínio do risco, enquanto noutros ele é partilhado por múltiplas

Estas questões são hoje amplamente discutidas no seio da literatura do risco por diversos autores, com diferentes *backgrounds*. A sua análise em profundidade justificaria por si só vários trabalhos científicos, o que naturalmente transcende o alcance da presente dissertação. Contudo, uma breve alusão a elas servirá, no actual contexto, para aclarar um pouco melhor o que se entende por virtualidades de uma abordagem jurídica pela óptica do risco.

A gestão do risco é um processo dinâmico, inacabado, oneroso e em si mesmo portador de risco.¹⁶⁹ Tal significa que todos os dias, os indivíduos, os agentes económicos, a sociedade e os entes públicos são chamados a decidir sobre vários aspectos da vida, muitos dos quais sem que estejam munidos de informação fiável. Decidir que roupa usar numa entrevista de emprego, que acções comprar ou como baixar a delinquência juvenil implica ter de fazer opções. Estas são largamente moldadas pelos recursos financeiros e técnicos disponíveis, pelas escalas de valores dos indivíduos e dos grupos, pela avaliação que se faz do risco e pela tolerância que se tem em relação a ele, e pelas pressões culturais e político-sociais (incluindo eleitorais) a que se está sujeito.

Isto equivale a dizer que qualquer decisão sobre o risco é ela própria fonte de novos riscos e que escolher não é mais do que aceitar certos riscos e rejeitar outros.¹⁷⁰ Segundo Moore (1983: 1), «agir sobre o risco é em si mesmo correr

entidades localizadas em diferentes níveis. Por sua vez, Hutter (2001) destaca, numa perspectiva mais organizacional, os esbatimentos que a implementação das medidas de gestão do risco vai sofrendo ao longo da estrutura hierárquica de uma organização, tomando como exemplo a aplicação das medidas de saúde e segurança pela companhia britânica de caminhos-de-ferro.

¹⁶⁹ Miaille (1989: 27) qualifica a produção de regras de direito, enquanto «...produção de instrumentos necessários ao funcionamento e à reprodução de um certo tipo de sociedade», como uma das múltiplas produções das sociedades. Nessa medida, a actividade reguladora, como qualquer outra actividade humana, implica sempre riscos e é susceptível de provocar danos.

¹⁷⁰ Mais adiante se explicitará a distinção entre *risco tolerável* – o que os cidadãos se dispõem a suportar atendendo às perdas e aos benefícios por si estimados – e *risco aceitável* – aquele que é

riscos, é jogar.» Assim, por exemplo, no plano individual, a recusa de um indivíduo em viajar até Madrid de avião, equivale a assumir o risco de o fazer por via terrestre. No plano colectivo, a decisão das autoridades norte-americanas de aceitarem um determinado nível de clorofórmio na água potável equivale à procura de equilíbrio entre o risco carcinogénico desta substância e o risco de doenças patogénicas decorrentes de um tratamento insuficiente da água (Ruckelshaus, 2004: 63); do mesmo modo, a decisão de alguns governos de banir o DDT (diclorodifeniltricloroetano), um produto tóxico utilizado no combate aos mosquitos, significou a aceitação do aumento dos casos de malária em algumas regiões; a decisão de vários governos ocidentais de desregulamentar o mercado de crédito, implicou a aceitação de que mais consumidores acedem ao crédito e que o risco de incumprimento e de insolvência se amplia (Ramsay, 1999: 78).¹⁷¹

Sendo o objectivo central da gestão do risco criar condições de segurança para os indivíduos e as organizações, e posto que toda a decisão sobre os riscos abre a possibilidade de novos riscos, uma correcta avaliação e ponderação de todos eles é essencial.

Até recentemente, a função de identificar e medir os riscos, ou seja, de os avaliar pertencia em exclusivo aos cientistas. O seu saber técnico especializado e a sua avaliação objectiva e probabilística sustentavam incontestavelmente a decisão política e a actividade regulatória.¹⁷²

definido como o nível de segurança para os indivíduos e para a comunidade pelo regulador ou decisor político, e que pode não coincidir com aquele outro.

¹⁷¹ A gestão do risco tem sempre uma dimensão individual, a que é feita por cada um de nós, e uma dimensão colectiva, aqui referenciada sempre à intervenção (reguladora e não só) do Estado, enquanto garante da protecção e promoção da vida social. É esta segunda vertente da gestão do risco que é privilegiada neste estudo, quando se cuida de discutir os sistemas jurídicos de prevenção e tratamento do sobreendividamento.

¹⁷² Habermas (1987) rejeita o que considera ser uma legitimação acrítica dos sistemas de dominação económica e política por meio da ciência e da técnica. Esta imbricação não reflexiva favorece a constituição de discursos elitistas que se tornam incompreensíveis para os cidadãos e

Todo o processo de análise de riscos era controlado por dois grandes actores: os peritos (comités científicos, especialistas, profissionais do risco) que identificavam o perigo e calculavam o risco associado; e os decisores políticos que definiam as medidas de gestão desse risco a partir da avaliação feita pelos cientistas. Tratava-se de um modelo de análise dos riscos eminentemente *tecnocrático* (Roy, 2001: 25), na qual a legitimidade dos cientistas e dos julgamentos por si produzidos decorria do próprio acto de nomeação das autoridades públicas, dotadas de poderes de autoridade, e cuja legitimidade, por sua vez, emerge do sufrágio popular (Callon *et al.*, 2001: 282).¹⁷³

O processo funcionava, assim, em circuito fechado. A sua opacidade era grande e o seu questionamento inexistente. Mesmo as divergências que existiam na comunidade científica podiam ser facilmente esbatidas através da composição que os poderes políticos davam às entidades responsáveis pela avaliação dos riscos, como os diversos comités e grupos científicos criados no seio da administração pública para assessorar os decisores.¹⁷⁴

que os afastam cada vez mais dos processos de decisão, seja por incapacidade de compreenderem esses discursos, seja por simples desinteresse.

¹⁷³ Roqueplo (*apud* Deblonde e Warrant: 27) distingue três modelos de peritagem (*expertise*), a partir dos motivos pelos quais se consultam peritos: um modelo *consultivo*, no qual a informação é requerida aos peritos e cientistas para sustentar a tomada de decisão; um modelo *promocional*, nos termos do qual o conhecimento técnico-científico especializado serve para justificar uma decisão que já está tomada ou que está a ser difícil de implementar; e um modelo *crítico*, em que o que se pede é um conjunto de argumentos científicos válidos que possam ser contrapostos a uma decisão já tomada, pelos que se lhe opõem.

¹⁷⁴ Alexis Roy (2001: 88 ss) refere, a propósito, como a presença exclusiva de cientistas da engenharia genética e da biologia molecular na *Commission du Génie Biomoléculaire* (CGB), comissão consultiva que, em França, emite pareceres dirigidos aos órgãos da administração pública relativos à disseminação de organismos geneticamente modificados (OGM) no ambiente favoreceu, desde a sua criação em 1986 até pelo menos à segunda metade dos anos noventa, uma abordagem marcadamente pró-OGM. Isso, apesar de noutras áreas, nomeadamente na ecologia ou na genética humana, os cientistas se mostrarem muito cépticos e bastante críticos quando à comercialização de plantas transgénicas. Em causa estavam duas escolas científicas

Neste modelo clássico de análise de risco, onde existia uma separação clara entre ‘tempo do conhecimento e tempo da decisão’, a independência dos decisores políticos face aos cientistas era reduzida. «A decisão política só era autónoma na aparência, o seu fundamento era a legitimidade científica» (Callon *et al.*, 2001: 282).

A mudança neste estado de coisas viria de fora, com a sucessão de crises ecológicas e alimentares a colocarem subitamente a nu não apenas as insuficiências do conhecimento científico actual, mas as próprias dissensões existentes no seio da comunidade científica.¹⁷⁵ A par disso, vários movimentos da sociedade civil, dos mais organizados aos mais espontâneos, e mais difusamente a opinião pública, começaram a fazer algo até aí pouco habitual, pelo menos pouco visível: pedir explicações (Deblonde e Warrant, 2003: 50)! Explicações à ciência, sobre os seus métodos, os seus objectivos, os seus princípios, a sua *capacidade de gerar verdade* (Gonçalves, 2001: 172; Jasanoff, 1990: 9); explicações aos poderes políticos, sobre o fundamento e a legitimidade das suas decisões, sobre o respeito e a consideração pelos interesses e a segurança dos seus representados, enfim, sobre a sua *capacidade de gerar segurança*. Este movimento de ‘cidadania democrática’, emergente de uma

diferentes, uma das quais conseguiu até um determinado momento influenciar decisivamente a actividade regulatória do Estado, pelo facto de dominar um órgão consultivo de natureza técnico-científica.

¹⁷⁵ O termo crise é objecto de várias definições, por diversos autores operando em diferentes áreas de conhecimento (Godard *et al.*, 2002: 219-220). A propósito das crises internacionais, Hermann (1972: 13; 1969: 411) define crise como a situação que, ‘apanhando de surpresa’ os decisores, ameaça os objectivos essenciais das unidades de decisão, ao reduzir o tempo de que estas dispõem para decidir. É, por isso, uma situação ou acontecimento que provoca uma inesperada e súbita mudança numa ou várias variáveis sistémicas (constitutivas do sistema político internacional). Por sua vez, Guilhou e Lagadec (2002: 35) sustentam que uma crise [tecnológica] é o resultado de um acidente (nuclear, por exemplo) e da desestabilização que se lhe segue, onde se combina uma explosão de dificuldades com o funcionamento desordenado das organizações e o aparecimento de divergências nas opções fundamentais.

crescente percepção pública dos riscos da modernidade, encontra eco na própria teorização do risco feita pelas ciências sociais, mormente a psicologia, a antropologia e a sociologia (construção social do risco) (Paretti-Watel, 2003: 79; Giddens, 1998: 31ss).

Esse questionamento foi mais rapidamente incorporado pelo poder político do que pela ciência, o que é explicado pela base democrática sobre a qual aquele assenta a sua legitimidade e *raison d'être*. De algum tempo a esta parte, o Estado tem vindo a desenvolver um conjunto de mecanismos regulatórios e institucionais destinados a permitir a participação dos cidadãos e das suas organizações no processo de decisão sobre riscos (desde os formais processos de consulta pública em matéria ambiental e de ordenamento do território, até formas mais flexíveis como comissões paritárias, *concensus conferences*, etc.). Já a ciência tem oferecido maior resistência à abertura e ao escrutínio públicos. A aproximação entre leigos e cientistas tem sido, com frequência, forjada e forçada pela própria regulação.¹⁷⁶

Neste triângulo formado pelo Estado, os cientistas e os cidadãos (os leigos), cabe àquele, através da sua função de gestor, estabelecer o equilíbrio que garanta a segurança colectiva (Royal Society, 1983: 149).

Comprimido entre a 'autoridade' do conhecimento científico e a sua própria autoridade emergente da legitimidade democrática que o elegeu – os cidadãos – o Estado vê-se confrontado com a necessidade de fazer uma adequada ponderação dos vários conhecimentos e interesses em presença, com os recursos humanos e financeiros que tem ao seu dispor, de modo a conseguir alcançar o tal *bon gouvernement* do risco de que fala Christine Noiville (2003).

¹⁷⁶ As relações entre a ciência, a política e a cidadania têm merecido uma atenção muito particular de vários autores portugueses e estrangeiros, pelo que se sugere, para o aprofundamento do tema, entre outros, os vários escritos de João Arriscado Nunes (2003), Alexis Roy (2003), Michel Callon *et al.* (2001), Maria Eduarda Gonçalves (2001; 2000), Peretti-Watel (2000: 74), Sheila Jasanoff (1990; 1986) e Habermas (1987).

Ora, neste contexto, a produção de *regulação*¹⁷⁷ pelo Estado é também ela atravessada por todas estas correntes divergentes e não pode simplesmente ignorá-las ou desconsiderá-las, sob pena de as normas criadas serem manifestamente desajustadas e distantes da realidade a regular: a plethora de riscos da sociedade da abundância e da tecnologia.¹⁷⁸

Ao deixar-se guiar pela abordagem do risco, o regulador consegue libertar-se com proveito da dicotomia entre risco objectivo e risco como construção social, apropriando-se do que vantajosamente é dado por cada um dos paradigmas. Por um lado, pode continuar a apoiar-se no saber científico e colher nele o conhecimento de base sobre a dimensão do risco e as suas características sem, contudo, perder de vista que este conhecimento pode ser insuficiente e efémero, à medida que novos progressos de investigação vão surgindo (uma vez mais emerge a ideia do direito que está disponível para aprender). Por outro lado, possibilita-lhe atender às angústias, aos receios dos cidadãos, mas distinguindo o que é um temor justificado de receios exagerados

¹⁷⁷ O tema da regulação tem alimentado uma vasta produção científica nas últimas décadas, como o comprovam os inúmeros livros e artigos científicos que dela se ocupam (cf., a título entre outros, Jordana e Levi-Faur, 2004; Ogas, 2004; 2001; Parker *et al.*, 2004a; Scott, 2003; Black, 2002; 1997; Champaud, 2002; Gantzias; 2001; Hutter, 2001; Braithwaite, 2000; Baldwin e Cave, 1999; Baldwin, Scott e Hood, 1998; Clam e Martin, 1998; Gunningham e Grabosky, 1998; Moreira, 1997; Ayres e Braithwaite, 1992). A começar por questões conceptuais, passando por aspectos institucionais, pelo objecto, conteúdo e *enforcement* das medidas regulatórias, até chegar às discussões entre escolas de pensamento (por exemplo, os regulacionistas da *Regulation School versus* cientistas do direito da *Legal Studies*), a teoria da regulação está longe de constituir um corpo teórico estabilizado e consensual.

¹⁷⁸ Cf. Silva Fernandes (2001: 71-75) e Figueiredo Dias (2001: 164-167), e as suas apreciações críticas sobre a Escola Penal de Frankfurt, que pretende manter o direito penal afectado à tutela dos direitos individuais e, deste modo, conservá-lo à margem dos novos problemas da sociedade do risco, por temer que este se instrumentalize e desformalize.

ou fantasiosos.¹⁷⁹ Segundo Sunstein (2005: 1), o Estado não responde a medos triviais e infundados da opinião pública através de medidas para reduzir o risco, mas recorrendo a mecanismos de formação e informação capazes de mostrar a inconsistência desse receio. «Reguladores sensíveis gerem o medo através da educação e da informação», acrescenta o mesmo autor (Sunstein, 2005: 225).

Mas uma abordagem pelo risco obriga também o decisor político e o regulador a actuar quando os riscos são pouco salientes ou escassamente valorizados pela opinião pública, embora sejam reais, ou quando se desconhece a medida do risco, as suas consequências ou sequer a sua probabilidade (Sunstein, 2005: 226).

Assim sendo, olhar a regulação pela vertente do risco é simultaneamente *libertá-la* – das paixões da sociedade e dos espartilhos da ciência – e *responsabilizá-la* – obrigando-a a forjar-se quando o cenário é de dúvida ou quando a consciência pública do risco é baixa ou nula. É isso que significa a *regulação do risco*.

¹⁷⁹ De acordo com Bennett (1999: 3), na literatura sobre o risco é possível assinalar três vagas consecutivas baseadas em outros tantos pontos de vista sobre o valor da percepção do risco. A primeira encarava a percepção do risco como uma atitude irracional, um desvio da análise científica, fruto da ignorância e da má interpretação dos cidadãos. A segunda vaga é marcada por uma abordagem empírica à percepção do risco pela opinião pública, procurando determinar o que preocupa as pessoas e porquê. A terceira e também a mais recente reconhece uma racionalidade própria na forma como as pessoas reagem aos riscos e considera necessárias a troca de informação e a partilha de experiências entre peritos e leigos. A terceira vaga é também aquela que serve de suporte a esta reflexão. A consideração dos dados empíricos na compreensão do risco de sobreendividamento (Parte II) é importante quando articulada com a análise científica e a política regulatória do fenómeno (Parte III). Daqui se espera extrair algumas conclusões sustentadas sobre um modelo de regulação do sobreendividamento adequado ao contexto nacional.

b) Regulação do risco e rede regulatória

A regulação do risco, *em sentido formal*, corresponde à intervenção governamental nos processos sociais e de mercado com vista a controlar os efeitos adversos potenciais decorrentes desses processos (Hood *et al.*, 2001: 3). Em *sentido material ou procedimental*, compreende medidas regulatórias de natureza e alcance variáveis, geradas e aplicadas de acordo com diferentes procedimentos, envolvendo actores públicos, mas também privados, que tem como finalidade última instituir um nível de segurança adequado para a envolvente económica e social, e para os cidadãos. Na formulação feliz de John Applegate (2004b: 79), *a regulação orientada pelo risco* permite uma intervenção *ex ante* sobre o perigo colectivo, em vez de uma acção *ex post* sobre o dano individual, contribuindo desta forma para a prevenção dos danos colectivos.

Esta configuração da regulação abre caminho a uma nova perspectiva da função regulatória, onde medidas e mecanismos de autoridade se conjugam com normas e procedimentos concertados e com auto-regulação,¹⁸⁰ gerando uma pluralidade de instrumentos regulatórios que encontra paralelo na partilha da função reguladora pública com outros actores, realidade que o Estado actual cada vez mais tende a admitir (Steele, 2004: 44; Callon *et al.*, 2001: 53). A perspectiva é a de uma *regulação descentrada*¹⁸¹ (Black, 2002), onde o Estado já não é o único sujeito com poder para fixar regras, antes um dos actores do espectro regulatório, que partilha competências com entidades públicas *infra* e *supra* estaduais e com entidades privadas. Esta nova abordagem da função de regulação dá consistência a um novo paradigma regulatório, o paradigma da

¹⁸⁰ Sobre estes conceitos, cf. Moreira, 1997: 73 ss.

¹⁸¹ Descentrada não é o mesmo que destatuizada, na medida em que não se impõe que o Estado abandone o campo regulatório, apenas que reconheça poderes regulatórios a outros actores públicos e privados. O Estado perde o exclusivo da função reguladora, mas não a própria função. Aliás, como se verá a propósito do risco de sobreendividamento, há medidas preventivas e sobretudo curativas que dependem do poder e da soberania estaduais para se concretizarem.

rede.¹⁸² No entender de Ost e Kerchove (2002: 14), o direito está em processo de transição paradigmática de um modelo hierárquico e piramidal,¹⁸³ para um modelo horizontal e reticular. A relação regulatória tradicionalmente linear e hierarquizada (*top-down*), onde o Estado faz uso da sua autoridade para impor coercivamente normativos ao mercado (regulação do tipo *command-and-control*), é hoje sobretudo uma *relação poligonal*, flexível e de contornos difusos. Nela se movimentam, de um *ponto de vista subjectivo*, instituições públicas, agentes económicos, grupos sociais e, de um *ponto de vista objectivo*, uma miríade de interesses individuais e colectivos que reclamam protecção e/ou satisfação. O poder regulatório está disperso no interior de um determinado espaço ou arena, onde diferentes actores interagem de forma cooperante ou conflituante, estabelecendo entre si uma rede ou uma trama de complexas relações sócio-jurídicas e institucionais. Por isso, como afirmam Braithwaite e

¹⁸² O modelo da rede regulatória é descrito por Ost e Kerchove (2002). Diversos autores utilizam outras figuras para representarem esta reconfiguração do ambiente regulatório no sentido da sua ampliação para lá da esfera estadual legiferante. Assim, Hancher e Moran (2004) falam no *espaço regulatório* e Renn (Jaeger *et al.*, 2001: 175-183) na *arena social*. Prefere-se a figura da rede à do espaço por ser, do ponto de vista da representação visual, mais consistente com a ideia de actores em inter-relação, do posicionamento mais central ou mais periférico dos actores, da consistência e da configuração das interconexões sociais, bem como com a representação da densidade de ligações. O espaço pode ser, no limite, despovoado de quaisquer conexões sociais, mas é nele que se constroem as redes, das mais simples às mais complexas. Prefere-se também a rede à figura da arena, na medida em que esta está orientada para a perspectiva de luta, conflito, jogo de forças e ignora uma outra perspectiva que a rede permite integrar: a de cooperação e entreajuda. A arena é oposição de interesses e disputa do poder. A rede incorpora essa dimensão de confronto, mas também uma outra de solidariedade e colaboração. A figura da rede, importada das ciências naturais e tecnológicas (por exemplo, fala-se de rede de transportes, rede de telecomunicações), é hoje amplamente utilizada nas ciências sociais (Albrechts e Mandelbaum, 2005; Castells, 2002; Lemieux, 1999).

¹⁸³ Segundo Kelsen (*apud* Ost e Kerchove, 2002: 44), um sistema jurídico «... não é um complexo de normas em vigor, umas ao lado das outras, mas uma pirâmide ou hierarquia de normas em que umas estão subordinadas a outras, umas superiores e outras inferiores.»

Drahos (*apud* Scott 2001: 333), a política regulatória tornou-se muito mais uma questão de gerir uma rede do que de gerir uma hierarquia. O modelo teórico da rede situa-se algures entre o modelo hierárquico ou da pirâmide regulatória e o modelo da regulação pelo mercado.

No quadro de uma regulação partilhada emerge o reforço da participação dos cidadãos, a qual se estende da gestão à própria avaliação dos perigos, como tem sido crescentemente defendido por vários autores (cf. Gonçalves, 2004: 460-462; Callon *et al.*, 2001; Baldwin, 2000: 4; Shrader-Frechette, 1995). Isto não significa recusar à ciência o seu papel insubstituível na avaliação e compreensão do risco, apenas reposicioná-lo enquanto fundamento da decisão política e da norma jurídica (Sunstein, 2002: 108).¹⁸⁴

Ao ter que ponderar não apenas a informação fornecida pelos cientistas e peritos, mas também o 'sentimento', a percepção dos leigos, o regulador do risco retoma novamente nas mãos a democraticidade e a legitimidade da sua função, inibindo uma contraditória e controversa 'democracia corporativa', assente no domínio completo (exclusivo e excludente) do conhecimento técnico-científico sobre o processo de decisão em matéria de riscos.¹⁸⁵

Quando o regulador chama a si a função de gerir o risco, impõe-se a missão de restabelecer a confiança e a tranquilidade na comunidade que regula. Essa tarefa, porém, apresenta-se difícil, complexa e arriscada.

¹⁸⁴ Algumas das críticas frequentemente feitas aos cientistas dizem respeito não só a questões intrínsecas ao próprio processo científico (escolha do objecto de análise e do procedimento para o abordar), mas também a aspectos de natureza política: a ideia de que o risco é também uma construção social dos cientistas e, por isso, não é mais justificável do que a que é feita pelas outras pessoas; que os cientistas estão sujeitos às agendas dos centros onde investigam e que cedem aos interesses dos seus financiadores (incluindo aqui os próprios decisores políticos); enfim, que a comunidade científica é demasiado corporativa para expor e banir os maus elementos (cf., entre outros, Sunstein, 2002: 108; Jaeger *et al.*, 2001: 218, Hunter e Fewtrell; 2001: 222; McKechnie e Davies, 1999: 171; Shrader-Frechette, 1985).

¹⁸⁵ Entende-se por *legitimidade*, «a dignidade de reconhecimento, como justa e correcta, de uma determinada ordem de domínio» (Canotilho, 1997: 1377; 1987: 34).

Desde logo porque o obriga a definir o risco a suportar e isso é duplamente problemático: por um lado, porque a decisão sobre a medida aceitável do risco é muitas vezes tomada sobre informações insuficientes ou incompletas; por outro lado, porque um afastamento generalizado do sentimento social sobre um determinado perigo pode gerar dúvidas e questionamentos sobre a legitimidade da própria decisão de o controlar. Para os teóricos da captura regulatória, haverá ainda um factor adicional de dificuldade: o facto de a agenda regulatória do Estado poder ser marcada pelos interesses de determinadas corporações, boa parte das quais representantes das próprias fontes de risco.

Além disso, essa missão alimenta determinadas interrogações relacionadas com os custos da regulação e a medida da sua eficiência, sobretudo se se tiver em conta que os recursos financeiros disponíveis nem sempre são os necessários.

Acresce que, o regulador e o decisor político não são imunes, antes pelo contrário, a determinados enviesamentos no que se refere à própria avaliação e tratamento dos riscos (Shapiro e Glicksman, 2003: 147). Estes, com frequência, parecem brotar muito mais de um conjunto de opções político-legislativas pertencentes a um determinado programa de governo e comprometidos por calendários eleitorais, do que basear-se numa ponderação equilibrada dos estudos científicos e da consciência pública.¹⁸⁶

Quer isto dizer que uma abordagem da regulação pelo risco não é garante, por si só, de uma regulação bem fundamentada e social e economicamente adequada. A função regulatória não é imune às vivências histórico-culturais e espaço-temporais de quem a produz e mais difusamente de quem a influencia (Baldwin, 2000: 4-5).¹⁸⁷ Daí que num Estado-de-Direito Democrático, a regulação

¹⁸⁶ O exemplo da regulação do sobreendividamento em Portugal ilustra bem esta afirmação.

¹⁸⁷ De acordo com Hood *et al.*, 2001: 65, a lógica dos interesses organizados ou corporativos, inicialmente advogada pela Escola de Chicago, nos anos 60 e 70 do séc. XX, constitui uma das explicações clássicas sobre o modo como o contexto regulatório influencia o conteúdo da regulação. De acordo com esta perspectiva – também conhecida como ‘teoria da captura’ –, existe

esteja também ela sujeita a diversos mecanismos de controlo, desde o judicial ao político (eleitoral), passando pelo social (legitimidade e representação).

4. Gerir o risco de sobreendividamento

4.1 O sobreendividamento enquanto risco para os consumidores

A sociedade de consumo é responsável por uma economia afluyente e dinâmica tanto quanto o é pela produção de riscos indesejáveis, imprevistos, às vezes irreparáveis.

O sobreendividamento é um risco que ameaça a estabilidade financeira das famílias no quadro da sociedade de consumo, principalmente daquelas que utilizam o crédito para financiar a aquisição de determinados bens e serviços (crédito afectado) ou para gerir regularmente o seu orçamento (crédito não afectado).¹⁸⁸

uma distribuição desigual do poder entre os grupos de interesses que marcam presença em cada domínio do risco, pelo que a regulação reflectirá essencialmente os interesses do grupo que maior pressão conseguir exercer junto do poder político (Baldwin *et al.*, 1998: 12). As teorias da captura regulatória têm merecido algumas críticas, a começar por alguns representantes pela própria Escola de Chicago, como é o caso de James Q. Wilson (*apud* Hood *et al.*, 2001: 66). Segundo este autor, a ideia de captura da regulação por grupos de interesses está longe de ser um fenómeno universal, na medida em que em vários domínios da política regulatória não existem grupos fortes, mas apenas grupos latentes ou difusos. A discussão em torno da revisão da directiva do crédito ao consumo (Directiva 87/102/CEE, de 22 de Dezembro de 1986, alterada pelas Directivas 90/68, de 22 de Fevereiro de 1990 e 98/7/CE, de 16 de Fevereiro de 1998), iniciada em 2002 [COM(2002) 443 final], e as sucessivas modificações de que foi alvo, com a exclusão de medidas como o empréstimo responsável e a prevenção do sobreendividamento, tem sido considerada pelos analistas como um exemplo da 'captura' das autoridades comunitárias pelo *lobby* do mercado financeiro (cf. IFF, 2005) .

¹⁸⁸ No capítulo anterior chamou-se a atenção para o facto de o sobreendividamento não depender exclusivamente do crédito. Qualquer indivíduo ou agregado familiar que sofra uma forte quebra nos rendimentos ou um aumento inesperado de despesas, mesmo sem ter qualquer contrato de crédito, pode deixar de conseguir pagar as suas dívidas correntes. Ver-se-á que no estudo empírico que uma parte dos sobreendividados apoiados pela DECO não apresentava qualquer

Como risco, o sobreendividamento reúne alguns dos elementos-chave que caracterizam este fenómeno (Leiss e Hrudley, 2005: 3). Confirma-se que existe o perigo de um efeito adverso, no caso os indivíduos deixarem de conseguir pagar as suas dívidas de crédito e de outra natureza, com os custos que isso tem para si e para os credores (*um potencial de dano*); verifica-se também a probabilidade de ele ocorrer (*o risco enquanto probabilidade de um dano*), que acontece sempre que se necessita de pagar despesas realizadas, e que é mais forte quando ocorre uma separação entre o tempo do consumo/despesa, e a do pagamento/reembolso, como sucede de modo particular na relação de crédito;¹⁸⁹ observa-se uma exposição a esse risco por parte de qualquer consumidor que tem de gerir um orçamento, de efectuar despesas para prover à sua manutenção e da sua família, e que para tal depende dos seus rendimentos que não são imutáveis (*exposição ao perigo*); constata-se a existência de uma fonte de perigo dominante que é o crédito ao consumo, entendido em sentido amplo (*fonte do perigo*).

Jenny Steele (2004: 20-21) argumenta que «compreender um problema em termos de risco é criar uma oportunidade para agir e remover as causas de indecisão.» Interpretar o sobreendividamento como um problema de risco permite, desde logo, reclamar uma intervenção regulatória das autoridades públicas no sentido de, isoladamente ou em parceria com o mercado e os

dívida a instituições financeiras. Apesar disso estavam em falta com o pagamento de serviços essenciais e tinham grandes dificuldades em satisfazer as necessidades diárias do agregado. Contudo, a realidade dominante do sobreendividamento é a de uma especial conexão entre acesso ao crédito (a múltiplos créditos) e situações de insolvência, pelo que o enfoque do estudo se volta sobretudo para o mercado de crédito ao consumo.

¹⁸⁹ Através de modelos matemáticos e econométricos é possível medir essa probabilidade de risco de sobreendividamento. Foi o que fizeram dois docentes da Universidade do Minho, com um estudo que procurou determinar a probabilidade do risco de sobreendividamento no concelho da Trofa (cf. Costa e Pinto, 2005).

demais interessados (*stakeholders*), promover a sua gestão eficaz e preventiva.¹⁹⁰

Possibilita, depois, já o quadro da sua gestão e regulação, extraí-lo de abordagens mais restritas, designadamente de *a) uma abordagem pelo mercado*, onde ele é visto como uma questão puramente económico-financeira (óptica das empresas financeiras, isto é, de quem trata o crédito de uma perspectiva puramente profissional), que é gerida pelas empresas através da análise do risco de crédito de cada cliente (*scoring*), e de *b) uma abordagem juscontratualista*, onde a questão é tratada nos estritos limites do direito dos contratos e do cumprimento e incumprimento das obrigações.

a) Na óptica do mercado, o sobreendividamento corresponde ao incumprimento contratual por parte do contraente devedor. Segundo Antunes Varela, 2004: 60), «o não cumprimento é (...) a *situação objectiva de não realização da prestação debitória* e de insatisfação do interesse do credor....» Neste caso, as credoras accionam os meios legais que lhes permitem fazer-se pagar através das acções de cobrança de dívidas (declarativas, executivas, injunções). Quando não conseguem a satisfação plena do seu crédito, haverá sempre condições para contabilizarem como perdas os valores não recuperados, o que lhes traz vantagens em termos fiscais.¹⁹¹ Esta intervenção, sendo legítima e legalmente fundada, pode, em termos reais, criar gravíssimos problemas para consumidores em estado de grande vulnerabilidade. Esta

¹⁹⁰ Com o mesmo sentido de *risco de sobreendividamento* utiliza-se, ao longo do texto, a expressão *risco de crédito*. Esta última é uma formulação que é mais familiar à linguagem técnica das instituições financeiras, enquanto a primeira está mais difundida na produção científica e nos discursos político e social.

¹⁹¹ Um dos óbices que algumas instituições de crédito por vezes levantam à institucionalização de soluções extrajudiciais para o sobreendividamento tem a ver com o facto de lhes ser necessário um título executivo para que possam inserir contabilisticamente os incobráveis. A resolução deste problema dependeria apenas de uma disposição legislativa que conferisse esse mesmo valor aos planos extrajudiciais, como constava da proposta em tempos apresentada pelo Ministério da Justiça (Frade, 2002: 46).

desoneração das instituições de crédito significa que o problema daqueles indivíduos se manterá exclusivamente na esfera do contraente mais débil ou então que terá de ser absolvida por várias áreas do apoio social (justiça, saúde, habitação, segurança social).

b) De acordo com as *interpretações contratualistas*, o sobreendividamento deve ser tratado dentro do direito dos contratos, pelo que dispensará regimes específicos de tratamento, como a falência ou o plano de pagamentos voluntário. Estas teorias assentam numa abordagem individualista, uma vez que a questão da incapacidade de pagamento é trabalhada contrato a contrato de crédito e não em termos colectivos, através da resolução simultânea de todas as dívidas, com todos os credores (ou uma pluralidade deles). Neste grupo encontram-se a teoria da *inclusividade dos contratos*, defendida sobretudo por Udo Reifner (2003), do *defeito do produto* de Stauder (2003) e da *force social majeure*, elaborada por Wilhelmsson (1992; 1990). Reifner (2003: 152) entende que a possibilidade criada pelos regimes falimentares de um devedor ser desonerado do pagamento das suas dívidas compromete a existência do direito civil. «O direito civil não seria possível se a falta de rendimento pudesse servir como desculpa.» O autor propõe que os contratos de crédito ao consumo sejam considerados incompletos, imperfeitos, de modo a acomodarem as vicissitudes ocorridas a relação entre as partes, sobretudo pelas modificações que a posição pessoal do devedor pode vir a sofrer. Estes contratos devem ser entendidos como contratos *inclusivos*, susceptíveis de incorporar cláusulas adicionais e adaptações interpretativas capazes de atender a eventos imprevisíveis que põem em risco as condições de reembolso dos devedores, como o desemprego, a doença, o divórcio e outros acontecimentos sociais negativos (Reifner, 2003: 166). Deste modo, o direito contratual adquire uma flexibilidade suficiente para acomodar em si o risco das fatalidades que comprometem a regularidade do cumprimento das convenções negociais e favorece a manutenção das relações interpartes. Quanto a Stauder (2003), entende que o crédito merece um tratamento semelhante aos demais bens, o que quer dizer que está sujeito, como eles, ao regime dos produtos defeituosos. Este autor suíço considera que

o crédito é o único produto que, quando falha, não importa qualquer responsabilidade para quem o comercializa, no caso as instituições financeiras. Segundo ele, se um devedor não consegue cumprir o pagamento é porque o produto financeiro que adquiriu não se ajustava às suas necessidades, não cumpriu cabalmente a sua função. Deste modo, a situação de incumprimento contratual dever ser resolvida no quadro geral da responsabilidade civil do produtor, ponderada, segundo Stauder, a natureza específica do bem em causa. Isso levará a uma alteração das condições do contrato sempre que se verifique a natureza 'defeituosa' do produto financeiro em relação ao devedor. A posição de Wilhelmsson aproxima-se da teoria de Reifner. Segundo o autor sueco, há muito que no direito dos países escandinavos funciona um princípio jurídico que ele designa por *social force majeure* ou *social obstacle to performance*, que se reveste de grande valia para ultrapassar as situações de sobreendividamento com origem em causa passivas (Wilhelmsson, 1992: 421). De acordo com este princípio, acolhido, por exemplo pelo *Hire-Purchase Act*, de 1966, na Finlândia os tribunais podem reformular os termos dos contratos de crédito quando ocorre uma alteração substancial nas condições financeiras do devedor, permitindo que este deixe de estar obrigado ao cumprimento dos contratos enquanto se mantiverem as dificuldades financeiras do agregado. Este princípio dos casos de força maior tem merecido acolhimento na legislação de defesa do consumidor finlandesa desde os anos oitenta do século passado, sendo aplicado quer pelo sistema judicial, quer por algumas autoridades administrativas.¹⁹²

¹⁹² Antunes Varela (2004: 62) reconhece os casos de força maior ou circunstância fortuita de entre as causas de não cumprimento das obrigações imputável ao devedor. Contudo, considera já não merecer acolhimento nem na lei, nem na doutrina, a chamada teoria do sacrifício, preconizada por uma corrente minoritária da doutrina alemã e entre nós por Vaz Serra, que considerava a possibilidade de o devedor se exonerar do cumprimento da obrigação por impossibilidade económica, quando o que se lhe exigia para cumprir excedia, à luz do princípio da boa-fé, os limites do sacrifício exigível (Varela, 2004: 69).

O entendimento aqui perfilhado afasta-se das perspectivas anteriores, quer por considerar que o sobreendividamento é mais do que uma questão financeira, como o entende o mercado de crédito, para ser um *problema de risco social* mais vasto (psicológico, familiar, sociocultural, laboral e, claro, financeiro), quer por sustentar que ele deve ser trabalhado de modo global – no que se afasta das teorias contratualistas –, contemplando todo o balanço financeiro do agregado familiar, as suas necessidades e disponibilidades, tendo como meta obter uma saída para o problema que favoreça a reabilitação do devedor e a sua inserção na sociedade e no mercado (Niemi-Kiesiläinen, 1999b: 479). Por isso também se considera insuficiente, em particular nos casos de multiendividamento, as soluções processuais baseadas na execução individual por dívidas. O facto de um credor conseguir isoladamente recuperar o seu crédito pode solucionar o seu problema, mas comprometer irremediavelmente não apenas a posição financeira do devedor, mas dos demais credores. Na Parte III dar-se-á conta de como o processo de falência surgiu precisamente para acautelar os interesses dos vários credores de um mesmo devedor, protegendo-os das iniciativas oportunistas de cada um. Uma acção de cobrança de dívidas pode ser eficaz quando o devedor tem apenas um ou dois credores, mas não quando estes são vários e o património escasso. Além disso, soluções amigáveis como planos de pagamento voluntários e mesmo judiciais, elaborados para manter a funcionalidade familiar e garantir um mínimo de satisfação dos interesses dos credores, podem falhar por causa de uma cobrança coerciva de apenas um crédito.

Entendido como um risco social (em sentido amplo), o sobreendividamento é passível de um tratamento mais extenso, que toma em linha de conta a perspectiva e as razões de um devedor não-profissional, que encara o crédito de uma forma diferente das instituições financeiras, mais comprometida em termos psicossociais. Esta leitura é consentânea com a própria essência dos direitos de protecção do consumidor e a ideia que estes transportam um determinado nível de 'publicização' do risco, ou seja, de que o Estado dever chamar a si a regulação do risco e a sua dispersão pelo mercado e

pela comunidade, de um risco que nasceu e se forjou na esfera privada do contrato, mas que, à semelhança do que sucede já no quadro da responsabilidade objectiva, transcende o sinalagma que o gerou.¹⁹³ Considerá-lo assim permite ponderar soluções inovadoras e procedimentos colectivos, bem como mobilizar diferentes medidas regulatórias e diversos actores.

É verdade que o risco de incumprimento ou de falência sempre existiu. Bessis (*apud* Sert, 1999: 16) refere-se-lhe como a probabilidade de cada contraente incumprir a sua obrigação contratual. Essa probabilidade varia consideravelmente de contraente para contraente. No caso do crédito ao consumo, tal probabilidade pende naturalmente para o lado do contraente devedor, aquele que contrai o crédito para fins pessoais (por contraposição aos fins profissionais) e que está sujeito a constrangimentos na obtenção de rendimentos que podem, em determinadas circunstâncias, pôr em causa a sua capacidade de reembolso pontual.

A generalização do acesso ao crédito nas sociedades mais desenvolvidas a diferentes estratos socioeconómicos conduziu ao aparecimento de um número crescente e excepcional de consumidores sobreendividados, obrigando à própria reformulação nos processos de avaliação e gestão do risco de crédito.

Divisar o sobreendividamento como um problema de risco ligado à expansão do crédito aos consumidores não é fazê-lo numa perspectiva macroeconómica, como parte do risco sistémico,¹⁹⁴ perspectiva com que tende a

¹⁹³ Parker *et al.* (2004b: 9) referem a propósito que «[a] regulação pública pode transformar conflitos privados em questões públicas.»

¹⁹⁴ O risco sistémico relaciona-se, segundo Percie du Sert (1999: 26-27), com o equilíbrio da economia, pelo que só pode ser apreendido ao nível macro e não microeconómico. O risco sistémico corresponde à eventualidade de surgirem estados em que a gestão que os agentes fazem de um determinado risco não conduz à sua melhor repartição e controlo, mas a um aumento da insegurança geral do sistema (financeiro, por exemplo). Os factores de desequilíbrio constituem o que em economia é usual chamar-se de externalidades negativas. A interdependência entre os agentes económicos, alimentada pela desregulamentação dos mercados e pelas tecnologias de informação, favorece a transmissão de desequilíbrios pontuais a todo o sistema, pondo em risco a

ser encarado pelas instituições de crédito e pelas autoridades de supervisão. O risco de crédito que, na linguagem do mercado, corresponde ao risco de situações de não reembolso dos montantes mutuados não é, à partida, susceptível de alimentar o risco sistémico, na medida em que o volume do incumprimento é relativamente baixo face ao volume de crédito concedido e recuperado regularmente (cf. os dados sobre o incumprimento referenciados no Gráfico I-8). O princípio da boa-fé associado aos contratos de crédito determina que a esmagadora maioria dos devedores cumpre pontualmente as suas obrigações para com as instituições financeiras.¹⁹⁵ Acresce que, estas instituições há muito que desenvolveram instrumentos de avaliação do risco de crédito dos seus potenciais clientes (como os sistemas de *scoring* e a consulta a ficheiros de crédito, dos quais se falará oportunamente) que lhes permite reduzir substancialmente o risco de insucesso na recuperação dos valores mutuados.¹⁹⁶

O sobreendividamento tomado como risco social afigura-se uma realidade multifacetada, densa e de difícil regulação, que ameaça o bem-estar de numerosas famílias que se endividaram para comprar casa, automóvel, cuidados de saúde e educação, e que é susceptível de gerar fenómenos de exclusão económica e social. Sendo analisado na óptica dos indivíduos e das famílias, mais do que na dos credores, oferece uma abordagem mais holística, mais socialmente comprometida, do que aquela que é própria de uma interpretação estritamente económico-financeira.

sua coesão e, no limite, a sua subsistência. É o caso das crises financeiras, como as que sucederam em *Wall Street* em 1987 e no sudeste asiático na década seguinte.

¹⁹⁵ Recorde-se que o Banco de Portugal indicava, em 1999, que 95% dos devedores portugueses mantinham em dia os seus pagamentos aos credores financeiros.

¹⁹⁶ É assim, pelo menos, em mercados financeiros consolidados e sujeitos a competente supervisão, como será o caso das economias ocidentais. A possibilidade de uma generalizada falta de reembolso dos créditos ocorrer e influir no risco sistémico do sistema financeiro é maior em mercados mais imaturos e com uma supervisão deficiente.

4.2 Gestão plural para um problema multidimensional

O sobreendividamento tornado um problema social grave potencia a exclusão dos indivíduos da actividade económica, do mundo laboral e do convívio social e familiar, como a análise aos dados empíricos feita na Parte II irá demonstrar.

Só por isso se pode afirmar aquela que é uma convicção pessoal, mas que é partilhada pela generalidade dos que se dedicam o estudo deste tema, que *não se pode lidar com o problema do sobreendividamento da mesma maneira e com o mesmo espírito com que se lida com a insolvência das empresas.*¹⁹⁷ Estas, quando deixam de ter capacidade económica, morrem para o mercado e deixam de existir por serem ineficientes.¹⁹⁸ As famílias e os indivíduos não (Gross, 1997). Por não terem como pagar, não deixam de ter de satisfazer um conjunto de necessidades básicas pessoais e familiares (de se alimentar, de ter protecção e abrigo, educação e cuidados de saúde, só para mencionar os mais comuns). Por isso, é imperioso dar-lhes condições para sobreviver a um quadro financeiro calamitoso sem culpa, mas com responsabilidade.

Tratar este problema pode mesmo implicar uma abordagem pluridisciplinar e abrangente, que promova a auto-estima e ajude a manter os sobreendividados económica e socialmente integrados. Na perspectiva da prevenção do problema,

¹⁹⁷ Esta razão de princípio pode mesmo ser aplicada ao modelo norte-americano, onde o consumidor, mais do que em nenhum lado, é encarado como um típico agente económico cuja capacidade de correr determinados riscos deve ser impulsionada e amparada. A atestar o facto está não só o generoso regime de isenções estaduais, como a concessão quase imediata do perdão do remanescente em dívida, findo o processo de liquidação desenvolvido nos termos do Capítulo 7 do Código da Falência, ou o cumprimento do plano de pagamentos, acordado à luz das disposições do Capítulo 13.

¹⁹⁸ Reifner (2003: 165) é ainda mais crítico, ao defender que o direito da falência não constitui um sistema adequado à resolução do sobreendividamento, dado que, «ao contrário do capital, os consumidores não morrem quando se tornam insolventes.»

é necessário melhorar as competências financeiras dos consumidores, aperfeiçoar as técnicas de avaliação e gestão do risco de crédito e instigar práticas de crédito responsável. Do ponto de vista do tratamento, há que estabelecer mecanismos apropriados para uma solução célere, mas socialmente comprometida com a salvaguarda dos interesses das partes e de modo especial com a protecção das condições de vida do agregado familiar. A colaboração em rede de vários profissionais (economistas, juristas, médicos, psicólogos, mediadores) poderá justificar-se dada a complexidade de muitos dos processos (as operações financeiras ou contabilísticas envolvidas podem exigir um conhecimento especializado) e a debilidade psicológica de que podem sofrer muitos destes devedores e seus familiares. O reconhecimento da complexidade do problema do sobreendividamento levou países como a Finlândia, a Noruega ou a Bélgica a disponibilizarem nos centros de aconselhamento e mediação de dívidas equipas compostas por vários profissionais (assistentes sociais, juristas, economistas, contabilistas, psicólogos) ou então a garantirem a colaboração de assessores especializados que intervêm com os mediadores, sempre que tal se justifique (Marques e Frade, 2004: 88; Huls, 1997: 150).

A preocupação com o risco de sobreendividamento tem tomado conta das agendas políticas de vários governos e da própria União Europeia, de diversos grupos sociais e de alguns actores do mercado. Sabendo-se que este é um problema velho, os seus contornos actuais são uma novidade e suscitam novos desafios à regulação da economia. Como se afirmou em outra ocasião (Marques *et al.*, 2000), uma sociedade que aprendeu a tirar partido do crédito, deve igualmente aprender a gerir os seus eventuais efeitos negativos. E o sobreendividamento é certamente um deles. Um que estará presente mesmo em conjuntura económica favorável. Haverá sempre quem se endivida além do razoável ou quem sofra um infortúnio que o prive de meios de subsistência. O sobreendividamento é um risco que acompanha a sociedade do consumo a crédito e não é uma ficção. Saber que existe é apenas o primeiro passo para uma tarefa mais vasta e ambiciosa: a da sua gestão e regulação!

Na sociedade do risco, no qual se integra o crédito ao consumo, a regulação procura proporcionar uma *segurança* adequada e suficiente aos cidadãos e às organizações (Ericson e Haggerty, 1997: 85). A segurança traduz-se, segundo Giddens (1990: 35-36), numa situação em que um conjunto específico de perigos é neutralizado ou minimizado, sendo tal conseguido através da obtenção de um equilíbrio entre *confiança* e *risco aceitável*.

No caso presente, a regulação do risco de sobreendividamento deverá atender, por um lado, à necessidade de permitir um acesso 'generoso' ao mercado de crédito (sobretudo quando o Estado social está em penosa regressão), de modo a possibilitar que os cidadãos se apetrechem dos meios indispensáveis ao seu conforto e dignidade, ao seu pleno desenvolvimento social e à sua participação na vida económica. Por outro lado, terá de fixar regras claras para que esse acesso se faça sem discriminações injustificadas e obscuras, aceitando que haverá sempre um conjunto de situações onde os devedores vão falhar e não cumprir. Isso obriga a que sejam criadas válvulas de segurança que possam resolver eficazmente tais casos, sem comprometer a estabilidade do mercado financeiro e a inclusão social destas famílias. Essas válvulas de segurança são as medidas regulatórias e gestionárias de cariz preventivo e antecipatório adequadas a este fenómeno, mas também as 'soluções de fim de linha' inevitáveis quando o risco se concretiza e as famílias se tornam insolventes.¹⁹⁹

Uma discussão proveitosa da regulação do risco de sobreendividamento pode beneficiar em muito do conhecimento da dimensão socioeconómica do problema. Compreender os contornos da realidade de quem se mostra incapaz de manter o seu orçamento equilibrado, divisar os motivos que estão na génese das dificuldades e o modo como os indivíduos se relacionam elas oferece uma

¹⁹⁹ Em sentido semelhante se pronuncia Ramsay (2005: 56), quando defende que introduzir a lógica do empréstimo responsável no funcionamento do mercado de crédito e na prevenção do sobreendividamento é estabelecer um nível de *incumprimento adequado* na sociedade, que seja socialmente reconhecido e aceite por todos os intervenientes.

oportunidade de perspectivar um quadro de soluções mais consonantes com o perfil dos destinatários, o seu sistema de valores e as suas disponibilidades económicas.

Trata-se de discutir possíveis soluções de prevenção e tratamento à luz da realidade sobre a qual se pretende intervir. A construção das possíveis soluções jurídicas é, assim, feita a partir do exterior, da realidade social e económica em que se constrói e molda a identidade do objecto regulatório, para o interior do sistema jurídico. Esta opção resulta da convicção de que o *corpus juridicus* só responde efectivamente às necessidades de ordenação social quando conhece a sociedade à qual serve. Como sustenta René Demogue (*apud* Storme, 2005: 2), «[o] direito não é feito para as necessidades do espírito, mas para as realidades sociais.»

A partir deste entendimento afigura-se pertinente explorar os resultados do trabalho empírico efectuado com o objectivo de compreender mais dessa realidade do sobreendividamento, o que se fará na parte seguinte. Depois disso, avançar-se-á para o debate em torno das soluções regulatórias, hipótese central da presente dissertação.

PARTE II

A DIMENSÃO SOCIOECONÓMICA

DO SOBREENDIVIDAMENTO

ÍNDICE

CAPÍTULO 1 – PERFIL DOS SOBREENDIVIDADOS EM PORTUGAL:

QUESTIONÁRIO OEC-DECO

CAPÍTULO 2 – DESEMPREGO E SOBREENDIVIDAMENTO: UM ESTUDO

EMPÍRICO

NOTA INTRODUTÓRIA

Na primeira parte desta dissertação ficaram claras duas das premissas fundamentais deste trabalho, e que aqui se recordam: em primeiro lugar, que o sobreendividamento ou insolvência dos consumidores e das suas famílias, enquanto risco económico e social que emerge inelutavelmente da expansão do crédito, requer que se atente nas suas necessidades de prevenção e de controlo; em segundo lugar, que tanto a escolha das abordagens e modelos de gestão desse risco, como a adopção e aplicação de medidas e instrumentos regulatórios e não regulatórios, não pode deixar de se alicerçar num conhecimento da realidade e das motivações que estão na sua génese, sob pena de se desencontrarem penosamente da realidade que as reclama e para a qual são concebidas.

Da primeira premissa cuidar-se-á na terceira parte deste trabalho. Por ora, cumpre desenvolver a segunda proposição, entendendo-se que esta é uma etapa estruturante da concepção e implementação proficientes de qualquer estratégia de gestão e regulação que queira abordar eficazmente o risco de sobreendividamento.

Esta segunda parte da dissertação é, por isso, inteiramente dedicada à análise do trabalho de campo realizado ao longo de dois anos.²⁰⁰

Com os estudos empíricos documentados nesta Parte II tem-se em mente dois objectivos principais:

²⁰⁰ A realização do trabalho de campo não teria sido possível sem o apoio financeiro concedido pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia. Através do seu financiamento ao projecto *Desemprego e endividamento das famílias* (PIQS/ECO/50119/2003), foi possível efectuar mais de 70 entrevistas e pôr a funcionar um questionário *on-line*. A análise que aqui é feita constitui uma versão reduzida, mas muito próxima, da que consta do relatório final do projecto, cujo título é *Sobreendividamento e desemprego das famílias: contornos de uma 'ligação perigosa'* (cf. Frade et al., 2006) (disponível na íntegra em www.oec.fe.uc.pt).

- um, mais geral, é a elaboração de um retrato contendo as características sociodemográficas e económicas dos sobreendividados (*Capítulo 1*);

- outro, mais restrito, é o aprofundamento da relação de causalidade entre desemprego e sobreendividamento, uma vez que várias referências internacionais sustentam que a perda do emprego é a principal ou uma das principais causas das dificuldades financeiras das famílias e que os próprios elementos colhidos no retrato traçado no primeiro capítulo apontam nesse exacto sentido (*Capítulo 2*). O que se pretende é perceber as condições do contexto psicossocial e económico que tornam a interligação entre desemprego e sobreendividamento mais ou menos forte.

Estes propósitos aparentemente simples de formular são, contudo, extraordinariamente difíceis de concretizar por muitas e variadas razões.

A primeira, de natureza pessoal, prende-se com as limitações próprias de quem faz a investigação. Um jurista não calcorreia caminhos que não são os seus (como aqui me atrevo a fazer, ao adoptar uma abordagem de pendor sociológico), sem se interrogar a cada passo se escolheu o caminho que melhor o conduzirá ao destino (e que pode não ser o mais curto ou o menos esburacado) e se possui os apetrechos necessários para empreender tal caminhada sem cair aparatosamente. Sabe que arrisca cometer atropelos aos rigores das técnicas de investigação para as quais lhe falta formação suficiente. Mas também sabe que arriscar por esses (para si) estranhos caminhos traz consigo a sedução de novas aprendizagens e a aproximação a uma realidade fremente que não raro escapa ao cosmos jurídico.

A segunda dificuldade tem a ver com as próprias características do objecto de estudo. Os sobreendividados não são um grupo de contornos bem definidos, especialmente no caso português em que rareiam as instituições que deles se ocupam e as soluções jurídicas e não jurídicas que os têm como alvo. Não existindo um mecanismo dedicado à resolução dos casos de sobreendividamento (a opção do actual Código da Insolvência não se afigura nem satisfatória, nem eficaz), à semelhança do que sucede em outros países como a França, é difícil detectar estes casos no tecido social. Isso não só inibe a

determinação rigorosa de quantos são os indivíduos em condições de insolvência, como dos seus traços distintivos e uniformes.²⁰¹

O estudo empírico aqui apresentado tem como base de análise uma parcela da realidade, cuja delimitação não obedece ao rigor exigido pelas técnicas de amostragem. O conhecimento sobre os sobreendividados é feito a partir dos dados obtidos por dois processos (questionário e entrevista pessoal), junto de indivíduos que contactaram o Gabinete de Apoio ao Sobreendividado (GAS), da associação de defesa do consumidor DECO. Como se desenvolverá oportunamente, trata-se de uma amostra imperfeita e limitada que não oferece condições para qualquer extrapolação para o universo, isto é, para a realidade portuguesa. Contudo, tem-se revelado, até ao momento, a melhor fonte disponível para tomar contacto com a realidade pessoal e familiar dos sobreendividados. Os elementos nela recolhidos contêm uma abundância de elementos informativos de natureza psicossocial, económica e cultural que justificam a sua validade enquanto estudo de caso.

O terceiro obstáculo diz respeito às condições técnicas que rodearam a realização do trabalho empírico no caso do questionário *on-line* e às condições de entrevista.

O questionário – doravante designado Questionário OEC-DECO – foi concebido por mim em parceria com outros elementos da equipa de investigação do Observatório do Endividamento dos Consumidores (OEC), sendo que o seu alcance não se esgota nos limites da presente dissertação. A proposta inicial, ela própria resultado de algumas experiências ensaiadas há alguns anos, foi discutida com responsáveis da DECO e os seus contributos serviram para aperfeiçoar o modelo. O questionário foi disponibilizado aos técnicos de todas as delegações que o preenchiam *on-line* cada vez que um processo de sobreendividamento era aberto na respectiva delegação, enviando-o de seguida

²⁰¹ Tratando-se de um risco, é possível estimar a probabilidade da sua ocorrência. Para isso seria necessário definir um modelo estatístico adequado a medir esse risco, o que não é de todo uma possibilidade no caso presente.

por *e-mail* para o OEC, onde foram tratados informaticamente. Apesar de ter sido ministrada formação inicial aos técnicos, registaram-se algumas dificuldades no preenchimento e algumas disparidades na interpretação do que era pedido. Isso obrigou à rejeição de uma minoria dos questionários recebidos por apresentarem incongruências visíveis nas respostas. Não obstante, conseguiu reunir-se um número bastante significativo de questionários que permite sustentar uma análise consistente quanto ao perfil dos sobreendividados que recorreram ao apoio da DECO, entre Janeiro de 2005 e Dezembro de 2006.

Quanto às entrevistas, as dificuldades surgiram sobretudo na inquirição dos sobreendividados, uma vez que ela se limitou à delegação de Lisboa da DECO (outra limitação da amostra), ao seu espaço físico e ao momento da consulta. A experiência mostrou que a possibilidade de dar a escolher o tempo e o local da entrevista, como sucedeu com o grupo de confronto (ex-operários desempregados e com dívidas de crédito), predispunha favoravelmente os inquiridos para a realização da entrevista. Pelo contrário, alguns sobreendividados mostram-se inibidos e contidos nas suas respostas.

Apesar destes contratemplos, a cooperação dos técnicos da DECO e a generosidade de todos os inquiridos tornou possível reunir um conjunto de informações e depoimentos de grande riqueza e interesse. Eles constituem o retrato mais abrangente que existe, até ao momento, entre nós, sobre a *face humana* do sobreendividamento. Conhecê-lo é ter uma súbita e estranha proximidade com o problema que está no centro da reflexão desta dissertação. Dele se procurará extrair maior fundamento para as proposições discutidas na terceira parte do trabalho.

CAPÍTULO 1

PERFIL DOS SOBREENDIVIDADOS EM PORTUGAL: QUESTIONÁRIO OEC-DECO

1. Metodologia

Os Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado, criados em 2000 pela Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor – DECO, constituem a mais importante experiência de mediação extrajudicial do sobreendividamento a decorrer no país.

À semelhança de muitos serviços de mediação de dívidas europeus e norte-americanos, que combinam aconselhamento em matéria de crédito e endividamento com apoio aos sobreendividados, os gabinetes da DECO desenvolvem dois tipos de intervenção: por um lado, prestam auxílio, informação e aconselhamento a consumidores que pretendam recorrer ao crédito; por outro, ajudam consumidores sobreendividados a renegociar com os seus credores um plano de pagamentos global, de modo a poderem satisfazer os direitos desses credores, sem com isso comprometer as suas hipóteses de reorganização familiar, profissional e financeira (Marques e Frade, 2004).

É esta segunda vertente de actuação dos GAS que tem merecido maior publicitação por parte da imprensa e que tem suscitado uma procura crescente dos consumidores.²⁰² Pode, por isso, afirmar-se com segurança que a intervenção da DECO no domínio do sobreendividamento é mais acentuada na dimensão curativa do que na vertente preventiva.

²⁰² Segundo informação prestada pela DECO, o número total de processos que deram entrada no conjunto das delegações, em 2001, foi de 152. Esse número foi de 573 em 2004 e 737 em 2005.

A associação de defesa do consumidor predefiniu um conjunto de parâmetros para considerar um consumidor como estando sobreendividado. Estes parâmetros determinam a quem é concedido o apoio na renegociação das dívidas com os credores. Para que o consumidor possa recorrer a estes gabinetes é necessário que preencha cumulativamente os seguintes requisitos:

- a) tratar-se de uma pessoa singular;
- b) de boa fé;
- c) com dívidas contraídas fora do exercício da actividade profissional;
- d) que essas dívidas não sejam a particulares ou à administração fiscal e que não se encontrem já em contencioso;
- e) e que esteja manifestamente impossibilitado de fazer face ao conjunto das suas dívidas (não profissionais).

A intervenção da DECO é prestada a título gratuito, a sócio e não-sócios.

A DECO tem definido como pressuposto que o seu apoio só é prestado a situações de sobreendividamento passivo. No entanto, a análise dos inquéritos revela que pelo menos os sobreendividados activos negligentes também recebem apoio, dada a forte presença do factor *má gestão do orçamento* como causa para o sobreendividamento. Esta observação permite concluir duas coisas: primeiro, que a linha de fronteira entre sobreendividamento activo e passivo não é nítida, como oportunamente se discutiu; segundo, que existe um défice de conhecimentos básicos sobre gestão orçamental por parte das famílias que pode induzir situações financeiras de extrema gravidade.

Pelo facto de se tratar do mais importante (e quase único) mecanismo institucional que, em Portugal, tem como missão específica lidar com os casos de sobreendividamento, aceder aos processos que são tratados pelos vários GAS constitui uma opção de enorme relevância.

Através do estudo desses casos procurou-se cumprir o conjunto de objectivos previamente fixados:

- caracterização sociodemográfica dos consumidores sobreendividados;

- identificação dos padrões de endividamento e incumprimento das famílias em situação de sobreendividamento;

- análise das motivações subjacentes ao recurso ao crédito, à escolha das entidades de crédito e ao não pagamento das dívidas;

- avaliação preliminar da sua aversão ao crédito.

Para desenvolver a investigação sobre o perfil dos sobreendividados e do seu endividamento foi elaborado um questionário – *Questionário OEC-DECO* – que foi administrado pelos técnicos das sete Delegações Regionais da DECO (Lisboa, Porto, Coimbra, Santarém, Viana do Castelo, Évora e Faro) aos consumidores que recorreram presencialmente ao Gabinete de Apoio ao Sobreendividado (GAS) daquela associação, para renegociação das dívidas com as entidades credoras.²⁰³

O questionário satisfazia o duplo objectivo de obter informação sistemática e estandardizada que permitisse uma análise rigorosa do fenómeno do sobreendividamento e de estruturar a própria sessão de atendimento do técnico, facilitando o registo da informação pertinente para o processo de mediação e posterior arquivo na respectiva delegação.

Os técnicos receberam formação inicial acerca do modo de registo das respostas, bem como dos objectivos e conteúdos do inquérito. A sessão de formação decorreu em Março de 2005 na Delegação de Lisboa da DECO e nela participaram representantes de todas as delegações da associação.

O questionário comporta 47 questões e oito secções distintas que organizam os conteúdos apresentados no Quadro II-1.

Utilizaram-se questões de selecção, mais especificamente de escolha múltipla simples e composta (técnico e inquirido) e questões de produção de uma resposta numérica (por exemplo, montante em atraso do crédito à habitação). Foram igualmente abertos campos para *observações* da parte do técnico, destinados a fornecerem informações adicionais relevantes para a boa compreensão dos processos em causa.

²⁰³ O questionário consta do Anexo 2.

Quadro II- 1
Conteúdos do questionário

Secção	Conteúdos	N.º questões
Identificação	Delegação; N.º de processo; Data de preenchimento	4
Características sociodemográficas	Sexo; Idade; Estado civil, Composição do agregado familiar, Residência, Escolaridade, Profissão; Situação na profissão	17
Características financeiras	Rendimento; Dívidas de crédito contraídas; Dívidas de crédito em atraso; Outras dívidas em atraso	11
Motivações do consumidor*	Recurso ao crédito; Entidades de crédito; Incumprimento	5
Contactos com a entidade de crédito	Tentativa de renegociação das dívidas; Resultado do pedido de renegociação das dívidas; Cálculo das dívidas em atraso	4
Gestão das dificuldades financeiras	Redes formais e informais de solidariedade	3
Consequências do sobreendividamento	Exclusão de sobreendividados do mercado de trabalho	2
Percepção do risco de crédito	Intenção de recorrer ao crédito num futuro próximo	1

* Procurou obter-se informação acerca da percepção do inquirido e do técnico.

O questionário encontrava-se numa página da Internet (<http://www.oec.fe.uc.pt/deco>), construída para o efeito, e podia ser acedido e preenchido *on-line* mediante a validação de uma palavra-chave do conhecimento dos técnicos responsáveis pelo seu preenchimento. A informação era depois enviada electronicamente para um endereço de *e-mail* do OEC e convertida num ficheiro de dados, ao qual correspondiam 259 variáveis. Para a análise dos dados foi utilizado o programa SPSS (versão 14.0).

Apresentam-se, em seguida, os principais resultados das análises aos 1006 questionários válidos recebidos, reportados ao período de 2 de Janeiro de 2005 a 31 de Dezembro de 2006.²⁰⁴

²⁰⁴ Embora o questionário só tenha começado a funcionar em pleno em Abril de 2005, houve, da parte dos técnicos da DECO, um esforço de recuperação para a base dos processos entrados nos três primeiros meses desse ano que apraz registar.

Convém referir, no entanto, que o universo do estudo cujos resultados aqui se apresentam consiste no conjunto dos consumidores que recorreram ao apoio da DECO para a mediação da renegociação das dívidas com as entidades de crédito no ano de 2005 e 2006, não podendo estes resultados ser extrapolados para outros períodos temporais ou para a população portuguesa sobreendividada, em geral.

Ao longo dos anos, a procura dos GAS tem sido crescente, embora não seja possível dizer se se trata exclusivamente de um aumento efectivo dos casos de sobreendividamento ou se é também o resultado de uma maior visibilidade pública deste serviço. No entanto, o âmbito territorial relativamente circunscrito da DECO e a novidade deste serviço permitem supor que nem todas as famílias que possam estar a enfrentar problemas financeiros graves entrem em contacto com esta associação. Assim, é lícito conjecturar que existirão, em Portugal, mais casos de sobreendividamento do que aqueles que foi possível encontrar junto da DECO (Frade e Lopes, 2006; Frade, 2005).

Esta suposição impede, como se disse, que se possam fazer extrapolações para o todo nacional sobre o número de sobreendividados, o seu perfil sociodemográfico e as características da sua insolvência. Ademais, algumas omissões de preenchimento, especialmente quando se trata das dívidas de não-crédito (número e montante), sugerem que se faça uma leitura cautelosa dos resultados.

Apesar das imperfeições reconhecidas da amostra, esta continua a ser a melhor fonte para detectar os casos de insolvência dos consumidores no caso português, pelo que serviu de base para a realização deste estudo empírico sobre o perfil sociodemográfico dos sobreendividados e as características do seu endividamento e sobreendividamento.²⁰⁵

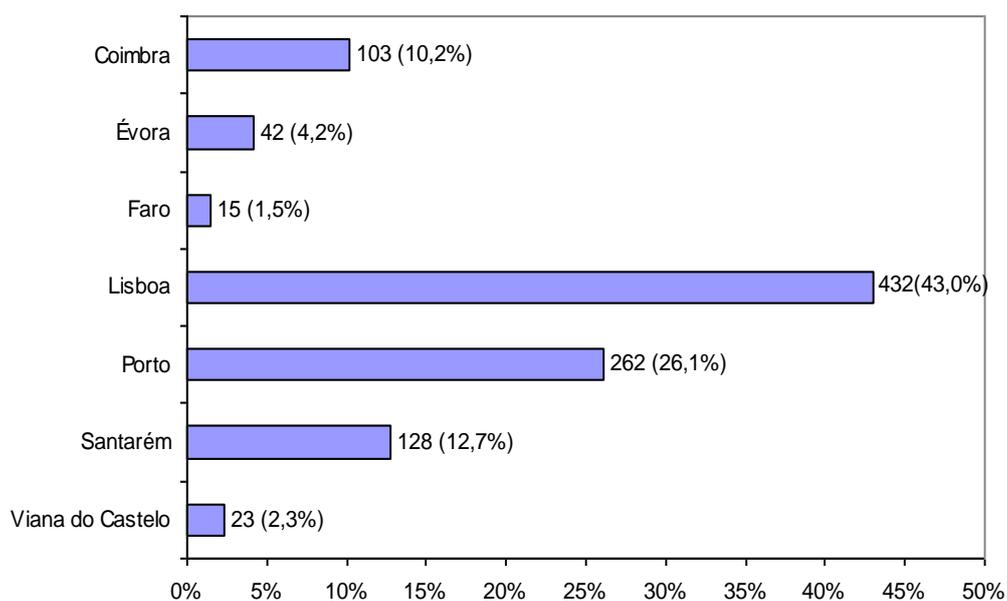
²⁰⁵ A escassez de informação detalhada sobre a realidade dos sobreendividados existe mesmo em países onde é mais fácil detectar estes casos, como sejam os que dispõem de regimes jurídicos específicos para lidar com eles. Os estudos empíricos mais relevantes são os que têm sido desenvolvidos nos EUA por Sullivan (Sullivan *et al.*, 2000; 1994; 1989), no Canadá por Ramsay

2. Resultados

2.1 Distribuição geográfica da amostra

Tendo por base, como se referiu anteriormente, uma amostra de 1006 inquiridos, a análise da distribuição dos casos de sobreendividamento por região correspondente à delegação regional da DECO, revelou a existência de um maior número de casos na região de Lisboa (de onde provêm quase 50% dos processos), seguida do Porto (com cerca de um quarto dos casos) e Santarém. Um número menor de casos ocorreu nas delegações de Faro e Viana do Castelo, como se pode observar no Gráfico II-1.

Gráfico II-1
Distribuição de processos de sobreendividamento por Delegação da DECO
(%)



(1999) e no Reino Unido por Kempson (2004; 2002). De registar também os relatórios periódicos do *Observatoire du Crédit et de l' Endettement*, para o caso belga.

Esta distribuição geográfica, embora distorcida pela própria divisão territorial determinada pela DECO para estabelecer as suas delegações (todo o interior Norte está afectado às delegações do Porto e Viana do Castelo, e todo o interior Centro, às de Coimbra e Santarém, o que pode, por questões de acessibilidade gerar a sua sub-representação na amostra), parece apontar para a tendência marcadamente urbana deste fenómeno, sobretudo para a sua localização junto das duas grandes áreas metropolitanas do país. Esta constatação está em linha com a análise da distribuição do endividamento determinada pela Marktest, já referida no Capítulo 1 da Parte I, e que punha em relevo a litoralização e urbanização desta realidade.²⁰⁶

2.2 Perfil sociodemográfico dos entrevistados

A primeira tarefa pretendida com o questionário era a obtenção de um perfil das características dos inquiridos que permitissem traçar um retrato do tipo ou tipos dominantes.

a) Do total de consumidores que recorreram à DECO e que responderam a esta questão (998), 13,2% apresentaram-se com o cônjuge e 86,8% individualmente, sendo que dos 856 sujeitos que responderam ao item que respeita ao sexo, a sua maioria são homens, tal como se pode constatar pelos Gráficos II-2 e II-3.

²⁰⁶ Alguns dados recolhidos em 1999 confirmavam já o maior risco de incumprimento na área da Grande Lisboa e do Grande Porto (cf. Marques *et al.*, 2000: 124).

Gráfico II-2
Condição em que os inquiridos contactaram a DECO (%)

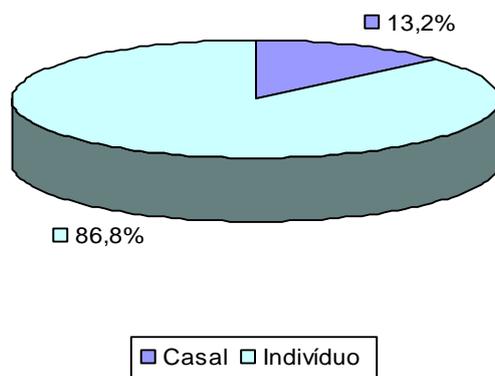
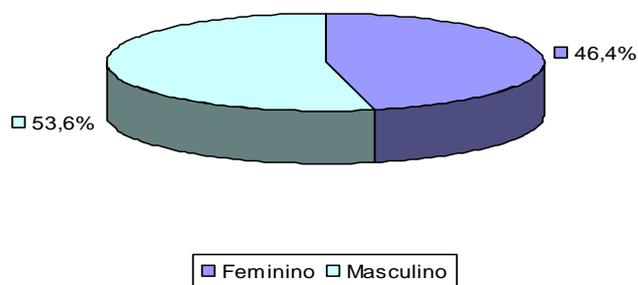
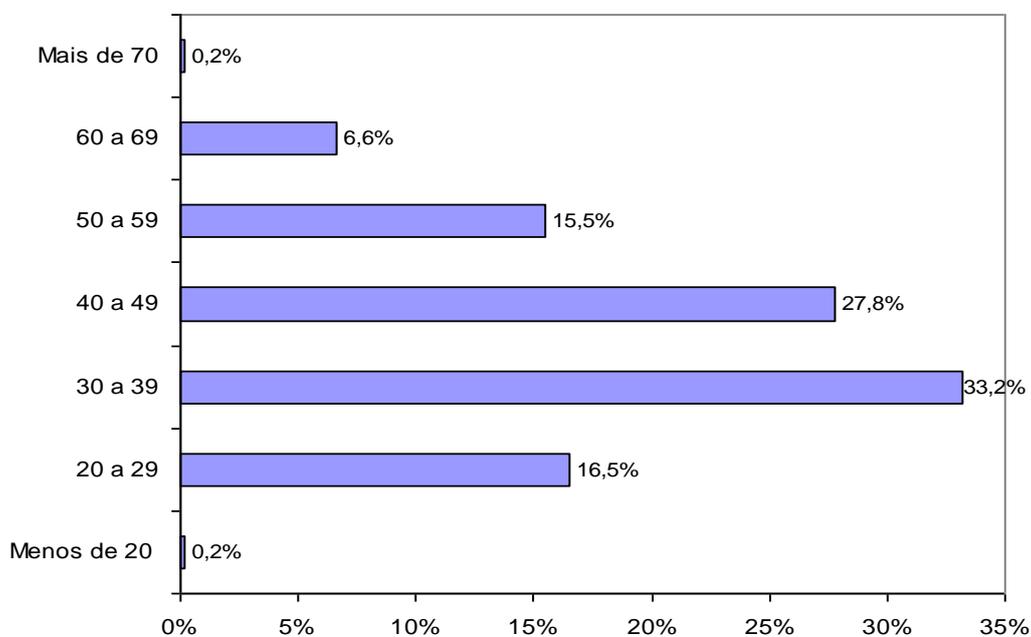


Gráfico II-3
Repartição dos inquiridos individuais por sexo (%)



b) Considerando grupos etários com um intervalo de 10 anos a partir dos 20 anos, do total dos inquiridos respondentes (925), a maioria situa-se na faixa etária dos 30 a 49 anos (61%) (Gráfico II-4).

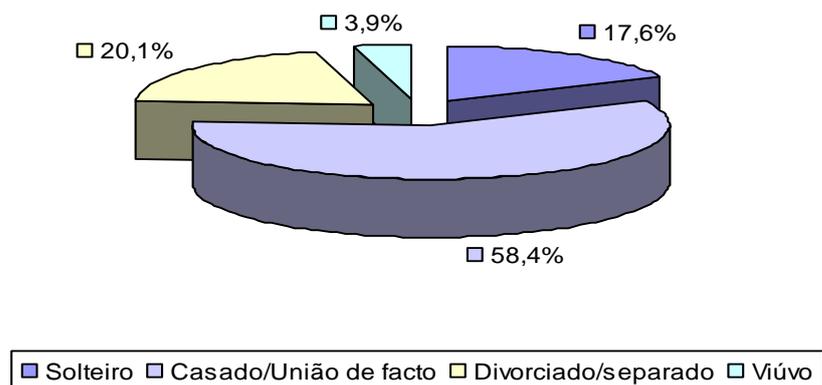
Gráfico II-4
Distribuição por faixa etária do inquirido
(%)



c) A distribuição por estado civil apresenta-se no Gráfico II-5. No universo de 997 inquiridos, a situação conjugal é maioritária com 58,4%, seguida da condição divorciado/separado (20,1%), o que seria de esperar tendo em conta a idade média dos inquiridos.

Uma análise complementar conjugando o sexo do inquirido com o estado civil revelou que, tendencialmente, na condição casado/união de facto é o marido/companheiro que recorre à DECO, ao contrário do que sucede com os inquiridos com outros estados civis, em que se registam mais casos de mulheres. Este padrão observa-se em todas as delegações, sem excepção.

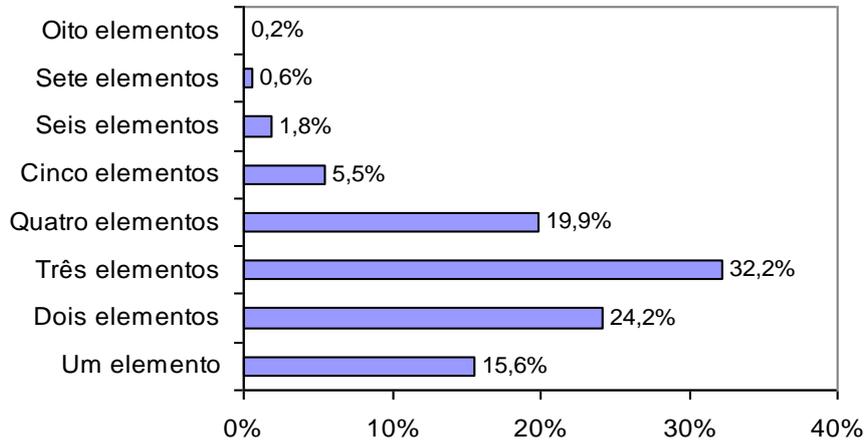
Gráfico II-5
Distribuição por estado civil
(%)



d) Quanto à composição do agregado familiar, dentro dos 891 inquiridos que responderam a esta questão, o número médio de elementos do agregado é de 2,84 (DP = 1,25), variando entre um e oito elementos.

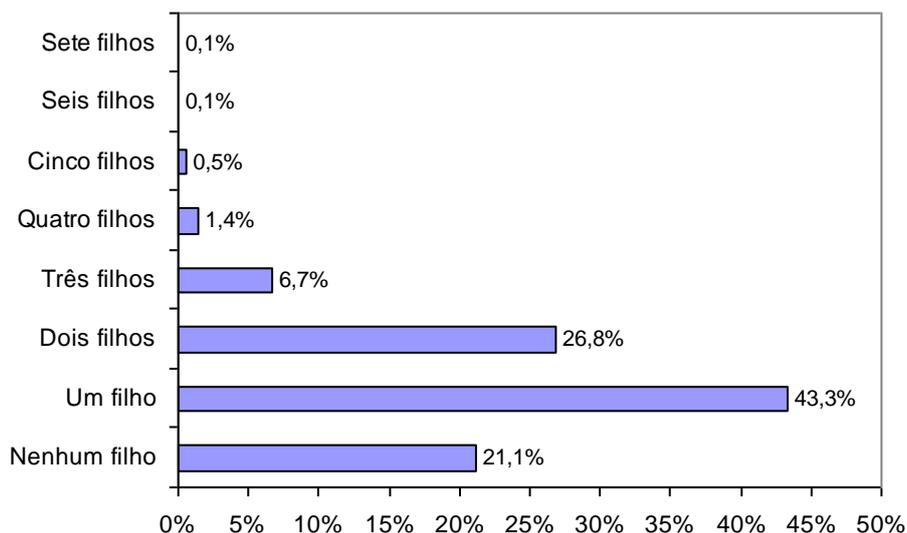
A maioria dos inquiridos (56,4%) inclui-se em agregados familiares de dois a três elementos (Gráfico II-6). As famílias unipessoais correspondem a 15,6% da amostra.

Gráfico II-6
Número de elementos do agregado familiar
(%)



e) As análises anteriores revelaram que a maior parte dos inquiridos são casados com agregados de três elementos, o que sugere o padrão familiar 'casal com um filho'. Com efeito, a distribuição dos inquiridos baseada no número de filhos, visível no Gráfico II-7, demonstra que, num universo de 812 respondentes, mais de dois quartos dos inquiridos (79,8%) têm filhos, predominantemente um filho (43,3%). O número médio de filhos é de 1,26 (DP = 0,98).

Gráfico II-7
Número de filhos a cargo do inquirido
(%)

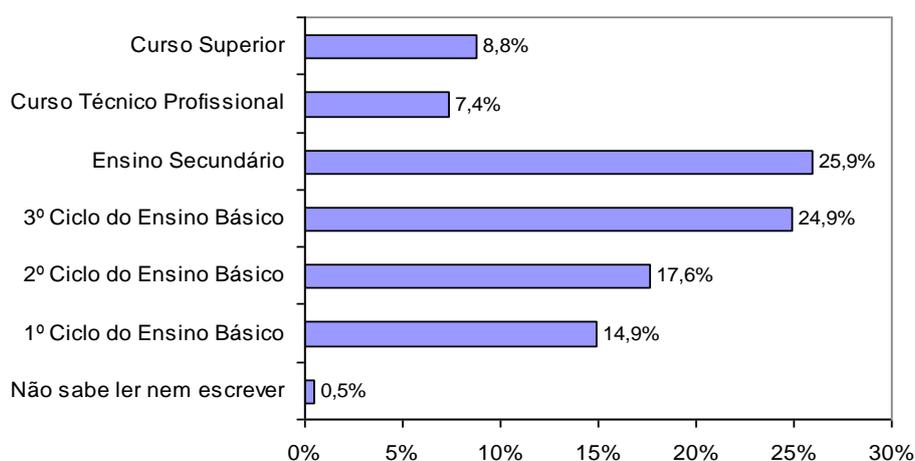


f) No que concerne às habilitações literárias do inquirido, num total de 959 sujeitos que responderam a esta questão, predomina o ensino secundário (25,9%), sendo a percentagem de indivíduos com habilitações inferiores a este nível de 57,9% e superiores a este nível de 16,2% (Gráfico II-8).

Este dado mostra que existe uma grande diversidade nos níveis educacionais dos indivíduos que recorrem ao GAS. No entanto, o predomínio de níveis médios de escolaridade (secundário e 2º ciclo) sugere que este é um serviço que tende a ser procurado por indivíduos que estão hipoteticamente mais bem informados sobre o papel da DECO e menos por aqueles que têm habilitações mais baixas. Deve, contudo, referir-se que, face a dados recolhidos em anos anteriores junto desta associação, verifica-se uma evolução positiva no

número de inquiridos de menor escolaridade que recorrem à DECO.²⁰⁷ A isso não será certamente alheia a divulgação que a comunicação social tem feito do GAS sempre que se tem ocupado do tema do endividamento e do sobreendividamento das famílias.

Gráfico II-8
Habilitações literárias do inquirido
(%)



g) No que diz respeito à condição dos inquiridos perante o trabalho, dos 1005 sujeitos que responderam, a maioria (60,1%) exerce profissão, 24,2% estão desempregados, 8,5% são reformados e 3,8% estão desempregados, mas realizam pequenos trabalhos informais (Gráfico II-9).

Quanto aos cônjuges (total de 524 respondentes), 55,5% exercem profissão, 25,4% estão desempregados, 2,5% estão desempregados com pequenos trabalhos informais, 7,4% são domésticos, 6,7% reformados e 2,5% estudantes.

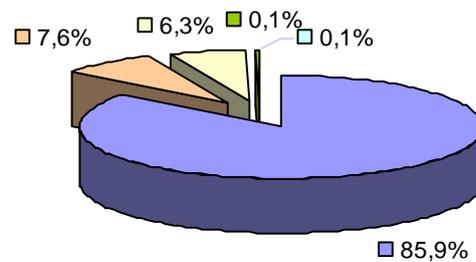
²⁰⁷ Cf. os dados referenciados para 1998 e 1999, onde não se encontravam pessoas com escolaridade inferior ao 1º ciclo do ensino básico e mesmo este correspondia a apenas 7,1% dos inquiridos (Marques *et al.*, 2000: 160).

Gráfico II-9
Condição actual do inquirido perante o trabalho
(%)



h) Dos sujeitos que responderam à questão sobre a situação na profissão (910), a esmagadora maioria é trabalhadora por conta de outrem (85,9%), sendo 7,6% trabalhadores por conta própria/empregadores e 6,3% trabalhadores por conta própria/isolados, como resulta do Gráfico II-10. Para os cônjuges (557 respondentes), o padrão de resultados é idêntico: 84,0% trabalha por conta de outrem, 8,2% trabalha por conta própria e 5,1% é trabalhador isolado. O leque de profissões dos inquiridos e cônjuges é muito diversificado (por exemplo, bancários, administrativos, empresários, engenheiros, professores universitários, operários fabris, trabalhadores municipais, serventes de pedreiro, operadores de caixa, vigilantes). A forte presença de relações de trabalho subordinado deixa antever especial susceptibilidade destes indivíduos a alterações produzidas no mercado de trabalho, pelo que é espectável que a perda do emprego se apresente como uma causa significativa da sua debilidade financeira.

Gráfico II-10
Situação do inquirido na profissão
(%)



Trab conta outrem	Empregador	Trab. isolado
Trab. fam. não remunerado	Membro activo cooperativa	

2.3 Características do endividamento e do incumprimento

Analizadas as principais características sociodemográficas dos inquiridos, cumpre apreciar os aspectos económico-financeiros.

Em primeiro lugar traça-se o perfil de rendimento dos agregados familiares dos sobreendividados, para depois determinar o seu padrão de endividamento (número e tipo de dívidas de crédito).

a) Para os 1004 sujeitos que responderam à questão sobre o rendimento mensal actual do agregado familiar, predomina o escalão dos 501 a 1000 euros (Gráfico II-11), sendo o salário a principal fonte de rendimento (Gráfico II-12), em linha com a situação na profissão mais frequente e que era, como se viu, a de trabalhador por conta de outrem (Gráfico II-10).

Gráfico II-11
Rendimento mensal actual do agregado familiar
(%)

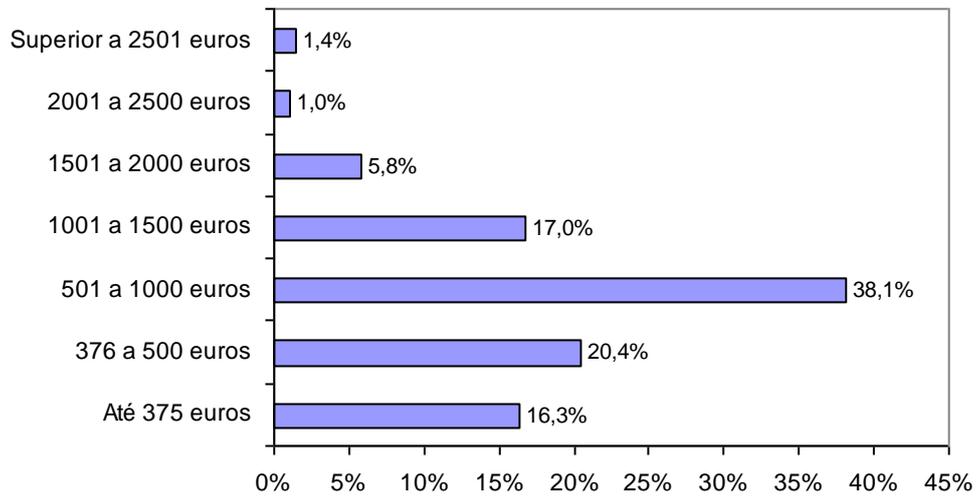
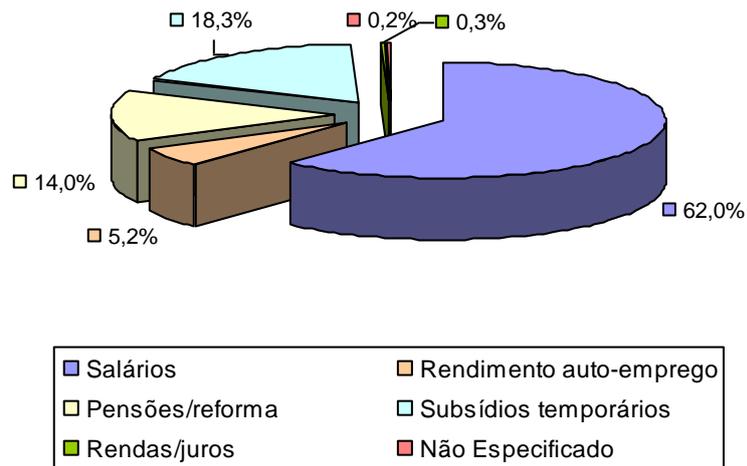
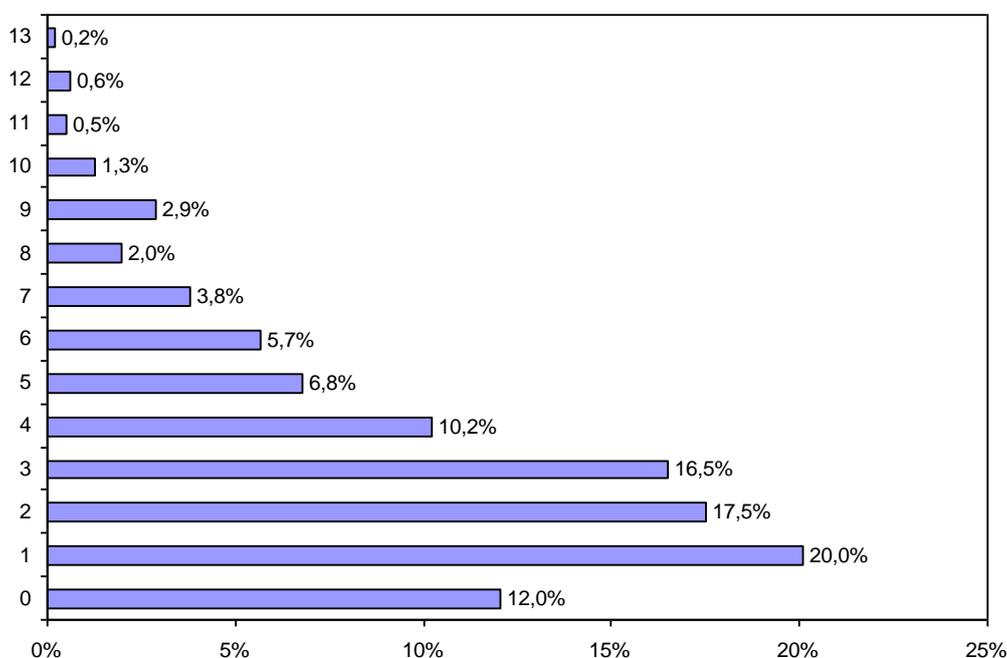


Gráfico II-12
Fonte de rendimento actual
(%)



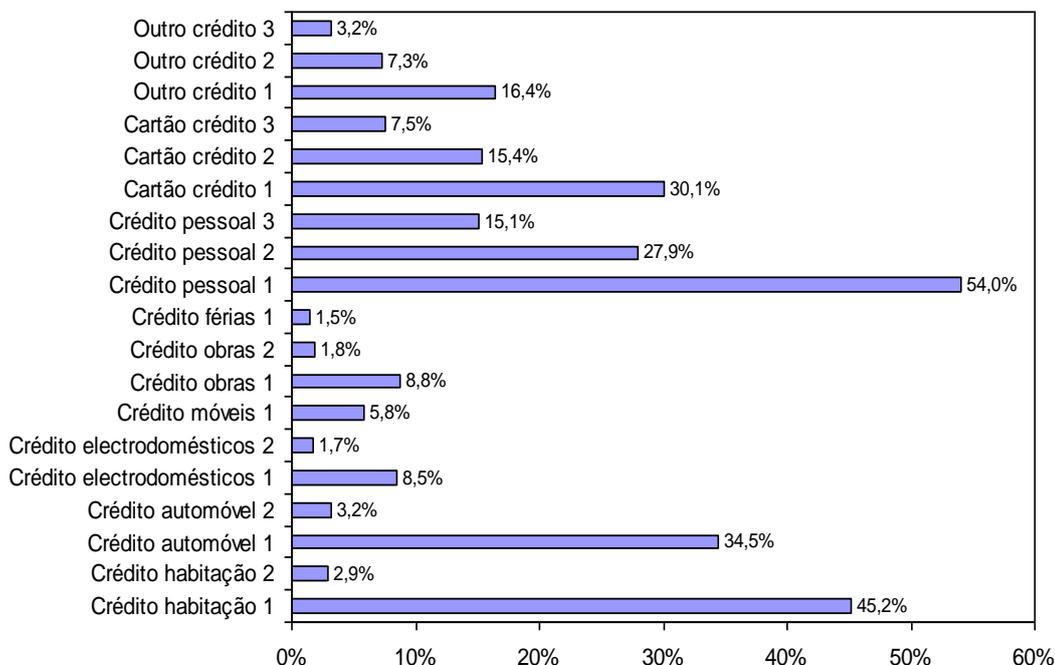
b) No que diz respeito ao número de dívidas que têm por base um contrato de crédito ao consumo ou à habitação, os dados constantes do Gráfico II-13, correspondendo a 1006 inquiridos, relevam que, embora o número de créditos mais referenciado seja um (20,0%), a maior parte dos inquiridos encontra-se multiendividada (67,9%). O gráfico mostra também que apenas 12,0% dos inquiridos afirmou não ter qualquer dívida de crédito.

Gráfico II-13
Número de créditos contraídos
(%)



c) O crédito mais referido no universo dos 1006 respondentes é o crédito pessoal (54,0%), seguido do crédito à habitação (45,2%), automóvel (34,5%) e cartão de crédito (30,1%), como se pode observar no Gráfico II-14. Na categoria 'outros créditos' incluem-se principalmente as contas-ordenado com saldo negativo ou outros créditos pessoais e cartões de crédito para além dos três representados no gráfico para cada uma destas categorias.

Gráfico II-14
Tipo de créditos contraídos*
(%)



* foram excluídos os valores de resposta inferiores a 1%

Os créditos pessoais mais frequentes dizem respeito a produtos de sociedades financeiras para aquisições a crédito, a que acrescem os cartões de loja com vertente de crédito (por exemplo, de hipermercados). Sublinhe-se que esta pergunta admitia resposta múltipla.

Os valores referenciados no Gráfico II-14 dão conta do peso muito elevado do chamado crédito não afectado, isto é, daquele que é pedido sem ligação directa e formal à aquisição de um determinado bem ou serviço, como acontece com os diversos créditos pessoais, com os cartões de crédito e os já mencionados 'outros créditos'. Este factor pode ser explicado por várias razões, mas informações recolhidas por meio de entrevista pessoal junto de alguns destes sobreendividados, e das quais se dará conta no capítulo seguinte, sugerem algumas explicações. A compensação de rendimentos baixos

(estruturais ou conjunturais) e o pagamento de outras dívidas são alguns dos motivos apontados pelos inquiridos para a utilização deste tipo de crédito.

A confirmar-se estas suposições, estar-se-á perante situações de grande vulnerabilidade do ponto de vista social e financeiro, e de fraca possibilidade de reabilitação orçamental destes indivíduos. Recorde-se que 16,3% dos inquiridos pertenciam a agregados que dispunham de um rendimento mensal inferior a 375 euros, valor que correspondia ao tempo ao salário mínimo nacional, e que 20,4% estavam no escalão de rendimento imediatamente a seguir (entre 376 e 500 euros) (Gráfico II-11). Isto significa que mais de um terço dos agregados familiares da amostra dispõe de rendimentos consideravelmente baixos para prover às suas necessidades, o que torna a opção do crédito, especialmente do crédito pessoal e do cartão de crédito, instrumento de gestão financeira corrente. Embora não haja dados sobre o seu nível de poupança supõe-se, pelo exposto, que ela será nula ou muito reduzida, o que aumenta ainda mais a sua exposição a factos imprevistos e a erros de cálculo. Acresce que, como o estudo de caso do capítulo seguinte irá deixar bem visível, frequentemente os indivíduos recorrem ao cartão de crédito e ao crédito pessoal (nomeadamente do que é obtido por telefone, a taxas de juro elevadíssimas), não com o fito de efectuar uma aquisição, mas tão-só com o intuito de pagar créditos anteriores. Este comportamento é especialmente visível em situações de súbita quebra do rendimento ou de aumento inesperado de despesas. Rapidamente, porém, o que sucede não é a resolução das dificuldades temporárias, mas a consolidação de uma situação financeira deficitária.

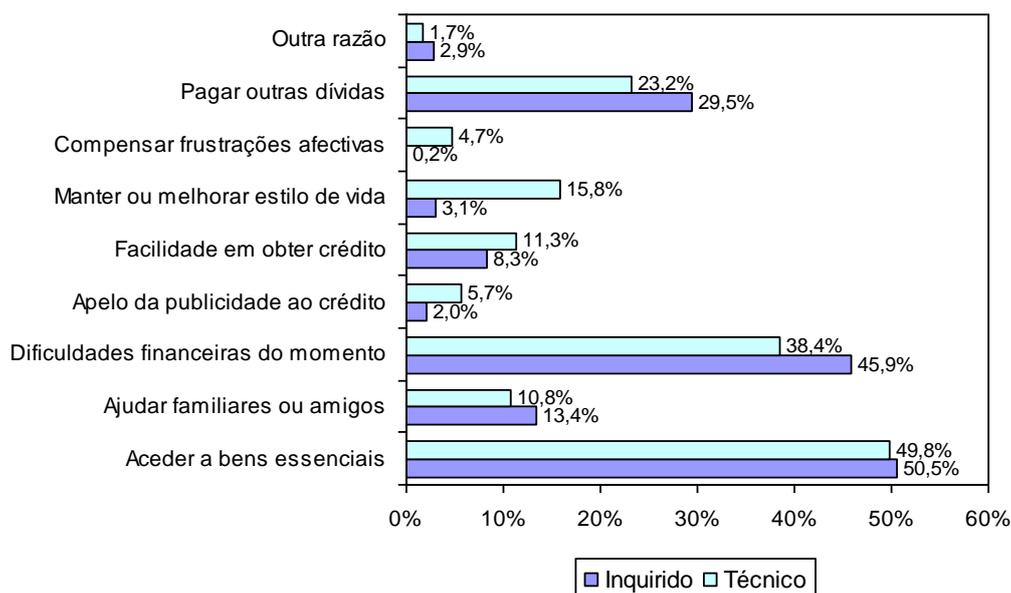
d) Quanto aos motivos que estão na origem da contratação do crédito, optou-se por confrontar a opinião dos inquiridos com a dos técnicos, para verificar em que medida as posições de uns e de outros são ou não convergentes e sobre que aspectos se observam eventuais divergências. Mais uma vez a pergunta admitia resposta múltipla.

De acordo com o Gráfico II-15, metade dos inquiridos apontou como motivo principal do recurso ao crédito, o facto de este lhes permitir aceder a bens essenciais (50,5%). Seguem-se dificuldades financeiras do momento

(45,9%) e a necessidade de pagar outras dívidas (29,5%). Predominam, pois, causas de 'tipo objectivo', isto é, ligadas a situações de necessidade ou dificuldade.

Gráfico II-15

Motivo(s) identificado(s) pelo inquirido e pelo técnico para o recurso ao crédito (%)



A visão do técnico não se revela substancialmente diferente no que diz respeito à hierarquização dos três primeiros motivos invocados pelos inquiridos. No entanto, a frequência com que os identifica sofre algumas alterações. Acéder a bens essenciais tem uma taxa de resposta de 49,8%, praticamente a mesma que foi dada pelos inquiridos. Já as dificuldades financeiras do momento e o pagamento de outras dívidas registam uma maior dissemelhança, sendo referida em 38,4% e 23,2% dos casos respectivamente.

Onde se regista uma significativa alteração na percepção de uns e outros é no que diz respeito a motivos de características 'mais subjectivas', mais emocionais e valorativas. Aqui a percepção do técnico tende a ser mais penalizadora do que a do indivíduo, seja porque aquele consegue detectar

motivos que o inquirido prefere omitir por temer julgamentos desfavoráveis quanto ao seu comportamento, seja porque o próprio técnico é também ele vítima de juízos de valor tendencialmente punitivos sobre a atitude dos sobreendividados, ou simplesmente porque os inquiridos têm tendência a desculpabilizar os seus comportamentos procurando encontrar explicações 'socialmente adequadas'.

Assim, manter ou melhorar o estilo de vida foi um motivo apontado pelo técnico em 15,8% dos casos, contrastando com a resposta do inquirido em que esta causa era identificada em apenas 3,1% dos casos. A facilidade em obter crédito e o apelo da publicidade estão presentes para o técnico em 11,3% e 15,7% dos casos, respectivamente, enquanto o inquirido não se lhes refere senão em apenas 8,3% e 2,0% das situações. Significativo é também o facto de os técnicos apontarem a compensação de frustrações afectivas em 4,7%, um factor que não assume qualquer expressão para os inquiridos.

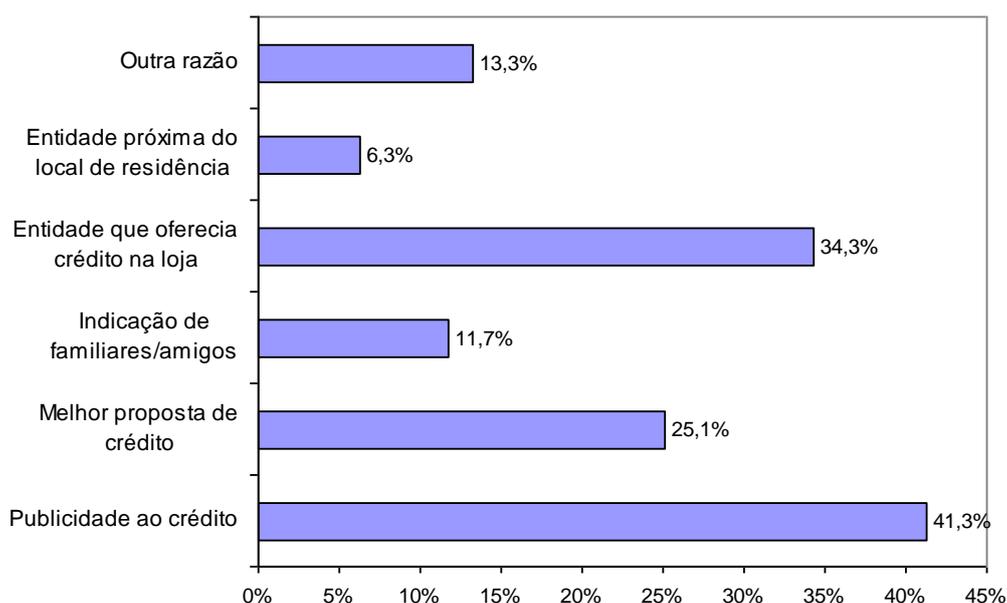
Apesar destas particularidades, que sugerem um aprofundamento no futuro das escalas de valores e atitudes de inquiridos e técnicos, continuam a ser as ditas causas objectivas as mais referenciadas por ambos.

e) Instados a responder sobre a razão ou razões por que escolheram a entidade de crédito com quem viriam a contratar, 41,3% dos inquiridos indicaram que a escolha se deveu à publicidade ao crédito, valor que sugere a enorme importância de que se reveste o teor da informação que é publicitada e o controlo que deve ser feito sobre a sua veracidade e legalidade. 34,3%, referiram que essa opção se deveu ao facto de aquela ser a entidade que oferecia crédito na loja onde fizeram as suas compras, enquanto apenas 25,1% referiu ter a escolha incidido sobre a entidade que tinha uma melhor proposta de crédito (Gráfico II-16). Este dado é revelador da pouca apetência dos inquiridos pelo chamado *shopping around*, ou seja, pela prospecção de mercado em busca da melhor proposta. A sedução publicitária e a comodidade do crédito à mão sobrepõem-se à preocupação em encontrar a solução de crédito financeiramente mais adequada. Este será certamente um aspecto a ter em

conta quando se tem em vista melhorar as aptidões financeiras dos consumidores (cf. *infra* o ponto sobre literacia financeira).

Gráfico II-16

Motivo(s) identificado pelo inquirido para a opção pela(s) entidade(s) de crédito (%)



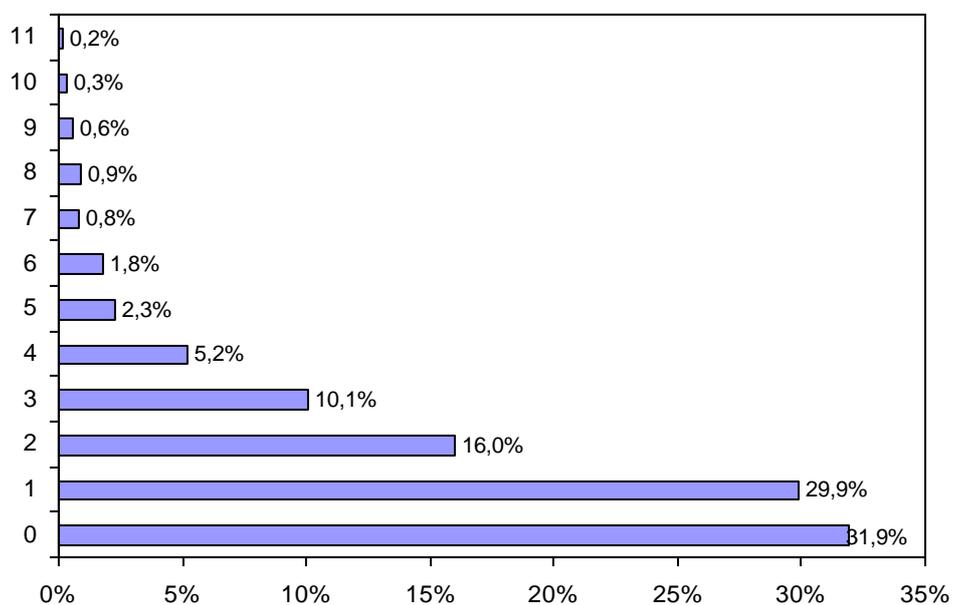
2.4 Características do incumprimento

a) Quanto ao número de créditos em atraso, verifica-se pela leitura do Gráfico II-17 que, dos 885 inquiridos que responderam a esta questão, 68,1% tem pelo menos um crédito em atraso, destacando-se desses, os que têm apenas um ou dois créditos em atraso, com 29,9% e 16,0%, respectivamente. Quer dizer que quase metade dos inquiridos, 45,9% mais exactamente, não vai além de dois créditos em atraso, enquanto 22,2% incumpe entre três e onze créditos.

O facto de 31,9% dos inquiridos não apresentar nenhum crédito em atraso é o resultado de duas situações: a) os inquiridos não possuem nenhuma dívida de crédito – e viu-se que 12,0% afirmavam não as ter (Gráfico II-13) –, ainda que

possam ter outras dívidas que não de crédito por satisfazer, como se verá mais adiante; b) os consumidores contactaram a DECO, não por estarem numa situação *actual* de incumprimento, mas por considerarem que estão à beira de deixar de conseguir manter os pagamentos ou então fazem-no à custa de terceiros que os substituem no cumprimento das obrigações (o que faz deles sobreendividados cumpridores).

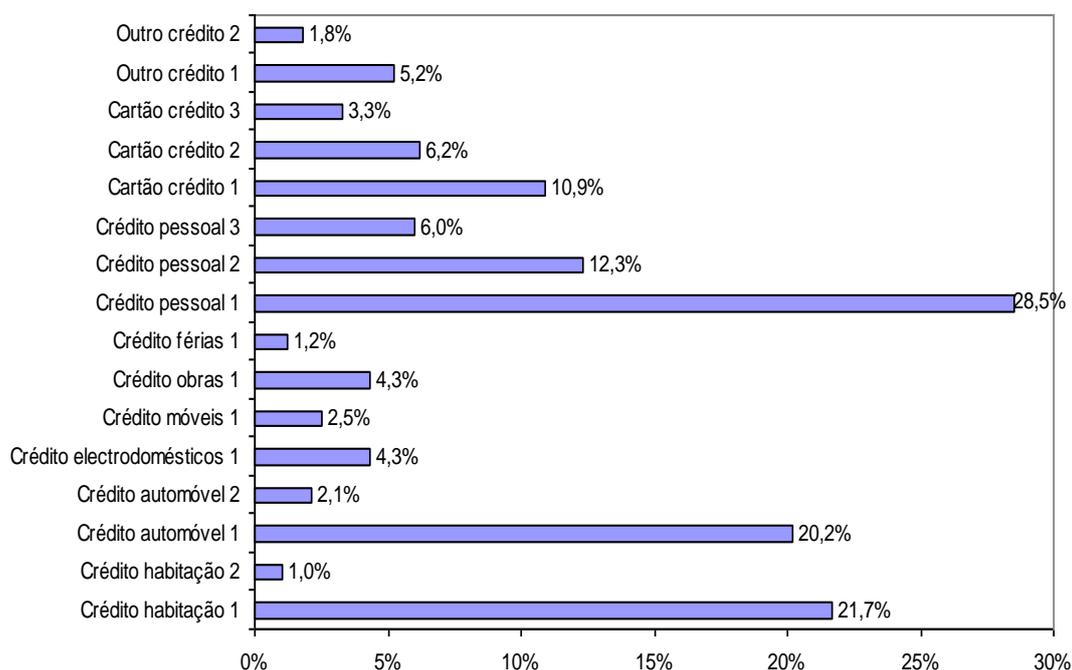
Gráfico II-17
Número de créditos em atraso
(%)



b) Relativamente ao tipo de créditos em atraso no grupo dos mesmos 885 sujeitos respondentes, os mais frequentes são, por ordem decrescente, o crédito pessoal (o primeiro), o crédito à habitação e o crédito automóvel, como é visível no Gráfico II-18. Assim, 28,5% dos indivíduos têm em atraso um crédito pessoal, enquanto o crédito à habitação é deixado em atraso por 21,7% dos inquiridos e o crédito automóvel surge em terceiro lugar, com 20,2% de ocorrências. Esta hierarquia está em linha com a que se observa para o perfil dos créditos

contraídos (Gráfico II-14). Também os dois tipos seguintes são coincidentes, embora a ordem se inverta entre os dois quadros: trata-se do segundo crédito pessoal e do primeiro cartão de crédito.

Gráfico II-18
Tipo de crédito em atraso*
(%)



* foram excluídos os valores de resposta inferiores a 1%

Da comparação entre os mesmos dois quadros resultam ainda outras particularidades que merecem referência.

Tanto no primeiro e segundo crédito pessoal como no crédito à habitação, o incumprimento ocorre em cerca de metade dos inquiridos que têm esses tipos de crédito, mas no caso do crédito automóvel e no segundo crédito à habitação essa relação agrava-se, atingindo quase dois terços dos sujeitos com os respectivos créditos.

Outro aspecto saliente sucede com os cartões de crédito, onde o nível de incumprimento é proporcionalmente mais baixo, correspondendo a um terço dos inquiridos que afirmaram ter cartões.

Estas duas observações parecem contrariar impressões recolhidas em estudos anteriores (Marques *et al.*, 2000: 121-122), segundo as quais pequenas dívidas como as dos cartões de crédito seriam as primeiras a deixarem de ser pagas, enquanto a habitação e o automóvel seriam as que tenderiam a registar menor incumprimento por serem os bens que se tenta a todo o custo preservar. No entanto, será demasiado arriscado rejeitar liminarmente as conclusões anteriores por três motivos. Em primeiro lugar, a base actual sofre de algumas incompletudes que podem favorecer alguma distorção analítica. Designadamente, alguns inquiridos, segundo foi referido pelos técnicos, não referiam todas as dívidas que tinham, em atraso ou não, mas apenas aquelas para as quais pretendiam a renegociação. Em segundo lugar, e como algumas entrevistas referenciadas no capítulo seguinte indiciam, o cartão de crédito surge para os casos mais graves como a única forma de conseguir fazer face às despesas diárias, o que leva os sobreendividados a esforçarem-se por ir efectuando amortizações que lhes permitam manter esta linha de crédito a funcionar.²⁰⁸ Neste contexto, o cartão de crédito funciona como o substituto 'oferecido'²⁰⁹ pelo mercado à diminuição do apoio público e do auxílio das redes informais de solidariedade (família e amigos). Aliás, esta consideração da função social que o cartão de crédito desempenha nas sociedades onde as políticas de protecção social são limitadas tem sido destacada por alguns autores, nomeadamente dos EUA e do Canadá (cf. Jacoby, 2003; Ramsay, 2003b; Sullivan *et al.*, 2000). Sullivan *et al.* (2000: 138) referem a propósito que a

²⁰⁸ Sullivan *et al.* (2000: 139) salientam o jogo que muitos devedores americanos fazem com o cartão de crédito para conseguirem manter os pagamentos em dia.

²⁰⁹ Figura retórica entenda-se, pois que não se trata de uma alternativa isenta de custos. Mesmo quando é utilizado como simples meio de pagamento, o cartão de crédito importa quase sempre o pagamento da anuidade referente à sua utilização.

MasterCard e a Visa constituem o último programa de apoio social, de base de mercado, disponível para muitas famílias quando entram em dificuldades.²¹⁰

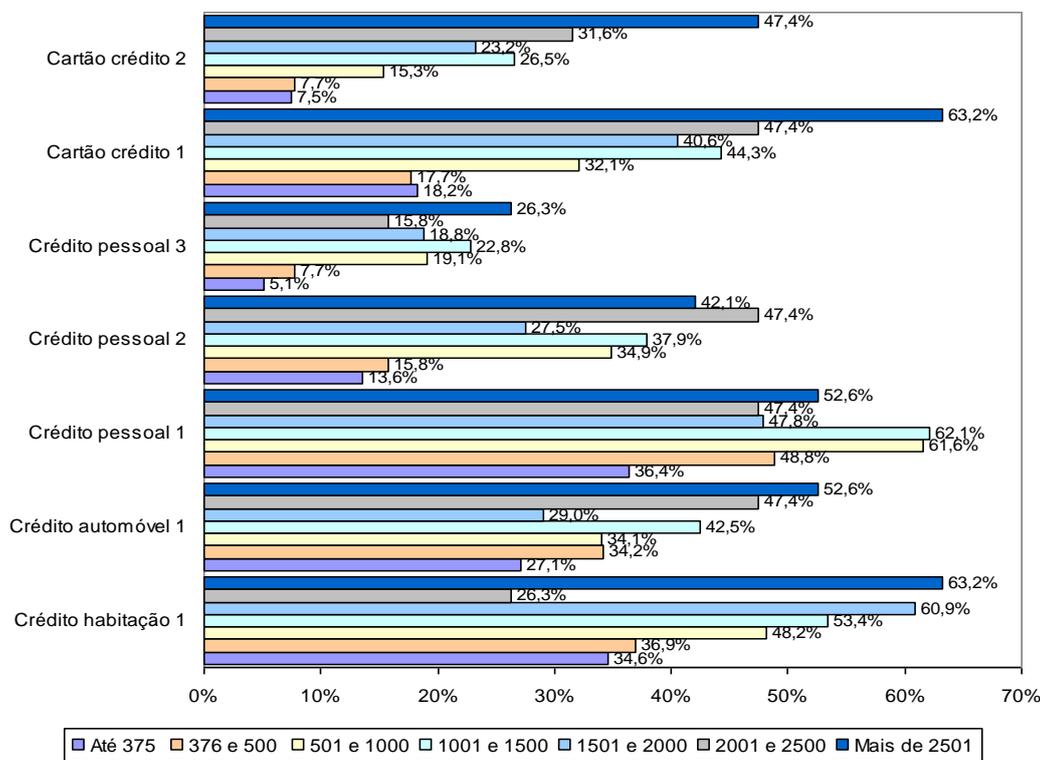
Em terceiro lugar, muitos sobreendividados recorrem à DECO quando já estão numa situação muito grave e há longo tempo. Isso significa que quando pedem ajuda já não conseguem pagar várias das suas dívidas, o que não permite saber qual a escala de prioridades que estabeleceram para efectuar os pagamentos. A experiência mostra que raramente os pagamentos cessam em simultâneo, havendo uma progressão nesse fenómeno. E aí a tendência será para procurar manter o pagamento do crédito à habitação o mais possível (Neves, 2000: 86).

Uma referência ainda para o crédito destinado ao pagamento de férias. De acordo com o Gráfico II-14, o seu peso no crédito é muito baixo (1,5%), mas comparativamente o seu nível de incumprimento é muitíssimo elevado (1,2%).

Os Gráficos II-19 e II-20 oferecem uma leitura complementar à questão do tipo de dívidas em atraso, situando-a no contexto dos escalões de rendimento e das habilitações literárias dos inquiridos, respectivamente.

²¹⁰ Opinião diferente tem David Caplovitz (1992: 121) que acusa os consumidores de se endividarem em excesso graças ao cartão de crédito.

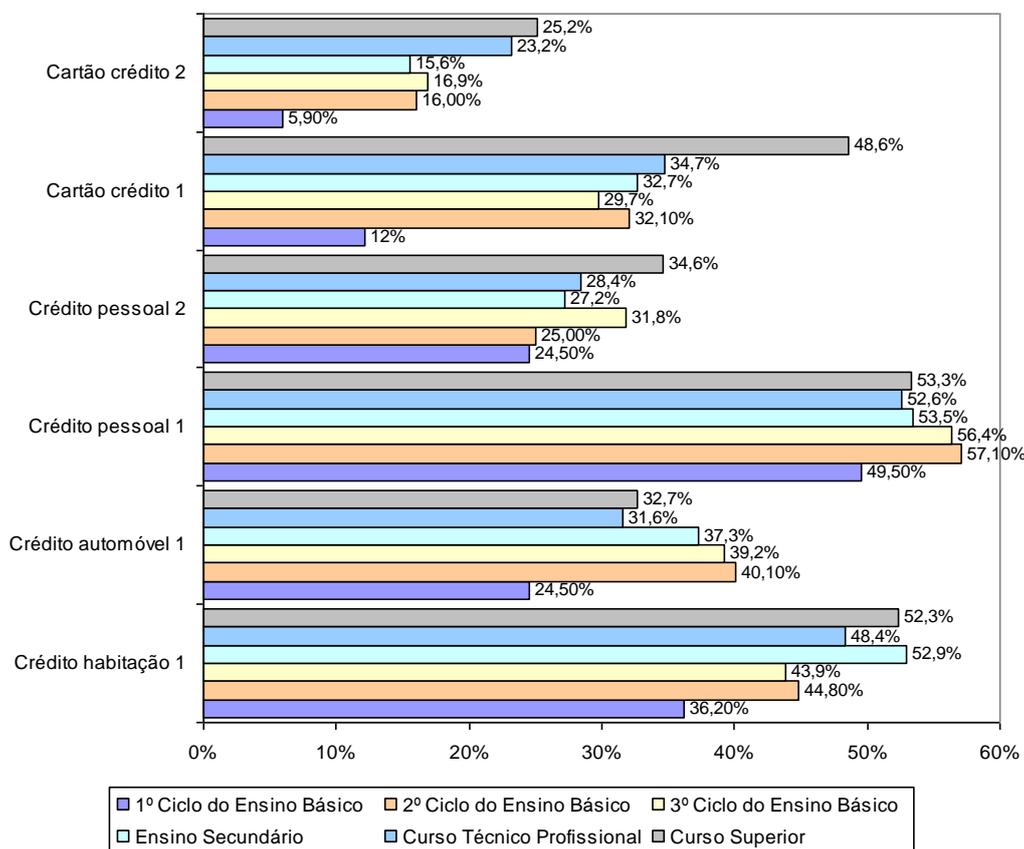
Gráfico II-19
Tipo de crédito em atraso, por escalão de rendimento
(%)



O primeiro crédito pessoal é a dívida mais incumprida por quase todos os escalões de rendimento, à excepção do escalão mais elevado (mais de 2.501 euros) e do escalão entre 1501 e 2000 euros, onde é o crédito à habitação que lidera (63,2% e 60,9%, respectivamente). O incumprimento nos cartões de crédito faz-se sentir sobretudo nos escalões de rendimento mais elevados.

Gráfico II-20

Tipo de crédito em atraso, por habilitações literárias do inquirido (%)



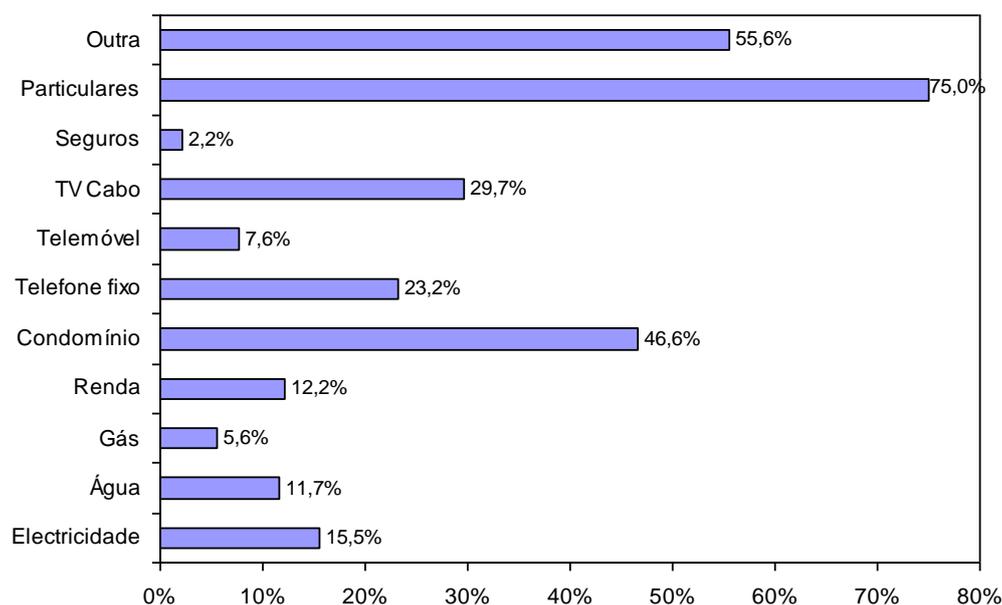
Considerando os níveis de escolaridade dos indivíduos, o incumprimento do primeiro crédito pessoal é o mais saliente em todos os escalões, seguido do crédito à habitação. O incumprimento do cartão de crédito é mais acentuado nos indivíduos com curso superior, mas convém lembrar que este nível de escolaridade é dos menos representados na amostra total, com 8,8% de ocorrências (cf. Gráfico II-8).

c) Quanto às dívidas não-crédito em atraso, e tendo em consideração as respostas dadas pelos 271 sujeitos que preencheram este item (correspondendo a cerca de 27,0% da amostra total), são sobretudo dívidas a particulares referidas por 75,0% dos inquiridos, outras dívidas (55,6%), condomínio (46,6%)

e TV cabo (29,7%) (Gráfico II-21). Informação complementar sobre a rubrica 'outras dívidas' permitiu apurar um conjunto muito diversificado de outras despesas frequentes que os inquiridos não conseguem pagar atempadamente, como sejam creches e jardins-de-infância, amas, ATL, alimentação (padaria, talho, por exemplo), medicamentos, internet, fornecedores e dívidas fiscais.

Saliente-se o peso significativo das dívidas a particulares, com cerca de 20% da amostra total. Recorde-se que a DECO não faz a renegociação deste tipo de dívidas, pelo que elas permanecerão fora de qualquer acordo que venha a ser conseguido pelos técnicos do GAS. O facto de não existirem informações complementares quanto à origem destas dívidas, não permite verificar se, por exemplo, elas foram contraídas para pagar dívidas de crédito em atraso.

Gráfico II-21
Tipo de dívidas não-crédito em atraso
(%)



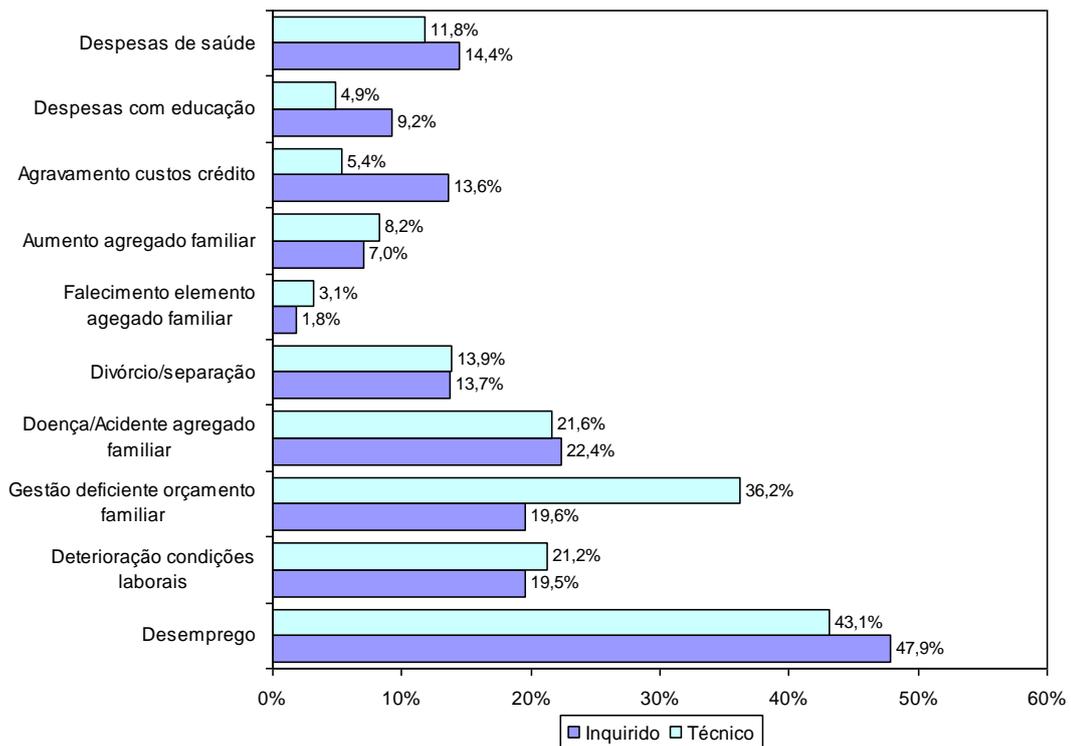
Ainda a propósito das dívidas não-crédito, e apesar dos cuidados de interpretação que se deve ter nesta questão, como se salientou de início, se não

surpreende o atraso elevado registado pela televisão por cabo ou o condomínio, já surpreende o volume bastante baixo do incumprimento verificado nos seguros, muito mais baixo do que o observado nos serviços essenciais. Este valor é tanto mais inesperado quanto, em estudos anteriores (Marques *et al.*, 2000: 148, 153) tratava-se de um dos tipos de dívidas mais frequentes nas acções judiciais. De registar também o incumprimento três vezes superior do telefone fixo (23,2%) face ao telefone móvel (7,6%).

d) Relativamente aos motivos referenciados para o não pagamento das dívidas, o desemprego foi indicado por 47,9% dos inquiridos da DECO, seguido da doença ou acidente de elemento do agregado familiar (22,4%) e da gestão deficiente do orçamento (19,6%) (Gráfico II-22). Significa isto que 67,5% das causas apontadas se relacionam directamente com alterações negativas na situação profissional, o que reforça a origem predominantemente passiva do sobreendividamento em Portugal. Esta mesma constatação resulta da percepção do técnico acerca dos motivos mais frequentes. O desemprego (43,1%) e a deterioração das condições laborais (21,2%) aparecem como a primeira e terceira causa referenciada. Há, no entanto, que destacar o relevo que os técnicos dão à gestão deficiente do orçamento familiar – uma causa activa negligente de sobreendividamento –, que surge como o segundo motivo mais referido (quarto para o inquirido), estando presente em mais de um terço dos casos (36,2%). Seguem-se a doença ou acidente de elemento do agregado familiar (21,6%) e o divórcio ou separação (13,9%).

Gráfico II-22

Motivo(s) identificado(s) pelo inquirido e pelo técnico para o não pagamento das dívidas (%)



O facto de a maioria dos sobreendividados invocar como causa principal o desemprego ou a deterioração das condições de trabalho, percepção corroborada pelos técnicos (Gráfico II-22), choca aparentemente com a referência feita por si quanto à sua condição perante o trabalho, uma vez que 60,1% dos inquiridos afirmaram exercer profissão, contra os 28,0% que declararam estar desempregados (os valores são semelhantes para os cônjuges) (Gráfico II-9). Este facto pode ser explicado por um desemprego no passado, do inquirido ou do cônjuge, cujos efeitos negativos só agora se fazem sentir. De acordo com a opinião de vários técnicos, com frequência os agregados familiares onde ocorre a perda do trabalho de um dos membros procura resolver pelos seus meios as dificuldades financeiras emergentes.

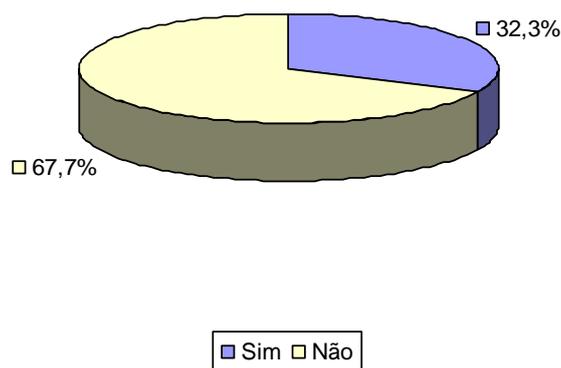
Quando não dispõem de grandes auxílios das suas redes familiares, esse esforço serve apenas para protelar o agravamento da situação, que acaba por surgir mesmo quando já estão empregados. Naturalmente que essa deterioração será maior quanto mais prolongada foi a situação de desocupação profissional, quanto mais desfasado for o rendimento do novo emprego face ao anterior e quanto menos abundante for o apoio prestados pelas respectivas redes informais de solidariedade.

e) Não surpreende, pois, que mais de dois terços dos sobreendividados inquiridos (67,7%) afirme não dispor de qualquer ajuda de terceiros, designadamente de familiares e de amigos (Gráfico II-23). Como se verificará pelo segundo estudo de caso, as razões para essa escassez de apoio podem ter origens muito diversas, envolvendo desde situações objectivas de falta de meios ou ausência das próprias redes, até cenários de vergonha social e de mau juízo comportamental.

De acordo com uma análise complementar, dos inquiridos que declararam dispor do apoio de outras pessoas ou entidades na gestão diária das suas despesas, a maioria identificou os pais como os concedentes da ajuda, seguido de outros membros do agregado familiar. Menor relevo assume o apoio de amigos e de instituições públicas e de solidariedade social.

O auxílio quando prestado reveste maioritariamente a forma de apoio monetário. Seguem-se o apoio em géneros alimentares e em vestuário. No capítulo seguinte dar-se-á conta do papel crucial que a acessibilidade às redes informais de solidariedade desempenha na promoção da integração económico-financeira dos agregados familiares sempre que estes sofrem quebras de rendimento e se tornam incapazes de continuar a manter o cumprimento regular das suas dívidas de crédito.

Gráfico II-23
Apoio de terceiros às necessidades diárias do agregado familiar
(%)



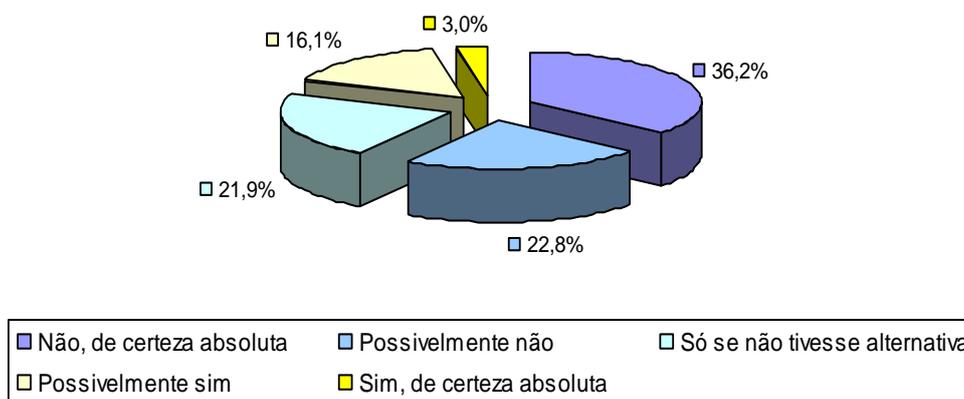
2.5 Sobreendividamento e risco

No questionário foi introduzida uma pergunta destinada a avaliar o modo como as dificuldades que os inquiridos enfrentavam influía ou não na sua percepção sobre o crédito e o risco que lhe é inerente. A partir de uma escala de risco bastante simplificada (cinco níveis), pretendeu-se conhecer o seu grau de aversão ao crédito. Naturalmente que o alcance dos resultados obtidos é limitado à amostra, não só porque não existiu qualquer grupo de controlo (indivíduos não sobreendividados), como também não se conhecia a percepção dos inquiridos sobre o crédito antes de sobrevir a crise financeira. Não é possível extrair qualquer inferência em termos comparativos quer do ponto de vista dos grupos, quer do registo temporal. Quando muito pode avaliar-se o grau de aversão daqueles inquiridos, naquele momento e no preciso contexto em que foram interrogados.

De acordo com os dados explanados no Gráfico II-24A, 36,2% dos inquiridos afirmaram peremptoriamente que se fosse hoje não voltariam a contrair crédito. No pólo oposto estão 3,0% de inquiridos que referiram que de

certeza absoluta voltariam a recorrer ao crédito. Entre ambos estão 22,8% de respondentes que declararam que possivelmente não recorreriam ao crédito e 16,1% que afirmaram que possivelmente o fariam. O ponto intermédio ou neutro é ocupado pelos 21,9% de inquiridos que sustentaram que só voltariam a contratar crédito se não tivessem alternativa.

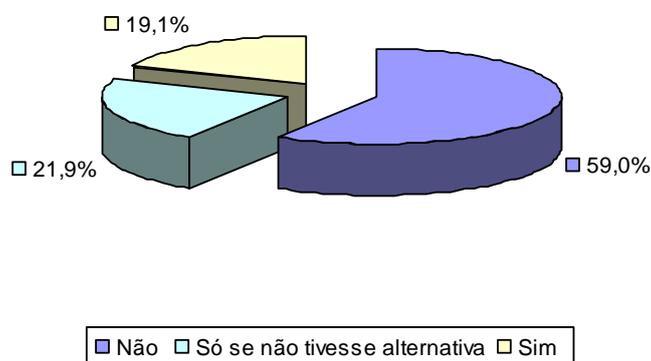
Gráfico II-24A
Percepção do risco de crédito
 («Se fosse hoje, voltaria a contrair crédito?») (%)



No Gráfico II-24B as categorias são reagrupadas. O sim passa a contemplar as duas respostas que no gráfico anterior surgiam com um sentido positivo, enquanto o não reúne as respostas de pendor negativo. A terceira categoria mantém-se inalterada, funcionando como o ponto intermédio. O não reúne 59,0% das respostas, enquanto o sim corresponde a 19,1%, o que exprime uma clara atitude de aversão ao crédito por parte de uma extensa faixa de respondentes. Este resultado era esperado atendendo à gravidade da sua condição financeira actual e à presença de contratos de crédito. Segundo os técnicos da DECO, os que se afirmaram disponíveis para voltar a contrair crédito são sobretudo consumidores que tinham crédito à habitação e não tinham crédito ao consumo. Esta convicção reforça a ideia de que recorrer ao crédito

para compra de habitação própria é um acto de investimento que não está sujeito à penalização moral e social que ainda rodeia o recurso ao crédito destinado à aquisição de bens de consumo. Esta diferente conotação valorativa que acompanha os dois tipos de crédito será certamente um dos factores que ajuda a explicar por que razão a desaceleração da taxa de crescimento anual do crédito aos particulares que se tem vindo a registar em Portugal nos últimos cinco anos é menor para a habitação do que para consumo (excepção feita a 2006, mas com uma diferença marginal entre os valores, conforme se referiu anteriormente).²¹¹

Gráfico II-24B
Percepção do risco de crédito
(%)



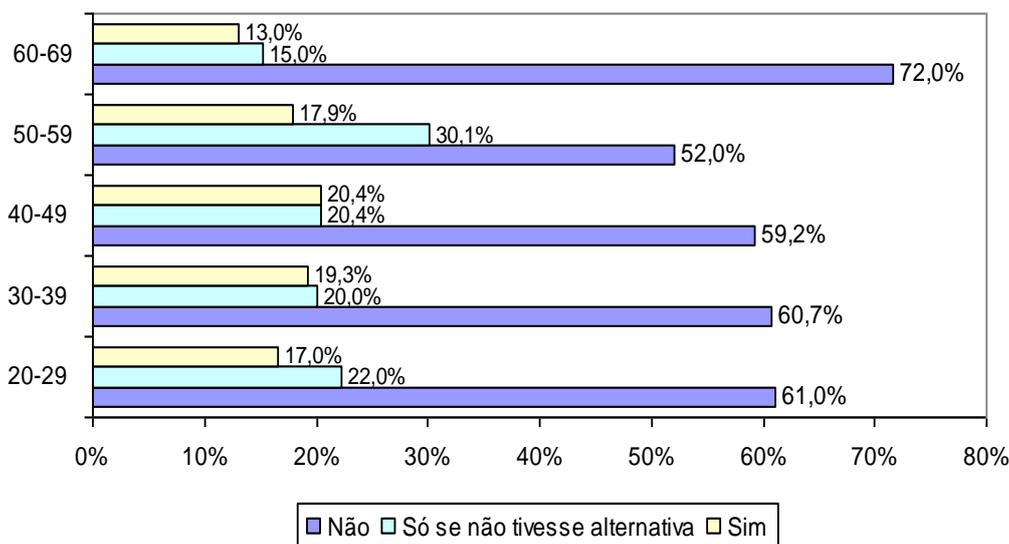
Alguns cruzamentos complementares permitem que se tenha uma noção mais precisa sobre a percepção do risco de crédito, medida em termos da maior

²¹¹ Não quer com isto dizer-se que a evolução do mercado de crédito se deva somente a factores culturais ou que estes são os vectores preponderantes. No entanto, não parece que se possam de todo descurá-los quando se procura obter explicações para os fenómenos relacionados com as preferências de financiamento dos indivíduos e com as suas linhas de evolução.

ou menor aversão ao mesmo, em termos de faixa etária, estado civil, nível de escolaridade e escalão de rendimento.

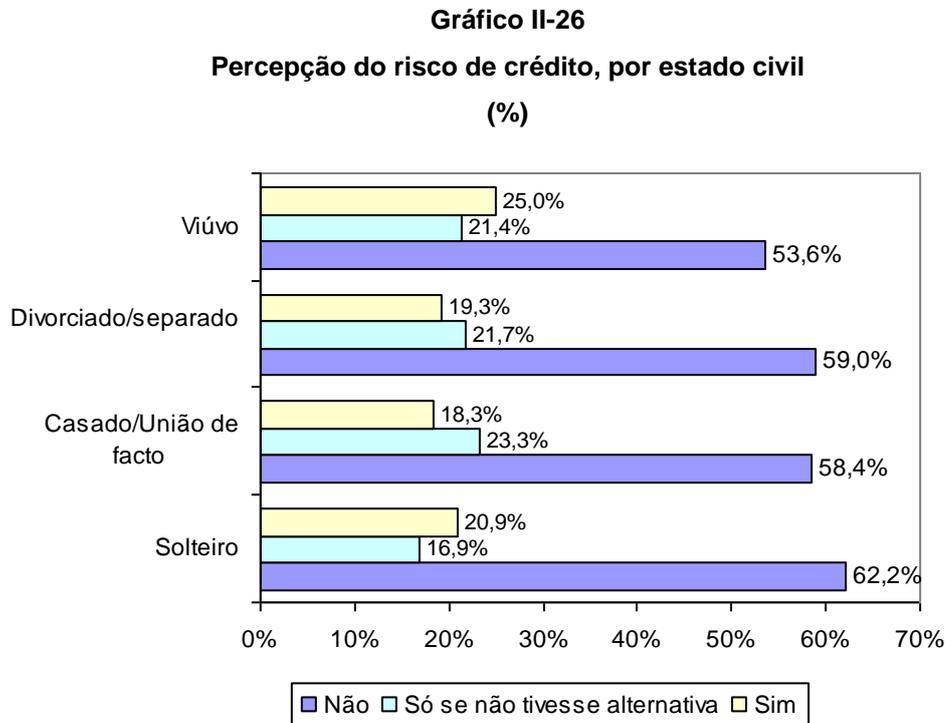
A partir do cruzamento da variável 'idade do inquirido' e as opções de resposta do item 'hoje voltaria a contrair crédito', verifica-se que a maior parte opta pela resposta 'não, de modo nenhum', em qualquer faixa etária. Esta tendência de resposta é confirmada numa segunda análise, em que juntam as opções de resposta em dois pólos (negativo e positivo), sendo que a resposta 'não' apresenta os valores mais elevados com uma percentagem mínima de 52,0% e máxima de 72,0% (Gráfico II-25). Os dois extremos da escala de idades (20-29 anos e 60-69 anos) apresentam os valores mais altos de respostas negativas e os mais baixos de respostas positivas.

Gráfico II-25
Percepção do risco de crédito, por escalão etário
(%)



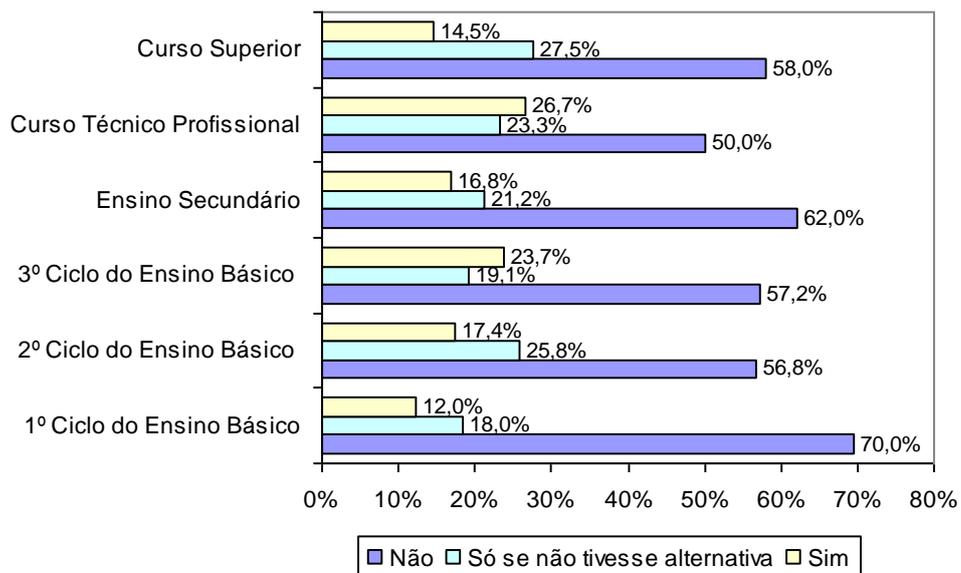
Considerando a variável 'estado civil', observa-se que 'não' é a resposta que apresenta uma percentagem mais elevada, sendo que o valor mais alto se concentra no grupo dos solteiros (62,2%) e o mais baixo no grupo dos viúvos

(53,6%) (Gráfico II-26). É também neste grupo que se observa a percentagem mais elevada de respostas positivas (25,0%).



No Gráfico II-27 observam-se os resultados do cruzamento da variável 'habilitações literárias' com as opções de resposta do item 'hoje voltaria a contrair crédito'. Em todos os escalões verifica-se que as pontuações mais elevadas se situam no pólo negativo. A maior percentagem diz respeito aos respondentes que possuem o 1º CEB (70,0%), sendo a menor referente aos que possuem habilitações de nível superior (58,0%). Quanto ao sim, o seu valor mais baixo também se regista nos inquiridos que possuem o 1º CEB, mas não são os indivíduos que têm curso superior que ostentam o valor mais elevado, sendo até o segundo grupo com o valor de respostas positivas mais baixo (14,5%). Os respondentes que possuem um curso técnico-profissional são os que declaram maior probabilidade de voltar a contrair crédito.

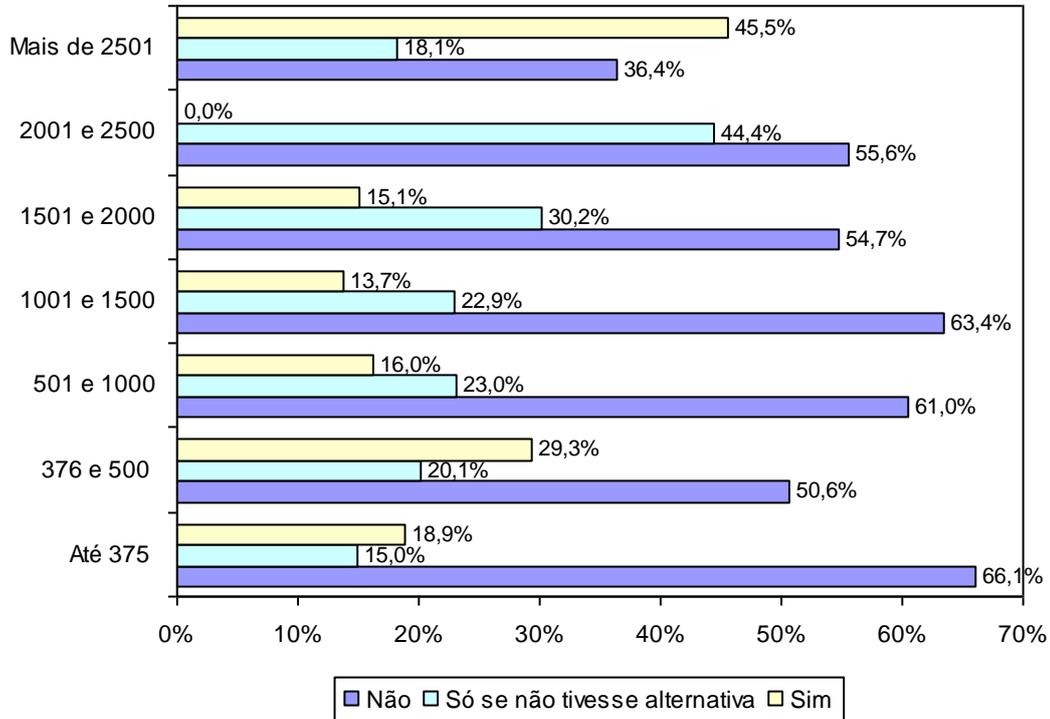
Gráfico II-27
Percepção do risco de crédito, por habilitações literárias
(%)



À semelhança dos resultados apurados nos cruzamentos anteriores, também quando se atende aos escalões de rendimento se verifica uma maioria de respostas 'não' (Gráfico II-28).

Gráfico II-28

Percepção do risco de crédito, em função do rendimento mensal actual (%)



No grupo dos inquiridos que auferem um rendimento que varia entre os 2001 e os 2500 euros, 44,4% responde 'não, de modo nenhum' e 44,4% opta por 'só se não tivesse alternativa', enquanto os restantes 11,2% afirmam que 'possivelmente não' voltariam a recorrer ao crédito.

Na análise mais específica em que se agrupa as categorias de resposta em dois pólos (pólo negativo e pólo positivo), o grupo dos inquiridos que auferem um rendimento superior a 2501 euros apresenta um valor mais elevado no pólo positivo (sim, com 45,5%), sendo o único grupo em que a percentagem das respostas positivas supera a das negativas. Refira-se, contudo, que os dois escalões mais elevados de rendimentos são também os que possuem menor expressão no total da amostra. O escalão entre os 2001 e os 2500 euros

representa 1,0% dos inquiridos e o escalão de mais de 2501 euros equivale a 1,4% da amostra (cf. Gráfico II-11).

O escalão entre os 376 e os 500 euros, que é o segundo mais frequente com 20,4% de respondentes, é aquele que apresenta, depois do escalão de rendimento mais elevado, a menor taxa de respostas 'não' (50,6%) e a maior taxa de resposta 'sim' (29,3%). Esta evidência merece relevo, uma vez que sugere tratar-se de um grupo que reconhece no crédito uma forma de colmatar os baixos rendimentos, e que, por isso, admite vir novamente a recorrer a ele. E o facto de essa lógica não existir no grupo dos que têm os rendimentos mais baixos de todos (até 375 euros) pode ser um sintoma de que estes nem sequer conseguem aceder ao crédito. Outros estudos complementares serão necessários para testar estas hipóteses.

3. Síntese

Os questionários recolhidos ao longo de dois anos dão conta de uma grande diversidade nas características sociodemográficas dos indivíduos que recorrem à DECO para solicitar a sua intervenção mediadora com as instituições financeiras. Esta observação confirma a democratização que o crédito atingiu em Portugal, tanto no que se refere aos seus benefícios (a antecipação do rendimento futuro melhora os níveis de conforto no presente), como aos seus riscos, nomeadamente o de sobreendividamento.

Mas essa democratização não esconde determinadas variações no modo como as dificuldades financeiras afectam os diferentes escalões sociodemográficos. Os dados apresentados sugerem que este é um problema que afecta sobretudo uma certa classe média que vive nos grandes centros urbanos e que contrata crédito pessoal e crédito para aquisição de habitação e automóvel. Uma larga maioria corresponde a consumidores multiendividados que, quando recorrem ao apoio da DECO, já entraram em incumprimento de uma ou duas prestações. Segundo os técnicos da DECO, a esmagadora maioria das instituições financeiras tem-se mostrado disponível para renegociar novos prazos de pagamento, *spreads* e até períodos de carência.

No entanto, os valores relativamente modestos do rendimento familiar, a que se adiciona uma pluralidade de dívidas em quase todos, fazem adivinhar grandes dificuldades no restabelecimento do equilíbrio orçamental, mesmo contando com os serviços do GAS. Esta afirmação não pode, pois, ser encarada como um ponto de chegada, antes como o ponto de partida para novas pesquisas, no sentido de procurar averiguar o grau de cumprimento dos acordos estabelecidos pelos sobreendividados com a ajuda da DECO.²¹²

O sucesso de uma solução não se mede pelo número de casos que a ela chegam, e nessa óptica ele está mais do que garantido pela procura crescente que o GAS vem revelando de ano para ano, mas pelo número de famílias que consegue recuperar uma condição financeira estável e equilibrada, e voltar a desempenhar um papel activo no desenvolvimento económico e social. O simples facto de se conseguir acordar um plano de pagamentos ou de sanear o passivo de um consumidor não dá qualquer certeza de que o problema fica definitivamente solucionado. Bastará pensar que as principais causas para o incumprimento e sobreendividamento se ligam a factores alheios à relação contratual creditícia. A persistência do desemprego e a falta de protecção social em caso de doença ou invalidez podem minar os esforços postos na conclusão de um acordo voluntário ou a possibilidade de recomeçar de novo após um perdão de dívidas. Actuar sobre uma condição financeira extrema implica apurar as suas causas e, na medida em que estas se situem fora do quadro do endividamento, mobilizar outras medidas e políticas complementares, como as laborais, criando uma solução integrada que promova a inclusão social das famílias.

E é precisamente o desemprego que avulta como causa estrutural do sobreendividamento dos indivíduos que recorreram à DECO. Este facto confirma o predomínio de causas passivas na génese da insolvência dos consumidores, tornando ainda mais defensável a proposição de soluções reabilitadoras.

²¹² Este é um dos propósitos de um projecto de investigação actualmente em curso no OEC, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (POCTI/JUR/40069/2001).

Num momento em que o mercado de trabalho enfrenta dificuldades e a taxa de desemprego continuar a progredir entendeu-se pertinente um aprofundamento dos contornos desta inter-relação entre insolvência e perda do posto de trabalho, para tentar perceber a medida da vulnerabilidade financeira dos indivíduos aos constrangimentos registados na sua situação laboral. Eis o que se vai cuidar no capítulo que se segue.

CAPÍTULO 2

DESEMPREGO E SOBREENDIVIDAMENTO: UM ESTUDO DE CASO

1. Hipótese de trabalho e contexto da investigação

A problemática do sobreendividamento dos consumidores tem gerado um volume crescente de estudos e reflexões críticas. Uma parte significativa da investigação tem-se dedicado à identificação dos motivos que estão na origem da insolvência dos indivíduos, de modo a criar uma base de conhecimento sólida que sustente a adopção de medidas de prevenção e/ou tratamento eficazes (cf. Sullivan *et al.*, 2000; 1989; Marques *et al.*, 2000).

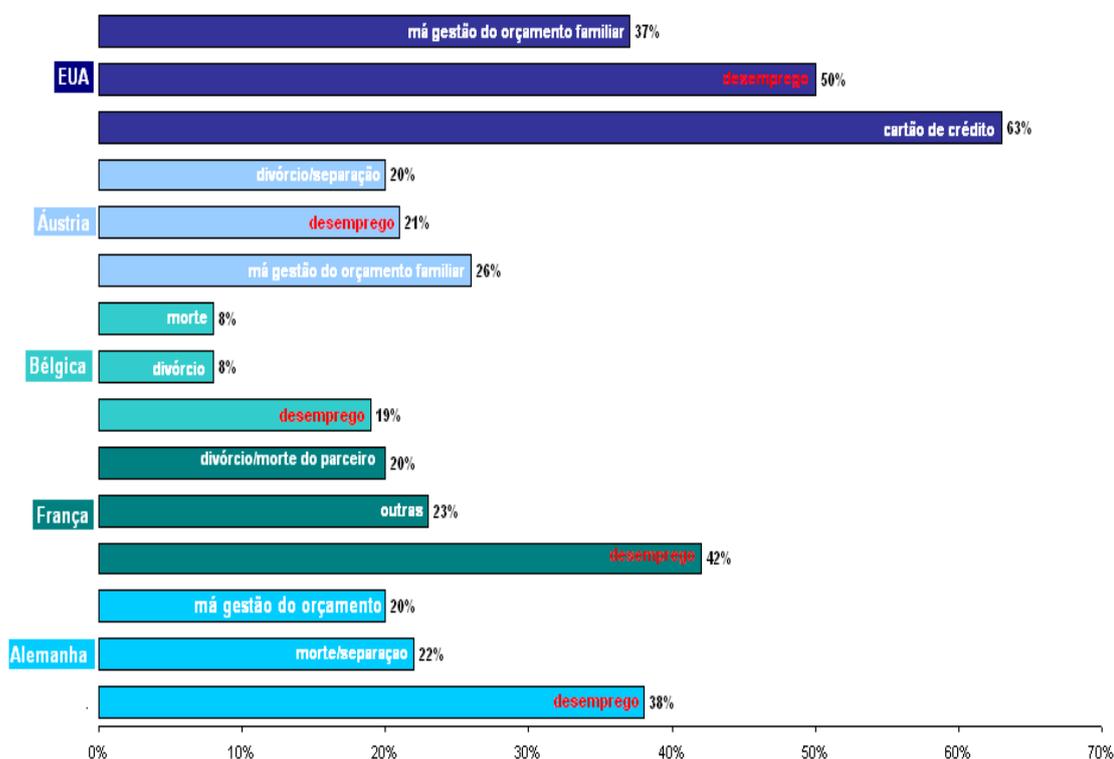
Nestes estudos sobre as causas do sobreendividamento, o desemprego aparece como uma variável recorrente e em posição de destaque.²¹³ Veja-se, por exemplo, o estudo internacional de Kusters *et al.* (2004). Neste trabalho, os autores efectuaram uma análise comparativa das principais causas de sobreendividamento, contemplando cinco países diferentes: Alemanha, França, EUA, Bélgica e Áustria. Esta comparação resulta de informação recolhida através de diferentes iniciativas e por diferentes instituições. No Gráfico II-29 sintetizam-se apenas as três causas identificadas pelos autores do estudo como as mais relevantes, em cada país, para o desencadear da situação de sobreendividamento. O desemprego surge como a primeira causa de sobreendividamento em França (42%), Alemanha (38%) e Bélgica (19%), e como a segunda causa nos EUA (50%) e na Áustria (21%).²¹⁴ O divórcio, a morte

²¹³ Trata-se de uma causa estrutural, na concepção do modelo estrutural-cultural de Braucher (2006), considerado anteriormente.

²¹⁴ O facto de o desemprego surgir como a segunda causa mais importante para a verificação de sobreendividamento com 50% de ocorrências fica a dever-se ao facto de o questionário utilizado

do cônjuge, o recurso ao cartão de crédito e uma gestão financeira deficiente são outras causas salientes nos diversos países.

Gráfico II-29
Principais causas de sobreendividamento – comparação internacional
2004
(%)



Fonte: Adaptado de Kusters *et al.*, 2004

Por sua vez, o *DTI Second Report*, de 2002, conduzido por uma *taskforce* do *Department of Trade and Industry*, para o Reino Unido, deixou bem explícita a ideia de que, apesar das baixas taxas de desemprego aí verificadas, o

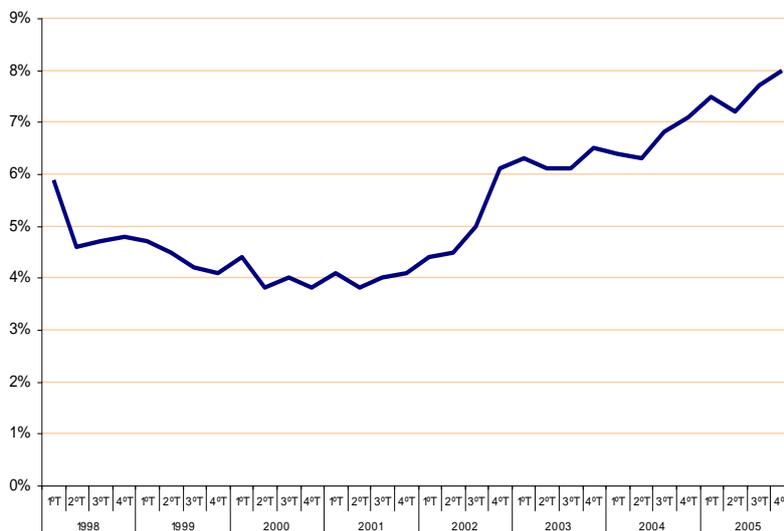
admitir resposta múltipla. Assim, o uso de cartões de crédito é a causa mais frequente de sobreendividamento, com 63% de ocorrências.

desemprego continua a liderar o leque de factores que suscitam as dificuldades financeiras das famílias. No caso dos EUA, o relatório *Consumer Bankruptcy: causes and implications* (Visa, 1996), atestava que o desemprego constituía, a nível estadual, uma variável significativa. Também no seu livro *The Fragile Middle Class*, Sullivan, Warren e Westbrook (2000) destacam o peso significativo que as questões laborais, designadamente o desemprego e a despromoção laboral (*job skid*), adquirem na lista de razões que levam os consumidores norteamericanos a recorrer ao processo de falência. Por sua vez, dados do Banco de França (2004) relativamente aos processos de sobreendividamento apresentados perante as *Commissions de Surendettement*, em 2004, mostram que 31% desses processos têm origem no desemprego, sendo esse o motivo mais importante (em segundo lugar na lista surge o divórcio, com 14,7%).

Em Portugal, a taxa de desemprego registou, ao longo de toda a década de noventa do século passado, uma descida significativa para valores próximos do chamado pleno emprego. Esse período, analisado numa perspectiva trimestral, começou por registar uma descida do indicador de 6%, em 1998, para cerca de 4%, em 1999, estabilizando nesse valor. No entanto, a partir do final de 2001, o indicador começou a subir e essa tendência tem vindo a confirmar-se ao longo dos últimos anos, como se pode verificar pela análise do gráfico seguinte, obtido a partir dos dados publicitados pelo Banco de Portugal (GráficoII-30).²¹⁵

²¹⁵ Optou por se manter a referência da taxa de desemprego actualizada ao momento da realização do trabalho empírico. A tendência de crescimento verificada até 2005 manteve-se inalterada de então para cá. De acordo com os dados do INE relativos ao quarto trimestre de 2006, a taxa de desemprego situou-se em 8,2%, estando a média anual fixada em 7,7%.

Gráfico II-30
Taxa de desemprego
1998- 2005



Os rendimentos do trabalho dependente constituem a principal fonte de financiamento das famílias (Gráfico II-12), sendo por isso o elemento de referência para a realização das despesas. Ora uma evolução desfavorável do mercado de emprego tenderá a gerar um agravamento da condição financeira dos consumidores, propiciando o aparecimento de situações de incumprimento e, no limite, de sobreendividamento. Essa hipótese geral é amplamente confirmada pelos elementos recolhidos no Questionário OEC-DECO, onde se constatou que tanto os inquiridos, como os técnicos dos GAS imputam ao desemprego e deterioração das condições laborais a causa principal do sobreendividamento (Gráfico II-22).

Tendo em conta a evolução negativa da taxa de desemprego em Portugal e sabendo que a deterioração das condições laborais, combinada com um elevado rácio de endividamento, aumenta o risco de incumprimento e de sobreendividamento das famílias, entendeu-se por bem analisar de que modo famílias portuguesas endividadas, afectadas pelo desemprego ou pela precarização das condições laborais, entram ou não em situação de insolvência.

E se tal não sucede saber se existirá porventura, na sociedade portuguesa, factores que amortecem esse impacto.

Para testar esta hipótese, procedeu-se a um estudo de caso envolvendo a realização de entrevistas presenciais a dois grupos de inquiridos: um grupo de desempregados com dívidas de crédito; um grupo de sobreendividados que recorreram à DECO e que indicaram o desemprego ou a deterioração das condições laborais como o motivo para a sua crise financeira. Estes inquiridos sobreendividados fazem parte também dos processos que integram a amostra do Questionário OEC-DECO considerada no capítulo anterior.

De seguida apresentam-se os resultados extraídos da análise qualitativa das entrevistas. Assim, em primeiro lugar, analisar-se-ão os padrões de endividamento e a incidência do sobreendividamento na amostra de desempregados. De seguida, observa-se a amostra de consumidores sobreendividados, com o intuito de identificar em que condições ocorreu o seu desequilíbrio financeiro e qual o peso que nele assume o factor desemprego. Posteriormente procede-se a uma confrontação dos resultados obtidos para cada subgrupo com vista a uma confirmação ou infirmação da hipótese de base.

A população do estudo empírico, entendida como o conjunto de indivíduos (famílias ou outras organizações), acontecimentos ou outros objectos de estudo para os quais se pretende generalizar os resultados e conclusões (Groves *et al.*, 2004), coincide, ao nível genérico, com a totalidade de consumidores portugueses. Contudo, a um nível mais restrito, podem considerar-se duas populações parcialmente sobreponíveis: uma população de desempregados e uma população de sobreendividados. Dada a impossibilidade técnica de obter informação sobre todos os elementos da população, procedeu-se à selecção de amostras.

2. Estudo empírico dos desempregados fabris

2.1. Metodologia

O processo de amostragem foi lanceado de obstáculos sucessivos que levou ao afastamento do rigor metodológico exigido por este tipo de estudos, em que o objectivo é a generalização das conclusões para a população em causa. A inexistência ou difícil acesso a listas de registo de elementos da população (grelhas de amostragem), bem como limitações de meios, não permitiram a realização de técnicas de amostragem probabilísticas, em que os elementos da população têm uma probabilidade conhecida e superior a zero de vir a constituir a amostra.

Para a constituição da amostra de desempregados, optou-se por seleccionar, numa primeira fase, diferentes grupos (*clusters*) de desempregados. Dado ser um fenómeno transversal à população portuguesa, pensou-se focar este estudo em desempregados de diferentes grupos socioeconómicos. Para o efeito, contactou-se o Centro de Emprego de Coimbra, com o intuito de conseguir detectar grupos de desempregados que pudessem apresentar dificuldades financeiras por esse facto. Contudo, dos registos do Centro de Emprego não constava informação financeira que permitisse essa identificação. Contactou-se também uma entidade de formação credenciada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional, com o objectivo de seleccionar para o estudo jovens licenciados desempregados, com experiência profissional prévia e que pudessem ter dívidas de crédito. Dos 14 indivíduos cujos elementos foram facultados, não foi possível estabelecer esse contacto com 10, enquanto os que foram contactados (4) não possuíam qualquer dívida de crédito.

Através de associações sindicais, procurou identificar-se dois *clusters* de desempregados: ex-operários fabris e professores sem colocação naquele ano lectivo. No que diz respeito aos professores, só se conseguiu estabelecer contacto com um indivíduo, pelo que esta estratégia foi abandonada.

Acabou por se seleccionar indústrias que tivessem passado recentemente por um processo de encerramento, tentando abranger áreas geográficas diversificadas, nomeadamente a zona Norte (Vila Nova de Gaia), Centro

(Coimbra) e Lisboa (Odivelas). Quanto à empresa situada na região de Lisboa, não foi possível obter a informação necessária para a investigação em tempo útil, pelo que se trabalhou apenas com duas empresas, doravante referidas como Empresa A (Concelho de Vila Nova de Gaia) e Empresa B (Concelho de Coimbra).

Com o intuito de obter uma grelha de amostragem para a selecção dos elementos destas duas empresas que iriam ser entrevistados, tentou-se reconstruir as listas de trabalhadores a partir dos contactos que os delegados sindicais forneceram. Partindo desta lista inicial, procurou-se contactar telefonicamente todos os elementos que dela constavam, com vista a identificar aqueles que, no momento do encerramento da empresa, tinham dívidas de crédito. A lista foi sendo complementada com novos casos, indicados por outros trabalhadores que se foi contactando, num processo de amostragem por bola de neve. Nesta fase, o objectivo consistia em entrevistar todos os elementos que obedeciam ao critério *'desempregado com créditos no momento do encerramento da empresa'*.

No Quadro II-2 apresentam-se, para cada empresa considerada, os efectivos de cada etapa, desde o número total de trabalhadores da empresa até ao número de entrevistas concretizadas.

Quadro II-2
Etapas na construção da amostra dos desempregados fabris
(n.º de trabalhadores)

	Empresa A	Empresa B
Total de trabalhadores da empresa	430	160
Lista inicial (delegado sindical)	5	32
Lista intermédia «bola de neve»	63	57
Lista final (inicial + «bola de neve»)	68	89
Trabalhadores contactados	56	61
Trabalhadores que obedeciam ao critério de selecção	37	27
Trabalhadores efectivamente entrevistados	26	20

Pode verificar-se que, na Empresa A, o *rácio correspondente ao erro de cobertura* (n.º de trabalhadores da lista final/ n.º total de trabalhadores da empresa) é de 15,8%, enquanto na Empresa B é de 55,6%, denotando, principalmente na Empresa A, um erro de cobertura bastante elevado. A *taxa de resposta*, isto é, o rácio entre o número de trabalhadores efectivamente entrevistados / número de trabalhadores que obedeciam ao critério de selecção é de 70,2% para a Empresa A e de 74,1% para a Empresa B. Trata-se de valores bastante satisfatórios, tendo em conta que apenas seis ex-trabalhadores da Empresa A e três da Empresa B se recusaram a conceder a entrevista. Os restantes (sete e quatro, respectivamente), apesar de terem aceitado participar no estudo, após várias tentativas de marcação da mesma acabaram por manifestar indisponibilidade de tempo.

2.2 Breve caracterização das Empresas A e B e dos respectivos inquiridos

2.2.1 As Empresas

A *Empresa A* era uma empresa do sector das confecções que estava instalada no concelho de Vila Nova de Gaia. Pertencia a uma multinacional e empregava 430 trabalhadores, maioritariamente do sexo feminino. À data do seu encerramento, que ocorreu em finais de Janeiro de 2004, estava a poucos meses de completar 30 anos de actividade em Portugal.

Na origem desse encerramento esteve uma decisão de reestruturação da actividade por parte do grupo económico em que aquela unidade estava inserida e que implicou a deslocalização da empresa portuguesa para um país do leste europeu. De acordo com os testemunhos das ex-operárias entrevistadas, a decisão da administração foi inesperada, na medida em que a empresa possuía uma carteira de encomendas estável.

A contrastar com a pontualidade no pagamento dos salários verificado ao longo de toda a vida da empresa, verificou-se um atraso no pagamento de metade da remuneração do mês de Dezembro de 2003 e da totalidade da de Janeiro de 2004. No entanto, uma combinação de esforços entre os sindicatos, a

autarquia e os serviços do Ministério do Trabalho permitiram que o subsídio de desemprego fosse activado rapidamente. Assim, em meados de Março de 2004, a maioria das trabalhadoras começou a recebê-lo.

As 26 entrevistas foram realizadas entre Novembro de 2004 e Fevereiro de 2005.²¹⁶ Nessa altura, as operárias desempregadas continuavam sem receber os salários em atraso e a indemnização compensatória.

A *Empresa B* exercia a sua actividade no sector alimentar e situava-se no concelho de Coimbra. À data do encerramento, ocorrido em Março de 2001, a empresa contava com 160 trabalhadores, na sua maioria mulheres. Tratava-se de um importante empregador e de uma das empresas mais antigas da zona, tendo começado como um negócio familiar no início dos anos 50, do séc. XX. Na década de 80 fora adquirida por um grande grupo agro-alimentar nacional.

À semelhança do sucedido com a Empresa A, também aqui foi uma decisão de deslocalização da unidade industrial que determinou o encerramento da empresa. Essa deslocalização teve lugar, contudo, dentro do território português, com a mudança da produção de Coimbra para Lisboa.

O encerramento foi antecipado aos trabalhadores e decorreu de forma menos inesperada e mais pacífica do que sucedeu no caso anterior. Os trabalhadores receberam as remunerações pontualmente até ao final, assim como a indemnização compensatória devida.

Mais uma vez o papel activo e concertado dos sindicatos, da autarquia e dos serviços da segurança social permitiu que o subsídio de desemprego fosse pago logo a partir de Abril de 2001. Deste modo, não houve nenhuma interrupção na obtenção de rendimento por parte dos operários.

As 20 entrevistas a ex-trabalhadores da empresa foram realizadas entre Outubro de 2004 e Janeiro de 2005.²¹⁷

²¹⁶ Cf. Guião de Entrevista A, no Anexo 3.

²¹⁷ Idem nota anterior.

Para melhor compreender os resultados extraídos do estudo empírico efectuado junto dos inquiridos das Empresas A e B, importa traçar o perfil genérico dessa amostra.

2.2.2 Perfil dos inquiridos

a) Empresa A

Na Empresa A, foram realizadas 26 entrevistas, sendo que todos os inquiridos são do sexo feminino.

Quanto à *idade*, constata-se que mais de metade das inquiridas se situa no escalão dos 30 aos 39 anos (14 inquiridas), seguindo-se o escalão dos 40 aos 49 anos (8 inquiridas). Ainda que de forma pouco significativa, estão ainda representados os escalões dos 20 aos 29 anos (3 inquiridas) e dos 50 aos 59 anos (uma inquirida).

No que diz respeito ao *estado civil*, predominam as mulheres casadas (21 inquiridas), contra somente três divorciadas/separadas e duas solteiras.

O baixo *nível de escolaridade* é uma característica comum às várias entrevistadas. Com efeito, saliente-se que apenas quatro, num conjunto de 26 frequentaram o 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e destas só duas o chegaram a concluir. Quanto às restantes 22 inquiridas, a distribuição pelos dois ciclos de ensino imediatamente inferiores faz-se da seguinte forma: dez completaram o 1º CEB (antiga 4ª classe) e doze frequentaram o 2º CEB (5º e 6º ano), mas destas, só nove o finalizaram.

Relativamente às *categorias profissionais exercidas na Empresa A*, verifica-se que apenas uma pequena parte das entrevistadas (5 inquiridas) ocupava posições de supervisão, na qualidade de *chefes de linha*. As restantes operárias desempenhavam funções diversas como as de *costureira especializada* (12 inquiridas), *revisora* (4 inquiridas), *brunideira* (4 inquiridas) e *controladora de qualidade* (uma inquirida).

No que diz respeito à *condição actual perante o trabalho*, sublinhe-se que, à data da realização das entrevistas, todas as ex-operárias se encontravam

desempregadas e a beneficiar do subsídio de desemprego. Não obstante o conhecimento da ilegalidade em que incorriam, quatro mulheres conciliavam o benefício desta prestação social com uma actividade remunerada, no âmbito do mercado de trabalho informal. A realização destes 'biscates' (limpezas, guarda de crianças e costura) era claramente assumida como uma estratégia para aumentar o rendimento mensal.

Considerando o *rendimento líquido mensal actual do agregado familiar* das entrevistadas, na maioria dos casos (17 inquiridas), os rendimentos oscilam entre os 501 e os 1.000 euros. Seguem-se os casos em que os rendimentos variam entre os 1.001 e os 1.500 euros (7 inquiridas). Somente num caso se encontrou um rendimento mensal superior a 1500 euros, bem como um único caso em que o rendimento era inferior a 500 euros. Trata-se dos casos das Entrevistadas 16 e 2, respectivamente.

A excepcionalidade do primeiro caso justifica-se, por um lado, pelo facto de se tratar de uma ex-operária que, exercendo a posição de *chefe de linha*, auferia, mesmo quando comparado com outras chefes de linha, uma remuneração mais elevada (1100 euros contra uma média de 400 euros), o que faz com que o seu subsídio de desemprego seja igualmente superior à média (900 euros contra uma média de 365 euros); por outro lado, por o cônjuge trabalhar por conta própria, auferindo um rendimento mensal também mais elevado do que a média dos cônjuges das restantes entrevistadas (1000 euros).

A particularidade do segundo caso advém do facto de o subsídio de desemprego da ex-operária ser a única fonte de rendimento do agregado familiar, já que o cônjuge está igualmente desempregado, mas não beneficia do subsídio de desemprego.²¹⁸

²¹⁸ Cf. no Anexo 4, o Quadro A com a síntese do perfil sociodemográfico dos inquiridos da Empresa A.

b) Empresa B

Na Empresa B, foram efectuadas 20 entrevistas. Dessas entrevistas, catorze foram realizadas a mulheres e as restantes a homens. Verifica-se que, não obstante a predominância do sexo feminino, esta amostra, contrariamente à da Empresa A, contempla elementos do sexo masculino.

No que diz respeito à *idade*, as diferenças relativamente ao grupo da Empresa A são igualmente evidentes. Se naquele o escalão etário proeminente era o dos 30 aos 39 anos, no âmbito deste grupo não há nenhum indivíduo cuja idade se situe dentro de tais parâmetros. A distribuição etária dos inquiridos desta Empresa apresenta-se da seguinte forma: 13 têm idades que se situam entre os 40 e os 49 anos e sete têm idades que se situam entre os 50 e os 59 anos. Quanto ao *estado civil*, à semelhança do que acontece com a amostra anterior, verifica-se a predominância dos indivíduos casados. Só dois inquiridos possuem um estado civil diferente. Trata-se de duas mulheres, em que uma é viúva e a outra está separada.

Relativamente ao *nível de escolaridade*, há a salientar que os níveis são ainda mais baixos do que os verificados no caso da Empresa A (o que não deixa de estar em consonância com o perfil etário). Com efeito, se no âmbito dessa primeira amostra, a frequência de graus de ensino acima do 1º CEB era uma realidade para mais de metade dos inquiridos, neste caso, num conjunto de 20 inquiridos, apenas quatro foram além do 1º CEB, tendo completado o ciclo de ensino imediatamente a seguir.

No que diz respeito às *categorias profissionais exercidas na Empresa B*, verifica-se que, dos 20 inquiridos, apenas três indivíduos detinham posições de supervisão, na qualidade de *chefes de linha*. Os restantes inquiridos desempenhavam funções diversas como as de *empacotador* (onze inquiridos), *fornheiro* (três inquiridos), *maquinista* (um inquirido), *mecânico* (um inquirido) e *revisor* (um inquirido). Sublinhe-se que a distribuição destas categorias por homens e mulheres segue a tradicional divisão sexual do trabalho. Assim, se por um lado, *empacotador* e *revisor* são funções ocupadas exclusivamente por

mulheres, por outro, *fornheiro*, *maquinista* e *mecânico* são funções desempenhadas exclusivamente pelo sexo masculino.

À data da realização das entrevistas, volvidos que estavam mais de três anos desde o encerramento da fábrica, a maioria dos ex-operários encontrava-se ainda em situação de desemprego. Dos 20 inquiridos, apenas seis estavam empregados. Entre aqueles cuja *condição actual perante o trabalho* é a de desempregado, interessa destacar que nem todos se encontravam a beneficiar de uma qualquer prestação social do Estado. Com efeito, findo o direito ao subsídio de desemprego (SD), apenas oito dos 14 indivíduos desempregados estavam a usufruir do subsídio social de desemprego (SSD).²¹⁹

Entre aqueles cuja *condição actual perante o trabalho* é a de empregado (seis inquiridos), a actividade mais comum, no caso das mulheres, é a de empregada doméstica (três inquiridas), sendo que uma trabalha como empregada de armazém. Quanto aos homens, as profissões actualmente exercidas são as de empregado de armazém (um inquirido) e de distribuidor (um inquirido).

A realização de actividades no âmbito do mercado de trabalho informal (os chamados 'biscates') é uma realidade para metade dos inquiridos, em particular para os que se encontram desempregados sem o benefício do subsídio social de desemprego. O tipo de actividade desempenhada parece

²¹⁹ O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego são duas das três prestações de desemprego, de acordo com o art. 11º/1, do Decreto-Lei 199/99, de 14 de Abril. O subsídio de desemprego constitui uma prestação contributiva substitutiva de rendimentos de trabalho, enquanto o subsídio social de desemprego tem um carácter assistencialista, pelo que a sua concessão está sujeita a condição de recursos, de acordo com o estabelecido no n.º 2 do art. 18º do mesmo diploma. Assim, estão excluídos do benefício do subsídio social de desemprego os indivíduos cujo agregado obtenha remunerações ilícitas que excedam, por elemento do agregado, 80% da remuneração mínima prevista por lei para a generalidade dos trabalhadores. A sua concessão depende ainda da não elegibilidade do indivíduo para atribuição de subsídio de desemprego. Note-se que, para o presente estudo, são irrelevantes, por razões temporais, as recentes alterações introduzidas no regime do subsídio de desemprego pelo Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro.

reproduzir, uma vez mais, a divisão sexual do trabalho. Assim, enquanto as mulheres efectuam limpezas em casas ou estabelecimentos de terceiros, os homens dedicam-se às pequenas tarefas que vão surgindo. São referidas actividades como as de servente de pedreiro, sucateiro e de ajudante de agente funerário.

Considerando o *rendimento líquido mensal actual do agregado familiar* dos entrevistados, verifica-se que, em mais de metade dos casos (11 inquiridos em 20), os rendimentos oscilam entre os 501 e os 1.000 euros. Seguem-se os rendimentos entre os 1.001 e os 1.500 euros (8 inquiridos). Regista-se um único caso de uma entrevistada com rendimentos abaixo dos 500 euros, que se deve ao facto de se tratar de uma pessoa viúva, cuja única fonte de rendimento é o subsídio social de desemprego.²²⁰

2.3 Consumo, poupança e endividamento antes do desemprego

2.3.1 Gestão estratégica de um rendimento escasso

A análise do perfil socioeconómico dos desempregados fabris entrevistados faz sobressair uma característica marcante e comum a quase todos: a do nível salarial pouco elevado ao longo de toda a sua vida laboral.

Com efeito, no momento em que ocorreu o desemprego, os rendimentos auferidos pelos trabalhadores das unidades fabris consideradas oscilava entre os 350-400 euros (operários em geral) e 600-700 euros (operários com funções de supervisão). Este baixo nível retributivo não era sequer compensado com os salários do outro membro do casal, na medida em que o seu valor era quase sempre equiparado. Sublinhe-se, contudo, que estes valores se referem exclusivamente à retribuição de base líquida. De facto, nos casos analisados, a realização de horas de trabalho suplementar constituía uma prática regular, o

²²⁰ Cf. no Anexo 4, o Quadro B com a síntese do perfil sociodemográfico dos inquiridos da Empresa B.

que tornava a correspondente retribuição um montante quase tão previsível e constante como a própria retribuição de base.

Os salários tradicionalmente baixos obrigaram os indivíduos a exercer, desde sempre, um controlo estratégico dos consumos presentes e futuros. A gestão do orçamento familiar deste grupo orientou-se segundo duas lógicas interdependentes e sequenciais: uma, de curto prazo, baseada na adopção de *hábitos de consumo bastante regrados e pouco diversificados*; uma, de médio/longo prazo, traduzida na concretização de uma *poupança sistemática*.

Este comportamento tende a constituir-se como uma réplica actualizada dos hábitos que marcaram as famílias de origem, também elas detentoras de rendimentos reduzidos. Para a maioria dos inquiridos, a necessidade de uma gestão cuidadosa e planeada começou muito cedo. Sendo na sua maioria filhos de operários e de trabalhadores rurais, estes indivíduos foram confrontados precocemente com situações de debilidade financeira, as mesmas que acabariam por levar à sua inserção prematura no mercado laboral.²²¹ Muitos aprenderam com os progenitores, e muito particularmente com as mães, a viver com poucos meios e a valorizar a poupança.

«Eu tenho por norma fazer [planos de compras]. Por acaso, já tinha essa norma, talvez porque quando era mais nova, a minha mãe dava-me o dinheiro e dizia assim: 'Tens aqui tanto, só podes comprar até este dinheiro'. Talvez por isso, por ter sido habituada nesse ritmo, eu hoje tenha esse ritmo também.» (Entrevista 8, Empresa A)

Apesar da evidente melhoria da sua qualidade de vida relativamente aos pais, é importante ter em conta que, ao aumento proporcional do seu rendimento, quando comparado com o dos seus ascendentes, correspondeu também um crescimento das despesas em bens e serviços, derivado de uma

²²¹ A sua precoce exposição a situações de crise financeira e de perda de emprego torna-os particularmente conscientes desse perigo. A sua mente recorda a constrição financeira em que cresceram, o que os faz ter uma percepção maior do risco (heurística da disponibilidade) e ampliar o sentimento de aversão ao crédito.

modernização dos hábitos de consumo da sociedade portuguesa nas últimas décadas.

A restrição financeira, o contexto sociocultural e um sistema de valores conservador propiciaram uma forte disciplina financeira. É neste sentido que, quando questionados sobre as alterações nos hábitos de consumo decorrentes da perda de emprego, muitos deixam claro que já não viviam desafogadamente quando trabalhavam.

«Eu não ganhava muito e ele também não ganha quase nenhum. Quer dizer, não era muito mas dava para a gente viver a nossa vida. Nunca fomos pessoas de viver muito às largas, a gente vivia com aquilo que tinha. Nessa altura já nos fartávamos de esticar.»
(Entrevista 25, Empresa A)

«Nós sempre fizemos restrições e poupámos sempre.» (Entrevista 42, Empresa B)

a) Padrões de consumo moderados

Os estilos de vida e os padrões de consumo dos operários inquiridos são manifestamente menos intensos, diversificados e complexos do que os prosseguidos pela maioria dos entrevistados da DECO.

Observa-se uma evidente sobrevalorização dos chamados consumos de primeira ordem, associados, como se sabe, às necessidades fisiológicas (alimentação, abrigo, segurança), em detrimento dos consumos de segunda ordem, onde se contam, entre outras, as práticas de cultura e lazer. Essa realidade fica a dever-se à prévia socialização para a contenção dos gastos, de que se deu conta anteriormente, mas também a um relativo afastamento dos grandes pólos comerciais e, portanto, a uma influência menos notória do seu poder atractivo. A isso acresce a menor premência em possuir determinados tipos de bens e serviços, na medida em que estes não estão em linha (pelo menos por enquanto) com o seu nível sociocultural.

Espaços e tempos de aquisição

Diversas descrições sobre a forma como, ainda antes da perda do emprego, eram realizadas as compras correntes (essencialmente bens alimentares, produtos de higiene e limpeza, e vestuário e calçado), mostram como, de um modo geral, estes actores eram bastante rigorosos e selectivos nas opções de consumo, direccionando as suas aquisições para determinados espaços e momentos.

Assim, denota-se uma preferência por determinado tipo de estabelecimentos comerciais onde se praticam preços mais apetecíveis (lojas de desconto e similares), aliada à preocupação em aproveitar promoções e saldos. Determinadas compras eram reservadas para os períodos festivos (Natal, por exemplo) ou para a altura do recebimento dos subsídios laborais. Nalguns casos, estas aquisições excepcionais eram custeadas através da realização de horas de trabalho suplementar.

«Como quase sempre as coisas subiam no princípio do ano, eu costumava usar o subsídio de Natal para aproveitar as promoções. Tinha uma colega que também fazia isso e avisava-me: ‘Olha há promoções, queres ir ao LIDL?’» (Entrevista 13, Empresa A)

«Se queria um fato de treino, mas naquele mês já não dava, então esperava pelo outro, porque sabia que se fizesse umas horas a mais já dava para pagar. Aquelas horinhas eram para o meu fato de treino. Era assim, tinha que controlar assim as coisas.» (Entrevista 23, Empresa A)

«Quer dizer, [vestuário] também não comprava muito, mas na época dos saldos, comprava sempre qualquer coisa.» (Entrevista 25, Empresa A)

Isto não significa, no entanto, que alguns dos entrevistados não valorizassem e adquirissem mais intensamente certos bens, sobretudo vestuário e calçado, mesmo de marcas conceituadas. A aquisição de ‘roupa de marca’, embora sujeita a determinados limites, era uma prática característica de algumas mães que procuravam, sempre que possível, responder aos desejos próprios ou

dos filhos. Interessante é notar como, na tentativa de conciliar as solicitações dos jovens com uma escassa disponibilidade financeira, delineavam determinadas táticas de gestão que passavam, por exemplo, pela aquisição destes produtos apenas em épocas de saldos ou em lojas onde sabiam ser-lhes concedidas facilidades de pagamento, através de prestações sem juros.

«Eu sou uma maluca por chinelos e aí tive mesmo que cortar. Mesmo em relação a coisas para vestir já não é aquilo que era. Eu era capaz de todos os meses comprar umas calças e uma camisola, agora não.» (Entrevista 23, Empresa A)

«Coisas de marca, antes também não era tanto como ele queria, mas quando podia, prontos, comprava. Costumava aproveitar os saldos para isso.» (Entrevista 20, Empresa A)

«Eu não era pessoa de comprar muitas marcas para os meus filhos. Só comprava marcas porque ia a uma loja que me facilitava. Comprava e pagava um X por mês. Mas eu também só comprava aquilo que achava que podia.» (Entrevista 24, Empresa A)

As práticas de lazer

No que diz respeito aos hábitos de lazer, como idas a restaurantes, passeios ao fim-de-semana ou férias fora de casa, o que se constata dos discursos produzidos é a pouca frequência destes consumos já antes do desemprego. A estratégia dominante sempre foi a afectar a maior fatia do rendimento disponível à aquisição de bens essenciais e serviços básicos.

«Nunca fui de ir passar férias. Estou habituada a fazer a vida assim. E por isso é que, agora no desemprego, ultrapassamos as coisas mais ou menos.» (Entrevista 30, Empresa B)

«Nunca tive o hábito de ir comer fora. Era mais assim quando fazia anos de casada. Era muito raro ir.» (Entrevista 20, Empresa A)

«Jantar fora, já não o fazia antes. (...) E nunca passei férias, com a idade que tenho. (...) Ir uma semana ou 15 dias, nunca fui para lado nenhum.» (Entrevista 27, Empresa B)

«A vida em si, para nós comermos, já era muito cara, não trazíamos nada e era logo um dinheirão. Ainda se comêssemos todos os dias bifés, todos os dias camarão, mas não, era mesmo só coisas simples: fruta, pão...» (Entrevista 23, Empresa A)

«Nós já não éramos muito de ir para o centro comercial ver isto e comprar aquilo. Ir lanchar fora também era raro, lanchávamos em casa que ficava mais barato.» (Entrevista 25, Empresa A)

Para além de pouco frequentes, as práticas de lazer eram também relativamente pouco ambiciosas, sobretudo se comparadas com as de alguns entrevistados da DECO (férias na neve, aulas de golfe e de ténis, refeições fora de casa regulares, etc.). No caso dos operários, a possibilidade de ir de férias implicava quase sempre uma cuidada ponderação dos custos. É nesse sentido, por exemplo, que a Entrevistada 10 da Empresa A tinha por hábito partilhar as férias no Algarve com os sogros e que os Entrevistados 22 da Empresa A e 46 da Empresa B optavam pelo parque de campismo. A simplicidade dos hábitos de lazer é igualmente ilustrada pelos relatos das Entrevistadas 14 e 25 da Empresa A: a ida a Lisboa uma vez por ano, com a permanência de um ou dois dias, aparece como o acontecimento mais emblemático e mais aguardado pela família.

«Íamos às vezes até ao Algarve, mas não íamos sozinhos, íamos sempre com os pais do meu homem ou com as minhas cunhadas. A gente juntava-se e não pagava tanto.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Fazia férias todos os anos. Íamos para o campismo, que era mais barato. Bem bom! Que saudades...» (Entrevista 22, Empresa A)

«Nas férias costumávamos ir para a Tocha, para o parque de campismo, geralmente 15 dias.» (Entrevista 46, Empresa B)

«Uma vez por ano éramos capazes de dar uma voltinha mais longe. Íamos até Lisboa, dávamos assim um passeio mais alargado nas férias. Ficávamos um dia ou dois fora, mas era tudo muito restrito.» (Entrevista 14, Empresa A)

«A gente ganhava pouco e o dinheiro nunca chegava para a gente ir de férias. Por isso íamos a Lisboa, uma vez por ano, ver o Benfica. Ficávamos lá uma noite e no dia seguinte voltávamos. Desde que a gente casou, a gente tem ido sempre. Este ano íamos, só que não dá. Quer dizer, dar, dava, mas lá está, ficávamos com os bolsos vazios. Então ele [marido] foi sozinho. Foi e veio no mesmo dia.» (Entrevista 25, Empresa A)

A simplicidade das práticas de lazer transparece também na forma como são vistas as ‘extravagâncias’, as quais, a maioria das vezes, se faziam à custa de um esforço adicional no trabalho.

«Antes a pessoa queria fazer uma *extravaganciazinha* quando o filho fazia anos ou a filha, e então aí fazia-se esta horinha ou aquela, ia-se juntando, ia-se pondo de lado. E quando fizessem anos, íamos fazer uma surpresazinha, um almocinho mais lindo, ou íamos a qualquer lado comer uma piza ou assim.» (Entrevista 13, Empresa A)

A prática de desporto, bem como o acesso à televisão por cabo e à Internet eram consumos muito raros entre o conjunto dos entrevistados e dos seus agregados familiares. Nos poucos casos detectados, a justificação estava quase sempre associada aos filhos.

‘Mercado da fábrica’

Uma particularidade curiosa sublinhada em algumas entrevistas da Empresa A diz respeito àquilo que se pode designar por ‘mercado da fábrica’, ou seja, pela existência, na empresa, de um espaço de troca alimentado pelos próprios trabalhadores, onde se transaccionava um pouco de tudo: alimentos, roupas, cosméticos e até ourivesaria. Este mercado paralelo, que funcionava há muito, constituía uma vantagem para quem comprava e vendia, vantagem que se perdeu com o desemprego. Isso agravou ainda mais a condição monetária destes indivíduos. Para quem vendia, o mercado da fábrica constituía um complemento financeiro do salário. Para quem comprava, significava o acesso a bens variados a preços mais favoráveis, com a possibilidade de obter facilidades no pagamento (crédito informal).

«Comprávamos de tudo lá na fábrica. Lá havia de tudo: couves, vagens, fruta, flores... Eram colegas que os pais tinham muitos quintais e elas levavam para vender. E era muito barato. (...) A roupa lá também era mais barata e tinha colegas que compravam a prestações. Eu nunca cheguei a comprar assim.» (Entrevista 23, Empresa A)

«A minha irmã tem um pequeno negócio, uma ourivesaria, e eu lá na fábrica tinha a vantagem de haver sempre aquela pessoa que me dizia: 'olha, traz-me qualquer coisa'. De certa maneira vendia qualquer coisa e a minha irmã dava-me uma percentagem. Isso era uma ajuda, mas acabou.» (Entrevista 19, Empresa A)

b) A poupança como estratégia de gestão do risco

Entre a maioria dos operários, a sobrevalorização da poupança e a efectiva capacidade de concretizar afiguram-se como características marcantes, fortemente intrincadas no seu sistema de valores. Tendo em conta as tendências detectadas a este mesmo nível, entre o conjunto dos entrevistados da DECO, não pode deixar de se considerar como singular o facto de, à data da perda de emprego, praticamente todos os operários entrevistados disporem de poupanças a que recorreram para evitar a entrada em situação de sobreendividamento. Uma reflexão em torno desta disposição para a poupança ganha, pois, especial relevância.

A poupança possui um valor simbólico fundamental para estes indivíduos. A sua razão de ser já foi explicitada no início deste ponto, mas é importante sublinhar os seus objectivos ou finalidades que, embora distintos, são consonantes.

Em primeiro lugar, a poupança é feita com uma 'motivação egoísta'. Neste sentido, a poupança está associada à planificação de determinadas aquisições mais onerosas, como a casa ou o automóvel. Este factor combina-se naturalmente com a aversão ao crédito que predomina neste grupo de

inquiridos, sobretudo no que diz respeito a aquisições de valor mais baixo, como o mobiliário e os electrodomésticos.

«Sempre tive só o crédito da casa, porque as outras coisas a gente compra e paga. Com os carros foi assim: a gente ia poupando e depois quando tinha o dinheiro comprava.» (Entrevista 1, Empresa A)

«Toda a minha vida foi poupar, poupar para fazer esta casa, porque os ordenados eram baixos, não se tinha ajudas, não se tinha nada... Não havia nada como há hoje.» (Entrevista 27, Empresa B)

« Eu tenho um bocado de medo dos créditos, porque isto é tudo muito fácil, mas depois, na hora de pagar, é que é o problema.» (Entrevista 1, Empresa A)

«... não gosto do cartão de crédito porque gosto de saber o que tenho e de comprar e descontar. E aquilo só desconta passado não sei quanto tempo, e depois baralha-me as minhas contas e eu não gosto nada.» (Entrevista 16, Empresa A)

Em segundo lugar, a poupança desempenha, para os inquiridos, um papel *preventivo*, configurando-se como uma *estratégia de gestão do risco* associado à imprevisibilidade de ocorrência de acontecimentos nefastos. É o receio daquilo que de mais negativo o futuro pode reservar (uma doença ou uma situação de desemprego) que leva estes actores a encarar como natural e evidente a necessidade de economizar. Vários excertos de entrevista dão conta de como a prática reiterada de aforro aparece ligada a sentimentos de segurança e de controlo.

«Por norma, pensámos sempre ter a nossa verbazinha de lado para alguma coisa que acontecesse.» (Entrevista 8, Empresa A)

«Há pessoas que gastam até ao último tostão, mas nós temos muito medo do dia de amanhã. (...) se tenho dois, vou gastar só um porque pode vir uma doença, pode vir uma fatalidade como o desemprego, que é o prato do dia hoje, e se houver uns tostõezitos para tapar um buraquinho que haja... é bom.» (Entrevista 27, Empresa B)

«Posso dizer que tinha um pequeno pé-de-meia para uma situação de doença ou de não poder trabalhar.» (Entrevista 19, Empresa A)

«[Quando ficámos desempregados] tínhamos uma economia no banco. Trabalhávamos os dois, fazíamos horas, não era chapa ganha, chapa gasta. Sempre se tinha que pôr algum de lado a contar com o dia de amanhã.» (Entrevista 45, Empresa B)

«O meu lema desde que eu sou gente, é poupar hoje para gastar amanhã (...) Falta-me e depois quem é que me acode?» (Entrevista 32, Empresa B)

Em terceiro lugar, a poupança é imposta pela necessidade de alimentar uma rede informal de solidariedade preferencialmente orientada para os filhos, configurando-se, neste caso, como uma *poupança solidária intergeracional*. Alguns entrevistados exprimiram claramente a sua preocupação em constituir um fundo de reserva destinado a beneficiar exclusivamente os filhos no futuro, quer em termos de educação, quer de entrada na vida activa e de constituição da sua autonomia familiar, quer ainda num eventual momento desfavorável do seu percurso profissional.

«Dei algum dinheiro à minha filha quando ela se juntou, e tenho algum dinheiro para a minha mais nova se acontecer uma situação dessas.» (Entrevista 29, Empresa B)

«Nós costumávamos deitar um dinheiro na conta dela, a pensar no futuro dela.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Eu antes pegava no abono do meu filho e punha de lado, para ele. Agora não tenho conseguido, porque agora tudo o que vem é pouco.» (Entrevista 10, Empresa A)

À semelhança do que sucede com os perfis de consumo, também os hábitos de poupança são, em larga medida, uma herança familiar. Essa é uma tradição que os entrevistados procuram transmitir aos filhos – ainda que, segundo eles, com menor sucesso – e que atesta o carácter potencialmente ‘reprodutivo’ deste tipo de valores.

«Fui sempre educada para que quando se gasta cinco tem que se ter outros 5. Esse foi sempre o meu lema e sobretudo foi a minha salvação.» (Entrevista 19, Empresa A)

«O ano passado fui a um casamento de um filho de uma colega com um vestido que me custou 5€. Já a minha filha também é assim.» (Entrevista 34, Empresa B)

2.3.2 Endividamento controlado: a aversão ao crédito formal

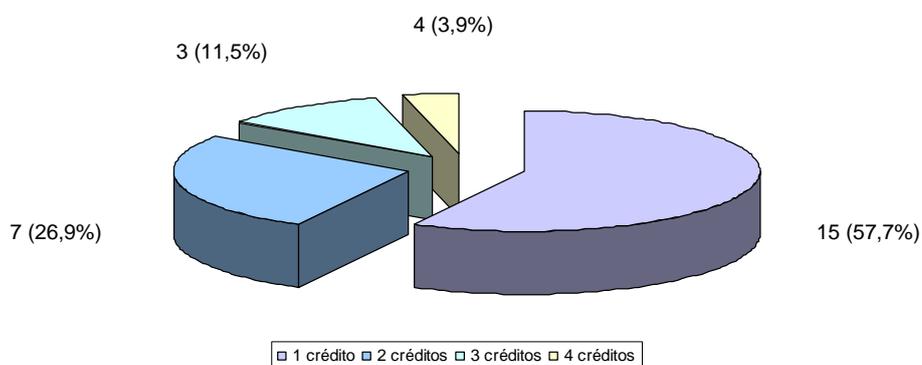
A notável capacidade em aforrar, não obstante os baixos salários, combinada com a mencionada moderação dos hábitos de consumo, modela o perfil de endividamento destes inquiridos.

Nesse perfil, o que mais sobressai é, por um lado, o baixo nível de endividamento, quando se considera o número de dívidas (quase sempre só uma dívida de crédito) e, por outro, o seu carácter monolítico, traduzido no predomínio do crédito dirigido à compra ou construção da habitação.

Os Gráficos II-31 e II-32 apresentam, para cada um dos subgrupos, a repartição do número de créditos contraídos, em valor absoluto e em percentagem.

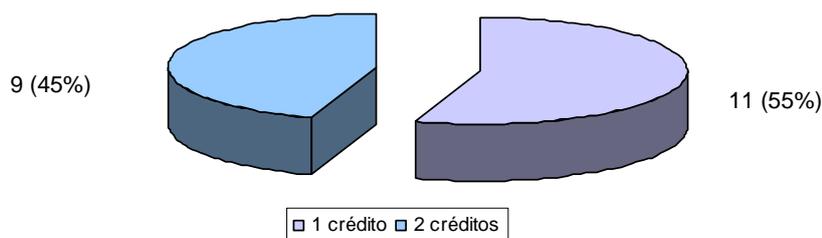
Dos 26 entrevistados da Empresa A, 15 (57,7% do total da amostra), possuíam apenas uma dívida de crédito. Os restantes (42,3% do total) possuíam dois ou mais créditos, ou seja, estavam multiendividados (Gráfico II-31).

Gráfico II-31
Número de créditos contraídos pelos entrevistados da Empresa A
(em valor absoluto e percentagem)



Na Empresa B, onze dos 20 entrevistados (55% do total) possui uma dívida de crédito, enquanto nove (45% do total) estão multiendividados, mas apenas com duas dívidas de crédito (Gráfico II-32).

Gráfico II-32
Número de créditos contraídos pelos entrevistados da Empresa B
(em valor absoluto e percentagem)

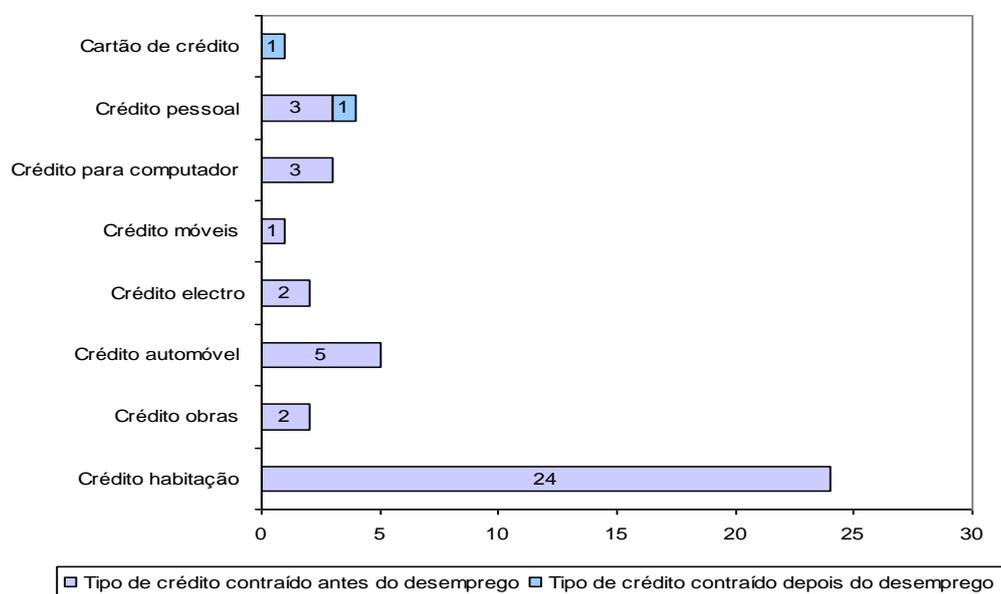


Quando se considera o tipo de crédito contraído num e noutro subgrupo, a tónica, como se disse, está colocada na questão da habitação.

No caso da Empresa A, a análise do número de créditos por tipo de crédito revela que, dos 42 créditos contraídos, 24 dizem respeito a crédito à habitação (Gráfico II-33). Segue-se o crédito automóvel (5 créditos) e o crédito pessoal (4

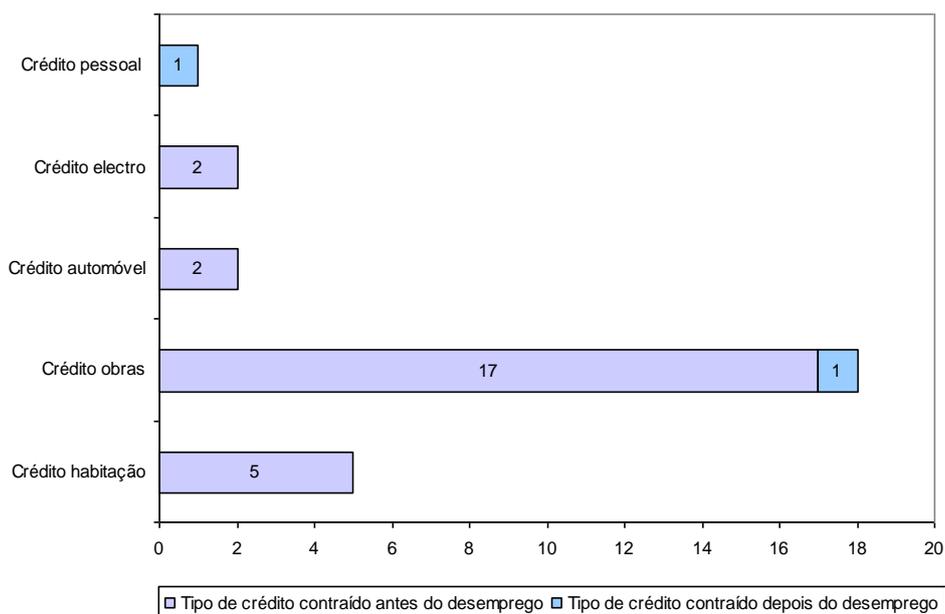
créditos). O crédito para electrodomésticos, móveis, obras, pessoal, cartão de crédito e outros fins tem um peso bastante menor, com uma a duas observações cada. De notar também que praticamente todos os créditos foram contraídos antes da situação de desemprego, à excepção de dois (crédito pessoal e cartão de crédito).

Gráfico II-33
Número de créditos por tipo de crédito
(Entrevistados da Empresa A – valor absoluto)



A diversidade de tipos de crédito é comparativamente menor no caso dos inquiridos da Empresa B (Gráfico II-34). Neste grupo, avulta o crédito para obras (18 dos 28 créditos encontrados), seguido de longe pelo crédito à habitação (5). Os restantes tipos detectados (crédito automóvel, para electrodomésticos e crédito pessoal) têm valores pouco expressivos.

Gráfico II-34
Número de créditos por tipo de crédito
(Entrevistados da Empresa B – valor absoluto)



Uma apreciação do perfil de endividamento dos dois subgrupos de operários desempregados mostra claramente o peso dominante da habitação. No entanto, o tipo de crédito associado à obtenção do alojamento é distinto nos dois subgrupos, mercê de lógicas distintas de conceber o acesso à habitação.

No subgrupo da Empresa A, predomina o crédito à habitação dirigido à aquisição de apartamento em fase de construção ou já concluído. Por sua vez, no subgrupo da Empresa B, a ênfase é colocada no crédito para obras, destinado a financiar a aquisição de moradia unifamiliar, quase sempre construída por etapas, de acordo com as disponibilidades financeiras do agregado.

Estas duas posturas reflectem, em grande medida, o contexto geográfico e sociocultural destes dois subgrupos. Assim, o enquadramento semi-urbano dos inquiridos da Empresa A propicia uma opção imobiliária do tipo propriedade horizontal e favorece a escolha de uma modalidade de crédito mais unitária como é o crédito à habitação.

O contexto mais rural em que vive a generalidade dos inquiridos da Empresa B leva-os a encarar a aquisição de casa própria como um processo fraccionado e de longo prazo. A construção da casa de morada de família – no caso uma moradia feita quase sempre num terreno herdado ou doado pelos pais – é feita por etapas, nem sempre sucessivas. A obra vai sendo realizada em função, não só da disponibilidade monetária, mas também da disponibilidade pessoal e da capacidade de mobilização do apoio de terceiros. Embora não se dispense por completo a contratação de pessoal especializado, a tendência é para evitá-lo sempre que possível. O acesso à habitação por estes indivíduos passa frequentemente pela *auto-construção*, característica já observada num estudo publicado em 1995 sobre o processo de construção da habitação em meio rural (Hespanha e Alves, 1995).

Em geral, os discursos de vários entrevistados revelam uma valorização bastante negativa do crédito, em linha com a educação que receberam da família de origem. Dessa desvalorização só escapa, como se viu, o crédito à habitação, considerado ético e socialmente tolerável, dado tratar-se de um bem fundamental à economia doméstica e à autonomia familiar, e representar, ao mesmo tempo, um investimento seguro, ou seja, a criação de património para si e para os descendentes.

«Eu sempre fui criada para querer as coisas e só comprar quando tenho dinheiro, e acho que isso também me influenciou depois de casada. Prefiro pensar numa coisa de cada vez e chegar ao fim e saber que vou pagar.» (Entrevista 25, Empresa A)

«[Crédito] foi mesmo para comprar a casa. (...) Para mobilar usámos as economias que tínhamos.» (Entrevista 44, Empresa B)

«Crédito só para a casa, mais nada! Isso faz-me muita confusão, tenho muito medo.» (Entrevista 12, Empresa A)

«Pensámos 'estar a dar este dinheiro e a casa nunca ser nossa, mais vale a gente sacrificar-se e um dia termos uma casa nossa e dos nossos filhos'.» (Entrevista 8, Empresa A)

«Achávamos que pagar 50 contos de renda e não termos nada, no fundo... Um dia tínhamos qualquer coisa para deixar aos nossos filhos, quando os tivéssemos.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Procurei muitas casas e achei que ficava mais barato comprar do que alugar.» (Entrevista 38, Empresa B)

Quase todos os entrevistados com crédito à habitação afirmaram não ter pedido a totalidade do valor da casa, na medida em que procuraram constituir previamente uma poupança para esse fim (a referida poupança 'egoísta'). Alguns associaram a essa poupança pessoal, o *crédito informal* contraído junto de membros das suas redes de solidariedade, nomeadamente pais e sogros. Deste modo, procuraram diminuir o mais possível o peso do crédito formal e das obrigações a ele inerentes, de tal forma que, quando ficaram desempregados, continuaram a poder cumprir com as prestações bancárias (em parte graças à flexibilidade de que dispunham no pagamento do crédito informal).

«Na altura em que comprámos a casa, tínhamos um pé-de-meia que deu para a entrada. (...) E ainda pedi 1.000 contos emprestados ao meu sogro.» (Entrevista 12, Empresa A)

«A casa custou 10.500 contos, mas nós só pedimos dez mil. Demos essa entrada.» (Entrevista 1, Empresa A)

«Pedimos dinheiro a um cunhado meu [para aquisição de um veículo automóvel]. E ele emprestou sem juros.» (Entrevista 5, Empresa A)

«Eu tinha dito ao meu irmão: 'Ai, agora vou começar a fazer obras.' (...) Isto falou-se e ele no domingo apareceu-me aqui com 800 contos na mão... Depois ele não me levou juros nenhuns nem nada. (...) Estive dois anos e tal a dever-lhe porque eu, para pagar ao banco [o crédito para obras], não tinha dinheiro para lhe pagar a ele, antes de receber a indemnização.» (Entrevista 33, Empresa B)

O esforço pessoal de aforro e o recurso ao financiamento junto das redes informais de solidariedade funcionaram também, de forma destacada, na aquisição de outros bens duradouros como o automóvel e o mobiliário. Para estes inquiridos, o auto-financiamento e o financiamento informal/solidário são

os processos encontrados para contornar a sua aversão ao crédito formal (o contraído junto do mercado financeiro).

«Quando comprámos o carro foi com muito sacrifício: fazíamos mais umas horitas e íamos colocando de lado. Quando a gente comprou o carrito foi logo pagá-lo.» (Entrevista 7, Empresa A)

«Só pedimos o dinheiro para a casa, não pedimos para a mobília porque eu tinha algum de lado e o meu homem também tinha algum junto.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Tenho dois carros. Não pedimos dinheiro ao banco, pedimos a um cunhado meu, que emprestou sem juros. E já estão os dois pagos.» (Entrevista 5, Empresa A)

«Foi o meu pai que me emprestou dinheiro para o carro. (...) A gente tendo uma dívida é melhor ir pagando. Com o dinheiro não falho, nunca aconteceu (...).» (Entrevista 32, Empresa B)

Crédito e rituais sociais

Num contexto de forte rejeição do endividamento junto do sistema financeiro, o recurso ao crédito para financiar certos rituais sociais (casamentos, comunhões) aparece em contracorrente. Esta espécie de '*crédito festivo*' inscreve-se numa lógica de inclusão social num determinado grupo que determina como normais e positivamente valoradas determinadas práticas colectivas. Nessa medida, as expectativas sociais quanto à adopção de tais práticas por parte de cada elemento do grupo acabam por legitimar um comportamento aparentemente contraditório com os princípios e valores dominantes.

“Pedimos ao banco 1.000 contos por causa do casamento da minha filha. O objectivo foi para pagar a festa, para comprar o enxoval e para comprar o vestido de noiva.” (Entrevista 2, Empresa A)

“Foi por altura da primeira comunhão da minha filha. Não tinha possibilidades para fazer a festa e tinha outras coisas a pagar, disse: ‘Vou fazer o empréstimo, seja o que Deus quiser. Vou pagando aos bocados,

fico ali só com aquela prestação, em vez de andar a pedir aqui, ali e acolá, assim fico só com uma prestação'. E pedi. Agora estou a pagar 90€ por mês. Se viesse a minha indemnização era a primeira coisa que eu arrumava logo, era logo, já nem pensava mais nisso. (Entrevista 21, Empresa A)

2.4 Consumo, poupança e endividamento depois do desemprego

2.4.1 Aumento nas restrições de consumo e revalorização da poupança

a) Um consumo ainda mais controlado

Entre a maioria dos operários entrevistados, a perda de emprego não implicou uma acentuada ruptura nos *padrões de consumo alimentar*. Vários factores concorrem para a explicação deste facto.

Em primeiro lugar, e conforme ficou explícito *supra*, já antes da perda de emprego existia um controlo bastante forte das despesas.²²² O desemprego apenas veio tornar a gestão mais apertada, tanto quanto isso ainda era possível. De facto, a maioria dos inquiridos afirmou ter feito ajustamentos mínimos nas quantidades e na qualidade dos bens alimentares consumidos, na medida em que o seu consumo anterior era já bastante regrado. Esta atitude contrasta com a observada no grupo de desempregados da DECO, de que se dará conta mais adiante. Aqui, a perda de qualidade e a redução na quantidade foi comparativamente maior do que a verificada no grupo dos desempregados. O facto é facilmente compreendido se se atender à maior diversidade e sofisticação dos hábitos de consumo da maioria dos sobreendividados inquiridos.

²²² Ramsay (2005: 52) afirma que o planeamento das despesas e do crédito é uma característica típica da classe operária, documentada em diversos estudos.

O desemprego dos operários fabris veio apenas acentuar a selectividade nos produtos consumidos e nos locais de aquisição, o que não deixou de representar, ainda assim, uma degradação da sua qualidade de vida. Este esforço suplementar continuou para lá do momento em que passaram a usufruir do subsídio de desemprego. A necessidade de repor poupanças entretanto utilizadas, num momento em que mais do que nunca o futuro deve ser acautelado, fez com que essa restrição adicional se prolongasse no tempo.

«A alimentação continua a mesma. Nós temos que sobreviver, nós temos que manter uma qualidade de vida no mínimo, por amor de Deus, não é? Já não basta a gente não sair e não comprar uns sapatos e não comprar umas sandálias, e também agora não comer? (...) Agora vou ali ao LIDL, que é mais barato. Os produtos não são nacionais, mas eu quero lá saber, são bons na mesma.» (Entrevista 1, Empresa A)

«Na alimentação, tentámos sempre que os bens essenciais, não faltassem cá em casa. Agora procuro mais as promoções.» (Entrevista 17, Empresa A)

«Na alimentação não. Posso tirar alguma coisa em vestuário ou calçado, mas passar fome é que não.» (Entrevista 40, Empresa B)

«Eu dantes ia ao óleo melhor, e agora olho mais para os preços. Agora aproveito mais as promoções, é lógico.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Já olhava [para os preços dos bens] e agora ainda pior. Já cortava em muita coisa e agora ainda pior, não dá.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Olhe, eu [agora] não vou ao Modelo aviar-me, só vou ao LIDL.» (Entrevista 29, Empresa B)

«Não procuro tanto a qualidade, mas o mais barato.» (Entrevista 38, Empresa B)

Tal como se constatará no caso dos sobreendividados, a *alimentação dos filhos* é encarada pelos desempregados de forma autónoma, sendo tratada em

conformidade. Esta é uma atitude que surge igualmente, com insistência, no discurso dos entrevistados da DECO.

A retracção no consumo alimentar dirige-se sobretudo aos adultos. Recorrente nos discursos é a preocupação em manter inalterado o consumo de iogurtes pelos filhos. O valor simbólico deste alimento é de tal forma notório, que uma das entrevistadas deixou transparecer uma enorme angústia pelo facto de nem sempre conseguir adquiri-lo para as filhas (Entrevista 9, Empresa A).

«Enquanto puder não deixo faltar nada ao meu filho, prefiro eu passar fome. Compro os iogurtes na mesma, as papas.... Não lhe deixo faltar nada: a frutinha, o peixinho, a carne...» (Entrevista 10, Empresa A)

«À criança tentamos não faltar em nada mas para nós tivemos que fazer um bocadinho de sacrifício em certas coisas.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Nem que eu roubasse para dar [de comer] aos meus filhos. Cortamos mais no lazer. Ficamos mais em casa.» (Entrevista 40, Empresa B)

«A gente não lhe queria faltar com os iogurtes, a que ela [filha] estava habituada.» (Entrevista 25, Empresa A)

Atente-se, ainda, ao facto de pequenos confortos e benesses alimentares, já antes relativamente simples e pouco frequentes, serem agora vistos como supérfluos e perfeitamente dispensáveis. É o caso da aquisição de vinho, sumo, bolachas e gelados. É ainda o trazer para casa um frango de churrasco ou uma piza, já que jantar ou almoçar fora era uma prática ainda mais remota.

«O que é essencial para a alimentação, eu não cortei, não dá, também tenho que viver. O leite não me falta, sumos só ao domingo. Dantes, pronto, já trazia mais sumos, havia mais iogurtes... agora é mais restrito.» (Entrevista 12, Empresa A)

«Cortei em algumas coisas de comida. Por exemplo, eu tinha sempre gelados em casa, tinha sempre lambarices, e isso teve que acabar. Para nós é assim, não é passar fome, mas é, por exemplo, enquanto

a gente comia um bife cada um, agora só come metade, cada um.»
(Entrevista 9, Empresa A)

«Os sumos, os gelados, as pizzas..., essas coisas que costumamos dizer que são guloseimas, isso cortámos. Agora a fruta, o peixe, os iogurtes, isso não.» (Entrevista 17, Empresa A).

Finalmente, no que diz respeito à alimentação, há uma particularidade detectada na Empresa B que merece atenção, tanto mais que ela funciona como um importante elemento distintivo da realidade deste subgrupo face ao subgrupo da Empresa A. Trata-se do facto de, para grande parte dos entrevistados da Empresa B (contra apenas um caso na Empresa A), a relativa ausência de reajustamentos ao nível do consumo alimentar se ter ficado a dever, em grande medida, à tradição de uma *agricultura de subsistência*. Esta actividade fora sempre uma importante fonte de abastecimento e, conseqüentemente, de poupança, para estes indivíduos. Esta missão reforça-se claramente com o desemprego e associa-se a uma outra missão até aí desconhecida: ajuda ao combate à inacção e ao isolamento dos indivíduos.

«Não [cortei na alimentação] porque nós temos muita coisa de casa. As horas vagas são para fazer alguma coisa na agricultura. (...) Uma pessoa se tiver batatas, se tiver feijão, hortaliças, escusa de ir comprar. Crio um porquinho para matar.» (Entrevista 27, Empresa B)

«O dinheiro do subsídio de desemprego é pouco, mas semeio umas batatas, tenho uns animais, para poder sobreviver.» (Entrevista 30, Empresa B)

«Depois tenho que recorrer àquelas coisas que não fazia, que é semear batatas, feijão, aquelas coisas... tudo o que eu puder tirar da terra...» (Entrevista 9, Empresa A)

«Olhe, como tenho algumas fazendas, fui-me entretendo e saía de casa, porque a pessoa quando se fecha em casa, quando não tem nada, quando só tem as portas para dentro, fecha-se muito em casa e isola-se muito.» (Entrevista 27, Empresa B)

É o estilo de vida menos rural observado na Empresa A que explica por que razão a ocupação em agricultura própria não constitui uma actividade alternativa ou complementar para este subgrupo. No entanto ela está lá, por via indirecta. Aparece através das redes familiares de apoio. Os progenitores daquelas operárias vivem ainda num contexto fortemente ruralizado, mesmo os que em tempos foram operários. São eles que continuam a praticar a agricultura de subsistência com que agora aprovencionam as despensas das filhas desempregadas.

«(...) o pouco que os meus sogros ajudaram, se chegassem aqui com um saco de fruta, uma alface, uma couve para a sopa, tudo isso ajudava.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Eu não gasto dinheiro em batatas, em cebolas, a minha mãe dá-me. Dá-me hortaliças...» (Entrevista 10, Empresa A)

Se as alterações no consumo de bens alimentares não são particularmente acentuadas, já a aquisição *de vestuário e calçado*, as práticas de lazer, os cuidados estéticos e até os cuidados de saúde, tendem a sofrer um corte substancial.

No caso do vestuário e calçado, além da redução drástica da compra de artigos novos, por vezes atenuada à custa de ofertas de terceiros, reforça-se uma prática já antes adoptada: o aproveitamento de roupas de familiares. Este é, aliás, um aspecto que ilustra bem o funcionamento das redes informais de solidariedade. A substituição da compra de marcas conceituadas por artigos mais baratos e até de feira é outra prática frequente nestes inquiridos.

«Se me apetecesse comprar uns sapatos, eu comprava, não tinha que pensar duas vezes. Agora tenho que pensar duas vezes, às vezes até três, duas já nem chega.» (Entrevista 1, Empresa A)

«[Vestuário e calçado], aí sim, vai-se remediando. Podia comprar uns chinelos, mas ando assim [mostra os chinelos rotos], também não estão muito maus mas é assim: vai-se poupando nestas coisas, tem que ser.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Só compro quando tenho mesmo muita necessidade e, geralmente, vou às feiras. Muitas das vezes dão-me roupa e eu às vezes compro tecidos e faço.» (Entrevista 38, Empresa B)

«Não gasto dinheiro em roupas para o meu filho porque tenho a minha cunhada que tem um menino e manda-me tudo. Tudo o que tenho aqui, todos aqueles brinquedos era tudo do meu sobrinho.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Dão-me muita coisa. E às minhas filhas também lhe têm dado várias pessoas. Elas também aceitam restos e não têm vergonha nenhuma.» (Entrevista 33, Empresa B)

Quanto às *actividades de lazer* que, como se referiu anteriormente, nunca foram muito elaboradas nem ambiciosas, regista-se uma supressão quase completa das mesmas. Os passeios de fim-de-semana, o jantar ou almoçar fora no aniversário ou nas férias, e a ida anual a Lisboa situam-se agora no fundo da lista de prioridades. A perda destas regalias, como são chamadas por vezes, são até mais dolosamente sentidas do que as próprias restrições no consumo de bens alimentares. Mesmo a ida diária ao café com os colegas sofreu uma redução acentuada. Neste caso, não é só o consumo que se perde, mas também um momento de sociabilidade vital para muitos dos entrevistados, o que contribui decisivamente para agravar um estado emocional tendencialmente depressivo que se regista nalgumas das inquiridas e de que se dará conta em momento posterior.

«Nos meses em que estive sem receber, eu tentei reduzir despesas. Os meus filhos andavam na piscina e eu na altura tirei os dois da piscina. Eram 15 contos, para a piscina, era muita despesa. Então tirei-os da piscina.» (Entrevista 16, Empresa A)

«Fazíamos certas coisinhas que não fazemos agora. Nas férias, éramos capazes de dar uma voltinha mais longe, ir até Lisboa, ficar um dia ou dois fora, éramos capazes de ir comer fora de vez em quando..., mas este ano acabou, não se faz nada disso.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Íamos a um café lanchar de vez em quando, quando saíamos a Espinho, por exemplo. Agora vamos dar uma voltinha ao domingo, depois vimos e lanchamos em casa.» (Entrevista 22, Empresa A)

«Férias, isso foi a primeira coisa a cortar. (...) Nas férias costumávamos ir para a Tocha, para o parque de campismo, geralmente 15 dias. Isso foi cortado.» (Entrevista 46, Empresa B)

«Olhe, antes eu gostava de ir tomar o cafezinho todos os dias fora, agora não se vai, não se vai! Fica-se em casa. (...) É muito raro ir ao café e já sinto um bocadinho a falta de encontrar as minhas colegas porque eu tenho aqui cafés a dois passos de casa.» (Entrevista 20, Empresa A)

Se já antes do desemprego estas mulheres procuravam conter os *gastos com a estética*, designadamente o cabeleireiro e a cosmética, depois de ficarem desempregadas reduziram ainda mais essa despesa. Ao cabeleireiro só vão ocasionalmente e ‘apenas para cortar’. Quanto aos cosméticos, que, no caso das operárias da Empresa A, eram comprados sobretudo através do ‘mercado da fábrica’, são agora praticamente eliminados.

«Ia ao cabeleireiro, agora não. As unhas, são as minhas filhas que as arranjam e se pinto o cabelo é em casa.» (Entrevista 29, Empresa B)

«[Na fábrica] costumava comprar produtos da Avon, e isso também tive que deixar de comprar.» (Entrevista 17, Empresa A)

A questão dos *cuidados de saúde* é mais complexa em termos de análise. Os inquiridos percepcionam os medicamentos e consultas como uma prioridade, sobretudo no que diz respeito aos filhos. No entanto, em diversas entrevistas pôde constatar-se que nem sempre conseguiram garantir essas despesas. Na verdade, nos casos em que tal foi detectado, o que se apurou é que os entrevistados, perante a insuficiência de rendimento, davam preferência ao pagamento das dívidas de crédito, mormente do crédito à habitação, sobre as dívidas médicas e medicamentosas. Mesmo certos cuidados de saúde ligados aos filhos chegavam a ser preteridos pelo pagamento das dívidas, como sucede com os aparelhos dentários e os óculos.

«O meu marido anda com uma depressão. Costumava ir ao médico de família, mas agora nem tem ido para depois não gastar dinheiro na farmácia.» (Entrevista 11, Empresa A)

«Era para ir tratar as minhas varizes... mas não fui porque, para ir picar as varizes, já tinha que comprar umas meias, tinha que pagar mais doze contos de consulta. Ia para aí para os 15 contos. Vamos ver se até Outubro me oriento de maneira a conseguir ir.» (Entrevista 1, Empresa A)

«Eu vou ser sincera, tenho muitos meses que não avio o remédio da tensão, porque eu prefiro tomar o da cabeça porque não posso andar sem ele. E o da tensão fica tão caro que eu tenho meses que não posso, porque o meu filho usa lentes de contacto. (...) O do colesterol, que é caríssimo, eu sei lá ao tempo que eu não o avio.» (Entrevista 31, Empresa B)

«Tomo medicação todos os dias para a cabeça. Recebi hoje o resto do salário do meu marido e fui gastar na farmácia para comprar medicamentos. Já não tinha há algum tempo... e a cabeça começa a ficar cansada porque não dorme. (...) Às vezes acontece ter que esperar... E a minha filha também teve que esperar para ter uns óculos.» (Entrevista 22, Empresa A)

«O meu filho andava no dentista. (...) Se já na altura em que trabalhava era difícil, agora com menos esse dinheiro..., então é que eu nunca mais fui ao dentista.» (Entrevista 20, Empresa A)

Pode, pois, dizer-se que, no topo das prioridades orçamentais deste grupo, se encontra a alimentação dos filhos, logo seguido do pagamento às instituições financeiras. Esta gradação das prioridades ajuda a explicar o porquê de neste caso o incumprimento creditício ser quase nulo.

«O dinheiro que a gente tinha era para o banco, porque não queríamos ficar com dívidas. Comida... era mais para a miúda porque, para nós, íamo-nos desenrascando.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Consegui sempre pagar [o crédito para obras]. Pagar ao Banco é sagrado.» (Entrevista 30, Empresa B)

«Tanto eu como o meu marido, a gente tem esta ideia de que tem que se pagar, tem que se pagar [os créditos à habitação e automóvel]. Corta-se em outras coisas, mas tem que se pagar, que a gente não quer atrasos.» (Entrevista 20, Empresa A)

«Já recebi ontem o fundo de desemprego, já estão os 90€ arrumados para amanhã levar ao banco. É logo a primeira coisa.» (Entrevista 21, Empresa A)

«Agora está a ser muito difícil, mas não tenho nenhuma em atraso. Tem sido com muito esforço, muito sacrifício. Não faço nada, nada, nada, a não ser o dia-a-dia para a alimentação.» (Entrevista 30, Empresa B)

«Nunca [tive uma prestação em atraso], graças a Deus. Os meus primeiros dinheiros que viessem tinham que ser para a prestação, para a água e para a luz, sempre. Depois ia-me aviar, aviava-me por mês e era assim que eu conseguia fazer.» (Entrevista 39, Empresa B)

b) Reforço dos hábitos de poupança

O desemprego constituiu um desafio, aparentemente bem superado, para os hábitos de poupança dos inquiridos.

Num primeiro registo, o destaque vai para o facto de a existência de *pequenos aforros lhes ter permitido suprir a perda de rendimento*, sobretudo até à chegada do subsídio de desemprego. Deste modo, puderam manter o cumprimento dos créditos contraídos, sem ter que sacrificar demasiado o seu conforto. Naturalmente que isso só foi possível também porque, como se referiu já por diversas vezes, os seus gastos eram relativamente moderados.

Num segundo registo, o que sobressai é o *enaltecimento do valor da poupança*, mais acentuado na Empresa A onde a necessidade de recorrer ao aforro foi também mais intensa. Para estes homens e mulheres, os seus esforços e sacrifícios foram agora recompensados. O tempo, segundo eles, deu-

lhes razão. A ausência de dificuldades graves apesar do desemprego ficou a dever-se, em grande medida, ao seu espírito providente. Assim se compreende que muitos tenham procurado reiniciar as práticas de poupança logo que passaram a receber o subsídio de desemprego (e quando receberam a indemnização no caso da Empresa B).

«Agora temos de poupar mais porque a gente não sabe o dia de amanhã, não é?» (Entrevista 8, Empresa A)

«[Quando perdi o emprego] comecei logo a pensar: 'Agora ganho menos, tenho que poupar mais, porque eu não posso ir buscar às minhas poupanças..., quer dizer, não convém!'» (Entrevista 1, Empresa A)

«[A indemnização que trouxe da fábrica] ainda lá está no banco. Nunca foi mexida. Às vezes pode ser precisa.» (Entrevista 44, Empresa B)

«Posso dizer que tinha um pequeno pé-de-meia para uma situação de doença. Esse foi sempre o meu lema e sobretudo foi a minha salvação.» (Entrevista 19, Empresa A)

c) Persistência na atitude de rejeição do crédito

Depois do desemprego, a atitude dos inquiridos relativamente ao crédito não se alterou significativamente. Na verdade, se já antes o recurso ao crédito era olhado com desconfiança e até com alguma aversão, quando ocorreu o desemprego essa postura manteve-se ou acentuou-se. Ao contrário do que sucedeu com alguns dos sobreendividados da DECO, como se dará conta posteriormente, a perda do salário não foi aqui compensada com a utilização de produtos financeiros como o cartão de crédito, o crédito pessoal e o cartão de loja. Quando questionados sobre a possibilidade de recorrer ao crédito para ajudar na gestão do orçamento familiar, os inquiridos exprimiram viva recusa, acrescentando que foi essa atitude de não contrair dívidas no passado que os tem ajudado no presente.

«Nesse aspecto de dívidas tenho muito medo, tenho muito medo (...) Tenho medo... e ainda bem que sou assim, porque se me tivesse metido em outras coisas, agora era um caos.» (Entrevista 7, Empresa A)

«Se eu tivesse que pagar 100€ [refere-se ao crédito para obras pelo qual paga mensalmente 50€], estava feito ao bife, não tinha hipótese nenhuma.» (Entrevista 32, Empresa B)

«Nem que fosse necessário, não voltava a recorrer ao crédito porque depois podia não conseguir pagar.» (Entrevista 28, Empresa B)

O crédito à habitação e os poucos créditos para consumo contraídos são encarados com absoluta prioridade. Nenhum inquirido considerou a hipótese de deixar de pagar ou de pedir um reescalonamento da dívida. Mesmo nos poucos casos em que procuraram contactar as instituições financeiras, o objectivo principal foi o de lhes dar a conhecer a alteração na sua situação profissional. Raramente foram além disso, e quando procuraram saber das consequências de um eventual alargamento do prazo de pagamento da dívida, sentiram que essa opção não era vantajosa para si. Por esse facto, continuaram a manter a situação inicial, canalizando todos os seus esforços para não atrasar nenhuma prestação. O receio de perderem o bem (a casa principalmente) não os fez arriscar qualquer modificação. Assim, quase todos os entrevistados asseguraram o pagamento tempestivo das suas obrigações, mesmo no período em que não tinham salário nem subsídio de desemprego. Mais adiante, dar-se-á conta das várias estratégias mobilizadas para garantir este cumprimento.

O que sobressai na sua atitude é a enorme angústia perante a possibilidade de ficarem privados dos bens. O recurso ao crédito foi uma opção muito ponderada e muito receada, pelo que só a natureza particular do bem em causa – a habitação –, justificou correr o risco. Por isso se compreende a sua predisposição para o cumprimento do crédito a qualquer custo e a sua disponibilidade para fazer múltiplos sacrifícios. Estes sentimentos saem reforçados pelo momento do desemprego. A perda da ocupação cria, nestes indivíduos, uma enorme sensação de fracasso e de vazio. Mais do que a perda

salarial e as conseqüentes repercussões negativas na sua qualidade de vida, é sobretudo a falta de actividade profissional que os afecta. Nessa medida, perder a casa ou qualquer outro bem que adquiriram através do crédito equivale a perder duas vezes: perder o emprego e perder tudo aquilo que, com muita abnegação, adquiriram pelo seu salário e pelas horas de trabalho suplementar.

«Já são cinco anos da nossa vida a pagar, a fazer um sacrifício tão grande para pagar um tecto. E se não se pode pagar este mês uma prestação, para o mês que vem não se pode pagar duas. E é isso que mexe connosco porque quem se meteu nas casas, estava estabilizado, estava com a vida controlada. Parece que não mas isto mexeu muito com a vida pessoal das pessoas.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Prefiro, ao mês, a gente governar-se mais mal e ter tudo em dia. E temos tudo em dia, não temos coisas atrasadas porque é uma coisa que eu... eu acho que ficava mesmo maluca se viessem aqui bater à minha porta: 'Olha tens que me pagar!' Nunca aconteceu isso, nunca.» (Entrevista 31, Empresa B)

«O meu medo era ficarem-me prestações em atraso e a casa ir-me para o galheiro! E eu ia para onde? O meu medo era esse. Tem que se conseguir de qualquer maneira.» (Entrevista 45, Empresa B)

Num cenário dominado pela recusa em contrair novos créditos após o desemprego, figuram quatro excepções, duas em cada empresa. No caso da Empresa A, trata-se de duas entrevistadas que afirmaram ter recorrido ao crédito já depois da perda do emprego, num caso para pagamento do valor residual de um carro comprado em *leasing* e noutra para fazer face a despesas correntes. Na primeira situação (Entrevista 14, Empresa A), a inquirida contraiu um crédito pessoal junto de uma instituição bancária e na segunda (Entrevista 11, Empresa A), a inquirida recorreu ao cartão de crédito.

A Entrevistada 14 optou por recorrer ao crédito pessoal por duas ordens de razões: por um lado, teve necessidade de mobilizar as poupanças, que estava a criar para aquele outro fim, para suportar os gastos familiares enquanto esteve a

aguardar pelo subsídio de desemprego; por outro lado, não quis recorrer às suas redes de apoio familiar, por entender que as estaria a sobrecarregar em demasia, apesar de saber que receberia essa ajuda.

A Entrevistada 11 nunca tinha utilizado o cartão de crédito anteriormente. A necessidade de o utilizar quer para pagar despesas em bens alimentares e vestuário, quer para satisfazer o crédito à habitação e o crédito para obras, resulta da conjugação de vários factores, o que não se verificou nas demais entrevistadas. Em primeiro lugar, não dispunha de poupanças, uma vez que as havia mobilizado dois anos antes para a aquisição da casa. Em segundo lugar, não podia contar com as redes informais de solidariedade pois, num curto espaço de tempo, tinha perdido vários familiares. O recurso ao crédito fica, por isso, a dever-se à incapacidade de autofinanciamento e de financiamento solidário da inquirida.

Estes dois exemplos estão por isso próximos de alguns dos que foram identificados no grupo dos sobreendividados da DECO. Trata-se de pessoas que, num e noutro caso, apresentavam padrões de consumo moderados, um nível de endividamento pouco elevado e que, por razões nem sempre coincidentes, se encontravam, no momento do desemprego, desprovidas de recursos pessoais e de redes informais de solidariedade fortes.

«Fizemos um empréstimo [pessoal] agora há pouco tempo porque precisávamos de pagar uma caução do carro. (...) tivemos que recorrer a um empréstimo pequeno, pessoal, porque se a gente andasse a trabalhar, era diferente. (...) [A minha família] poder ajudar podia, só que a gente pensou: 'são trabalhadores como nós'. No fundo estávamos a tirar o pouco que eles têm de lado também para uma infelicidade. (...) Não quer dizer que se precisasse de uma ajuda dos meus sogros ou quê, que não obtinha logo.» (Entrevista 14, Empresa A)

«[Antes do desemprego] não tínhamos cartão de crédito. É uma dívida que adquiri depois e estou a pagar precisamente porque chegámos a um ponto [em] que não tínhamos dinheiro. (...) Quem me

ajudou foi o Banco. Eu uso [o cartão de crédito], mas felizmente nunca recorri assim para esbanjar.» (Entrevista 11, Empresa A)

No caso da Empresa B, as exceções dizem respeito, por um lado, a uma entrevistada que declarou ter tido necessidade de contrair um crédito para realizar obras na habitação própria (Entrevista 37); por outro, a um entrevistado que afirmou ter contraído um crédito pessoal para comprar um veículo motorizado ao filho (Entrevista 40). Se no primeiro caso a entrevistada assume que a contratação de um crédito durante o período de desemprego foi uma opção inevitável – na medida em que a realização de obras era imperativa e não havia outra forma de a financiar –, já no segundo caso essa opção é assumida como algo irreflectido, pouco ponderado, que aconteceu para corresponder ao desejo de um filho.

2.4.2 Valores, atitudes e comportamentos dos desempregados

a) A solidariedade e a relativização das dificuldades pessoais

Sociabilidade e solidariedade

Nos dois grupos de entrevistados fabris (Empresas A e B) a relação laboral era bastante longa, nalguns casos superior a 30 anos. Nessa medida, estes trabalhadores conviviam entre si também há muitos anos. Muitos encaravam os colegas de trabalho como a família alargada, com quem acabavam por passar mais tempo do que com o seu próprio círculo familiar restrito. Os laços de amizade e cumplicidade eram muito fortes para quase todos.

Essa proximidade chegava a extravasar o tempo e o local de trabalho, dando lugar a práticas de sociabilidade nos tempos de descanso e lazer. Esta realidade era mais acentuada na Empresa A do que na Empresa B. A diferença fica a dever-se a uma maior dispersão geográfica dos trabalhadores da Empresa B e à sua dedicação à actividade agrícola nos fins-de-semana. A menor convivência fora do espaço da fábrica registada pelos trabalhadores da Empresa B acentuou-se mais com o encerramento desta. Na Empresa A, onde as

relações de vizinhança eram mais visíveis e os hábitos de consumo eram de um tipo mais urbano (por exemplo, era comum irem tomar café nas folgas), os momentos de convívio subsistiram para lá do desemprego.

«É do convívio das colegas [de que sente mais falta]. (...) A gente de vez em quando ainda se encontra, vamos tomar um cafezinho. A gente encontra-se para matar saudades (...). Foram quase 17 anos, a falar todos os dias. E é aquela amizade que a gente fica, embora a gente vá para longe, aquela amizade fica sempre.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Era como se fosse uma família. Éramos todos amigos. Se estivesse uma semana em casa sentia falta de lá estar. Criaram-se laços. (...) Tínhamos um grupo de cinco, mas agora já não saímos há muito tempo. Telefonamos nos aniversários.» (Entrevista 41, Empresa B)

«Dava-me bem com todas e tinha lá grandes, grandes amigas, e tenho! A gente liga-se, mas depois choramos e já não conseguimos dizer nada, e depois temos que desligar o telefone [choros].» (Entrevista 31, Empresa B)

Esta divergência na forma de estar e conceber as relações sociais é, em parte, responsável pelo maior isolamento detectado nos trabalhadores da Empresa B. Daí também o seu estado emocional aparentar maior desgaste, como confirma o elevado número de entrevistados que, neste subgrupo, afirmaram tomar medicação para tratamento da depressão. Ao factor *isolamento social* somam-se outros elementos que permitem explicar esta maior vulnerabilidade emocional. É o caso de se tratar de um *desemprego de longa duração* associada a uma *faixa etária relativamente mais elevada*, factos que justificavam também uma menor confiança na possibilidade de reintegração no mercado laboral.

A diferença na sociabilidade profissional repercute-se na própria solidariedade de grupo. Assim, entre as trabalhadoras da Empresa A é fácil encontrar exemplos de entreaajuda emocional, material e monetária, ao contrário do que sucede no subgrupo da Empresa B.

Deste modo, observa-se um interessante fenómeno ao nível da concepção e modo de funcionamento das redes informais de solidariedade no caso da Empresa A, na medida em que são os próprios potenciais necessitados a constituírem-se em fonte de apoio para os seus pares.

«(...) tive uma colega [da fábrica] e o marido que disseram que se precisássemos de alguma coisa... se houvesse algum problema, para não nos preocuparmos.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Chegámos ao ponto de ter que mandar dinheiro para a mensalidade [da escola] da minha filha e não termos. Tive que pedir emprestado a uma amiga da fábrica.» (Entrevista 22, Empresa A)

«[Durante o período em que estivemos sem vencimento], cheguei a dar iogurtes a colegas minhas que queriam dar aos filhos e não tinham. Podia fazer isso porque tinha um minimercado que me vendia fiado.» (Entrevista 24, Empresa A)

Se entre os dois subgrupos se observa uma diferenciação ao nível da sociabilidade e solidariedade profissionais, o mesmo não sucede no que diz respeito ao apoio conjugal. Em ambos os casos, os entrevistados sublinharam a cumplicidade manifestada ao longo de todo este processo pelo cônjuge ou companheiro/a. Exceptuam-se os poucos casos em que já existiam dificuldades anteriores na relação e aqueles onde os problemas financeiros provocados pelo desemprego adquiriram maior expressão. Nestas situações, a tensão entre o casal acentuou-se significativamente, havendo uma inquirida que referiu não se ter divorciado apenas por causa dos *créditos contraídos*.

«Ele é uma jóia de homem. Eu estou casada há 27 anos e não tenho nada a dizer dele. Ele é fantástico.» (Entrevista 16, Empresa A)

«Nós não temos problemas porque ambos nos entendemos e sabemos que é um problema dos dois e que temos que remar os dois.» (Entrevista 1, Empresa A)

«O meu marido ajuda-me bastante. Sempre me deu muito apoio em tudo.» (Entrevista 27, Empresa B)

«O ambiente em casa estava um bocado pesado porque os maridos entendem perfeitamente a situação e nós próprias às vezes é que não entendemos. Por muito que eles digam 'é preciso ter calma, as coisas resolvem-se', a gente entra em depressão porque sabe que tinha uma vida estável e não previa o futuro...» (Entrevista 14, Empresa A)

«Às vezes irritávamo-nos um com o outro. (...) mais eu, que eu sou mais nervosa que o meu marido. O meu marido quando me vê nervosa, vira as costas e vai-se embora, nem sequer me responde.» (Entrevista 46, Empresa B)

« Ele não é de ralar, mas não fala. E eu às vezes: 'Então, não falas p'ra mim porquê? Não me apetece!'. E é capaz de andar uns dias assim, está a ver? E depois, como eu ando tão em baixo, eu queria que ele fosse..., sei lá, que me falasse de outra maneira. É que tudo isto, tudo isto, tudo isto é horrível!» (Entrevista 31, Empresa B)

«O nosso relacionamento piorou. Mexeu com tudo. Mexeu e continua a mexer enquanto isto estiver assim. O divórcio se calhar acontecia, mas há a casa. Dá muito trabalho, dá muitos problemas.» (Entrevista 11, Empresa A)

«Eu cheguei ao ponto em que eu e o meu marido tivemos que nos separar [separação temporária]. (...) Nós chegámos ao ponto de dizer palavras que... e isso é que me magoou. Cheguei a um ponto que desanimei muito. (...) Quando começou a acontecer isto [refere-se à situação de incumprimento no pagamento dos créditos], eu comecei-me a isolar, a dormir mal, a fechar-me no quarto. Eu ignorava por vezes o meu marido, até em sexo eu rejeitava o meu marido, e isso é que nos levou muitas vezes a desentender-nos.» (Entrevista 2, Empresa A)

Desvalorização do risco pessoal

Uma atitude que merece igualmente destaque no caso dos operários desempregados e que contrasta fortemente com a observada no grupo de

sobreendividados da DECO, como se verá posteriormente, prende-se com a procura de auto-motivação através da desvalorização da respectiva condição pessoal face aos pares.

«Há situações piores que a minha. Tenho amigas minhas em que estão elas e os maridos em casa. Isso é mais complicado.» (Entrevista 8, Empresa A)

«Eu acho que quem fica mais afectada são aquelas que são mais antigas, com mais idade. (...). Essas aí é que... coitadas.» (Entrevista 10, Empresa A)

«E há quem ainda esteja pior do que eu porque há cabeças talvez ainda mais fracas do que a minha. Há pessoas que vieram embora das fábricas e não trouxeram nada. A gente ainda trouxe a indemnização, mas por exemplo as da [Empresa X] não trouxeram nadinha, coitadinhas... E casais a trabalhar lá...» (Entrevista 31, Empresa B)

«Foi importante ter batatas, ter feijão, ter couve, ter nabiças, foi muito importante. Tinha colegas minhas (...) que não tinham um terreno, não tinham nada, era um bocado mais difícil.» (Entrevista 46, Empresa B)

Já o grupo de inquiridos da DECO assume uma postura bastante diferente, ao propenderem para a vitimização pessoal e transferência de responsabilidades para terceiros. A isso não é certamente alheio o facto de, neste caso, ser claramente mais difícil encontrarem termos de comparação. As situações de sobreendividamento são quase sempre percebidas e vividas em maior isolamento do que as de desemprego, sobretudo quando estas dizem respeito a grandes unidades económicas, como os casos em estudo.

b) Aprendizagem com o passado

Ter que lidar com uma quebra de rendimentos na sequência de uma situação imprevisível e activar estratégias de controlo do orçamento familiar não

é, para muitos dos inquiridos, algo de novo à data do encerramento da fábrica. Com efeito, não são raros os relatos sobre anteriores períodos de instabilidade financeira, quase sempre decorrentes de uma baixa médica ou de uma deterioração das condições laborais do cônjuge. Por vezes, a experiência vem de mais longe, da própria família de origem, também ela sujeita a fortes constrições orçamentais e incidentes nos percursos laborais.

A consciência de uma certa vulnerabilidade profissional e das limitações dos rendimentos próprios forneceu a estes indivíduos oportunidades de aprendizagem sobre como enfrentar os períodos de crise. Os reajustamentos de consumo foram quase sempre encarados com aparente naturalidade, passando a operar com notável rapidez. Também o recurso a poupanças pessoais, fundamental para contornar dificuldades financeiras no passado, reafirma-se como uma estratégia vital para a gestão do momento presente. Isso mostra bem o grau de interiorização que estes indivíduos tinham das prioridades de consumo e das estratégias de enfrentamento das crises económicas. A sua capacidade para mobilizar recursos e desencadear comportamentos de contenção fica a dever-se, como se sublinhou já, quer à escala de valores transmitida por via familiar, quer às experiências negativas anteriores.

«[Meio ano antes de eu ficar desempregada] o meu marido também ficou. Esse meio ano fomos conseguindo viver com o nosso dinheirito, uma coisita que tínhamos de parte. (...) Quando se acabou: 'pai, mãe preciso disto, preciso daquilo...'.» (Entrevista 9, Empresa A)

«[Bens alimentares] vou comprando conforme vai-me faltando porque o meu marido raramente recebe o dinheiro todo junto. Eu ainda estava a trabalhar quando isto acontecia. Nessa altura, ele já não recebia o ordenado todo junto. Era difícil viver assim, e por isso ia comprando conforme ia precisando.» (Entrevista 22, Empresa A)

c) Transmissão da experiência aos filhos

A aprendizagem sobre como lidar com os momentos de crise financeira e laboral não se limita aos inquiridos, antes se estende ao restante agregado familiar, nomeadamente aos filhos.

Esse processo educativo só é possível na medida em que existe uma tradição de partilha das dificuldades com todos os elementos do agregado. Contrariamente ao que sucede no grupo de inquiridos da DECO, a maioria dos pais do grupo de desempregados coloca os filhos a par das restrições financeiras por que estão a passar, conseguindo, por essa via, co-responsabilizá-los na condução das estratégias de contenção. Apesar de procurarem não afectar em demasia os consumos das crianças e jovens, estes pais não deixam de lhes fazer sentir a necessidade de toda a família ter de adoptar uma maior disciplina dos gastos, não hesitando em recusar a compra de alguns bens que considerem dispensáveis.

«Antes disto acontecer nós dávamos à mais velha [filha] algum dinheiro para as coisas dela, por exemplo, para ir ao cinema ao fim-de-semana. Isso também acabou.» (Entrevista 22, Empresa A)

«Aqui em casa é assim 'Agora não dá, não dá.' Há pessoas que dizem isso, mas [os filhos] insistem e pressionam e [elas] acabam por ceder. Mas aqui quando se diz não há, não há mesmo.» (Entrevista 22, Empresa A)

«Coitadinhas, elas viam as outras com roupas de marca, mas elas não são muito disso. (...) Às vezes, a mais nova dizia que lá uma colega tinha umas calças assim e tem assado. E eu 'Deixa estar que tu não andas nua!'. De marca não. Dava-lhes coisinhas da feira...» (Entrevista 33, Empresa B)

«O meu mais novo gosta muito da roupa de marca. Ele pode não querer mais nada, mas quer roupa de marca. E eu: '... tem paciência, filho. Tu só queres roupa de marca, então tens que esperar!...'» (Entrevista 2, Empresa B)

‘A necessidade aguça o engenho’

A necessidade de fazer restrições também pode estimular a imaginação, como o comprova o excerto seguinte:

“Às vezes achava graça às minhas filhas, coitadinhas, ‘Oh mãe, a Marisa vai almoçar fora - é uma prima - nós também vamos?’ O que é que eu fazia? Punha a mesa cá fora ‘Pronto, vamos almoçar fora!’ [risos].” (Entrevista 33, Empresa B)

Vários inquiridos sublinharam a compreensão manifestada pelos filhos, independentemente das respectivas faixas etárias, perante a deterioração das condições financeiras familiares. Um ou outro dos inquiridos referiu mesmo que os filhos, estudantes universitários, se disponibilizaram para deixar de estudar ou então procuraram um trabalho a tempo parcial para ajudar nas despesas. No subgrupo da Empresa A, predominam as crianças e os filhos adolescentes, enquanto no subgrupo da Empresa B são mais frequentes os jovens adultos, embora também haja alguns adolescentes. Quase todos parecem ter aceitado a perda de alguns dos benefícios imposta pelas dificuldades dos pais. É o caso da redução das actividades de lazer, das roupas de marca e da prática desportiva.

«Olhe, sabe o que é que considero mais importante? É a compreensão de todos aqui em casa porque se, realmente, eu tivesse umas filhas como há muitas que eu conheço que exigem e tem que ser e tem que ser e tem que ser, eu não tinha dinheiro para poder enfrentar as coisas como devia ser. Mas elas compreendem.» (Entrevista 33, Empresa B)

«Ela dizia-me assim. ‘Oh mãe, isto há-se passar, a gente há-de superar isto tudo!’ Compreendeu sempre a situação, não é como alguns que é eu quero, quero, quero, tens que me dar.» (Entrevista 46, Empresa B)

«O meu filho apoiou-me muito e disse sempre que saia de estudar para ir trabalhar. Eu é que disse que não.» (Entrevista 39, Empresa B)

«A minha filha ainda acumulou o trabalho na escola com o salão de cabeleireiro. Ao sábado ia para o salão de cabeleireiro da minha irmã.» (Entrevista 24, Empresa A)

Muitos pais tentam, contudo, proporcionar aos filhos um consumo mínimo dos anteriores benefícios.

«... já não vamos tanto ao MacDonalds como o miúdo gosta, mas a irmã às vezes leva-o ao cinema. Ele é um miúdo que não pede muito.» (Entrevista 24, Empresa A)

«[Para a] minha filha, nós ainda fazíamos o sacrifício de ela ir [de férias] uma semana ou duas com os colegas, para ela não se sentir inferior às outras. Agora, nós não.» (Entrevista 46, Empresa B)

No caso da Empresa B, a faixa etária predominante dos filhos é, como se disse, a de jovens adultos com a sua própria autonomia financeira e até familiar. Neste caso, muitos inquiridos já não tinham os filhos a cargo e os que tinham eram jovens que trabalhavam ou trabalhavam e estudavam. Uma vez que a maioria dos inquiridos possuía consumos e taxas de endividamento bastante mais moderados do que os observados na Empresa A, a necessidade de apoio dos filhos era muito reduzida e quase sempre se limitava ao apoio psicológico. Apenas num reduzido número de situações se verificou um reforço ou a introdução da prática da comparticipação financeira dos descendentes nas despesas familiares.

Não se pense, contudo, que a reacção dos filhos à possibilidade de privação de certos bens tenha sido totalmente pacífica. Um pequeno leque de entrevistados, todos da Empresa B, relatou algumas atitudes menos compreensivas por parte dos filhos, quando confrontados com a redução do rendimento.

É o caso de um jovem de 28 anos (filho da Entrevistada 31) que, pelo menos numa fase inicial, exprimiu uma certa 'revolta' perante a manifesta

incapacidade de lhe ser garantida a continuidade de determinados consumos. Inoportuna parece ter sido também a atitude de um jovem de 25 anos (filho da Entrevistada 28) que, após a perda do emprego, decide ingressar no Ensino Superior, não obstante os pais lhe terem referido que isso afectava significativamente a gestão do orçamento familiar. Outro caso exemplar é o de um jovem de 19 anos que, embora a trabalhar, não se coibiu de pressionar o pai desempregado (Entrevistado 40) para que este lhe adquirisse uma motorizada. Este, não só cedeu à solicitação do filho, como foi obrigado a suportar as despesas de reparação do veículo decorrentes de um acidente.

Estes casos – que se configuram como verdadeiramente excepcionais no contexto geral de manifesta *solidariedade filial* – têm em comum a particularidade de se tratar de filhos homens, jovens adultos, que evidenciam ora situações de inadaptação ao mundo laboral, ora situações de total dependência parental e descontrolo financeiro. Comum parece ser, ainda, a dificuldade destes pais em lidar com tais situações, a que não serão alheios sentimentos de culpa e de fracasso.

«Com o meu filho agora já está tudo melhor, mas houve aí uma altura muito má. Ele estava habituado a ter tudo. E foi isso, ele revoltou-se muito. Ficou muito revoltado... Agora já aceita bem as coisas, mas ao princípio foi muito complicado. (...) Agora já se mentalizou e já veste o que eu lhe trago. Ainda no sábado foi a um casamento e comprei-lhe umas calças por 20€ e uma camisola por 10€. Coitadinho, ele foi todo contente.» (Entrevista 31, Empresa B)

«Tenho um crédito porque o meu filho mais novo quis uma mota e eu já tinha ajudado o outro a tirar a carta de condução. Comprei-lhe a mota e estou a pagá-la ao banco. Depois ele teve um acidente. Bateu contra um carro e tive de pagar 300 e tal euros do conserto do carro e da mota foram também 500 e tal euros. (...) ele trabalha mas gasta quase tudo em tabaco e nas despesas dele.» (Entrevista 40, Empresa B)

d) Adiamento de projectos

A falta de perspectivas de reintegração no mercado laboral tende a alimentar, entre a maioria dos entrevistados, aquela que já antes da perda de emprego era uma preocupação constante: a imprevisibilidade dos tempos vindouros.

A necessidade de acautelar o futuro mediante a concretização da já citada *poupança preventiva* tornou-se ainda mais premente, forçando-os a um adiamento de projectos architectados durante a fase de estabilidade laboral. Trata-se de projectos relacionados sobretudo com a habitação (móvel a casa, construção de um anexo...), embora também se encontrem ideias de viagens, de férias e de tratamentos médicos especiais.

«Fazíamos projectos... se eu continuasse a trabalhar e o meu filho arranjasse um trabalho fixo e a minha filha também, isso era uma coisa que a gente ia planeando..., sei lá, um dia iríamos ao Gerês. Eram coisas que a gente planeava. Planeávamos também ter um carrinho, em vez de irmos nos transportes públicos. Queríamos ter o nosso transporte. Agora vemos que realmente isso não é possível.» (Entrevista 13, Empresa A)

«Até à data de hoje não sei o que é passar umas férias... O meu sonho era ir ao Algarve, não é? Mas não há dinheiro para ir ao Algarve, a gente não pensa nisso.» (Entrevista 21, Empresa A)

«Ainda falta a casa de jantar, cortinados para o quarto do meu filho. Ainda faltam umas coisas, mas agora há que esperar.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Eu ia tirar a carta este ano. Era um projecto que tinha, no princípio do ano ir tirar a carta, mas lá ficou impedido.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Este ano já não, mas para o ano vou ver se dou a volta porque quero pôr o aparelho [dentário] no miúdo. Era um plano que tinha e enquanto não o fizer, não sossego. Porque eu não me sinto bem

comigo mesma, sabendo que ele precisa disso e que eu não estou a poder proporcionar.» (Entrevista 20, Empresa A)

Mas os discursos sobre os projectos para o futuro não se esgotam no mero adiamento projectos, incorporando outras perspectivas. Uma delas tem a ver com o redireccionar dos sonhos pessoais para os filhos, substituindo as aspirações próprias por outras projectadas nos descendentes. Nessa medida, o desejo é o de poder ver os filhos concluírem os estudos superiores, arranjam um emprego estável e bem remunerado, e casarem.

«Quando acabar o fundo de desemprego, o meu filho está formado, e isso deixa-me assim um bocadinho mais tranquila, porque à partida, terá o curso e irá trabalhar.» (Entrevista 1, Empresa A)

«O futuro a Deus pertence. E espero que Deus ajude os meus filhos, que lhe dê muita sorte, que não lhe dê tanta dificuldade como eu tive.» (Entrevista 39, Empresa B)

Outra perspectiva, exclusiva dos inquiridos mais velhos do subgrupo da Empresa B, prende-se com aquela que se tornou a sua única aspiração pessoal: *obter a reforma rapidamente*. A reforma possibilita-lhes a plena estabilidade financeira, indispensável para se manterem e ainda auxiliarem os filhos e netos, ao mesmo tempo que lhes oferece a hipótese de desfrutarem um pouco do seu tempo livre. Trata-se, no fundo, do encerrar de um ciclo que, até ao desemprego, estava ainda longe de se concretizar.

«Por isso é que os do governo deviam pôr mãos a isto, por exemplo: dar emprego aos jovens, é isso que eu defendo, e a nós, que trabalhamos 34 anos, dar uma reforma antecipada. Nem que não fosse uma reforma por inteiro, já era um futuro para nós.» (Entrevista 30, Empresa B)

«Pronto, a minha ideia é ir trabalhar mais um aninho e depois meter os papéis para a pré-reforma, que já estou a trabalhar desde os doze anos. (...) Acho que durante 10 ou 15 anos nunca tive sábado, nem domingo, nem dia santo, porque nesses dias é que eu fazia a minha vida por casa.» (Entrevista 27, Empresa B)

«Eles [o Centro de Emprego] que chamem os mais novos. Devem chamar os mais novos e tirar-lhes os maus vícios. A nós devem é reformar-nos.» (Entrevista 32, Empresa B)

2.5 Desemprego como factor de despromoção profissional

2.5.1 A desvalorização pessoal e profissional como efeito dominante

Para os dois grupos de operários, a perda do emprego na sequência do encerramento das respectivas unidades fabris trouxe alterações significativas nas esferas pessoal, familiar, económico-financeiro e social.

No entanto, o impacto dessas alterações é variável, quer entre as empresas estudadas, quer entre as diferentes vertentes onde tais alterações se fizeram sentir.

Nos dois subgrupos de operários, a principal consequência negativa tem a ver com a *perda de auto-estima pessoal e profissional* dos inquiridos. Quase todos se afirmam despojados de um papel activo na vida económica, exprimindo um sentimento de inutilidade laboral. Pode dizer-se que a perda mais importante para estes indivíduos é a da condição de indivíduos activos e financeiramente independentes. Essa perda tende a ser mais acentuada no subgrupo da Empresa B, dada a faixa etária mais elevada aí verificada.

«(...) quer dizer, senti um vazio total porque ter um emprego sempre foi importante para mim.» (Entrevista 5, Empresa A)

«Aquilo afectou muito as pessoas, em todos os aspectos porque a pessoa, metendo-se em casa, desvaloriza muito, perde muito a personalidade. A pessoa saber que se levanta de manhã, que vai para o trabalho, que tem aquela responsabilidade do trabalho, que vem do trabalho e vai para casa... Depois parece que perde tudo.» (Entrevista 27, Empresa B)

A desvalorização profissional sentida pelos inquiridos, mais do que as dificuldades financeiras, conduziu frequentemente a estados depressivos e a perturbações da sua condição física e psíquica em geral. Diversos entrevistados

admitem ter contraído problemas de saúde na sequência da perda do emprego. Essa tendência é maior junto dos entrevistados mais idosos (subgrupo da Empresa B). São eles que exprimem maior desânimo pela sua condição actual de desempregados, que demonstram menos esperanças de voltar ao mercado de trabalho, que revelam menos sonhos e que exibem perspectivas mais desfavoráveis quanto ao futuro (se se excluir a passagem à condição de reformado).

«Entrei numa depressão um bocado grande e tive que andar a fazer tratamento, e continuo na mesma a fazê-lo. Tive que fazê-lo logo no início. Fui-me muito abaixo. Passado nem um mês tive que ir ao médico porque eu sentia, tinha pesadelos. Eu fechava os olhos só sonhava com a [Empresa A], eu via já tudo a ser demolido...» (Entrevista 14, Empresa A)

«Fiz um tratamento à cabeça... Parecendo que não, a saída da fábrica traumatizou muito as pessoas. A pessoa pode ser forte e tentar ser forte, mas vai indo, vai indo, e cai no abismo! (...) Foram 33 anos, eu gostava muito de lá trabalhar. Custou-me muito, mesmo. (...) Eu nem gosto de falar nisso, dá-me um aperto no coração.» (Entrevista 27, Empresa B)

«Tive uma depressão, discutia com a mulher. Enervava-me com coisas por nada, ela sem culpa nenhuma. Agora parece que já estou assim mais calmo. (...) Comecei a ir a um psiquiatra, comecei com os medicamentos.» (Entrevista 32, Empresa B)

«Isolei-me muito, isolei-me muito. Era uma brincalhona, lá na fábrica tudo se ria comigo e agora... sou uma solitária. Entrei mesmo em depressão, fiquei mesmo doidinha da cabeça. O futuro para mim era a morte! Agora ando melhor, mas andei aí uma altura em que andava mesmo com vontade de fazer uma maluqueira. Cheguei a andar com uma caixa de comprimidos. (...) eu digo muitas vezes ao meu médico de família: 'Ó doutor, dê-me uma injeção e mate-me, deixe-me desaparecer daqui, que eu estou farta disto!'. (...) Eu não valho nada,

digo sempre isso ao meu marido e ao meu filho. Só sirvo para fazer limpezas.» (Entrevista 31, Empresa B)

Quase todos os inquiridos que se encontram no escalão etário entre os 40 e os 54 anos exprimem uma enorme frustração associada à idade e à aptidão laboral. O que sucede com este grupo específico é que se vêem envolvidos num círculo vicioso do qual não sabem como escapar. Apesar de se sentirem ainda jovens e vigorosos para trabalhar, são sucessivamente preteridos nas candidaturas a empregos por serem considerados 'demasiado velhos'. Ao mesmo tempo não conseguem que lhes seja concedida a reforma por serem ainda 'demasiado novos'. Esta ambiguidade face ao trabalho e à reforma faz deste grupo etário aquilo que se pode designar por *idade entalada*. Trata-se de um grupo composto por pessoas que, além de se situarem na faixa etária referida, possuem ainda baixa escolaridade e poucas qualificações técnicas, o que dificulta a sua reconversão profissional.

«Se já tivesse 55 anos ou mais estava à beira da reforma, mas assim... (...) A idade com que eu saí foi muito má. Ninguém me reforma e ninguém me dá trabalho sem ser a dias.» (Entrevista 38, Empresa B)

«Hoje toda a gente quer é malta nova para trabalhar e com estudos. Quem é que me vai querer? (...) Todos os dias vejo o jornal, às vezes telefono, mas quando digo a idade dizem que não.» (Entrevista 34, Empresa B)

Os inquiridos, quer se situem ou não naquele grupo etário particular, adoptam diferentes comportamentos relativamente à procura de emprego, de tal modo que é possível agrupá-los em três subconjuntos.

O primeiro, diz respeito a uma parte significativa de desempregados: os que auferem o subsídio de desemprego até ao limite (que no caso pode ir a cerca de três anos dada a antiguidade destes trabalhadores), recorrendo ainda, muitas vezes, ao subsídio social de desemprego. Este conjunto é dominado pelos trabalhadores mais idosos, embora também sejam frequentes casos de pessoas mais novas que não procuram qualquer ocupação formal ou informal

durante todo o período em que dura o subsídio, sobretudo as que têm filhos a cargo. Quando esse apoio social cessa, os mais velhos procuram obter a reforma, enquanto os outros se vêem forçados a procurar uma nova actividade.

«...se arranjasse um emprego que fosse para ficar efectiva, eu procurava e se arranjasse ia e era diferente. Agora arranjar umas horas e a segurança social aparecer-me aí, não é?» (Entrevista 8, Empresa A)

«Há pessoas que fazem isso [recorrer a pequenas ocupações remuneradas durante a fase do subsídio de desemprego]. Mas eu tenho o meu filho e, sou sincera, não sou uma pessoa de coragem para arriscar certas coisas.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Tenho medo... até fazia jeito, era algum a mais que a gente trazia, mas depois há sempre alguém que faz queixa e depois cortam no fundo de desemprego. E não é só cortar, é repor o dinheiro...» (Entrevista 10, Empresa A)

O segundo subconjunto é formado por indivíduos mais arriscados, que combinam o subsídio de desemprego com a realização de pequenos trabalhos informais, apesar de saberem que isso lhes é proibido e que pode determinar a perda daquele benefício. Estas ocupações funcionam quer como complemento remuneratório, quer sobretudo como ‘terapia ocupacional’, isto é, como forma de manterem uma rotina e uma disciplina de trabalho. Neste caso, é importante sublinhar que as ocupações conseguidas são de baixa qualificação (por exemplo, limpezas domésticas), o que está em linha com a pouca mobilidade funcional que estes indivíduos têm. A sua experiência profissional foi toda construída ao longo dos vários anos de fábrica, através de uma aprendizagem por imitação e rotinização. A entrada precoce nessas empresas, o facto de raramente terem tido outra profissão e a relativa simplicidade na execução da sua função determinam uma escassa capacidade de adaptação a novas profissões ou a novos métodos de trabalho. Sublinhe-se, no entanto, que esta característica é mais acentuada nas mulheres do que nos homens. Os trabalhadores do sexo masculino entrevistados pertenciam todos ao subgrupo

da Empresa B. A sua função na empresa fora sempre de carácter técnico (manutenção, reparação e limpeza de máquinas e outros equipamentos). Apesar de, tal como as colegas do sexo feminino, terem feito a sua aprendizagem técnico-profissional através da experiência diária, conseguiram obter conhecimentos suficientes para agora exercerem profissões, por conta própria ou de terceiros.

«Agora, se olhar para trás, também penso que estagnei muito, também tive muitos contras. Se por um lado eu fui crescendo, pouco a pouco até em termos económicos – enquanto, por exemplo, as nossas colegas estavam a ganhar oitenta e tal contos, nós estávamos nos 625 euros, o nosso ordenado base – (...) por outro lado, também estagnei muito, porque não aprendi muito mais do que aquilo.» (Entrevista 5, Empresa A)

«... experiência, neste momento, é só na confecção, não tenho mais experiência e não tenho escolaridade.» (Entrevista 8, Empresa B)

São os homens com aptidões técnicas que compõem maioritariamente o terceiro subconjunto. Este é composto por aqueles que, abdicando do subsídio de desemprego, procuraram activamente um novo emprego (quase sempre fora da profissão de origem) e os que criaram o próprio emprego. Deste subconjunto fazem ainda parte os desempregados mais jovens de ambos os sexos. Estes têm a noção de que a sua menor antiguidade lhes confere um tempo de subsídio também menor e que, simultaneamente, o protelar da procura de um novo emprego joga contra si, devido ao factor idade. Assim, não só são mais activos na procura de uma nova ocupação, como se mostram mais disponíveis para melhorar as suas qualificações.

«As pessoas que tinham funções especializadas [na Empresa B], ao ficarem desempregadas, conseguiram estabelecer-se por conta própria. Há um senhor que era serralheiro e que agora tem um estabelecimento por conta própria.» (Entrevista 40, Empresa B)

«Felizmente nunca me faltou trabalho desde que saí da [Empresa B]. Tive uma série de empregos. Quando saí, estive dois meses no

desemprego. Podia ter estado 35 [meses]. Mas pensei que tinha 45 anos e tinha de me pôr a pau [porque] depois ninguém me queria.»
(Entrevista 42, Empresa B)

2.5.2 Minimização da perda financeira

Apesar de, como foi dito anteriormente, o impacto mais profundo causado pelo desemprego parecer ter-se registado na dimensão pessoal, é inegável que ocorreram também importantes consequências sobre a condição financeira dos indivíduos e dos respectivos agregados familiares. Adiante-se, desde já, que essas consequências só muito raramente se traduziram em situações de incumprimento e de sobreendividamento.

Não pode deixar de notar-se que, apesar do subsídio de desemprego a que todos tiveram direito, registou-se invariavelmente uma perda de rendimento, embora quase sempre menos acentuada do que a sofrida pela maioria dos inquiridos da DECO, como se verá adiante. A divergência entre o subsídio e o salário faz-se sentir principalmente nos trabalhadores com funções de chefia e naqueles que prestavam regularmente trabalho suplementar.

Contudo, apesar dessa diminuição do rendimento, a ruptura no cumprimento dos compromissos financeiros foi rara entre o conjunto dos casos estudados. Com efeito, em 26 entrevistas realizadas na Empresa A, foram detectadas apenas três situações de incumprimento no pagamento das prestações de crédito, sendo que apenas uma se configurou como uma efectiva incapacidade estrutural de cumprimento, ou seja, como uma situação de sobreendividamento. Na Empresa B, num total de 20 entrevistas efectuadas, não se registou nenhum caso de incumprimento das dívidas de crédito.

Não deixa de ser verdade que o desemprego afectou a sustentabilidade financeira destas famílias – comprova-o, aliás, parte da análise apresentada anteriormente –, no entanto, não deixa de ser igualmente certo o facto de essa influência negativa ter sido relativamente bem ultrapassada por estes actores.

No subgrupo da Empresa A, as dificuldades financeiras fizeram sentir-se durante cerca de três meses, o que corresponde ao período compreendido entre a ausência de retribuições (Dezembro de 2003, tendo a empresa encerrado em Janeiro seguinte) e o recebimento do subsídio de desemprego (Março de 2004). Foi durante esse período que o desemprego se fez sentir de forma mais negativa na condição financeira destas famílias, levando-as a mobilizar parte ou mesmo a totalidade dos seus aforros e até a recorrer a pequenos empréstimos familiares. Na Empresa B, o período de espera foi cerca de metade, não tendo produzido alterações significativas a nível orçamental e não determinando a adopção, de um modo geral, de medidas especiais.

O *subsídio de desemprego* foi um dos dois pilares financeiros que permitiu a estes desempregados manter o equilíbrio do seu orçamento. O outro pilar era constituído pelas *poupanças* pessoais e pelo apoio monetário prestado pelas *redes informais de solidariedade*.

Essas estratégias financeiras, combinadas com uma gestão cuidadosa das despesas, funcionaram como verdadeiros mecanismos de amortecimento. A capacidade de activação destas estratégias, as quais serão objecto de detalhada análise no ponto seguinte, é o factor que melhor explica a ausência de correlação directa e imediata entre desemprego e sobreendividamento no caso destes actores. Prova disso é o facto de as situações em que se assistiu a maiores dificuldades financeiras (Entrevistas 2, 11, 21, 22 e 24 da Empresa A) corresponderem precisamente àquelas onde houve uma menor capacidade de activar as *estratégias de enfrentamento* que se revelaram fundamentais para os restantes entrevistados.

Note-se, porém, que a impossibilidade de recorrer aos mecanismos de amortecimento implicou a activação de outro tipo de estratégias, muitas das quais idênticas às utilizadas por alguns dos sobreendividados da DECO: recurso ao cartão de crédito para pagamento de despesas correntes, atraso no pagamento do condomínio ou de serviços básicos e sobrevalorização do pagamento das dívidas de crédito em detrimento do bem-estar familiar.

À beira do incumprimento

Apesar da ausência de poupanças e de apoio familiar, acrescida, no caso de uma das entrevistadas, da falta de pontualidade no recebimento da retribuição por parte do cônjuge, as inquiridas 11 e 22 da Empresa A só não entraram em incumprimento graças à activação de estratégias muito particulares de enfrentamento que não foram detectadas em mais nenhum dos colegas entrevistados, mas que são frequentes no caso dos entrevistados da DECO, como se poderá confirmar mais adiante.

No caso da Entrevistada 11, a possibilidade de continuar a pagar o crédito à habitação e o crédito para obras deveu-se à utilização do cartão de crédito, um meio de pagamento até então praticamente desconhecido, e ao pagamento estratégico dos serviços básicos (atrasar até ao limite em que podem ser cortados).

«Em relação ao condomínio daqui do prédio, isso foi atrasando porque o objectivo era não atrasar a prestação da casa (...). Às vezes também atrasava a água ou a luz... Era até virem cortar.» (Entrevista 11, Empresa A)

Por sua vez, a Entrevistada 22 optou por colocar no topo das prioridades o cumprimento das prestações bancárias, sacrificando não apenas a sua qualidade de vida como inclusive a das filhas. Esta *priorização do pagamento das dívidas de crédito em detrimento do bem-estar familiar* embora feita por convicção, não foi prosseguida sem enorme angústia e sofrimento, mormente quando os sacrifícios incidiam sobre os descendentes.

Os excertos que se seguem espelham bem a forma dramática como conseguiu manter em dia o pagamento do crédito à habitação e o crédito para a compra de mobiliário.

«O dinheiro ia logo para o banco e o resto ia-se remediando. (...) Não tinha poupanças. Foi muito difícil, foi muito complicado. [Cortou-se em] muitas coisas mesmo. Ela [refere-se à filha mais velha] chegou ao ponto de dizer que ia sair da escola.» (Entrevista 22, Empresa B)

«Tomo medicação todos os dias para a cabeça. Recebi hoje o resto do salário do meu marido e fui gastar na farmácia para comprar medicamentos. Já não tinha há algum tempo... e a cabeça começa a ficar cansada porque não dorme. (...) Às vezes acontece ter que esperar... E a minha filha também teve que esperar para ter uns óculos. Ela precisava porque não via ao longe, na escola não conseguia ver nem sequer para o quadro e só passado uns três meses é que acabámos por comprar os óculos.» (Entrevista 22, Empresa A)

«Chegámos a ter fins-de-semana também que não havia dinheiro em carteira nenhuma. Chegámos ao ponto de ter que mandar dinheiro para a mensalidade [da escola] da minha filha e não termos. Tive que pedir emprestado a uma amiga da fábrica.» (Entrevista 22, Empresa A)

«Até houve um dia em que eu não tinha dinheiro para lhe dar para a camioneta e para a cantina. Eu nesse dia deu-me um *stress*, eu chorei, chorei, chorei... Apetecia-me gritar, apetecia-me fugir...» (Entrevista 22, Empresa A)

Incumprimento temporário

Nas duas entrevistas onde se detectou incumprimento de dívidas de crédito (Entrevistas 21 e 24) sobressai a sua natureza transitória: só se fez sentir durante os dois meses de espera pelo subsídio de desemprego. Ambas regularizaram rapidamente a situação depois disso, seguindo as instruções dadas pelos bancos. Num dos casos nem sequer foram cobrados juros de mora.

Estes dois casos têm de comum a fragilidade financeira pessoal e das redes de apoio. A Entrevistada 21 vivia com os pais e o seu filho. Trata-se de uma mãe solteira que já antes do desemprego dependia bastante da ajuda dos pais. Ao seu desemprego somou-se o desemprego do pai. Além disso, os restantes membros do círculo familiar alargado enfrentavam situações semelhantes de crise laboral. As debilidades próprias e das redes sociais determinaram que o crédito pessoal, contraído para pagar a festa de comunhão da filha, deixasse de ser temporariamente pago. Por sua iniciativa, a inquirida

contactou o banco e informou-o da sua impossibilidade em pagar até que recebesse o subsídio de desemprego.

Na Entrevistada 24, a ausência de poupanças (utilizadas anteriormente na aquisição da habitação) combina-se com a recusa em recorrer a familiares e amigos (também a atravessarem dificuldades financeiras) e com o multiendividamento (crédito à habitação, crédito para compra de um aspirador e dois créditos para aquisição de computadores). Dos quatro créditos, apenas um, referente ao aspirador, ficou em atraso. Os restantes foram pagos pontualmente. O banco foi informado da necessidade de atrasar esse pagamento e mostrou-se, segundo a inquirida, muito compreensível. Com o subsídio de desemprego, o casal tratou de recuperar os pagamentos em atraso.

Sobreendividamento

A provar que a maior vulnerabilidade ocorre nos indivíduos que acumulam fragilidades nas várias vertentes das estratégias de enfrentamento – especialmente na auto-mobilização e mobilização solidária – está o caso da Inquirida dois da Empresa A, a única situação de sobreendividamento declarado detectada junto dos operários entrevistados.

O desemprego desta mulher veio somar-se ao do cônjuge (o qual não beneficiava do subsídio de desemprego) ocorrido seis meses antes. Nessa altura, as poupanças e os esforços de contenção permitiram que o agregado familiar continuasse, só com um salário, a cumprir os seus compromissos financeiros, designadamente o crédito à habitação e os dois créditos pessoais. O incumprimento chegaria com o desemprego da entrevistada, numa altura em que o que fora amealhado já se esgotara.

Para agravar a situação, esta mulher apresentava debilidades ao nível do apoio de familiares, amigos ou vizinhos.

O pai era o único familiar a quem podia recorrer, mas de forma muito limitada, na medida em que estava obrigada a reembolsá-lo posteriormente.

«Só tenho o meu pai [a quem recorrer], que é um familiar... também é o único. É uma pessoa reformada (...). E o meu pai também não

pode [ajudar] porque tem a mulher que sofre muito de bronquite asmática, tem meses que é aos 25 contos que gasta na farmácia.» (Entrevista 2, Empresa A)

«Quando recebi o dinheiro do fundo de desemprego, eu paguei logo ao meu pai, que me tinha emprestado 150 euros para a prestação da casa.» (Entrevista 2, Empresa A)

Quanto a eventuais apoios de outros elementos das suas relações (parentes mais afastados, amigos ou vizinhos), a rejeição que manifestava quanto a eles devia-se a um misto de orgulho e vergonha. A recusa em submeter-se ao julgamento alheio, sem sequer ter a certeza de obter a ajuda pedida, provinha da convicção de ter vivido sempre acima dos padrões típicos do meio envolvente e de isso lhe ser socialmente condenado.

«Eu não quis pedir nada a ninguém, nem peço... (...) Se nós pedimos à porta da vizinha, somos rejeitados, somos humilhados. Nunca fui rica mas sempre tive tudo em minha casa... E se eu dissesse isto a alguém, diziam-me assim 'É bem feito, porque andavas aí feita esperta e agora...'.» (Entrevista 2, Empresa A)

A estas dificuldades acresce a pouca abertura manifestada pelas instituições financeiras para o seu caso, contrastando com a experiência positiva de outras colegas. No momento da entrevista, eram já várias as prestações em atraso nos três créditos, nos serviços básicos e no condomínio. A desorientação em que se encontrava tinha-a levado a colocar à venda o apartamento em que vivia.

2.6 Estratégias de enfrentamento das dificuldades financeiras

2.6.1 Estratégias de enfrentamento: auto-mobilização, mobilização solidária e mobilização institucional

Falar de *estratégias de enfrentamento* é falar dos mecanismos formais e informais, próprios ou de terceiros, que os indivíduos e as famílias mobilizam de forma mais ou menos consciente e deliberada, tendo em vista superar as

dificuldades (no caso financeiras e laborais) que afectam a sua qualidade de vida e o seu bem-estar pessoal, social e profissional.

Por *auto-mobilização* entende-se qualquer estratégia de enfrentamento que parte da iniciativa do indivíduo em dificuldade e que passa quer pela afectação de recursos próprios destinados a aumentar o rendimento ou suprir a sua quebra, quer pela reconfiguração dos padrões de despesa, no sentido de as ajustar ao nível de rendimento presente.

Em regra, verifica-se uma aplicação conjugada destas duas componentes. Um exemplo de mobilização de recursos próprios é o recurso a poupanças pessoais. Outro exemplo é, sem surpresa, a procura de um novo emprego. No entanto, porque nem sempre se consegue de imediato um novo posto de trabalho ou porque aquele que se consegue não é tão bem remunerado, alguns indivíduos recorrem a pequenos trabalhos informais, como limpezas domésticas e outros 'biscates'. Estes trabalhos ajudam a compensar a perda de rendimento, ao mesmo tempo que mantém activa a procura de um trabalho mais estável. Estratégia semelhante diz respeito ao aumento das horas de trabalho suplementar por parte do membro do casal empregado.

Quanto à alteração dos padrões de despesa, assiste-se a uma reavaliação das prioridades de consumo que passa pela redução generalizada dos gastos, sobretudo dos que não estão ligados à alimentação. Mas mesmo a alimentação tende a ser objecto de ajustamentos. Por um lado, verifica-se frequentemente uma diminuição das quantidades consumidas de certos produtos mais caros (carne e peixe, por exemplo), contra o aumento de outros mais baratos (cereais, pão, legumes). Por outro lado, é comum proceder-se a uma substituição entre marcas de alguns dos bens, com as pessoas a recorrerem à 'marcas brancas', como as dos próprios estabelecimentos (um exemplo recorrente sucede nos iogurtes, com a substituição das marcas Danone ou Yoplait pela marca própria do super ou hipermercado).

Dentro ainda da estratégia de redução das despesas de consumo são também vulgares medidas como o recurso a supermercados de desconto para a aquisição de bens alimentares e de higiene (do tipo LIDL), a compra à medida

que se vão sentindo as necessidades, a escolha preferencial por produtos em promoção, o cancelamento de determinados serviços (televisão por cabo, internet), a redução de despesas pessoais como cabeleireiro e tabaco, e o corte nas actividades de lazer (viagens, programas culturais). As próprias despesas de saúde podem sofrer reduções, visíveis na substituição das consultas em médicos privados pelas realizadas no âmbito do Serviço Nacional de Saúde, na interrupção das consultas de rotina como as dentárias, quer ainda no cancelamento de seguros de saúde.

A *mobilização solidária* compreende todas as formas de entreatajuda que funcionam a partir da activação das redes familiares e afectivas. A solidariedade fundada no parentesco e na amizade constitui, muitas vezes, uma via fundamental para a manutenção do equilíbrio financeiro e emocional dos indivíduos. Quanto maior é a capacidade de mobilizar redes informais de solidariedade, menor parece ser o risco de ocorrência de rupturas na situação socioeconómica das famílias e, conseqüentemente, de sobreendividamento.

Esta mobilização solidária constitui um exemplo do que é habitual designar-se por *sociedade-providência*. Segundo Boaventura de Sousa Santos (1993: 46), a sociedade-providência pode ser definida como uma configuração de «redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e de entreatajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através dos quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade.»

Estudos empíricos realizados até ao momento têm permitido mostrar que a sociedade-providência, sobretudo a que se alicerça nas relações de parentesco, possui, no nosso país, um papel fundamental na resposta às mais variadas necessidades – desde a esfera económica (Piselli, 1995), aos cuidados das crianças e dos idosos, passando pela construção de habitação (Portugal, 2006; Hespanha e Alves, 1995) –, colmatando, pelo menos parcialmente, o défice da providência estatal. É neste sentido que Boaventura Santos defende que «em Portugal um Estado-Providência fraco coexiste com uma sociedade-providência forte» (Santos, 1993: 46). O papel central que as redes familiares assumem em

Portugal e noutros países do Sul da Europa tem sido um dos elementos que sustenta a defesa de um modelo de Estado Providência próprio do Sul europeu (Silva, 2002; Ferrara, 1996), distinto do modelo tripartido clássico de Esping-Andersen (1990).²²³ Sílvia Portugal (2002: 7) refere-se a este quarto modelo como «...um regime de bem-estar onde, a par de um Estado Providência rudimentar e residual, existe uma tradição de protecção social garantida pela sociedade civil quer através de formas institucionalizadas (sobretudo de inspiração católica), quer através de redes informais de apoio.»

À semelhança de outros estudos,²²⁴ também esta investigação aponta claramente para a importância das redes informais de solidariedade, designadamente das de parentesco, desta feita como mecanismo de amortecimento das consequências adversas do desemprego sobre a sustentabilidade financeira e o endividamento das famílias.

A mobilização solidária pode revestir duas configurações.

Em primeiro lugar, pode derivar de um *movimento espontâneo* dos próprios membros das redes que, ao percepcionarem as dificuldades sentidas por estes indivíduos, rapidamente põem ao seu dispor diversos tipos de auxílio. Esses auxílios podem assumir a forma de apoio financeiro (oferta de valores monetários ou substituição no pagamento de prestações de créditos e de determinados bens e serviços, como passes sociais, livros escolares e creches) ou de apoio em géneros (entrega de alimentos, aquisição de vestuário e calçado). Podem ainda adquirir uma configuração mais subtil, como seja a oferta de almoços e jantares à família em dificuldades. De facto, muitos pais, não

²²³ Esping-Andersen (1990) distingue três modelos de Estado Providência: o social-democrático/universalista (países Escandinavos, sobretudo a Suécia); o modelo continental/conservador-catolicista/corporativista (presente na França, Alemanha, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Áustria); o modelo liberal/residual (países anglo-saxónicos). Evers e Jung (2004: 6) integram os países do leste europeu no modelo liberal, por eles designado como *modelo atlântico*, dada a sua matriz britânica.

²²⁴ Cf. os vários artigos do n.º 42 da *Revista Crítica de Ciências Sociais*, de Maio de 1995, cujo tema é precisamente a sociedade-providência.

podendo ou não querendo disponibilizar dinheiro, convidam regularmente os filhos e netos para refeições em sua casa, permitindo-lhes, deste modo, reduzir os custos de alimentação. Refira-se, ainda, que o apoio não se esgota nos aspectos materiais. Pode igualmente assumir a forma de conselhos e de conforto emocional, concedidos isoladamente ou em combinação com as outras modalidades de auxílio.

Em segundo lugar, esta mobilização pode resultar de *solicitação dos indivíduos em dificuldade*. A ajuda disponibilizada pode traduzir-se igualmente em fluxos monetários e de bens e, com menor significado, de afectos. No entanto, nesta configuração tende a predominar o apoio financeiro em detrimento dos demais. Quando recorrem às suas redes informais de solidariedade, os sobreendividados procuram acima de tudo conseguir dinheiro para pagar dívidas a instituições financeiras e a prestadores de serviços.

A solidariedade espontânea é quase sempre recebida com naturalidade, na medida em que não implica para os seus beneficiários grandes conflitos de autonomia e de estima pessoal. Ao contrário, a solidariedade requerida tende a ser encarada como uma solução de recurso, sendo activada apenas em situações de extrema gravidade (por exemplo, eminência de perda de um bem). É que neste caso, os sobreendividados temem ser (e por vezes são mesmo) confrontados com tentativas de controlo social por parte dos prestadores de auxílio, que ponham em causa a sua independência e a sua liberdade de decisão.

A *mobilização institucional* corresponde às diligências efectuadas pelos indivíduos junto do Estado (apelo às dimensões de protecção e assistência públicas), de entidades da sociedade civil ou do mercado, a fim de ultrapassarem as suas dificuldades financeiras.

Desta modalidade fazem parte diversos mecanismos de origem pública, como o subsídio de desemprego, o rendimento social de inserção e outros apoios de natureza financeira ou outra (por exemplo, apoio para livros e material escolar), bem como o recurso ao processo de falência por parte dos indivíduos. Em bom rigor, apenas o processo de falência está directa e formalmente

associado à problemática do sobreendividamento. Os restantes procedimentos incluem-se nas políticas sociais ligadas à protecção do emprego e ao combate à exclusão social. No entanto, uma vez que são muitos os sobreendividados que deles beneficiam, embora não propriamente por causa da insolvência, e que os utilizam para regularizar os seus compromissos financeiros, justifica-se a sua inclusão nesta tipologia.

São também exemplos de medidas de mobilização institucional as que decorrem do apoio prestado por instituições de natureza cívica, social e religiosa. É o caso dos apoios concedidos por movimentos da sociedade civil como Cáritas, Banco Alimentar contra a Fome, Misericórdias, Organizações não Governamentais (ONG) ligadas ao desenvolvimento e ao combate à exclusão social, e associações de defesa dos consumidores como a DECO. O seu funcionamento pode partir dos mecanismos de alerta social criados por algumas destas entidades, mas pode resultar igualmente da solicitação por parte dos indivíduos em dificuldades. É o que se passa, quando a esta última, com o recurso aos Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado (GAS) da DECO. Estes gabinetes, criados em 2000, combinam aconselhamento em matéria de crédito e endividamento com apoio aos sobreendividados, ou seja, prestam auxílio, informação e aconselhamento a consumidores de risco que pretendam recorrer ao crédito, ao mesmo tempo que ajudam consumidores sobreendividados a renegociar as suas dívidas com os credores e a melhorar a gestão do orçamento familiar (Frade, 2004).

Finalmente, as iniciativas desencadeadas pelos sujeitos junto das instituições financeiras (ou as que resultam da iniciativa destas), tendo em vista adequar os termos dos contratos de crédito às alterações registadas pela sua condição financeira, constituem igualmente expressões da mobilização institucional.

2.6.2 Estratégias de enfrentamento prosseguidas pelos desempregados fabris

Para enfrentar a diminuição do rendimento provocada pela perda do posto de trabalho, e que não foi totalmente compensada como o subsídio de desemprego, os desempregados entrevistados accionaram diversas estratégias dos tipos auto-mobilização e mobilização solidária. Pelo contrário, a mobilização institucional não assume qualquer relevância para este grupo. De um modo geral conseguiram manter a regularidade nos pagamentos às instituições financeiras, evitando a entrada em incumprimento e situações de sobreendividamento, em termos subjectivos pelo menos.²²⁵ E, se num ou noutro caso, os dados poderão apontar para situações objectivas de sobreendividamento, a verdade é que este acabou por se diluir no pagamento pontual das prestações creditícias conseguido através do esforço colectivo de um círculo alargado de pagadores: os próprios devedores e os seus familiares mais próximos.

a) Auto-mobilização

As estratégias de auto-mobilização accionadas pelos dois grupos de desempregados giram em torno de três eixos fundamentais: o primeiro diz respeito ao *reajustamento dos padrões de consumo*; o segundo refere-se à utilização das *poupanças acumuladas*; e o terceiro corresponde à activação de *soluções laborais*.

²²⁵ Fala-se aqui de sobreendividamento numa perspectiva subjectiva e não objectiva, na medida em que certos inquiridos, que poderiam ser objectivamente considerados como sobreendividados, dada a enorme taxa de esforço a que estavam sujeitos, não o eram efectivamente de um ponto de vista subjectivo, por conseguirem mobilizar recursos de terceiros (dos membros das suas redes informais de solidariedade) que supriam a falta de meios próprios e lhes permitiam continuar a cumprir face aos credores.

Reajustamentos no consumo

Já foi por demais sublinhado que os inquiridos desempregados activaram de imediato medidas de contenção das despesas ainda mais fortes do que aquelas que adoptavam no seu dia-a-dia enquanto empregados. Assistiu-se, principalmente no subgrupo da Empresa A onde os padrões de consumo eram mais elaborados do que no da Empresa B, a um reforço de determinados hábitos de gestão do orçamento familiar, tais como o aproveitamento das promoções, a selectividade na escolha dos espaços comerciais e da qualidade dos produtos, bem como à planificação ainda mais cuidada das aquisições. A prática de encher a despensa foi substituída, em alguns casos, pela de comprar apenas à medida das necessidades. As quantidades de certos bens (carne e peixe, vestuário e calçado) foram sujeitas igualmente a reduções significativas. Tudo o que, de alimentação ou não, fosse considerado como um extra, uma regalia, um 'mimo', sofreu um corte quase radical. Os próprios cuidados de saúde foram afectados, às vezes de forma dramática, como ficou amplamente demonstrado *supra*, no ponto. A lista de prioridades de consumo foi também mais escarpada, mantendo a alimentação e educação dos filhos, e o cumprimento das obrigações de crédito a liderança, mas agora mais destacada.

Recurso a poupanças

A mobilização das poupanças pessoais foi mais intensa, porque mais necessária, no conjunto dos inquiridos da Empresa A.

No caso dos desempregados da Empresa B, os montantes acumulados ao longo de vários anos são deixados quase intactos, por diversos motivos. Em primeiro lugar, pela rápida entrada em funcionamento do subsídio de desemprego (cerca de um mês após o encerramento da empresa) que não era, na maioria dos casos, muito diferente do salário auferido. Em segundo lugar, pela disponibilização imediata da indemnização compensatória, que criou uma inesperada bolha financeira. Em terceiro e último lugar pela falta de optimismo e confiança quanto ao seu futuro profissional.

No que diz respeito à indemnização compensatória, esta foi afectada prioritariamente a três finalidades: amortização ou liquidação dos empréstimos, realização de melhoramentos na habitação e reforço dos aforros. Neste último caso, a justificação reside precisamente nas expectativas desfavoráveis que estes inquiridos têm sobre a sua reentrada no mercado de trabalho, atendendo à idade e às baixas qualificações.

No subgrupo da Empresa A, os aforros desses agregados familiares funcionaram como uma das principais estratégias passíveis de minorar os impactos negativos decorrentes da perda dos salários. A sua importância estratégica foi mais sentida naquele período de três meses em que as inquiridas ficaram desprovidas do seu rendimento de trabalho (Dezembro de 2003 a Março de 2004, altura em que começaram a beneficiar do subsídio de desemprego). Sublinhe-se que, ao contrário da situação vivida pelo outro subgrupo, o encerramento aqui foi bem mais inesperado e não deu lugar de imediato ao pagamento da competente indemnização. A conjugação destes três aspectos – período mais longo sem rendimento, imprevisibilidade do despedimento e falta de indemnização – com um estilo de vida mais urbano e, por isso, mais dependente do consumo, criou um cenário favorável ao aparecimento de problemas financeiros graves e ao incumprimento. Sabe-se já que essa hipótese não se confirmou para a maioria das inquiridas. De entre os factores que impediram a sua confirmação, está, como se destacou, a prática sistemática da poupança e, conseqüentemente, a existência de fundos de emergência.

«A gente tinha feito assim um cantito de lado, e nessa altura a gente foi buscando, foi buscando, para poder pagar a prestação. Isso foi o que me valeu.» (Entrevista 7, Empresa A)

«O mais importante [para ultrapassar as dificuldades financeiras] foram as poupanças que tínhamos, a ajuda da minha mãe e fazer tudo muito poupadinho em casa.» (Entrevista 12, Empresa A)

Nesse período inicial, ou seja, logo a seguir ao desemprego, em que se impunha uma intervenção extremamente rápida, a poupança preventiva

funcionou como o principal mecanismo de amortecimento. A seu tempo viriam a ser adoptadas as demais estratégias de auto-mobilização.

O carácter determinante desta estratégia é amplamente corroborado pelo facto de terem sido as operárias que não dispunham de poupanças no momento em que ficaram desempregadas a sentir as maiores dificuldades financeiras e a entrar em incumprimento. Mais vulneráveis, estas mulheres viram-se obrigadas a lançar mão de medidas radicais. É o caso dos reajustamentos mais drásticos no consumo, que chegaram por vezes a ameaçar a alimentação e os cuidados de saúde dos vários membros do agregado familiar (Entrevistas 2 e 22); da solicitação de apoios monetários directos (entenda-se dinheiro) a familiares e amigos (Entrevistas 2, 9, 11 e 22); do recurso ao cartão de crédito para as despesas correntes e o pagamento de outros créditos (Entrevista 11); e, finalmente, do incumprimento, ainda que temporário (só durante os três meses em que não tinham qualquer rendimento), dos créditos pessoais (Entrevistas 21 e 24). Para se ter, contudo, uma leitura mais completa das condições que levaram este pequeno grupo de mulheres a experimentar maiores dificuldades na sequência do desemprego, há que acrescentar a existência, em simultâneo, de outras fragilidades na sua vida: é o caso do *desemprego do cônjuge* ou da deterioração das suas condições laborais (por exemplo, redução na prestação de trabalho suplementar) (Entrevistas 2, 9 e 22) e da debilidade ou mesmo ausência das redes informais de solidariedade, designadamente das de base familiar (Entrevistas 2, 11 e 22). Não surpreende, pois, que o único caso detectado de sobreendividamento (Entrevistada 2) resulte da soma de dificuldades laborais graves (no caso, desemprego dos dois membros do casal), com a inexistência de recursos alternativos próprios ou de terceiros, e com multiendividamento (três créditos: habitação, automóvel e pessoal). Este é o *triângulo perverso* que aparece igualmente nos inquiridos da DECO estudados mais adiante.

Procura de soluções de trabalho

Vários inquiridos - sobretudo os mais jovens da Empresa A – procuraram, imediatamente ou algum tempo após o encerramento, encontrar uma *nova*

ocupação que lhes proporcionasse outra vez um rendimento regular e duradouro. No entanto, e como já foi dito em momento anterior, as poucas qualificações académicas e profissionais, dificultaram em muito essa procura, fazendo com que fossem sobretudo os homens com competências técnicas a conseguir uma nova ocupação, por contra própria ou de outrem. Sublinhe-se que, muitas vezes, esse reingresso no mercado de trabalho se processou através do funcionamento de redes informais de solidariedade, neste caso particular através dos amigos que empregaram ou reencaminharam estes indivíduos para outros empregadores.

Na ausência de um novo emprego e apesar de beneficiarem do subsídio de desemprego, alguns inquiridos arriscaram procurar *pequenos serviços informais*, isto é, 'biscates' como forma de conseguir um rendimento suplementar e de manter uma rotina de trabalho mínima.

Para além do que foi dito antes, a expectativa de conseguir uma nova ocupação durante o período em que beneficiam do subsídio de desemprego ou já depois aparece ainda ensombrada pela saturação do mercado de trabalho informal, sobretudo na zona onde se localizava a Empresa A. O encerramento, nos últimos anos, de diversas unidades industriais na área envolvente daquela unidade tornou disponível uma enorme força de trabalho pouco qualificada. Nesse cenário, os pequenos trabalhos que se oferecem a muitas das mulheres inquiridas prendem-se com a realização de serviços domésticos em casa de terceiros ou em pequenos estabelecimentos comerciais. No entanto, a oferta de empregadas para fazer limpezas excede a procura e faz baixar os preços praticados. Acresce que, a sua condição financeira instável, aliada à frequente irregularidade da ocupação e aos custos de transporte impede-as de procurar trabalho em áreas geográficas mais distantes.

«Com tanta gente no desemprego... A gente aqui nesta zona é uma calamidade. Fábricas, está tudo a desaparecer. (...) Na questão de emprego, daqui por uns anos vejo-me muito mal, muito mal. Estou a ver que vou acabar nas senhoras a dar horas. Não vejo jeitos. E mesmo para senhoras é difícil. É muita gente à procura de emprego.»
(Entrevista 1, Empresa A)

Dentro das estratégias laborais assume ainda um relevo considerável o *reforço da actividade laboral por parte do membro do casal empregado*. A realização de horas de trabalho suplementar ou a sua intensificação (por exemplo, Entrevista 10 da Empresa A), bem como o recurso a pequenas ocupações secundárias e informais (os ditos 'biscates') permitem ao agregado familiar recuperar boa parte do seu equilíbrio financeiro, à custa, por vezes, de um agravamento no equilíbrio emocional.

«Ele às vezes o que faz é aproveitar: fica até as 23h e liga-me a avisar. As horas são pagas por fora e é mais aquilo que ele traz. [Antes da sua situação de desemprego, o marido não ficava] até às 23h não, trabalhava o normal até as 19h.» (Entrevista 10, Empresa A)

«Ele [marido] faz uns biscates. (...) Parece que não, mas esses biscates ajudam muito. (...) Mas noto que ele anda mais exaltado. Já não tem aquela paciência que tinha para a filha. Ele, no fundo, sacrifica-se a ele próprio.» (Entrevista 7, Empresa A)

b) Mobilização solidária

A par de uma intensa auto-mobilização teve lugar uma mobilização igualmente forte por parte das redes informais de solidariedade,²²⁶ de modo especial das que têm por base o parentesco.²²⁷

A necessidade de convocar as redes de apoio revelou-se mais premente no subgrupo da Empresa A do que no subgrupo da Empresa B, pelas razões já antes expendidas. Um perfil de consumo mais urbanizado, logo de maior

²²⁶ Lemieux (1999: 3) prefere o conceito de rede de actores sociais ao conceito de redes sociais, que considera demasiado restritivo. O conceito de redes de actores sociais permite, segundo ele, incorporar também as redes físicas (por exemplo, redes de telecomunicações) quando se trata de dar atenção aos sujeitos que as integram e às comunicações que estabelecem entre si.

²²⁷ Sobre o funcionamento das redes de parentesco e das redes de afinidade, cf. Lemieux, 1999: 34 ss.

intensidade e sofisticação, um nível de endividamento também mais acentuado e um tempo de espera mais longo pelo subsídio de desemprego geraram maior vulnerabilidade no primeiro conjunto, obrigando a uma combinação dos esforços da família restrita (núcleo conjugal) com os esforços da família alargada (pais, sogros, irmãos, cunhados, tios). Essa combinação espelha exemplarmente bem a *relação instrumental* que Kellerhals (*apud* Portugal, 1995) afirma existir entre a família nuclear e a família alargada, e que se traduz na troca de bens e serviços no interior da família, a fim de responder a diferentes necessidades.²²⁸

Essa mobilização solidária, de natureza material, funcionou em dois momentos e segundo duas modalidades distintas, embora complementares. Em primeiro lugar, verificou-se uma oferta espontânea e imediata de géneros – alimentos, refeições, vestuário e calçado – por parte dos progenitores e, em menor escala, de outros parentes. Em muitos casos, essa oferta já existia anteriormente, tendo simplesmente sido reforçada. Noutros casos, porém, foi mesmo iniciada e passou a fazer-se com alguma regularidade. Este apoio familiar acabou por funcionar em parceria com as estratégias de auto-mobilização, exercendo um efeito positivo sobre elas. De facto, a entrega de alimentos e de outros bens, e os convites frequentes para refeições em casa de pais e outros familiares tornou menos penosa a redução operada nos consumos e diminuiu a necessidade do recurso às poupanças.

«A minha *sogra* dava-nos a carne e a minha *mãe* também me dava muita coisa. Nunca nos faltaram com nada, mas também eu não sou pessoa de pedir, se quisessem dar davam. (...) Tivemos que cortar,

²²⁸ Segundo o modelo apresentado por Kellerhals e utilizado por Sílvia Portugal no seu estudo sobre as redes familiares de apoio à maternidade (Portugal, 1995), existem três níveis de interacção entre o núcleo familiar restrito e a família alargada. O primeiro, denominado *expressivo*, diz respeito aos contactos no interior da rede de parentesco e ao apego afectivo entre os seus membros; o segundo, *normativo*, refere-se à importância da família na modelização de comportamentos e crenças; o terceiro, *instrumental*, reporta-se ao já citado modelo de trocas sociais, «enquanto relações não redutíveis a interesses económicos ou de poder» (Kellerhals *apud* Portugal, 1995).

não dava para tudo. *Elas* davam-nos muita coisa e íamos comer a casa delas. (...) E assim foi, todas as semanas, ao sábado íamos lá comer e vínhamos sempre com duas sacas, com massa, óleo, arroz, tudo, a carne...» (Entrevista 24, Empresa A)

«A minha *mãe* mandava-me sempre uma saca de fruta, de legumes, de carne... ia ao Continente e mandava sempre papas para o meu filho, arroz, massa... A despensa não posso dizer que estava sempre cheia, mas graças a Deus, foi dando sempre para podermos fazer refeições.» (Entrevista 17, Empresa B)

«A minha *sogra* já nos ajudava bastante antes de acontecer isto, em questão de fruta, de peixe, duas vezes por semana fresquinho, que ela mandava, já era uma pessoa que ajudava. (...) O pouco que têm, que são trabalhadores também, o pouco que têm que... Se fosse preciso alguma coisa que estavam ao nosso lado, e isso, psicologicamente, foi o que me ajudou bastante. (...) A minha *mãe* também ajudou, sempre com o pouco que tinha, também estava sempre a trazer coisas para o menino.» (Entrevista 14, Empresa A)

«Tive ajudas da minha *mãe*. (...) eu ia lá e ela dava-me carne.» (Entrevista 12, Empresa A)

«Nós somos todos assim gente muito simples, assim todos trabalhadores fabris (...) Mas também é assim: nós temos a consciência disso e entreajudamo-nos bastante. As minhas *irmãs* vêm a minha casa, trazem sempre um bocado de chouriço, um bocado de salpicão ou um bocado de queijo, pão com fartura, uns tomates, umas latas de atum... Quer dizer, existe sempre esse tipo de apoio...» (Entrevista 5, Empresa A)

«Esta minha *prima* que está aqui também ajuda porque é madrinha de uma delas, mas trata as duas como se fossem as duas afilhadas dela. Tem dado alguma roupa... O peixe que está ali em cima da mesa foi ela que o trouxe. Vai ajudando assim, naquilo que pode, que ela também está desempregada, também é professora mas está desempregada...» (Entrevista 9, Empresa A)

«Tive uma *prima* minha que veio cá e também trouxe umas embalagens de fraldas. A minha *cunhada* deu-me aquela embalagem ainda antes dele nascer. Deu-me toalhetes... A minha *cunhada* tem-me ajudado muito.» (Entrevista 18, Empresa A)

«Uma *tia* [da filha], que está na América, quando vem traz-lhe sempre roupa.» (Entrevista 21, Empresa A)

Em segundo lugar, o apoio solidário assumiu a forma de doações ou empréstimos monetários, prestados quase sempre mediante solicitação dos inquiridos. Esta vertente, também presente nalgumas entrevistas, tende a ocorrer mais tardiamente e a suceder de forma ocasional, quase sempre em situações de emergência.

«O meu *pai* é que me deu dinheiro [para pagar a prestação]. Foi a minha a salvação.» (Entrevista 20, Empresa A)

«A renda é paga com o dinheiro do meu *pai*.» (Entrevista 21, Empresa A)

«Quando eles estão para mandar o papel do corte, eu nem que vá pedir ao meu pai, que é reformado, 'Ó paizinho, empreste-me aí 10 euros', para juntar ao meu.» (Entrevista 2, Empresa A)

«Graças a Deus, tenho pais espectaculares. Eu e a minha filha ficámos doentes, as duas com gripe, fui à farmácia e o meu *pai* é que pagou. Eu disse 'Ó pai, quando vier o fundo de desemprego, eu pago, que você também já está a fazer muito'.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Pedimos dinheiro a um *cunhado* meu. E ele emprestou sem juros. (...) Este meu cunhado (marido da minha irmã) tinha possibilidades para emprestar.» (Entrevista 5, Empresa A)

«Nunca pedi, ela [mãe, único progenitor vivo] é que me ofereceu... Tinha os seguros da casa, o seguro de vida, tinha o seguro do carro... a prestação... Foi mesmo complicado, foi mesmo complicado...Estávamos um bocadinho à rasca, claro que eu nunca pedi nada a ninguém, só na última é que iria pedir, mas a minha mãe

percebeu... E isso foi uma ajuda muito boa. Foi 80 contos que ela me deu.» (Entrevista 12, Empresa A)

Se o apoio em géneros é normalmente bem tolerado e, contrariamente ao que será demonstrado pelos entrevistados da DECO, muito valorizado pelos seus beneficiários, já o apoio em dinheiro cria algumas resistências nos operários inquiridos. Essa resistência não tem tanto a ver com qualquer temor de controlo social exercido pelos familiares ou com alguma vergonha em aceitar ajuda de alguém posicionado num degrau inferior da escala social – dois sentimentos manifestados nalguns discursos de sobreendividados –, mas com a preocupação de estarem a pedir ajuda a pessoas que têm poucos rendimentos ou que têm igualmente obrigações financeiras.

«Se não fosse os meus pais eu teria que vender o carro ou fazer um empréstimo pessoal. A minha ideia até era fazer um empréstimo, mas os meus pais disseram ‘Nem penses! Tu vais-te endividar para quê? Não senhora!’ O crédito era para sobreviver porque não queria estar a sobrecarregar os meus pais.» (Entrevista 17, Empresa B)

Em algumas famílias, a fragilidade das redes familiares impediu que se gerasse um movimento de sustentação em tornos dos desempregados. Embora num ou noutro caso essa fragilidade se ficasse a dever a más relações entre membros da família restrita e da família alargada, o que mais sobressaía nesse domínio era ou a ausência da própria rede (falecimento dos progenitores do casal), ou a vivência de situação financeira idêntica por parte sobretudo de irmãos e cunhados. Convém lembrar que na Empresa A (bem mais do que na B) eram frequentes as trabalhadoras que possuíam entre si laços de parentesco directo (irmãs, cunhadas), na medida em que aquela empresa era um dos principais empregadores da zona. Mesmo assim, há relatos de operárias que manifestam prestar e receber auxílio das familiares que, tal como elas, se encontram desempregadas.

É interessante notar também que as modalidades de ajuda familiar são quase sempre distintas do ponto de vista do sexo dos prestadores. Na primeira modalidade – em géneros, espontânea e imediata – o protagonismo do apoio

pertence às mulheres (mães, sogras, irmãs, cunhadas e primas), como se pode ver pelos excertos apresentados *supra*, nos quais se colocou a itálico esse aspecto. Já na segunda modalidade de auxílio – em dinheiro, solicitada, mediata – são os homens que assumem o processo de doação (pai, sogro, irmão ou cunhado), como igualmente se comprova pelos excertos anteriores. A maior frequência e regularidade do primeiro tipo de apoio faz com que as redes de solidariedade sejam, neste caso como noutros, marcadamente femininas (Portugal, 1995). Este aspecto parece confirmar a ideia de que existirá, pelo menos nalguns círculos sociais, uma repartição por género das decisões em torno do dinheiro. Assim, enquanto a gestão corrente do orçamento familiar é feita sobretudo no feminino, as decisões financeiras de fundo, de longo prazo, são maioritariamente tomadas pelo homem.

O auxílio prestado pelas redes sociais não se esgota na ajuda em bens e serviços ou em dinheiro. Compreende ainda o apoio psicológico, que muitos inquiridos designam por ‘apoio moral’. Esse apoio pode traduzir-se por uma promessa de auxílio material se necessário ou por conforto emocional. Neste caso, o leque de apoiantes tende a aumentar, chegando a envolver parentes mais distantes, amigos, colegas e vizinhos. Este auxílio não é de forma nenhuma secundário para estes indivíduos, na medida em que os ajuda a combater o isolamento laboral e a propensão para estados depressivos.

«Foi mais a minha mãe [que prestou apoio psicológico]. Ela dizia-me: ‘Se tu não quiseres vir comer, não vens, mas eu quero que tu venhas para saíres de casa, porque faz-te bem’.» (Entrevista 25, Empresa A)

«Foi mais apoio moral. Tive cunhadas minhas que, mais do que uma vez, nos disseram que nos ajudavam se a gente precisasse, naquelas alturas mais complicadas... telefonavam-me.» (Entrevista 1, Empresa A)

Pode, pois, dizer-se que o ‘sistema da dádiva’ ou o do ‘dom’ se mostra fundamental na resolução de uma crise familiar como a que decorre de uma situação de desemprego, confirmando plenamente a «centralidade da sociedade-providência na provisão de bem-estar» no caso português (Portugal,

1995). A sua inoperância, sobretudo quando combinada com a ausência de meios financeiros próprios, potencia o aparecimento de dificuldades financeiras graves nas famílias afectadas pelo desemprego.

«Eu cheguei ao ponto que eu não tinha nem um ovo dentro de casa. Tinha o frigorífico vazio, e o marido encostado à parede a chorar, e eu a chorar para outro lado... E o orgulho era tal que eu não queria pedir nada a ninguém. Eu não quis pedir nada a ninguém, nem peço... (...) Se nós pedimos à porta da vizinha, somos rejeitados, somos humilhados... Nunca fui rica mas sempre tive tudo em minha casa...» [Único caso de sobreendividamento, marcado pela falta de poupança e pela fragilidade das redes de apoio] (Entrevista 2, Empresa A)

c) Mobilização institucional

Por tudo o que se disse anteriormente quanto à capacidade de mobilizar recursos próprios ou de familiares e de intensificar as restrições de consumo, compreende-se que o recurso ao apoio institucional para fazer face quer à situação de desemprego, quer especialmente aos custos financeiros dele decorrentes, não se apresente como uma opção de peso para os grupos de desempregados contactados.

Nenhum dos inquiridos referiu ter tido necessidade de recorrer a qualquer ajuda prestada por instituições de solidariedade social, pelos serviços de segurança social ou por qualquer outra entidade pública ou privada.

Quanto às instituições financeiras, em particular, tirando as poucas situações em que as pessoas procuraram informar-se sobre as consequências de um eventual atraso nas prestações ou sobre os custos de uma dilação dos prazos de pagamento, o que sucedeu foi uma manutenção dos contactos habituais (já de si escassos e praticamente resumidos ao pagamentos dos créditos e ao depósito de poupanças).

Houve, no entanto, alguns inquiridos que afirmaram ter informado o banco sobre a verificação da situação de desemprego, sem contudo efectuarem

qualquer pedido de reformulação dos prazos e condições de pagamento. O que se configura como um acto de boa-fé negocial, pode também ser entendido como um entreabrir de uma porta de auxílio que estes indivíduos desconhecem se vão ou não precisar no futuro.

Nos poucos casos onde se verificaram dificuldades económico-financeiras muito graves e mesmo situações de incumprimento e sobreendividamento, persiste a mesma indisponibilidade para recorrer a quaisquer entidades em busca de auxílio. De salientar, no entanto, que nos dois casos de incumprimento houve um contacto dos devedores com as instituições bancárias, a fim de as informar que iriam ter de suspender os pagamentos até receberem o subsídio de desemprego, o que se prolongou por dois meses. Já no caso da inquirida sobreendividada, assim que entrou em incumprimento dos vários créditos, contactou as respectivas entidades financeiras, na expectativa de merecer alguma 'benevolência' da sua parte, nomeadamente uma dilação dos prazos de pagamento. A sua iniciativa não foi, aparentemente, bem sucedida, tendo-se verificado falta de abertura ao diálogo e à renegociação.

«Eu pedi, como uma esmola, para que me esperassem, que me aguardassem, para que me dessem tempo, porque eu ia pagar, não ia ficar a dever, só que não tinha possibilidades se não recebesse. Quando recebesse pagava tudo. Não dão hipótese nem aceitam atrasos, nem nada disso. Eles querem os pagamentos, querem o meu dinheiro. E disseram-me que cada vez acumulava mais juros. Foram as respostas. (...) Fui lá directamente, nada se resolveu. Nada. E eu cheguei a um ponto que disse: 'Não, não se resolve assim, também ignoro!' Mas depois, vou para a cama, e ponho-me a pensar: 'Se eu não resolvo, ainda mais agravo, ainda mais me enterro'.»
(Entrevista 2, Empresa A)

A razão (ou razões) para não solicitarem a intervenção de quaisquer entidades públicas, privadas ou sociais para ajudar à resolução das dificuldades financeiras decorrentes do desemprego, não foi explicitamente apontada por nenhum dos inquiridos. Todavia, os seus discursos sugerem algumas explicações. Por um lado, a não solicitação poderá estar associada ao facto de

entenderem que este auxílio os desprestigiaria socialmente, na medida em que os aproximaria simbolicamente daqueles que consideram como os excluídos da sociedade. Trata-se, aqui, de uma *aversão clara a uma lógica subsidiária*. Por outro lado, essa recusa pode ser simplesmente fruto do *desconhecimento* quanto à existência de mecanismos e instituições de apoio. Assim, por exemplo, alguns dos inquiridos não estavam cientes do papel desempenhado pela DECO no apoio aos casos de sobreendividamento. Acresce que o apoio público é encarado de forma muito limitada e até com desconfiança.²²⁹

«Se for necessário, não digo que não, mas queria ver se evitava isso. Estarmos a viver do rendimento mínimo, não dá. Não sei, acho que me faz confusão isso... Depender de instituições para mim é depender de loucos.» (Entrevista 26, Empresa A)

«Não, nunca recorri a nenhuma [instituição], nunca tive ajuda de ninguém nem nunca ninguém me abordou para me ajudar. Nem eu me comunico com ninguém. Só recebi apoio do meu pai, que é um familiar...» (Entrevista 2, Empresa A)

Para estes indivíduos, o subsídio de desemprego é a única exigência que entendem poder fazer ao Estado. Ignoram quaisquer outros apoios de natureza social ou simplesmente interpretam-nos como especialmente dirigidos a *grupos sociais de risco* (emigrantes, minorias), grupos com os quais, como se disse, não se identificam. Muito pelo contrário, há mesmo quem sublinhe, de forma peremptória e num discurso eivado de uma certa xenofobia, a enorme distância que sente relativamente a eles.

²²⁹ Adão e Silva (2002: 47) sustenta, a propósito do modelo do Sul do Estado Providência, que o fraco desenvolvimento que aí se observa das políticas públicas de apoio à família faz com que as dificuldades sentidas por cada família não sejam «...enfrentadas através da mobilização de recursos públicos, mas, sim, através de estratégias privadas.» Segundo ele, esta realidade faz com que a «... solidariedade familiar seja simultaneamente a explicação e o resultado de uma política de família pouco desenvolvida.»

«Das instituições não tenho muita esperança. As instituições ajudam melhor os ciganos e os vigaristas para andar na droga, para andar na moína. O que o Estado dá a eles – está certo, eles são seres humanos e necessitam –, podiam muito bem dividir para outro lado, porque eles não têm salários e até ganham mais do que eu. (...) Pois, essa comandita está toda bem. Olhe, eles não trabalham em lado nenhum. Passam a vida a comer e a beber, e dar cabo da vida dos outros e ainda têm os rendimentos do Estado. E isso é justo? Não. Essa política é assim. Nós que andamos a trabalhar não temos direito a nada.» (Entrevista 32, Empresa B)

Uma terceira motivação poderá estar associada a um sentimento de *vergonha* em deixar transparecer, para fora do círculo familiar (mais restrito ou mais alargado), as dificuldades por que estão a passar. A caridade de estranhos não é facilmente digerível por quem, desde cedo, se habituou a ter independência financeira e económica, e o controlo pleno da sua vida. Ao contrário dos sobreendividados da DECO, que tendem a admitir mais facilmente as suas debilidades perante terceiros do que perante os familiares e amigos, os desempregados fabris estão mais predispostos a apelar aos que lhe são próximos.

«Sim [recorreria mais facilmente a familiares e amigos, do que a instituições]. Outro apoio ninguém mo dava.» (Entrevista 32, Empresa B)

«[Se uma instituição me quisesse ajudar], tinha vergonha de aceitar. Estou pior do que uma imigrante russa que aí anda. Quando eu lhe dei alguma coisa, ela chorou, e um dia ela veio-me arranjar as unhas e eu perguntei-lhe: 'porque é que chorou quando eu a ajudei?' E ela disse: 'é fácil a gente dar, receber é que é mais difícil!'. E eu acho a mesma coisa. Se viessem cá dar-me alguma coisa, eu sentia-me mal, mal... e não era que eu não precisasse.» (Entrevista 29, Empresa B)

3. Estudo empírico dos sobreendividados da DECO

3.1 Metodologia

Para conhecer a realidade individual e as trajectórias profissional e financeira dos sobreendividados que entraram em contacto com a DECO para solicitar o seu apoio na renegociação de dívidas, efectuou-se um conjunto de entrevistas pessoais.²³⁰

A amostra de sobreendividados foi determinada pela disponibilidade do acesso aos consumidores nessa situação financeira. Para este efeito, entrevistaram-se consumidores que se deslocaram ao Gabinete de Apoio ao Sobreendividado da Delegação de Lisboa da DECO, no período de Novembro de 2004 a Maio de 2005.²³¹ Das 28 entrevistas realizadas, apenas foram aqui analisadas doze, por ser esse o número de entrevistados que deu como causa para as suas dificuldades financeiras o desemprego ou a deterioração das condições laborais. Foram considerados não apenas os indivíduos que se encontravam desempregados no momento da entrevista, mas também aqueles que tinham passado por essa situação no passado e que encontravam aí a razão para os seus problemas financeiros. Foram igualmente contemplados aqueles casos em que o desemprego não era do inquirido, mas de um membro do agregado familiar, designadamente o cônjuge ou companheiro.

As entrevistas foram conduzidas na delegação de Lisboa da DECO, antes ou após o atendimento realizado pelo técnico daquela associação. Esse facto acabaria por afectar negativamente o conteúdo da entrevista, por várias razões. Em primeiro lugar, algumas pessoas manifestaram pouca disponibilidade de tempo para responder, o que tornou as suas respostas demasiado concisas e apressadas, e prejudicou um esclarecimento completo da sua situação. Em

²³⁰ Cf. Guião de Entrevista B, no Anexo 3.

²³¹ No total foram entrevistados 28 inquiridos por serem aqueles que contactaram a DECO durante os dias escolhidos para a realização de entrevista e que, cumulativamente, aceitaram conceder a entrevista.

segundo lugar, a realização da entrevista num espaço desconhecido, que não dominam e que não escolheram (ao contrário do que sucedeu nas entrevistas aos desempregados), e ao qual já vieram com alguma relutância e sensação de desconforto, criou inibições no seu discurso que foram imediatamente perceptíveis.

Apesar da limitação quer do número de entrevistados, quer de algum detalhe da informação, as entrevistas efectuadas permitiram identificar, entre os sobreendividados, alguns traços comuns e outros bastante díspares, de que se dará conta de seguida.

Tal como foi feito para os desempregados, procura-se compreender, em primeiro lugar, os perfis de consumo e de endividamento antes do começo das dificuldades financeiras, momento nem sempre coincidente com o momento do desemprego, e analisar as suas transformações posteriores. De seguida, aprecia-se o peso relativo do desemprego nessa alteração de comportamentos e, finalmente, identificam-se e discutem-se as diversas estratégias utilizadas pelos indivíduos para gerir a situação financeira difícil em que se encontram.

Antes desta análise, porém, apresenta-se uma síntese das características sociodemográficas dos entrevistados seleccionados.

3.2. Perfil sociodemográfico dos entrevistados da DECO

O perfil dos sobreendividados inquiridos é, sem surpresa, bastante mais heterogéneo do que o que foi apurado para os operários desempregados.²³²

Num total de doze inquiridos, oito são do sexo masculino e quatro do sexo feminino.

Quanto à *idade*, metade dos inquiridos (6) situa-se na faixa etária dos 30 aos 39 anos, quatro inquiridos encontram-se na dos 40 aos 49 anos, um na dos 20 aos 29 anos e um na faixa etária dos 50 aos 59 anos.

²³² No Quadro C do Anexo 4, apresenta-se, em síntese, o perfil dos sobreendividados inquiridos.

No que diz respeito ao *estado civil*, 10 dos inquiridos são casados ou vivem em união de facto e os restantes (2) são solteiros.

O *nível de escolaridade* é variável, embora metade dos inquiridos (6) tenha frequentado o ensino secundário. Destes, apenas metade concluiu o 12º ano. Três inquiridos concluíram o 3º Ciclo do Ensino Básico (CEB) e 1, o 2º CEB. Um dos inquiridos possuía o 1º CEB e outro concluiu o ensino superior.

No que diz respeito à *condição actual perante o trabalho*, sete dos inquiridos exerciam profissão (um dos quais por conta própria) no momento da entrevista e cinco estavam desempregados. Quanto às *profissões* dos entrevistados, considerou-se a profissão actual para os empregados e a última profissão para os desempregados. Assim, foi possível constatar uma grande diversidade de ocupações, que incluíam desde profissionais não qualificados, a profissionais com qualificação média e até superior. Predominam os profissionais dos serviços, seguido dos trabalhadores do sector industrial. Não existe nenhum inquirido ocupado no sector primário.

Dos cinco desempregados, apenas um beneficiou do subsídio de desemprego, encontrando-se, no momento da entrevista, a aguardar pelo subsídio social de desemprego. Essa mesma inquirida conciliou o subsídio de desemprego com uma actividade informal remunerada (limpezas domésticas), uma vez que o valor da prestação social era bastante inferior ao salário que auferia quando empregada. O recurso ao *mercado de trabalho informal* ocorreu também no caso de outro inquirido desempregado, que começou a dar explicações de matemática. Outra entrevistada, embora a exercer uma profissão (cozinheira) conciliava esta com a realização de horas de trabalho doméstico em casa de terceiros, como forma de aumentar o seu rendimento.

O *rendimento líquido mensal actual do agregado familiar* dos sobreendividados é também bastante díspar. Cinco agregados familiares apresentam rendimentos superiores a 1.000 euros mensais, sendo que um deles, trabalhador por conta própria, atinge os 4.000 euros (Entrevistado 51). Outros seis possuem um rendimento mensal actual inferior a 1.000 euros, dos quais dois possuem menos de 500 euros mensais. Estes dois últimos casos

dizem respeito, respectivamente, ao Entrevistado 52 – inquirido solteiro que vive com a mãe – e ao Entrevistado 58 – inquirida desempregada e que se encontrava a aguardar o subsídio social de desemprego. Finalmente, um dos inquiridos manifestou relutância na resposta à questão, não especificando o rendimento do seu agregado (Entrevistado 56).

Os dados constantes desta caracterização parecem confirmar a ideia já sugerida noutros estudos internacionais de que o problema do sobreendividamento não se associa a nenhuma classe em particular, sendo antes transversal à estratificação social (cf. Sullivan *et al.*, 2000; 1989).

3.3 Consumo e endividamento antes do sobreendividamento

3.3.1 Padrões de consumo iniciais

Os padrões de consumo detectados junto dos entrevistados da DECO são, quando comparados com os dos operários desempregados, relativamente mais complexos e diversificados. A par de consumos relacionados com a satisfação das necessidades mais básicas, como alimentação, abrigo e vestuário, sobressaem outros consumos, ligados à cultura e ao lazer (ATL, férias, refeições fora, viagens). Esses padrões de consumo reflectem um estilo de vida predominantemente urbano, onde uma enorme acessibilidade a diversos tipos de bens e serviços se combina com uma pressão social forte no sentido da sua aquisição. A proximidade e a proliferação dos locais de compra (hipermercados, centros comerciais, *outlets*) exercem um efeito de atracção e sedução dos consumidores, funcionando como um incentivo à aquisição continuada e à produção de novas necessidades (Santos, 2001).

Os conceitos de bem-estar e de realização pessoal são avaliados no grupo dos sobreendividados, tal como no grupo dos desempregados, à luz de um conjunto de bens e serviços social e geograficamente determinados. A premência em possuir determinados produtos ou equipamentos faz-se sentir de modo mais intenso nos grandes centros urbanos como Lisboa. E essa necessidade decorre tanto do contexto social em que se movem os indivíduos

(‘quase toda a gente tem internet’, ‘as minhas filhas são exigentes com as marcas, com os MP3 e a internet’), como das condições físicas em que vivem (‘como chego tarde, tenho de pagar o ATL porque não tenho quem me vá buscar o miúdo à escola’; ‘para poder abrir o posto às 6.30 da manhã tive de comprar um carro’). Isso leva o indivíduo a consumir de acordo com o que percepciona como normal no grupo, com o objectivo de alcançar um padrão de consumo semelhante ou superior aos demais. O que toda a gente compra é visto como uma necessidade, sendo que *toda a gente* significa, na verdade, o grupo de referência a que se pertence (Lea *et al.*, 1995). É por isso provável que um indivíduo que aufera rendimentos mais baixos do que os do seu grupo de referência, e que considere como essenciais os mesmos bens, encare o crédito como a única forma de colmatar esse desequilíbrio (Duesenberry, 1967).

Apesar dessa maior complexidade relativa nos hábitos de consumo e estilos de vida, os entrevistados da DECO apresentam, quando comparados entre si, uma heterogeneidade considerável. Alguns têm padrões relativamente próximos dos ex-operários entrevistados. São pessoas com poucas qualificações académicas e profissionais, de rendimentos baixos (mesmo antes do desemprego) e que habitualmente já limitavam bastante os seus gastos mensais (por exemplo, Entrevistas 47, 54 e 58). Os restantes entrevistados exibem padrões de consumo já mais elaborados. Uns são ainda moderados (por exemplo, Entrevistas 48, 55 e 57), mas outros estão habituados a recorrer a um leque bastante diversificado de bens e serviços (por exemplo, Entrevista 51). Esses perfis mais sofisticados foram quase sempre criados na família de origem ou resultaram de uma trajectória de ascensão social efectuada através do rendimento e dos consumos selectivos a ele associados.

«Nunca me meti em grandes despesas. Só a renda, só o normal, a renda, a água, a luz. (...) Nunca me meti em mobília sequer. (...) é mesmo só a casa e está dar-me dores de cabeça.» (Entrevista 47)

«Mesmo a trabalhar, aquilo que auferíamos era apenas para o essencial. Nunca tirávamos férias, por exemplo.» (Entrevista 54)

«Ultimamente não vamos jantar fora, mas gosto muito de ir. Sei que temos de apertar o cinto. Vamos ao cinema quando podemos. Jogo futebol todas as semanas. E gosto, na sexta, de sair com uns amigos.» (Entrevista 55)

«Eu jogo ténis desde muito pequenino, desde os meus quatro ou cinco anos. O meu pai jogava, os meus tios...» (Entrevista 51)

«Sempre que havia possibilidade, fazíamos um almoço ou um jantar para todos lá em casa.» (Entrevista 49)

«Pagamos muito de telefone e de internet e, quando a minha esposa tinha o curso em Lisboa, gastávamos sensivelmente 30 euros de dois em dois dias, sem portagens. Gastava para aí 350 euros por mês só em transporte.» (Entrevista 55)

«Quando o meu filho nasceu, tinha o seguro x e fomos para um hospital particular, aconselhados pela médica. Afinal, tive que pagar 1.600 euros porque o seguro não cobriu nada.» (Entrevista 55)

«la todos os anos para a neve. No ano passado fui só uma vez, mas nos outros anos ia duas e três vezes. O ano passado fui só uma e este ano quero ver se vou pelo menos uma também, mas nem sei se vou...» (Entrevista 51)

A aquisição de certos bens representava para alguns dos entrevistados uma forma de afirmação dentro do grupo social a que pertenciam ou ao qual aspiravam pertencer. Consumir determinados produtos contribuía para a inserção social destes indivíduos e até mesmo para uma certa camuflagem da estratificação social (itálico nosso).

«Agora na passagem de ano fomos à Serra da Estrela. Eu não queria, mas a minha mulher começou a dizer que se não formos não vamos a lado nenhum e *vão os nossos amigos todos*. Gastámos dinheiro que não estava a contar e veio prejudicar. (...) Para ela [que está desempregada] tem sido uma fase muito complicada porque está completamente dependente de mim e do dinheiro que ganho.» (Entrevista 55)

«Outra coisa que gasto é na conta de telefone porque *tenho internet em casa, que é uma coisa que hoje em dia quase toda a gente tem*, mas parecendo que não telefone com internet são quase 70 euros.»
(Entrevista 55)

Através desses consumos seleccionados e socialmente considerados, os entrevistados não satisfaziam apenas necessidades que consideravam essenciais. Ao mesmo tempo, obtinham aquilo que Bourdieu (1979) designa por signos de distinção, ou seja, objectos de consumo carregados de conotações diferenciadoras de estatuto que, enquanto tal, reproduzem e reforçam as desigualdades sociais. O acto de consumo acaba por reproduzir uma identidade e um prestígio sociais tendencialmente hierarquizados (Baudrillard, 1991).

«Nós não queremos baixar o nível de vida, não é? E depois o dinheiro não estica... (...) E o nível de vida são os confortos que nós temos. De vez em quando jantares fora, viagens...» (Entrevista 51)

3.3.2 Práticas financeiras e creditícias

A um consumo mais ou menos intenso corresponde o recurso a múltiplas formas de financiamento. Os cartões de débito e de crédito, e os cartões de loja (sobretudo de hipermercados) coexistem com conta-ordenado, créditos pessoais, crédito à habitação, crédito automóvel e crédito contraído junto de particulares.²³³

A gestão financeira torna-se mais complexa porque também o são os meios de pagamento utilizados. O recurso ao crédito é mais frequente do que o que se observou junto dos entrevistados desempregados e o multiendividamento

²³³ A maioria dos sobreendividados entrevistados dispõe de cartões de hipermercados que incluem uma vertente crédito. O facto de terem esgotado o *plafond* do cartão e de não pagarem a totalidade das mensalidades obriga-os a pagar juros. Estes cartões são utilizados sobretudo na aquisição de bens alimentares e de higiene. Alguns tinham valores acumulados (capital+juros) superiores a 4.000 euros.

domina a vida financeira dos sobreendividados. Os créditos 'clássicos', de menor risco e taxa de juro mais baixa, vivem lado a lado com produtos financeiros mais modernos e arriscados e, por isso, também mais caros, como os cartões de crédito e os créditos obtidos por telefone.

O crédito surge como uma constante na gestão do orçamento para muitas destas famílias. E tanto é utilizado na compra de habitação, como no pagamento de cuidados de saúde, da alimentação e dos serviços básicos, ou no financiamento das actividades de lazer (férias, viagens, equipamentos para esqui, etc.).²³⁴ Apesar deste recurso sistemático ao crédito, diversos entrevistados afirmaram ter conseguido manter sempre os pagamentos em dia até ao momento em que eles ou os cônjuges perderam o emprego.

«Antes desta situação do desemprego já tinha recorrido ao crédito automóvel e a cartões de crédito para fazer face a contas da casa mas nunca tinha tido problemas.» (Entrevista 53)

«Sempre comprei as coisas a crédito... mas pagava e tudo bem... não havia problema... Só que entretanto as coisas mudaram. (...) Antes tinha créditos a rolar, mas não tinha problema, pagava, depois gastava, depois pagava...» (Entrevista 51)

Outros, porém, já apresentavam sérias dificuldades em fazer face aos compromissos financeiros assumidos, mesmo estando empregados, e registavam atrasos ou irregularidades nos pagamentos de algumas dívidas.

²³⁴ Contrariamente ao que foi feito para os dois subgrupos de desempregados, no caso dos sobreendividados optou-se por não apresentar graficamente o perfil de endividamento destes, designadamente o número e o tipo de dívidas de crédito. Essa opção justifica-se por dois motivos: em primeiro lugar, vários inquiridos só forneceram informação mais ou menos precisa sobre aqueles créditos que pretendiam renegociar, omitindo outros que não queriam alterar; em segundo lugar, detectaram-se diversas incongruências nos seus discursos no que diz respeito às características dos créditos (número, montante da prestação, meses em atraso). Há, no entanto, uma característica comum a todos eles: eram todos casos de multiendividamento.

«Saí [do emprego num hipermercado] porque ganhava 650 euros e face às minhas despesas não estava a dar. Já saí de lá com dificuldades com a casa. Tinha quatro ou cinco prestações em atraso porque não conseguia... Um mês pagava, um outro mês não pagava, por isso descambou.» (Entrevista 52)

«Deixámos de pagar o condomínio. Entretanto foi necessário fazer umas obras. Tivemos de recorrer ao crédito e as coisas começaram assim.» (Entrevista 49)

«Os cartões de crédito já vêm a rolar há muito tempo. Durante muito tempo íamos gastando e cumprindo sem problemas. O cartão de supermercado ia cumprindo sempre. Era tudo facilitado e como muitas vezes já estávamos a vinte e tal sem dinheiro, recorriámos ao cartão. (...) Facilitava-nos a vida numa altura em que estávamos aflitos.» (Entrevista 58)

Quando ocorre o desemprego do inquirido ou de um dos membros do casal, quase sempre sobrevém a ruptura financeira da família. Nalguns casos, essa ruptura é quase imediata, como acontece naqueles entrevistados que manifestavam enormes dificuldades em pagar atempadamente quando ainda estavam empregados. Noutros casos, porém, os entrevistados revelaram-se capazes de manter a totalidade ou pelos menos uma parte dos pagamentos em dia por períodos de tempo relativamente longos. Quando isso sucedia, na origem estava quase sempre a possibilidade de mobilização de poupanças pessoais e de apoios familiares.

De seguida analisam-se as alterações ao nível dos hábitos de consumo e de endividamento evidenciados pelos inquiridos a partir do momento em que, derivado à situação de desemprego, deixaram de conseguir cumprir os seus compromissos financeiros de uma forma permanente.

3.4 Consumo e endividamento na fase de sobreendividamento

3.4.1 A reformulação dos hábitos de consumo e da relação com o crédito

a) A deterioração dos padrões de consumo

Todos os entrevistados manifestaram, como seria de esperar, a necessidade de reduzir o consumo ou de diminuir a sua diversidade.

A alimentação perde simultaneamente em qualidade e em quantidade. Os consumos de carne, fruta e iogurtes são dos mais afectados. Tornam-se ocasionais ou reservados aos filhos. À diminuição das quantidades adquiridas, acrescenta-se a substituição das marcas mais caras por outras menos reputadas, mas mais baratas. Além disso, a alimentação fora de casa – para muitas famílias a principal expressão de lazer – é praticamente suprimida.

Os consumos de vestuário e calçado são também drasticamente reduzidos, sobretudo os que dizem respeito aos elementos adultos. Aliás, tal como na alimentação, é recorrente o discurso de que os filhos devem sofrer o menos possível com as restrições. Disso mesmo daremos conta mais adiante.

«O rendimento não cobre os créditos, mas pagando, o que fica para trás é para a alimentação, os passes sociais e as coisas de higiene em casa (...) temos que gerir e sobreviver. (...) Eu gosto muito de comer, há coisas que eu já tenho saudades de comer.» (Entrevista 49)

«Muita coisa mudou na alimentação e principalmente no vestuário dos miúdos, em tudo.» (Entrevista 47)

«Não compramos dez iogurtes, compramos cinco, pronto, não se compra fruta todos os dias... compra-se fruta fim-de-semana sim, fim-de-semana não, por exemplo.» (Entrevista 57)

«A renda da casa está atrasada dois meses mas os senhorios sabem da situação. A partir daí tenta-se a luz e a água e depois aquilo que há é para ver quanto há para pôr comida na mesa (choros) e é assim. (...) Está a ser muito difícil porque estou a tomar medicamentos para a tensão e são caros e tenho que os comprar.» (Entrevista 58)

«... cortámos muita coisa, muita coisa... A alimentação era para eles [filhos]. Em vez de estarmos a comprar dez quilos de carne, comprávamos cinco... e essa carne era para eles... nós comíamos sopas. Reduzimos na alimentação..., não prejudicando os nossos filhos...» (Entrevista 57)

Reduzem-se também outros gastos como cabeleireiro, idas ao café e ao cinema, e há mesmo quem afirme ter deixado de fumar por não ter dinheiro para o tabaco (Entrevista 50). Os passeios de fim-de-semana, as férias e as viagens são outras das actividades total ou parcialmente abolidas.

«Antes bebia três cafés por dia, agora fico-me por um café e cigarros. Um maço dá-me para dois ou três dias.» (Entrevista 49)

«Eu e o meu marido deixámos de fumar devido às dificuldades financeiras. E vai fazer dois anos que eu não vou arranjar o cabelo.» (Entrevista 50)

«Não se prescinde de alguns confortos (...) de vez em quando jantares fora, menos viagens e a pessoa não prescinde. Quer dizer, agora já começa por prescindir, começa-lhe a doer e prescinde.» (Entrevista 51)

«E depois se der para ir à neve vou à neve, se não der, não vou... Percebe? E dantes ia logo 'É amanhã? Vamos embora...'. Eu gosto muito e estou desejoso de lá ir o mais depressa possível... Mas tem que haver disponibilidade para isso.» (Entrevista 51)

Outro tipo de despesa que tende a sofrer cortes é a que diz respeito aos infantários e colégios. Tal pode suceder por vários motivos: pode dever-se ao facto de a mãe, por estar desempregada, passar a ficar em casa com os filhos (Entrevista 53); pode ainda ser o resultado da substituição das escolas privadas por escolas públicas; pode ocorrer porque simplesmente o valor a pagar é absolutamente incomportável. Normalmente salvaguardam-se os livros escolares, os passes dos transportes públicos e as refeições escolares, mas há casos em que nem isso é possível (Entrevistas 47 e 58).

«A menina andava no colégio. Tivemos que a tirar porque eu não arranjava trabalho e era impossível pagar essa despesa de 250 euros.» (Entrevista 56)

«Em relação ao pequeno há também os 20 euros mensais para alimentação na escola.» (Entrevista 48)

«Agora já não tenho a despesa do colégio do Hugo. Antes pagava entre 50 a 60 contos de colégio e agora estou a pagar 100 euros, portanto estamos a falar de um acréscimo de dinheiro.» (Entrevista 57)

«[O filho] tem que levar 65 cêntimos todos os dias para a senha porque não tem a refeição gratuita. Comprou-se os livros com o dinheiro do IRS e este ano já metemos os papéis outra vez. E segundo as nossas contas vamos receber e fica de novo para os livros.» (Entrevista 58)

«Tive, por exemplo, muito atraso a comprar os livros escolares dos miúdos.» (Entrevista 47)

«Tiro o passe para o meu filho quando há dinheiro, senão vai a pé.» (Entrevista 58)

Os locais onde se fazem as compras sofrem igualmente modificações. Os hipermercados são substituídos pelas mercearias próximas de casa porque ‘sabem da situação e vendem fiado’, ou pelas chamadas lojas de desconto, como LIDL, Plus e Minipreço. Enquanto alguns procuram fazer as compras para todo o mês de uma só vez, outros preferem adquirir pequenas quantidades, à medida das necessidades.

«(...) antes ia ao Feira Nova, agora vou ao LIDL ou vou ao Mini Preço. (...) Mudei o meu estilo de compras. Antes ia a uns supermercados (...). Já posso ir a outro tipo de estabelecimentos adquirir alimentos mais baratos. Antes tinha de ir àqueles estabelecimentos e àquela marca própria, que era mais cara.» (Entrevista 57)

«Há pessoas que fazem compras para todo o mês e acabou, nós não. Vamos fazendo as compras conforme vamos precisando e vamos tendo.» (Entrevista 53)

b) Valorização dos consumos dos filhos num contexto de indefinição das prioridades

Estabelecer prioridades de consumo e fazer escolhas é, para muitos dos sobreendividados, uma tarefa difícil, problemática e até impraticável. O facto é facilmente compreensível se considerarmos o padrão de consumo dominante no grupo: um padrão complexo e variado, típico de espaços fortemente urbanizados, onde predomina uma enorme acessibilidade a uma vasta gama de bens e serviços de diferente natureza e função. A satisfação de necessidades é, por isso, mais elaborada do que a do grupo dos desempregados, sobretudo dos que habitam fora dos grandes centros urbanos. Apela a diferentes componentes, desde as mais elementares (fisiológicas) às mais sofisticadas (de auto-estima, de pertença social).²³⁵

«Outra coisa em que gasto é na conta de telefone (...) parecendo que não telefone com internet são quase 70 euros. É uma das guerrinhas lá em casa porque digo à minha mulher que não pode telefonar e está a começar a educar-se a ela própria nesse sentido. É muito fácil ter o telefone ao lado e começar a telefonar, mas é muito dinheiro.» (Entrevista 55)

«Está tudo em atraso. A tv cabo está em duplicado, portanto, falta pagar dois meses. O gás falta só uma factura por pagar. Na habitação já temos dois meses em atraso, que no final deste mês passarão a três. [Das prestações dos três créditos pessoais] duas vão

²³⁵ Cf. Rochefort (2001), designadamente quanto à hierarquia das necessidades que ele estabelece, na esteira do trabalho de Maslow e da sua *pirâmide das necessidades*.

ter que ser pagas na totalidade, a outra [da entidade X] não tenho a certeza. A água está por pagar.» (Entrevista 48)

«Telefone não, não me meto nessas coisas. Telemóvel tenho.» (Entrevista 47)

Apesar da aparente dificuldade em estabelecer uma hierarquia de necessidades, de modo a redireccionarem os esforços de pagamento, todos os entrevistados com filhos colocaram no topo das suas prioridades, com grande ênfase, as despesas relacionadas com os filhos e, de modo especial, as que dizem respeito à sua alimentação.

«Os nossos filhos – peço desculpa à entidade a quem estou a dever o dinheiro – mas prioridades na nossa casa são eles.» (Entrevista 57)

«Não sou daquelas pessoas que ande em supermercado à procura do que é mais caro ou mais barato. ... e se o meu filho bebe o leite mais caro que existe então é esse que vou comprar e não tenho problemas nenhuns em dizer isso. Nem que ficasse a dever a meio mundo!» (Entrevista 55)

«Os bens essenciais não (...). Tentamos sempre ter qualidade em casa. Então coisas para os miúdos... não vamos comprar umas fraldas a que são alérgicos só porque são mais baratas. Nem pensar nisso.» (Entrevista 55).

A salvaguarda das necessidades dos filhos chega a implicar, nas situações financeiras mais difíceis, verdadeiras privações alimentares entre os pais. *Já sou crescido* é uma expressão utilizada por dois dos entrevistados para justificar esse sacrifício. Um destes entrevistados chegou mesmo a referir que não comia o suficiente para que a alimentação dos filhos não fosse afectada. Outro admitiu que o próprio filho estava mal alimentado, apesar dos esforços dos pais.

«Eu fisicamente fui-me um bocadinho abaixo até porque não posso comer assim bem como eu como, não sei se me está a perceber. Neste sentido tenho de me conter um bocado. Como disse há pouco eu prefiro que me falte a mim do que à minha família, porque já sou crescido.» (Entrevista 48)

«Às vezes melhor outras vezes pior. O meu filho também está muito mal na escola porque também não se alimenta bem e tem um problema de acne já há dois anos [e] então tem que fazer uma dieta quando pode.» (Entrevista 58)

«(...) no Natal foi uma posta de bacalhau... ali tudo contadinho. Os brinquedos..., não havia prendas para nós nem para mais ninguém, era para os meninos e não havia muitas, havia o que podia haver...» (Entrevista 57)

O desejo de proporcionar o máximo de bem-estar aos filhos impele alguns dos entrevistados para a manutenção de práticas e hábitos de consumo que vão além das chamadas necessidades básicas. As actividades culturais, desportivas e de lazer estão incluídas nesta categoria. A manutenção dessas despesas sublinha, em boa medida, a dificuldade destes indivíduos em definir uma escala de prioridades, pois o consumo ligado aos filhos é, no seu todo, *uma prioridade*, e não algo passível de ser hierarquizado. Esta constatação deixa antever um aspecto que será analisado em detalhe mais adiante: a de que estes pais, quando afectados por situações de debilidade financeira, desenvolvem em relação aos filhos sentimentos de culpa, vergonha e negação. Manter certo tipo de gastos, como os que sobressaem dos excertos seguintes, contribui para criar junto dos filhos um ambiente de aparente normalidade.

«A *Playstation* para o miúdo foi comprada a crédito já depois da situação de desemprego. O miúdo merecia. Temos que compensar quando da parte deles há empenho a nível de estudo.» (Entrevista 48)

«As minhas filhas são um bocado exigentes... elas com as marcas, com os MP3, com o computador..., com a internet... com os jantares fora com os amigos (...). Elas mantêm esse nível, sendo a minha mulher a suportar esse custo.» (Entrevista 51)

«Este ano ainda não pagámos a quota para jogar golfe, nem vamos pagar. Primeiro estão eles [os filhos] e depois vem tudo o resto» (Entrevista 53)

«Quando há alguém que nos ajuda, eu tomo a iniciativa e dou ao meu filho alguma coisa para ele ir tomar café e sair com os amigos.»
(Entrevista 49)

c) Pagamentos estratégicos e contratação de novos créditos: o ‘efeito bola de neve’

Um outro aspecto referido pelos sobreendividados da DECO entrevistados diz respeito ao desenvolvimento de um ciclo estratégico de pagamentos que funciona em circuito fechado. Ou seja, perante uma redução mais ou menos drástica do rendimento, vários inquiridos afirmaram fazer uma escala de pagamentos das dívidas de crédito e de outro tipo. Assim, é comum pagarem mensalmente a algumas entidades e pagar às restantes no mês ou meses seguintes. Através deste processo rotativo, circular, procuram manter um nível mínimo de cumprimento, não perder os serviços essenciais e evitar medidas sancionatórias por parte dos credores (corte no fornecimento de serviços, acções judiciais por incumprimento, execução de garantias). Embora esta estratégia impeça uma ruptura completa dos pagamentos, não inibe o agravamento da situação financeira dos indivíduos por via da acumulação de juros.

«São as três entidades [com quem tem dois cartões de crédito e um de loja] com que ando um pouco a jogar, ou seja, pago um mês a um, outro mês a outro e mandam-me cartas. Quando não pago dia cinco ou seis já tenho uma carta para pagar, só que se não paguei é porque não tenho dinheiro para pagar naquele mês. Então fico à espera e depois telefonam-me. E tenho que me sujeitar a esses telefonemas e dizer que lhes pago no mês seguinte e até agora tenho pago. Por isso não tenho nenhuma prestação em atraso. Não lhes digo que não tenho o dinheiro, até porque sei que me vão ligar. Isto também é um negócio para eles. No mês seguinte pago os juros.»
(Entrevista 55)

«Um mês pago a luz, outro não pago. (...) O gás e o condomínio principalmente [estão atrasados]... Quer dizer, há sempre um que fica atrasado. Sempre, isso há sempre! Pago um, fica outro.» (Entrevista 47)

Mas os sobreendividados não se limitaram a alternar os pagamentos. Alguns encontraram na contratação de novos créditos a forma de ultrapassar as dificuldades financeiras decorrentes do desemprego. Essa estratégia de emergência acabou por ser uma das razões principais para entrarem em situação de sobreendividamento.

«[Após o desemprego] para pagar as dívidas que tinha e para me sustentar tive de pedir mais empréstimos.» (Entrevista 58)

«O outro crédito pessoal, um empréstimo de 600 contos, foi mesmo numa altura em que fiquei desempregada. Tínhamos a situação de um carro para acabar de pagar e já tínhamos algumas prestações atrasadas. Para não atrasar mais corremos o risco.» (Entrevista 58)

«A entidade X mandou-me uma carta para casa a perguntar se eu queria um crédito de 10.000 euros. Na altura eu estava numa situação difícil e achei que aquilo vinha mesmo a calhar e fiz o crédito.» (Entrevista 48)

«No início as coisas corriam bem, a gente ainda conseguia controlar... mas quando eu fiquei desempregada... aí pronto, tinha que recorrer ao cartão de crédito para que as coisas resultassem. Para manter a casa tive que recorrer ao crédito (...) acabei por atrasar a tv cabo, o telemóvel...» (Entrevista 50)

A dificuldade em cumprir atempadamente os compromissos, o aumento das prestações em atraso e dos juros de mora, bem como o reforço do multiendividamento provocaram uma espiral de incumprimento e de maiores dificuldades. Este fenómeno constitui o que alguns entrevistados referem como *efeito bola de neve*. Com o passar do tempo, a perda de rendimento combinada com o reforço das despesas em capital e juros produz um efeito de acumulação que torna progressivamente mais difícil a gestão controlada do orçamento

familiar. É quase sempre nesta etapa que os inquiridos acabam por recorrer ao apoio da DECO (itálico nosso).

«Nos primeiros três meses paguei a letra e a partir daí já tive que pagar 200 euros e depois, tendo em conta que ela ficou desempregada, foi uma *bola de neve*. Paguei a letra por completo porque os meus sogros emprestaram o dinheiro senão ainda era pior.» (Entrevista 55)

«... porque pago um mês num lado e no outro mês noutra lado, já estou a pagar só juros e é uma *bola de neve* e não sei disto. (...) A questão é que não pago a dívida, pago os juros do mês anterior. Isso é que faz aumentar a *bola de neve*.» (Entrevista 55)

«Eu a ver se pagava uns e se pagava outros... Começava uns a falhar, outros a falhar, a falhar... mas a *bola* continua, não é?» (Entrevista 51)

«Formou-se aquela *bola de neve* que criámos para pagar ali e acolá.» (Entrevista 52)

«Esta situação piorou mesmo tudo. (...) A partir daí foi uma *bola de neve* porque eu queria ajudá-los [filho e nora], eles queriam-me ajudar. Agora piorou a situação quando deixei de receber o subsídio de desemprego.» (Entrevista 58)

«Então isto é uma *bola de neve*... pedi esse empréstimo, depois, entretanto, o Hugo nasceu, tínhamos que ir morar para uma casa maior, e ir morar para uma casa maior implicava compra de quartos... Então, o que é que eu fiz? (...) cometi um empréstimo para aquisição de novos móveis.» (Entrevista 57)

Existem, contudo, outros aspectos revelados pelos sobreendividados que ajudam a compreender melhor os padrões adoptados e as modificações introduzidas. São aspectos ligados sobretudo aos seus valores e atitudes e que

acabam por determinar os seus comportamentos perante a situação de insolvência.²³⁶ Deles dar-se-á conta no ponto seguinte.

3.4.2 Valores, atitudes e comportamentos dos sobreendividados

a) Desestruturação e imprecisão discursivas

Uma impressão muito forte que quase todos os entrevistados deixaram foi a da enorme confusão e falta de clareza no discurso. A isto somava-se também uma certa apatia na voz e nos movimentos, o choro frequente e uma expressão de cansaço e desalento. Quase todos procuravam justificar-se, evidenciando sentimentos de culpa e de vergonha. Esses sentimentos, porém, surgiam no meio de uma convicção mais ou menos consolidada de que tinham o direito a ser ajudados porque nunca procuraram defraudar ninguém, nomeadamente os credores. O excerto que se segue mostra a *incoerência do discurso* dos sobreendividados. O inquirido começa por dizer que se esqueceu de pagar, para logo de seguida reconhecer que recebeu correspondência da credora, mas não tinha como lhe pagar.

«A [Sfac X] eu esqueci-me. Assumo 100% que me esqueci completamente deles... Apesar de eu receber a correspondência deles, não vou negar isso, mas não tinha maneira de lhes enviar uma proposta na altura...» (Entrevista 57)

Igualmente notória é a sua *incapacidade em precisar datas* (do desemprego ou da contratação do crédito, por exemplo) e *valores* (número de

²³⁶ Recordando o que atrás foi dito a propósito das causas do sobreendividamento (cf. Capítulo 1, Parte I), através da pesquisa empírica percebe-se melhor a validade explicativa que oferece o modelo estrutural-cultural proposto por Jean Braucher (2006). Embora o ponto de partida seja uma razão estrutural que afecta a situação dos consumidores – no caso, o desemprego – toda a análise de entrevistas mostra uma interconexão profunda entre elementos estruturais e componentes culturais, a provar que o sobreendividamento é, de facto, uma complexa realidade social, económica e cultural.

créditos, montante das prestações mensais, número de meses em atraso e respectivo montante).

«Sei lá quando é que adquiri isto [dois empréstimos]... já não me lembro. Não posso indicar uma data. Se calhar há cinco anos...» (Entrevista 57)

«A casa... já foi em 99 que a comprámos ou em 98? Pois, foi assim, mais ou menos...» (Entrevista 50)

«[A dívida de um dos cartões de crédito] está a quatro mil e tal... Acho que é... acho que era [alguma hesitação]... 5.300? Não... [Faz uma pausa e consulta documentação que traz consigo].» (Entrevista 51)

«Comprei o quarto para a Rita... mas, pronto, já o paguei... Já o paguei ou a Guida está a pagá-lo? Acho que já paguei...» (Entrevista 57)

«[Sobre quando deixou de pagar um cartão de loja] Dois anos, um ano...já nem sei.» (Entrevista 57)

Torna-se por vezes muito difícil compreender a sequência cronológica e as relações de causalidade entre os vários acontecimentos, pois muitos entrevistados são incapazes de fazer essa leitura estruturada. Tudo parece vago, distante, intemporal e de contornos imprecisos. Causa e efeito são elementos facilmente invertidos ou indistintos, o que dificulta a compreensão do historial de endividamento e de sobreendividamento destes indivíduos. A generalidade dos entrevistados mostra, por isso, uma enorme fragilidade emocional e uma oscilação notável entre desalento e sentimento de fracasso, por um lado, e uma certa esperança de recuperação da normalidade e do controlo, por outro.

«O meu grande problema é que acho que já nem em mim acredito... já não acredito em nada neste país.» (Entrevista 53)

«Eu sempre fui uma pessoa lutadora, mas andava muito desmoralizado, porque não estava a ver solução... Eles estavam a demorar em dar a resposta [banco a quem propôs renegociar a dívida]. ...mais tarde ou mais cedo, ou por um caminho mais longo ou por um caminho mais direito... há-de resolver-se o problema.» (Entrevista 57)

«Eu sabia no que me estava a meter... sei que estava a utilizar dinheiro que não é meu [o crédito]. Acho que sabia do risco mas há sempre aquela esperança de que as coisas no dia seguinte vão melhorar. Foi o que fez isto estar assim.» (Entrevista 55)

b) Relação com os filhos: entre a culpa e a vergonha

Como se referiu anteriormente, os sobreendividados concentram as suas estratégias sobretudo na preservação do bem-estar dos filhos. Embora reajustem as suas despesas de consumo em geral, quando se trata dos gastos com crianças e jovens a redução é menos visível.

Esta estratégia de preservação não se fica a dever apenas a razões objectivas ligadas à satisfação de necessidades vitais. Vai mais além, funcionando como um espelho do seu estado emocional enfraquecido.

É possível detectar, ao longo de várias entrevistas, um forte sentimento de culpa que os leva a sacrificarem-se de forma por vezes dramática. Essa culpa resulta da sensação de fracasso, enquanto adultos e responsáveis, quanto à sua capacidade de manutenção de uma vida familiar estável e equilibrada. Mesmo que por vezes, como veremos mais adiante, procurem transferir toda a culpa da situação para terceiros (credores, Estado, sociedade, empregadores, mercado), é a si que acabam por atribuir a responsabilidade principal, ainda que o façam de forma velada.

Para lidar com a culpa e o fracasso, os entrevistados socorrem-se de vários expedientes. Seja pela manutenção dos consumos anteriores, à custa da redução drástica dos seus próprios consumos (alimentação, vestuário e calçado, medicamentos), seja através da ficção de uma normalidade que sabem falsa, os

sobreendividados da DECO com responsabilidades parentais tendem a manter os filhos o mais possível alheados das dificuldades financeiras por que estão a passar. Esta tentativa de afastamento e de os manter alheados do problema é também fruto da vergonha que os constrange. Custa-lhes admitir que já não podem proporcionar aos filhos o mesmo que proporcionavam antes, que já não têm emprego, que o dinheiro não chega, que tudo se está a desmoronar e que nada podem fazer para o evitar.

«Não durmo... como hei-de dizer, tenho um peso na consciência em relação aos meus [cinco] filhos...não sei como vão lidar com isto mais tarde. (...) Não sabem, nem tão pouco quero que saibam [das dificuldades financeiras]. Vou tentar arranjar uma solução, a ver se consigo... Vou ter que inventar uma história qualquer... (...) Muitas vezes quando saio de casa digo que vou pagar a renda ou a luz, ou isto ou aquilo. Para eles está sempre tudo pago, mas não está!» (Entrevista 47)

«Acho que elas [duas filhas adolescentes] não têm nada a ver com isso..., não têm culpa nenhuma. Elas não têm nada que se preocupar com isso... não podem resolver. Encher-lhes a cabeça para quê? Porque elas já estudam economias e não sei quê, iriam perceber e eu acho que não vale a pena. Perceberam, naturalmente, que as coisas não estavam como eram antes, mas não há conversas, não há conversas...» (Entrevista 51)

Contrariamente ao observado no grupo dos desempregados, onde as dificuldades financeiras passam quase sempre a ser um problema de todo o agregado familiar, aqui a maioria opta por mantê-lo na esfera restrita do casal. Deste modo, há toda uma aprendizagem financeira ligada aos contextos de crise que acaba por escapar à generalidade dos filhos dos sobreendividados da DECO e que habitualmente é feita nas famílias dos operários desempregados. Poder-se-á dizer, em abstracto, que os primeiros terão, previsivelmente, menor capacidade para lidar no futuro com eventuais problemas deste tipo, do que os

segundos.²³⁷ A incapacidade ou a recusa na transmissão de regras de gestão orçamental, no caso dos sobreendividados, pode servir para alimentar debilidades financeiras futuras, a menos que estas possam ser colmatadas através de programas de literacia financeira (Marques e Frade, 2000; Marques *et al.*, 2000).²³⁸

c) Reconfiguração das relações sociais: os amigos tornados ausentes

Outra dimensão que tende a ser afectada pela situação de sobreendividamento é a das redes de convívio social dos inquiridos.

Enquanto alguns dos sobreendividados manifestam a intenção de manter reservados os seus problemas financeiros, outros, porém, põem à prova as relações de amizade, nuns casos com sucesso, noutros não. O discurso a propósito do papel dos amigos em todo este processo é manifestamente ambíguo e mesmo contraditório.

A primeira ideia transmitida pelos inquiridos é a de que o dinheiro não determina as amizades, pelo que estas permanecem inalteradas. No entanto, um grupo de inquiridos admite, logo depois, ocultar os problemas financeiros dos amigos, esforçando-se, além do mais, por manter a aparência de normalidade.

Estes indivíduos mantêm com as pessoas das suas relações um comportamento em tudo semelhante ao que adoptam perante os filhos, ou seja, procuram manter os hábitos de convivência social (jantares, passeios, etc.), ainda que isso conduza ao agravamento da sua precária condição financeira. E fazem-no pela mesma razão que os move em relação aos filhos: a vergonha em expor as suas fraquezas perante terceiros, mesmo que próximos. Este facto

²³⁷ Retoma-se aqui a ideia explanada no Capítulo 2 da Parte I de que a disponibilidade mental de exemplos de situações financeiras graves fará aumentar a percepção do risco para os filhos dos ex-operários. Se isso apenas servirá como entrave a uma adequada avaliação do seu próprio risco de crédito ou lhes aguçará a sua capacidade de o prevenir ficará por provar.

²³⁸ Cf. No Capítulo 2 da Parte III, o tema da educação financeira.

inibe-os de solicitar qualquer tipo de apoio junto das suas redes informais de solidariedade, sobretudo das que se baseiam em outros laços que não os de parentesco.

«Agora na passagem de ano fomos à Serra da Estrela. Eu não queria, mas a minha mulher começou a dizer que se não formos não vamos a lado nenhum e vão os nossos amigos todos.» (Entrevista 55)

«Está tudo entre quatro paredes. Há um ou outro amigo que sabe e que acompanha e tal... Há amigos e há conhecidos, não é?» (Entrevista 51)

«Estávamos a passar dificuldades e nem dei a entender aos amigos. Entre nós íamos resolver as coisas. (...) Não cheguei a preocupar os amigos a ponto de me ajudarem psicologicamente. Andei um pouco em baixo...» (Entrevista 54)

Há, contudo, um caso ou outro em que as pessoas afirmam partilhar com amigos íntimos ou colegas de trabalho, e até com o próprio empregador, o momento difícil que estão a atravessar. Nesta situação, mais do que o apoio financeiro que, ainda que raro, existe (detectado apenas no caso do Entrevistado 50), é o apoio emocional que é activado. Até porque não raras vezes os amigos têm compromissos de crédito a satisfazer e alguns estão a atravessar dificuldades semelhantes.

«Demos conhecimento a duas ou três pessoas, a um casal amigo. Partilhámos esta aflição com essas pessoas e de facto têm sido excepcionais. Há sempre aquela palavra de conforto, aquele discurso do ‘não te deixes ir abaixo’, ‘força nós estamos aqui’, tem sido um pouco assim. (...) [Não houve apoio monetário] porque são pessoas que estão no início das suas vidas, também investiram na compra da casa, do carro.» (Entrevista 48)

«[Ajuda] de uma colega já vai há quase um ano. Praticamente não há mês nenhum que não lhe deva 100, 120 euros. Este mês estava a dever 160 euros. Agora paguei tudo. » (Entrevista 50)

«... acho que hoje em dia ninguém está seguro. Até por amigos que tenho, que têm situações esplêndidas e que de repente, de um momento para o outro, deixam de as ter... Conheço casos de pessoas, que está tudo bem, tudo na maior e não sei quê... passado um mês, estão na bancarrota.» (Entrevista 51)

Mas há também quem tenha experimentado o afastamento das amizades, o que levou a ter de suportar não só os problemas de dívidas e da falta de trabalho, mas também a marginalização social e a ruptura das redes de solidariedade.

«Ficámos sem nenhuma comunicação com amigos porque nessa altura os amigos também desaparecem todos... Deus queira que não, mas se um dia me baterem à porta... Eu também sou um bocado vingativo nesse aspecto... Porque eu não estava a pedir nada para mim, não estava a pedir para eu comprar roupa, estava a pedir era para os meus filhos... quando eu peço algo é para eles, não é para mim. (...) E então, eu e a Guida aguentámos os dois os problemas.» (Entrevista 57)

Aqui chegados, revela-se oportuna uma breve reflexão sobre um aspecto que diz respeito à análise do risco de sobreendividamento, mas futuro. Confirmase, pelo estudo deste grupo, uma ideia já sublinhada a propósito dos operários desempregados: a de que as redes sociais aparentemente mais fiéis e funcionais são as que têm por base os laços de parentesco, facto que, não sendo de todo inesperado, suscita uma questão importante e que poderá ser decisiva na definição de estratégias de prevenção e mesmo de tratamento do sobreendividamento. A questão é a seguinte: sendo a maioria destes sobreendividados a primeira geração de não aforradores líquidos, e dado o peso decisivo que a existência de poupanças e de redes de apoio informal tem revelado na sobrevivência e na inclusão dos agregados em dificuldades, o problema que se coloca é que alternativas de apoio terão os seus descendentes se enfrentarem dificuldades semelhantes? É que dificilmente os seus pais poderão conceder o mesmo apoio que hoje recebem dos respectivos ascendentes, uma vez que têm um baixo nível de poupança e um valor elevado

de endividamento. Se a sociedade-providência começar a falhar na resolução destes casos, a falta de soluções de outra natureza, nomeadamente estaduais, poderá gerar uma crise social de elevadas proporções, num contexto em que, cada vez mais, as famílias dependem do crédito até para consumos mais básicos (cf. *supra* Parte III a questão da contracção do Estado Providência e o mercado como alternativa para certos consumos sociais, como a saúde e a educação). Em outros países onde as redes de solidariedade são menos actuantes, muito por razões culturais, o apoio institucional, nomeadamente público, desempenha um papel de grande relevo. Esta será porventura uma das razões para o sucesso do processo de falência nos EUA e para a multiplicação de regimes jurídicos dedicados à resolução do problema do sobreendividamento.

Retomando a questão das modificações nas relações sociais dos sobreendividados, em geral, assiste-se a um afastamento social por iniciativa dos próprios sobreendividados. Esse comportamento pode derivar de uma atitude consciente e deliberada, que resulta da constatação de que não têm condições monetárias para manter os antigos padrões de lazer. Mas pode derivar também de um estado emocional favorável ao isolamento e à desmotivação pela vida em grupo. A vergonha e a insegurança que lhes é comum, facto que se tornou notório ao longo de várias entrevistas, não conduz apenas à construção de uma normalidade artificial, como foi dito *supra*. Pode gerar igualmente um distanciamento da vida familiar e colectiva, que os empurra para as fronteiras da exclusão social.

«Amigos... praticamente isolei-me porque grande parte dos amigos que tinha são pessoas que trabalham, que saem, que passeiam e como não tenho dinheiro não posso ir.» (Entrevista 52)

«Tornei-me muito fechada. Muito fechada mesmo. Apenas desabafo com as minhas amigas no trabalho. (...) Mudei por completo. É um grande peso, nem me sinto bem e tenho muita falta de sono. Só trabalho, não faço mais nada. Os meus colegas até se chateiam.» (Entrevista 47)

«Eu gostava muito de convidar um casal amigo e sempre que havia possibilidade fazíamos um almoço ou jantar em casa, mais aos fins-de-semana. São coisas que sinto que me fazem falta, tanto para o meu bem-estar como para...» (Entrevista 48)

d) Heteronomia da culpa como catarse pessoal

Não constituirá por certo uma novidade o discurso de desculpabilização pessoal e de imputação das responsabilidades para as instituições financeiras ou para o próprio Estado detectado em três das doze entrevistas.²³⁹

«Os bancos à partida estão cheios de casas, com milhões de euros na rua... empurraram as pessoas para os créditos... (...) Portanto, é tudo culpa do Estado. O próprio Estado devia meter mão para garantir os juros.» (Entrevista 53)

«O que eu acho é que eles continuam a promover brutalmente que as pessoas se endividem. Isto pelos anúncios que nós vemos, não é? Agora toda a gente anda a vender dinheiro...» (Entrevista 51)

«Penso que nunca mais... (choros) Acho que tudo isto é... Não ajudam nada e depois criam-se bolas de neve. Vão pressionando as pessoas. Se eles têm razão de queixa de que devemos, nós também temos porque ficamos desempregados e não temos onde ir buscar.» (Entrevista 58)

Alguns vão mais além e manifestam a sua revolta pela ausência de apoios institucionais para pessoas na sua condição, por contraposição às ajudas prestadas a certos grupos socioeconómicos, como os imigrantes e minorias étnicas. Chegam mesmo a utilizar expressões de teor racista e xenófobo, à semelhança do que surgiu também no discurso de uma ex-operária.

²³⁹ Este tipo de postura é característico daquilo que é conhecido como *dissonância cognitiva* (Ramsay, 2005: 52). Significa que os indivíduos tendem a justificar-se *a posteriori* das escolhas que fizeram, em lugar de admitir que a alternativa constituiria uma escolha melhor.

«Há pessoas neste país que estão a passar mais dificuldades e que estão a ter menos apoios do que pessoas que vêm de fora, africanos, brasileiros, cidadãos de Leste. (...) Se há ajuda para os que vêm de fora porque não ajudam os que estão cá dentro?» (Entrevista 48)

«Eu tenho conhecimento por pessoas que moram ali na zona onde eu moro, que há negros que vivem ali ao pé, que vendem droga e estão a receber o rendimento mínimo. Não é justo. Neste aspecto, sinto alguma revolta. Pessoas que ganham muito dinheiro mesmo com a desgraça dos outros e ainda por cima estão a receber dinheiro do Estado...» (Entrevista 48)

«Nem em termos financeiros nem a outros níveis tenho algum apoio. (...) Não tenho porque ainda não recorri onde os outros também recorrem e conseguem. Se calhar este ano vou pintar o meu filho de preto ou pôr um bigode para parecer cigano porque esses têm direito. Não sou contra a imigração, mas contra o Estado que a deixa entrar. Todos têm subsídio de desemprego, mas eu sempre trabalhei cá e não tenho.» (Entrevista 53)

O discurso punitivo estende-se ainda à generalidade dos consumidores. Apesar das dificuldades por que estão a passar, algumas das quais por imaturidade ou precipitação como os próprios referem, certos entrevistados não conseguem deixar de emitir um juízo de censura forte em relação a quem recorre ao crédito. Entendem que, nestes casos, os indivíduos procuram simplesmente manter um estilo de vida que não é o seu, quando se consideram os respectivos rendimentos. E eles simplesmente *não são assim*. A leitura que fazem da sua situação e da situação dos demais, no que diz respeito ao recurso ao crédito, obedece a escalas de valor distintas. Ao tentarem demarcar-se dos devedores que, segundo eles, ambicionam o que não deveriam ambicionar, procuram conferir uma valoração positiva à sua própria condição, que os justifique aos olhos da sociedade, das instituições e, claro, deles próprios.

«Acho que existem muitos casos, vê-se na televisão, de pessoas que querem ter mais do que podem. Acho que é mais pelas facilidades e talvez por aquilo que os outros têm.» (Entrevista 54)

«Comprei as coisas para a minha casa sem crédito. Comprei o frigorífico, as máquinas tudo sem crédito, mas há quem até para estas coisas recorra ao crédito. Eu não sou assim.» (Entrevista 55)

A penalização moral que fazem do crédito e de quem o utiliza está em linha com a sua atitude de *rejeição do crédito*. Como se sublinhou por diversas ocasiões, persiste na sociedade portuguesa, de tradição católica, uma certa ‘diabolização’ do crédito, que leva as pessoas a, por um lado, procurarem tirar vantagem das condições favoráveis que o mercado financeiro registou na última década e, por outro, a terem dificuldade em assimilar cultural e psicologicamente essa nova realidade (Frade e Lopes, 2006; Marques e Frade, 2003a; Marques et al. 2000). Os excertos seguintes são a confirmação dessa ideia (itálico nosso).

«Quando temos problemas e o desespero é grande a gente não sabe... Eu pedi um crédito, mas *nunca gostei de créditos. Fui obrigado a isso*. Nunca recorri ao crédito para comprar carro ou viagens. Foi para tentar gerir a vida mas nunca consegui.» (Entrevista 52)

«*Eu sempre achei que o crédito era um mal*, mas o problema é que às vezes é um mal necessário porque a pessoa precisa de alguma coisa e recorre ao crédito. Eu não gosto. (...) *Não somos pessoas que nascemos no meio dos créditos.*» (Entrevista 55)

Dos entrevistados, houve um, no entanto, que exprime um sentimento exactamente oposto. Para ele, o crédito foi ‘uma oportunidade, uma salvação’ que lhe permitiu fazer face às dificuldades financeiras geradas por uma anterior situação de desemprego (Entrevista 48). No momento presente, contudo, e perante novo desemprego, o entrevistado já não vê o crédito como uma resposta, mas como uma fonte acrescida de problemas.

e) Perturbação dos afectos e da imagem pessoal

Da combinação das perdas laborais com as dificuldades financeiras resulta uma degradação da auto-estima e da afectividade, como se pôde comprovar em diversas entrevistas.

A incapacidade de continuar a controlar a origem do rendimento e a progressão da despesa não se esgota numa pura questão financeira. As consequências do sobreendividamento para os agregados familiares, sobretudo quando associado ao desemprego, requalificam, como se viu, as relações sociais e as relações com os filhos. Esse efeito é extensível às relações conjugais e à relação dos próprios indivíduos consigo mesmos. Vários entrevistados admitiram ter problemas na sua relação, os quais se traduziam num aumento da conflitualidade entre o casal ou num afastamento emocional relativamente ao(à) companheiro(a).

«[Em termos familiares] também é complicado porque isto deixa-nos de alguma forma nostálgicos. Por momentos perde-se um pouco aquele sentido de união. Perdem-se algumas coisas... não se perdem, ficam adormecidas.» (Entrevista 48)

«Não sei se estava com uma depressão porque tinha muita coisa na cabeça. Também não estava com muita disponibilidade. (...) E, portanto, a nível de relacionamento as coisas não estavam do melhor.» (Entrevista 54)

«Afecta sempre... a nível pessoal afecta sempre. A relação entre as pessoas... não é? Já lhe disse que é ela [esposa] que está a pagar tudo agora, não é? Não é agradável. Só isso cria logo ali uma... uma pedra no sapato. Não é uma pedra no sapato... Está a perceber o que eu quero dizer?» (Entrevista 51)

Como seria de esperar, o momento de instabilidade e de crise que atravessam produz alterações, mais ou menos profundas, no modo como as pessoas se sentem e se consideram. É frequente um discurso de auto-despromoção tanto das capacidades de relacionamento interpessoal, como das suas perspectivas profissionais. Já se sublinhou existir, em muitos casos, uma

espécie de exílio social quanto às relações de amizade. Alguns vão mais longe e alteram radicalmente a imagem que têm de si, tornando-se, segundo os próprios, pessoas solitárias e depressivas. A isto acresce o facto de alguns sentirem o 'efeito idade', que os prejudica no reingresso no mercado de trabalho (o efeito '*idade entalada*'). Deste modo, as expectativas quanto ao futuro tendem a variar na razão inversa da idade dos entrevistados. Quanto mais velhos, menos optimismo revelam quanto à possibilidade de encontrarem rapidamente um novo emprego e de conseguirem regularizar todas as suas dívidas. Este é um dos poucos aspectos onde a sintonia com os desempregados inquiridos é total.

«Não saio muito de casa, às vezes fico horas a ver televisão na sala com a minha mãe e nem dou conta [choros].» (Entrevista 52)

«E pronto, tornei-me muito, muito fechada. Mudei por completo. É um grande peso, nem me sinto bem e... muita falta de sono.» (Entrevista 47)

«Eu tenho respondido, tenho telefonado. A resposta mais frequente é que terei de aguardar, já temos o seu contacto, tem de aguardar. (...) E também com a idade que tenho [40 anos] também já não é assim muito fácil.» (Entrevista 48)

«Ainda ontem disseram-me para ir à Gare do Oriente a uma empresa de trabalho temporário. Mas já tenho 52 anos. (...) Ai, nós apercebemo-nos disso.» (Entrevista 58)

«Como fui eu a pedir contas, não tenho direito nem ao subsídio de desemprego nem ao rendimento mínimo. Para eles ainda tenho boa idade para trabalhar. Mas cá fora dizem que já sou velho [tem 47 anos]. Uma pessoa fica no meio do jogo de empurra.» (Entrevista 52)

Dois entrevistados revelaram que eles ou o cônjuge estavam ou tinham estado já sujeitos a medicação antidepressiva. Esse facto não só agravava ainda mais o débil equilíbrio emocional do agregado familiar, como produzia um acréscimo inesperado de despesas de saúde.

Num outro caso havia indícios de problemas ligados ao álcool por parte do entrevistado, revelados de uma forma inesperada. Enquanto o inquirido afirmava que a família tivera de abdicar de muitas coisas, tabaco, café e cerveja, o filho de cinco anos, que assistia à entrevista, fez o seguinte comentário: «Oh pai, acabou a cerveja acabou... tu bebes tanto!» (Entrevista 53)

f) Ambivalência quanto às instituições financeiras

O modo como os entrevistados da DECO qualificam o comportamento das instituições financeiras, no decurso da fase de sobreendividamento, não é uniforme.

São raros os que afirmam ter contactado antecipadamente as credoras quando ocorreu o desemprego, atitude relativamente mais frequente no grupo dos desempregados. Alguns não o fizeram porque, enquanto recebiam o subsídio de desemprego, iam mantendo, tanto quanto possível, os pagamentos.

Um pequeno número afirma ter procurado renegociar com as instituições de crédito, nuns casos com sucesso e noutros não. Essa renegociação passou pela fixação de novos prazos, por esquemas de consolidação da dívida, pela contratação de novos créditos e pelo reforço das garantias.

Muitos, porém, nunca adoptaram um comportamento pró-activo e só contactaram com aqueles credores de quem receberam cartas e chamadas telefónicas.

A impressão que têm das instituições financeiras é variável. Depende do tipo de abordagem utilizada e da 'sensibilidade' manifestada por elas quanto à sua situação. Há os que se sentem pressionados de modo inadmissível, como acontece sempre que existe um contacto persistente para casa, em horários tardios, ou para o local de trabalho, ou então quando é feita a ameaça de que lhes vão ser retirados os bens. Outros entrevistados manifestam uma impressão bastante mais positiva sobre o comportamento das credoras, o que sucede quase sempre quando conseguiram renegociar com sucesso a sua dívida.

«Estou muito contente com o meu banco. Tem profissionais à altura... Viram a minha situação, viram o meu desespero e aceitaram a minha proposta... de tentar fazer mais do que uma hipoteca.» (Entrevista 57)

«O Banco Y foi o que veio com mais força a querer... Contactaram-me durante algum tempo e como eu não tinha hipótese de fazer nenhum acordo com eles, entregaram a uma empresa de cobranças... e esses indivíduos vêm agora com ameaças um bocado fora do normal... É com penhoras... e penhoras de vencimentos..., via carta e telefone, as duas coisas.» (Entrevista 51)

«[O procedimento das credoras] tem sido péssimo. O Banco X e o Banco Z têm pressionado bastante mas o Banco W é o que tem pressionado mais. Telefonam constantemente. Chego a ter problemas à noite porque já estava medicada para dormir e pedi por favor que não incomodassem mais, mas insistem. Querem que diga uma data, mas se não estou a trabalhar para ir buscar dinheiro como esperam que consiga dar uma data? Eles nem querem facilitar nem baixar as prestações... (...) Parece que têm gosto que uma pessoa deva e pague juros e não sei quê.» (Entrevista 58)

3.5 Desemprego como determinante das situações de sobreendividamento

A diminuição dos rendimentos de trabalho provocada pela ocorrência de desemprego ou pela precarização das condições laborais (por exemplo, novo emprego pior remunerado, redução das horas de trabalho extraordinário) é, para os entrevistados, o elemento que directamente os impele para a situação de insolvência. Nessa medida, pode dizer-se que o desemprego está na origem de casos de sobreendividamento também em Portugal, tal como se confirmou noutros países. Contudo, esta conclusão não pode ser vista sem mais. Antes deve ser interpretada, lembrando a proposta de Braucher (2006) já explicitada anteriormente, num contexto mais vasto onde a determinante estrutural, a causa passiva de sobreendividamento que é o desemprego, se encontra em

permanente dialéctica com as escalas de valores e atitudes face ao consumo e ao crédito destes indivíduos.

O que se pode dizer, em rigor, é que o desemprego ou a deterioração das condições de trabalho funcionaram como o rastilho de uma situação que já era, em muitos casos, de risco elevado. A prévia existência de altas taxas de esforço, de multiendividamento, de crédito não afectado (cartões de crédito, créditos pessoais, cartões de loja), de gestão deficiente ou mal planeada das despesas e de ausência de poupanças tornavam estes consumidores mais vulneráveis a uma perda do emprego. Embora alguns dispusessem de pequenos aforros e do apoio de familiares, a maioria não conseguiu mobilizar recursos próprios ou de terceiros para enfrentar a quebra de rendimento entretanto sofrida, contrariamente ao que se observou no grupo dos desempregados.

Acresce que, em algumas situações, o desemprego foi voluntário, o que impediu o acesso ao subsídio de desemprego. Nos casos em que assim não foi, aquele subsídio permitiu manter alguma regularidade nos pagamentos. E entre os inquiridos destes casos, denotava-se uma preocupação semelhante às dos desempregados: a de dar prioridade ao pagamento dos créditos. Contudo, mais do que no grupo dos desempregados, no caso dos sobreendividados registava-se uma disparidade mais acentuada entre o rendimento auferido quando empregados e o valor do subsídio de desemprego.

«Na altura o vencimento era 300.000\$00 por mês. Eu fiquei a receber 50 e tal contos [de subsídio de desemprego].» (Entrevista 53)

São raros os que encontraram empregos informais, os chamados 'biscates', para compensar a ausência ou o valor inferior do subsídio de desemprego.

«Se a segurança social na altura em que a gente põe o fundo de desemprego, desse o subsídio passado 15 dias ou 20 dias, as coisas mantinham-se e a pessoa continuava a pagar. O problema é que eles demoram... a mim foi quatro meses certinhos para me darem o subsídio de desemprego.» (Entrevista 50)

«O meu marido é pintor da construção civil. Esteve desempregado várias vezes das quais só uma vez é que teve direito a subsídio de desemprego.» (Entrevista 58)

«Fiquei um tempo desempregado mas entretanto consegui uns biscates no ramo da construção civil. Nada certo. A minha esposa também estava desempregada. Houve uma série de circunstâncias que conduziram a esta situação.» (Entrevista 54)

Com padrões de consumo e de endividamento fortemente colados ao nível de rendimento, a oscilação negativa deste veio provocar uma rápida perda do equilíbrio financeiro. Daí resultou, como se disse, a adopção de estratégias de pagamento rotativas, o recurso a novos empréstimos (sobretudo de produtos de crédito com taxas de juros mais elevadas, como os que são concedido pelo telefone ou os cartões de crédito, em que as taxas podem atingir 30%) e, no limite, o incumprimento. Apenas num dos casos analisados não havia uma coincidência entre incumprimento e sobreendividamento, devido à existência dos tais apoios financeiros de familiares. Os restantes apresentavam sempre uma ou várias prestações em atraso, nomeadamente de serviços e de cartões de crédito.

«Não me preocupava com isso [créditos] porque tinha rendimentos suficientes para os suportar. O grande problema foi eu ficar desempregado. Tinha um bom vencimento...» (Entrevista 51)

«... estávamos os dois a trabalhar e ofereciam facilidades. Só tínhamos que pagar 25% da dívida e pensámos fazer umas férias no Algarve. Fomos passar um fim-de-semana e pagámos. A partir daí surgiram coisas que queríamos comprar e [o cartão de crédito] começou a rolar.» (Entrevista 58)

«Estava a trabalhar efectiva, tinha o meu ordenado. Na altura recebia abono. Também já recebia rendimento mínimo. Dava perfeitamente. Começou mesmo a complicar quando me desempreguei.» (Entrevista 47)

«Há quatro meses atrás começámos a ter prestações em atraso, quanto ao crédito à habitação, devido à situação de desemprego. Neste momento temos duas em atraso.» (Entrevista 53)

«O que mudou é que a minha mulher deixou de receber o valor que pago pela casa que são quase 600 euros.» (Entrevista 55)

«Quando deixei de fazer os sábados na Empresa X... andei aí à procura de um trabalho extra ao sábado para me facilitar a vida... não consegui, pronto... por isso é que deu origem a tudo...» (Entrevista 57)

«O problema é que eu fui para o Brasil e lá os ordenados são baixinhos e, depois, com as dívidas foi complicado (...) Depois ele [o pai que o auxiliava] faleceu e as coisas complicaram-se ainda mais.» (Entrevista 48)

«Além de o agregado familiar ter aumentado, as despesas aumentaram... aí perdi também as minhas horinhas extra que me faziam muita falta... e o custo de vida aumentou.» (Entrevista 57)

É a fraca mobilização de meios próprios ou das redes informais de solidariedade acaba por determinar o aparecimento destas situações na DECO. Do ponto de vista conceptual, as pessoas que recorrem ao apoio da DECO mais do que sobreendividadas, são sobreendividadas incumpridoras. Crê-se, por isso, que haverá outros casos de sobreendividamento que não aparecem no sistema (GAS da DECO) porque, embora insolventes, não se encontram em situação de incumprimento.

O que os dados das entrevistas parecem mostrar é que o desemprego funcionou quase sempre como a última mas decisiva gota que fez transbordar um copo demasiado cheio. E esse facto é tanto mais ampliado quanto menor é a capacidade dos indivíduos em mobilizar recursos materiais alternativos, sejam eles *pessoais*, como poupanças ou pequenos trabalhos informais e horas de trabalho suplementares, de *solidariedade*, como o apoio monetário ou em espécie de família e amigos, ou *institucionais*, como o subsídio de desemprego ou o rendimento social de inserção.

«Tínhamos algumas poupanças e é verdade que os pais da minha esposa contribuíram com ajuda financeira. Às vezes compravam roupa e foi assim que assegurámos que as coisas não piorassem e nos afundássemos ainda mais.» (Entrevista 56)

«Muitas vezes os nossos pais tiveram que ajudar para pagar a creche. A alimentação era em casa de familiares. A situação estava mesmo má.» (Entrevista 54)

«Já fui ver do subsídio de desemprego e saber do rendimento mínimo, mas dizem que não tenho direito porque como fui eu a pedir contas. Não tenho direito nem ao subsídio de desemprego nem ao rendimento mínimo.» (Entrevista 52)

«Nunca recebi subsídio de desemprego. Na altura recebia 30 e tal contos de rendimento mínimo e tinha mais uns 30 contos do abono. Não dava mesmo, não dava.» (Entrevista 47)

3.6 Estratégias para lidar com o sobreendividamento

3.6.1 Auto-mobilização

Tal como havia sido apurado para os operários desempregados, o que se assiste neste grupo de inquiridos é a uma combinação dos três tipos de estratégias de enfrentamento enunciados: estratégias de auto-mobilização, de mobilização solidária e de mobilização institucional.

Embora de uma forma menos intensa do que o observado no grupo dos desempregados, pode dizer-se que os sobreendividados também activam, de forma mais ou menos deliberada, diversas estratégias de auto-mobilização. Estas estratégias variam entre os sobreendividados entrevistados e chegam mesmo a ser contraditórias. À relativa homogeneidade de procedimentos verificada no grupo dos desempregados, corresponde uma heterogeneidade significativa por parte dos sobreendividados. Tal facto pode ser explicado pela maior uniformidade nos perfis sociodemográfico, de consumo e de

endividamento verificada no primeiro grupo, por comparação com a enorme diversidade de padrões do segundo grupo.

Em primeiro lugar, e como foi dito, constata-se nos sobreendividados um *reajustamento dos hábitos de consumo*. A redução é mais acentuada nos bens associados ao lazer e ao convívio social. Alguns sobreendividados afirmam ter deixado de frequentar certos locais (restaurantes, cinemas, cafés) e de efectuar viagens ou gozar férias. Todavia, aqueles que apresentavam rendimentos mais elevados antes do desemprego e estilos de vida também mais elaborados, raramente abdicam por completo dessas práticas de consumo. Limitam-se a reduzir a sua frequência e o seu requinte.

«Não se prescinde de alguns confortos (...) de vez em quando jantares fora, menos viagens e a pessoa não prescinde. Quer dizer, agora já se começa a prescindir, começa a doer e prescinde-se.» (Entrevista 51).

«Ultimamente não vamos jantar fora, mas gosto muito de ir. Vamos ao cinema quando podemos. (...) Jogo futebol todas as semanas e gosto, na sexta, de sair com uns amigos. Vá lá que gaste 20 euros para jogar à bola. Não tenho assim mais nada.» (Entrevista 55)

Quanto aos bens alimentares, os reajustamentos existem, mas de uma forma menos visível do que sucede com os demais consumos, incluindo vestuário, calçado e transportes. Na alimentação, verifica-se sobretudo uma perda de qualidade dos produtos consumidos (alteração de marcas), bem como da quantidade ou frequência do consumo (comprar menos carne, peixe ou fruta, ou comprar apenas ocasionalmente).

Os consumos alimentares, escolares, desportivos e de lazer dos filhos são, de um modo geral, menos afectados pelas quebras de rendimento do agregado familiar. Pelas razões explicitadas anteriormente, os sobreendividados procuram a todo o custo manter intocáveis os consumos dos seus descendentes. Há mesmo um ou outro caso em que pais com orçamentos totalmente estrangulados, arriscam certos consumos 'de mérito' ou de 'desculpabilização' para com os filhos. É o caso do entrevistado que, embora desempregado,

comprou a crédito uma consola de jogos para o filho, como prémio pelo seu desempenho escolar (Entrevista 48).

Outra medida preconizada pelos sobreendividados é a concentração de esforços na *resolução do problema do desemprego*. Alguns dos inquiridos afirmam ter procurado um novo emprego através do recurso, por ordem decrescente de importância, aos conhecimentos pessoais, a anúncios e aos centros de emprego. Mas são poucos os sobreendividados inquiridos que procuraram colmatar a falta de trabalho e o tempo de espera por um novo emprego com a realização de pequenos trabalhos informais. Nalguns casos, estes trabalhos informais acabam por funcionar como complementos dos novos empregos quando estes implicam pior remuneração ou então como complementos remuneratórios destinados a pagar as dívidas entretanto acumuladas. Não há também uma tendência visível de recurso a horas de trabalho suplementar por parte do membro do casal empregado. A razão para tal não se mostrou evidente nas entrevistas. Em dois dos casos, a emigração foi uma opção considerada pelos inquiridos, mas sem sucesso (Entrevistas 52 e 56). Problemas linguísticos e de estabilidade do vínculo laboral foram, respectivamente, os motivos invocados para tal.

«Tenho procurado, que mais posso eu fazer. Só que as outras coisas que posso [fazer], como padeiro que é o que poderia fazer, o ordenado que dão, não me dá para sustentar a casa e pagar o crédito.» (Entrevista 53).

«Tenho procurado emprego mas o mais que consigo arranjar só oferecem salários de 500 Euros. Se pago, por exemplo, 70 contos por mês de um único crédito, compensa-me mais fazer o que estou a fazer [‘biscates’ para amigos].» (Entrevista 48)

«De momento não tenho biscates mas ando à procura a ver se faço horas [em limpezas] para aumentar o orçamento.» (Entrevista 47)

Dentro das estratégias de auto-mobilização sobressaem ainda várias iniciativas ligadas directamente à *gestão das finanças pessoais*. É aqui que se

verificam as maiores diferenças e até contradições no comportamento dos inquiridos.

Em primeiro lugar, denota-se em quase todos os entrevistados um fraco nível de poupança. Esta nunca constituía uma prioridade ou então uma possibilidade. Os gastos estiveram sempre muito próximos dos ganhos, mesmo antes do desemprego. Excepcionalmente detectou-se um caso de poupanças prévias que acabaram por funcionar durante algum tempo, mas que se esgotaram com o prolongamento da situação de desemprego (Entrevista 50). Acresce também que dois entrevistados afirmaram não possuir poupanças porque algum tempo antes as mobilizaram como complemento do crédito à habitação (Entrevistas 55 e 56). Nessa medida, quando a situação de desemprego sobreveio, ainda não tinham criado uma 'nova almofada' financeira. No momento do desemprego, e ao contrário dos desempregados fabris, estas famílias não dispunham de recursos próprios que os ajudassem a suprir a quebra de rendimento até obterem o subsídio de desemprego ou até encontrarem novo emprego. Assim, um desemprego ocorrido há dois meses bastou para o Entrevistado 48 entrar em sobreendividamento. No caso do Entrevistado 58, o sobreendividamento sobreveio com o fim do subsídio de desemprego.

«... fazia um mealheiro muito jeitoso ao filho, punha em títulos de aforro nos correios mas já foi tudo. Depois tinha uma conta poupança (...) nos correios que comecei a fazer para o miúdo. Também tive que ir buscar.» (Entrevista 50)

«[Poupança] não tinha.» (Entrevista 54)

«[Poupança] não tínhamos nada, nada, nada. Nada porque nós..., isto começou há muitos anos atrás, quando eu conheci a Guida, estamos a falar em noventas, finais de oitentas (...) e começou logo aí...» (Entrevista 57)

«Não, não. Não tinha poupanças.» (Entrevista 58).

«Gastava-se... não havia poupança. Não fui habituado à poupança. Não tenho esse culto.» (Entrevista 51)

Em segundo lugar, verifica-se uma preocupação significativa em cumprir com o crédito à habitação, ainda que o seu cumprimento sofra de alguma irregularidade. Este é, como seria de esperar, o crédito que os sobreendividados mais se esforçam por pagar ou, quando não é o caso, por conseguir renegociar. Confirma-se assim plenamente a ideia, já defendida noutras ocasiões, de que a habitação é o bem adquirido a crédito que as famílias procuram preservar a todo o custo (Marques e Frade, 2000; Marques *et al.*, 2000).

«Esse aumento de capital do meu imóvel ia cobrir o crédito pessoal... e ficava só com a renda da casa... Passado uns tempos deram uma resposta positiva, e então, aí, resolvi esse problema de crédito, tanto do crédito da casa, como do crédito pessoal...» (Entrevista 57)

«Pretendia pedir um período de carência para quando chegar o IRS, que pelas minhas contas devo receber perto de 4.000 euros, pagar senão a totalidade, pagar quase tudo. Só quero ficar com a dívida da casa que consigo depois perfeitamente pagar.» (Entrevista 55)

Além destas estratégias financeiras comuns, detectaram-se outras práticas bastante mais heterogéneas. Enquanto alguns sobreendividados optam por cancelar os seus cartões de crédito (dos quais têm dívidas), outros há que iniciam ou intensificam a sua utilização para todo o tipo de despesas. O recurso ao crédito pessoal já numa situação de enorme desequilíbrio financeiro, com o propósito de pagar dívidas em atraso, é também uma prática seguida por alguns inquiridos. Na maioria dos casos, isso acabou por agudizar ainda mais a sua difícil condição económica.

«A partir de agora não tenho cartões de crédito, nem os quero (...).» (Entrevista 50)

«Na altura do Natal, como uma pessoa queria comprar umas prendinhas para o Hugo e para a Rita e ter coisas de mercearia... foi quando utilizei esse cartão...» (Entrevista 57)

«Tenho crédito pessoal para fins vários, inclusive para pôr algumas dívidas em dia.» (Entrevista 55)

Há também os que deixam de pagar os seguros de vida e de saúde. Quase nenhum possuía seguro de protecção ao crédito e uma larga maioria desconhecia a sua existência no mercado.

«Tinha um seguro de vida da Seguradora Y (...) também está a descambar porque às vezes pago, outras vezes não pago. Há dois meses acho que paguei duas prestações que tiraram do banco, mas o mês passado não paguei nenhuma e este mês também não. Não consigo.» (Entrevista 50)

Uma estratégia detectada em boa parte dos inquiridos é a do pagamento selectivo das dívidas. Esta prática traduz-se na rotação periódica (do tipo 'mês sim, mês não') do pagamento de serviços e das prestações de créditos pessoais e cartões de crédito. Como o rendimento é insuficiente para o pagamento mensal de todas as dívidas, os sobreendividados optam por pagar uma parte cada mês. Por vezes utilizam o cartão de crédito nessa gestão estratégica. Deste modo, conseguem manter a relação com os credores activa e inibir temporariamente a sua acção (cobrança), apesar do baixo nível de cumprimento geral.

«Deixo atrasar isto ou aquilo [refere-se às despesas de água, gás, luz e telemóveis] mas a seguir paga-se. Jogo com as despesas para depois mais tarde pagá-las.» (Entrevista 54)

«Há sempre um mês que fica em atraso e depois pagamos duas contas no mês seguinte. Uma das entidades ficava sempre em atraso. Fazemos essa ginástica. Os juros também são um euro e picos.» (Entrevista 56)

Afectar a indemnização decorrente do desemprego ou então os reembolsos fiscais em IRS ao pagamento prioritário de créditos em atraso são comportamentos igualmente detectados junto dos entrevistados.

«Recebi perto de 1000 contos ou o que foi de indemnização... Esse dinheiro foi para pagar créditos que eu tinha acumulados.» (Entrevista 51)

3.6.2 Mobilização solidária

São poucos os sobreendividados que admitem dispor de apoio financeiro concedido pelas suas redes informais de solidariedade, pelo menos de uma forma reiterada. Nos casos em que esse apoio existe, é prestado quase sempre pelos familiares próximos do agregado (pais, sogros e, menos frequentemente, irmãos e filhos).

«Enquanto ambos trabalhámos, ganhávamos cerca de 1500 euros. Depois perdemos bastante. Tivemos que pedir ajudas aos pais porque aquilo que se ganhava não era certo. (...) O que ganhávamos ao final do mês era apenas para o essencial como para a casa. Muitas vezes os nossos pais tiveram que ajudar para pagar a creche. A alimentação era em casa de familiares. A situação estava mesmo má.» (Entrevista 54)

«Tínhamos algumas poupanças e é verdade os pais da minha esposa contribuíram com ajuda financeira. Às vezes compravam roupa e foi assim que assegurámos que as coisas não piorassem e nos afundássemos ainda mais. (...) O que quero dizer é que se há alguma coisa que falha, se o pai ou a mãe não ajudam os jovens hoje em dia não sei como se vão safar. Se não forem os pais, sozinhos é mesmo muito complicado.» (Entrevista 56)

«Porque o do meu irmão eu tenho que pagar... O meu irmão emprestou-me, mas ele pediu o empréstimo para mim...Ele está a pagar um empréstimo que pediu para mim... E não é justo estar a acontecer isso.» (Entrevista 50)

«Tiro o passe e vou-me desenrascando com amigas e com a minha mãe.» (Entrevista 47)

Por vezes, essa ajuda monetária já se fazia sentir ocasionalmente, como sucedia com alguns dos inquiridos que tinham dificuldades em cumprir ainda antes do desemprego. A ajuda também funcionou num ou noutra caso de desemprego ocorrido no passado.

A relação que os entrevistados mantêm com os familiares quanto ao apoio financeiro é ambígua. Para alguns constitui a única saída imediata e viável para enfrentarem os problemas financeiros e impedi-los de incumprir ou de agravar ainda mais o seu incumprimento. Para outros constitui uma solução impossível dadas as fragilidades reveladas pelas próprias redes.

«Da parte da minha família também não há grandes possibilidades para haver uma ajuda a nível económico.» (Entrevista 48)

«O meu filho mais velho também não pode ajudar, também está a tentar endireitar a vida dele. A minha nora tinha acabado de ter um bebé quando aquilo [estabelecimento onde trabalhava a entrevistada] fechou e depois engravidou novamente. Agora está numa creche na nossa zona e ele trabalha como empregado de mesa na Baixa. Também têm a casa para pagar.» (Entrevista 58)

Para outros ainda, aceitar esse apoio significa sujeitarem-se ao *controlo social* de pais e sogros, com a conseqüente perda de autonomia e poder de decisão. Reconhecer o fracasso financeiro perante os progenitores parece ser mais problemático para alguns dos entrevistados, do que ver a situação agravar-se ou vê-la tornar-se do conhecimento de terceiros como a DECO e o próprio sistema financeiro no seu todo (por efeito da inscrição nas bases de dados de crédito).²⁴⁰ Esta postura avultou junto dos entrevistados com maior nível de escolaridade, melhor remuneração antes do desemprego, profissão 'socialmente mais conceituada' e um perfil de consumo mais elaborado. Pelo contrário, os que apresentavam estilos de vida mais moderados e uma menor posição na estratificação social pareciam lidar com menos angústias e ambivalências com tais ajudas. Adivinha-se aqui um choque cultural entre pais e filhos no que diz respeito aos valores ligados ao consumo e ao modo de os financiar (a

²⁴⁰ Esta percepção parece contrariar a ideia defendida por alguns de que os ficheiros de crédito ajudam a prevenir o incumprimento pelo elemento de 'ameaça' que contém e que se traduz num prejuízo da credibilidade financeira dos indivíduos que se torna conhecido de todos os operadores de mercado.

estigmatização do crédito). Na perspectiva de alguns dos inquiridos, a forma como gerem o seu dinheiro, o que fazem com ele, nem sempre é bem aceite pelos familiares mais velhos, se o perfil socioeconómico destes for distinto (inferior, entenda-se) do seu. A promoção social que muitos procuraram fazer através do consumo vê-se subitamente posta em causa pela incapacidade de continuar a manter os hábitos adquiridos. E isso significa, para determinados sobreendividados, uma agravante emocional no contexto da sua debilidade geral. Reconhecer que necessitam da ajuda de quem está mais abaixo na escala social pode levá-los a simplesmente não solicitar a ajuda ou aceitá-la com relutância. De todo o modo, era evidente que se a ajuda fosse oferecida, seria aceite.

A forma como emocionalmente é percebida a ajuda financeira oscila, pois, ao longo das várias entrevistas. Esperança, alívio, resignação, expectativa, desalento e vergonha são as várias *nuanças* nelas detectadas. São elas que permitem perceber o porquê da fraca mobilização destes mecanismos por iniciativa de muitos sobreendividados, a importância da iniciativa familiar e a centralidade e simbolismo que o dinheiro adquire para estes indivíduos, que são diferentes no grupo dos operários desempregados.

Os apoios prestados pelas redes informais de solidariedade não se esgotam na disponibilização de fundos. Cobrem igualmente o apoio alimentar e em outros bens e serviços, como educação, transportes e vestuário. O apoio em géneros é mais frequente do que o apoio monetário, seja porque é o único que as redes têm condições de prestar, seja porque entendem ser essa a colaboração que devem prestar (novamente o choque de valores).

«Ele [o pai] já me ajudou em tempos, eu já lhe devolvi... e agora não o quero estar a maçar mais com isso, que ele já não tem idade para estar a ser maçado... Mas já me ajudou, em tempos já me ajudou quando eu precisei...» (Entrevista 51)

«Quero poder ir à farmácia sem dizer aos meus pais que preciso de dinheiro para ir à farmácia. Não quero isso para mim. (...) Prefiro

resolver os meus problemas sem precisar desse tipo de ajudas.»
(Entrevista 55)

«Eu também com esta idade, 40 anos, ter de andar a pedir dinheiro à mãe e às irmãs não podia. Se bem que tivéssemos sido ajudados em momentos pontuais. Não deveria faltar nada aos miúdos.» (Entrevista 48)

Uma outra evidência registada em várias entrevistas é a de um contraste acentuado entre o forte simbolismo que merece a ajuda financeira (para muitos a verdadeira ajuda) e a desvalorização que é dada a outras modalidades de auxílio. Quando questionados sobre se beneficiavam de algum apoio de familiares e amigos, vários sobreendividados afirmaram de imediato que não. Contudo, mais adiante na entrevista, verificou-se que contavam, de forma sistemática ou esporádica, com o auxílio em géneros alimentares e não só, prestados por pais e sogros.

3.6.3 Mobilização institucional

Inversamente ao que se constatou para o grupo de inquiridos desempregados, no caso dos inquiridos sobreendividados verifica-se uma mobilização bastante mais intensa de mecanismos de apoio institucional.

Afigura-se, como foi dito, que muitos sobreendividados estão dispostos a partilhar as suas dificuldades com terceiros, desde que não sejam próximos e capazes de exercer qualquer influência moral sobre si. Daí, por vezes, ser mais fácil requerer a intervenção de entidades públicas ou das instituições financeiras do que dos familiares e amigos. O 'anonimato' que conseguem manter na primeira situação contrasta com a forte personalização a que estão sujeitos no segundo cenário. E isso, pelas razões apontadas no ponto anterior, é algo que nem todos se dispõem a suportar.

Dos doze entrevistados, apenas um confirmou estar a receber ajuda alimentar, no caso de uma organização religiosa. Trata-se de um entrevistado que declarou passar fome (Entrevista 48). Contudo, no que diz respeito à ajuda

do Estado, a sua perspectiva era ambivalente. Se, por um lado, afirmava não querer apelar ao rendimento social de inserção, por outro criticava os serviços de segurança social por não considerarem meritório o seu caso.

«Estamos a ser ajudados pelo Vicentinos. Duas vezes por mês vamos buscar alguns géneros alimentícios mas pouca coisa: um pacote de massa, açúcar, óleo, 2l de leite, enlatados, e pronto. É uma ajuda preciosa, de facto que é, mas em relação ao resto, tudo que temos procurado, não temos conseguido nada.» (Entrevista 48)

«A assistente social, por exemplo, o argumento é sempre o mesmo, é porque ela é funcionária pública e não podem ajudar.» (Entrevista 48)

«Eu ainda não recorri [ao rendimento social de inserção] porque tenho sempre aquela esperança que vou conseguir uma situação de emprego. Isto porque não me quero encostar àquela situação do rendimento mínimo, não sou muito adepto, eu sei é que tenho de trabalhar.» (Entrevista 48)

O subsídio de desemprego é o principal benefício requerido às entidades públicas. Nessa medida, a atitude dos sobreendividados não difere da observada nos desempregados. No entanto, há quem vá mais além e peça apoio escolar ou o já referido rendimento social de inserção.

«Apenas quando a minha filha esteve na creche pedimos um subsídio de apoio ao Estado. Quando começou a ir para a escola o subsídio acabou e optámos por pagar a escola e os tempos livres. Não temos possibilidades onde a deixar.» (Entrevista 54)

«Estava a trabalhar efectiva, tinha o meu ordenado. Na altura recebia o abono. Também já recebia o rendimento mínimo. Dava perfeitamente, dava. Começou mesmo a complicar quando me desempreguei.» (Entrevista 47)

Onde a diferença de atitude é mais acentuada entre os dois grupos de inquiridos é no que diz respeito ao contacto com as entidades credoras, sobretudo bancos e sociedades financeiras para aquisições a crédito. Assim, os operários desempregados limitavam-se a informar as credoras da sua nova

condição laboral, continuando a mobilizar todos os recursos pessoais e das suas redes para cumprir pontualmente as obrigações. Quanto aos sobreendividados poucos quiseram dar a conhecer a alteração da sua situação profissional. E Só o faziam quando pretendiam renegociar as suas dívidas (directamente ou através da DECO).

«O que se passou é que contactámos a SFAC X, expusemos a situação e renegociei o pagamento.» (Entrevista 48)

«Sim contactei, eles sabem o meu caso, começaram a dar um prazo e a fazer um plano de pagamentos. Eu comecei a pagar esse plano. Acho que me atrasei uma semana e quando cheguei lá já o caso tinha ido parar a tribunal.» (Entrevista 47)

«Expliquei a minha situação uma, duas vezes, as vezes que foram necessárias... entenderam isso..., comprometi-me e estou ali a cumprir à risca o contrato que tenho com eles [Banco Z].» (Entrevista 57)

«Foi isso que eu propus a eles [SFAC Y]. A resposta foi não... queriam já os quatrocentos e tal euros antes de ir para contencioso... neste momento não posso de nenhuma maneira dar quatrocentos e tal...» (Entrevista 57)

A renegociação de dívidas com as instituições financeiras, sobretudo com o apoio da DECO, é um elemento distintivo forte deste grupo.

«A primeira instituição a que recorro é à DECO.» (Entrevista 55)

«Sabia que a DECO ajudava neste campo, mas entretanto ia fazendo face às despesas e achava que não havia necessidade de dar trabalho à DECO. Só que entretanto isto está a ficar apertado.» (Entrevista 53)

«Se aqui a DECO me disser 'então, Sr. X, a gente vai falar com eles', ainda ficarei mais descansado... porque tenho uma entidade que me representa no fundo. Se a DECO me disser 'olhe, faça assim, assim e assim', assim eu farei e cumprirei.» (Entrevista 57)

«Só que houve uma altura em que falhei, fui à DECO e a DECO conseguiu que me retomassem o plano de pagamento. Evitaram o aumento da dívida e que fosse a tribunal.» (Entrevista 47)

«E então pronto, lembrei-me de vir à DECO. Como sei que às vezes falam que têm serviços que conseguem resolver este tipo de situação, lembrei-me de vir cá. Quanto mais não seja para me convencer que tenho realmente que tratar disso.» (Entrevista 51)

A DECO surge para os inquiridos como uma entidade que ‘está do seu lado’, que é próxima e acessível, que está lá para ajudar a resolver a situação sem cobranças emocionais ou outras. Como um qualquer serviço de mediação de conflitos, neste caso extrajudicial, esta associação oferece um procedimento menos estigmatizante, mais simplificado e célere do que uma solução por via judicial. Dá também oportunidade aos indivíduos ‘de contarem a sua história’ e esse momento de exposição constitui, para muitos, uma descompressão libertadora.

É importante lembrar que os credores e o Estado são entidades sem um rosto único ou claramente definido, pelo que dificilmente se sentirão pessoalmente interpelados pela questão do sobreendividamento. Para os credores está em causa, simplesmente, o exercício normal da sua actividade. Para o sobreendividado, trata-se da sua sobrevivência pessoal e familiar (Frade, 2005).

4. Termos da validação da hipótese: o 'triângulo de risco do sobreendividamento'

4.1 Hábitos de consumo e padrões de endividamento em confronto

Depois da análise detalhada dos perfis de consumo e de endividamento dos dois grupos de inquiridos, é tempo de procurar responder à hipótese de trabalho que guiou esta pesquisa: saber em que medida o desemprego está na origem do aparecimento de casos de sobreendividamento na sociedade portuguesa, à semelhança do que ficou demonstrado noutros estudos internacionais, para diferentes países.

Não é demais lembrar que as já referidas limitações do trabalho empírico impedem que se possa fazer extrapolações para o universo da população portuguesa. No entanto, o detalhe da informação conseguido com a maioria das entrevistas permite ilustrar, pela primeira vez em Portugal, a natureza complexa e multifacetada que o sobreendividamento assume na vida dos indivíduos e das suas famílias. Desengane-se quem veja no sobreendividamento somente um problema financeiro. Quando se amplia a abordagem e se considera a dimensão pessoal, familiar e social dos sobreendividados, percebe-se que há impactes em todas as dimensões da vida do membro do agregado familiar e que a ruptura financeira só raramente se dá de forma abrupta e imediata. Na maioria das vezes, ela resulta de um contexto económico-social onde já se observam algumas fragilidades. Quando essas fragilidades são de determinado tipo ou adquirem determinada dimensão, a insolvência torna-se eminente, acabando mesmo por consumir-se.

A análise de cada segmento mostrou existirem dissemelhanças nos hábitos de consumo dos dois grupos. Enquanto os desempregados fabris revelaram padrões de consumo 'rurais' (Empresa B) ou 'semi-urbanos' (Empresa A), os sobreendividados entrevistados exibiam um estilo de vida e de consumo marcadamente 'urbano'. Na prática, isto significa que, no primeiro grupo, o padrão de conforto está total ou maioritariamente associado à aquisição de bens de primeira necessidade, enquanto no segundo grupo a noção de conforto é mais elaborada, na medida em que envolve diversas componentes para além das necessidades vitais. Pode dizer-se que os hábitos de consumo são menos sofisticados e mais concentrados nos inquiridos da Empresa B e mais elaborados e variados no grupo dos sobreendividados. O grupo da Empresa A protagoniza um tipo intermédio, onde uma forte carga cultural e moral favorável ao aforro e à contenção da despesa se combina com uma pressão social e económica de pendor mais consumista. Alguns dos inquiridos da DECO podem também situar-se próximos do comportamento das operárias da Empresa A, particularmente os que, embora vivendo em pleno meio urbano, ainda mantêm

viva uma carga valorativa negativa face ao consumo intenso e ao crédito associado.

Os dados parecem apontar, pois, numa primeira leitura, para uma dicotomia entre espaço urbano e espaço rural, e respectivos estilos de vida e de consumo.²⁴¹ No entanto, essa dicotomia não chega para explicar cabalmente a realidade observada. O caso da Empresa A mostra que existem áreas cinzentas, pontos intermédios, onde os valores, atitudes e comportamentos dos indivíduos emergem de uma amálgama de influências: umas mais tradicionais e de matriz rural (por exemplo, a ética no cumprimento das obrigações; as restrições drásticas de alguns consumos básicos); outras típicas de uma sociedade moderna, urbanizada, incitadora e persuasiva, que faz do consumo em massa uma alavanca do desenvolvimento [por exemplo, os consumos multiformes, a (re)construção da identidade pela aquisição de determinados bens, a diversidade dos meios de pagamento].²⁴²

Estas diferentes formas de conceber o consumo, e invariavelmente o crédito, são produto de múltiplos factores que foram explorados ao longo das análises sectoriais: contexto económico e laboral dos indivíduos, princípios e normas sociais, redes de solidariedade e espaço de socialização.

Os sobreendividados estão mais expostos às exigências de consumo dos meios urbanos, onde a identidade também se faz pelo que se possui e se exhibe, dos que os operários desempregados, mais determinados em manter – e mais ‘livres’ socialmente para o fazer – a moderação dos hábitos de consumo que lhes foi transmitida pelos seus antecessores. Assim, os primeiros tendem a adoptar, face aos segundos, níveis de consumo e de endividamento mais arriscados, preferindo o consumo presente à poupança orientada para o futuro.

²⁴¹ A distinção espaço rural/espaço urbano é uma das variáveis utilizadas para caracterizar o perfil do endividamento dos consumidores da Irlanda do Norte, num estudo recentemente publicado (OFMDFM, 2006: 7).

²⁴² Sobre a permanente reconstrução da identidade, nomeadamente através das práticas de consumo e lazer, cf. Estanque, 1993.

E isto apesar de, em regra, os seus rendimentos (quando empregados) serem superiores aos auferidos pelos operários (antes e depois do desemprego).

4.2 Intensidade variável das estratégias de enfrentamento

Como seria de esperar, as respostas às crises financeiras derivadas do desemprego que foram desencadeadas por cada grupo de inquiridos não são totalmente sobreponíveis. Existem pontos de contacto, particularmente no que se refere às contenções de despesa e à mobilização espontânea do apoio familiar, mas também muitas divergências, nomeadamente quanto à contratação de novos créditos e ao recurso ao apoio institucional.

As estratégias de auto-mobilização são mais numerosas e heterogéneas (mesmo contraditórias) no caso dos sobreendividados e mais limitadas e homogéneas no dos desempregados. Esta constatação está em linha com a maior diversidade de perfis sociodemográfico e de consumo observados no primeiro grupo (sobreendividados) relativamente ao segundo (desempregados).

Quanto à mobilização das redes sociais, ela é bastante mais intensa e abrangente no grupo dos desempregados fabris, quando comparada com o grupo dos sobreendividados. Neste grupo, a espontaneidade e rapidez de intervenção são também menores face ao grupo dos desempregados fabris.

Finalmente, a mobilização institucional não constitui uma alternativa para os desempregados, no que diz respeito à resolução das dificuldades financeiras (não é neste contexto que deve ser entendido o benefício do subsídio de desemprego), mas apresenta-se como uma opção fundamental para os sobreendividados. Mas também só o é neste caso, na medida em que as restantes modalidades de apoio (pessoal e familiar) se mostrem insuficientes e/ou disfuncionais. Isto significa que certamente haverá outros casos de sobreendividamento, para além dos recolhidos na DECO, que correspondam as pessoas com perfis de consumo e endividamento bastante semelhantes aos aqui retratados, mas que continuam a cumprir as suas obrigações, uma vez que dispõem dos mesmos factores de amortecimento detectado no grupo dos desempregados fabris: meios financeiros próprios (aforro) e apoio de terceiros

(redes informais de solidariedade). Daí que, mais do que um conceito *objectivo* de sobreendividamento – insuficiência dos rendimentos próprios face às despesas –, o que verdadeiramente estará em causa na generalidade das situações será um conceito *subjectivo* – a incapacidade de suprir a insuficiência objectiva de meios com apoios financeiros prestados por familiares e/ou amigos (capacidade de mobilização das redes sociais).

O Quadro II-3 dá conta da intensidade de mobilização registada em cada modalidade por grupo de entrevistados. Essa *intensidade* varia entre *fraca*, *média* e *forte*. Assim, o grupo dos desempregados caracterizar-se por uma forte mobilização pessoal e das redes familiares e por uma fraca mobilização do apoio das instituições, enquanto os sobreendividados apresentam uma mobilização pessoal média, uma mobilização solidária tendencialmente fraca e uma mobilização do apoio institucional relativamente forte, considerando o recurso ao apoio prestado pela DECO e alguma iniciativa junto dos credores e das instituições de segurança social.

Quadro II-3
Intensidade das estratégias de enfrentamento

	Auto mobilização	Mobilização solidária	Mobilização institucional
Desempregados	forte	forte	fraca
Sobreendividados	média	fraca/média	forte

4.3 Impacto do desemprego na sustentabilidade financeira dos inquiridos: o ‘triângulo de risco do sobreendividamento’

Os dados extraídos do Questionário OEC-DECO documentado no capítulo anterior e do estudo de caso de que se dá conta neste capítulo corroboram a hipótese de que, em Portugal, o desemprego ou a precarização das condições laborais são susceptíveis de gerar sobreendividamento dos consumidores, à semelhança do que atestam estudos sobre outros países.

No entanto, a informação qualitativa obtida através das entrevistas realizadas revela igualmente que a relação entre perda de emprego e surgimento de casos de sobreendividamento é mais complexa e menos linear do que a afirmação anterior deixa antever. Entre os dois grupos de entrevistados existe uma sustentabilidade financeira diferente face ao desemprego ou à precarização do emprego que é determinante para o aparecimento ou não de situações de insolvência.

A generalidade dos desempregados inquiridos revelou uma enorme capacidade de adaptação aos constrangimentos financeiros derivados da perda de emprego. Essa postura ‘camaleónica’ permitiu-lhes manter a sua solvabilidade financeira, embora, por vezes, a alto preço (a expensas da saúde pessoal, por exemplo). Os padrões de consumo pouco elaborados, os hábitos de poupança regulares, o nível de endividamento relativamente circunscrito, a presença de redes sociais activas, uma atitude dominante de aversão ao risco (predomínio do valor segurança) e o acesso rápido ao benefício do subsídio de desemprego são factores que, em conjunto, permitiram amortecer os impactos negativos derivados da perda ou diminuição dos rendimentos de trabalho. Nessa medida, estes inquiridos apresentam uma *menor vulnerabilidade financeira* face ao desemprego, relativamente aos inquiridos sobreendividados.

Na maioria dos casos, os sobreendividados dispõem de rendimentos médios líquidos superiores aos dos desempregados inquiridos, encontrando-se, no entanto, em situações de *maior vulnerabilidade financeira* face aos primeiros. Esta vulnerabilidade é revelada, em larga medida, pelos níveis de incumprimento que são indiscutivelmente maiores entre os sobreendividados.

O impacto do desemprego, apesar de identificado pelos inquiridos sobreendividados como o factor directo e proeminente do colapso financeiro, só poderá ser compreendido num contexto mais vasto. Neste sentido, verifica-se que o efeito negativo da perda do posto de trabalho é frequentemente agravado, por um lado, por uma deficiente gestão do orçamento familiar e pelo recurso acentuado ao crédito verificados *a priori* (multiendividamento); por outro lado, pelas escassas e morosas compensações salariais (nomeadamente, o subsídio

de desemprego e o rendimento social de inserção) e oportunidades de reingresso no mercado de trabalho, registadas *a posteriori*. A perda de emprego torna, por isso, o grupo dos sobreendividados comparativamente mais vulnerável ao risco de sobreendividamento.

Mas não são apenas os perfis de consumo mais intensos e diversificados, e o multiendividamento observado nos inquiridos da DECO que explicam a sua maior propensão para as dificuldades financeiras. A capacidade de accionar mecanismos de auto-equilíbrio (redução dos consumos, mobilização de aforro) e a presença de redes informais de solidariedade fortes e actuantes são factores que permitiram aos desempregados fabris manter as finanças familiares relativamente controladas. Por sua vez, a debilidade e/ou a ausência destes amortecedores socioeconómicos marcam negativamente a situação dos sobreendividados.

O factor geracional e a componente geográfica são também determinantes activas da maior exposição aos percalços financeiros detectada no grupo dos sobreendividados. Assim, um dos sobreendividados inquiridos (Entrevista 58), cujo nível socioeconómico apresentava algumas semelhanças com os inquiridos das empresas fabris, designadamente uma faixa etária mais elevada, baixo nível de habilitações literárias e pouca qualificação profissional, não conseguia, ao contrário dos seus pares de ex-operários, mobilizar redes de apoio eficazes, que no caso eram constituídas pelo filho, também ele a viver em pleno meio urbano, casado e com filhos, e onerado pelas próprias dívidas de crédito. A lógica de que os pais servem de suporte financeiro dos filhos em dificuldades aparece aqui invertida, mas sem qualquer sucesso, pois o descendente não conseguia funcionar como rede de apoio.

O número restrito dos sobreendividados inquiridos sugere cautelas na análise, mas permite aventar uma leitura preliminar sobre o modo de funcionamento da componente geracional.

O que sobressai da investigação realizada é que o apoio financeiro tende a funcionar segundo uma lógica *top-down*, isto é, a partir dos ascendentes (pais ou sogros), mais idosos e por isso tendencialmente menos integrados nas

modernas lógicas de consumo e de financiamento (pouco ou nenhum crédito utilizado), a residir quase sempre fora dos grandes centros urbanos e longe da pressão social que nestes existe em torno da aquisição de bens e serviços, e funcionando numa escala valorativa que, ao privilegiar o valor da segurança e ao exibir uma forte aversão ao crédito, dá um relevo extremo à poupança e ao consumo regrado.

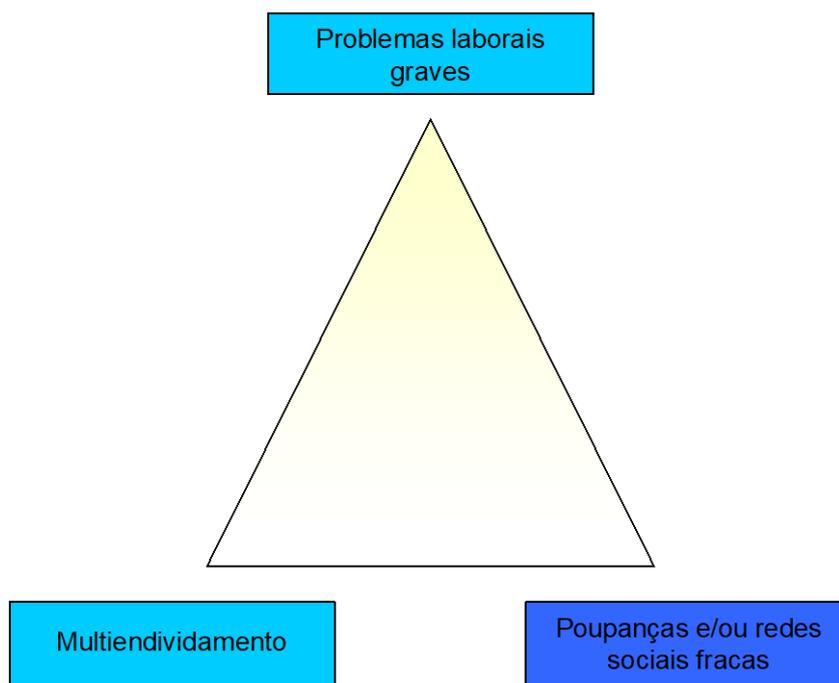
Excepcionalmente o apoio financeiro faz-se dentro da mesma geração, embora aqui o risco, visível sobretudo dentro dos grupos de desempregados fabris, é o de esse apoio se tornar impraticável pela comunhão das mesmas dificuldades. É que é comum existirem membros da mesma família (irmãos, primos) a trabalharem na mesma empresa, o que faz com que o encerramento desta os coloque a todos na mesma situação de contingência e inviabilize a entreaajuda, além de forçar uma repartição do próprio apoio dos ascendentes.

Quanto ao apoio *bottom-up*, ou seja, o que parte dos descendentes (filhos, sobrinhos), embora quase sempre estejamos a falar de indivíduos já com autonomia financeira, muitos deles a residir em meio urbano, observam-se aqui diferentes lógicas: uma disponibilidade emocional para prestar apoio de qualquer tipo – visível na generalidade dos inquiridos da Empresa B – e que quase sempre se deve ao facto de os progenitores não quererem ou não necessitarem de apoio material (existência das poupanças pessoais e de estratégias de contenção do consumo); um apoio estritamente emocional (ou por vezes combinado com um apoio em géneros), na medida em que os compromissos pessoais dos descendentes os impedem de prestar qualquer outro auxílio (exemplos detectados em todos os grupos estudados); uma ausência absoluta de qualquer tipo de apoio, quase sempre por os progenitores ocultarem a gravidade da situação aos filhos, independentemente de estes terem ou não meios para os auxiliar (situação detectada em alguns dos sobreendividados da DECO).

A conclusão geral que se pode extrair de todo o trabalho empírico realizado é de que o desemprego (e/ou a deterioração das condições de trabalho) é susceptível de originar o aparecimento de situações de

sobreendividamento. No entanto, tal só se verifica realmente na medida em que estejam reunidas determinadas condições que, em conjunto, formam aquilo que se pode designar por *triângulo de risco do sobreendividamento* (Figura II-1).

Figura II-1
Triângulo de risco do sobreendividamento



Num dos vértices do triângulo consta a referência a *problemas laborais graves*, o que significa que a ocorrência do desemprego pode não ser, em si mesma, suficiente. Normalmente é necessário verificar-se uma ou várias das seguintes situações: longa duração da situação de desemprego, impossibilidade de beneficiar do subsídio de desemprego, desemprego de outro membro do agregado, divergência acentuada entre os rendimentos antes auferidos (e com base no qual se planearam as despesas) e o subsídio de desemprego; obtenção de um novo emprego com remuneração inferior; perda de importantes complementos remuneratórios regulares (subsídios e prémios, comissões, remuneração de trabalho suplementar). Por vezes, não é sequer necessária a

perda do emprego para que um indivíduo entre em dificuldades. Basta que as suas condições laborais se alterem de forma particularmente gravosa.

Num outro vértice encontra-se o *multiendividamento*, isto é, a existência de múltiplos compromissos financeiros. Um consumidor com vários créditos estará mais vulnerável a uma perda de rendimento ou a um agravamento inesperado das despesas (em saúde, por exemplo), uma vez que está obrigado a fazer uma gestão mais complexa (mais créditos, mais credores, diferentes montantes, diferentes prazos e taxas de juro). Alguém quem tenha apenas um crédito, mesmo que se encontre em dificuldades, possuirá mais espaço negocial, pois terá apenas que se confrontar com um único credor. Simultaneamente, terá maior facilidade em canalizar os seus esforços financeiros para satisfazer uma só dívida.

No terceiro vértice do triângulo estará a componente mais dinâmica de todo o processo: a *fragilidade das poupanças pessoais e das redes sociais*. O que os estudos empíricos revelaram foi que é sobretudo nesta dimensão que se joga a questão da sustentabilidade financeira dos indivíduos perante a deterioração das condições de trabalho. Aqueles que vivem situações profissionais graves e que estão multiendividados podem, todavia, conseguir manter a regularidade dos pagamentos às instituições de crédito se puderem contar com algum aforro e a ajuda de familiares e amigos. Os inquiridos da DECO exibiam, em termos gerais, fracas redes de apoio e poupanças reduzidas ou nulas. Como se referiu noutra momento, é de supor que existam indivíduos em condições objectivas de sobreendividamento que não sejam incumpridores, graças à mobilização solidária. É ainda lícito calcular que só virão ao sistema (no caso, aos GAS da DECO) os sobreendividados que não podem contar com o apoio da família alargada e das relações de amizade.

A investigação realizada parece confirmar a ideia de que é a existência de uma sociedade-providência forte e actuante que tem permitido conter o aparecimento de maiores problemas sociais ligados à questão do endividamento dos consumidores. É ela que serve para colmatar as falhas de um Estado-Providência que neste, como noutros domínios, se revela fraco (cf. Santos,

1993; Santos, Hespanha e Reis, 1992). A sua intervenção resume-se quase sempre à concessão do subsídio de desemprego, que não é mais do que uma prestação para a qual os beneficiários contribuíram numa lógica securitária, e excepcionalmente à concessão do subsídio social de inserção ou outros apoios ocasionais (por exemplo, a acção social escolar). A meu ver isso é demasiado pouco para as necessidades de uma sociedade que cada vez mais depende do crédito para permitir aos seus membros dispor das condições necessárias ao seu conforto e à sua integração na vida social e no sistema de produção de riqueza.

É necessário ter em mente que o assistencialismo familiar assente numa cultura de privação ou contenção tende a desaparecer à medida que as pessoas forem 'urbanizando' os seus estilos de vida, os seus perfis de consumo e a sua relação com o dinheiro e o crédito. Se entretanto não forem criados mecanismos de amortecimento alternativos, públicos ou privados, pode esperar-se um agravamento das condições financeiras das famílias, sobretudo em cenário de aumento do desemprego e de subida das taxas de juro bancárias.

O risco de ver aumentar consideravelmente o número de consumidores em dificuldades e com isso o surgimento de graves perturbações sociais deve alertar para a necessidade de uma actuação de prevenção, que incida tanto nas componentes estruturais do problema (o mercado de trabalho, as políticas públicas, o apoio à família, a disciplina do mercado de crédito e o défice de literacia financeira), como nas suas determinantes culturais (a sedução do consumo, a redução da poupança, a pressão da publicidade), à semelhança do que defende a norte-americana Jean Braucher (2006).

Contudo, não se pode esperar que a prevenção seja capaz de eliminar os casos de insolvência. O risco zero de sobreendividamento não existe (Peretti-Watel, 2001: 18). O que se pode esperar é conseguir colocá-lo em valores razoáveis, do ponto de vista da estabilidade social e da capacidade de auxílio do Estado. Depois haverá sempre que providenciar soluções de tratamento para os casos que surgirão inevitavelmente. A experiência internacional mostra que, mesmo quando as condições económicas e laborais são favoráveis, há sempre

imprevistos ou comportamentos mais arriscados que podem tornar um orçamento familiar deficitário (Marques *et al.*, 2000).

Assim, uma abordagem preventiva do sobreendividamento servirá para controlar as dimensões sociais, económicas e jurídicas do problema e para dotar os consumidores de maior poder sobre a sua vida financeira. Mas tal não dispensa uma intervenção de natureza curativa e reparadora para as situações residuais que escapam aos filtros do controlo antecipatório.

Na procura de soluções ajustadas ao caso português, é prudente colher de outros países modelos e boas práticas que possam ser adaptados com proveito à nossa realidade cultural e jurídica. A experiência comparada oferece soluções variadas, que obedecem a conceptualizações e filosofias muito diversas. Muitas já foram testadas, mas a contínua reformulação a que têm sido sujeitas deve servir como aviso de que não se podem esperar soluções perfeitas e acabadas.

À inspiração que possa advir da experiência estrangeira haverá sempre que adicionar as características que o problema do sobreendividamento possui na sociedade portuguesa, e que aqui se procurou escalpelizar, mesmo com as limitações que se referiram de início.

Na Parte III desta dissertação procurar-se-á referenciar eventuais medidas preventivas e curativas que, partindo da análise comparada e do prévio conhecimento da realidade socioeconómica do problema, podem servir para dar respostas a um problema com uma visibilidade crescente na sociedade e na comunicação social, mas ainda com pouco peso na agenda política ou na estratégia das instituições financeiras (Niemi-Kiesiläinen, 1999: 479).

PARTE III

A REGULAÇÃO DO RISCO DE SOBREENDIVIDAMENTO

ÍNDICE

**CAPÍTULO 1 – EM TORNO DE UMA REFLEXÃO SÓCIO-JURÍDICA DO
SOBREENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES**

**CAPÍTULO 2 – PREVENÇÃO DO RISCO DE SOBREENDIVIDAMENTO:
INSTRUMENTOS, ACTORES E RACIONALIDADES**

**CAPÍTULO 3 – TRATAMENTO DO SOBREENDIVIDAMENTO: ENTRE O *FRESH*
START E A REEDUCAÇÃO**

CAPÍTULO 4 – A REGULAÇÃO DO SOBREENDIVIDAMENTO EM PORTUGAL

CAPÍTULO 1

EM TORNO DE UMA REFLEXÃO SÓCIO-JURÍDICA DO SOBREENDIVIDAMENTO DOS CONSUMIDORES

*«Wise men never sit and wail their loss,
but cheerily seek how to redress their harms.»*

W. Shakespeare, Henrique VI, 1594-1600

1. Da falência das empresas à falência dos particulares

1.1 As origens históricas do direito falimentar

Nas sociedades primitivas, não existiam leis que regulassem a insolvência do devedor e o pagamento aos credores, pelo facto de não existirem devedores e credores e não existir crédito. O crédito, afirma Levinthal (*apud* Tabb, 2002: 6) vive da confiança que uma pessoa deposita na boa-fé de outra pessoa, e boa-fé era uma noção desconhecida até então.

Seria a necessidade económica de sobreviver e de melhorar as condições de vida a forjar a prática do mútuo e do pagamento diferido.²⁴³ No entanto, o seu nascimento e expansão fizeram-se sempre sob o signo da anormalidade e da punição. Segundo Levinthal (*apud* Tabb, 2002: 6), o endividamento foi desde o início alvo de gravosas sanções religiosas (excomunhão) e normativas (morte e

²⁴³ Gelpi e Julien-Labruyère (2000: 29) situam os primeiros vestígios do empréstimo a juro no Neolítico, quando ocorre o sedentarismo agrícola. O crédito é, segundo eles, anterior à indústria, à banca e à cunhagem de moeda. No tempo de Hammurabi, por exemplo, os empréstimos eram negociados em cevada ou em prata.

escravidão) como forma de prevenir o incumprimento do devedor e de desincentivar o recurso ao crédito.

As primeiras disposições sobre a falência remontam ao direito hindu primitivo (em que o credor podia cortar uma mão ou um olho do devedor, ou mesmo matá-lo) e à lei egípcia do tempo dos faraós (onde o devedor insolvente corria o risco de ver profanada a múmia de seu pai pelos credores, como retaliação). O Código de Hammurabi (ditame 117) determinava a venda do devedor insolvente e da sua família para pagamento da dívida ou então a sua sujeição, por não mais de três anos, à condição de escravo do credor. A lei hebraica condenava o devedor insolvente a seis anos de trabalho escravo para o credor. Na Grécia Antiga, a servidão do devedor e dos seus parentes próximos era também a punição que esperava o devedor faltoso (Gelpi e Julien-Labruyère, 2000: 34). No direito romano, a Lei das XII Tábuas (450 a.C.), mais exactamente a Tábua III, prescrevia a escravatura do devedor e a condenação à morte nos casos de fraude. Levinthal (*apud* Tabb, 2002: 7) afirma ainda que é nesta lei romana que se pode encontrar a génese da execução colectiva de dívidas: quando o devedor estava em falta com vários credores, estes podiam desmembrar o seu corpo e apropriar-se dos seus pedaços na proporção da dívida. A execução começou historicamente por ser feita contra a pessoa do devedor (a vida, a liberdade e a honra) e só mais tarde viria a incidir sobre o seu património. Esta opção seria introduzida pela *Lex Poetelia Papiria*, de 326 a.C., que, além de proibir a pena de morte, proibiu também a escravatura por dívidas (mas não a prisão dos fraudulentos) e impôs o património como única garantia das mesmas. É, no entanto, a *Lex Iulia*, de 46-45 a.C., que, ao instituir a *cessio bonorum* (cessão de bens), contém não só as raízes do actual direito da falência, como reconhece os primeiros direitos ao devedor (Albert, 2005). A *cessio bonorum* veio permitir ao devedor insolvente de boa-fé obstar à sua prisão e à infâmia, através da entrega voluntária dos bens aos credores (Noel,

apud Tabb, 2002: 10).²⁴⁴ Tal facto permitia-lhe desonerar-se das dívidas e salvaguardar os rendimentos futuros, a menos que estes viessem a atingir um valor considerável, caso em que os credores poderiam executar as dívidas não pagas. Entendia-se ainda que essa entrega do património não devia privar o devedor do mínimo necessário à sua subsistência. Aqui se encontra a primeira medida reconhecidamente pró-devedor e que constitui a matriz do que a Lei francesa do Sobreendividamento, de 1989, denomina de '*reste a vivre*', o rendimento que o sobreendividado deve poder reservar para si, para as suas necessidades, não estando obrigado a entregá-lo aos credores.

O moderno direito da falência, como lhe chama Sousa Macedo (1964: 26), nasceu à sombra dos estatutos das cidades comerciais italianas do séc. XIV. Surgiu como uma consequência natural do desenvolvimento intenso da actividade comercial que então experimentavam cidades como Florença, Génova, Milão e Veneza. A falência significava a cessação de pagamentos de um comerciante que, no caso de ser presumida ou havida como fraudulenta, determinava a punição do falido (o *decoctor*) como um ladrão.²⁴⁵

Em 1542, durante o reinado de Henrique VIII, foi aprovada a primeira lei da falência inglesa, exclusiva para comerciantes. Nela os devedores eram tratados como quase criminosos e recebiam a designação de criminosos (*offenders*). Esta lei viria a ser substituída em 1570 por aquela que é a matriz da actual legislação falimentar britânica (Tabb, 2002: 12). A petição de falência era reservada aos credores, regra que se manteve até finais do séc. XIX. Como não existia exoneração do passivo ainda em débito, o devedor ficava sujeito às iniciativas individuais de cobrança por parte dos seus credores, após a falência. Além disso, os devedores fraudulentos estavam sujeitos a prisão e em casos extremos podiam ser condenados à morte. O Estatuto de Ana, de 1706, criou a possibilidade de um perdão das dívidas remanescentes para os devedores que

²⁴⁴ Este preceito do direito romano chegou aos nossos dias, como atestam os arts. 831º ss do Código Civil, que regulam a cessão de bens aos credores.

²⁴⁵ Para uma breve história do direito da falência cf. Macedo, 1964.

se mostrassem cooperantes durante o processo, desde que a tal não se opusessem os credores. Esta humanização do processo de falência não duraria, contudo, mais de um ano, altura em que o Estatuto seria alterado e o perdão condicionado à aprovação por quatro quintos do número de credores e do montante em dívida. Esse requisito manter-se-ia até 1842.

Carlos V de Espanha aprovou a lei da falência dos Países Baixos, em 1531. A iniciativa pretendia não só ser uma resposta ao incremento da actividade comercial, mas sobretudo uma medida de moralização dessa actividade, como atestava o rótulo de ladrões que na lei era dado a todos os devedores que procurassem fugir às suas responsabilidades perante os credores.

Em Portugal, a falência, exclusiva dos comerciantes, foi instituída pelas Ordenações Filipinas no princípio do séc. XVII, sendo mais tarde integrada no Código Comercial de 1833. Em 1935, autonomiza-se sob a forma de Código da Falência e passa a incluir também os particulares. As Ordenações Filipinas de 1603 previam a execução do património do devedor para pagamento das dívidas ou, na falta de bens penhoráveis, a prisão do devedor. O devedor fraudulento podia ser condenado ao degredo ou à morte.

Já do lado de lá do Atlântico, 1800 é o ano do primeiro código da falência dos EUA, de âmbito federal. Por ele foram substituídas as várias leis estaduais criadas desde os primeiros tempos da colonização e inspiradas na correspondente legislação inglesa. Bruce H. Mann (2002: 255) sustenta que, com este código, o direito da falência norte-americano se laicizou e enterrou a sua marca da moral religiosa puritana. No entanto, acrescenta ainda, apesar de a falência ter deixado de ser vista como uma fraqueza moral para passar a ser entendida como um risco económico, nunca perdeu alguns dos traços éticos iniciais que se mantêm vivos ainda hoje e que afloram exemplarmente no título de algumas das obras mais proeminentes da doutrina norte-americana: *Failure and Forgiveness: rebalancing the bankruptcy system*, de Karen Gross (1997) e

As we forgive our debtors: Bankruptcy and Consumer Credit in America, de Sullivan, Warren e Westbrook (1989).²⁴⁶ Seria, contudo, com o Código da Falência de 1898 que se criariam os alicerces do que é hoje o regime norte-americano. Foi ele que consagrou pela primeira vez o princípio do *fresh start* a favor dos particulares (Ziegel, 2003: 55).

A primeira lei falimentar canadiana foi adoptada em 1869. Porém, só com o Código da Falência de 1919 é que os indivíduos passaram a poder declarar falência e a requerer o perdão de dívidas. Este código é a base do sistema que ainda hoje vigora no país (Ziegel, 2003: 13-14).

1.2 Os indivíduos e o direito da falência

A falência, enquanto instituto jurídico, surgiu como uma necessidade imperiosa do progresso económico e foi, durante largo tempo, reservada aos comerciantes.

A sua história é pontuada de vários momentos seminais. A total ausência nas sociedades primitivas, dá lugar ao reconhecimento de um processo de execução colectiva por dívidas acessível a todos quantos, por razões pessoais ou negociais, se achavam impossibilitados de as pagar. A par desse reconhecimento normativo emergiu uma valorização cultural e religiosa profundamente negativa e estigmatizante dos devedores insolventes. Essa censura pública sublimava-se na execução dirigida à pessoa do devedor e à sua família. Ao longo do tempo, porém, o *animus* retaliatório foi cedendo ao princípio da compensação e a falência dos comerciantes começou a autonomizar-se e a merecer maior aceitação social, ao mesmo tempo que a execução contra o devedor é progressivamente substituída pela execução contra o seu

²⁴⁶ No seu livro, Gross (1997: 249) escreveu: «A falência tem a ver com responsabilidade e com perdão. Com saúde, não com decadência. Com força moral, não com pobreza moral. Com o futuro, não com o passado. Com o potencial de crescimento e de afirmação das pessoas.»

património.²⁴⁷ O desenvolvimento económico e o capitalismo comercial consolidaram jurídica e culturalmente a falência das empresas, mas os indivíduos continuaram reféns das suas dívidas, sujeitos à vindicta dos credores e à aplicação de sanções vexatórias e draconianas. Cinco séculos separam o aparecimento do direito da falência das empresas (séc. XIV) da dos indivíduos (séc. XIX).

Por se tratar de um regime jurídico que nasceu e que ainda vive sob a égide dos interesses dos credores, percebe-se por que razão o processo de falência representa um mecanismo problemático para a resolução dos problemas de endividamento excessivo dos consumidores. De acordo com Levinthal (*apud* Tabb, 2002: 5), a falência foi sempre norteada por dois objectivos principais: garantir uma distribuição equitativa da propriedade do devedor por todos os seus credores e evitar comportamentos do devedor lesivos dos interesses económicos dos credores. «O direito da falência procura proteger os credores, primeiro, uns dos outros, e segundo, do seu devedor.» O autor considera ainda que a protecção do devedor honesto, através do perdão de dívidas, conquanto admitida por algumas ordens jurídicas, não constitui um elemento fundamental da lei. Por sua vez, Jackson e Scott (*apud* Tabb, 2002: 85) vêem no processo de falência a «... maximização do bem-estar de um grupo – credores – através da colectivização ...» do risco de quebra de um devedor e da insuficiência de património.

A excepção foi sempre o direito americano. O Código da Falência de 1841 admitiu pela primeira vez a falência de não comerciantes e a falência voluntária, ou seja, requerida pelo próprio devedor (McCoid, *apud* Tabb, 2002: 142). Até então a falência era sempre involuntária, pois só os credores a podiam requerer judicialmente. É, no entanto, o já citado Código da Falência de 1898 que emerge

²⁴⁷ Se, em geral, o crédito era entendido como imoral e fraudulento, na actividade comercial era encarado como um mal necessário (Tabb, 2005: 12). Para Le Goff (2003: 133), os prestamistas (usurários como então eram chamados) da Alta Idade Média são os grandes impulsionadores do capitalismo.

como o primeiro regime de falência assumidamente pró-devedor, ao permitir a liquidação com o perdão imediato de dívidas para as pessoas singulares (Ziegel, 2006: 313). Skeel (2001: 239) refere-se-lhe como o verdadeiro jubileu²⁴⁸ que tornou e torna o sistema americano tão singular no quadro legal comparado.²⁴⁹

O facto de os indivíduos não beneficiarem da falência senão a partir do séc. XIX, não significa que até aí não contraíssem crédito nem ficassem insolventes. Simplesmente, que ficavam à mercê das iniciativas individuais dos credores e à humilhação pública. Muito mais do que a falência das empresas, a falência individual mereceu sempre o repúdio e a condenação da sociedade e do sistema jurídico (Efrat, 2006: 374). E se a situação mudou em termos jurídicos a partir daquela data, por razões económicas (o aumento da oferta de bens e do financiamento da sua aquisição a crédito banalizou os casos de insolvência associados), em termos culturais permaneceu quase tão conservadora como sempre foi. A estigmatização social dos consumidores falidos nunca se extinguiu realmente.²⁵⁰

²⁴⁸ Uma clara alusão ao jubileu judaico, segundo o qual, a cada sete anos, os devedores recebiam o perdão das suas dívidas (Deut. 15, 1-11).

²⁴⁹ Skeel (2001: 23-47) retrata com detalhe o contexto político-económico que esteve por detrás do Código da Falência de 1898. A lei é o produto de um longo e acoso confronto entre as fortes organizações de comerciantes do norte e nordeste do país, conotadas com o partido Republicano, e os agricultores do sul e do oeste, e certos movimentos 'populistas', ligados ao partido Democrata. Os comerciantes clamavam há muito por uma nova lei da falência federal, sobretudo uma tão favorável como a inglesa de 1869, que atribuía um enorme controlo do processo aos credores (cibia-lhes, por exemplo, escolher o administrador que superintendia o processo de falência). Para aprová-la, foram obrigados a ceder às pressões dos opositores e a adoptar uma versão mais favorável ao devedor. Os agricultores não sentiam a necessidade do processo de falência como os comerciantes, uma vez que mais facilmente ocupavam a posição de devedores do que de credores.

²⁵⁰ Warren *et al.* (2006: 19) referem-se à estigmatização social como os custos que decorrem de se peticionar falência, em termos de *ofensa à reputação pessoal* e de *violação de padrões morais*. Os indivíduos podem inibir-se de avançar com o pedido por temerem os efeitos que isso possa trazer para a sua imagem social ou então por considerarem que é moralmente errado não pagar, seja a que custo for, as suas dívidas.

2. Falência, cultura e estigma social

2.1 As razões da condenação social do falido

Todas as sociedades, considera Charles Tabb (2005: 2), partiram do mesmo ponto: de que os devedores faltosos são pessoas más e desonestas, que por isso merecem ser punidas severamente e tratadas com aspereza, sem direito a perdão e a compaixão.

À semelhança do crédito ao consumo, ou mais até do que ele pela sua maior agressividade moral, a insolvência de um devedor foi sempre condenada social e culturalmente, e punida exemplarmente pela lei e pela religião.

A consciência deste fenómeno é, a meu ver, crucial por duas ordens de razões complementares. Por um lado, para ajudar a compreender as razões da adesão fraca ou forte dos devedores ao processo de falência ou a outro tipo alternativo de processo, do seu recurso quase sempre tardio ao aconselhamento e apoio institucional e dos sacrifícios que se impõem e a que sujeitam os seus para continuar a pagar os créditos. Não sendo a censura social toda a explicação, é seguramente uma parte importante dela. E neste aspecto, Portugal não é diferente de outros países, de outras culturas, agora como no passado, mesmo com as amenizações do tempo. Por outro lado, porque quando se pretende regular um problema tão multidimensional como o sobreendividamento, não se deve ignorar a sociedade para que se regula, a sua história, o seu sistema de valores, o seu grau de desenvolvimento. O modo como as sociedades encararam o crédito e a insolvência ao longo dos tempos, o código de valorações que lhe imputaram e que ainda persiste em muitos aspectos, releva de modo muito particular quando se trata da apropriação de modelos e soluções regulatórias que foram desenhados para um contexto em tudo diferente.²⁵¹ O simples facto de se criar ou alterar uma lei não significa que ela

²⁵¹ Tem razão Ramsay (2007: 265), quando sublinha a natureza contingente da cultura, dos valores, e de como isso pode enviesar a análise comparada dos regimes. «(...) a cultura é uma acomodação contingente de ideias e interesses conflitantes (Ramsay, 2007: 266).» Mas nem

passa a ser utilizada pelos cidadãos. Basta que ela não se inscreva no sistema de valores perfilhado pela sociedade e/ou que esteja desajustada das suas necessidades objectivas. «A mera transplantação de sistemas da falência de outras partes do mundo, principalmente de lugares culturalmente distintos, é ineficaz. As leis que daí resultam são incompreendidas, subaproveitadas e encaradas com desconfiança» (Martin, 2005: 75).

Uma vez mais, as lições da história devem ser recordadas para ajudar à interpretação do presente e à auscultação do futuro (Martin, 2005: 50; Glenn, *apud* Tabb, 2002: 54).²⁵²

No seu artigo *The Evolution of Bankruptcy Stigma*, Rafael Efrat (2006) faz uma síntese histórica das sevícias e aviltamentos que, durante vários séculos e em várias civilizações, foram aplicados aos falidos. Das antigas civilizações grega e romana, passando pela Índia, até à Europa Ocidental e aos Estados

mesmo ele nega que a dimensão cultural, que sempre matizou o crédito e a falência, é uma das medidas que melhor explica as diferenças entre o modelo europeu da reeducação e o modelo americano da liquidação. E o que o autor não explora (nem aqui se explorará também), mas que a sua reflexão parece sugerir, é a possibilidade de a globalização dos mercados de crédito e a intercomunicabilidade dos modelos de insolvência poder estar a ser simultaneamente causa e resultado de uma uniformização dos padrões culturais relativos ao consumo, ao crédito e à falência, nas sociedades desenvolvidas. À compressão da geografia financeira estará associada uma crescente homogeneização do sistema de valores. Recorde-se, a propósito, a já citada advertência de Cross (2000: 9-10), quanto ao risco de as democracias modernas sucumbirem à cultura de consumo, por falta de alternativas para a afirmação da individualidade e sociabilidade dos seus cidadãos.

²⁵² Que não se entenda esta insistência na História como um simples revivalismo, pretensa futurologia e a satisfação de um já agora confessado gosto pela disciplina. Mais do que isso, trata-se de procurar mostrar que o desconhecimento e o descaso dos fundamentos históricos – culturais, jurídicos, económicos e institucionais – conduz, a mais das vezes, a políticas regulatórias desestruturadas e desconformes com a realidade social. A condenação religiosa e social que por tantos séculos dominou o crédito e a falência sobrevive até hoje e sobressai mesmo no discurso de muitos sobreendividados que, apesar da gravidade da sua condição, não resistem a censurar os comportamentos alheios (cf. Parte II). O facto mostra bem como a utilização do crédito e a opção pela falência não estão ainda culturalmente pacificadas entre nós.

Unidos, sobressai uma atitude persistente de repúdio dos que, seja por que razão for, não cuidaram de honrar os seus contratos.²⁵³

O autor apresenta duas razões para esta estigmatização social a que os insolventes se acharam votados desde sempre (Efrat, 2006: 368). A primeira razão deve-se ao facto de o devedor que declara falência assumir um comportamento desviante em relação à moral social, que impõe o respeito pelos demais membros da sociedade, nomeadamente os credores que nele confiaram. Deste modo, o devedor insolvente adopta uma conduta fraudulenta e negligente, incumprindo o seu dever moral de pagamento das dívidas contraídas.²⁵⁴ A segunda razão para essa condenação social prende-se com o recurso ao crédito em si mesmo. A falência exprime o insucesso do devedor na gestão financeira da sua vida ou dos seus negócios, pelo facto de ele ter sido demasiado ambicioso e ter contratado crédito, em vez de se ater simplesmente aos seus recursos.

Fraude, excesso, má-fé, desrespeito pelas normas sociais vigentes marcaram negativamente a falência, provocaram o desagrado social pelo processo e pelos seus utilizadores e conduziram a uma criminalização dos falidos. Os mecanismos de falência e cobrança de dívidas foram concebidos com o desígnio de provocar o rebaixamento e o desprestígio dos devedores.

2.2 Estigmatização social nas sociedades pré-modernas e modernas

Nas culturas pré-modernas²⁵⁵, a marginalização social do falido, através da degradação pública e da criminalização jurídica, serviu para desestimular o

²⁵³ Conferir também as diversas referências literárias sobre o estigma associado à falência citadas pelo autor, especialmente nas notas 4, 6 e 7 (Efrat, 2006: 367).

²⁵⁴ No preâmbulo do primeiro Código da Falência inglês (1543), o devedor falido era descrito como um ser anti-social, imoral e que apenas se aproveitou dos demais (Martin, 2005: 36).

²⁵⁵ Os historiadores situam o começo da idade moderna em 1453, data da conquista de Constantinopla pelos Turcos Otomanos e do fim do Império Romano do Oriente.

recurso ao crédito e manter a coesão social.²⁵⁶ A exibição em praça pública ao escárnio dos seus pares (Índia primitiva), com uma cesta na cabeça (Grécia Antiga), enquanto eram leiloados como escravos pelos credores (Roma) ou forçados a sentar numa pedra negra (cidades pré-italianas)²⁵⁷, coexistia com a amputação do corpo (Índia, Grécia, Roma e Pérsia), a perda da liberdade e da honra (Egipto, Grécia, Roma)²⁵⁸, da família (Grécia e Roma) e da própria vida.

Nos séculos seguintes, a situação não se alteraria grandemente e a penalização social e jurídica mantinha-se forte. Em 1490, o direito francês impunha que o falido se apresentasse nu perante o juiz. A sua insolvência era anunciada publicamente e para evitar ser preso de imediato, era forçado a envergar um gorro verde. Já no séc. XIX, os comerciantes falidos ficavam praticamente inibidos de quaisquer actos de comércio até pagarem a totalidade do que deviam (uma espécie de *capitis deminutio*). Na Escócia, a indumentária também servia como sinal distintivo do falido: um chapéu e um casaco, de cor amarela e castanha, eram a exibição pública da sua vergonha e da sua infâmia

²⁵⁶ Segundo Carlsson e Hoff (2000: 309), a prova do merecimento do perdão de dívidas que está consagrada em várias leis europeias da falência actuais, ilustra a função de coesão social que Durkheim atribui à pena. Por sua vez White (2007: 3) esclarece que o desencorajamento dos faltosos pela punição que representa ser declarado falido é ainda um dos dois propósitos actuais do direito falimentar. O outro é o de proporcionar um seguro de consumo para os devedores correm o risco de ficarem sem meios para cumprir as suas obrigações.

²⁵⁷ Maria Manuel Leitão Marques, na introdução que faz à edição portuguesa do livro de Rosa-Maria Gelpi e François Julien-Labruyère (2000: 11), refere-se à “pedra da vergonha” que ainda hoje pode ser vista no Palácio de la Ragione, em Pádua, e na qual, durante a Idade Média, se sentavam os falidos para serem expostos ao ridículo, antes de serem enviados para o exílio.

²⁵⁸ Na Grécia Antiga, os filhos do falido podiam ser entregues aos credores como escravos. Ele próprio ficava na posse dos credores até que alguém pagasse os seus créditos e perdia a sua cidadania. Em Roma, o falido era mantido preso até pagar a dívida e se não o fizesse era leiloado como escravo. A sua propriedade poderia ser confiscada e o seu casamento anulado. Caso tivesse muitos credores, estes podiam pagar-se, a título simbólico, pelo esquiteamento do seu corpo. Nas várias ordens jurídicas deste período, o falido era apelidado de ladrão, fraudulento e outros epítetos aviltantes.

(Efrat, 2006: 370). Em Inglaterra, além da prisão, era possível o enforcamento por dívidas, o qual se manteve até 1820.²⁵⁹ Na Alemanha, eram os direitos políticos que eram restringidos (perda do direito de voto e da possibilidade de ser eleito deputado) (Efrat, 2006: 373).

Na primeira fase da colonização da América, os falidos eram encarados com alguma compreensão pela sociedade que então se estava a formar (Efrat, 2006: 374). A isso não será porventura alheio o facto de muitos terem partido à procura de uma nova oportunidade para recomeçar de novo, escapando a uma pesada herança de dívidas na Europa (Marques *et al.*, 2000: 215). Contudo, a necessidade de estruturar e manter coesas as comunidades que se iam formando, levou a uma importação da moral puritana europeia, da qual fazia parte a estigmatização social dos falidos. Da exibição em praça pública, passando pelo corte do cabelo ou de uma orelha, pela marcação a ferro da letra T (de *thief*, isto é, ladrão) na palma da mão, até à perda da liberdade, os colonos americanos mantiveram-se fiéis às suas origens culturais e religiosas. Só a partir de 1820 é que alguns Estados americanos aboliram a prisão por dívidas (reservando-a eventualmente para os casos de fraude), enquanto a abolição completa só chegaria um século mais tarde.

2.3 Censura social nas sociedades contemporâneas

O estigma imputado aos devedores onerados por dívidas continuou já depois do séc. XIX, menos no direito e mais na prática social.²⁶⁰

²⁵⁹ A obra de Charles Dickens, *Little Dorrit* (1857), é um excelente exemplo de como a questão da falência chegou até à literatura inglesa da época vitoriana. *Little Dorrit* é uma jovem nascida em Marshalsea, uma prisão para devedores na qual o seu pai estava encarcerado e para a qual se mudara toda a família. Na sociedade inglesa de então, o falido era visto e tratado como um leproso e a prisão era o seu lazareto (Martin, 2005: 37).

²⁶⁰ Esta estigmatização repercute-se no próprio mercado do trabalho, com os sobreendividados a acabarem despedidos quando o empregador é confrontado com a penhora do salário. Embora o sobreendividamento não constitua fundamento legal para o despedimento, em alguns casos é isso

Do ponto de vista jurídico, sobressai o caso irlandês onde ainda persistem vestígios da clássica prisão por dívidas. Assim, o devedor que falha no cumprimento de um acordo judicial de reescalonamento de dívidas seja por que razão for, incorre numa pena de prisão até noventa dias. Por ano, cerca de duzentos devedores são encarcerados à luz deste regime anacrónico e socialmente vexatório.

Nathalie Martin (2005: 39) recorda que só com o Código da Falência de 1978, a lei americana substituiu a dura expressão falido pela mais branda de devedor. Um estudo empírico recentemente realizado nos EUA (Sullivan *et al.*, 2000: 32) dá conta dos esforços que os falidos fazem para esconder de todos a sua condição e de como consideram que ela é na melhor das hipóteses embaraçosa, e na pior devastadora. Os autores afirmam que a ideia de falência choca com os valores morais da classe média americana, aquela que mais recorre ao Capítulo 7 (da liquidação). No seu estudo sobre o perfil dos devedores canadianos que recorreram ao processo de falência, Ramsay (1999: 78) concluiu que esta é uma opção de último recurso e que os devedores têm dificuldades em pedir o apoio de terceiros na resolução do seu problema financeiro.

Em Portugal, os sinais da punição social são também evidentes. São frequentes os relatos e as notícias de empresas de cobrança de dívidas, de legalidade duvidosa e de comportamento censurável, que, através de um traje característico e intimidatório (os 'cobradores de fraque') ou da colocação dos seus veículos, ostentando a actividade de cobrança da empresa, à porta de

que sucede. O empregador, afirma Haas (2006: 15), tende a encarar a penhora da retribuição como uma prova de uma vida desequilibrada e instável do trabalhador, que acabará por ter efeitos negativos na qualidade do seu trabalho. Essa realidade está documentada para alguns países (ASB, 2004). Nos EUA, o *Fair Credit Reporting Act*, de 1971 (última revisão em 2006) permite a um empregador, mediante autorização de um potencial trabalhador, consultar o seu *credit report* antes de decidir se o contrata ou não. Em Portugal, os dados não indicam qualquer afectação da relação laboral por força dos problemas financeiros do trabalhador, pelo menos por enquanto, como se pôde verificar através do Questionário OEC-DECO (cf. Parte II).

devedores incumpridores, tiram proveito dos sentimentos de humilhação e censura social para obter os pagamentos em falta. Num registo totalmente diferente, o estigma social também se tornou visível quer no já citado discurso dos sobreendividados inquiridos, quer na pesquisa feita junto dos Tribunais de Comércio, a propósito do recurso à falência por consumidores sobreendividados.²⁶¹ Essa pesquisa revelou uma ausência flagrante de processos de falência motivados por um excesso de dívidas de crédito ao consumo (não mais de uma dezena, no conjunto dos tribunais e ao longo dos anos). As falências de consumidores aí encontradas diziam respeito a uma realidade muito particular. Tratava-se de insolvências involuntárias, isto é, requeridas pelos credores, de casais que haviam prestado garantias a pequenos negócios familiares que já tinham sido declarados falidos noutra processo.²⁶² O facto de os activos da empresa serem insuficientes para pagar os créditos levava os credores a requerer a falência do comerciante e do cônjuge na qualidade de garantes. Essa incursão no processo judicial da falência mostrou que esta não era uma solução que suscitasse a adesão dos sobreendividados, facto que contrasta com a procura crescente dos serviços de apoio da DECO (GAS). Este dado objectivo combinado com as declarações de alguns sobreendividados mostra que o recurso à falência, mesmo que mais facilitado pelo novo código da insolvência (CIRE), continua a não ser uma solução

²⁶¹ Esta pesquisa decorreu em 2003, nos Tribunais de Comércio de Lisboa e Vila Nova de Gaia, e teve como propósito determinar a utilização do processo de falência (previsto no Código de 1993) pelos consumidores onerados com dívidas de crédito à habitação e ao consumo. O momento escolhido ficou a dever-se ao facto de, nessa altura, estar em preparação o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), que reformulava a falência dos consumidores e fazia dela a única solução legal para o problema do sobreendividamento, situação que ainda hoje se mantém.

²⁶² Oliver Haas (2006: 11), reportando-se à realidade alemã, sublinha a especial vulnerabilidade ao risco de sobreendividamento a que estão sujeitos os indivíduos que prosseguem pequenos negócios. Devido à tendência para a indistinção das respectivas contas, a falência do negócio conduz à falência pessoal do seu titular.

culturalmente aceitável pelos devedores, mesmo quando já mais nenhuma alternativa lhes parece restar.²⁶³ E nem mesmo os credores parecem querer promovê-la, para além dos casos de garantias prestadas a actividades económicas. No entanto, esta conclusão não deve ser tida por definitiva, pois o sistema de valores não é imutável. E a prova é que os consumidores portugueses têm aumentado o recurso ao crédito, mesmo com as conotações negativas que ainda lhe são imputadas. Não será descabido pensar que o mesmo possa suceder com a falência, principalmente se, com o retrocesso do Estado Providência, ela se oferecer cada vez mais como a única rede de apoio social ao alcance de muitas famílias, à semelhança do que sucede na realidade americana.

Tanto Ziegel (2003: 113), como Ramsay (2007: 269) relativizam o peso actual da estigmatização induzida pelo processo de falência e consideram que os devedores em situação financeira grave não desperdiçam a oportunidade de recorrer a um dispositivo legal que, a expensas do Estado, lhes permite desonerar-se facilmente das suas dívidas. Segundo estes autores canadianos, os casos recentes da Escócia e do Japão servem para ilustrar como o efeito da liberalização dos procedimentos de falência superou a desvalorização social do fenómeno e conduziu a um aumento notável do número de processos judiciais.

Investigadores como Martin (2005: 59) e West (2003: 6) não partilham desta leitura. Consideram que o Japão e outras civilizações asiáticas mantêm bem viva, ainda hoje, a rejeição cultural da falência. Mark West (2003) analisou a relação entre o fracasso financeiro e o suicídio no Japão, para concluir que essa relação existe e que o estigma do suicídio é menor que o da falência, ao contrário do que sucede, por exemplo, nos EUA. Muitos japoneses preferem pôr termo à vida por não conseguirem suportar a vergonha e a desgraça, a ter de

²⁶³ Os resultados obtidos nesta pequena investigação de campo serviram como um dos argumentos em que se baseou a crítica que então se fez à proposta do CIRE, e que pode ser lida em Marques e Frade, 2004: 79-98. Esta questão será retomada no último capítulo desta terceira parte.

optar pela falência. Muitos ignoram até que ela é permitida pela lei. O suicídio é histórica e culturalmente entendido como uma solução honrosa.²⁶⁴ E isso apesar da aproximação jurídica que o país fez aos países ocidentais, visível na aprovação de leis da insolvência nos últimos anos (Steele, 2006).

O valor explicativo da estigmatização social na evolução do direito da insolvência tem um significado particular no caso americano. A liberalização dos costumes na década de sessenta e o forte crescimento económico provocaram um aumento significativo do número de processos de falência nos tribunais. O facto levou as instituições credoras a advogar uma maior restritividade do regime da falência, para evitar o seu uso abusivo que resultara do que eles afirmavam ser uma diminuição da censura social em torno dos falidos (Ziegel, 2006: 313).²⁶⁵ A sua posição não vingaria na revisão de 1978 do Código da Falência, mas foi aparentemente bem sucedida na revisão de 2005 (Warren *et al.*, 2006).²⁶⁶ O tema da cultura e da estigmatização social tem alimentado um longo e intenso debate na sociedade americana, desde os anos 60 e 70. A revisão de 2005

²⁶⁴ O autor acrescenta que o processo alternativo à falência que é o da reabilitação civil do devedor através da renegociação de dívidas pode servir para diminuir esta estigmatização que envolve a liquidação (West, 2003: 59).

²⁶⁵ Em 1996, a VISA publicou o estudo *Consumer Bankruptcy: Causes and Implications*, onde destacava essa regressão do estigma social como um dos factores que fez disparar o número de processos de insolvência nos EUA, entre 1981 e 1996.

²⁶⁶ Lawless e Warren (2006) fazem um retrato do *lobbying* feito pelas instituições financeiras, principalmente as empresas de cartões de crédito, para conseguir alterar a lei num sentido mais favorável para si. Além de tecerem críticas à cientificidade dos estudos que sustentaram a reforma e que foram patrocinados pelos credores, sublinham a discordância da grande maioria dos investigadores com o sentido dado às alterações. Por sua vez, Warren *et al.* (2006: 26 ss) contestam que a causa do aumento exponencial do número de falências de consumidores esteja na diminuição do estigma social. Segundo os autores, esse estigma ter-se-á mesmo fortalecido nos últimos anos, mercê das campanhas promovidas pelas instituições financeiras sobre o tema e da publicidade crescente do número de processos de insolvência na imprensa escrita e na internet. «Qualquer pessoa com problemas financeiros no séc. XXI, deve ter em conta a grande probabilidade de já não conseguir manter isso em segredo.»

provocou uma nova torrente de artigos científicos que acentuam as divergências entre as perspectivas sócio-jurídica e económica (Braucher, 2006: 2). A primeira, onde prontificam autores como Teresa Sullivan, Jean Braucher, Elizabeth Warren, Jay Westbrook, Robert Lawless ou Karen Gross, mostrou-se favorável desde sempre a um acesso alargado e sem peias à liquidação e ao perdão de dívidas, por considerar que a falência constitui a rede de protecção social que permite superar as fragilidades do Estado social. Daí a sua crítica feroz à revisão de 2005, pelas restrições que impõe ao acesso. A segunda, onde sobressaem os nomes de Todd Zywicki, Michelle White e Barry Adler, advoga a natureza securitária da falência e a necessidade de promover o seu uso eficiente, através do combate à fraude e ao risco moral dos devedores.²⁶⁷

No cenário europeu, a questão não tem suscitado tanto debate, o que não significa que o tema não seja pertinente para a análise dos quadros jurídicos da insolvência e do respectivo contexto. A diferença parece estar apenas na convicção declarada de que o estigma existe e que se inscreve na própria lei através das restrições que são impostas aos devedores para conquistarem o perdão de dívidas. É pelo menos essa a convicção da americana Nathalie Martin (2005: 39), ao considerar mais adversas ao perdão e por isso mais estigmatizantes as leis europeias de matriz civilística, quando comparadas com o direito anglo-saxónico. Outros investigadores europeus sustentam a mesma posição (cf., por exemplo, Reifner *et al.*, 2003), declarando que a sacralização das obrigações contratuais impôs uma versão mitigada da filosofia do *fresh start* americano nas leis europeias continentais, que passa pela provação a que faz sujeitar o devedor para se desonerar das dívidas remanescentes. Já os autores suecos Carlsson e Hoff (2000: 311) reflectem sobre o 'simbolismo sagrado' que representa a punição dos devedores na consolidação da consciência e da moral

²⁶⁷ A discussão em torno da estigmatização social está longe de se esgotar nos EUA, com os defensores de cada uma das posições a esgrimir argumentos e a apresentar estudos que ora confirmam ora refutam o nexo de causalidade entre a diminuição da censura social e o aumento dos processos de falência nos tribunais.

colectivas, e que justifica que eles tenham que provar perante a sociedade e o Estado que merecem ser perdoados das dívidas.

O que parece ficar claro de toda esta reflexão é que os referentes culturais e valorativos dos indivíduos e das sociedades continuam a marcar, como sempre marcaram, o modo como os sistemas jurídicos lidam com o problema da insolvência dos consumidores e como estes respondem às soluções que lhes são propostas. Este é, por isso, um terreno de progressão difícil, onde a cada passo o jurista se debate com inúmeras dúvidas e angústias sobre a configuração que deve ter a regulação e a sua verdadeira efectividade na gestão do risco de desestruturação financeira das famílias, e das suas ondas de choque nas esferas social, profissional e psicológica dos indivíduos.

A consciência das dificuldades e dos limites de análise, não deve inibir a abordagem do problema da regulação do sobreendividamento, tal como os limites do conhecimento não devem impedir a acção e o desenvolvimento de políticas de gestão dos riscos. Apenas serve para impor uma atitude vigilante sobre os factores de risco (a evolução do mercado de crédito, do mercado de trabalho, do sistema de valores, etc.) e uma procura persistente do conhecimento, de modo a permitir aperfeiçoar ou alterar as propostas regulatórias apresentadas.

3. A regulação do sobreendividamento: prevenção e tratamento

A insolvência dos indivíduos e das famílias tem, como se viu, raízes bem fundas na história humana, o mesmo sucedendo com os seus processos de tratamento.

O sobreendividamento dos consumidores mergulha nessa tradição, mas apresenta-se com contornos diferentes, mais complexos e abrangentes do que outrora. Ele é a outra face da abertura do crédito à generalidade dos estratos sociais e económicos, que se consolidou a partir de meados dos séc. XX, primeiro nos EUA e nos últimos trinta anos no continente europeu, conquistando hoje novos mercados e zonas geográficas, como a Ásia e a América Latina (Steele, 2006: 19; Marques, 2006: 256; Lopes, 2003: 86). É também a

emergência de um problema de risco, fruto da sociedade da abundância ou da afluência, que se vai disseminando pelas economias à medida que estas progridem e se globalizam.

A confirmação de que as situações de sobreendividamento se têm multiplicado, mesmo em cenários económicos de prosperidade, tem levado diversos governos a adoptarem medidas de prevenção e de recuperação das pessoas singulares insolventes (Marques e Frade, 2000: 18).

Ao contrário do passado, em que se cuidava de criar formas de expurgar os insolventes da actividade económica e da esfera social, esperando que as condenações morais e legais servissem para dissuadir os restantes membros da comunidade, o cenário actual é mais elaborado e incorpora necessidades de prevenção mais prementes, face à gravidade e à proximidade do risco de insolvência.

A intervenção regulatória das autoridades nacionais tem-se orientado de acordo com alguns princípios estruturantes. Em primeiro lugar, o sobreendividamento deve ser gerido como um problema social, e não apenas legal ou estritamente económico (Reifner *et al.*, 2003: 15, 69; Huls, 1994: 205). Em segundo lugar, as medidas prosseguidas devem garantir o equilíbrio entre os interesses do devedor, dos credores e da sociedade, contribuindo, deste modo, para uma alocação equilibrada do risco de crédito dos consumidores (INSOL, 2001: 14; Huls, 1994: 216). Em terceiro lugar, é fundamental agir sobre os factores de risco do sobreendividamento, tanto estruturais, como culturais, para prevenir a sua consumação ou minimizar os seus efeitos adversos (Braucher, 2006). Em quarto lugar, a prevenção pode diminuir ou mitigar o risco, mas não afasta definitivamente a verificação de situações de sobreendividamento, pelo que se impõe a fixação de procedimentos curativos que protejam o devedor e a sua família de uma total marginalização socioeconómica (INSOL, 2001: 6; Marques *et al.*, 2000: 212). Em quinto lugar, os procedimentos estritamente judiciais deverão constituir uma solução de recurso, sendo de favorecer as soluções extrajudiciais, com mediação independente, mais próximas e céleres, menos onerosas e estigmatizantes (Frade, 2005: 206; Niemi-Kiesiläinen e

Henrikson, 2005: 31-32; Reifner *et al.*, 2003: 42, INSOL, 2001: 25, Marques *et al.*, 2000: 213). Em sexto e último lugar, há que conceder aos devedores a oportunidade de reconquistarem o controlo da sua vida financeira (*fresh start*) (INSOL, 2001: 22).

Partindo destas premissas, a regulação do sobreendividamento em sentido amplo reparte-se por duas vertentes complementares: a da prevenção do sobreendividamento, repartida por diferentes medidas e instituições; e a do tratamento do sobreendividamento ou insolvência dos particulares, através de mediação e/ou de um processo judicial.²⁶⁸

Nos dois capítulos seguintes cuidar-se-á de aprofundar estas duas dimensões, prosseguindo sempre que possível uma abordagem comparada. Essa opção será útil para a discussão, no último capítulo, das eventuais medidas regulatórias que devem ser privilegiadas no caso português, tomando como referência quer os conhecimentos adquiridos sobre a realidade socioeconómica do problema, quer a apreciação crítica das soluções e estratégias conduzidas noutros países, quer ainda os recursos legais e institucionais disponíveis no panorama nacional.

O facto de se considerar não só a prevenção, como é típico de uma questão de risco, mas também o tratamento e reabilitação dos devedores insolventes, mostra que não se pode deixar de ter ‘planos de contingência’ para os casos consumados, como é próprio de uma gestão eficaz e responsável desse risco. O que não parece, contudo, razoável é que, do ponto de vista jurídico-político, se aposte apenas em medidas de natureza reparadora e se negligenciem os aspectos de prevenção, como parece ser o caso em Portugal.

²⁶⁸ É comum referir-se uma terceira vertente, a da *observação*, traduzida na caracterização do endividamento e do sobreendividamento, incluindo a avaliação dos instrumentos de prevenção e tratamento (Marques *et al.* 2000: 194). Embora se trate de uma etapa decisiva, pois compreende tanto a análise do risco de sobreendividamento, como a monitorização e reajustamento das medidas regulatórias adoptadas, não é aqui tratada por razões que facilmente se depreendem. Aliás, esta dissertação é um esforço na concretização desse processo.

As razões que levam a encarar o sobreendividamento como um dos novos riscos da modernidade avançada (Beck, 1998), são as mesmas que sustentam a defesa de uma abordagem preventiva e antecipatória: restabelecer um nível de segurança adequado e impedir ou controlar a concretização do risco.

CAPÍTULO 2

PREVENÇÃO DO RISCO DE SOBREENDIVIDAMENTO: INSTRUMENTOS, ACTORES E RACIONALIDADES

1. Prevenção do risco de sobreendividamento

1.1 Uma prevenção em rede

Já foi por demais sublinhado que gerir um risco implica uma intervenção *a priori* nos factores que o alimentam.

O risco de sobreendividamento é alimentado pelo crédito acessível e pela pressão da sociedade da afluência, com a sua cornucópia de bens e de serviços incessantemente publicitada por sofisticadas campanhas de *marketing*. A isso se adicionam as debilidades crescentes das redes sociais formais (a residualização do Estado Providência, como lhe chamam Ford e Jones, 2003: 41) e informais (fragilidades nas relações familiares e afectivas) no apoio que prestam aos indivíduos onerados por problemas laborais, familiares ou de saúde (Frade *et al.*, 2006: 207; Hespanha e Carapinheiro, 2002: 22).²⁶⁹ Como se referiu em outro

²⁶⁹ Na sua dissertação de doutoramento, Sílvia Portugal (2006: 626) sustenta «a centralidade das redes sociais na provisão de bem-estar», em questões como o emprego, a habitação ou os cuidados de saúde. Mesmo no caso do acesso à habitação, e apesar do peso preponderante da «esfera de produção do mercado», a solidariedade intergeracional (entre pais e filhos) é fundamental pelas transferências materiais (bens imobiliários) e não materiais que proporciona. O que o estudo empírico da presente investigação demonstra está parcialmente em linha com as conclusões daquela investigadora, mas revela alguns aspectos particulares, como então se referiram (cf. Parte II, Capítulo 2). É a fragilidade das redes sociais que, no caso português, fornece boa parte da explicação para o aparecimento de situações de incumprimento e essas fragilidades decorrem da ausência de parentes próximos, da falta ou do esgotamento da sua capacidade para auxiliar monetariamente os agregados com problemas financeiros, ou de

momento (cf. Parte I, Capítulo 1), o risco de sobreendividamento resulta da actuação simultânea de elementos estruturais e culturais que influenciam quer a oferta, quer a procura de crédito ao consumo.

Uma abordagem preventiva deste problema envolve uma complexa rede de interacções pessoais e institucionais, de metodologias e de temporalidades.

Implica, por um lado, agir sobre *diversas variáveis em simultâneo*, como o funcionamento do mercado de crédito (informação, práticas creditícias, *scores* de risco), o quadro regulatório (protecção do consumidor, crédito responsável), as políticas sociais (emprego, saúde, habitação, segurança social, acesso aos serviços financeiros e ao crédito) e a formação dos consumidores (aconselhamento especializado, literacia financeira, atenuação das limitações cognitivas).

Exige, por outro lado, uma *responsabilidade partilhada* por uma multiplicidade de actores, como as empresas que operam no mercado financeiro, mormente as instituições de crédito, as instituições públicas, os grupos sociais e os próprios indivíduos. Esta assumpção configura uma colectivização do risco de insolvência a uma escala que transcende a da relação entre o devedor e os seus credores. E se estes são ainda os dois pólos principais na imputação de tal risco, a natureza marcadamente social de que ele se reveste compromete também o Estado e a sociedade na sua acomodação.

Determina, ainda, a utilização de *diferentes instrumentos regulatórios*, com graus de vinculatividade e de coercibilidade distintos. Medidas impositivas convivem com normas de *soft law*,²⁷⁰ regulação estadual (controlo da

processos de culpabilização da parte destes que os inibe de pedir ajuda. Se a dádiva é fundamental para manter financeiramente inseridas as famílias em dificuldades (como claramente ficou demonstrado no casos dos desempregados fabris), quando se trata do crédito existem factores de ordem cultural e psicossocial que podem esbater a sua acção e eficácia (realidade visível na generalidade dos sobreendividados inquiridos).

²⁷⁰ Segundo uma definição ampla, *soft law* são todas as regras ou normas que não sejam leis, regulamentos e contratos. Em sentido estrito, é o conjunto de instrumentos aplicados numa base consensual, estabelecidos por iniciativa dos profissionais e que não são dotados de força legal.

publicidade, deveres de informação) combina-se com auto-regulação (códigos de conduta das instituições financeiras) e regulação concertada. À imperatividade na aplicação da regulação (*deterrence*) somam-se as práticas de 'aliciamento' dos regulados (*compliance*), no sentido de estes se conformarem voluntariamente com as orientações do regulador.

Demanda, finalmente, uma *gestão ao longo de vários registos temporais*, onde estratégias de curto e médio prazo (ficheiros de crédito, sistemas de *scoring*, eliminação de práticas abusivas na concessão de crédito, aconselhamento financeiro) se alinham com medidas cujo efeito e o alcance só podem ser testados a um prazo mais longo (educação financeira, consumo financeiro responsável).

Os fios que tecem esta rede regulatória (em sentido amplo) nem sempre têm a mesma consistência, e alguns nem sequer existem em determinadas escalas da regulação. Uma comparação entre países (*eixo horizontal*) mostra que a rede regulatória tende a ser mais densa em países onde há mais tempo se vulgarizou o crédito ao consumo, onde existem movimentos sociais fortes (por exemplo, associações de defesa do consumidor e outras organizações da sociedade civil) e onde o Estado tem adoptado novos modelos regulatórios, além da tradicional regulação do tipo *command-and-control*. É o caso dos países de

Inclui códigos de conduta empresariais, acordos voluntários, decisões de associações, regulamentos profissionais, mecanismos de resolução alternativa dos conflitos (ADR/RAL), etc. (Matsumoto e Tan, 2003). *Soft Law* opõe-se ao *hard law*, ou seja, à regulação de tipo legislativo e administrativo, com carácter coercivo e cuja implementação é garantida pela autoridade do Estado, em último caso em sede de justiça criminal. Embora haja um paralelismo muito acentuado entre *soft law* e auto-regulação, também o Estado pode utilizar modalidades regulatórias mais 'suaves' para pôr em prática as suas políticas. É o caso, por exemplo, da recomendação de 1999 do Banco de Portugal, dirigida às instituições financeiras, sobre informação a prestar aos consumidores, na fase pré-contratual, em matéria de crédito à habitação (Carta-Circular n.º 20/99/DSB, de 15 de Outubro de 1999), e que em 2003 foi convertida numa instrução, isto é, numa norma de *hard law* (Instrução n.º 27/2003, de 11 de Novembro de 2003).

tradição anglo-saxónica, da Escandinávia e do norte da Europa continental. Pelo contrário, nos países que se familiarizaram com o crédito há menos tempo, onde as organizações da sociedade civil ostentam uma menor capacidade de mobilizar e exercer pressão sobre o poder político e o mercado, e onde o Estado ainda regula numa perspectiva predominantemente hierárquica, piramidal, como sucede nos países da Europa do sul, a rede regulatória é mais incipiente e circunscrita, menos consolidada e com várias lacunas, quer em termos de nós (actores), quer de interligações.²⁷¹

Uma diferenciação por escalas de regulação (*eixo vertical*) – internacional ou supranacional, nacional e infranacional – revela igualmente conexões mais fortes ou mais fracas, conforme o lugar da rede que se está a analisar.²⁷² De um modo geral, o nível nacional da regulação do sobreendividamento está mais desenvolvido que os restantes níveis, embora isso seja mais verdadeiro para determinadas medidas de prevenção do que para outras.²⁷³

²⁷¹ João Marçal (2002: 60-61) sustenta que a fragilidade das associações de consumidores nos países do sul da Europa se fica a dever a quatro factores: à falta de consciência de grupo, do qual decorre um fraco espírito associativo; às escassas capacidades organizativas dessas associações, mais salientes quando estas se confrontam com as associações de produtores e distribuidores; à escassez dos apoios públicos (estaduais e comunitários); e à sua estratégia monolítica, que se consome na *protecção e defesa* dos consumidores, e descuida a abordagem emergente da *promoção* dos interesses destes, nomeadamente através do reforço da sua participação cívica e política.

²⁷² Lemieux (1999: 125) define as conexões como «sequências de relações com diferentes extensões.»

²⁷³ Já a nível do tratamento do sobreendividamento, o nível nacional/estadual é o que predomina, embora em alguns países exista uma intensa actividade regulatória infra-estadual e o próprio mercado seja bastante activo na criação e aplicação de soluções de recuperação dos sobreendividados. O nível supranacional é aquele que menos consistência apresenta ao nível das medidas de tratamento. No entanto, a União Europeia, a OCDE e o Conselho da Europa vêm demonstrando uma preocupação crescente com o tema, pelos estudos que têm patrocinado e as recomendações que têm produzido nos últimos tempos (cf. Capítulo 1 da Parte I).

1.2 Escopo e iniciativa da prevenção

É fácil concordar que, como em qualquer risco, a prevenção do sobreendividamento é preferível à contenção dos seus danos. No entanto, relembram alguns autores (cf. Reifner *et al.*, 2003: 66), esta premissa não é tão simples como parece.

Na perspectiva do consumidor, evitar situações de sobreendividamento afigura-se mais eficaz em termos pessoais, sociais e económicos, do que ter de recorrer a um qualquer procedimento de recuperação ou liquidação. O sobreendividamento provoca enormes perdas e angústias em várias dimensões da vida dos indivíduos e das famílias e deixa, por vezes, lesões permanentes, como a diminuição das oportunidades de educação e formação dos filhos e a desagregação da estrutura familiar pelo divórcio. O escopo da prevenção reside precisamente em não deixar que os consumidores se enredem numa espiral de endividamento que os faça cair na insolvência e, no limite, na exclusão social.

Já na perspectiva dos credores, a prevenção pode não ser considerada tão premente. Na perspectiva de alguns autores (Harris e Albin, 2006: 449; Reifner *et al.*, 2003: 61), os credores financeiros procuram a maximização dos lucros, não a minimização do risco. Essa maximização dos lucros exige e acomoda um certo nível de risco, que se torna real quando há devedores que não pagam e os credores não têm como repercutir essa perda imediatamente nos garantes ou nas seguradoras.²⁷⁴ O facto de as instituições de crédito, em Portugal, registarem lucros históricos nos últimos anos, ao mesmo tempo que vai aumentando o crédito em mora e o número de sobreendividados que contactam a DECO, parece confirmar este raciocínio. Razões de ordem económica e de engenharia financeira podem desincentivá-las de adoptar comportamentos mais rigorosos e precautórios na avaliação e gestão do risco de crédito dos seus clientes. Neste caso, a regulação pública poderá ser necessária para compensar esta ‘falha de

²⁷⁴ Já que em termos mediatos vão conseguir sempre diluir esses prejuízos através do encarecimento do crédito que concedem aos restantes consumidores e da restritividade dos critérios de concessão, incluindo o reforço das garantias exigidas.

mercado', suscitando uma reafecção mais equilibrada do risco financeiro entre devedores e credores e impondo atitudes de maior prevenção a estes.²⁷⁵

Apesar deste constrangimento, os credores financeiros não descuram de modo nenhum o controlo do risco financeiro ou risco de crédito. Fazem-no, primeiramente, por uma questão de racionalidade económica: o incumprimento de um devedor representa uma perda de receitas (o reembolso do capital mutuado acrescido de juros) e um aumento das despesas associadas à sua cobrança coerciva (custos judiciais ou outros). Trata-se de uma gestão 'proteccionista' do risco, na medida em que procura defender os interesses imediatos da actividade. Fazem-no também por outras razões: reputação, responsabilidade social, diferenciação no mercado. Neste caso, o escopo da prevenção inclui ditames de natureza social e preocupações concorrenciais.

Tomando como critério distintivo a origem das medidas de prevenção, verifica-se uma repartição das mesmas entre iniciativas do mercado, dos poderes públicos (estaduais e outros) e da comunidade (organizações não governamentais, associações de consumidores).

As iniciativas oriundas do mercado são aplicadas pelas instituições de crédito ou por entidades que desenvolvem actividades conexas com a actividade mutuária, como as empresas de recuperação de crédito, seguradoras e empresas que concebem soluções técnicas de gestão de risco (*scoring* e *rating*). Nesta categoria encontram-se também as medidas colocadas à disposição dos consumidores sob a forma de bens ou serviços de prevenção vendáveis, como são os seguros de protecção ao crédito e certos produtos de poupança (por exemplo, contas poupança-habitação). A concepção destas medidas de prevenção pode ter origem nas próprias empresas (por exemplo, os modelos de *scoring*), ser negociada com entidades públicas ou organizações de consumidores (por exemplo, códigos de conduta) ou resultar de recomendações

²⁷⁵ Recorde-se que uma das razões que justificam a regulação da economia reside na necessidade de corrigir as falhas de mercado, em ordem à satisfação de certos interesses públicos, como a protecção dos consumidores (Moreira, 1997: 41)

e imposições do Estado (por exemplo, deveres de informação, seguros de incêndio obrigatórios no caso do crédito à habitação). São medidas orientadas para a defesa, em primeira linha, dos interesses estratégicos dos credores, a título individual ou colectivo, mas que produzem efeitos benéficos sobre os próprios devedores, contribuindo, deste modo, para a redução do risco de endividamento excessivo ou, pelo menos, para uma contenção dos seus efeitos.

A prevenção de iniciativa pública inscreve-se nas políticas sociais e na regulação jurídica que é formulada pelas autoridades estaduais e supra ou infra-estaduais, em nome da protecção dos consumidores, do controlo do risco social e da promoção do bem-estar colectivo. Estas medidas tanto resultam do exercício do poder de autoridade dos entes públicos, como decorrem de formas concertadas de regulação, em que o regulador público negocia com os próprios regulados (o mercado financeiro) os conteúdos regulatórios, os processos de implementação e os respectivos sistemas de monitorização e sancionamento.

As iniciativas comunitárias ou sociais resultam da actuação de organizações da sociedade civil que prestam directa ou indirectamente apoio aos consumidores endividados em dificuldades. Em Portugal, essa actividade tem sido desenvolvida por associações de consumidores como a DECO, mas noutros países o leque de organizações é bem mais vasto e diversificado. Nos países do norte da Europa, nos EUA ou no Canadá, instituições religiosas, sindicatos, colectividades locais, escolas e universidades disponibilizam vários serviços de apoio ao endividado e ao sobreendividado, especialmente sob a forma de aconselhamento financeiro (e também de mediação já em sede de tratamento) e de programas de educação financeira. Algumas destas organizações recebem apoios financeiros públicos e das próprias instituições de crédito para promover tais iniciativas.

Esta segmentação tripartida das iniciativas de prevenção, de índole formal, deixa deliberadamente de fora dois importantes núcleos da acção preventiva, porventura os que são primeiramente instituídos, os que são accionados mais

frequentemente e os que permanecem na ausência dos demais.²⁷⁶ Refiro-me desde logo aos mecanismos de prevenção desenvolvidos pelos indivíduos quando contratam crédito, para além dos seguros ou contas poupança associadas aos empréstimos, como sejam a contenção de despesas, a reformulação de hábitos de consumo, a prioridade dada ao pagamento das dívidas de crédito, os aforros não afectados directamente ao crédito, mas que podem ser accionados para esse fim e o aumento de rendimentos através de empregos complementares (formais ou informais) e de horas de trabalho suplementar. Estas estratégias são prosseguidas nem sempre de forma consciente ou deliberada, mas constituem a primeira linha de defesa dos agregados que contraem dívidas, quando colocados perante dificuldades financeiras. O estudo empírico conduzido junto dos desempregados fabris mostrou que a prática regular de algumas destas estratégias impediu quase sempre a sua entrada em incumprimento e em insolvência, apesar de se encontrarem privados dos rendimentos de trabalho.²⁷⁷ O segundo núcleo excluído corresponde à lógica preventiva que advém da intervenção das redes informais de solidariedade que, com os apoios materiais e afectivos que prestam aos devedores em dificuldades, conseguem em muitos casos impedir que estes deixem de pagar as dívidas às instituições financeiras.²⁷⁸ Esta perspectiva já foi amplamente apreciada no decurso do estudo empírico relativo à relação entre desemprego e sobreendividamento, pelo que não será aqui considerada.

É conveniente referir ainda que aquela categorização não pode ser interpretada em termos estritos, estanques. Desde logo, não é aceitável que as

²⁷⁶ O seu papel fundamental já foi suficientemente analisado no decurso da Parte II, a propósito do estudo empírico sobre a inter-relação entre desemprego e sobreendividamento.

²⁷⁷ Mesmo beneficiando do subsídio de desemprego, o valor desta era quase sempre inferior ao da retribuição.

²⁷⁸ Em rigor, mais do que uma forma de prevenir o sobreendividamento, esta intervenção da sociedade providência é um meio de prevenir o incumprimento. As famílias estão objectivamente sobreendividadas (carecem de meios financeiros face às obrigações assumidas), mas mantêm-se cumpridoras.

medidas de prevenção oriundas do mercado ou da comunidade possam funcionar *contra legem*, isto é, sem referência ou em contradição com os quadros fundamentais do direito, o que naturalmente pressupõe uma retaguarda jurídica para essa intervenção.²⁷⁹ Além disso, boa parte das medidas enunciadas e as restantes que se irão tratar no ponto seguinte são frequentemente adoptadas e aplicadas tanto pelo Estado e outros entes públicos, como pelas entidades do mercado financeiro e pelas próprias organizações da sociedade. É o caso da educação financeira, que tem sido apropriada por todos estes actores como uma das grandes 'bandeiras' da prevenção do sobreendividamento. Disso cuidar-se-á oportunamente. Finalmente, se todas as medidas que vão ser enunciadas se inscrevem na lógica de gestão do risco de sobreendividamento, nem todas possuem natureza regulatória (caso dos seguros, dos sistemas de *scoring*, dos ficheiros de crédito, da educação e do aconselhamento financeiros, entre outras). No entanto, mesmo as medidas não regulatórias suscitam desafios à regulação jurídica que não são de descurar, pelo que importa também considerá-las. O elenco é vasto, mas relativamente consensual, pelo menos na perspectiva da literatura.²⁸⁰ O seu alcance é distinto, as suas características também.

²⁷⁹ Por exemplo, é lícito que uma associação de consumidores só conceda aconselhamento financeiro aos seus associados (cf. n.º 1 do art. 17 da Lei 24/96, de 31 de Julho, sobre a defesa dos consumidores), mas já não é lícito que o faça apenas a indivíduos de determinada etnia ou religião, em flagrante violação do princípio constitucional da não discriminação constante do art. 13º da Constituição da República. Cf. a propósito a anotação XII ao art. 13º feita por Gomes Canotilho e Vital Moreira (Canotilho e Moreira, 2007: 346).

²⁸⁰ Cf., entre outros, os elencos referidos por Niemi-Kiesiläinen e Henrikson, 2005: 11-13, Marques *et al.*, 2000: 197 ss e Huls, 1994: 69 ss.

2. As medidas de prevenção em revista

2.1 Ficheiros de crédito

2.1.1 Tipologia dos ficheiros de crédito

De entre as iniciativas típicas de mercado de natureza não regulatória destacam-se os ficheiros de crédito, os modelos de *credit scoring* e os seguros de protecção ao crédito.

Quando pretendem avaliar a capacidade de endividamento de um consumidor, as instituições de crédito socorrem-se de quatro fontes de informação (Riestra, 2002: 1): a própria base de dados da instituição, construída ao longo de vários anos de experiência; a informação constante de ficheiros de crédito (*credit bureaus* ou *credit reference agencies*) públicos ou privados; a entrevista e os dados prestados directamente pelo consumidor que requer o crédito; e a aplicação de modelos de *credit scoring*.

O funcionamento dos mercados de crédito depende, em boa medida, da existência de fluxos de informação que permitam avaliar a capacidade de endividamento e o risco de crédito dos indivíduos e das empresas (Jentzsch e Riestra, 2003: 4; Castro, 2002: 182). Para a teoria económica, estes são mercados caracterizados por uma assimetria de informação que conduz a uma selecção adversa e ao risco moral (Riestra, 2002: 4).^{281 282}

²⁸¹ Segundo Riestra (2002: 5), a *selecção adversa* resulta do facto de os devedores com maior risco de crédito serem também aqueles que se dispõem a pagar taxas de juro mais altas, o que reduz os seus ganhos e os dos seus credores. Estes por não conseguirem distinguir os credores de maior e menor risco aplicam uma taxa de juro média que poderá excluir do mercado devedores de baixo risco. Através do acesso a informação fiável, os credores poderão distinguir os perfis de risco e acomodar as taxas de juro a cada um deles, conseguindo com isso um maior volume de transacções. O maior antídoto para o problema da selecção adversa, explicita Ramsay (2005: 55), são os sistemas de *scoring* combinados com a consulta de ficheiros de crédito.

²⁸² Quando os credores têm dificuldades em avaliar a extensão dos rendimentos dos devedores, isso incentiva situações de incumprimento por parte dos devedores (*moral hazard*). Jappelli e Pagano (*apud* Riestra, 2002: 5) entendem que os ficheiros de crédito são instrumentos de

Os *ficheiros de crédito* permitem precisamente uma melhor avaliação da solvabilidade de um consumidor, diminuindo o risco de incumprimento e o risco moral, bem como assegurar crédito em melhores condições, prevenindo aquela selecção adversa.

Segundo Ramsay (2003a: 19), os ficheiros de crédito são também (a par do *scoring*) a face visível do peso que as sanções não legais continuam a ter no mercado de crédito (por vezes mesmo superior ao das sanções legais, sustenta o autor) e isso reforça a sua componente preventiva. Ramsay chama-lhe a *sanção de reputação*. O facto de os consumidores saberem que um comportamento financeiro excessivo e faltoso é passível de ser conhecido de todos os potenciais credores, de afectar a sua credibilidade no mercado e de lhe conferir um *score* baixo, pode ser o bastante para desestimular práticas fraudulentas e negligentes da sua parte.

Os ficheiros de crédito (*credit bureaus*) são bases de dados contendo informação sobre os devedores que participam no sistema financeiro. Essa informação é disponibilizada às instituições financeiras mediante o pagamento de uma taxa,²⁸³ sob a forma de *credit reports*, isto é, fichas individuais contendo o perfil de crédito de um determinado devedor.

Os ficheiros são alimentados por entidades que concedem crédito, podendo também incluir informação proveniente do sistema judicial (por exemplo, informação sobre falências ou planos judiciais de reestruturação de dívidas) e das autoridades fiscais. Nos países anglo-saxónicos a participação é

disciplina financeira para os devedores, uma vez que eles sabem que qualquer incidente, ao ser comunicado à base, afectará a sua reputação junto de um potencial credor.

²⁸³ Os preços praticados pelas entidades de centralização de informação sobre crédito variam não tanto em termos da característica pública ou privada das bases, mas da natureza positiva (em regra mais cara) ou negativa da informação. As divergências também são notáveis entre países europeus, com valores que oscilam entre os €0,10/*report* na Bélgica (UCP) e os €6/*report*, na Suécia. Em países como Itália, Áustria e Dinamarca, os clientes das bases pagam uma taxa anual, acrescida ou não de um valor por cada *report* pedido (Riestra, 2002: 8).

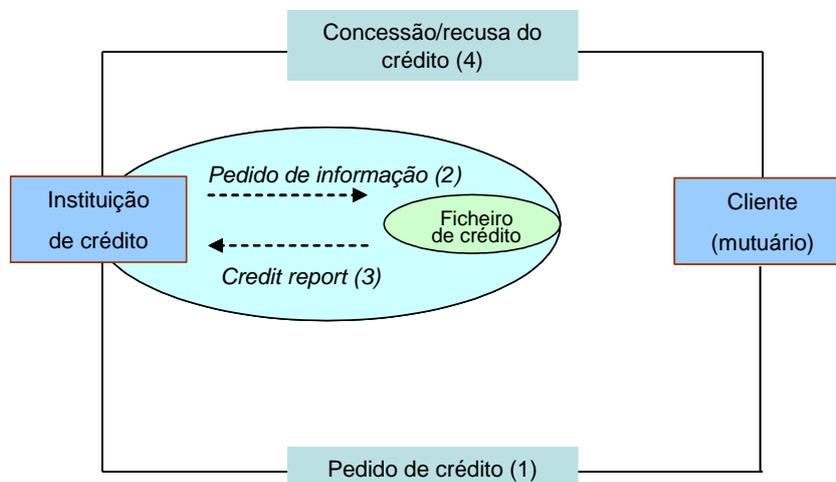
alargada a empresas de telecomunicações, senhorios e fornecedores de serviços essenciais (água, electricidade e gás).

Na esmagadora maioria dos casos, os *credit bureau* funcionam de acordo com o *princípio da reciprocidade*, segundo o qual só podem aceder à informação as entidades que participam na constituição da base.

Na figura seguinte é retratado o circuito do pedido de informação ao ficheiro de crédito (Figura III-1). Note-se que o *credit report* não contém uma medida do risco de crédito, apenas uma descrição mais ou menos detalhada da situação do devedor em termos de incidentes de pagamento (se se tratar de um ficheiro negativo) ou de toda a sua situação creditícia, mesmo sem incidentes (se for positivo). No entanto, a sua informação é peça importante na avaliação do risco de crédito por parte das instituições financeiras, sendo uma das fontes privilegiadas na determinação da sua capacidade de endividamento. Em França e na Bélgica, a consulta destas bases de dados (no caso, organizadas pelos bancos centrais destes países) antes da concessão de crédito é *obrigatória por lei*.²⁸⁴

²⁸⁴ A Central de Riscos de Crédito do Banco da Bélgica começou a funcionar em 1987, apenas com informação negativa (registo dos incidentes de pagamento). A partir de 1993, e na sequência da Lei de 12 de Junho do crédito ao consumo e da Lei de 4 de Agosto de 1992, relativa ao crédito hipotecário, passou a registar os incidentes em todos os tipos de contratos de crédito ao consumo (em sentido amplo). Com a entrada em vigor da Lei de 5 de Julho de 1998 relativa ao tratamento do sobreendividamento, também os processos iniciados ao abrigo deste regime passaram a ser registados na base. Depois de 1 de Junho de 2003, o ficheiro adquiriu uma vertente positiva, na sequência da alteração introduzida pela Lei de 10 de Agosto de 2001. Em Junho de 2006 estavam registadas na base 4 525 447 pessoas, correspondendo a mais de 7 milhões de contratos de crédito (Banco Nacional da Bélgica, 2006: 12, 43). O Ficheiro de Incidentes de Pagamentos de Crédito de Particulares (FICP), do Banco de França, foi criado pela Lei de 31 de Dezembro de 1989 relativa ao tratamento do sobreendividamento. As disposições que o regulam constam hoje dos arts. L 333-4 a L 333-6 do Código do Consumo. Em 31 de Dezembro de 2005, constavam da base registos de 2.273.294 indivíduos, correspondendo a 2.961.853 incidentes de pagamento e 717.860 medidas tomadas ao abrigo do regime jurídico do sobreendividamento, incluindo dossiers abertos nas comissões de sobreendividamento, planos de pagamento convencionais (elaborados

Figura III-1
Circuito do pedido de informação ao ficheiro de crédito



Fonte: Riestra, 2002: 2

Os ficheiros de crédito podem ser classificados, quanto à entidade que os organiza, em *públicos* e *privados*, e quanto ao tipo de informação que contêm, em *positivos* ou *negativos*.

Estas duas classificações cruzam-se necessariamente, dando consistência ao perfil próprio de cada base de dados de crédito.

a) Ficheiros públicos e ficheiros privados

São *públicos* os ficheiros de crédito organizados pelo Estado. São *privados* os ficheiros criados e mantidos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, ligadas ou não a instituições financeiras.

Em Portugal, cabe ao Banco de Portugal assegurar a centralização da informação sobre riscos de crédito de pessoas singulares e colectivas, nos

por aquelas comissões) ou judiciais e declarações de falência. Mais de 60% dos incidentes de pagamento dizem respeito a crédito pessoal, enquanto o crédito imobiliário regista apenas uma taxa de 3,8%. Cf. <http://www.banque-france.fr/fr/instit/services/page3f.htm>.

termos da Lei n.º 29/96, de 11 de Abril.²⁸⁵ São registadas mensalmente todas as responsabilidades contraídas no sistema financeiro de valor superior a €50. A Central envia também mensalmente a cada entidade participante informação mensal sobre os seus clientes. Além disso, envia informação solicitada por uma entidade participante sobre qualquer pessoa singular ou colectiva que lhe haja solicitado crédito (Banco de Portugal, 2003: 7-8).²⁸⁶

Em França, na Bélgica, na Finlândia e em Espanha, existem igualmente ficheiros públicos a cargo dos respectivos bancos centrais (excepto no caso finlandês, onde é uma empresa que presta esse serviço ao Estado). Estes ficheiros estiveram, salvo o caso espanhol, associados à criação dos respectivos regimes jurídicos dedicados ao tratamento do sobreendividamento. O *Fichier National des Incidents de Remboursement des Crédits aux Particuliers* (FICP) foi criado em 1989, pela Lei Neiertz (Lei n.º 89-1010, de 31 de Dezembro), a mesma que instituiu o sistema de resolução dos casos de sobreendividamento em França. Na Bélgica, o processo foi em tudo idêntico, com o autor da lei sobre a regularização colectiva de dívidas, de 5 de Julho de 1998, a impor ao Banco Nacional da Bélgica a criação de uma central de riscos de crédito (que começou por ser negativa e que em 2003 passou a positiva).²⁸⁷ Estes dois ficheiros centralizam também informação relativa aos processos tratados ao abrigo do regime jurídico do sobreendividamento.

²⁸⁵ Segundo o Banco de Portugal (2003: 6), entende-se por centralização de responsabilidades de crédito, a «agregação, por beneficiário, dos elementos informativos respeitantes ao crédito concedido pelas entidades participantes.» A centralização começou em Outubro de 1978, sendo então regulada pelo Decreto-Lei n.º 47909, de 7 de Setembro de 1967. A centralização das responsabilidades de pessoas singulares teve início apenas em 1993.

²⁸⁶ O envio dos dados (saldos em dívida superiores a €50 e identidade do devedor) é feito até ao décimo primeiro dia útil de cada mês. Os dados reportam-se a saldos do fim do mês anterior. A Central devolve a informação actualizada até o fim do mês em que são reportados. Para mais um conhecimento mais detalhado sobre o funcionamento da Central de Responsabilidades de Crédito, cf. Banco de Portugal, 2003.

²⁸⁷ Na Finlândia, a informação relativa aos planos de reescalonamento das dívidas de sobreendividados aprovados é centralizada pelo Ministro da Justiça (Marques *et al.*, 2000: 210).

Quando existem ficheiros públicos existe uma obrigação legal de as instituições financeiras contribuírem para a base, podendo estas, nos termos do regime da *reciprocidade*, aceder à informação que consta do ficheiro.²⁸⁸ Em França e na Finlândia, os ficheiros organizados pelas autoridades públicas detêm o monopólio da centralização de informação financeira.

Em vários países predominam os ficheiros privados, que podem conviver com as bases públicas e que estão sujeitos a um enquadramento legal mais (Europa continental) ou menos restritivo (EUA, Reino Unido e Suécia) quanto ao modo de proceder à recolha dos dados, quanto ao tipo de dados que podem ser pedidos, regras de acesso e de rectificação da base e duração dos registos.

A Credinformações é um ficheiro privado português, criado em 1995, em resultado de uma parceria da Associação das Sociedades Financeiras para Aquisições a Crédito (ASFAC) com a americana Equifax. De início, as suas participadas eram quase exclusivamente as Sociedades Financeiras para Aquisições a Crédito (SFAC), mas hoje conta já com instituições bancárias e outras entidades financeiras. Este sistema privado de informação *recíproca* (dado que só as entidades que participam na base podem requerer informação), organizado sob a forma de segredo, está constituído ao abrigo do art. 83º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras (RGICSF) (Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro).²⁸⁹ O seu funcionamento depende

²⁸⁸ A obrigação de fornecer informação à Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal por parte das instituições que concedem crédito (*entidades participantes*) decorre do art. 3º do Decreto-Lei n.º 29/96, de 11 de Abril.

²⁸⁹ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 246/95, de 14 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 232/96, de 5 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 222/99, de 22 de Julho, pelo Decreto-Lei n.º 250/00, de 13 de Outubro, pelo Decreto-Lei n.º 285/2001, de 3 de Novembro, pelo Decreto-Lei n.º 201/2002, de 26 de Setembro, pelo Decreto-Lei n.º 319/2002, de 28 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 252/2003, de 17 de Outubro.

igualmente de Autorização da Comissão Nacional de Protecção de Dados (cf. Autorização n.º 90/95, da CNPD).²⁹⁰

b) Ficheiros positivos e ficheiros negativos

Os ficheiros ou bases de dados de informação de crédito *positivos* (*white information*) contêm todo o historial creditício do devedor, enquanto os ficheiros *negativos* (*black information*) reproduzem apenas os seus incidentes de pagamento (Marques *et al.*, 2000: 208). Os ficheiros positivos são, por isso, mais abrangentes e ricos em informação, contemplando todos os contratos de crédito que um determinado devedor firmou, haja ou não registo de incidentes no cumprimento. Isso permite a uma instituição financeira que está a analisar um pedido de crédito conhecer o grau de solvabilidade, ou melhor, a taxa de esforço que aquele cliente já tem sobre si.

No quadro seguinte, apresentam-se os tipos de ficheiros de crédito existentes em alguns países europeus e a natureza da informação que integram (Quadro III-1).

²⁹⁰ Na opinião de Catarina Castro (2002: 194), é admissível a criação de sistemas de informação recíproca por entidades que não estejam abrangidas pelo RGICSF, organizados sob a forma de prestações de serviços às entidades participantes. O seu funcionamento terá, no entanto, de carecer de prévia autorização da CNPD e obedecer ao disposto na Lei da Protecção de Dados (Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que transpôs para a ordem jurídica interna a Directiva 95/46/CE do Parlamento e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995).

Quadro III-1

Organização e tipo de informação dos ficheiros de crédito na Europa e nos EUA

País	Ficheiro Público	Ficheiro Privado
Alemanha	W	W+B
Áustria	W	W+B
Bélgica	B	B
Dinamarca		B
Espanha	W+B	W+B
Finlândia	B	
França	B	
Holanda		W+B
Irlanda		W+B
Itália	W+B	W+B*
Portugal	W+B	W+B
Reino Unido		W+B
Suécia		W+B
EUA		W+B

Fonte: BCE, 2003: 16; Riestra, 2002: 7²⁹¹; Jappelli e Pagano, 2000: 36

W (white): informação positiva; B (black): informação negativa

* Existem dois ficheiros privados: um contém informação negativa (o CTC ou Consorzio per la Tutela del Credito), o outro, positiva (CRIF).

As duas bases de dados de crédito existentes em Portugal, a Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal e a Credinformações centralizam ambas informação positiva, embora a segunda tenha começado por

²⁹¹ A autora divide os ficheiros privados em três subconjuntos, solução que aqui não se acolheu: ficheiros detidos por consórcios e associações de credores, por empresas privadas participadas por instituições financeiras, por empresas privadas cuja propriedade pertence a terceiros. Quanto aos ficheiros públicos, a maioria é organizada pelos bancos centrais de cada país. Para maiores desenvolvimentos, cf. Riestra, 2002: 6-12 e Jappelli e Pagano, 2000.

ser um ficheiro negativo e só a partir de 2001 passou a incluir também informação positiva (cf. Santos, 2002). No caso da primeira, a centralização é feita numa base mensal e na segunda, bimensal.

Se o acesso a informação negativa, mediante autorização expressa do titular dos dados (o cliente que solicita crédito), não levanta grandes objecções, o mesmo não se pode dizer das bases positivas. Algumas organizações de defesa dos consumidores e mesmo legisladores como o francês, são críticos desta modalidade, por considerarem uma ingerência excessiva na privacidade dos devedores e uma porta aberta a uma utilização abusiva dos dados. Em abono destas perspectivas está o facto de a maioria destes ficheiros positivos não oferecer senão uma visão parcial das reais condições financeiras dos indivíduos, por não incluir outro tipo de despesas para além das de crédito, como os serviços essenciais, despesas de educação e de saúde, impostos, etc. (Roggemans, 1996: 25-26).

Por esta e por outras razões, os ficheiros de crédito são objecto de uma especial atenção por parte do legislador, que estabelece um conjunto de regras e disposições normativas destinadas a salvaguardar a privacidade individual. A protecção de dados pessoais é, pois, uma dimensão jurídica indissociável da centralização de crédito.

2.1.2 Ficheiros de crédito e protecção de dados pessoais

a) A protecção de dados no direito comunitário e no direito português

Sendo um dos instrumentos não regulatórios mais consensuais na gestão do risco do sobreendividamento, as bases de dados de crédito suscitaram desde sempre um controlo regulatório apertado por parte das autoridades públicas, pelo facto de interferirem directamente com direitos e liberdades dos cidadãos, mormente o direito à privacidade. Mesmo nos EUA, onde impera uma orientação de mercado, as bases de dados sobre crédito são dos domínios mais regulados em matéria de protecção de dados (*'financial privacy'*) (Jentzsch, 2003: 3). A sua

regulação federal surgiu em 1970, com o *Fair Credit Reporting Act* (FCRA), revisto entretanto por diversas vezes, a última das quais em 2006.²⁹²

Em todos os países onde está autorizada a organização de ficheiros de crédito existe uma intervenção do regulador público, no sentido de estabelecer o enquadramento jurídico dessa actividade a fim de assegurar uma protecção adequada dos interesses dos cidadãos e das instituições financeiras.²⁹³ «O regime da protecção de dados pessoais procura, precisamente, equilibrar, por um lado, a garantia das liberdades e direitos individuais, e por outro, a liberdade de utilização e circulação da informação necessária às relações comerciais» (Castro, 2002: 184).

As primeiras disposições legais relativas à protecção dos dados pessoais surgiram na Europa ainda na década de 70, do século passado. São os casos da lei francesa, de 1978, e da lei alemã de 1977 sobre protecção de dados e da lei do crédito ao consumo britânica, de 1974 (*Consumer Credit Act*). Em Portugal, a Constituição da República incorporou desde 1976, no art. 35º, o direito de acesso aos dados pessoais informatizados. Este calendário coincide com o momento em que o desenvolvimento das tecnologias de informação começa a permitir o tratamento e a difusão em larga escala de grandes quantidades de informação sobre as pessoas e as empresas, criando um risco de invasão da privacidade e de utilização abusiva dos elementos recolhidos.

Mas o impulso para a generalização de leis sobre protecção de dados no quadro europeu resultou em muito das iniciativas de organizações supranacionais. Importa referir, em primeiro lugar, a Convenção n.º 108/81, do Conselho da Europa, de 28 de Janeiro de 1981, sobre o tratamento automático

²⁹² Disponível em <http://www.ftc.gov/os/statutes/fcrajump.shtm>.

²⁹³ A expressão *financial privacy* está amplamente divulgada na literatura estrangeira sobre o tema da protecção de dados pessoais em matéria de crédito. Alfredo de Jesus (2004: 1) define-a como «as regras sobre protecção de dados que se aplicam aos serviços financeiros dirigidos aos consumidores.» O seu entendimento abrange tanto as medidas legislativas (hetero-reguladas), como as iniciativas de auto-regulação. No caso presente, a atenção centra-se somente nas medidas legislativas nacionais e internacionais.

de dados de carácter pessoal.²⁹⁴ Os seus objectivos são os de estabelecer um mínimo de harmonização dos direitos nacionais em matéria de protecção de dados pessoais *automatizados* e de promover a cooperação entre as autoridades nacionais ligadas à protecção de dados. Embora não contenha especificações relativas aos ficheiros de crédito, esta convenção constituiu a base da regulação jurídica sobre protecção de dados no espaço comunitário até à aprovação da Directiva 95/46/CE, do Parlamento e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, sobre o processamento de dados pessoais e a sua livre circulação.²⁹⁵

A Directiva sobre a Protecção de Dados contém a disciplina fundamental quanto à recolha, processamento e transmissão de dados de carácter pessoal, automatizados ou não automatizados, da União Europeia. A sua transposição para a ordem jurídica portuguesa fez-se através da Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro, que segue de muito perto a directiva e por isso a ele se fará referência.

Tanto a Central de Responsabilidades do Banco de Portugal como a Credinformações funcionam ao abrigo da *legitimidade para o tratamento de dados* que está prevista, respectivamente, nas alíneas b) (*obrigação legal*) e d) (*prossecação de interesses legítimos*), do art. 6º da Lei n.º 67/98 (Castro, 2002: 194).²⁹⁶ Por esse facto a comunicação de dados pelas entidades participantes dispensa a Autorização n.º prévia do seu titular (o cliente/devedor). Já o mesmo não sucede com a sua consulta por parte de uma entidade que pretenda avaliar

²⁹⁴ A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, aprovada pelo Conselho da Europa em 1953, reconheceu, pela primeira vez, o direito à privacidade (art. 8º).

²⁹⁵ J. O. L 281, de 23.11.95. A designação oficial é Directiva relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados. A directiva estipulou um prazo de três anos para a sua transposição, prazo que não foi cumprido por vários países. Esse facto deu origem a acções de incumprimento propostas pela Comissão Europeia no Tribunal de Justiça das Comunidades contra a França, Alemanha, Holanda, Luxemburgo e Irlanda (Jesus, 2004: 26).

²⁹⁶ O conceito de *tratamento de dados pessoais*, consta da alínea b) do art. 3º e inclui a recolha, o processamento, a difusão e o apagamento dos elementos informativos de carácter pessoal.

a solvabilidade de um indivíduo que lhe solicita crédito. Neste caso, é necessário o consentimento prévio e inequívoco do titular dos dados (sistema de *opt-in*) (art. 6º).²⁹⁷

O tratamento dos dados deve obedecer aos seguintes princípios: *princípio da confidencialidade* (art. 17º), que impõe que todas as entidades responsáveis pelo tratamento de dados e as pessoas que com eles contactem fiquem obrigadas ao dever de sigilo; *princípio da finalidade* (art. 3º, n.º 2 da Lei n.º 29/96, para a CRC do Banco de Portugal; art. 5º, n.º 1, da Lei de Protecção de Dados para os ficheiros privados), que impede que os dados sejam utilizados para fins diversos dos propostos pela centralização; *princípio da qualidade dos dados* (art. 5º, n.º 1, al. d) da Lei de Protecção de Dados), que exige que do registo constem dados exactos, actualizados, quer quanto aos créditos inscritos e à sua natureza, quer quanto à identidade do titular; *princípio da pertinência e da proibição do excesso* (art. 5º, n.º 1, al. c)) que obriga a que os dados recolhidos se limitem aos que se mostrem adequados à finalidade da centralização; finalmente, o *princípio da proibição de decisões individuais automatizadas* (art. 13º), que impede que, no caso de um pedido de crédito, a sua atribuição ou denegação resulte de forma automática, isto é, por aplicação de um programa de computador, onde estão previamente definidas diversas variáveis. Este princípio não permite que uma decisão sobre crédito se baseie exclusivamente no *scoring* (excepto nos casos previstos no n.º 2 do art. 13º), exigindo a ponderação de outros elementos de natureza subjectiva.

O responsável pelo tratamento de dados pessoais tem o dever de notificar essa actividade à autoridade de supervisão (art. 27º), no caso a Comissão Nacional de Protecção de Dados (CNPD) e de informar o titular dos dados da sua inclusão no ficheiro (art. 10º e Autorização n.º 90/95 da CNPD). Não assim para os casos em que a base resulte de uma obrigação legal, como é o caso da Central do Banco de Portugal.

²⁹⁷ Sobre outras situações específicas relativas à autorização para o acesso aos dados, cf. Castro, 2002: 195 ss.

Ao titular dos dados, além do referido *direito de informação ou ao conhecimento dos dados pessoais*, assiste ainda o *direito de acesso* (art. 11º), ou seja, de conhecer a informação que a seu respeito consta da base, o que incluiu o direito de exigir a rectificação, o apagamento ou o bloqueio de dados incompletos ou incorrectos. O *direito ao esquecimento* (art. 5º, nº 1, al. e) é-lhe também reconhecido e constitui uma limitação ao tempo de registo da informação. Assim, os incidentes de pagamento só devem constar da base enquanto não forem sanados (Autorização n.º 90/95 da CNPD) e a informação positiva deve permanecer enquanto os contractos estiverem activos. As entidades que procedem à centralização podem, no entanto, manter a informação sobre incidentes de pagamento já regularizados, durante o prazo máximo de 10 anos após o fim do contrato, mas sem que as entidades participantes a ela possam aceder (Autorização n.º 90/95 da CNPD e Instrução n.º 16/2001 do Banco de Portugal) (Castro, 2002: 201-202). A este propósito, Albano Santos (2002) assume uma posição crítica por considerar que o apagamento imediato dos registos de incumprimento não favorece a prevenção do sobreendividamento e promove a reincidência. Este responsável da Credinformações argumenta que as bases de dados devem ser dinâmicas e não estáticas, pois só assim se podem ter uma versão mais realista do historial de um devedor e do seu risco potencial. Esta perspectiva conta com a oposição da autoridade de supervisão (CNPD), que defende o princípio da eliminação imediata do registo dos incidentes logo que estes sejam regularizados, por considerar que um indivíduo não deve ficar marcado para sempre por um incidente de cumprimento (Castro, 2002: 201). A questão é complexa e levanta algumas dificuldades. A inscrição permanente de um incidente no ficheiro pode, na prática, conduzir a uma recusa na concessão de crédito ou fazer com que este seja concedido a uma taxa de juro mais alta do que seria se aquele lá não estivesse, apesar de se poder tratar de uma situação distante no tempo ou de pouco relevo no conjunto da sua vida de bom pagador (mesmo que a lei impeça a decisão exclusiva com base em suportes informatizados, conforme referido *supra*). No entanto, sob outra perspectiva, a avaliação do risco financeiro pode

ficar comprometida no caso de um devedor que possui uma longa lista de incidentes, alguns até muito recentes. Nesta situação, o desconhecimento do passado faltoso pode levar a uma subestimação do seu risco de crédito, em prejuízo tanto do credor, como do próprio devedor, que poderá novamente reincidir. Do ponto de vista constitucional, o art. 35º da CRP advoga também a limitação temporal da informação. O *princípio de limitação no tempo*, afirmam Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007: 553), pressupõem que «os dados devem ser cancelados, *uma vez obtidas as finalidades a que se propunham* [sublinhado nosso].» Esta interpretação dos dois reputados constitucionalistas vai no sentido de impor restrições à conservação da informação uma vez esgotados os propósitos da sua recolha.

No entanto, no caso concreto dos ficheiros de crédito, é pelo menos discutível quando é que, tal como se refere na expressão sublinhada, se obtêm as finalidades que determinam a recolha dos dados e que são, recorde-se, permitir às instituições de crédito avaliar a capacidade de endividamento de um indivíduo. Serão ou não relevantes as suas atitudes anteriores na determinação do seu perfil de risco actual? Se o que se pretende é avaliar a sua taxa de esforço (isto é, a parte do rendimento que já está comprometida ao pagamento de outros créditos), então não há porque considerar o seu historial de bom ou mau pagador. Se, no entanto, se quiser traçar um padrão de comportamento, os seus registos anteriores de incidentes já podem ser importantes. Naturalmente que às instituições financeiras interessará o maior número de elementos possível para formarem o seu juízo de conceder ou não o empréstimo e, por isso, prefeririam a manutenção dos incidentes por mais tempo. Contudo, esse interesse, legítimo, não se pode sobrepor ao direito fundamental de respeito e salvaguarda pela privacidade dos cidadãos (art. 26º n.º 1 CRP). Donde se vislumbra a importância da regulação jurídica na conformação das medidas de prevenção não regulatórias. Conquanto não pareça que o legislador esteja inclinado para alterar a regra, há sempre a hipótese de ser estudada uma medida de compromisso que permitiria a manutenção, por mais algum tempo e a título de prevenção da reincidência, esse registo dos incidentes de cumprimento.

Antes, porém, haveria que avaliar em que medida esse acréscimo de invasão na vida privada dos cidadãos seria virtualmente eficaz para prevenir a reincidência e esse estudo ninguém ainda o fez.

b) A cooperação internacional em matéria de transmissão de dados

A globalização dos mercados financeiros repercute-se indiscutivelmente na transmissão da informação. Com a informatização dos dados e a utilização da internet é possível transmitir para todas as partes do mundo informações reservadas e não reservadas. O controlo da transmissão de dados além das fronteiras nacionais e comunitárias é, por isso, inevitável e imprescindível. Esse controlo é feito através de formas de cooperação internacional, quer do ponto de vista *legislativo*, quer *institucional*.

Cooperação regulatória

Apesar de alguns autores considerarem que a Directiva 95/46/CE falhou o seu propósito de harmonização mínima e deixou demasiado espaço de manobra às autoridades nacionais, o que em si criou regras divergentes entre os Estados-Membros, o direito comunitário sobre a protecção de dados pessoais aparece, do ponto de vista externo, como um corpo jurídico sólido e de elevada protecção (Jesus, 2004: 6, 15 ss).

A directiva proíbe a transmissão de dados para países terceiros que não garantam um *nível de protecção adequado* (art. 25º). O Grupo de Trabalho criado ao abrigo do art. 29º da directiva elencou alguns critérios de avaliação dessa *adequação*, que designou por factores de risco. Entre eles destaca-se a transferência de dados sensíveis, dados que possam implicar perdas financeiras (por exemplo, no caso de pagamentos por cartões de crédito na internet), dados destinados à tomada de decisões que afectam de forma significativa os indivíduos (por exemplo, concessão de crédito) e dos que ponham em causa a reputação do seu titular.

Esta exigência da lei comunitária determinou uma acesa disputa entre 1996 e 2000, entre a UE e os EUA, com estes a acusarem aquela de excessivo

proteccionismo e de estabelecer enormes restrições à livre circulação de informação entre os dois parceiros económicos. Em Julho de 2000, a situação foi resolvida através do *Safe Harbour Agreement*, relativo à transferência de dados pessoais electrónicos entre os países da UE e os EUA. As empresas norte-americanas certificadas ao abrigo do *safe harbour*, preenchem o nível de protecção adequado requerido pelo direito comunitário.²⁹⁸ No entanto, este acordo exclui, pelo menos por enquanto, os serviços financeiros (Jesus, 2004: 19).²⁹⁹

Quando as medidas legais ou de auto-regulação existentes num país exterior à União não preenchem as exigências da directiva comunitária a propósito do nível de protecção adequado, é possível contratualizar a transmissão de dados. O Grupo de Trabalho elaborou um conjunto de cláusulas contratuais de salvaguarda que devem ser integradas em contratos de transmissão de dados pessoais entre países da UE e países terceiros. Com base nesse documento, a Comissão Europeia adoptou a Decisão 2001/497/CE, de 15 de Junho de 2001 (alterada pela Decisão 2004/915/CE, de 24 de Dezembro de 2004) onde prevê as cláusulas-tipo que devem constar de quaisquer contratos de transferência de dados pessoais para países fora da UE, com vista a assegurar a defesa dos direitos e liberdades individuais dos titulares dos dados.³⁰⁰ As autoridades nacionais de supervisão sobre a protecção de dados, como a CNPD, não poderão opor-se às transferências de dados que sejam feitas ao abrigo das cláusulas contratuais definidas pela Comissão (Jesus; 2004: 17-18).

²⁹⁸ O certificado é obtido junto do *US Department of Commerce*. Para se qualificarem, as empresas americanas deverão aderir a um programa de protecção da privacidade aderente ao *Safe Harbour Agreement* ou criar o seu próprio programa (auto-regulação) seguindo os trâmites do acordo (Jesus, 2002: 20).

²⁹⁹ A exclusão ficou a dever-se ao facto de os serviços financeiros estarem fora da supervisão da *US Federal Trade Commission*, entidade que negociou o acordo.

³⁰⁰ J. O. L 181/19, de 04.07.2001 e J. O. L 385/74, de 29.12.2004, respectivamente.

Cooperação institucional

A necessidade de cooperação entre as autoridades públicas responsáveis pela organização de bases de dados, presentes na Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália e Portugal, levou à criação do Grupo de Trabalho das Centrais de Crédito (*Working Group on Credit Registers – WGCR*), sob a alçada da Comissão de Supervisão Bancária do Banco Central Europeu. O grupo é dirigido pelo banco central alemão e integra além de representantes dos demais bancos centrais nacionais, membros do Banco Central Europeu. No seu Memorando de Entendimento (BCE: 2003), o grupo fixou uma série de parâmetros inerentes à transmissão de dados entre os vários ficheiros públicos. Seguiu-se um período de testes e, a partir de 2005, o sistema de troca de informações entrou em funcionamento (Banco de França, 2004: 118). O objectivo é o de estabelecer uma informação regular entre as várias bases centralizadas pelos bancos centrais, de modo a permitir, por um lado, o acesso das entidades participantes de cada base a informação sobre crédito de indivíduos que tenham registos noutras bases públicas, por créditos aí contraídos, e por outro a obtenção de informação por cada base nacional sobre créditos contraídos nos demais países pelos indivíduos nela registados (Jesus, 2004: 45).

A cooperação internacional entre os ficheiros de crédito privados encontra-se ainda em fase embrionária. Apesar da crescente concentração das empresas de *credit bureau* no território europeu, com a liderança cada vez maior das empresas americanas (cf. *infra*), as fortes restrições impostas pelo direito comunitário à circulação transfronteiras de dados impedem a troca de informações entre bases situadas dentro e fora da UE. De momento, a cooperação parece cingir-se à definição de um padrão europeu de *credit report* para os consumidores (Jentzsch e Riestra, 2003: 23). Este modelo foi definido no âmbito do EurisConnect, uma rede europeia que junta várias entidades que centralizam informação de crédito, e que é parte da *European Association of Consumer Credit Information Suppliers* (ACCIS).

2.1.3 Níveis de protecção: EUA vs. União Europeia

Tanto na Europa, como nos Estados Unidos, as primeiras bases de dados sobre crédito nasceram ainda no séc. XIX. O desenvolvimento mais acelerado do mercado de crédito americano provocou um dinamismo reforçado na actividade de recolha e tratamento de informação. De pequenas bases, de âmbito local e segmentadas pela finalidade dos dados, o mercado americano dos ficheiros de crédito evoluiu para um mercado global, dominado por uma forte concorrência oligopolista. Três grandes empresas privadas – Equifax, Experian e TransUnion – controlam cerca de 95% do mercado de bases de dados de crédito sobre particulares (cerca de 190 milhões de registos), sendo as suas quotas de mercado semelhantes (Jentzsch, 2003: 33-36).³⁰¹ Não existem quaisquer ficheiros públicos. Essa concentração progressiva do mercado iniciou-se nos anos 70 do séc. XX, graças ao desenvolvimento das tecnologias de informação, que permitiu a informatização das bases e a obtenção de economias de escala na recolha, tratamento e difusão dos dados (capazes de garantir a venda de mais de um bilião de *credit reports* anualmente, de acordo com Mason, *apud* Jentzsch, 2003: 36).

Na Europa, este mercado está em fase de consolidação e alguns vaticinam para muito breve o mesmo fenómeno concentracionista que ocorreu nos EUA há alguns anos. De momento, o cenário nos países da UE mostra uma diversidade de bases de dados, públicas e privadas, embora algumas das bases privadas sejam hoje propriedade total ou parcial de uma das três líderes norte-americanas do sector. É o caso da Equifax que participa no capital da portuguesa Credinformações e da espanhola Equifax-ASNEF, e que também opera no Reino Unido, tal como a sua concorrente Experian (que conta ainda com participações na Alemanha, Bélgica e Espanha). A TransUnion está presente em Itália (Jentzsch, 2003: 38). O Reino Unido tem uma estrutura muito semelhante ao EUA. Não tem ficheiros públicos e três grandes empresas privadas que

³⁰¹ Existem também empresas de centralização de dados independentes, embora de menor dimensão.

controlam o mercado: a Callcredit Plc, a Equifax Plc e a Experian Ltd (Jentzsch, 2003: 40).

À evolução registada na centralização de dados sobre crédito de um lado e do outro do Atlântico corresponde uma distinção quanto à intensidade da protecção da privacidade conferida pelos regimes regulatórios dos EUA e da União Europeia.

Jappelli e Pagano (2000: 16) distinguem três níveis de protecção dos dados pessoais: *protecção baixa*, em que qualquer pessoa tem acesso aos dados, independentemente do fim a que se destinam e independentemente do consentimento do titular dos mesmos (EUA); *protecção média*, em que o acesso apenas é admissível para determinados fins, mas se dispensa o consentimento do titular dos dados (Reino Unido antes da Directiva 95/46/CE); *protecção alta*, em que o acesso aos dados, além de só ser admissível para determinados fins, depende do consentimento explícito do respectivo titular (território da União Europeia após a Directiva 95/46/CE).

Nos EUA, a *privacy protection* estabelecida no *Fair Credit Reporting Act* (FCRA) é menos forte do que a que decorre das previsões da lei europeia e de algumas leis nacionais dos Estados-Membros (recorde-se que a directiva se baseia na harmonização mínima, o que permite aos legisladores nacionais estabelecer regras mais restritivas). O legislador americano optou por deixar boa parte da tarefa regulatória à auto-regulação das próprias empresas que organizam os ficheiros de crédito. No entanto, as repetidas queixas contra estas empresas por abuso na transmissão de dados (de que resultavam, por exemplo, avalanches de ofertas de cartões de crédito nas caixas de correio dos americanos) e incorrecções danosas dos mesmos (manutenção da inscrição das falências para além dos sete anos legalmente permitidos) levou o legislador a alterar alguns aspectos do FCRA, em 1996, através do *Consumer Credit Reporting Reform Act*. Entre as inovações mais relevantes consta a introdução de um sistema de *opting-out*, de acordo com o qual os consumidores podem escolher não autorizar que a sua informação seja divulgada a terceiros para fins diversos do propósito da centralização, incluindo futuras ofertas de crédito.

Na Europa, onde a protecção é mais forte, predomina um sistema de *opting-in* no que diz respeito à comunicação dos dados pelas entidades que organizam os ficheiros. Os dados só podem ser acedidos pelas entidades participantes mediante *autorização expressa do seu titular* (art. 7º da Directiva sobre a Protecção de Dados).

2.2 Os sistemas de *scoring*

2.2.1 Medir a probabilidade do risco de incumprimento

Nos EUA, os *credit report* elaborados pelas empresas que organizam ficheiros de crédito, constituem a informação a partir da qual se elabora o *score* de crédito de um consumidor. O *scoring* é um sistema de pontuação que afere da capacidade creditícia de um consumidor ou, por outras palavras, do seu risco de incumprir o pagamento de um crédito (*Probabilidade de Morosidade*).³⁰² Gross (2005b) chama-lhe «aquele número tão importante que determina o preço a que pedimos dinheiro emprestado.»

Utilizando um programa estatístico computadorizado, o credor compara as informações recolhidas sobre aquele consumidor, com o desempenho revelado por consumidores com um perfil semelhante, determinando, assim, a probabilidade de pagamento pontual das prestações por esse consumidor.

A vulgarização dos modelos de *credit scoring* ocorreu há cerca de duas décadas, permitindo a substituição de juízos casuísticos por «decisões objectivas e imparciais» (FTC, 2004: 1). Essa automatização da análise dos pedidos de crédito veio facilitar uma avaliação mais célere de um número muito maior de pedidos, ao mesmo tempo que proporcionou às instituições financeiras

³⁰² A inexistência quase total de informação sobre os modelos de *score*, em Portugal, torna especialmente valiosa a informação prestada pela AIS-Portugal, através do seu director Dr. Luís Requicha e que constitui a principal fonte de informação deste ponto. A AIS é uma empresa de origem espanhola que, entre outros serviços, elabora e comercializa modelos de *scoring* e de *rating*. Os elementos prestados têm por base a aquisição hipotética de um veículo automóvel.

uma ferramenta prática e de baixo custo para a gestão do risco de crédito (Avery *et al.*, 2000: 523).

Khalil e Parigi (2001: 1) estimam que, com a utilização deste instrumento, a taxa de recusa de crédito dos principais bancos se situe entre os 15 e os 20% dos pedidos, o que possibilita uma redução do rácio de incumprimento a uma pequena fracção do total de crédito concedido: 1 a 2% do número de contratos celebrados.

O *scoring* é uma medida de gestão preventiva do risco, no caso do risco de incumprimento de um compromisso financeiro, por excelência. Através de um juízo probabilístico, o credor consegue calcular, de forma objectiva, o perfil de risco de um potencial cliente e de uma determinada operação financeira. Cada instituição de crédito está disposta a assumir um determinado nível de risco no exercício da sua actividade, em função, entre outras coisas, da rendibilidade esperada com o negócio. Quando uma proposta de crédito está dentro do risco aceitável que a instituição define à partida, então ela é aceite e o contrato de crédito pode ser firmado. Sempre que a avaliação que resulta do *scoring* atribui um grau de risco à operação que excede o patamar de risco aceitável que a entidade financeira está disposta a correr, a decisão pode ser uma de três: recusa imediata, pedido de reforço das garantias ou modificação dos termos da proposta (por exemplo, prazo diferente, montante mais baixo, etc.). O facto de as instituições financeiras poderem recorrer a este instrumento reduz o risco de crédito para si, mas também para os seus clientes que, como se sabe, são tentados a subestimar o risco de incumprimento ou a sobrestimar a sua *performance* económica.

O modelo americano de *scoring* tem uma estrutura e uma perspectiva de avaliação diferente da que se pode encontrar na Europa, nomeadamente em Portugal. De seguida apresentam-se as principais características de cada um, tomando como referência, para o primeiro caso, o modelo *FICO* e, no segundo, o modelo disponibilizado pela AIS-Portugal. Uma diferença sobressai imediatamente entre os dois sistemas: no modelo *FICO*, o ângulo de análise gira em torno da história creditícia do consumidor, desconsiderando quaisquer

elementos relacionados com o seu rendimento, a situação profissional e a composição do agregado familiar. No modelo da AIS-Portugal, o historial de crédito do requerente de crédito é apenas uma das variáveis que integram o algoritmo de *scoring*.

2.2.2 O Modelo 'FICO'

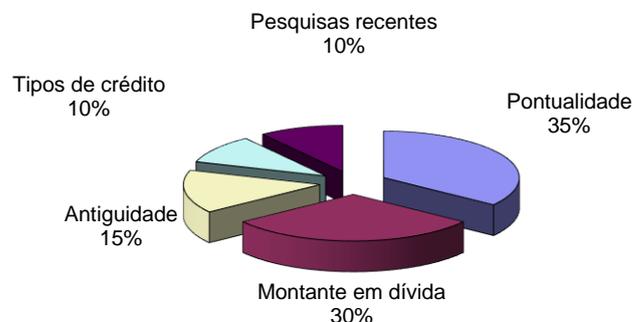
FICO é o acrónimo para *Fair Isaac Corporation*, a empresa norte-americana que disponibiliza o modelo de *credit scoring* mais divulgado nos EUA.

A avaliação (matemática) da capacidade de endividamento de um consumidor (*creditworthiness*) é feita a partir do *credit report* do requerente que é fornecido por uma das três maiores empresas que gerem ficheiros de crédito (Equifax, Experian e TransUnion).³⁰³ Deste relatório são extraídos quatro tipos de informação (Avery *et al.*, 2004: 4): *a*) a *credit account*, que compreende toda a informação relativa a empréstimos actuais ou passados, contratos de *leasing* e outras despesas carreadas pelos credores para o ficheiro; *b*) os *public records*, isto é, dados provenientes de organismos públicos, como registos de falência, de execução de hipotecas, de penhoras fiscais e de outros ónus públicos de natureza monetária que impendem sobre o consumidor; *c*) as *collection agency accounts*, quer dizer, todas as informações prestadas por empresas de cobranças de dívidas relativamente a montantes não pagos; *d*) a identidade de todos quantos solicitaram informação sobre aquele consumidor, a data do pedido e o propósito do mesmo.

A FICO tornou pública a composição genérica do seu modelo de *scoring*, no que diz respeito às variáveis que o integram e ao peso estatístico de cada uma. No Gráfico III-1 reproduz-se esse modelo.

³⁰³ Na sociedade americana, o *credit report* é uma espécie de bilhete de identidade financeiro do indivíduo.

Gráfico III-1
Modelo de *scoring* FICO



Fonte: www.myfico.com

O cumprimento regular das prestações tem um peso de cerca de 35% no *score*. Segue-se, com 30%, o crédito em dívida, que é dado pelo rácio do crédito utilizado face ao limite de crédito concedido (crédito *revolving*). A duração do historial de crédito (15%), os tipos de crédito utilizados (10%) e os pedidos recentes de crédito (10%) fecham o elenco. A existência de uma relação longa com o mercado financeiro e a diversidade da carteira de crédito são pontos a favor, enquanto uma procura intensa e recente de crédito repercute-se negativamente no *score*.

A informação recolhida é introduzida na aplicação informática que, através da ponderação que dá a cada variável, formulará uma pontuação final que corresponde ao *score* do indivíduo. O *scoring* da FICO varia entre um mínimo de 300 e o máximo de 850 pontos. A pontuação obtida não determina apenas a concessão ou não de crédito, mas o seu preço (taxa de juro) e as garantias exigidas.³⁰⁴ É também a partir daqui que é feita a repartição quanto ao acesso

³⁰⁴ O *score* não é utilizado apenas pelos bancos e empresas de cartões de crédito. A sua utilização transcende o mercado financeiro. Envolve uma grande variedade de agentes e de contextos, como sejam o acesso ao emprego, aos seguros (tipos e condições) e aos serviços essenciais.

aos mercados de crédito convencionais e não convencionais. Assim, os consumidores com uma pontuação superior a 660 pontos têm acesso ao mercado de crédito mais favorável: o *prime market*, onde as taxas de juro praticadas variam entre 4 e 15%. Os que se situam abaixo dessa linha (cerca de 25% dos consumidores americanos), porque registam incidentes na sua história financeira, só conseguem aceder ao *subprime market*, onde se sujeitam a taxas de juro anuais entre 15 e 30%. Os que estão mais próximos do limiar mínimo que é, recorde-se, de 300 pontos, nem sequer têm acesso ao mercado convencional, não lhes restando outra alternativa que não seja o *predatory market*, onde taxas verdadeiramente usurárias (entre 300 e 1000% ao ano!) satisfazem o 'sonho americano' da igualdade de oportunidades. Karen Gross (2005a) afirma que nem todo o *empréstimo predatório* (*predatory lending*) diz respeito a práticas ilegais. Algumas iniciativas estão integradas no mercado de crédito convencional, sendo frequentes as instituições financeiras que praticam os três tipos de mútuo. E acrescenta que 30% dos indivíduos que acedem a este mercado seriam elegíveis para o mercado convencional, não fora a falta de informação e de literacia financeira a que estão sujeitos.³⁰⁵ O facto de nos dois

³⁰⁵ Gross (2005a) critica ainda a avidez das financeiras que estão a utilizar esta discriminação na oferta de crédito para procurar expandir o círculo de devedores, alargando-o a zonas de grande pobreza (*redline areas*). O propósito é, segundo esta investigadora norte-americana, compensar o aumento do número de falências e o acréscimo de concorrência no mercado, emprestando a grupos marginais e alargando, assim, a base de devedores no que designa, de forma acutilante, pelo '*efeito Robin Wood invertido*': emprestar aos pobres, para manter baixas as taxas de juro para os ricos. Neste caso, a socialização do risco de falência faz-se pelo alargamento do acesso ao mercado de crédito a estratos socioeconómicos tradicionalmente excluídos e não pela repercussão no preço do dinheiro que é cobrado aos que já estão dentro do mercado. As taxas de juro predatórias que muitos se esforçam por pagar, compensam as falhas de cumprimento de parte deles. Esta posição também encontra eco em Harris e Albin (2006: 450), para quem as instituições de crédito promovem a concessão de crédito a famílias de baixos rendimentos e maior risco pelo facto de as taxas de juro mais elevadas, que a desregulação do mercado e o controlo da inflação lhes permite praticar, acomodarem perfeitamente os níveis de incumprimento mais altos, sem

mercados menos favoráveis, a taxa de incumprimento ser superior à registada no *prime market*, não surpreende se se pensar que neles se situam os devedores de maior risco. No entanto, e novamente ganha corpo a crítica de Karen Gross (2005a), o facto, positivo, de existirem estes mercados alternativos que permitem o acesso ao crédito por um maior número de famílias não justifica taxas tão excessivas que potenciam ainda mais o incumprimento e que, deste modo, mantêm os indivíduos reféns em permanência de um *score* adverso. Se é certo que, por ostentarem um risco acrescido, devem ser contemplados com uma taxa de juro mais elevada, isso não deve levar à aplicação de taxas abusivas e inoportáveis que apenas vêm agravar a já difícil condição financeira destes devedores.

No sistema americano, para se construir uma boa história de crédito actual é fundamental ter uma boa história de crédito passada. Por isso, os jovens são aconselhados a construir o seu *credit report* a partir do final da adolescência, tendo em vista criar as condições sobre as quais se determinará o seu *score*. Os conselhos são vários e estão disponíveis em brochuras ou na internet. Um exemplo recolhido nesta última enuncia os nove pontos a considerar para se conseguir um *score* imbatível ('a *killer credit score*', no original):³⁰⁶ verificar e actualizar o *credit report*; abrir uma conta à ordem e uma conta-poupança; ter consciência dos dois pontos-chave do funcionamento do *credit scoring* que são o pagamento pontual das dívidas de crédito ou outras e a percentagem de crédito utilizado face ao concedido; 'apanhar boleia' de alguém que tenha um bom *score*, como um familiar mais velho, através da associação ao seu cartão de crédito ou da contratação de um empréstimo conjunto; obter um cartão de crédito; obter um cartão de loja ou de um fornecedor de serviços essenciais; solicitar um pequeno empréstimo de curta duração e cumprir os pagamentos

deixarem de gerar lucros consideráveis. Através do aumento das taxas de juro, as instituições financeiras disseminam o risco de insolvência pelas famílias de menores rendimentos.

³⁰⁶[Http://articles.moneycentral.msn.com/CollegeAndFamily/MoneyInYour20s/9waysToBuildAKillerCreditScore.aspx](http://articles.moneycentral.msn.com/CollegeAndFamily/MoneyInYour20s/9waysToBuildAKillerCreditScore.aspx)

religiosamente; utilizar o crédito *revolving* de forma ponderada (sem usar mais de 30% do limite de crédito e pagando sempre a totalidade), mas com regularidade.

De acordo com o *Equal Credit Opportunity Act* (ECOA)³⁰⁷, no modelo de *scoring* não podem ser introduzidas variáveis como o sexo, raça, idade (excepto se o credor suspeitar da menoridade do contraente ou pretender beneficiar um consumidor mais idoso), estado civil, fonte de rendimento (do emprego ou da assistência social), território de origem ou religião (FTC, 2006: 2).

Avery *et al.* (2004; 2000), procuraram demonstrar que o modelo norte-americano de *scoring* baseado apenas na informação constante do *credit report* e sem qualquer referência situacional (circunstâncias socioeconómicas do indivíduo e do ambiente que o rodeia) torna-o menos eficiente, na medida em que tende a sobreavaliar o risco de alguns consumidores e a negar-lhes crédito em situações onde faria sentido concedê-lo, o que representa igualmente uma perda para os credores. Assim, um devedor que sempre se mostrou cumpridor, mas que durante algum tempo registou atrasos no pagamento de um ou vários créditos por motivos de doença, pode ver o seu pedido de empréstimo afectado. A desconsideração do motivo do incumprimento pode penalizá-lo através da recusa do pedido ou da aplicação de uma taxa de juro irrazoável.

No entanto, o credor não toma a sua decisão sobre um pedido de crédito apenas com base no *score* e isso faz com que situações como o desemprego sejam consideradas na avaliação e levem ao indeferimento do pedido, sobretudo quando se trata de crédito à habitação (Avery *et al.*, 2000: 546).

Quando um consumidor vê o seu pedido de crédito rejeitado, o ECOA exige que o credor o informe dos motivos da recusa, apresentando razões objectivas e claras que sustentam a sua decisão e não argumentos vagos e imprecisos. No entanto, se a razão da recusa tiver por base o *credit report*, o *Fair Credit Reporting Act* impõe que o credor deva indicar ao consumidor a identidade e os contactos da entidade que o produziu (o ficheiro de crédito ou

³⁰⁷ Título VII do *Consumer Credit Protection Act*.

credit bureau). Durante sessenta dias após a recusa, o consumidor pode consultar gratuitamente o seu *credit report* para conhecer a informação que lá se encontra a seu respeito (FTC, 2006: 4).

2.2.3 O Modelo 'AIS'

A AIS é uma empresa que desenvolve aplicações informáticas para a gestão do risco de crédito. O seu modelo de *scoring* é utilizado por mais de 70% das entidades financeiras espanholas e a sua presença em Portugal é também significativa.³⁰⁸

A avaliação de uma proposta de crédito através do algoritmo de *scoring* é feita a partir de dois tipos de variáveis: *directas*, que são extraídas da informação fornecida pelo consumidor/requerente (questionário apresentado pela instituição financeira e onde constam indicações como o estado civil, a idade, profissão, residência, composição do agregado familiar, etc.); *artificiais*, obtidas a partir do cruzamento de variáveis directas. Todas as variáveis estão integradas em classes, às quais é dado um peso específico (ponderação), cuja soma será a pontuação ou *score* do consumidor (proponente). Esta avaliação é feita para cada um dos proponentes do pedido de crédito, incluindo os garantes. Dela se extrai a *Probabilidade de Morosidade* da operação de crédito, ou seja, o risco de incumprimento.

Daqui se conclui de imediato que este modelo contempla um conjunto de elementos informativos mais amplo e diversificado que o modelo FICO, nomeadamente variáveis sociodemográficas, as quais são legalmente proibidas pelo direito americano, tal como se referiu.

O primeiro passo da operação é determinar o *Balanço de Caixa* do consumidor/proponente. O Balanço de Caixa representa a estimativa que o modelo faz da capacidade de aforro do agregado familiar em análise. Nesse cálculo entram três tipos de elementos: o *cálculo do factor monetário*, o qual

³⁰⁸ Cf. <http://www.ais-int.com/fquees.htm>.

mede as diferenças regionais do nível de vida;³⁰⁹ o *cálculo dos rendimentos mensais* do agregado;³¹⁰ e o *cálculo dos encargos mensais*.³¹¹

O passo seguinte é o da *avaliação automática* da proposta de crédito. Aqui há dois ditames que são considerados. O primeiro é o da *intenção de pagamento*, que resulta da avaliação que é feita do perfil sociodemográfico do proponente. Esta avaliação intermédia dá origem à classificação do proponente segundo uma de três categorias: *aprovado* (probabilidade igual ou inferior a 12%), *duvidoso* (probabilidade superior a 12% e igual ou inferior a 16%) ou *rejeitado* (probabilidade igual ou superior a 16%). O segundo ditame corresponde à *capacidade de pagamento*, que mede a capacidade do proponente pagar a sua quota no empréstimo que solicita. Esse valor é obtido a partir do rácio do Balanço de Caixa. Quando este é inferior a 0,9, a capacidade de pagamento é considerada *insuficiente*. Quando é superior a 1,4, a capacidade de pagamento é considerada *suficiente* e quando se situa entre 0,9 e 1,4 é classificada como *justa*.

Do cruzamento destas duas avaliações intermédias (automáticas) resultará a avaliação (automática) da proposta, com a decisão recomendada (Quadro III-2).

³⁰⁹ Quando a região é a Grande Lisboa, Grande Porto e Litoral, o factor monetário é igual a 1. Nas restantes regiões é igual a 0,9.

³¹⁰ Inclui a soma dos rendimentos fixos, de 85% dos rendimentos variáveis e de 25% de outros rendimentos.

³¹¹ É neste segmento que se utilizam preferencialmente as variáveis artificiais, como seja o cruzamento dos valores de rendimento com o número de membros do agregado familiar e o factor monetário.

Quadro III-2
Avaliação da proposta produzida pelo *scoring*

		Intenção de pagamento		
Capacidade de pagamento		Aprovado	Duvidoso	Rejeitado
	Suficiente	<i>Aprovada</i>	<i>Duvidosa</i>	<i>Rejeitada</i>
	Justa	<i>Duvidosa</i>	<i>Duvidosa</i>	<i>Rejeitada</i>
	Insuficiente	<i>Rejeitada</i>	<i>Rejeitada</i>	<i>Rejeitada</i>

Fonte: AIS-Portugal

Há ainda uma etapa final eventual para os casos em que se verifica uma boa intenção de pagamento, mas uma baixa capacidade de pagamento, o que faz com que o sistema recomende a rejeição do pedido (célula a amarelo). O sistema filtra automaticamente estas situações, a fim de possibilitar uma reavaliação das condições económicas da proposta. O próprio algoritmo calcula a duração do empréstimo e o montante da prestação que aquele proponente tem capacidade para pagar. Aceite essa alteração o modelo recomenda a aprovação da proposta.

Recorde-se que o *scoring* é um auxiliar do processo de decisão da entidade financeira e não a decisão em si, o que a verificar-se contradiria o preceituado na Lei de Protecção de Dados sobre a proibição de decisões exclusivamente baseada em modelos automatizados (art. 13º da Lei n.º 67/98).

2.3 Seguros de protecção ao crédito

Com a diversificação dos produtos de crédito (crédito à habitação, crédito pessoal, crédito *revolving*, cartões de crédito, etc.), emergiu uma nova dimensão para a actividade seguradora: a dos *seguros de protecção ao crédito*.³¹² Este

³¹² Esta modalidade de seguro foi criada em 1917, pela seguradora norte-americana *Morris Plan Insurance*, que então lançou o anúncio publicitário "*No man's debt should live after him*" (Marques

seguros constituem uma protecção contra situações inesperadas, assegurando o pagamento do capital em dívida em caso de morte ou invalidez absoluta e definitiva por acidente ou doença e o pagamento da prestação mensal em caso de incapacidade temporária absoluta para o trabalho por doença ou acidente e por desemprego ou hospitalização.

O seguro é um mecanismo que permite ao segurado (tomador de seguro) a reafecção do risco económico (Feibelman, 2005: 39). Graças a ele, os indivíduos substituem um custo elevado, mas incerto (*evento danoso*), por um outro mais baixo, mas esperado (*prémio de seguro*) (Mackaay, 2000: 165).

Através do seguro de protecção ao crédito, o devedor procede a uma gestão objectiva do risco de crédito que pode, no entanto, não resultar de iniciativa sua (da sua percepção³¹³), mas de uma 'imposição' negocial, como

et al., 2000: 211). Até 1910, o crédito aos particulares era concedido a quem podia prestar garantias (pessoais ou reais). Em 1910, Arthur Morris decidiu estender o crédito à classe média trabalhadora, através da criação do *Morris Plan Bank*. Esta nova instituição bancária adoptou uma perspectiva radical quanto à concessão de crédito, ao baseá-la não na prestação das garantias tradicionais, mas no rendimento futuro dos indivíduos (Morris inspirou-se parcialmente nas associações mutualistas europeias que já concediam crédito de acordo com este modelo). A garantia passou a ser a capacidade de trabalho do devedor e do seu agregado familiar. Neste contexto, acontecimentos inesperados como a morte, doença, acidente ou desemprego equivaliam à perda ou à redução dessa garantia, pelo que, em 1917, Morris criou a *Morris Plan Insurance Society*, a primeira seguradora a comercializar seguros de protecção ao crédito, no caso na vertente vida (cf. Fagg, 2004: 6).

³¹³ Apoiando-se na perspectiva da *behavioral economics*, Schwartz (2003: 65-66) considera que os indivíduos albergam várias identidades e que cada uma assume o comando a determinado momento. No caso do endividamento, enquanto o 'eu impulsivo' prefere consumir tudo e de imediato, o 'eu metódico' socorre-se de seguros e de poupanças para prevenir qualquer eventualidade no futuro porque sabe que, algures no tempo, o 'eu impulsivo' vai estar no comando e é preciso restringir desde já o seu consumo impulsivo. Estes mecanismos de amortecimento do risco de crédito servem para atenuar a inconsistência temporal das preferências que resulta de uma força de vontade limitada (*bounded willpower*). Trata-se de um enviesamento que afecta o comportamento racional do actor económico e que concorre para distorcer a sua percepção do risco de crédito.

sucedem com os seguros de vida exigidos pelas instituições financeiras, aquando da celebração de contratos de crédito ao consumo ou à habitação.

O seguro protege o responsável pelo pagamento do crédito (o devedor) contra determinados riscos a que está sujeito e que constam da cobertura contratada, e o credor, que pode receber os montantes mutuados sem ter de intentar qualquer acção de cobrança de dívida contra o devedor ou a sua família (Marques *et al.*, 2000: 211; Griffin e Birnbaum, 1999: 15). Esta capacidade de aliviar o ónus de ambas as partes do contrato de crédito confere ao seguro, segundo alguns, uma valiosa função social (CCIA, 2002: 4).

Um estudo sobre a protecção ao crédito realizado em 2005 pela seguradora Cardif mostra que os portugueses apresentam sentimentos de vulnerabilidade superiores à média europeia face a alguns dos factores de risco do sobreendividamento.³¹⁴ É o caso dos riscos de desemprego com 8 pontos face aos 6,6 da média europeia (numa escala de 0 a 10 pontos), doença (8,6 contra 7,3 na Europa), morte (8,2 contra 7) e acidentes (7,7 face a 6,6). Em linha com esta percepção elevada do risco de acidentes de vida (causas passivas do sobreendividamento) está o facto de 46% dos portugueses afirmarem não ter condições para manter o seu nível de vida por mais de 3 meses, em caso de perda ou diminuição dos rendimentos, valor que compara com 31% da média europeia. Segundo o mesmo estudo, a consciência desta vulnerabilidade financeira, a que se soma uma apetência para consumir a crédito (60% em Portugal, que compara com 63% da média europeia e 61% da média mundial) explica por que 77% dos inquiridos considera o seguro útil (61% da média europeia), sobretudo para protecção do crédito imobiliário (86% face a 82% da média europeia) e automóvel (60% face a 52% da média europeia).

³¹⁴ Esta empresa de seguros integra o grupo financeiro francês BNP Paribas e é a terceira maior empresa mundial na concessão de seguros de protecção ao crédito (Cardif, 2005). O estudo envolveu cerca de 14.000 pessoas e realizou-se em 14 países (Portugal, Espanha, Bélgica, Alemanha, Holanda, França, Suíça, Itália, Reino Unido, Polónia, Japão, Tailândia, Brasil e Chile). Trata-se de um estudo de opinião das preferências dos indivíduos.

A protecção ao crédito associa-se ao pagamento do crédito, na medida em que a seguradora substitui-se ao devedor no pagamento à instituição de crédito, quando tenha lugar um dos eventos cobertos pela apólice de seguro. No caso de morte do devedor/segurado, a seguradora pagará as prestações em falta e o bem reverte a favor dos herdeiros do devedor totalmente pago.³¹⁵ No caso de desemprego ou baixa médica, a seguradora responderá pelas prestações enquanto durar essa condição, embora, por norma, exista um limite máximo para esse pagamento (Morais, 2007: 365).³¹⁶

É indiscutível que a contratação de um seguro de protecção ao crédito minimiza o risco de sobreendividamento, na medida em que atenua a perda de rendimento associada a algumas das suas causas passivas. Esse facto poderia sugerir uma intervenção legislativa no sentido de tornar obrigatória a sua contratação, sempre que seja firmado um contrato de crédito. Esta não é, contudo, a opção do legislador e crê-se que acertadamente.³¹⁷

A obrigação legal de constituir seguro tem em vista uma dupla finalidade: impedir que de uma acção ou omissão de um indivíduo ou organização resulte um prejuízo injustificado e de difícil reparação para terceiros, por um lado, e proporcionar condições de ressarcibilidade efectiva pelos danos causados, na eventualidade de lesão, por outro. Assim se compreende a obrigatoriedade de seguros como os de acidentes de trabalho ou de responsabilidade automóvel.

³¹⁵ Isso se a cobertura for total. Se for parcial, o seguro paga apenas a parte proporcional do empréstimo.

³¹⁶ Por exemplo, o seguro de desemprego proposto pela Caixa Geral de Depósitos para o crédito à habitação implica que se trate de desemprego involuntário que dure há mais de 30 dias consecutivos. O seguro paga apenas 12 prestações mensais até ao limite máximo de €1.660/mês (cf. www.cgd.pt).

³¹⁷ O seguro de incêndio é o único seguro obrigatório e apenas para imóveis constituídos sob o regime de propriedade horizontal (art. 1429º CC). Não tem qualquer conexão com a aquisição através de crédito, pelo que a sua finalidade não é garantir o pagamento das prestações. O seu propósito é o de minimizar os efeitos negativos decorrentes de um incêndio numa fracção de um edifício para as restantes fracções.

No primeiro caso, o seguro permite a reparação dos danos emergentes de acidente de trabalho ou de doença profissional, sem que o trabalhador fique dependente da disponibilidade de meios do empregador e sem que este possa ver posta em causa a continuação da actividade por motivos financeiros (Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro). No segundo caso, garante que, em caso de sinistro e dada a susceptibilidade de ocorrerem prejuízos materiais e pessoais muito significativos que podem exceder em muito a capacidade orçamental de um indivíduo, não se frustra a obrigação reparadora e se agrava o prejuízo da vítima.³¹⁸

No crédito, apesar da eventualidade de ocorrer um prejuízo sério para o devedor se, por motivos pessoais ou laborais, deixar de poder cumprir a prestação, falta o pressuposto da produção de danos na esfera jurídica de terceiros estranhos à relação contratual. Não existe, neste caso, justificação para uma socialização do risco de sobreendividamento, sob a forma de securização obrigatória, contrariamente ao que sucede nos exemplos anteriores (cf. Capítulo da Parte I).³¹⁹ Cumprirá às partes e mormente ao devedor avaliar da justificação de subscrever essa garantia adicional.³²⁰

³¹⁸ O mesmo raciocínio se pode aplicar ao seguro de incêndio obrigatório. Cf. nota anterior.

³¹⁹ Embora esta socialização do risco de sobreendividamento acabe por vir à superfície noutras iniciativas de natureza preventiva, como sejam a do investimento público em programas de literacia financeira e na constituição e manutenção de serviços de aconselhamento em matéria de crédito e de orçamento, e sobretudo na vertente recuperadora, através dos procedimentos de insolvência e de reescalonamento judicial de dívidas.

³²⁰ Esta liberdade de contratar ou não um seguro de protecção ao crédito por parte do devedor está na prática comprometida, nomeadamente no caso do crédito à habitação onde a aquisição de um seguro de vida é exigência obrigatória de quase todas as instituições bancárias. Acresce que, a aquisição de produtos de seguro comercializados pelos próprios mutuantes influi no preço a que estes emprestam o dinheiro. Esta autêntica venda interligada inibe o cliente de procurar propostas de seguros alternativas, constringendo-o a aceitar a proposta que lhe é feita pelo banco. Isso não significa necessariamente que o consumidor faça um mau negócio. Simplesmente torna-o menos livre na sua escolha. No caso americano, a situação é bem mais gravosa. Sendo bastante frequente a aquisição de seguro de protecção ao crédito nas modalidades de vida, incapacidade

Acresce que, a obrigatoriedade de contratar crédito com um ou vários seguros associados poderia ainda reduzir o acesso ao crédito para alguns consumidores e mesmo agravar o próprio risco de sobreendividamento. O valor do seguro poderá tornar demasiado elevada a prestação mensal do agregado familiar, fazendo com que este deixe de subscrever o empréstimo ou que deixe de pagar o prémio de seguro, sendo esta mais uma dívida que concorre para o aparecimento de um estado de insolvência.³²¹ Donde se pode concluir que os seguros de protecção ao crédito, sendo uma medida eficaz na mitigação do risco de sobreendividamento, têm uma eficácia que é limitada pelo seu custo, pela percepção do risco de insolvência dos indivíduos e pelo respectivo grau de tolerância a esse risco. Quando essa percepção é elevada e a tolerância baixa, a recusa em recorrer ao crédito pode ser a estratégia preferida pelo consumidor, em lugar da sua contratação 'protegida', ainda mais se o custo do seguro encarecer bastante o valor a pagar mensalmente.

2.4 Códigos de conduta

Os códigos de conduta ou códigos éticos fazem parte do espectro das medidas de auto-regulação, constituindo um dos mais salientes exemplos de *soft law*.³²² Por *auto-regulação* entende-se o conjunto de regras destinadas a regular

temporária, desemprego e recheio, essa aquisição é quase sempre imposta em bloco ao consumidor, forçando-o a contratar garantias por vezes desproporcionadas em relação às suas necessidades (riscos) e a preços nem sempre justos. Um estudo conjunto da *Consumers Union* e do *Centre for Economic Justice* (Griffin e Birnbaum, 1999) estima que os norte-americanos pagam anualmente dois mil milhões de dólares em excesso pelos seguros associados ao crédito, reclamando, por isso, uma intervenção regulatória das autoridades para evitar tais práticas abusivas.

³²¹ Os seguros entram no cálculo da taxa anual efectiva global (TAEG), rácio que contempla todos os custos associados ao pagamento do empréstimo, além dos juros e do capital.

³²² Para o presente efeito ignora-se a distinção, feita por alguns autores, entre códigos de ética e de deontologia. Sobre a distinção entre ética, moral, deontologia e cultura empresarial, cf. Mercier, 2000: 102-103. Cf. também Matias, 1997: 134 ss.

o comportamento do mercado que são concebidas e aplicadas pelos próprios destinatários da regulação (National Consumer Council, 2000: 6; Moreira, 1997: 52).³²³

Vital Moreira (1997: 70) define os *códigos de conduta* como «compêndios mais ou menos densos de regras de conduta emitidos por organizações profissionais para os seus membros (...) e que, embora podendo assentar a sua força vinculativa em sanções associativas, dependem sobretudo da sua força persuasória.»

Os códigos de conduta constituem uma forma de auto-regulamentação (entendida como a faculdade de as entidades com poder de auto-regulação criarem normas) e regulam habitualmente as relações dos membros da profissão com terceiros, as relações entre os membros da profissão ou as relações entre duas ou mais actividades profissionais relacionadas (Moreira, 1997: 69-70).³²⁴ As suas disposições devem cobrir três áreas fundamentais: definição das normas regulatórias, dos mecanismos de monitorização e aplicação de sanções, bem como das formas de reparação (National Consumer Council, 2001: 21). O seu alcance pode variar entre a definição de padrões mínimos de actuação e a fixação de boas práticas maximalistas.

Os códigos éticos representam assunções voluntárias de responsabilidade profissional pelas organizações, mas a sua plena eficácia enquanto *substituto* ou *complemento* da regulação pública³²⁵ depende do grau de vinculatividade que

³²³ Cf. Capítulo 3, Parte I.

³²⁴ Um código refere-se ao «conjunto sistematizado das normas relativas a uma matéria mais ou menos circunscrita» (Matias, 1997: 138). O mesmo autor define Código de Conduta como aquele que é editado por uma «entidade a que se reconhece idoneidade para a definição dos princípios, fundados na moral e na ética, que salvaguardem interesses dos membros de uma classe profissional, mas também os interesses, a transparência e a honestidade dos comportamentos de todos os intervenientes em certa actividade» (Matias, 1997: 139).

³²⁵ Vital Moreira (1997: 70) sublinha, no entanto, que o grau de autonomia profissional quanto à adopção destes códigos não é uniforme, podendo variar entre o estabelecimento livre e a outorga estadual.

impõe aos destinatários e da capacidade de sancionar efectivamente os que infrinjam as suas disposições normativas.³²⁶ Alguns dos seus críticos sustentam que a sua natureza voluntária e a protecção em primeiro plano dos interesses do sector determinam uma limitação do seu escopo, da sua ambição regulatória, a fim de garantir a adesão do maior número de entidades (FIN-USE, 2004: 14). O Fórum de Peritos FIN-USE vai mais longe na sua apreciação crítica aos limites da auto-regulação, afirmando que as debilidades das organizações de consumidores a nível europeu dão-lhes uma escassa capacidade de influenciar o conteúdo dos códigos de ética e que qualquer fornecedor de bens ou serviços consegue com facilidade 'contornar' as disposições do código, fazendo com que uma área auto-regulada se transforme numa área não-regulada (FIN-USE, 2004: 14).

É por isso que a importância destes códigos de conduta sai reforçada quando são objecto de homologação pelo Estado (Marques *et al.*, 2000: 206).³²⁷ Esse reconhecimento público não só contribui para consolidar a função reguladora do código em questão, mas também possibilita um controlo sobre o seu conteúdo (não discriminação, protecção do consumidor) e sobre a adesão ao mesmo (podendo o Estado impor aos profissionais, sobretudo aos referenciados como menos escrupulosos, a subscrição do código ético).³²⁸ Estes códigos constituem, segundo Chris Field (1999: 157-158), um instrumento privilegiado da teoria económica neoliberal para desencorajar a regulação

³²⁶ De entre as sanções mais comuns destacam-se a advertência ou censura, a aplicação de sanção pecuniária e expulsão da associação (Moreira, 1997: 72). Sobre a vinculação das normas de conduta, cf. Matias, 1997: 147 ss.

³²⁷ O termo homologação aqui utilizado deve ser entendido não apenas no seu sentido mais restrito de aposição de chancela pela autoridade pública, como expressão do reconhecimento e da conformidade jurídico-política do código de conduta, mas também num sentido mais amplo e mais difuso, onde se integram todas as formas de incentivo e de intervenção públicas ao longo do processo, a começar pelo próprio impulso regulatório.

³²⁸ Segundo Farjat (1998: 161), «... o direito pode tomar quatro atitudes face aos códigos de conduta: a condenação; a indiferença, a incitação e a juridificação.»

estadual, sobretudo quando esta dá provas de ineficiência e ineficácia (teoria da falha da regulação pública).

Sendo certo que a auto-regulação proporciona algumas vantagens comparativas face à regulação pública, nomeadamente a de uma maior flexibilidade para responder ao dinamismo da vida económica e de uma adesão mais forte por ser orientada para as necessidades específicas de um sector, não é menos verdade que a sua referência a interesses próprios de um determinado grupo profissional pode pôr em causa direitos fundamentais de terceiros, como, por exemplo, dos consumidores (Field, 1999: 159).³²⁹ ³³⁰ A necessidade de conceber regras gerais para a concepção e aplicação dos códigos de conduta que respeitem as necessidades regulatórias de um determinado sector, profissão ou assunto, sem comprometer o equilíbrio do sistema regulatório determinou, por exemplo, que o governo australiano adoptasse, em 1998, o

³²⁹ Field (1999: 159) entende que um total alheamento do Estado das iniciativas de auto-regulação tem favorecido, tanto no Reino Unido, como na Austrália, o aparecimento de códigos de ética que desrespeitam os direitos dos consumidores. A sua crítica vai ao ponto de considerar que essa falta de controlo estadual representa um presente do governo para as empresas que assumem comportamentos abusivos, ilegais e anticoncorrenciais. Foi aliás, por entender que os códigos de conduta nem sempre garantem um nível de regulação satisfatório que a *Financial Services Authority* (FSA), o regulador inglês dos serviços financeiros, pôs fim ao *Code of Mortgage Lending Practice*, em 31 de Outubro de 2004, substituindo-o por um conjunto de medidas hetero-reguladas: o *Mortgage Conduct of Business Sourcebook* (MCOB). O *Mortgage Code*, como é conhecido, foi assinado em 1997 pelas instituições de crédito, construtores civis e intermediários na actividade imobiliária (estes só aderiram em 1998). As suas disposições tinham em vista regular as relações entre as signatárias e os consumidores, no âmbito da contratação de crédito para habitação com garantia (Marques *et al.*, 2000: 207). No ponto 3 prescrevia um conjunto de regras sobre empréstimo responsável e no ponto 8 estabelecia medidas para ajudar os consumidores em dificuldades de cumprimento. Entre outras, previa-se a elaboração de um novo plano de pagamentos, o reencaminhamento do consumidor para serviços de aconselhamento financeiro e a venda do imóvel apenas em último caso.

³³⁰ De acordo com um autor (Moreira, 1995: 2), «a imposição de códigos de conduta ética, só por si, não garante que as empresas sejam éticas; isso só se consegue se as pessoas que as integram são íntegras, isto é, possuidoras de todas as virtudes morais.»

Policy Framework for Codes of Conduct, uma espécie de guia de orientação para a elaboração de códigos de conduta (Ministry of Consumer Affairs, 1998).

Os serviços financeiros têm sido uma das áreas que mais têm recorrido à auto-regulação profissional. Nuns casos, os códigos são aprovados apenas no seio das respectivas instituições e das suas associações, noutros, porém, têm sido negociados com as organizações de defesa dos consumidores. Num caso como noutro, a iniciativa regulatória pode ser voluntária, isto é, provir dos regulados; noutros é o resultado de um impulso do regulador público.³³¹

A aprovação de códigos de conduta pelas instituições que concedem crédito serve para regular vários aspectos sensíveis da relação entre quem empresta e quem solicita crédito, como os sistemas de tomada de decisão, o conteúdo e a execução das operações de publicidade, o tratamento das situações de mora e mesmo a definição de soluções amigáveis em caso de incumprimento definitivo do devedor.

Os códigos de conduta podem proporcionar um contributo positivo para a prevenção do sobreendividamento através da regulação de duas dimensões: a da *concessão de crédito* (incluindo o acesso, o tipo e as condições do empréstimo) e a da *resolução de conflitos* (lidar com os consumidores em dificuldades).

Na esfera da *concessão de crédito*, a auto-regulação não deve apenas prever a consulta de ficheiros de crédito e a utilização de sistemas de avaliação do risco (*scoring*). Deve também prescrever a adopção do princípio ou do modelo do *empréstimo responsável* por parte das instituições financeiras. Neste contexto, as credoras devem providenciar a necessária informação sobre os aspectos inerentes à contratação do crédito (custos, riscos, alternativas, prazos

³³¹ Nesta segunda modalidade está-se perante aquilo que autores como Vital Moreira designam por *auto-regulação quase-privada* (*quasi-regulation* é como a designa o governo australiano), isto é, situações em que a regulação é concebida e implementada pelos regulados, «mas com base numa devolução de poderes dos entes públicos e no controlo estadual.» (Moreira, 1997: 76). Cf. também Ministry of Consumer Affairs, 1998.

de reflexão, etc.), em termos claros e completos para que o consumidor possa fazer uma justa avaliação da proposta de crédito. É fundamental referenciar também as várias alternativas de financiamento de que dispõem, indicando a que melhor se parece ajustar às capacidades financeiras do consumidor (*affordable credit*). É ainda relevante a consideração dos consumidores de menores recursos, através da promoção de produtos financeiros específicos para este grupo, de modo a não os excluir liminarmente do mercado de crédito. Finalmente, ao prosseguirem uma lógica de crédito responsável ou sustentável, as instituições financeiras devem conter-se e limitar a concessão de crédito a consumidores que apresentem um risco elevado, evitando uma escalada de incumprimento e a subsequente insolvência destes. Recorde-se que a pirâmide de risco de sobreendividamento construída a partir da observação empírica descrita na Parte II tem como um dos seus vértices o multiendividamento.

No domínio da *resolução de conflitos*, o papel dos códigos de conduta é igualmente preponderante, ao prever regras sobre o relacionamento das credoras com os seus clientes quando estes manifestam dificuldades em pagar as prestações. Medidas como o reescalonamento das dívidas e o reencaminhamento para serviços de apoio ao consumidor surgem neste cenário. Mas também são importantes as regras que disciplinam os contactos entre o credor e o seu cliente para obter o pagamento em falta, como sejam as que limitam os contactos telefónicos a certos horários ou à morada do devedor e ao tipo de entidades utilizadas para efectuar a cobrança. Este tipo de regras funciona já num momento muito próximo da ocorrência do sobreendividamento, ao contrário das anteriores que actuam na fase inicial da relação de crédito (*prevenção inicial*). Contudo, se forem postas em marcha aos primeiros indícios de que o devedor está com problemas financeiros podem impedir que se chegue a tal extremo (*prevenção iminente*).

Os exemplos de códigos de ética relacionados com a concessão de crédito são variados. Quase todas as instituições financeiras e respectivas associações os têm, como expressão da sua consciência e responsabilidade sociais. Há um que merece um destaque particular por se tratar de um código de conduta

elaborado à escala europeia, por ter sido negociado com as associações de defesa dos consumidores e por ser de iniciativa das autoridades comunitárias. Trata-se do Código Europeu de Conduta, relativo ao crédito à habitação e de cuidar-se-á de seguida. Referências a outros códigos com interesse para a matéria da prevenção do sobreendividamento serão feitas num ponto subsequente.

2.4.1 O Código de Conduta Voluntário

a) O Acordo Europeu sobre o Código de Conduta Voluntário

O Acordo Europeu sobre um *Código de Conduta Voluntário sobre as Informações a prestar antes da celebração de Contratos de Empréstimo à Habitação* foi assinado em 5 de Março de 2001, após três anos e meio de negociações entre Associações Europeias do Sector do Crédito e Associações Europeias de Consumidores. O período de adesão manteve-se até 30 de Setembro de 2002, tendo a Comissão Europeia registado três tipos de adesão por parte das instituições de crédito dos Estados-Membros: *registo colectivo de adesão* (Holanda e Reino Unido), *misto de adesões colectivas e adesões individuais* (Finlândia, Áustria, Suécia e Alemanha) e *adesão individual das instituições* (restantes países, incluindo Portugal).

A adesão ao Código é voluntária e está aberta a todas as entidades financeiras, independentemente de fazerem ou não parte das associações subscritoras do Acordo.³³² Essa adesão faz-se através de uma simples

³³² Da parte das instituições financeiras, o acordo foi subscrito pelas seguintes entidades: *European Banking Federation* (Associação Europeia de Bancos); *European Savings Banks Group*; *European Association of Cooperative Banks*; *European Federation of Building Societies*; Eurofinas; Federação Hipotecária Europeia (*European Mortgage Federation*). Do lado dos consumidores assinaram o acordo a Associação Europeia de Consumidores (AEC), o Instituto Europeu Inter-regional do Consumo (IEIC), a *Confédération des Organisations Familiales de la Communauté Européenne* (COFACE) e a Comunidade Europeia de Cooperativas de Consumidores (EuroCoop).

notificação de adesão à Comissão, a quem compete manter um registo público de todas as entidades subscritoras. Depois de aderirem, as instituições financeiras dispõem do prazo de um ano para aplicarem o Código.

O Código de Conduta Voluntário constitui um instrumento de boas práticas gerado através de um processo auto-regulatório que contou com a iniciativa e o apoio das autoridades públicas comunitárias (*auto-regulação quase privada*). Na sequência da publicação, em 1996, do Livro Verde sobre Serviços Financeiros (COM(96) 209, Maio de 1996), onde se dava conta da falta de informação prestada aos consumidores em matéria de crédito na fase pré-contratual, os Comissários Europeus Mário Monti (Assuntos Financeiros) e Emma Bonino (Saúde e Consumidores) informaram as associações de instituições de crédito que tinham duas alternativas: adoptarem um código de conduta voluntário ou sujeitarem-se a uma directiva comunitária. A Comissão deu a entender que era a favor de uma *abordagem auto-regulatória da questão*, por ser um modo de regulação mais flexível do que o tradicional modo impositivo. Numa reunião promovida pela Comissão em Junho de 1997 e que contou com a presença das associações do sector financeiro e das associações de consumidores foi aceite por unanimidade a proposta de se elaborar um código de conduta.³³³

Em Março de 2001 foi assinado o Acordo Europeu que pôs fim a um longo e nem sempre fácil processo negocial (Junho de 1997 a Novembro de 2000), onde a Comissão Europeia actuou como mediador entre as partes. Essa função de mediação sentiu-se não apenas ao nível da composição das posições divergentes entre representantes dos consumidores e das instituições financeiras, mas também em termos do teor do próprio Código de Conduta. É

³³³ O documento inicial teve como base o *Mortgage Code*, adoptado pelo *Council of Mortgage Lenders*, do Reino Unido. Este código de conduta tinha a vantagem não apenas de já ter sido experimentado, mas também de ter sido elaborado tendo em conta os comentários e objecções tanto dos membros do sector financeiro como dos consumidores. Como se referiu anteriormente, o *Mortgage Code* deixou de vigorar em 2004 quando foi substituído por regulação pública estadual. A versão adoptada no Acordo Europeu foi a sétima versão (Frade, 2001: 6).

assim que na sua Recomendação de 1 de Março de 2001 (Recomendação 2001/193/CE)³³⁴, a Comissão define os parâmetros de base que devem compor a estrutura do Código e que são o resultado das negociações desenvolvidas pelas partes, às quais ela assistiu desde sempre.

b) A estrutura do Acordo Europeu e do Código de Conduta

O Acordo Europeu abrange a informação que deve ser prestada ao consumidor em matéria de empréstimos para habitação com garantia concedidos em qualquer Estado-Membro, antes da celebração do contrato, sendo composto por duas partes.

A primeira parte contempla as *modalidades de aplicação e acompanhamento* do Código de Conduta Voluntário, designadamente a:

- publicitação do Código junto dos consumidores;
- criação, pela Comissão Europeia, de um registo central das instituições que concedem crédito à habitação com a identificação das que aplicam o Código;
- publicitação da adesão das instituições aderentes e respectiva notificação ao registo central organizado pela Comissão;
- elaboração de um relatório anual sobre a aplicação do Código pelas associações europeias do sector do crédito;
- realização de um relatório de avaliação da aplicação do Código pela Comissão Europeia um ano após a sua entrada em vigor.

A segunda parte contempla as *disposições do Código de Conduta Voluntário* quanto à informação a ser prestada aos consumidores. Essa informação reparte-se por duas dimensões: *informação geral* e *informação personalizada*. A informação geral diz respeito às diversas modalidades de empréstimo praticadas pelas instituições de crédito (essa informação deve constar também das suas brochuras e de outro material de *marketing* utilizado,

³³⁴ J. O. L 069, de 10.03.2001.

mas não da publicidade). A informação personalizada é a que é transmitida através da *Ficha Europeia de Informação Normalizada* (FEIN/ESIS de *European Standardised Information Sheet*), e nela se apresentam as condições que a instituição financeira oferece em função da modalidade de crédito pretendida e da situação específica do consumidor.³³⁵ A FEIN deve conter uma descrição do produto, a taxa de juro (anual nominal e anual efectiva)³³⁶, o tipo de juro (fixo ou variável) e as regras acerca da sua variação, o calendário de pagamento e uma tabela de amortização. É o elemento-chave do Código, pois a sua natureza uniforme não só permite assegurar maior transparência e harmonização às informações a conceder aos consumidores europeus, como satisfazer o propósito de comparabilidade das propostas de crédito aquém e além fronteiras.

O Código de Conduta foi impulsionado pelas instâncias comunitárias com o propósito de colmatar o vazio legislativo existente a nível europeu em matéria de crédito à habitação, tendo em vista a criação de um autêntico mercado europeu de crédito à habitação e a protecção dos consumidores que contratam crédito em qualquer Estado-Membro.

c) A aplicação do Código de Conduta Voluntário

Do Acordo Europeu resultava uma dupla obrigação de controlo sobre o grau de cumprimento do Código de Conduta. A primeira pendia sobre as

³³⁵ A FEIN e as demais disposições do Acordo Europeu e do Código de Conduta Voluntário que dele faz parte podem ser consultadas em http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/agreement_pt.pdf.

³³⁶ A taxa anual nominal (TAN) é a taxa de juro que se refere a um ano e que resulta da adição do indexante ao *spread*, e dos arredondamentos. É uma taxa bruta, uma vez que não está expurgada do IRS cuja retenção cabe ao banco. A taxa anual efectiva (TAE) representa o custo anual do crédito para o consumidor expresso em percentagem anual do montante do crédito concedido. No seu cálculo incluem-se, além dos juros, despesas com a avaliação, seguros e outros encargos a suportar pelo consumidor. A taxa anual efectiva global de encargos (TAEG) difere da TAE por incluir também os impostos associados ao contrato de crédito (por exemplo, imposto de selo) e de dizer respeito às operações de crédito ao consumo.

associações financeiras signatárias e traduziu-se na publicação de dois relatórios anuais de progresso sobre a aplicação do Código (EBIC, 2003; 2004). A segunda visava a própria Comissão Europeia e dizia respeito à realização de um estudo independente sobre o cumprimento das disposições do Código.

O primeiro relatório de progresso conduzido pelas 6 federações europeias do sector financeiro dava conta do nível de adesão até Setembro de 2002 e das dificuldades de alguns países, sobretudo França, Inglaterra e Espanha, na conformação com as disposições do Código com as regras de direito nacional (EBIC, 2003). O segundo relatório mostra uma taxa de cobertura bastante elevada do mercado europeu de crédito à habitação, incluindo os novos Estados-Membros, então em fase de pré-adesão. A Grã-Bretanha já apresentava uma taxa de adesão próxima dos 100%. A França ficava-se pelos 40% e em Espanha continuava a não haver adesões por falta de legislação que harmonizasse as normas do Código com o direito interno. Portugal tinha uma taxa de adesão correspondente a 95,4% do mercado de crédito, o mesmo valor que fora avançado no primeiro relatório.³³⁷ Neste relatório são também contestados os valores demasiado baixos que o estudo independente patrocinado pela Comissão Europeia atribuiu à execução dos dispositivos previstos no Código de Conduta Voluntário (EBIC, 2004).

O estudo independente foi encomendado pela Direcção-Geral da Saúde e da Protecção dos Consumidores ao IFF (*Institute for Financial Services e.V.*), tendo o relatório final sido apresentado em Junho de 2003. O estudo, iniciado em 2002, incidia sobre os 15 Estados-Membros, mas a constatação de que a FEIN não era utilizada em Espanha, França e Reino Unido reduziu o escopo geográfico do mesmo. O grupo de investigação utilizou como método

³³⁷ Na sua Carta/Circular n.º 20/2001/DSB, de 02.08.2001, o Banco de Portugal recomendou às instituições financeiras a adopção dos procedimentos referidos no Código de Conduta Voluntário, deixando em aberto a hipótese de «vir, eventualmente, a emitir normas imperativas sobre a matéria em apreço.»

preferencial o do 'cliente mistério' (*mystery shopping*), nos termos do qual um pretense cliente (membro da equipa que localmente era responsável pelo estudo) pedia informação a uma agência bancária sobre crédito à habitação e verificava se era feita qualquer referência ao Código, e se a informação prestada cumpria as exigências quer quanto à informação geral, quer quanto à informação personalizada.

Os dados apurados foram considerados decepcionantes pelos investigadores. O facto de aqueles três países não aplicarem as disposições do Código, ou fazerem-no apenas marginalmente, significava deixar de fora 42% dos cidadãos europeus. Foram realizados 722 testes, 38 dos quais em Portugal (IFF, 2003: 55).

Os dados apurados para o total da amostra mostraram que em apenas 6,5% dos casos (o que equivale a 47 testes) foram dadas as informações gerais nos termos requeridos pelo Código de Conduta, valor que desce para 5,0% (36 testes) no que diz respeito à informação personalizada (IFF, 2003: 28 ss).

A análise por país mostrou que Portugal é, depois da Finlândia, o país com melhor desempenho quanto ao cumprimento do Código (IFF, 2003: 55). Além de uma esmagadora adesão das instituições, a maioria prestou uma informação adequada aos requisitos do Código quer em termos de informação geral, quer personalizada (em alguns itens a resposta foi de 100%).³³⁸ Os autores do estudo detectaram, no entanto, algumas divergências quanto à completude da informação entre agências da mesma instituição bancária (umas forneciam informação completa e correcta, outras não). Este facto sugere algumas deficiências na formação ministrada pelas instituições aos seus colaboradores.

Os resultados do estudo vieram reforçar a perspectiva regulatória iniciada em Março de 2003 pela Comissão, com a criação de um Grupo de Discussão destinado a aconselhar as autoridades de Bruxelas sobre a forma de se

³³⁸ Um estudo realizado pelo Instituto do Consumidor em colaboração com o ISEG/CIEF, em 2002, confirma estes valores, tendo-se então registado que as 11 instituições de crédito inquiridas satisfaziam em 73,6% as exigências contidas na FEIN (Instituto do Consumidor, 2002: 8).

estabelecer um mercado europeu de crédito à habitação. O seu relatório foi apresentado em Dezembro de 2004 e dele constavam 48 recomendações legislativas e não-legislativas sobre obstáculos a ultrapassar na construção desse mercado interno. Estas recomendações são a base do Livro Verde sobre Crédito Hipotecário apresentado pela Comissão Europeia em Julho de 2005 (Comissão Europeia, 2005a).³³⁹ Nele a Comissão pondera a hipótese de a adesão ao Código deixar de ser voluntária para passar a ser vinculativa, atendendo à fraca execução revelada pelo estudo independente. Espera-se que, em Setembro de 2007, seja publicado o Livro Branco sobre Crédito Hipotecário, onde a Comissão deverá tomar uma posição sobre o futuro do Código de Conduta e sobre se vai avançar ou não com medidas legislativas neste domínio. Recentemente, o Parlamento Europeu aprovou uma Resolução³⁴⁰ que pretende ser uma resposta ao Livro Verde do Crédito Hipotecário e onde, entre outros aspectos, manifesta a sua concordância com a hipótese de a Comissão tornar obrigatória a adesão ao Código de Conduta como forma de garantir os seus propósitos iniciais: maior transparência e melhores condições de comparabilidade para os consumidores.

2.4.2 Códigos de conduta bancários: alguns exemplos

Podemos encontrar códigos de conduta aprovados na área do crédito aos consumidores em diversos países europeus que contêm medidas de natureza preventiva que relevam tanto no momento da concessão de crédito, como ao longo da vida do contrato e de modo especial quando surgem dificuldades de cumprimento do devedor.

³³⁹ Cf. COM(2005) 327 final, de 19 de Julho de 2005.

³⁴⁰ Resolução do Parlamento Europeu sobre o crédito hipotecário na União Europeia (2006/2102(INI)), de 14.11.2006. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P6-TA-2006-0487+0+DOC+WORD+V0//PT&language=PT>

Um dos exemplos a destacar é o Código de Conduta da Federação de Bancos Irlandeses, na versão de 2000. Trata-se de um código de conduta voluntário, ao qual aderiram os bancos que fazem parte da *Irish Bankers Federation* (IBF), e que, como complemento da legislação em vigor (em especial o *Consumer Credit Act*, de 1995), disciplina as relações entre os bancos e os seus clientes. As previsões do código incidem sobre cinco temas fundamentais: 1) direitos do cliente/consumidor em matéria de acesso aos serviços financeiros, protecção de dados e informação financeira; 2) acesso ao crédito (incluindo informação requerida e prestada, consulta mediante autorização de ficheiros de crédito, seguros e outras garantias, e direito de retratação); 3) operações financeiras (utilização de cartões, custos das operações, transacções internacionais); 4) dificuldades financeiras do cliente; 5) reclamações do cliente.

Como contributo para a prevenção do sobreendividamento, o código de conduta da IBF contém disposições relevantes quer quanto ao acesso ao crédito, quer quando surgem dificuldades de pagamento. No primeiro caso, o código identifica os elementos de consulta utilizados pelo banco na apreciação dos pedidos de crédito (montante, duração e finalidade do crédito, historial creditício e garantias oferecidas) e a informação que é obrigado a prestar, por escrito, ao cliente/proponente (TAE, seguros exigidos, informação de acordo com o Código de Conduta Voluntário, no caso do crédito à habitação). Não há, contudo, um compromisso claro com o princípio do crédito responsável, enquanto obrigação de o banco sugerir o produto financeiro mais adequado às condições do cliente. O código limita-se a reproduzir as exigências que decorrem do direito irlandês e comunitário em matéria de informação (*disclosure*). No segundo caso, o das dificuldades de pagamento, já existe um comprometimento maior com a ideia de responsabilidade e cooperação. O código incentiva os clientes a comunicarem rapidamente ao seu banco as dificuldades de cumprimento e este compromete-se a encontrar uma solução consensual para o

problema (renegociação) e a encaminhar o cliente para entidades que prestam aconselhamento financeiro.³⁴¹

Outros exemplos a ter em conta provêm do mercado de crédito belga e têm como impulsor principal a Union Professionnelle du Crédit (UCP).³⁴² É o caso das *Règles de conduite des Membres de l' Union Professionnelle du Crédit et de l'Association Belge des Banques dans leurs relations avec les intermédiaires de crédit* e das *Recommandations du Comité de Direction aux membres de l' UPC relatives aux crédits à la consommation et aux crédits hypothécaires*.³⁴³

As *Règles de conduite* (versão de Julho de 2004) instituem boas práticas profissionais para as entidades que actuam como intermediários do crédito disponibilizado pelos membros da UCP e da Associação Belga de Bancos (ABB). Neste caso, as entidades mutuantes impõem àqueles a adesão às regras do código de conduta, disciplinando a sua acção em dois momentos capitais: na fase prospectiva (publicidade ao crédito) e na fase pré-contratual (deveres de informação). Em matéria de publicidade vale a pena sublinhar a proibição imposta aos intermediários de oferecerem crédito especialmente dirigido a pessoas sobreendividadas ou com um perfil de crédito especialmente fraco (norma 2.4) e de contactarem o consumidor para lhe fazer propostas de crédito no seu local de trabalho e em casa, pessoalmente, por telefone, fax ou internet (normas 2.11 a 2.13). Quanto aos deveres de informação, além das exigências de uma informação transparente e completa, a UCP e a ABB vinculam os seus canais de distribuição de crédito à lógica do empréstimo responsável, ao exigirem que os intermediários tenham o cuidado de oferecer o produto financeiro mais ajustado às características do consumidor e à finalidade do

³⁴¹ O código está acessível na página da IBF (www.ibf.ie).

³⁴² A UCP é uma associação de instituições financeiras com cerca de 70 membros, representando 95% do mercado belga de crédito ao consumo e 90% do mercado de crédito imobiliário.

³⁴³ Cf. respectivamente, http://www.upc-bvk.be/documents/public/code_interm_fr.pdf e <http://www.upc-bvk.be/FR/regulation/recom.asp>.

crédito (norma 3.3). Em termos sancionatórios, o código prevê o pagamento de indemnização à instituição financeira por prejuízos decorrentes da violação das normas legais e éticas pelo intermediário de crédito, a suspensão ou o encerramento da relação entre ambos, e a perda da comissão pelo intermediário (normas 5 e 6.2).³⁴⁴

As *Recommandations du Comité de Direction* têm também como objectivo estabelecer um conjunto de boas práticas profissionais para os membros da UCP, na sua relação directa com o consumidor. Não configuram um código de conduta típico,³⁴⁵ não prevendo qualquer tipo de sanção para os prevaricadores das suas regras, mas uma medida mais *soft*, que no entanto, não deixa de ser importante na medida em que o Comité de Direcção tem a autoridade necessária para impor as suas recomendações. Os procedimentos recomendados são muito semelhantes aos que constam das *Règles de Conduite* já referidas, mas incluem um outro aspecto importante que aquelas não contemplam. Trata-se da intimação das instituições financeiras para que renegoceiem um plano de pagamentos voluntário com o devedor *de boa fé* que enfrente dificuldades de pagamento.

Em Portugal desconhece-se a existência de qualquer código de conduta do mercado de crédito que se ocupe da prevenção e tratamento do endividamento excessivo dos consumidores (Matias, 1997: 147).³⁴⁶ Alguns

³⁴⁴ Este código de ética ilustra bastante bem a convicção de Vital Moreira (1997: 104), de que o propósito dos códigos de conduta profissional é «a protecção dos não membros», por razões que se prendem com a promoção da «imagem e [d]o prestígio da profissão», e a prevenção da «intervenção estadual.»

³⁴⁵ Este dispositivo aproxima-se da concepção de *credo* (ético) definida por Mercier (2000: 113) e que constitui a filosofia da empresa (aqui da associação) perante os demais grupos de interesse. O autor reserva o conceito de códigos de deontologia para a configuração dos comportamentos internos da empresa, através de uma lógica de obediência dos seus membros (trabalhadores) às regras e normas que regulam a actividade dessa empresa (Mercier, 2000: 112).

³⁴⁶ Cf. a Deliberação n.º 7/99, de 5 de Janeiro de 1999, da CNPD que define as regras de apreciação de códigos de conduta pela Comissão.

bancos e a própria Associação Portuguesa de Bancos elaboraram códigos de conduta, mas que apenas dizem respeito à intermediação de valores mobiliários e que disciplinam a actuação dos seus trabalhadores nesse domínio, dando assim cumprimento ao disposto no Código de Valores Mobiliários (CVM) (cf. arts. 201º, 315º, 316º e 372º do CVM, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 486/99, de 13 de Novembro, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.º 61/2002, de 20 de Março, n.º 38/2003, de 8 de Março, n.º 107/2003, de 4 de Junho, n.º 183/2003, de 19 de Agosto, n.º 66/2004, de 24 de Março, n.º 52/2006, de 15 de Março, e n.º 219/2006, de 2 de Novembro) (Matias, 1997: 145). A não formalização de procedimentos deontológicos específicos neste domínio não tem impedido, contudo, que boa parte das instituições financeiras se disponham a renegociar as dívidas de consumidores em dificuldades, sobretudo quando contactadas pela DECO, como ficou demonstrado pelos dados recolhidos no trabalho empírico. Supõe-se que o desinteresse em auto-regular esta questão resulte da falta de receio de que seja adoptada uma qualquer disposição legislativa sobre o tema.

Um breve apontamento sobre a relação com os consumidores em dificuldades pode ser encontrado no Código de Ética da Associação Portuguesa das Empresas de Recuperação de Créditos (APEREC). Na regra 7, estipula-se que, no exercício da sua actividade, as empresas associadas devem «garantir que a integridade do devedor é respeitada durante todo o processo de cobrança.» Esta formulação é, contudo, muito vaga e aberta, permitindo práticas diversas e até abusivas por parte de quem se dedica a uma actividade que convive, por inerência, com devedores fragilizados e em condições financeiras e pessoais muito precárias. A punição com advertências, suspensão e exclusão do associado infractor só será eficaz, na medida em que haja denúncia por parte de consumidores ou fiscalização da APEREC sobre tais práticas desconformes.

2.5 Aconselhamento em matéria financeira

2.5.1 Razão de ser

A crescente complexidade das relações financeiras (pagamentos electrónicos de serviços essenciais, compras *on line*) estabelecidas cada vez mais em ambiente virtual, mercê das tecnologias de informação, tendem a diminuir a relação interpessoal entre o cliente e a sua instituição financeira. A facilidade de aceder à conta corrente e de efectuar pagamentos e outras transacções a partir de casa ou do escritório, sem ter de se deslocar e estar sujeito aos horários dos estabelecimentos bancários, constitui, para um número crescente de consumidores, uma melhoria importante na gestão das suas finanças.³⁴⁷

Também no crédito se multiplicam os canais de acesso, com cada vez mais instituições financeiras a disponibilizarem crédito por telefone e internet.

A abolição do contacto pessoal através do balcão, conquanto permita agilizar procedimentos e reduzir limitações horárias, contribui também para um distanciamento maior entre as partes. Esse facto pode ter impactos diversos tanto no acesso e na qualidade da informação prestada ao cliente, como na resolução de conflitos e dificuldades associadas ao cumprimento do contrato.

Este é apenas um dos vários cenários onde a intervenção de entidades vocacionadas para o aconselhamento financeiro dos consumidores adquire especial importância.

A intensificação dos contactos financeiros dos indivíduos na sociedade actual, a expansão do mercado de crédito ao consumo e o aumento dos

³⁴⁷ Dados da Marktest para 2006, mostram que a utilização do *homebanking* tem crescido de forma exponencial, em Portugal, nos últimos anos. Em 2006, cerca de 18.1% do total de residentes no Continente com 15 e mais anos e com conta bancária, utilizavam preferencialmente a internet para contactar com o seu banco principal. Este valor é, ainda segundo a mesma fonte, seis vezes superior ao registado em 2000 (2,7%). Esta é a forma de contacto com o banco que mais cresceu, situando-se na terceira posição, atrás do multibanco e do contacto pessoal com o balcão (cf. Marktest, 2006).

problemas de endividamento excessivo têm motivado o aparecimento de entidades públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, mais generalistas ou mais especializadas, que se disponibilizam para ajudar as famílias a gerir o seu orçamento de modo sustentável, a analisar e decidir sobre a melhor opção de financiamento para determinadas aquisições e até a renegociar as suas dívidas com os credores, quando colocados perante dificuldades financeiras graves.

De acordo com uma autora (Niemi-Kiesiläinen, 1999a: 409), o aconselhamento preconiza três objectivos: *prevenção* de problemas financeiros; *reabilitação* do devedor onerado por dívidas; e *emancipação* do consumidor face a aquisições compulsivas e ao uso excessivo do crédito. Nesta última componente, o aconselhamento associa-se directamente à *educação para o consumo e para o crédito* dos indivíduos e das famílias. Esta dimensão emancipatória pode ainda ser concebida em termos mais latos, sobretudo atendendo à ideia defendida neste trabalho de que o sobreendividamento e os problemas de dívidas não se esgotam em questões estritamente monetárias, mas têm repercussões negativas em toda a esfera pessoal e familiar do indivíduo. O aconselhamento pode proporcionar uma diminuição da pressão emocional sentida pelos indivíduos em dificuldades, sobretudo quando é prestado por equipas multidisciplinares ou quando os centros se coordenam com outras entidades de serviço social e de prestação de cuidados de saúde.³⁴⁸

Por sua vez, Berry e McGregor (1999: 372) adiantam que o «aconselhamento financeiro serve-se de diversas competências e de informação para ajudar os consumidores a compreender e a modificar o seu comportamento no que diz respeito à gestão financeira, ao consumo e ao estilo de vida. Estes adquirem experiência no uso de diversos tipos de recursos (...) de modo a ganhar, reganhar e manter a segurança económica. São encorajados a experimentar estratégias e a fazer planos relativamente ao seu futuro, a

³⁴⁸ Cf., em suporte deste entendimento, o relatório do *East Lothian County* (Escócia) (Money Advice Group, 2003: 3).

identificar e a compreender os seus objectivos financeiros e a gerir de modo eficaz os seus recursos para prosseguirem esses objectivos.»

A falta de um aconselhamento adequado pode mesmo, na perspectiva de Reifner (Reifner *et al.* 2003: 196), comprometer a eficácia das demais medidas de prevenção do sobreendividamento, ao impossibilitar o devedor de as utilizar devidamente. No caso dos sobreendividados que consultaram a DECO e que estiveram na base de uma parte da investigação empírica (cf. Parte II), a opinião da generalidade dos técnicos é que uma boa parte deles recorre ao serviços dos GAS 'demasiado tarde', ou seja, quando já estão completamente imersos em dívidas em atraso, quando contraíram dívidas para pagar outras dívidas, quando estão em risco de perder os bens. Embora a maioria dos que recorrem esteja empregada, o desemprego continua a ser a causa das suas dificuldades, um desemprego que ocorreu algures no passado e cujos efeitos negativos sobre a gestão do orçamento familiar só agora vêm à superfície. Entre o momento em que perderam o emprego e o momento em que se dirigem à DECO passam meses e até anos, um tempo durante o qual as famílias procuraram resolver as dificuldades por si, recorrendo primeiro às suas poupanças e depois a créditos 'fáceis', disponibilizados por telefone e com taxas de juro muito elevadas ou ao cartão de crédito e aos cartões de loja com vertente de crédito. Poucos conseguiram utilizar estes créditos para reequilibrar o seu orçamento, muitos mais alimentaram com eles uma 'bola de neve' de dívidas que serviu apenas para agravar a sua precária condição financeira. Não é demasiado ousado ou especulativo imaginar que o acesso a um aconselhamento profissional naqueles primeiros tempos em que ficaram desempregados talvez tivesse impedido um tal agravamento da situação económica. Talvez os impedisse de contrair mais créditos ou os ajudasse a geri-los com mais proveito. Talvez os levasse a encontrar outras alternativas para compensar a perda de rendimentos, como uma renegociação com os credores, um apoio dos serviços de segurança social ou um emprego suplementar. Estes sobreendividados não demoraram muito a perceber que estavam com problemas, mas demoraram demasiado a reconhecer que necessitavam de apoio, e ainda mais a pedi-lo.

Dispor de um aconselhamento financeiro especializado, de fácil acesso e de baixo custo, é útil na prevenção do risco de crédito de consumidores posicionados em diferentes condições: consumidores que acedem pela primeira vez ao mercado financeiro ou que querem contrair mais um crédito e que desejam saber da sua capacidade de endividamento e da melhor opção para financiar a sua aquisição; consumidores que enfrentam dificuldades transitórias que podem ser ultrapassadas através de uma flexibilização dos seus compromissos financeiros; consumidores em estado de insolvência que necessitam de assistência na renegociação das suas dívidas; consumidores saídos de uma grave crise financeira que querem recomeçar e que necessitam de melhorar os seus comportamentos em torno do consumo e do crédito para prevenir novas crises.

A interação que se estabelece nas sessões de aconselhamento, sobretudo nas presenciais, oferece uma excelente oportunidade de se estabelecer uma *comunicação sobre o risco de crédito*, que promova alterações positivas nos comportamentos de consumo e de endividamento dos devedores, que lhes escarpelize os conteúdos informativos ministrados pelos credores e que, em simultâneo, permita ao sistema captar as perspectivas dos próprios destinatários, de modo a carrear elementos suficientes para a definição das políticas e medidas regulatórias públicas (cf. Capítulo 2, Parte I).

Não se confunda, porém, este entendimento da mais-valia preventiva que representa o apoio, formação e informação sobre a gestão do orçamento familiar e a avaliação das propostas de crédito com uma qualquer atitude paternalista ou tutorial, radicada na crença de uma menoridade intelectual ou jurídica do consumidor. Trata-se apenas de reconhecer as vantagens de disponibilizar um conhecimento especializado, mais simples na sua linguagem e menos comprometido com os resultados económicos do processo, que permita a um consumidor 'navegar' com mais segurança nas águas profundas e revoltas do

dinheiro e do crédito.³⁴⁹ Como sustenta Schwartz (2005: 3), nem sempre as pessoas que recorrem ao aconselhamento necessitam de formação em assuntos financeiros. Por vezes, sobretudo no caso do aconselhamento de sobreendividados passivos, o que é necessário é que a pessoa que presta o aconselhamento os ajude a recuperar a confiança pessoal e a motivação para se reorganizarem (por exemplo, de que podem voltar a encontrar um novo emprego). Nessa medida, o aconselhamento serve propósitos mais vastos e mais complexos do que ser só uma 'lição de boa gestão doméstica'. Nos contextos de mediação de dívidas e de reeducação de consumidores falidos é frequente adquirir contornos terapêuticos e de ajuda psicológica. Isso torna mais saliente a necessidade de os centros que prestam este serviço estarem dotados de meios técnicos e humanos suficientes e adequados para providenciar um apoio abrangente. Contudo, há que reconhecer que nem sempre estas entidades possuem as condições materiais necessárias ou perfilham um entendimento tão amplo da sua missão (Ramsay, 2002: 534).

2.5.2 Modalidades do aconselhamento

O papel desempenhado pelas organizações ou serviços de aconselhamento aos consumidores pode ser, como se viu, muito vasto. Pode limitar-se apenas à dimensão de prevenção, através do seu empenhamento no apoio, informação e educação do consumidor em matéria de consumo, crédito e endividamento (*money advice*). Mas pode ir mais além, oferecendo serviços de mediação que ajudam o consumidor em dificuldades a renegociar com os

³⁴⁹ Este descomprometimento face ao resultado do processo nem sempre é exacto. Algumas das críticas que são feitas a serviços de aconselhamento de natureza privada e social nos EUA e na Europa decorrem da sua 'orientação' em prol de um determinado modelo mais favorável aos interesses dos credores, que são também quem financia estas organizações. O facto leva algumas delas a concluir a aprovação de planos de pagamento (*debt management plans* ou DMP) para devedores que não têm condições de os cumprir e a quem seria mais adequado o processo de falência (Ramsay, 2003b: 216-217).

credores um novo plano de pagamentos ou a preparar o seu processo de falência e a recuperar dele (*debt advice* ou *debt counselling*). São, como sublinham alguns, «o grande filtro dos processos judiciais de insolvência» (Marques *et al.*, 2000: 201). Na terminologia anglo-saxónica são conhecidos como *debt counselling services* e a grande maioria integra uma abordagem holística, ou seja, contempla uma intervenção *a priori* (prevenção) e *a posterior* (tratamento) nos problemas do crédito e do endividamento excessivo (Ramsay, 2003b: 215). A INSOL (2001: 7) denomina *debt-aid* o aconselhamento dado aos consumidores para os ajudar a resolver os seus problemas financeiros e *budgeting-aid* o aconselhamento em sede de prevenção.³⁵⁰

O modo como se tem organizado a prestação de aconselhamento (e mediação de dívidas) difere de país para país. Contudo, através de um exercício de simplificação, é possível identificar dois modelos-tipo no quadro comparado: um modelo *privado-social* e um modelo *público-social*.

No primeiro modelo, os serviços de aconselhamento são organizados e dirigidos por entidades privadas, com ou sem fins lucrativos, e por organizações da sociedade civil, como associações de consumidores, entidades religiosas e de solidariedade social, grupos de intervenção comunitária ou escolas. Este é o modelo perfilhado pela maioria dos países anglo-saxónicos, em especial pelos EUA e Canadá. A iniciativa estadual é residual ou inexistente, cabendo a entidades privadas, muitas vezes financiadas pelas instituições de crédito, e às estruturas comunitárias desempenhar a função de educar e apoiar os consumidores, tanto na fase pré-contratual, como ao longo da execução do contrato e até no período pós-falência. O grande enfoque do *debt counselling*

³⁵⁰ O *budgeting-aid*, por sua vez, subdivide-se em *budgeting-advice*, *budgeting-support* e *budgeting-administration*. O primeiro refere-se à prestação de informação sobre tudo o que envolve a gestão financeira de um consumidor, incluindo o acesso a prestações sociais; o segundo respeita à educação financeira do consumidor; o terceiro corresponde ao apoio prestado ao consumidor que está obrigado a entregar parte dos seus rendimentos para pagamento aos credores na sequência de um procedimento judicial ou extrajudicial (INSOL, 2001: 10).

nestes países é, sem dúvida, o processo de falência. A prioridade é explicar ao devedor como funciona este dispositivo, como aceder a ele, como geri-lo e como lhe sobreviver. Trata-se do que Schwartz (2005: 6) designa por um *sistema processualmente orientado (process-oriented system)*, por contraposição a um *sistema centrado nos direitos (rights-based system)* que é o modelo predominante na Europa.³⁵¹ No primeiro tipo, o aconselhamento visa a escolha do modelo de tratamento mais adequado, a sua gestão e o acompanhamento do devedor ao longo dele. No segundo tipo, os esforços dos que providenciam o aconselhamento ultrapassam o acompanhamento do devedor na preparação e na passagem pelo processo de insolvência, procurando ajudá-lo a orientar-se noutros aspectos da sua vida pessoal e familiar que quase sempre interferem negativamente na sua saúde financeira. Essa intervenção mais abrangente e integrada, orientada para o bem-estar geral do devedor, é facilitada pelo contacto pessoal através do qual é proporcionado o apoio.³⁵² Diferentemente,

³⁵¹ O autor (2005: 5) enuncia ainda um terceiro tipo, o *educational system*, sem no entanto o desenvolver. Berry e McGregor (1999: 375) explicitam o que entendem ser os objectivos de educação financeira do *debt counselling*: ajudar os consumidores a avaliarem os seus valores, crenças e atitudes, e a encontrarem a solução para os problemas que estão na origem das suas dificuldades financeiras. A educação financeira é uma das medidas de prevenção que mais atenções mobiliza neste momento e dela se dará conta no ponto seguinte.

³⁵² Schwartz, que assistiu a sessões de aconselhamento no Canadá, Inglaterra, Irlanda e Alemanha, sublinha o maior comprometimento pessoal dos técnicos dos serviços de aconselhamento do tipo *rights-based* com a situação individual de cada devedor e de como esse 'toque pessoal' era tido em grande conta pelos devedores entrevistados. O facto, contudo, tinha como efeito negativo uma capacidade de resposta insuficiente dos serviços face ao número de solicitações, como sucedia no caso irlandês do *Money and Budgeting Service (MABS)* (Schwartz, 2005: 15). Esta mesma constatação sobre o significado especial que assume o contacto personalizado ficou também patente nas várias entrevistas efectuadas no trabalho empírico e que foram analisadas na Parte II. O facto de haver alguém disposto a ouvir a sua história e a procurar encontra-lhes soluções sem os julgar, como sucedeu com os sobreendividados que recorreram à DECO, constituiu para muitos um novo alento e um momento para aliviar a enorme tensão. Esta situação não era muito diferente da que se encontrou junto dos desempregados fabris. Também eles ficavam contentes por encontrar alguém que os escutasse.

nos serviços vocacionados para o apoio no processo de falência, o contacto é quase sempre feito através do telefone, sendo o tempo despendido com cada devedor consideravelmente inferior ao registado nos contactos pessoais.

Nos EUA floresceu, nos últimos anos, uma verdadeira indústria de aconselhamento, mostrando uma vez mais o espírito empreendedor dos seus cidadãos (Gross e Block-Lieb, 2005: 554). Aqui se encontra uma das redes mais desenvolvidas de centros de aconselhamento e mediação de dívidas formada pelos *Consumer Credit Counselling Services* (CCCS) e coordenada pela *National Foundation for Credit Counselling* (NFCC). Estes serviços organizam-se sob a forma de entidades privadas sem fins lucrativos, que se autofinanciam através dos pequenos montantes que cobram aos devedores pela prestação de alguns dos seus serviços (por exemplo, elaboração ou melhoramento de *credit reports*) e, sobretudo, das contribuições que recebem das entidades credoras associadas que beneficiam dos planos voluntários de pagamento que os CCCS renegoceiam em nome de consumidores sobreendividados, os chamados *debt management plans* (DMP) (Marques *et al.*, 2000: 203). Outra fonte de receitas destas entidades resulta da venda de livros e material diverso (filmes, cds, artefactos) ligado à gestão do orçamento familiar, ao combate ao endividamento excessivo, à informação sobre o processo de falência e a outros domínios da educação do consumidor. Os técnicos dos CCCS recebem formação de base na área da acção social e da gestão financeira, prestada pela NFCC.³⁵³

O seu apoio é prestado principalmente por telefone, embora haja casos em que ele é dado pessoalmente ou através da internet. Alguns destes serviços funcionam apenas num destes registos. Estas entidades são acreditadas por

³⁵³ O facto de alguns CCCS assumirem posturas demasiado agressivas em relação aos consumidores, procurando levá-los a cumprir um DMP a todo o custo, mesmo quando estes não têm condições objectivas para tal, tem gerado algumas críticas tanto de organizações de defesa dos consumidores, como de investigadores. Essa agressividade e essa pressão para a conclusão de planos de pagamento parecem resultar da especial ligação que alguns destes serviços mantêm com os credores, os seus principais financiadores. Cf. Gross e Block-Lieb, 2005: 554-555 e Loonin e Plunkett, 2003.

uma entidade independente, o *Council on Accreditation of Services for Families and Children, Inc.*(COA), organização internacional criada em 1977 pela *Child Welfare League of América, Inc* e que é responsável pela acreditação de entidades nos EUA e no Canadá que operam na área do apoio à infância e à família.

A par desta rede privada, existem diversas entidades ligadas ao apoio a determinados grupos sociais, particularmente aos mais desfavorecidos, e organizações religiosas que, entre os serviços que disponibilizam à comunidade, prestam também informação e aconselhamento financeiro aos consumidores em geral e aos sobreendividados em particular.

Na *Europa continental*, os serviços de aconselhamento e mediação de dívidas têm-se organizado preferencialmente de acordo com o modelo *público-social*, na medida em que se trata de *serviços providenciados directamente pelo Estado*, nomeadamente pelas autoridades locais ou, à semelhança do modelo anterior, por *organizações da sociedade civil*, em parceria ou com apoio financeiro do Estado. No contexto europeu, o aconselhamento faz parte das obrigações sociais dos entes públicos, constituindo, como declara Niemi-Kiesiläinen (1999a: 410), uma dimensão do Estado Providência.³⁵⁴ Este entendimento afasta-se substancialmente da concepção que subjaz ao modelo dos países anglo-saxónicos, segundo o qual o *debt advice* é simultaneamente um espaço de activismo social e uma oportunidade de mercado, cuja missão é tornar os indivíduos melhores devedores (isto é, consumidores de crédito).

Algumas ordens jurídicas estabelecem disposições normativas para estes serviços que regulam desde a sua existência obrigatória (Suécia e Finlândia), o respectivo processo de licenciamento (Áustria, Bélgica, Alemanha e Luxemburgo), passando pelos requisitos dos técnicos que prestam o

³⁵⁴ Esta investigadora não deixa, contudo, de chamar a atenção para o risco de o Estado apostar no *debt counselling* como um paliativo de tipo individual para certas maleitas sociais, ao mesmo tempo que se desonera de procurar e aplicar remédios globais (Niemi-Kiesiläinen, 1999a: 413).

aconselhamento (Finlândia e Alemanha) e pelas actividades permitidas ou proibidas (Holanda) (Reifner *et al.*, 2003: 202-203).

Do ponto de vista da institucionalização do aconselhamento, verifica-se que a criação de estruturas independentes especializadas convive com uma especialização parcial dentro de serviços públicos existentes na área do apoio social e de organizações de solidariedade social. São raros os casos em que o aconselhamento adquire uma natureza comercial e aí o exemplo do Reino Unido é exemplar.

No Reino Unido observa-se uma fusão dos dois modelos acima referenciados, sendo o aconselhamento prestado por entidades públicas, privadas e sociais (Department for Constitutional Affairs, 2005: 13). Aqui o aconselhamento em matéria financeira desenvolveu-se no início dos anos setenta, emancipando-se do aconselhamento jurídico e criando uma nova área de intervenção especializada, prontamente aproveitada por estruturas pré-existentes como o *Citizen Advice* (criados em 1939) e por novas organizações, como os correspondentes britânicos dos CCCS (Ramsay, 2003b: 215). A rede do *Citizen Advice* é composta por cerca de 2.800 unidades locais designadas por *Citizen Advice Bureaux* (CABx) que prestam apoio e aconselhamento gratuitos aos consumidores em dificuldades. Estas instituições beneficentes recebem fundos das autoridades e comerciantes locais, e de cidadãos, sendo a sua actividade desenvolvida sobretudo com base no voluntariado.³⁵⁵ A maioria dos pedidos provém de famílias e indivíduos de baixo rendimento, afectados por desemprego, pobreza ou excesso de dívidas (Ramsay, 2003b: 216). O perfil do requerente tipo dos CCCS é diferente, pois trata-se, na sua maioria, de indivíduos da classe média, com mais património e com um montante médio em dívida que é o dobro da média dos indivíduos apoiados pelos CABx. Destes, 10% aderem a um *debt management plan*. O governo financia a sua rede telefónica de aconselhamento (*National Debtline*). Nos últimos anos tem ocorrido

³⁵⁵ Das 25.000 que trabalham nos CABx, 5.000 são remuneradas e 20.000 são voluntárias (Schwartz, 2005: 11).

um aumento do número de empresas privadas que se dedicam à gestão de dívidas sem garantia de particulares, com destaque para os cartões de crédito. Ao contrário dos exemplos anteriores, os serviços destas empresas são pagos. São consultados também por indivíduos da classe média, onerados com dívidas de consumo (Ramsay, 2003b: 217).

Dentro do modelo europeu, é possível distinguir dois subtipos, conforme a tónica seja colocada mais sobre a vertente pública ou comunitária (Niemi-Kiesiläinen, 1999a: 411). Na Escandinávia e na Bélgica, a componente pública do modelo é dominante, com as autoridades nacionais e locais empenhadas directamente na criação dos centros de aconselhamento e mediação de dívidas. Nesta perspectiva, os centros são parte da política de defesa do consumidor e não só estão ligados em rede entre si, como também funcionam em estreita colaboração com outros serviços sociais (segurança social, serviços de emprego, apoio à família, habitação social, reabilitação de alcoólicos e toxicodependentes, etc.). Actualmente na Suécia existem cerca de 280 centros espalhados pelo território, com uma taxa de cobertura de 95% da população.

Noutros países, como a Alemanha, a Áustria e a Holanda, privilegia-se a iniciativa de organizações não governamentais como associações de consumidores, sindicatos, instituições religiosas e outras entidades sem fins lucrativos. O Estado intervém através da concessão de financiamento, formação, acreditação/certificação e registo desses serviços.

Em ambos os casos se constata que, apesar de a sua criação remontar à década de setenta (1974, no caso alemão), é a partir dos anos noventa, mesmo antes da aprovação das leis de tratamento do sobreendividamento, que estas organizações crescem em número e importância.³⁵⁶ A atestar o valor da sua missão está um relatório de 2004 do governo alemão sobre pobreza e bem-estar social que afirma que o aconselhamento financeiro traz benefícios para os

³⁵⁶ Aqueles 280 centros suecos são mais do dobro dos que existiam no início da década de noventa. Na Alemanha existiam 300 centros de aconselhamento de dívidas em 1989, enquanto em 2002, o seu número subiu para uns expressivos 1105 centros (Reifner *et al.*, 2003: 200).

trabalhadores e para os próprios empregadores (Haas, 2006: 16). Uma observação realizada durante um ano com indivíduos sobreendividados aos quais foi dado aconselhamento revelou um aumento da estabilidade dos seus rendimentos e a diminuição dos casos de desemprego, incluindo a diminuição dos vínculos de trabalho precário e aumento dos vínculos permanentes. O relatório concluiu que a aposta de algumas grandes empresas alemãs em providenciar formação e aconselhamento em matéria financeira, não só reduzia os efeitos negativos que o sobreendividamento trazia à estabilidade profissional dos indivíduos, como também permitia às empresas aumentar a produtividade e a qualidade do trabalho prestado, e reduzir custos administrativos associados à gestão de salários sujeitos a penhora.³⁵⁷

Segundo Schwartz (2005: 5), o aconselhamento financeiro na Europa distinguia-se, na origem, do seu congénere norte-americano, pelo público-alvo e pelos conteúdos ministrados. A razão parece estar no desenvolvimento tardio do mercado de crédito ao consumo no velho continente, que levou a que o *debt advice* (que surgiu mais cedo do que nos EUA, como um instrumento ao serviço do Estado social) se concentrasse nos grupos sociais mais desfavorecidos, afectados por atrasos no pagamento das rendas de casa e dos serviços essenciais. Nos EUA, ao invés, a expansão precoce do consumo a crédito e a sua utilização por pessoas de um largo espectro socioeconómico levou a uma concentração dos esforços de aconselhamento na classe média e no processo de falência. Contudo, como se explicitou anteriormente, o crescimento destes serviços de apoio no contexto europeu está intimamente ligado à democratização do crédito ocorrida na década de noventa e à inerente multiplicação dos casos de insolvência das famílias. Sendo assim, o

³⁵⁷ Embora o estudo tenha incidido sobre consumidores que passaram por uma situação de insolvência, não deixa de ser relevante para mostrar que o aconselhamento desempenha uma função relevante no combate à reincidência. A reabilitação de muitos sobreendividados só é realmente possível quando se consegue que eles introduzam algumas modificações nos seus hábitos de consumo e nas práticas de gestão orçamental.

aconselhamento praticado hoje na Europa não só se alargou aos cidadãos da classe média, como passou também a ocupar-se da gestão do sobreendividamento. Persiste, no entanto, uma diferença significativa que, na perspectiva de Schwartz, milita a favor do modelo europeu: o carácter voluntário do aconselhamento no contexto do sobreendividamento, por contraposição à sua imperatividade no Canadá e nos EUA.

É oportuno esclarecer que a abordagem dualista da experiência europeia (mais publicista ou mais comunitária) falha na descrição completa da realidade. Nela não se acomodam bem as iniciativas (ou a falta delas) prosseguidas no sul e no leste do continente. Dados preliminares de um projecto actualmente em curso destinado a analisar o aconselhamento financeiro no espaço europeu, mostram que Portugal, Espanha, Itália e Grécia, assim como os Estados da Europa de Leste, não possuem serviços vocacionados para o aconselhamento e mediação de dívidas e que os que existem estão ainda em estado embrionário.³⁵⁸ E isto apesar da expansão que o mercado financeiro e o crédito ao consumo têm registado nesses países.

A experiência portuguesa é bem reveladora da escassez de iniciativas neste domínio. As que existem aproximam-se do modelo público-social, com a ênfase colocada na segunda componente. A DECO, enquanto associação de defesa dos consumidores, disponibiliza na sua sede em Lisboa e nas várias delegações espalhadas pelo país serviços de informação ao consumidor que, em teoria, se estendem as questões de natureza financeira. Na prática, porém, não parece existir uma utilização significativa desta vertente informativa, seja pela escassa procura por parte dos consumidores, que se dirigem à associação apenas quando têm um qualquer conflito de consumo, seja pela sua reduzida publicitação. Nos poucos casos em que os consumidores procuram sugestões sobre onde e qual o crédito a adquirir são remetidos para as publicações da

³⁵⁸ Projecto conduzido pelo *Expert Debt Advice Centre (SFZ)* da *Johannes Gutenberg-University Mainz*, Alemanha. Cf. www.debt-counselling.eu. Cf. também Reifner *et al.*, 2003: 199, 205.

associação, onde existem alguns testes comparativos de produtos financeiros. O Estado financia a DECO, tal como financia o Gabinete de Orientação ao Endividamento dos Consumidores (GOEC), entidade criada em finais de 2006, no Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), em Lisboa. Trata-se do primeiro gabinete especializado que funciona na área da prevenção, aconselhando os consumidores em questões de crédito, como seja a negociação de empréstimos, a revisão de um *spread*, entre outros aspectos. Embora o propósito deste serviço seja o de intervir a montante dos problemas, os primeiros meses mostram uma procura dominada por consumidores que já estão com graves dificuldades e mesmo em situação de sobreendividamento.

Também os Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor (CIAC) podem, em teoria, prestar aconselhamento financeiro aos consumidores. Mas as mesmas razões expendidas a propósito da DECO, a que acrescem limitações na formação especializada dos recursos humanos, retiram qualquer viabilidade a essa missão.³⁵⁹

2.5.3 O aconselhamento na prevenção da reincidência

O propósito do aconselhamento é prevenir o risco de ocorrência de situações financeiras graves. Mas a intervenção dos centros e serviços de aconselhamento não se limita aos momentos iniciais de contacto com o mercado financeiro. São cada vez mais os países que apostam no aconselhamento dirigido à reeducação financeira de consumidores que enfrentaram processos de falência ou de reestruturação de dívidas. Nalguns deles (EUA, Canadá e Finlândia), essa fase de aconselhamento é mesmo legalmente imposta e faz parte do sistema de tratamento da insolvência, sendo indispensável quer para o

³⁵⁹ Surpreendente, ou talvez não, é o facto de começarem a surgir na imprensa escrita anúncios de empresas a oferecerem aconselhamento (pago) sobre questões financeiras a consumidores e de estar em vias de ser criada uma franquia nesta área (cf. Jornal *Expresso*, suplemento sobre *franchising*, de 12.05.07).

acesso à fase judicial de tratamento, quer para a obtenção do perdão das dívidas remanescentes (Ramsay, 2002: 525; Muttillainen, 2001: 96). A ideia que sustenta esta opção é a de que um devedor só pode verdadeiramente 'começar de novo' (*fresh start*) quando tem a oportunidade de aceder a um aconselhamento especializado que lhe permita readquirir hábitos de consumo e de gestão orçamental mais equilibrados. Conforme adianta Udo Reiner (Reifner *et al.* 2003: 196), o perdão é «somente a solução económica do sobreendividamento», o reconhecimento de que o devedor cumpriu com as obrigações que lhe foram impostas por um determinado procedimento, mas a sua reabilitação plena vai necessitar de mais algum tempo e é aí que um apoio profissional especializado pode dar um contributo decisivo (INSOL, 2001: 7). Trata-se de aproveitar o que alguns (Block-Lieb, 2004: 77; Bolck-Lieb *et al.* 2002: 508) defendem ser um momento particularmente favorável à aprendizagem de novas formas de lidar com o dinheiro e o crédito (*teachable moment*). De outro modo, argumentam estes especialistas norte-americanos, os devedores entram na sua 'segunda vida' desprovidos de quaisquer instrumentos que lhes permitam readquirir o controlo da sua situação pessoal e financeira, e voltar a ingressar numa economia cada vez mais baseada no crédito (cf. também Gross, 2003: 348-349).

O Canadá foi o primeiro país a instituir o aconselhamento obrigatório como condição para um perdão incondicional de dívidas no fim do processo de falência (Berry e McGregor, 1999: 370). Essa obrigatoriedade foi introduzida em 1992, na revisão do *Bankruptcy and Insolvency Act*. Um falido que se recusa a receber aconselhamento ou que o negligencia é excluído do perdão automático (Berry e McGregor, 1999: 372). A primeira sessão de aconselhamento, com o título 'Educação para o Consumo e para o Crédito', tem lugar poucos dias após a declaração de falência. Nela, o técnico que é também a pessoa nomeada pelo tribunal para administrar o processo de falência (*trustee*), trata dos temas da gestão do dinheiro, dos hábitos de consumo e de despesa, dos sinais de alarme de dificuldades financeiras e do recurso ao crédito (Ramsay, 2002: 526). Ao contrário da lei americana onde, antes de 2005, o perdão de dívidas era

automático, na lei canadiana o perdão é concedido ao fim de um período de nove meses, durante o qual o devedor afecta o seu rendimento disponível ao pagamento aos credores ainda não ressarcidos durante a liquidação. A segunda sessão de aconselhamento tem lugar pouco antes da obtenção do perdão e designa-se 'Identificação dos obstáculos para a solvabilidade e a reabilitação'. Nela são analisadas as capacidades de gestão financeira do devedor e as causas não financeiras que conduziram à falência (problemas de jogo, abuso de substâncias psicotrópicas, consumo compulsivo, dificuldades laborais ou familiares, etc.). Cada sessão varia entre 30 e 60 minutos.

Na revisão de 2005 do Código da Falência, o legislador norte-americano passou a prever também a obrigatoriedade do *debt counselling* pré e pós falência. Assim, só poderá apresentar um pedido de falência o devedor que, nos seis meses anteriores, tenha frequentado um curso de formação ministrado por uma entidade de aconselhamento acreditada. Com a petição deverá ser apresentado um documento comprovativo daquela frequência. Também na conclusão do processo, e tanto no caso de o devedor ter passado pela liquidação nos termos do Capítulo 7 ou ter visto um plano de pagamentos aprovado á luz do Capítulo 13, o perdão de dívidas só será concedido após nova sessão de aconselhamento. Já se referiu que alguns investigadores como Karen Gross (2003), Susan Block-Lieb (Block-Lieb *et al.*, 2002) e Berry e McGregor (1999) são defensores acérrimos da *reeducação financeira* dos falidos. Na Austrália ainda recentemente o governo manifestou a intenção de tornar o aconselhamento pós-falência obrigatório para se ter direito ao perdão.³⁶⁰ Outros, porém, como Schwartz (2005: 2), criticam a opção da lei americana, à luz da experiência canadiana que bem conhece. Assim, o aconselhamento pré-petição obrigatório na lei americana e que deve ter lugar nos seis meses anteriores ao requerimento é, na prática, segundo ele, consumido numa sessão de vinte minutos na internet, que tem lugar algumas horas antes da entrega da petição de falência, e que serve apenas para preencher uma exigência formal: a

³⁶⁰ Cf. www.itsa.gov.au.

declaração de frequência de um curso. Como alguns advogados estão acreditados para ministrarem essa formação, são eles próprios que redigem a declaração e a entregam com a petição. Quanto à sessão pós-processo, a sua utilidade é pouca ou nenhuma, uma vez que, na perspectiva daquele autor, o consumidor não está senão preocupado em obter o perdão e aliviar a angústia em que vive, pelo que lhe faltará motivação para novas aprendizagens. Limita-se a estar presente no curso, a fim de receber o tão desejado certificado que o libertará definitivamente do peso das suas dívidas.

Estas reticências que um experimentado investigador como Schwartz manifesta não são de molde, crê-se, a desmerecer da validade que um aconselhamento oportuno e bem conduzido pode proporcionar. As suas críticas, ainda que legítimas e consistentes, têm muito mais a ver com o modo como é prestado o apoio do que com a sua eficácia enquanto medida estratégica de prevenção da reincidência e de educação financeira. Essa é também a posição que Gross e Block-Lieb exprimiram num artigo recente (Gross e Block-Lieb, 2005). Apesar de continuarem a defender a formação dos sobreendividados principalmente no pós-falência (Capítulo 7), as autoras sustentam que a qualidade, imparcialidade e competência de algumas das entidades que providenciam esse aconselhamento, mormente das de natureza privada, fica bastante aquém do que é desejável e que uma fiscalização mais atenta das autoridades públicas e o incentivo à adopção de códigos de conduta no sector é essencial para garantir aos consumidores uma boa formação.

O aconselhamento pós-falência ou pós-plano contribui, pois, para diminuir o risco de reincidência dos sobreendividados, para lhes proporcionar novas capacidades de gestão do seu orçamento e de mobilidade na economia de mercado.

No entanto, a concentração de esforços dos serviços de aconselhamento financeiro na preparação e administração dos procedimentos de tratamento do sobreendividamento (judiciais e não judiciais) que se tem verificado nos últimos tempos tem, como reconhecem alguns, efeitos perversos sobre a abordagem holística das questões financeiras que desde sempre foi timbre do cenário

Europeu. Reifner (Reifner *et al.* 2003: 208) alerta para o facto de o aconselhamento financeiro correr o risco de se confinar à administração das dívidas de consumidores sobreendividados e de ver redireccionar-se a sua perspectiva de uma óptica mais social e global, para uma outra mais económica e parcelar. As limitações em meios financeiros e humanos obrigam os responsáveis por estes serviços a optar por aquilo que é a prioridade para os seus financiadores públicos e privados: sanar os casos de endividamento excessivo (Niemi-Kiesiläinen e Henrikson, 2005: 20). E sem deixar de reconhecer que essa é uma função de extrema importância no problema do sobreendividamento, não é menos importante que se pense estrategicamente em soluções de 'princípio de linha' que impeçam sequer a ocorrência do problema.

2.6 Educação financeira

2.6.1 Educação do consumidor e literacia financeira

Perante a oferta crescente de bens e serviços que, além de benefícios, comportam também novos riscos, a informação e aconselhamento aos consumidores revela-se cada vez mais premente. É necessário provê-los de competências básicas estruturantes que lhes permitam seleccionar e compreender essas mesmas informações e conselhos, e agir sobre eles. Como sustenta Ritters (*apud* Coppack e Brennan, 2005: 419), «...a educação do consumidor dota as pessoas das capacidades para efectuarem escolhas adequadas, para resolverem efectivamente problemas e para procurarem informação e ajuda apropriadas.» Sue MacGregor (2005: 437 ss) vai mais longe e identifica na educação do consumidor uma dimensão não apenas pessoal, mas também comunitária. A educação do consumidor não é somente uma forma de promover os interesses pessoais de cada indivíduo, através do conhecimento dos seus direitos e deveres face à contraparte (produtores e distribuidores) e do acesso à informação que lhe permita efectuar escolhas racionais. É também um processo de afirmação dos interesses comuns, a partir da consciência crítica dos

impactos sociais e ambientais das decisões individuais de consumo. A educação do consumidor deve servir não apenas para uma atitude emancipatória do indivíduo, mas também para introduzir alterações positivas na própria estrutura da sociedade de consumo (MacGregor chama-lhe '*inner power and inner voice as global citizen*'). O consumidor educado é, antes de mais, um cidadão plenamente consciente e capacitado (*empowered*) para determinar os efeitos globais das suas intenções de consumo e, conseqüentemente, para agir de forma social e ambientalmente responsável. A educação proporcionar-lhe-á um poder constante, não do tipo sobre mas do tipo com os demais agentes económicos e os outros consumidores. Ela agirá sobre o equilíbrio de forças pré-estabelecido no mercado, a favor da elevação do peso negocial dos consumidores.

A educação financeira aparece como uma vertente fundamental da educação do consumidor. A sua esfera de intervenção refere-se à relação dos consumidores com o dinheiro e com o mercado financeiro (Frade e Lopes, 2006: 32).

À semelhança do que se observa na generalidade dos bens e serviços, também os produtos financeiros se tornaram mais variados, complexos e difíceis de gerir por quem não está preparado para o efeito.

O mercado financeiro e as operações e contratos que nele ocorrem transportam toda uma linguagem e procedimentos técnico-jurídicos e matemáticos que não são acessíveis à generalidade das pessoas. Se é certo que nunca como hoje as famílias tiveram de lidar tão intensamente com as instituições financeiras, também não é menos verdade que nunca como agora as suas escolhas foram mais difíceis e arriscadas. Existe uma ampla variedade de produtos financeiros de crédito e de investimento oferecidos por um mercado fortemente concorrencial. Além disso, o aumento da esperança média de vida, combinado com uma redução dos benefícios dos sistemas públicos de segurança social, está a provocar alterações na lógica de financiamento das pensões de reforma, com a substituição de um modelo assistencial por um de contribuição partilhada pelos indivíduos (OCDE, 2005b: 12). Essa realidade

implica uma gestão a longo prazo de uma condição de vida que está bem longe dos horizontes de muitos consumidores.

Decidir por uma das múltiplas opções, decidir mesmo se se quer ou não fazer parte deste mercado, não se norteia simplesmente por critérios de pura eficiência económica, como revelam vários estudos empíricos, entre os quais aqueles que serviram de estudo de caso à presente dissertação. Essa realidade é também conhecida das instituições de crédito que, através da publicidade e do *marketing*, exploram a falta de informação e as limitações cognitivas dos consumidores (HarAlbin, 2006: 442; Ramsay, 2005: 51; Jolls *et al.*, 1998: 1519).³⁶¹

Braunstein e Welch (2002: 453) argumentam que, apesar da educação financeira ser um instrumento adequado à melhoria da actuação financeira dos consumidores, é erróneo pensar que a simples presença de mais e melhor informação conduzirá forçosamente a um melhor comportamento financeiro. Consumidores conscientes e com acesso a informação fiável nem sempre agem no seu melhor interesse (em termos de racionalidade económica). Não que isso signifique que as suas decisões sejam irracionais, mas apenas que são múltiplas as motivações e estados de alma que influenciam o processo de decisão, como se sublinhou a propósito das distorções cognitivas que os indivíduos enfrentam no quadro de decisões complexas, de que a avaliação do risco de crédito é um

³⁶¹ Hanson e Kysar (*apud* Ramsay, 2005: 52) falam em 'manipulação do mercado' pelas empresas de cartões de crédito e pelas empresas que vendem bens e serviços a crédito, que influenciam as preferências dos consumidores através da exploração dos seus enviesamentos cognitivos, como o seu excesso de optimismo quanto ao risco de incumprimento, a sua aversão à perda e as suas inconsistências temporais. Harris e Albin (2006: 442-443) sustentam que a publicidade ilustra na perfeição os seis princípios sobre persuasão enunciados por Daniel O'Keef: 1) uma tentativa bem-sucedida de persuadir; 2) a presença de um propósito previamente definido pelo persuasor; 3) a intenção de atingir esse objectivo; 4) a salvaguarda de algum espaço de liberdade do persuadido, caso contrário não haverá espaço para a persuasão se exercer; 5) a obtenção dos efeitos da persuasão através da comunicação; 6) a alteração do estado mental do persuadido. Quando essa persuasão explora as fraquezas cognitivas do consumidor haverá, segundo estes autores, manipulação.

excelente exemplo (Harris e Albin, 2006: 455; Berry e McGregor, 1999: 375). Alguns estudos mostram que os indivíduos gerem os seus comportamentos de risco prosseguindo uma estratégia que, embora não maximize os seus benefícios, lhes assegura uma recompensa satisfatória, ao mesmo tempo que os põe a salvo de maiores prejuízos (Frade e Lopes, 2006: 28).³⁶² Conhecer as hierarquias de valores, as determinantes cognitivas e a envolvente social e económica dos indivíduos ajuda a perceber o que orienta as suas decisões e em que direcção, como em parte revelou o trabalho empírico.

Vivendo nas grandes cidades, onde a oferta de bens é mais diversificada e a valorização social do consumo é claramente positiva, a maioria dos sobreendividados da DECO mostrava-se, em geral, menos adversa aos riscos do mercado de crédito.³⁶³ Por isso utilizam diferentes produtos financeiros, dos mais tradicionais e menos arriscados como o crédito à habitação, aos mais modernos e de maior risco como o cartão de crédito. Procuram tirar partido das diversas ofertas do mercado para alimentar um consumo intenso e diversificado, sendo este o reflexo do contexto social e económico em que se movem. Para estes consumidores, o consumo (e o crédito que o financia) desempenha uma importante função de integração e de camuflagem da estratificação social. Daí que nem sempre consigam estabelecer prioridades se precisarem de reduzir o consumo ou alimentar regularmente uma poupança. Por sua vez, os ex-operários fabris inquiridos manifestavam uma enorme aversão ao crédito. Recorrer a empréstimos bancários era para quase todos uma tentativa moralmente censurável de viver acima das suas verdadeiras possibilidades. Apenas o crédito para habitação e por vezes o crédito automóvel escapavam a este juízo de censura social. Com um padrão de consumo bastante contido, a

³⁶² A aversão à perda, mais do que ao risco, é uma das determinantes da *Prospect Theory*, de Kahneman e Tversky (1979).

³⁶³ Esta posição, no entanto, mudou substancialmente com o sobreendividamento, como ficou demonstrado pela análise do Questionário OEC-DECO em que todos os grupos etários, sem excepção, afirmavam que se fosse hoje não recorreriam ao crédito.

que não será alheio o baixo nível de rendimento e o seu estilo de vida menos urbanizado, este grupo mantinha hábitos de poupança muito fortes. Uma certa desconfiança em relação ao mercado financeiro levava-os a preferir soluções de investimento mais clássicas e de menor risco, como as contas a prazo. Mesmo os planos de reforma não eram encarados como uma alternativa em que confiassem. Os indivíduos deste grupo não só não arriscavam contrair empréstimos, como também não procuram investimentos mais rentáveis para as suas poupanças.

Estas observações extraídas do trabalho de campo servem para dar consistência à ideia de que os consumidores, em particular os de produtos financeiros, não dispõem dos conhecimentos e dos instrumentos necessários para compreender o alcance das decisões financeiras que diariamente são chamados a tomar. Tal constrangimento aumenta a sua vulnerabilidade ao risco de crédito e pode levá-los a tomar decisões precipitadas ou mal fundamentadas, capazes de comprometer a sua autonomia financeira.

Apostar no aumento dos conhecimentos financeiros dos consumidores constitui, actualmente, uma das iniciativas de prevenção do sobreendividamento que mais consenso parece reunir tanto ao nível político³⁶⁴, como das

³⁶⁴ Tenham-se presentes a Recomendação de 2005 da OCDE sobre princípios e boas práticas para a educação financeira (OCDE, 2005a) e o seu estudo sobre a promoção da literacia financeira, no quadro dos países da organização (OCDE, 2005b). Ao nível comunitário merecem destaque o projecto *FES – Better Access to Financial Services and Financial Education* co-financiado pela Direcção-Geral do Emprego e Assuntos Sociais da Comissão Europeia (2005-2007), e na qual o Observatório do Endividamento dos Consumidores participa quanto à parte portuguesa, e o projecto *Financial Literacy in Europe*, financiado pela Direcção-Geral da Política Social (2001-2003). Cf. respectivamente, FES, 2007 e Reifner, 2006. Ainda no quadro da União Europeia é de referir a conferência de 28 de Março de 2007, sobre literacia financeira, promovida pela Comissão e na qual foram apresentadas várias iniciativas actualmente em curso no território europeu. Nos EUA, o governo americano criou, em 2002, um gabinete dedicado especialmente à educação financeira dos consumidores, o *Office of Financial Education*, que funciona no *Department of the Treasury* (NEFE, 2002).

organizações sociais³⁶⁵ e do próprio mercado.³⁶⁶ A literacia financeira é também uma das estratégias mais amplamente discutidas nos meios académicos, no contexto de temáticas como o *sobreendividamento* (quer da sua prevenção, quer do respectivo tratamento), o *acesso aos serviços financeiros* e a *pobreza e exclusão social*.³⁶⁷

2.6.2 Noção de educação financeira

O conceito de literacia ou educação financeira dos consumidores é ainda bastante recente e não está sequer consolidado (Ford e Jones, 2006: 61-62). É possível encontrar definições mais amplas e inclusivas e outras mais restritivas e parcelares.

³⁶⁵ Organizações de consumidores, instituições de solidariedade social, associações sem fins lucrativos e outros grupos sociais estão entre as que mais pugnam pela inclusão de cursos de educação financeira nos planos escolares. São também elas algumas das entidades que organizam e põem em prática programas e materiais de educação financeira. É o caso do projecto-piloto de educação financeira que o Observatório do Endividamento tem em curso numa escola do país e ao qual se fará uma breve referência mais adiante.

³⁶⁶ Em vários países, diversas instituições financeiras patrocinam ou se associam a iniciativas de educação financeira dos consumidores. Segundo Emmons (2005: 22), em 2001, 96% dos bancos comerciais americanos contribuíam para programas de educação financeira. Em Itália, o consórcio *PattiChiari*, que envolve 164 bancos (83% do mercado bancário), procura instituir boas práticas na relação entre o sector bancário e os seus clientes e, entre outras iniciativas, participa com instituições públicas e outras organizações da sociedade civil na implementação de programas de literacia financeira nas escolas e nas comunidades (cf. www.pattichiari.it). Em Portugal refiram-se os casos da ASFAC, que na sua página *web* contém uma área reservada a esta temática (www.asfac.pt), e do Banco Espírito Santo que promove em algumas escolas do país um programa sobre temas financeiros, em parceria com uma associação nacional ligada ao ensino da matemática.

³⁶⁷ Cf., entre outras referências, Williams, 2007; Frade e Lopes, 2006; Coppack e Brennan, 2005; McGregor, 2005; Reifner, 2005; Gross, 2005; 2003; Braucher, 2003; Hilgebert *et al.*, 2003; Braunstein e Welch, 2002; Berry e McGregor, 1999

a) Uma *noção muito ampla* contempla os aspectos financeiros relacionados tanto com a dimensão de consumo, como com a ideia de empreendedorismo. Neste caso, a educação financeira diz respeito a todos os conhecimentos e informações necessários à preparação dos indivíduos não só para a sua dimensão de consumidores, mas também de potenciais empresários (NEFE, 2002: 2).

b) *Restrita* é a noção que identifica a educação financeira com a criação das condições de inteligibilidade que permitam aos indivíduos uma compreensão e uma tomada de decisão racional e bem fundamentada sobre os produtos financeiros disponíveis no mercado que pretendam contratar, incluindo produtos de crédito (cf. ASIC, 2003: 10).

c) Por sua vez, uma *noção intermédia* é a que concebe a educação financeira como um processo de aprendizagem que tem em vista dotar o consumidor das condições que lhe permitam não apenas *compreender e efectuar uma escolha adequada* dos produtos financeiros, mas também *melhorar a capacidade de gestão* dos seus rendimentos, tanto no presente (gestão sustentável do orçamento familiar), como em termos prospectivos (poupança, investimento) e a sua *consciência financeira* (sobre riscos e oportunidades, sobre a própria necessidade de obter formação financeira). Esta noção contempla três dimensões: compreensão financeira, competência financeira e responsabilidade financeira.

A perspectiva intermédia, que é a que aqui se advoga, é mais abrangente que a segunda noção pois, além de integrar a compreensão das ofertas disponíveis no mercado financeiro para sustentar uma boa decisão, abrange ainda uma adequada gestão orçamental e a explicitação de oportunidades de negócio para rendibilizar as poupanças e favorecer um melhor aproveitamento das condições de mercado por parte dos consumidores (Williams, 2007: 242). É, contudo, mais limitada do que a primeira noção, por se ater apenas à vertente de consumidor e negligenciar a de empresário e empreendedor.

Um conceito semelhante foi recentemente adoptado pela OCDE (2005a: 4; 2005b: 26).

«A educação financeira é o processo por meio do qual os consumidores financeiros/investidores aumentam a sua compreensão sobre os produtos e conceitos financeiros e, através da informação, formação e/ou aconselhamento objectivo, desenvolvem as competências e a confiança para se tornarem mais conscientes dos riscos e das oportunidades financeiras, para fazerem escolhas mais informadas, para saberem onde se dirigir para pedir ajuda e como agir efectivamente para melhorar o seu bem-estar financeiro.»

Trata-se de uma definição muito extensa, mas que pode resumir-se em quatro pontos-chave:

- a) conhecimento da linguagem e dos produtos financeiros (conceito restrito);
- b) aperfeiçoamento das capacidades individuais em matéria de avaliação e gestão do risco financeiro (incluindo a sua vertente positiva de aumento dos ganhos monetários);
- c) criação de um sistema de alerta pessoal para as dificuldades que leve a accionar as vias de apoio e aconselhamento existentes;
- d) construção de uma relação salutar e responsável com o dinheiro.

O conceito de educação financeira é distinto do conceito de *informação financeira* (Hilgert *et al.*, 2003: 321). Para Reifner (2006: 34), a educação aspira ao desenvolvimento de competências e conhecimentos que possibilitem escolhas informadas a longo prazo, enquanto a informação constitui um instrumento para a tomada de uma decisão fundamentada num caso concreto. Os direitos de informação que subjazem ao direito do consumidor, nomeadamente em matéria de concessão de crédito, correspondem a este perfil mais limitado. No entanto, quando a informação que legalmente deve ser transmitida aos consumidores, lhes é explicada e trabalhada de acordo com as suas características, o dever de informar é colocado ao serviço da educação financeira dos consumidores e vai muito mais além de um procedimento burocrático que o direito entende por bem impor às instituições financeiras.

2.6.3 Objectivos da educação financeira

Quanto aos objectivos preconizados pela educação financeira dos consumidores, Berry e McGregor (1999: 375-376) apontam vários *propósitos*:

- i)* aquisição de competências de gestão monetária e orçamental;
- ii)* informação e formação sobre hábitos de consumo, de despesa e de gestão doméstica;
- iii)* sinalização de situações de risco financeiro;
- iv)* aprendizagem sobre o crédito e sobre as consequências inerentes às falhas no seu pagamento (influência no *credit report*).

Através dela, afirmam, espera-se conseguir que os consumidores se tornem compradores mais exigentes e gestores mais eficientes, ao mesmo tempo que sejam capazes de tirar mais proveito da sua participação no mercado.

Entendimento semelhante é perfilhado por vários outros autores.

Partindo do particular para o geral, Hilgert, Hogarth e Beverly (Hilgert *et al.*, 2003: 309) sustentam que, quanto ao *circuito indivíduo/comunidade*, um consumidor bem-educado e bem informado é capaz de tomar melhores decisões financeiras, aumentando com isso o bem-estar e a segurança económica da sua família. Consumidores financeiramente preparados tendem a poupar mais do que os seus iliteratos pares e a efectuar melhores escolhas monetárias (OCDE, 2005b: 35; Gross, 2005b: 9). Por sua vez, famílias financeiramente estáveis fomentam comunidades prósperas e dinâmicas, o que aumenta o grau de desenvolvimento económico dessas comunidades (Leskinen e Raijas, 2006: 19). Quanto ao *circuito indivíduo/mercado*, o princípio é o de que consumidores dotados dos conhecimentos necessários promovem a eficiência dos mercados, na medida em que ajudam a expulsar deles as empresas sem escrúpulos (Hilgert *et al.*, 2003: 309).

Braunstein e Welch (2002: 445) chamam a atenção para o facto de as deficiências de educação financeira afectarem a gestão corrente do orçamento familiar, reduzirem a capacidade de poupar em função de objectivos de longo prazo (aquisição de habitação, educação e formação, reforma) e tornarem os

indivíduos mais expostos a crises financeiras graves. E esses efeitos negativos derivados de uma fraca cultura financeira dos consumidores não se confinam à sua esfera pessoal e familiar, fazendo sentir-se no próprio espaço do mercado. Consumidores mais bem informados são, em princípio, mais exigentes nos produtos que procuram, o que estimula a concorrência entre as entidades financeiras pela oferta de produtos mais competitivos e ajustados às necessidades dos clientes. A inadequada preparação financeira dos consumidores torna-os, por sua vez, presas fáceis de produtos deficientes e de entidades financeiras oportunistas e pouco éticas.

Mais assertiva é Karen Gross (2005b) quando defende a necessidade de providenciar educação financeira aos consumidores americanos. As razões por que tão urgentemente é necessário aumentar os conhecimentos sobre dinheiro deve-se, em seu entender, a três factores: valores elevados de iliteracia financeira, confirmados pelos resultados do *National Adult Literacy Survey*, os quais mostram que apenas 4% dos americanos possuem conhecimentos quantitativos suficientes para efectuar comparações entre cartões de crédito; um nível de endividamento da sociedade americana bastante elevado, a que se associa uma reduzida taxa de poupança (inferior a 2%); a proliferação de esquemas e práticas financeiras predatórias e fraudulentas. Os consumidores necessitam de obter treino financeiro para puderem funcionar convenientemente numa economia tipicamente de mercado e na qual a tutela jurídica do consumidor tem como paradigma a concessão de informação (*disclosure*) (Gross, 2003: 345). E relembra que, numa sociedade como a americana, a perda de dinheiro é sinal de fracasso e que, tal como a presença, também a ausência de dinheiro define a identidade social de cada um (Gross, 2003: 347).

Jean Braucher (2003: 341) oferece uma perspectiva adicional da questão, ao privilegiar a divergência de objectivos que os sistemas europeus e americano preconizam para a educação e para o aconselhamento financeiros. Segundo a autora, o modelo americano tem em vista *criar melhores consumidores de crédito*, enquanto o foco das soluções europeias é *ensinar os consumidores a viver sem o crédito* e a manter consumos fortemente controlados (mesmo ao

nível da subsistência) para garantir a execução de um plano escalonado de pagamentos que satisfaça os interesses dos credores e moralize a sociedade.

Embora Gross (2005b: 2) afirme que a falta de cultura financeira é transversal a todos os grupos socioeconómicos e desconhece sexo, raça ou idade, admite, contudo, que existem grupos mais vulneráveis, nomeadamente os indivíduos de menor escolaridade e rendimento. Esta constatação é também sustentada por um relatório realizado pelo governo australiano sobre literacia financeira de adultos, em 2002 (ASIC, 2003: 12). Nele se concluiu que os níveis mais baixos de literacia estavam associados aos que possuíam menos anos de escolaridade (até dez anos de escolarização), desempregados e trabalhadores não qualificados, indivíduos de baixos rendimentos, de poupanças reduzidas, solteiros, muito jovens (18-24 anos) ou idosos (mais de 70 anos). O estudo coordenado pela OCDE (2005b: 45) sobre o tema reafirma estas conclusões.

Os consumidores não são um grupo homogéneo nas suas necessidades, ambições e preferências, tal como não o são nas suas características pessoais, sociais e económicas (Frade e Lopes, 2006: 24). Por isso, o modo como a educação financeira é ministrada, os canais de comunicação utilizados e os conteúdos transmitidos não poderão obedecer a fórmulas estanques, totalmente padronizadas e inflexíveis. Antes devem definir-se e organizar-se em função dos destinatários e dos objectivos, mais vastos ou mais circunscritos, que se almeja atingir. Além de que, o processo de educação financeira deve ser construído numa perspectiva interactiva e dialógica, no qual os consumidores são actores e não o objecto inerte sobre o qual se incrustam noções, conceitos e conselhos, a partir de uma abordagem heterónoma e paternalista (Gross, 2005b: 9).

O campo da formação financeira dos consumidores constitui um palco, por excelência, para o desenvolvimento dos procedimentos de *comunicação do risco* associado ao crédito e à gestão do orçamento familiar. Através dela é possível cumprir a generalidade dos objectivos específicos que modelam uma boa comunicação sobre riscos, tal como se descreveu na primeira parte deste estudo, nomeadamente a transmissão de comportamentos que devem ser adoptados a título preventivo (por exemplo, estimular uma poupança regular ou

a contratação de seguros de protecção ao crédito), a promoção de alterações em atitudes e comportamentos negligentes ou imprevidentes na gestão das contas pessoais (por exemplo, controlar o uso do cartão de crédito e fomentar o seu pagamento integral), o acesso a informação transparente, clara e independente (por exemplo, incentivar a procura de aconselhamento financeiro especializado e descomprometido na contratação de crédito) e o estabelecimento de trocas continuadas de informação, de saber e de expectativas entre os educadores e os consumidores (por exemplo, favorecer a partilha de experiências pessoais em sessões colectivas).

Não basta assegurar que se disponibilizam instrumentos e caminhos para que os consumidores aumentem as suas competências financeiras. É indispensável ir mais fundo, escrutinar e aperfeiçoar metodologias, conteúdos, formadores e objectivos, ao mesmo tempo que se questionam as razões subjacentes às debilidades e limitações que oneram os consumidores. Quando não, a educação financeira ficará inevitavelmente aquém das suas potencialidades e não passará, como declara com algum desencanto Karen Gross (2005b: 10), de um simples *paliativo*, incapaz de atenuar com eficácia um mal social que não cessa de aumentar como é o do endividamento excessivo.

2.6.4 Programas de educação financeira ou o desafio do 'quem, como, quando, onde e com que meios'

Uma verdadeira explosão de publicações, programas, estudos e entidades ligadas à disponibilização de educação financeira parece estar definitivamente em marcha. Nos EUA regista-se uma grande efervescência de iniciativas privadas, sociais e mesmo públicas que reflectem bem o *tom de moda* que este tema merece actualmente. Também a Europa, a Austrália e o Japão se renderam aos encantos deste instrumento que, além de relativamente fácil de pôr a funcionar, produz uma enorme sedução em todos os potenciais envolvidos. É sedutor para o Estado porque pode aproveitar a estrutura escolar para, sem demasiados investimentos, mostrar-se comprometido socialmente com o bem-estar económico das futuras gerações de consumidores. É sedutor para os

agentes económicos porque fortalece a sua ligação à comunidade e reafirma a sua responsabilidade social, ao mesmo tempo que ajuda a preparar os seus clientes de amanhã e refreia alguns intuitos regulatórios estaduais (Vogel *apud* Williams, 2007: 248). É ainda sedutor para a plêiade de organizações do terceiro sector que encontra aqui uma das áreas de intervenção onde existem graves carências e onde é possível, mesmo com recursos limitados, produzir alguns efeitos positivos.

Se a necessidade de providenciar literacia financeira não deixa grandes dúvidas, o formato em que ela é processada e o seu eventual impacto regenerador levanta maiores dificuldades de apreciação.

a) A elaboração de programas de educação financeira

Não é suficiente reconhecer-se a necessidade de ministrar educação financeira aos consumidores.³⁶⁸ Também não chega elaborar panfletos e brochuras, fazer sessões de aconselhamento e formação, disponibilizar informações e pequenos testes de perfil em páginas de internet para se cumprir o propósito de capacitar financeiramente as famílias e instilar-lhes conforto e segurança na gestão do seu património.

Uma abordagem consciente, intelectualmente honesta e bem fundamentada do tema exige uma definição prévia de alguns aspectos básicos:

- 1) *quem* são os destinatários e quem são os agentes de formação;
- 2) *que* conteúdos devem ser ministrados para promover o aumento do bem-estar financeiro e prevenir os comportamentos de risco (formação geral e/ou específica);

³⁶⁸ Braucher (2003) argumenta mesmo que a eficácia da educação financeira não está sequer suficientemente demonstrada, posição que não é partilhada pela maioria dos autores. Entendimento contrário têm Osteen, Muske e Jones, que realizaram um estudo empírico e concluíram existir uma melhoria no bem-estar financeiro das famílias que recebam educação financeira, pelo menos no curto prazo (Osteen *et al.*, 2007).

3) *como* deve ser transmitida a informação (instrumentos, técnicas, veículos de comunicação);

4) *quando* deve ser feita a formação (*'long-life learning process'*/fase escolar)

5) *onde* deve ser ministrada para atingir o maior número possível de pessoas (escola, trabalho, sociedade, comunicação social, internet).

A formação pode ser orientada para a generalidade dos consumidores, o que sucede com boa parte dos programas de literacia financeira analisados pela OCDE em cinco países (OCDEb, 2005: 67), ou dirigir-se a públicos mais específicos, como os jovens, as mulheres, os falidos, pais solteiros, viúvos, pequenos empresários, imigrantes e até militares, como sucede no caso americano.³⁶⁹ Dentro destes grupos é possível ainda segmentar a formação em função dos níveis de instrução dos seus membros. Quanto aos formadores ou educadores, poderá haver uma personalização da figura, o que sucede na formação em meio escolar ou comunitário, nas sessões de aconselhamento pessoal e em seminários, ou mesmo no contacto telefónico, ou uma representação virtual da mesma, como no caso da internet. Além disso, dentro do espectro institucional existem também diversas modalidades, como seja a formação prestada por serviços públicos (escolas, serviços sociais), pelas instituições financeiras (directamente ou através da concessão de apoio monetário a iniciativas públicas e sociais) e pelas organizações da comunidade. Neste último caso, refira-se a *Coalition for Consumer Bankruptcy Education*, sediada na Faculdade de Direito da Universidade de Nova Iorque, e que se dirige à reeducação financeira de consumidores que passaram pelo processo de falência.³⁷⁰ Embora providencie formação directa dos consumidores, uma das

³⁶⁹ Para um conhecimento mais detalhado sobre as iniciativas institucionais e programáticas disponíveis em alguns países europeus, cf. os vários relatórios nacionais que integram o estudo coordenado por Reifner (2006), o relatório da OCDE (2005b) e o Relatório intercalar do projecto europeu FES (2007).

³⁷⁰ Cf. <http://www.nyls.edu/pages/103.asp>.

suas estratégias é formar como educadores elementos seleccionados de determinados grupos ou comunidades (Block-Lieb, 2004: 75). A ideia é de que estes estarão mais próximos dos visados, compreendem melhor a sua realidade e o seu sistema de valores e são elementos respeitados no seio do grupo, pelo que poderão ajudar a disseminar a formação.

Do ponto de vista dos conteúdos programáticos, as opções são quase infinitas. Desde conhecimentos básicos de numeracia e cálculo matemático, até operações mais sofisticadas ligadas a planos de reforma e operações de investimento em bolsa, existe um amplo espaço de conhecimento a ser preenchido. Essa definição programática passa igualmente pela adequação ao público-alvo e aos objectivos mais generalistas ou mais orientados das iniciativas. Assim, por exemplo, um vasto número de empregadores norte-americanos disponibiliza formação financeira aos seus trabalhadores especialmente orientada para a gestão dos planos de reforma 401(k) e 403(b), do qual são ambos contribuintes (NEFE, 2002). Já a associação holandesa NIBUD (*National Institute for Budget Information*) comercializa diversas publicações sobre temas financeiros, das mais generalistas às mais específicas, bem como outros materiais dirigidos a públicos diversos. O sucesso da sua actividade permite-lhe obter 70% do seu financiamento a partir da venda desses materiais, sendo os restantes 30% obtidos a partir de fundos públicos (15%) e do mercado financeiro (15%).

De acordo com os resultados do estudo da OCDE (2005b: 45), as fontes de acesso à informação financeira tendem a variar segundo as características demográficas dos indivíduos. Assim, os consumidores dos níveis de rendimento mais baixos admitem preferir a televisão como canal para obter informação. Outros, contudo, valorizam mais o contacto directo com um consultor/educador (pessoal ou por telefone). Os mais jovens e mais instruídos preferem recolher informação através da internet, decidindo, assim, onde e quando aceder, e o tipo de informação que pretendem. Há também os que são mais favoráveis a um aconselhamento individual e personalizado, e os que preferem participar em sessões de grupo e comparar experiências.

O tempo da formação e da aprendizagem são também factores preponderantes na aplicação de programas de educação financeira. A escola surge à cabeça como o espaço privilegiado para ministrar estes conteúdos, seja pela criação de disciplinas específicas, seja pela inserção das matérias financeiras na estrutura curricular de outras disciplinas preexistentes (OCDE, 2005a: 5; ASIC, 2003: 13, 31-44).³⁷¹ Os países escandinavos e o Reino Unido têm privilegiado esta estratégia e são cada vez mais os que lhes seguem as pisadas (Marques *et al.*, 2000: 197-201). Mas o ambiente e o tempo escolar não chegam para cumprir satisfatoriamente a missão de aumentar as competências financeiras dos consumidores. Basta pensar que na idade em que muitos dos ensinamentos sobre crédito são transmitidos, os destinatários (crianças e jovens) estão ainda longe de virem a precisar de os mobilizar efectivamente. Por outro lado, as condições e as necessidades de aprendizagem são dinâmicas. Um jovem adulto necessita de planear a sua autonomia financeira (habitação, transporte, equipamentos), enquanto um indivíduo mais velho precisa de planear a educação dos filhos e a reforma. Quer-se com isto dizer que a educação financeira não é uma iniciativa que se possa consumir num momento único. A aprendizagem financeira é uma actividade de longo curso, que deverá ajustar-se ao ciclo de vida dos indivíduos e conseqüentemente às suas necessidades

³⁷¹ Não se cuida aqui daquele que é o lugar por excelência para o início da educação e formação dos indivíduos sobre as questões do consumo e do dinheiro que é a *família*. É no círculo familiar e afectivo que tem início a aprendizagem financeira, pelo que a educação dos pais neste domínio é essencial. Como se viu nos estudos de caso, a aprendizagem da gestão orçamental foi transmitida sobretudo de mães para filhas. Além disso, a maioria dos ex-operários intuiu sempre a necessidade de envolver os filhos nas estratégias de contenção de despesas mobilizadas para ultrapassar a perda dos rendimentos de trabalho. Ao invés, alguns sobreendividados omitiram essa função educativa por razões que se prendem com a vergonha sentida em enfrentar os filhos e os pôr a par da sua situação financeira calamitosa. Neste segundo grupo, os pais acabavam por desperdiçar este *teachable moment*, o que era raro no primeiro grupo.

específicas e concretas de formação.³⁷² É o que alguns chamam um *longlife learning process* (ASIC, 2003: 11).

b) Avaliação das iniciativas

Nenhum consumidor que é posto em contacto com ensinamentos financeiros é 'terreno virgem', isto é, se oferece desprovido de qualquer noção sobre dinheiro. Ao invés, a informação que procura ou que aceita receber – Reifner (2006: 34) afirma que os mais necessitados de formação neste domínio são também os que menos a solicitam e que o fazem mais tarde, por vezes demasiado tarde – e aquela que porventura maior impacte trará ao seu comportamento relaciona-se com a experiência de vida e o contexto socioeconómico em que se move. Dois exemplos documentados na literatura ajudam a esclarecer esta afirmação.

O primeiro exemplo provém dos EUA e diz respeito ao aconselhamento e educação financeira dados por um grupo de empresas da indústria química aos seus trabalhadores relativo ao plano de reforma 401(k) (Garman *et al.*, 1999).³⁷³ A avaliação deste trabalho mostrou um conjunto de impactes positivos directos e indirectos, tanto no comportamento financeiro dos indivíduos e na sua qualidade de vida, como na própria actividade da empresa. Verificou-se que, depois de instruídos, os trabalhadores aumentaram as suas contribuições para o plano de reforma e reduziram os atrasos no pagamento das mensalidades. Constatou-se também que estes trabalhadores demonstravam menores níveis de *stress* e *maior* confiança na gestão do seu rendimento, o que se traduziu numa diminuição do absentismo laboral e na melhoria da sua produtividade. Estes resultados parecem ir ao encontro da ideia defendida por alguns (Gross, 2003:

³⁷² Esta é a perspectiva defendida por Leskinen e Raijas na sua investigação (2006).

³⁷³ A educação para o financiamento da reforma é um dos temas que suscita maior mobilização das organizações dedicadas à literacia financeira nos EUA.. Cf., entre outros, Lusardi e Mitchell, 2006; Bernheim e Garret, 1996; DeVaney *et al.*, 1995.

349), de que a educação financeira serve para mudar o ponto de controlo económico dos indivíduos do exterior para o interior de si, da sua vida. E se um devedor sente que controla melhor o seu destino financeiro, adquire uma postura mais responsável no consumo e no endividamento.

O segundo exemplo diz respeito a uma avaliação feita pela *Financial Services Authority*³⁷⁴ (FSA, 2000) sobre a exclusão financeira nas crianças. A FSA concluiu que as crianças oriundas de estratos socioeconómicos mais baixos demonstravam menores conhecimentos sobre os serviços bancários e produtos financeiros, do que as crianças pertencentes a famílias mais ricas. No entanto, ao contrário destas, as crianças de famílias economicamente mais deprimidas exibiam uma maior consciência sobre o rendimento familiar, o tipo de despesas do agregado e o modo de as pagar, assim como das consequências do não pagamento. Para Jones e Ford (2006: 63), a aquisição de competências financeiras na infância, mormente através de programas escolares, ajuda a evitar a reprodução das desigualdades monetárias que afectam os pais. Os resultados obtidos pela FSA apresentam alguns pontos de convergência com o que se observou nos estudos empíricos documentados na Parte II. Os desempregados fabris, cujos níveis de escolaridade e de rendimento eram, em média, inferiores ao da generalidade dos sobreendividados inquiridos, envolviam mais os filhos na gestão do orçamento familiar e nas estratégias de contenção de despesa, por comparação com o segundo grupo. Este facto reforça a ideia de que os filhos dos ex-operários tenderão a exibir maior consciência das dificuldades financeiras e melhor capacidade de adaptação às mesmas do que os filhos dos sobreendividados, nomeadamente daqueles a quem os pais deliberadamente ocultavam a situação (por exemplo, Entrevistado 51).

A avaliação dos programas de literacia financeira é uma prática ainda pouco frequente nos vários países onde estes existem (OCDEb, 2005: 90; NEFE, 2002). Quando avaliados muitos mostraram produzir efeitos positivos na

³⁷⁴ Entidade administrativa independente que supervisiona o funcionamento do mercado financeiro no Reino Unido (cf. www.fsa.gov.uk).

saúde financeira dos consumidores. No entanto, as disparidades metodológicas e programáticas inibem a consolidação de princípios estruturantes que possam servir de referencial à concepção de novas iniciativas e à melhoria das existentes. A proliferação de publicações e de cursos de literacia financeira não está a ser devidamente acompanhada por uma avaliação rigorosa e imparcial do que é produzido, o que coloca alguns riscos para os consumidores, sobretudo se não houver medidas para os contrabalançar (Reifner, 2006: 31). Falta de rigor, de imparcialidade, de preparação dos educadores, de adequação da linguagem e dos temas tratados pode determinar um conhecimento deficiente e inútil, susceptível de tornar os consumidores ainda mais arriscados (por se suporem informados), ou mais receosos (privando-os de boas oportunidades de aumentar o seu rendimento).

Na sua Recomendação sobre Princípios e Boas Práticas de Educação e Consciencialização Financeira, a OCDE (OCDEa, 2005: 6) chama precisamente a atenção dos governos para a necessidade de procederem ao reconhecimento oficial dos programas de educação financeira que preencham critérios de relevância e de conformidade com os princípios enunciados no documento.

2.6.5 Os limites da educação financeira: capacitação dos consumidores ou desoneração de responsabilidades do Estado e do mercado?

Logo no início deste ponto se salientou que o simples facto de se proporcionar condições para uma melhoria das competências financeiras dos consumidores não significa necessariamente o fim de comportamentos de crédito arriscados, uma gestão orçamental equilibrada e um bom desempenho financeiro dos agregados familiares.

Motivações pessoais de sentido divergente, amplamente documentadas pela psicologia social e cognitiva, casos de força maior ou a liberdade individual de agir em desconformidade com as regras (e de arrostar com as consequências), asseguram que não é possível obter uma total prevenção do risco de sobreendividamento por esta via. O reconhecimento deste facto deve servir para alertar sobre a falácia que será reduzir toda a abordagem política do

sobreendividamento a uma questão de educação dos consumidores. Isso apenas levará, como reconhece Gross (2005b: 1) a culpar o ponto mais fraco da relação, que continuará a ser sempre o consumidor, e a desresponsabilizar terceiros (mercado e Estado) das suas obrigações na gestão deste risco social.

O reconhecimento generalizado da retracção do Estado Providência na Europa tem feito aumentar proporcionalmente o papel do mercado na satisfação de necessidades sociais (e o crédito está lá para reforçar esse papel), por um lado, e a responsabilidade de cada indivíduo em gerir a sua reforma, a educação do filhos e o acesso aos cuidados de saúde, por outro (Williams, 2007: 227; Ford e Jones, 2006: 62-63; Reifner, 2006: 18). Este cenário apela ao reforço das competências e da formação dos consumidores na 'difícil linguagem do dinheiro'. Ao mesmo tempo, porém, cria condições para que se instale nos entes públicos e nas organizações do mercado um sentimento perverso de irresponsabilidade nas decisões monetárias e de crédito que são tomadas pelos indivíduos.³⁷⁵

Williams (2007: 248) salienta que, apesar das preocupações com os níveis de consumo e de poupança dos consumidores existirem há muito, o interesse do Estado no desenvolvimento de programas de literacia financeira – bem demonstrado pelos vários dispositivos legais que obrigam alguns governos a promover iniciativas nesta matéria³⁷⁶ e por alguns fenómenos de institucionalização e especialização no seio da administração do Estado³⁷⁷ – é um fenómeno novo que só encontra razões no próprio interesse público em transferir parte dos seus encargos com a provisão de bem-estar social para os

³⁷⁵ Braucher (2006: 3) alerta para o facto de a tentativa de criar uma cultura de responsabilização financeira dos indivíduos esbarrar com características estruturais e culturais de sentido contrário presentes na sociedade e no mercado.

³⁷⁶ É o que sucede, por exemplo, no Reino Unido, Canadá, EUA, Finlândia, Suécia e Austrália.

³⁷⁷ Em Inglaterra esse papel é desempenhado pela *Financial Services Authority* e no Canadá pela *Financial Consumer Agency of Canada*. O governo norte-americano dispõe do já citado *Office of Financial Education* e da *Financial Literacy and Education Commission* (criada em 2005, pelo *Fair and Accurate Credit Transactions Act*), enquanto o governo australiano conta com a *Consumer and Financial Literacy Taskforce*.

cidadãos.³⁷⁸ Ao mesmo tempo, o Estado consegue alcançar um outro propósito: criar novas dinâmicas no mercado, utilizando o consumo e o crédito como as suas alavancas. Os fundos de pensões ou os planos de poupança-reforma são apenas alguns exemplos. E também aqui os entes públicos vêem nos consumidores um poderoso instrumento de selecção e fiscalização do próprio mercado financeiro, na medida em que, como declara Williams (2007: 233), «espera-se que os consumidores literatos e habilitados pesquisem o mercado efectivamente, monitorizem as empresas cuidadosamente, mudem de fornecedores eficientemente e exercitem o seu poder de consumidores para expulsar do mercado as empresas desonestas, incompetentes ou indiferentes às necessidades dos consumidores.» Nesta perspectiva, os consumidores são um instrumento de controlo ao serviço do regulador público, que assim se desonera de intervir mais intensamente no mercado de crédito. Esta demissão regulatória poderá ter custos elevados para os consumidores, pois, por tudo quanto se disse já a propósito dos limites à racionalidade das decisões dos indivíduos, não se pode de boa mente esperar que a disponibilização de mais informação e de mais conhecimentos financeiros consiga, por si só, garantir uma boa gestão do risco financeiro das famílias e, ao mesmo tempo, um funcionamento eficiente do mercado.

Assim sendo, e dada a escassez de iniciativas regulatórias e não regulatórias de prevenção do sobreendividamento que completem a abordagem educativa, o risco de se gerar um novo espaço de desprotecção do consumidor afigura-se, assim, eminente.

³⁷⁸ Williams (2007: 233) sustenta que o consumo de produtos financeiros é um espaço de responsabilização dos indivíduos, num momento em que o Estado de bem-estar se retrai («... the shift in the role of the state from "rowing" to "steering" in matters of social welfare»).

2.7 Outras medidas: reforço de políticas públicas e da protecção jurídica dos consumidores

2.7.1 Políticas públicas e sobreendividamento social

Apesar de alguns estudos mostrarem que a educação financeira induz alterações positivas no comportamento dos consumidores (cf. Haas, 2006: 16; Hilgert *et al.*, 2003: 320-321; Berry e McGregor, 1999: 383), isso não significa que todo e qualquer consumidor actue em cada situação em que é colocado perante a necessidade de escolher, com o propósito claro de maximizar os seus benefícios económicos. As suas escolhas serão sempre determinadas por critérios mais vastos do que aqueles que uma estrita análise objectiva do risco e uma lógica de maximização da utilidade económica tomam como referência, como sustentam os defensores da *behavioral law and economics* (Ramsay, 2005: 51-54; Jolls *et al.*, 1998: 1476).³⁷⁹

Embora determinante, a educação financeira não é suficiente para resolver os dilemas das modernas sociedades de mercado, nem deve servir para mascarar a falta de outras medidas alternativas ou complementares. Não basta, afirma Gross (2005b: 5), munir os consumidores de «caixas de ferramentas cheias de competências financeiras.» É preciso encontrar soluções, para as «causas subjacentes à nossa ignorância, ao nosso endividamento, à nossa credulidade.» Muitas delas estão fora das competências dos indivíduos e apelam à intervenção pública, como sucede com as políticas de promoção do emprego

³⁷⁹ Jolls, Sunstein e Thaler (Jolls *et al.*, 1998) argumentam que esta perspectiva procura esclarecer as diferenças que distinguem os indivíduos reais do *homo economicus* sobre o qual assenta a teoria económica. Para tal lançam mão de ensinamentos e metodologias utilizados preferencialmente pela psicologia social, para explicar que as decisões dos indivíduos são tomadas num contexto complexo e exigente, onde os indivíduos se debatem com várias limitações cognitivas à sua capacidade de decisão, como uma racionalidade, uma força de vontade e um interesse pessoal limitados. Essas limitações não tornam as suas decisões irracionais, mas apenas racionalmente distintas dos padrões normalizados pela economia ou pelo direito. Prever, compreender e tomar em linha de conta essas racionalidades reais, não abstractas, é o ensejo desta perspectiva teórica que tem vindo a ganhar adeptos.

(pense-se no casos dos ex-operários fabris entrevistados que nunca mais conseguiram encontrar emprego estável e do que se convencionou designar por fenómeno da 'idade entalada' que afectava sobreendividados e desempregados a partir de determinada faixa etária), de prestação de cuidados de saúde e de acesso à educação ou a habitação condigna, além das prestações financeiras (subsídios, subvenções) necessárias para colmatar a insuficiência de rendimentos de algumas faixas da população, as mais empobrecidas numa 'sociedade de afortunados e afluentes'.³⁸⁰ Para Peter Townsend (1979), a pobreza existirá mesmo em contextos de prosperidade económica e social, uma vez que ela significa a privação de uns indivíduos por comparação com outros indivíduos dessa mesma sociedade.

Esta ideia é reforçada por Amartya Sen (2003: 103):

«...ser relativamente pobre num país rico pode ser uma grande limitação de potencialidades, mesmo se se tem um rendimento absoluto elevado em termos de médias mundiais. Num país genericamente rico, é preciso um rendimento maior para adquirir os bens suficientes para realizar os *mesmos desempenhos sociais*.»

O volume significativo de indivíduos que recorreram aos GAS da DECO, apresentando rendimentos mensais inferiores ao salário mínimo nacional mostra bem como é a carência de meios e não o excesso de consumo e de dívidas que está na origem do seu sobreendividamento, fazendo deles verdadeiros *sobreendividados sociais* (Marques *et al.*, 2000: 189). O recurso ao crédito constitui uma forma de colmatar a escassez de meios próprios para prover às

³⁸⁰ Segundo o Relatório do Eurobarómetro, de Fevereiro de 2007, cerca de 25% dos cidadãos europeus acham-se em risco de cair em situação de pobreza e 62% crêem que esse é um risco que pode suceder a qualquer um, a qualquer momento da sua vida (cf. Eurobarómetro, 2007). Em complemento, os dados do Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social mostram que, em 2004, 16% dos cidadãos da EU15 encontravam-se abaixo do limiar de pobreza (medida pela regra internacional, que corresponde a 60% do rendimento médio de cada país) (Conselho, 2007). Esse valor era, para o caso português, de 20%, o que coloca o nosso país acima da média europeia quanto à pobreza.

necessidades mais elementares do agregado, sobretudo dada a exiguidade dos apoios sociais com que contam. Nestes casos, é necessária uma intervenção apriorística dos poderes públicos nas dificuldades estruturais destas famílias (Niemi-Kiesiläinen e Henrikson, 2005: 11). Essa intervenção nem sempre está prevista nas políticas de combate à exclusão social, orientadas como estão para determinados grupos-alvo considerados de maior risco social (imigrantes, certas etnias, idosos, toxicodependentes, etc.). É difícil imaginar que, num momento em que o Estado procura diminuir a sua participação através de políticas públicas, se disponham a criar medidas de apoio social dirigidas a uma franja mais difusa da população, uma *classe média empobrecida* que é forçada a recorrer ao crédito (até a crédito predatório e usurário) para prover às suas necessidades.³⁸¹ Esta demissão terá de ser compensada de outra forma e adiantam-se aqui duas vias possíveis, complementares e já em prática noutros países. A primeira poderá passar pela criação de um sistema de tratamento do sobreendividamento que estipule condições para um perdão imediato ou quase imediato de dívidas, à maneira americana. No capítulo seguinte cuidar-se-á especialmente desta questão. A segunda tem uma dimensão pré-insolvência e corresponde ao *desenvolvimento* de produtos financeiros e modelos institucionais que proporcionem o acesso a crédito comportável (*affordable*) para as famílias, de modo a que estas não tenham de se endividar junto de credores de reputação duvidosa. Existem já algumas iniciativas em curso na Europa que procuram criar condições de acesso a um *crédito justo* por parte de consumidores que dele necessitam para viver e que, por razões diversas não conseguem obter financiamento junto do mercado *prime* (Mitchell, 1992: 109). Na Holanda, o Banco *VKB Noord-Oost Groningen* empresta a juros controlados a indivíduos e famílias com histórias de vida que as tornam inelegíveis para o mercado principal (por exemplo, ex-reclusos, ex-toxicodependentes) e as suas taxas de incumprimento são semelhantes ou até inferiores às da banca

³⁸¹ Sobre o crédito predatório dirigido especialmente aos militares, cf. uma investigação recente conduzida por dois investigadores norte-americanos (Graves e Peterson, 2005).

tradicional. Esta solução tem duas particularidades que ajudam ao seu sucesso: conta com a colaboração das autoridades locais na implementação do projecto e com um sistema de acompanhamento dos devedores na gestão do seu empréstimo e da actividade associada, uma vez que quase sempre a sua finalidade é a promoção do auto-emprego ou de um pequeno negócio familiar. Existem muitas semelhanças entre esta estratégia e as iniciativas de microcrédito que estão em expansão também no espaço europeu. O microcrédito é, aliás, considerado por alguns como uma das medidas que melhor ajudam a prevenir o sobreendividamento, principalmente aquele que decorre de situações de desemprego e precarização das condições laborais.³⁸² Também na Holanda e ainda na Bélgica, em Inglaterra e em França estão a ser ensaiadas formas de crédito social, isto é, crédito concedido a determinadas franjas da população, a taxas de juro muito baixas, que permitem, por exemplo, comprar uma máquina de lavar, um computador para trabalhar em casa ou um fato para ir a uma entrevista de emprego. Estas medidas são concebidas quase sempre pelas autoridades locais (municípios e serviços sociais), muitas vezes em parceria com instituições de crédito clássicas ou especializadas neste tipo de produtos e de públicos (como é o caso dos bancos sociais, das caixas de poupança e dos *credit unions*).³⁸³ Ocorre, nestes casos, a substituição de uma lógica assistencialista por uma de co-responsabilização dos indivíduos através do reembolso dos valores mutuados. Estas novas oportunidades de acesso aos serviços financeiros e a um crédito a preço justo, isto é, que atenda às condições objectivas de reembolso dos indivíduos, proporcionam uma alternativa válida aos

³⁸² Sobre o papel do microcrédito no combate à exclusão social e financeira dos indivíduos, cf. Evers e Jung, 2007; 2004; Comissão Europeia, 2005b.

³⁸³ Sobre os *credit unions*, cooperativas financeiras que concedem crédito a baixo custo aos seus associados, cf. Money Advice Group, 2003: 15.

mercados financeiros marginais e ilícitos que tendem a formar-se nas malhas da exclusão e da pobreza.³⁸⁴

Esta realidade remete de imediato para o problema do intervencionismo público na regulação de certas práticas de mútuo abusivas, fraudulentas e predatórias.³⁸⁵

2.7.2 Reforço da protecção jurídica dos consumidores

Em países como a Inglaterra ou os Estados Unidos, onde os mercados financeiros são amplos, dinâmicos e pouco regulados, verifica-se uma proliferação de entidades que concedem crédito a preços elevadíssimos, que exigem garantias desproporcionadas e que recorrem a práticas de cobrança excessivas e ilegais.³⁸⁶ Muitas escapam à supervisão das autoridades públicas financeiras, mas estão bem integradas no dia-a-dia dos grupos mais desfavorecidos da população e nas zonas economicamente mais deprimidas.³⁸⁷ A exportação destes esquemas extorsionários para outros países é um risco

³⁸⁴ Robert Manning (2000: 198) comenta que a excessiva desregulação do mercado financeiro americano nos anos oitenta e noventa conduziu não só a uma diminuição das agências bancárias em zonas pobres e deprimidas, perpetuando a estratégia de zonas excluídas para a actividade financeira (*redline areas*), como as fez procurar captar as reduzidas poupanças dos habitantes dessas zonas sem, contudo, lhes dar acesso a crédito de custos moderados. Cf. também, Braucher, 2006: 9.

³⁸⁵ Sobre as origens do crédito usurário e ilegal nos EUA, cf. Calder, 1999: 112 ss.

³⁸⁶ Manning (2000: 210) lembra que, embora a lei federal americana considere extorsionária uma TAE/APR (*Annual Percentage Rate*) superior a 36%, é comum encontrar taxas entre 360 e 1000% ao ano em mercados informais e desregulados. Por sua vez, o *National Consumer Council* (NCC, 2003: 7), admite que, em Inglaterra, as taxas de juro predatórias oscilem entre 40 e 300% ao ano.

³⁸⁷ Cf. o recente relatório sobre crédito ilegal no Reino Unido apresentado pelo *Department of Trade and Industry* (Policis, 2006), onde se reconhece que boa parte do crédito deste tipo se baseia no medo e na violência exercida pelos credores sobre os seus clientes, geralmente habitantes de zonas muito deprimidas que não conseguem, por diversas razões, aceder ao mercado de crédito formal. Segundo o relatório, as práticas de coersão exercidas sobre os incumpridores podem incluir exploração sexual e tráfico de droga.

(para alguns, uma realidade³⁸⁸) que não parece estar a ser suficientemente acautelado pelo legislador e pelas autoridades de supervisão bancária e financeira, fora do Reino Unido e dos EUA.³⁸⁹ Mas não se pense que é apenas o efeito de globalização dos mercados financeiros que faz disseminar práticas abusivas de instituições de crédito externas. Elas forjam-se no interior dos próprios mercados nacionais, como se pode comprovar pelas recentes discussões em torno dos arredondamentos das taxas de juro do crédito à habitação promovidos pelos bancos portugueses, pelo período de cálculo dos juros dos empréstimos e pelas comissões por reembolso antecipado, iniciadas por uma associação de defesa dos consumidores de produtos financeiros (SEFIN), e que deu lugar à intervenção legislativa do Estado para regular e uniformizar essas práticas (cf. Decreto-Lei n.º 240/2006, de 22 de Dezembro, e Decreto-Lei n.º 51/2007, de 7 de Março). Este caso ilustra bem como os mercados financeiros são imperfeitos e implicam a intervenção correctora dos poderes públicos (Black, 2002: 7; Moreira, 1997: 41).

³⁸⁸ Na primeira Conferência Internacional da *European Coalition for Responsible Credit* (ECRC), que teve lugar em Abril de 2006, em Bruxelas, uma investigadora finlandesa relatou uma prática abusiva em expansão no seu país, segundo a qual, através da indicação de um ou dois dados pessoais enviados por mensagem de telemóvel era possível aceder a um crédito de pequeno montante (até 300€ m média), em dez minutos, para ser reembolsado no prazo de 15 dias e com taxas de juro anuais de cerca de 300%. A agravar a situação estava o facto de esta modalidade estar a ter grande sucesso entre jovens que, durante as suas saídas nocturnas de fim-de-semana pediam estes créditos instantâneos, fornecendo os dados dos pais.

³⁸⁹ Tanto a *Federal Trade Commission* (cf. <http://www.ftc.gov/opa/2001/02/predlending.shtm>), nos EUA, como o *Department of Trade and Industry* (DTI, 2003) no Reino Unido dedicam especial atenção às práticas predatórias de crédito ao consumo, como os chamados *paydayloans* (créditos de curtíssima duração, em que o credor antecipa o cheque semanal ou quinzenal do salário, a troco de uma taxa de juro que nalguns casos chega a atingir os 400% ao ano) e alguns *home equity loans* (crédito pessoal com garantia real que, no caso americano, atingem 125% ou 150% do valor do imóvel). Sobre o chamado crédito extorcionário, cf. OFT, 2003; NCC, 2003; NACAB, 2000.

Dentro das medidas regulatórias destinadas a reforçar a protecção dos consumidores em matéria de prevenção do risco de sobreendividamento, o *cumprimento dos deveres de informação* e o *controlo da publicidade ao crédito* são das mais referenciadas.

a) O direito do consumo tem no *direito à informação*, um dos seus pilares fundamentais (Almeida, 2005: 115). Uma versão minimalista do dever de informar contempla um elenco pré-definido de elementos informativos (por exemplo, a TAEG, a exigência de seguro de protecção ao crédito ou de garantias, as condições de reembolso antecipado, o período de reflexão, etc.³⁹⁰), que devem ser transmitidos ao consumidor em determinados momentos (antes, durante e após a celebração do contrato), e que onera credores e vendedores.³⁹¹ Ora, o simples facto de ser obrigatório prestar determinadas informações não garante, só por si, que o consumidor tenha condições para fazer uma escolha adequada. Adoptar uma versão mais maximalista do direito à informação, que contemple prescrições sobre o modo como os conteúdos devem ser transmitidos e sobre a sua apreensão efectiva pelos consumidores surge como uma proposta tentadora, mas de difícil exequibilidade sem qualquer suporte extra-regulatório, como adequada educação, aconselhamento financeiros e uma alteração nas práticas institucionais (Harris e Albin, 2006: 457). A constatação de uma 'burocratização' do dever de informar pelas instituições financeiras é facilmente observável em qualquer pedido de crédito. Podem cumprir-se os dispositivos legais, mas isso não é sinónimo de uma informação clara, transparente, adequada e perceptível. Os estudos sobre literacia financeira mostram que os

³⁹⁰ Cf. art. 6º do Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de Setembro.

³⁹¹ Segundo Ferreira de Almeida (Almeida, 2005: 116-117), o direito à informação é um direito com vários conteúdos, nem sempre bem distinguidos. O autor refere três conceitos: a) *direito à informação enquanto interesse juridicamente protegido* e que resulta em vantagens difusas para os consumidores obtidas a partir do exercício de funções informativas pelos entes públicos; b) *direito à informação enquanto direito geral, colectivo*, que recai sobre produtores e fornecedores e que se reporta sobretudo à publicidade; c) *direito à informação referente a contratos de crédito ao consumo*, e que pode ocorrer nas fases pré-contratual, contratual e pós-contratual.

consumidores consideram a informação de difícil acesso e compreensão (OCDEb, 2005: 91). Isso leva Ramsay (2005: 53) a sugerir que o papel preventivo que o reforço dos deveres de informação pode ter na prevenção da insolvência dos consumidores é extremamente reduzido, tanto mais que às deficiências na comunicação derivadas dos credores,³⁹² se acrescentam os enviesamentos cognitivos dos devedores, os mesmos que os levam a subestimar o risco de incumprimento e a reagir negativamente a doses massivas de informação (*information overloaded effect*) (Ramsay, 2005: 51; Jolls *et al.*, 1998: 1533 ss). A este propósito, Harris e Albin (2006: 455) defendem que uma regulação dirigida ao conteúdo dos contratos de crédito poderia atenuar as distorções e a manipulação dos devedores, como seria o caso de disposições sobre os custos de reembolso antecipado dos empréstimos, sobre a probabilidade de o devedor em concreto poder falhar o cumprimento da obrigação que pretende contratar, etc. Tratar-se-ia, segundo eles, de uma regulação '*assimetricamente paternalista*', por se destinar a mitigar o excesso de optimismo e a ilusão de controlo que toldam a decisão do consumidor, sem com isso implicar custos ou perdas para os demais consumidores e para a sociedade em geral. A sua missão seria precisamente '*contra-manipular*' os consumidores.

³⁹² A estas deficiências de comunicação é possível acrescentar uma falha de mercado que alguns denominam por '*exuberância irracional*' dos mercados financeiros. Esta expressão foi pela primeira vez utilizada num discurso proferido em 1996 pelo então presidente da Reserva Federal Americana, Alan Greenspan, e foi mais tarde vulgarizada por Robert Schiller, que a utilizou para título do seu livro editado em 2000. O termo desenvolve-se em torno da ideia de que também os credores, mormente os financeiros, tomam decisões irracionais e que nos instrumentos que utilizam para medir o risco financeiro, como os modelos de *scoring*, não estão contempladas variáveis associadas à recessão da economia e a outros cenários de crise macroeconómica. A pressão para gerar lucros rapidamente, pode levá-las a atalhar caminho e a serem demasiado arriscadas, concedendo crédito além do razoável. Como esclarece Ramsay (2005: 56), são os consumidores que acabam por sofrer os efeitos negativos desta irracionalidade, que se pode traduzir em limites no acesso ao crédito em geral e em acções de cobrança de dívidas contra os que incorrem em incidentes no pagamento dos créditos.

Ramsay (2005), como se disse, confia menos nos resultados da informação para obviar aos desvios de racionalidade dos consumidores, o que o leva a preferir como solução alternativa a obrigação do *empréstimo responsável*. Esta exige que os credores se munam de todas as informações relevantes que lhes permita avaliar com rigor a probabilidade de incumprimento de um potencial cliente, ao mesmo tempo que lhes exige a determinação do nível de endividamento apropriado desse cliente, medido em termos de duração do empréstimo, tipo de produto e condições do contrato. O princípio do empréstimo responsável reúne cada vez mais adeptos junto da teoria e principalmente das organizações de defesa dos consumidores,³⁹³ surgindo como um esforço no sentido de responsabilizar de modo mais directo e individualizado as entidades financeiras, pelos contratos de crédito que celebram. «Dados os limites do processo de decisão dos consumidores, o conceito de empréstimo responsável pode justificar-se como a resposta aos limites do dever de informação aos consumidores enquanto técnica para evitar o sobreendividamento» (Ramsay, 2005: 54). A tentativa de enquadrar este princípio na revisão da Directiva do Crédito ao Consumo (Directiva 87/102/CEE), logo na proposta inicial de 2002 (arts. 8º e 9º da Proposta), sofreu um doloroso revés ao ser praticamente excluída da versão de 2005 e agora da versão aprovada em 2007 (atente-se, porém, à versão menos ambiciosa desta ideia que dá corpo ao art. 7ºA) (Morais, 2007: 29).³⁹⁴

b) Além dos deveres de informação e do reforço da sua regulação, também a *publicidade* ao crédito oferece algumas razões para um maior controlo público, em prol da prevenção do sobreendividamento. Recorde-se que a

³⁹³ Haja em vista a criação, em 2006, da *European Coalition for Responsible Credit* (www.reponsible-credit.net), uma rede de indivíduos e organizações europeias que defende a consagração deste princípio nas políticas e nas ordens jurídicas nacionais e comunitárias, e nas práticas do mercado.

³⁹⁴ O legislador comunitário de 2002 ter-se-á inspirado numa disposição semelhante do direito helvético e do princípio da 'extensão imprevidente do crédito' consagrada na lei americana desde há quarenta anos (Stauder, 2004).

principal razão aduzida pelos inquiridos no Questionário OEC-DECO para o recurso ao crédito junto de uma determinada instituição financeira era a publicidade ao produto ou à entidade. Como prescreve Ferreira de Almeida (2005: 141), «[n]uma economia de produção em série e distribuição em cadeia, a publicidade funciona como impulso para a aquisição de bens de consumo e marca o horizonte da esperança dos compradores. Na prática, os bens são "pré-comprados" através publicidade.» O autor adianta que numa mensagem publicitária é difícil separar os elementos informativos dos persuasivos. O papel que a publicidade representa nas escolhas de consumo e de crédito nas actuais relações comerciais sugere que este será um dos aspectos aos quais o legislador deve votar especial atenção. Sabe-se como as técnicas da publicidade tiram partido das deficiências de conhecimento e de avaliação do risco por parte dos indivíduos, para induzir a procura e a compra.

Entre nós, a disciplina jurídica da publicidade ao crédito ao consumo decorre não só dos preceitos gerais relativos à publicidade, de natureza constitucional (art. 60º, n.º 2 CRP) e legal (art. 7º, n.º 4 e n.º 5 da Lei de Defesa do Consumidor – Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, alterada pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de Abril), mas também das disposições específicas constantes do Código da Publicidade (Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de Outubro, sucessivamente alterados pelo Decreto-Lei n.º 74/93, de 10 de Março, Decreto-Lei n.º 6/95, de 17 de Janeiro, e Decreto-Lei n.º 275/98, de 9 de Setembro) e da lei do crédito ao consumo (art. 5º do Decreto-Lei n.º 359/91, de 21 de Setembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 82/2006, de 3 de Maio).³⁹⁵ A preocupação do legislador português prende-se com a veracidade da informação publicitária, sendo a ênfase colocada na comunicação da TAEG. A prestação de informação sobre os custos totais de um contrato de crédito parece, assim, ser suficiente para aclamar as preocupações do regulador público. Creio, contudo, que esta abordagem fica aquém das necessidades actuais do mercado. É

³⁹⁵ Sobre a regulação jurídica da publicidade financeira cf. Morais, 2007: 75 ss e Almeida, 2005: 136 ss.

possível encontrar exemplos de boas práticas e de medidas regulatórias enformadas por princípios mais abrangentes e socialmente comprometidos no domínio da publicidade financeira que deveriam inspirar, entre nós, outras iniciativas de hetero e de auto-regulação.

Segundo Françoise Domont-Naert (2001:116), o controlo regulatório sobre a publicidade deve procurar interditar, entre outros aspectos, os seguintes: a apresentação do crédito como sendo isento de perigo; as campanhas dirigidas a grupos especialmente vulneráveis; as exibições pouco salientes da TAEG, a extensão automática dos limites de crédito.

Atente-se às *Recommandations de conduite des Membres de l' Union Professionnelle du Crédit et de l'Association Belge des Banques dans leurs relations avec les intermédiaires de crédit*, como um bom exemplo de auto-regulação sobre publicidade. No ponto 2 das Recomendações constam disposições atinentes à matéria da publicidade ao crédito onde, entre outros aspectos, se destacam os seguintes: proibição de toda a publicidade agressiva; da que transmita a ideia de crédito fácil; da que é dirigida a menores; da que é dirigida a sobreendividados ou pessoas em dificuldades, no sentido de as levar a encarar a contratação de novos créditos como forma de resolver os seus problemas financeiros; da que não deixe clara a natureza promocional e temporária das ofertas de certas taxas juro; da que se efectua através do contacto directo do consumidor para o seu domicílio ou local de trabalho, sem prévia solicitação deste.

O que em geral se constata da publicidade que é feita ao crédito é um discurso marcadamente orientado para a facilidade de acesso e de reembolso, ausência de burocracia, valores baixos para o capital mutuado e para as prestações mensais, crédito sem fins específicos. Embora todos os anúncios cumpram as obrigações respeitantes à indicação da TAEG, a rapidez com que essa informação passa no ecrã e o tamanho desmesuradamente pequeno da letra acabam por desviar a atenção do consumidor dos custos para as vantagens do produto. O crédito em 'suaves prestações', à 'medida das suas necessidades ou desejos', à 'distância de um telefonema' e 'sem perguntas', que

é como quem diz, sem juízos morais (mas com taxas de juro 3 ou 4 vezes mais elevadas do que as praticadas no mercado 'normal'), torna-se particularmente atractivo para dois tipos de consumidores: os que por qualquer razão não estão integrados no mercado financeiro (idosos, imigrantes, etc.)³⁹⁶ e que encontram aqui uma forma simples de obter crédito; os que já estão em sérias dificuldades financeiras, que não conseguem obter crédito junto dos bancos, e para quem estes créditos são 'o milagre' que os vai ajudar a sair do buraco financeiro em que se encontram. Este segundo cenário surgiu com grande nitidez no estudo dos sobreendividados da DECO. Quase todos mostravam ter dívidas de crédito para com estas empresas de crédito rápido e fácil. A análise das entrevistas deixou igualmente claro que boa parte destes créditos havia sido contraída numa fase de grande desequilíbrio financeiro e que não só não tinham ajudado, como agravaram mais a crise financeira do agregado (efeito 'bola de neve'). A maior vulnerabilidade destes indivíduos à publicidade ao crédito, sobretudo a certa publicidade e a certo crédito, deveria alertar o regulador público para a necessidade de impor regras mais apertadas para estes produtos de risco acrescido, uma vez que o mercado, só por si, nunca o fará.³⁹⁷

³⁹⁶ Segundo a Marktest, cerca de 11% da população adulta portuguesa não tem conta à ordem.

³⁹⁷ Neste panorama publicitário de crédito acessível a todos, rápido, barato e simples, marcou pela positiva uma campanha feita há algum tempo pela Caixa Geral de Depósitos onde o crédito ao consumo era apresentado como um produto *para ser consumido com moderação* (sublinhado nosso).

CAPÍTULO 3

TRATAMENTO DO SOBREENDIVIDAMENTO: ENTRE O *FRESH START* E A REEDUCAÇÃO

«A minha gentileza e bom comportamento tinham actuado de tal modo a meu favor, perante o imperador e a sua corte e mesmo perante o exército e as pessoas em geral, que comecei a ter esperança de ser libertado brevemente.»

Jonathan Swift, *As Viagens de Gulliver*, 1726

1. Risco consumado e plano de contingência: o tratamento do sobreendividamento

1.1 Escopo do tratamento: recuperação e inclusão

O sobreendividamento não é apenas um risco, uma probabilidade de lesão, mas uma realidade cada vez mais evidente nas sociedades ocidentais que ostentam uma afluência crescente de bens e mercados de crédito dinâmicos e competitivos.

Por muito intensa e actuante que possa ser a acção preventiva individual e colectiva, não há como eliminar totalmente o risco de falência dos consumidores que, como se pôde verificar, tem um longo passado na história humana. Aceitar que haverá casos que escapam a esse crivo é o ponto de partida para o

reconhecimento de que algo há a fazer a montante.³⁹⁸ As graves consequências que o fenómeno pode gerar dentro e fora da esfera pessoal e patrimonial dos indivíduos não recomenda que se possa deixar estes casos sem solução.

Não existe qualquer noção reconhecida e validada de tratamento do sobreendividamento, tal como não existe de prevenção. O referencial é sempre o *antes* e o *depois* de a ameaça de dano se tornar real.

Alguns, no entanto, avançam com uma concepção do que se deve entender por tratamento, como seja a que o define como «... a melhoria dos problemas que o sobreendividamento cria para o consumidor» (Niemi-Kiesiläinen *et al.*, 2003: 6). Esta conceptualização peca por ser demasiado lata e absorver qualquer processo deliberado ou inconsciente que venha a ter, por via directa ou indirecta, reflexos positivos sobre a situação financeira das famílias. Assim, uma estratégia política de promoção do emprego pode induzir favoravelmente a condição laboral de um agregado familiar sobreendividado onde existe desemprego, mas tal não pode ser interpretado como uma estrita medida de tratamento do sobreendividamento (embora seja um factor importante para a sua prevenção).

Falar de tratamento do sobreendividamento é falar de mecanismos institucionais e jurídicos, de natureza curativa e reabilitadora, concebidos ou adaptados para providenciar uma solução específica para as situações de insolvência que oneram os indivíduos e as respectivas famílias. É este entendimento mais circunscrito do fenómeno que aqui é adoptado.

Desde já se assume como pressuposto que o sobreendividamento possui características diferenciadoras de uma pura situação de incumprimento contratual que requerem soluções jurídico-normativas também elas distintas dos estritos procedimentos de cobrança de dívidas individuais e das acções

³⁹⁸ Não é só em Portugal que os dados relativos ao número de sobreendividados são escassos. Apenas alguns países dispõem de informação regular neste domínio, e mesmo esta é a que resulta dos procedimentos legais existentes para tratar do sobreendividamento. Algumas estatísticas comparadas constam do Anexo 5.

executivas clássicas. A dimensão plural do endividamento (o multiendividamento), a sua conexão privilegiada com o recurso ao crédito, o envolvimento frequente de componentes essenciais ao bem-estar familiar como o pagamento da habitação, a dificuldade em traçar, sem apoio de terceiros, um plano objectivo e detalhado que faça o devedor recuperar a normalidade e o controlo da sua vida financeira, tornam defensável uma solução geneticamente vocacionada para uma articulação dos aspectos financeiros com a necessidade de garantir condições de vida dignas para o indivíduo e a sua família. E por isso se afirma com veemência a diferenciação que tem de existir entre soluções talhadas para as empresas e para os consumidores. Tal como foi sublinhado anteriormente, ao contrário das empresas quando perdem a sustentabilidade financeira, as famílias e os respectivos membros não encerram, não morrem para a sociedade, não se dissolvem. Continuam a existir, a necessitar de se alimentar e de vestir, de se deslocar e de educar os filhos. A indigência não é a solução, mas a falta dela. A pobreza e a exclusão são o risco que decorre do próprio sobreendividamento, risco esse que ameaça todos aqueles que não dispõem de meios alternativos para se financiarem de forma legítima, como o apoio familiar ou institucional.

Mais do que na sociedade norte-americana, onde o consumidor é encarado como um puro agente económico, a sociedade europeia ainda convive com estranheza com a ideia de admitir que alguns indivíduos possam ser autorizados a não cumprir as suas obrigações. O indivíduo é colocado fora do mercado, como alguém que pode prescindir de consumir e de se endividar e que deve, a todo o custo, satisfazer os seus débitos. Falhar não é uma hipótese, é uma imoralidade. Este entendimento excessivamente penalizador dos consumidores que se vêm a braços com problemas financeiros graves contrasta com a tolerância com que são tratadas as empresas. E se para as empresas se reconhece a possibilidade de substituir a sua morte jurídica por um programa de reabilitação que as faça voltar a funcionar no mercado, como acontece em boa parte dos códigos de falência ao preverem os processos de reestruturação das empresas, como não dar semelhante hipótese aos

consumidores? E não será ela ainda mais justificada pelo facto de estar-se a cuidar de pessoas e não de unidades de negócio?

Numa sociedade e num sistema jurídico-político que, a jusante, tão generosamente abriram as portas do consumo e do crédito a diferentes estratos socioeconómicos (Baudrillard, 1991: 83), durante muito tempo privilégio das elites, é difícil entender que, a montante, se lhes negue a oportunidade de recuperarem a sua saúde financeira quando a perdem por infortúnio ou por excesso. Acresce que, ignorar simplesmente o problema do sobreendividamento não o fará desaparecer, uma vez que ele emergirá inevitavelmente nas malhas da discriminação e da exclusão, da doença e da violência, da desestruturação familiar e dos conflitos laborais.

Criar respostas institucionais e processuais para lidar com este risco social que vai ganhando peso nas sociedades à medida que o crédito se globaliza, o consumo se intensifica e as políticas sociais emagrecem, tem *efeitos positivos* na esfera de diversos intervenientes (Marques *et al.*, 2000: 213): oferece ao devedor uma resposta para um problema que corrói a sua estabilidade familiar e profissional, e a sua dignidade; concede aos credores a hipótese de recuperarem algum do valor mutuado, protegendo-os de credores oportunistas; permite ao Estado efectuar poupanças em vários domínios da despesa pública (saúde, segurança social, habitação e justiça);³⁹⁹ reforça a coesão na sociedade e diminui a conflitualidade social.

O reconhecimento destes múltiplos benefícios não esconde, porém, o perigo de se produzirem determinados *efeitos negativos* (Marques *et al.*, 2000: 214).

³⁹⁹ A concepção e o funcionamento dos sistemas de tratamento do sobreendividamento não são de modo nenhum isentos de custos. Daí a oportunidade de favorecer mecanismos desenvolvidos a partir da sociedade (por exemplo, serviços de aconselhamento e mediação de dívidas) e de aproveitar capacidade instalada (casos de alguns serviços de mediação belgas criados nos centros de segurança social).

Para Vigneaux e Bourin (2007: 16), a regulação jurídica do sobreendividamento é dominada por um choque de interesses antagónicos: a protecção da dignidade dos devedores contra a protecção dos direitos patrimoniais dos credores. Há quem sustente que a disponibilização de procedimentos de tratamento propicia o aumento do risco moral por parte dos *devedores* que, ao saberem da existência de um mecanismo que pode prontamente (nuns casos mais do que noutros) aliviá-los da pressão financeira, deixarão de conformar o seu comportamento no sentido de prevenir a ocorrência de situações de insolvência (Harris e Albin, 2006: 452; Sgard, 2006:12; Feibelman, 2005: 39).⁴⁰⁰ Opinião semelhante é sustentada por Marques *et al.* (2000: 214), quando se referem aos perigos de maior negligência na contratação do crédito por parte do consumidor, de incentivo ao incumprimento e de permeabilidade do sistema a devedores oportunistas e fraudulentos. O risco moral pode ocorrer ainda no desenrolar dos processos de falência, quando um devedor favorece indevidamente certos credores, fixando com eles determinados contratos de pagamento, em detrimento dos demais credores (Mackaay, 2000:186).⁴⁰¹ Deste modo, argumenta Mackaay (2000: 185), o reembolso do crédito torna-se um acontecimento incerto para o qual as instituições financeiras servem de seguradoras.

Também Huls, Jungmann e Niemeijer (Huls *et al.*, 2003: 309, 317) sustentam que as leis do sobreendividamento podem provocar a adopção de comportamentos mais arriscados, menos cautelosos por parte de todos os actores envolvidos. Segundo eles, «todos os interessados (*stakeholders*), interpretam uma nova legislação de acordo com a sua perspectiva e avaliam como poderão otimizar os seus interesses sob esse novo regime regulatório.»

⁴⁰⁰ Este é um risco habitualmente associado aos contratos de seguro e que serve, entre outras coisas, para justificar a fixação de franquias nas apólices pelas seguradoras (Feibelman, 2005: 8).

⁴⁰¹ Situação já referida a propósito dos *reaffirmation agreements*, admitidos pela jurisprudência americana sobre a falência.

Todos eles adoptam o que se pode designar por um *comportamento estratégico*, encontrando formas expeditas de se ajustarem aos novos parâmetros ou de escaparem pelos buracos da malha legal. Apoiando-se no exemplo da lei holandesa sobre a falência de pessoas singulares, estes autores mostram como o propósito inicial da lei – favorecer os acordos voluntários e extrajudiciais de pagamentos – foi pervertido pelos benefícios que os credores conseguem colher de uma recusa de acordo, como terem o devedor totalmente à sua mercê, e pelo empenhamento que os juízes devotam a estes processos quando são chamados a fixar planos judiciais de pagamento. «... [P]orque os juízes executam o seu papel tão bem, contribuem para o insucesso do processo que eles próprios deveriam promover: o acordo de pagamentos voluntário. Esta é uma consequência inesperada da nova legislação» (Huls *et al.*, 2003: 317). Os credores, por seu lado, depressa verificaram que os planos judiciais poderiam trazer-lhes ganhos mais elevados. É que, enquanto nos planos voluntários a capacidade de reembolso do devedor é fixada à partida para um horizonte de três anos, no plano judicial tudo o que ele ganha durante esse período é colocado à ordem do tribunal e daí são calculados os reembolsos. Isto significa que se o devedor aumentar os seus rendimentos nesse período, os credores podem vir a receber mais do que inicialmente previsto, no caso do plano judicial, situação que não ocorre no quadro do plano extrajudicial. Acresce que o administrador judicial (*trustee*) nomeado pelo tribunal tem poderes para sindicar o património do devedor que as entidades que promovem a renegociação extrajudicial não possuem (por exemplo, todo o correio do devedor é redireccionado para ele, o que lhe confere enormes poderes de controlo sobre a vida do sobreendividado).⁴⁰²

⁴⁰² O regime jurídico holandês é, a este respeito, verdadeiramente draconiano para o devedor insolvente. Não só o correio é visionado pelo administrador judicial, como o nome do devedor que está envolvido no processo judicial é publicado nos jornais diários e num registo público acessível através da internet. Esta profunda intromissão do tribunal na vida pessoal e familiar do sobreendividado é um dos factores que, na opinião de Huls (Huls *et al.*, 2003: 310), contribui

Há ainda os que chamam a atenção para os efeitos perversos das leis da falência e do reescalonamento de dívidas na própria arquitectura do *sistema jurídico*. Reifner (2003: 143), por exemplo, defende que a aposta crescente nas soluções jurídicas para o sobreendividamento têm tido como reverso o enfraquecimento e o desinvestimento jurídico-políticos no direito dos consumidores. A desigualdade contratual que existe num contrato de crédito entre um credor profissional e um devedor ocasional e emocional não merece, na sua opinião, os favores do legislador em sede de obrigações contratuais, com ganhos de prevenção de danos para o contraente mais fraco, pois aquele privilegia as soluções reparadoras. Por sua vez, Kilborn (2005a: 895) e Sgard (2006: 12) sublinham o desvirtuar do direito dos contratos que serve de base jurídica a toda actividade económica. Sgard interroga-se se haverá mesmo situação mais perigosa para a economia do que a instituição falimentar, «na qual todos os contratos de crédito são quebrados e toda a disciplina de mercado destruída.»

Reconhecer que os sistemas de tratamento podem ser alvo de práticas abusivas de credores e devedores oportunistas não deve, no entanto, servir para os rejeitar e deixar sem alternativa inúmeras famílias que não têm como fazer reverter a sua difícil situação económico-financeira (Sullivan *et al.*, 1994).⁴⁰³

também para o enviesamento dos dispositivos da lei. Os credores preferem o processo judicial não apenas pelas referidas vantagens económicas, mas também pelo controlo moral e pelo poder punitivo que permite exercer sobre o devedor. Uma vez mais se mostra adequada a leitura estrutura-cultural de Braucher (2006): uma escala de valores onde sobressaem elementos de punição e de vexame público dos insolventes, como o que Huls defende existir na cultura das instituições credoras holandesas, determina o modo como as soluções legais são aplicadas na prática.

⁴⁰³ A questão do uso 'oportunista' do sistema de falência em detrimento do pagamento aos credores tem sido um tema amplamente debatido nos EUA, desde os anos sessenta do século anterior, com os defensores de uma abordagem mais económica a advogarem a restrição do acesso. Diversos estudos e *means-tests* destinados a aferir da utilização abusiva do processo de liquidação do Capítulo 7 do *Bankruptcy Code* por parte de consumidores que tinham condições

Apenas deve servir para reforçar a necessidade de manter sob observação permanente os sistemas de tratamento, de modo a identificar precocemente as suas falhas e distorções e, em consequência, suscitar a sua reformulação.

Como mostram as experiências de diversos países, os regimes de tratamento do sobreendividamento, qualquer que seja a sua filosofia e os seus dispositivos, não são perfeitos nem oferecem sempre uma resposta adequada para a multiplicidade de casos que lhes chegam. As alterações legislativas são frequentes e seguem lógicas até contraditórias em termos comparados. Enquanto, por exemplo, na Europa se assiste a uma facilitação progressiva do acesso aos mecanismos judiciais dirigidos à reestruturação do passivo dos devedores insolventes (como sucedeu em França, em 2003, e na Suécia, já em 2007), nos EUA introduzem-se obstáculos ao acesso ao processo de falência (revisão de 2005 do Código da Falência). E se uns regimes obtêm excelentes resultados com as soluções negociadas extrajudicialmente (caso da Bélgica), outros há que registam uma elevada taxa de insucesso da renegociação voluntária de dívidas (como sucede na Holanda e na Alemanha).

Os modelos de tratamento do sobreendividamento quaisquer que eles sejam ostentam limitações das quais importa ter consciência, pois tal se julga importante para uma discussão proveitosa do caso português e para a confirmação de que lidar com o sobreendividamento deve implicar uma articulação com outras políticas públicas (de emprego, por exemplo) e outros instrumentos regulatórios (preventivos).

para pagar mais aos seus credores, através do plano de pagamentos previsto no Capítulo 13, apuraram taxas de utilização abusiva variando entre 11% (estudo da Ernest & Young para a VISA Usa Inc.) (Neubig e Scheuren, 1997) e 3,6% (estudo independente solicitado pelo *American Bankruptcy Institute*) (Culhane e White, 1999). Na opinião de boa parte da doutrina, estes valores provam que os consumidores americanos estão a utilizar bem o sistema, recorrendo ao procedimento mais adequado à sua condição (cf. Marques *et al.*, 2000: 291). Esta posição sofreu um considerável revés na revisão de 2005 do Código da Falência, que veio impor um *means-test* inicial obrigatório, de cujo resultado dependerá a escolha do capítulo por onde o sobreendividado pode dar entrada ao processo.

1.2 Tratamento do sobreendividamento e Estado Providência

Quando se aprofunda a análise do sobreendividamento a partir da abordagem empírica do problema, rapidamente se descobre que só à superfície se trata de uma questão financeira (activo *versus* passivo) e jurídica (incumprimento contratual) (Frade *et al.*, 2006: 36; Niemi-Kiesiläinen e Henrikson, 2005: 10, Reifner, 2003: 149). Essa realidade complexa ficou bem demonstrada na investigação empírica realizada.⁴⁰⁴

As implicações que decorrem das dificuldades financeiras fazem sentir-se nos vários aspectos da vida pessoal e familiar dos devedores. Além de significativas alterações nos padrões de consumo que todos os devedores são obrigados a fazer, os prejuízos transmitem-se ao desempenho profissional e às relações sociais e afectivas.⁴⁰⁵ Feibelman (2005: 38) dá uma ênfase especial aos custos emocionais que resultam do colapso financeiro das famílias e que, segundo ele, podem ser mais significativos que a perda directa de rendimentos, além de mais difíceis de contabilizar. Esses custos adicionais intangíveis traduzem-se em problemas de saúde (física e psicológica), em desestruturação das relações sociais, em conflitos conjugais e na perda de produtividade dos indivíduos.

À luz desta constatação, os sistemas de tratamento do sobreendividamento adquirem um novo significado ideológico. Além de

⁴⁰⁴ Cf. Parte II.

⁴⁰⁵ No recente relatório que prepararam para o Conselho da Europa sobre como lidar com o sobreendividamento, Johanna Niemi-Kiesiläinen e Ann-Sofie Henrikson (2005: 10) alertaram para as limitações no desenvolvimento social e emocional a que estão sujeitos os filhos dos sobreendividados e recomendam que os Estados-Membros auxiliem estas famílias financeiramente para evitar que as suas necessidades básicas sejam postas em risco. As autoras lembram que o art. 27º da Convenção sobre os Direitos da Criança reconhece o direito de cada criança a um nível de vida suficiente que permita o seu desenvolvimento físico, mental, espiritual, moral e social, e impõe aos Estados o dever de tomar medidas para ajudar os pais nessa tarefa, nomeadamente concedendo auxílio material quando necessário.

mecanismos jurídicos de resolução de um litígio, são também ferramentas sociais importantes no combate à exclusão social (Martin, 2005: 5). E este papel é tanto mais significativo, quanto mais frágeis forem as políticas sociais de apoio no desemprego, na doença ou na sinistralidade.

O sistema norte-americano compensa a enorme abertura do seu mercado de crédito (ausência de limites para as taxas de juro, para o número e *plafond* dos cartões de crédito, por exemplo) e a fraca protecção social concedida pelo Estado em caso de desemprego, doença, acidente ou divórcio, com um amplo 'direito de asilo' (*santuary*) chamado processo de falência (Capítulo 7) (Martin, 2005: 24, Sullivan *et al.*, 2000: 259). Nessa medida, o regime da falência acaba por funcionar, do ponto de vista económico,⁴⁰⁶ como uma espécie de seguro social que possibilita ao devedor transferir, através de um procedimento vinculativo, pelo menos uma parte do risco financeiro para os seus credores comuns (Feibelman, 2005: 14; Hynes, 2002: 7; Moss, 2002: 125).⁴⁰⁷ Ou então, numa leitura mais sócio-jurídica, como a rede de protecção social que serve de contraponto às limitações do Estado Providência (Ramsay, 2007: 263; 1999: 76; Lawless e Warren, 2006:1; Niemi-Kiesiläinen *et al.*, 2003: 3; Reifner *et al.*, 2003: 15; Gross, 2003: 348; Block-Lieb *et al.*, 2002: 504; Sullivan *et al.*, 2000: 3).

⁴⁰⁶ A perspectiva económica da falência perfilhada, entre outros, por autores filiados no paradigma da *law and economics*, como Barry Adler, Eric Posner, Richard Hynes ou Thomas Jackson, interpreta este regime jurídico sobretudo como uma instituição de redistribuição do risco (Niemi-Kiesiläinen, 1999b: 477). Para esta corrente teórica, o processo de falência permite imputar o risco de incumprimento do devedor ao contraente que está em melhor posição para o suportar, que no caso será o credor. Hynes (2002) entende que assim é porque alguns dos eventos que impedem o devedor de cumprir são imprevistos (a doença ou o desemprego). Mesmo quando o devedor se endivida excessivamente, o credor continua ser, em sua opinião, quem tem maior capacidade para calcular e dispersar o risco.

⁴⁰⁷ Argumenta Feibelman (2005: 30, 33) que, em teoria, a protecção dada pela falência constitui um substituto potencial para quase todas as políticas sociais que se possam imaginar e que peticionar falência mais não é do que um sinal de fracasso de outros regimes ou instituições sociais.

Na Europa, o Estado Providência foi concebido como um Estado de Segurança contra determinados riscos sociais. No momento actual, porém, assiste-se a uma transferência de parte dessa função de securização para outros actores (indivíduo, mercado, sociedade civil) e outras políticas não sociais como a falência, os seguros de crédito e os fundos de pensões.

O retraimento das políticas públicas, nomeadamente em matéria de protecção no desemprego, na doença e noutros infortúnios, identificados como as principais causas (estruturais) do sobreendividamento, vem colocar os governos europeus perante um dilema que alguns se recusam ainda a ver, mas que 'o outro lado do espelho', o caso norte-americano, está lá para reflectir (Manning, 2000: 302). O esbatimento da protecção social pública arrasta consigo duas consequências importantes para a relação dos consumidores com o crédito: por um lado, força os indivíduos a dependerem cada vez mais do mercado e do endividamento para acederem a bens e cuidados que até há pouco eram assegurados pelo Estado (educação, saúde, habitação); ao mesmo tempo, torna-os mais vulneráveis às dinâmicas do mercado de trabalho (veja-se o efeito de deslocalização de empresas no caso dos ex-operários do estudo de caso) e aos acontecimentos imprevistos que perturbam o orçamento familiar, pois já não podem contar, como antes, com a mesma rede social de apoio.

E eis o dilema: num sistema que até aqui pôde conceber os procedimentos de tratamento do sobreendividamento a partir de uma noção moral de que o devedor deve pagar para merecer o perdão (*pacta sunt servanda*),⁴⁰⁸ que esses

⁴⁰⁸ Os próprios regimes europeus de tratamento do sobreendividamento podem ser entendidos como ferramentas do Estado Providência, na opinião de Niemi-Kiesiläinen (1999: 481). A obrigatoriedade de passar previamente por serviços de aconselhamento e mediação de dívidas, muitos deles organizados pelas autoridades públicas nacionais e locais, reforça essa missão social do Estado. A existência destas duas redes de suporte tornava possível estabelecer condicionamentos ao acesso à falência ou à reestruturação de dívidas. Com o enfraquecimento do apoio público, a pressão sobre os sistemas falimentares tende a aumentar, ao mesmo tempo que se começa a pôr em causa a sua restritividade quer à entrada, que à saída (perdão de dívidas). Posição contrária é defendida por Jason Kilborn (2007b: 42) que entende não existir uma conexão

regimes devem interferir o menos possível com a lei contratual (Niemi-Kiesiläinen, 1999: 482), e que, por via disso, restringe o acesso a esses procedimentos (exigências de boa fé, discricionariedade na apreciação das causas da insolvência e da outorga do perdão de dívidas), como manter o *status quo*, se uma premissa importante que assegura a sustentabilidade do modelo – o Estado social – está a mudar? Dar-se-á o caso de os legisladores europeus se verem forçados a abrir o acesso aos regimes de tratamento do sobreendividamento, convertendo-o naquilo que ele é para a realidade americana – a última rede social que sustenta uma sociedade baseada no crédito?⁴⁰⁹ Até quando será possível manter o imperativo moral de que os compromissos são para honrar a todo o custo, se as famílias dependem cada vez mais de si próprias para providenciar a educação dos filhos ou a sua sobrevivência na idade de reforma?

Ademais, nos países da Europa do Sul, onde persiste uma ausência de procedimentos adequados à resolução dos casos de sobreendividamento,⁴¹⁰ o problema que se coloca não é tanto o do alargamento do acesso aos

entre o retraimento das políticas do Estado Providência – que ele sustenta ser mais contido do que alguns afirmam – e a adopção de leis sobre a falência de consumidores na Europa. Para o autor, estas leis não são fruto da reforma do Estado social, mas uma solução estrategicamente desenhada pelos poderes públicos para transferirem parte dos custos sociais do desemprego da sua esfera para a dos credores que merecem sofrer esse impacto pelos ganhos elevados que recebem.

⁴⁰⁹ Martin (2005: 43) admite implicitamente esta hipótese.

⁴¹⁰ Na Grécia e em Itália não está consagrada a falência de pessoas singulares. Em Espanha, depois de duas propostas de lei semelhantes apresentadas nas Cortes, visando instituir um procedimento específico para o tratamento do sobreendividamento, baseado na mediação e tendo a via judicial como recurso (Proposta de 2002 do Grupo Parlamentar do PSOE e Proposta de 2004 do Grupo Parlamentar Convergència i Unió), nenhuma foi aprovada. Já em 2007, porém, todos os grupos parlamentares aprovaram uma moção visando a criação de um consenso nacional quando à definição de um sistema dedicado ao tratamento do sobreendividamento (Cf. Diário das Cortes, Sessão Plenária de 20 de Fevereiro de 2007).

procedimentos jurídicos institucionalizados (falência, planos de pagamento), mas o da criação dos próprios procedimentos (Martin, 2005: 41). A experiência retratada no trabalho empírico mostra que o sobreendividamento das famílias portuguesas se mantém controlado em boa medida à custa dos extensos sacrifícios que as famílias e as suas redes informais de suporte se dispõem a fazer. Tal como o apoio público conhece limites, este apoio da sociedade-providência também não é inesgotável.⁴¹¹ Recorde-se, uma vez mais, que os aforradores líquidos estão em remissão e que os devedores de hoje terão menos disponibilidades financeiras para ajudar os devedores de amanhã se estes entrarem em dificuldades. Como tal, a falta de soluções institucionais para lidar com o acréscimo de devedores insolventes é um outro desafio do qual poucos parecem ter-se dado conta, mas que num futuro próximo serão forçados a discutir.

E para essa discussão é providente e benéfico conhecer o que outros países têm experimentado e com que resultados. Observar as experiências comparadas é um inestimável exercício de aprendizagem dos erros a evitar e das soluções a sufragar.

2. Abordagens de direito comparado

2.1 Sequência

Ao referirem-se as soluções de direito comparado para tratar o problema do sobreendividamento não se pretende ficar por uma mera descrição dos vários regimes jurídicos nacionais (importante, todavia, para tomar contacto com as suas regras fundamentais), mas descortinar as linhas comuns de evolução dos mesmos, atendendo às características da sociedade que regulam, pois só assim se revelarão pertinentes para orientar uma reflexão crítica sobre as soluções preconizadas para o caso português.

⁴¹¹ E será sempre questionável até que ponto é legítimo levar o sacrifício das redes. Deixar-se de comprar medicamentos e géneros alimentares? Suprimir todo o convívio social?

Ramsay (2007: 259) elenca três momentos capitais quando se trata de elaborar uma análise comparativa do direito: estudo do problema que é objecto da regulação jurídica e das respectivas normas e instituições jurídicas; localização dessas normas ou regras no respectivo contexto jurídico, social e cultural; estudo não apenas do direito legislado (*law in the books*), mas também do direito aplicado (*law in action*).

Cumpre-se, deste modo, aquilo que é para Ramsay (2007: 258) o verdadeiro propósito dos estudos comparados: o de permitir efectuar generalizações sobre a natureza dos desenvolvimentos legislativos, à luz das suas conexões com a economia, a sociedade e a cultura. Só um estudo do processo legislativo acompanhado da valorização do respectivo contexto socioeconómico, do sistema de valores e dos princípios jurídicos vigentes, da história e do funcionamento das instituições, das relações de poder e do papel dos grupos de interesse permitirá explicar, por exemplo, por que razão nos EUA a liquidação e o perdão imediato das dívidas comuns é tão amplamente utilizado (com um número recorde de cerca de dois milhões de processos de falência peticionados em 2005), ao contrário do que sucede na generalidade dos países europeus.

Não se visa tão alto com a apreciação das experiências comparadas, pois tal representaria uma tarefa de grande envergadura que exigiria a colaboração de diversos investigadores, não só de diferentes nacionalidades, mas também com distintas formações académicas. No entanto, pretende-se apreender, tanto quanto possível, os traços fundamentais de vários regimes jurídicos, à luz dos elementos contextuais conhecidos que os diferenciam e os animam.

Opta-se por uma leitura transversal das soluções legislativas nacionais, tomando como fio condutor uma abordagem dicotómica dos principais elementos diferenciadores do que é usual designar-se por modelo norte-americano da falência e do *fresh start* e modelo europeu continental do plano de pagamentos e da reeducação. Esta tipologia dualista tem a vantagem de facilitar a organização da realidade e de permitir estabelecer comparações quanto às características mais salientes de cada conjunto. Tem, todavia, o inconveniente de simplificar e

sublimar essa mesma realidade, em detrimento do detalhe e da diversidade. O que se acolhe em cada um dos tipos, especialmente sob a designação de modelo europeu, é bem menos homogêneo do que esta construção teórica faz crer.⁴¹² Sempre que se justifique dar-se-á relevo a essas diferenciações internas.

A análise comparada será orientada pela consideração de quatro dimensões fundamentais que enformam os respectivos modelos:

- a) que paradigma ou filosofia: *fresh start* versus reeducação;
- b) que modelo institucional: solução judicial versus mecanismos extrajudiciais;
- c) que estratégia de resolução: liquidação versus plano de pagamentos;
- d) que princípio moral: da *pacta sunt servanda* ao perdão de dívidas.

Com este enfoque almeja-se, como se começou por referir de início, uma identificação das principais linhas jurídico-políticas que percorrem as leis nacionais do sobreendividamento e lhes dão sentido.

A partir destes quatro parâmetros é possível discutir algumas das questões fundamentais a que um sistema de tratamento do sobreendividamento deve dar resposta (Tabb, 2007) e que podem ser agrupadas em três tópicos gerais.

O primeiro tópico é a questão do *acesso ao sistema*, onde se colocam, entre outras, questões como acesso amplo ou restrito, *means testing* (elegibilidade para cumprir um plano de pagamentos ou seguir directamente para a declaração de falência) e *moral testing* (boa-fé contratual), acesso directo ao tribunal ou em fase de recurso.

⁴¹² Alguns autores como Nick Huls (1994: 116.120) identificam não dois, mas quatro modelos ou perspectivas de tratamento do sobreendividamento. Além do modelo norte-americano do *fresh start*, Huls distingue três modelos europeus: o modelo social conservador da reeducação (Alemanha e Áustria), o modelo administrativo (França, Bélgica e Itália) e o modelo social liberal (Finlândia e Holanda). No entanto, a tendência recente é a da fusão das diferentes abordagens europeias num modelo comum designado genericamente por modelo europeu continental (cf., entre outros, Efrat; 2006; Niemi-Kiesiläinen e Henrikson, 2005; Niemi-Kiesiläinen *et al.*, 2003; Marques *et al.*, 2000).

O segundo tópico corresponde ao problema do *procedimento*, onde se destaca o leque de opções colocadas aos devedores (liquidação, plano de pagamentos; soluções negociadas ou adjudicadas; procedimento judicial ou extrajudicial), a iniciativa do procedimento (devedor ou também credores), o comportamento do devedor (boa-fé processual), as dívidas que podem ser tratadas no processo e o seu regime (preferências, isenção), as medidas negociadas (alteração de prazos, extinção de dívidas, perdão de capital e juros, etc.), os recursos mobilizados (património actual e capacidade de rendimentos futura) e a protecção de determinados bens ou rendimentos do devedor (isenções de penhora, rendimento de sobrevivência do agregado ou '*reste à vivre*').

O terceiro e último ponto refere-se ao *fim do procedimento* e aí colocam-se questões como a do perdão imediato ou condicionado de dívidas, ou a ausência de perdão, a insusceptibilidade de perdão de algumas dívidas, as consequências do incumprimento do plano de pagamentos, a educação financeira obrigatória e a reincidência.

Para melhor compreender o alcance da análise comparada dos regimes é pertinente introduzir uma prévia e breve explicitação sobre a estrutura de alguns deles. Deste modo, serão mais facilmente apreendidas as questões transversais e problemáticas que os atravessam e os fazem reposicionar-se e influenciar-se mutuamente.

2.2 Descrição de alguns regimes jurídicos

2.2.1 Sistema norte-americano

O direito norte-americano prevê dois procedimentos para lidar com situações de insolvências dos consumidores, ambos regulados no *Bankruptcy Code* (BC).

O regime mais utilizado, com uma média de 70,0% dos processos (Kilborn, 2006b: 5; Tabb, 2006: 8), é o que corresponde ao Capítulo 7 e que constitui um sistema de liquidação de todos os bens não isentos.

Embora exista um regime federal de isenções, cada Estado tem o seu e o devedor pode escolher o que lhe é for mais favorável (Tabb, 2007). Os Estados do Texas e da Florida são considerados os mais generosos quanto ao regime de isenções.⁴¹³ As isenções podem ser mais ou menos amplas, mas é possível impedir a venda da habitação e do automóvel desde que não ultrapassem determinado montante legalmente fixado. Também são habitualmente isentos alguns subsídios, como o de desemprego e outras prestações sociais, os seguros de vida, as pensões de reforma ou invalidez, pensões de alimentos e bens de uso corrente do devedor ou de uso profissional até determinado valor.

Com a entrega da petição no tribunal de competência especializada que trata destes casos que é o tribunal de falência, suspendem-se todas as execuções movidas contra o devedor pelos seus credores ('*automatic stay*'). O pedido de falência não é restrito ao devedor, podendo qualquer credor intentar uma acção de falência contra aquele.

Decretada a falência são liquidados os bens não isentos e pagos os credores, na proporção do seu crédito, respeitando-se algumas preferências como a dos credores com garantia. Realizado o pagamento aos credores com o que foi apurado através da venda dos bens, o devedor beneficia de um perdão das dívidas remanescentes ('*discharge*'). No entanto, desde 2005, altura em que teve lugar uma importante revisão do BC, esse perdão deixou de ser automático, uma vez que o devedor terá de se submeter previamente a uma sessão de reeducação financeira ministrada por um serviço reconhecido para o efeito. A ideia é favorecer algumas mudanças de comportamento do indivíduo que o

⁴¹³ Alguns casos polémicos, como o dos executivos da Enron que se aproveitaram desses sistemas mais favoráveis para pôr a salvo o seu património, levou a que na revisão de 2005 se introduzisse um referente temporal para determinar o regime estadual de isenções que se pode aplicar ao processo (Tabb, 2007). Assim, o devedor só pode solicitar a aplicação do regime estadual se aí estiver domiciliado há pelo menos 730 dias. Caso contrário, ficará sujeito à lei estadual do Estado onde ele residiu a maior parte dos 180 dias anteriores àquele período de 730 dias. Com isto, afirma Tabb (2007), o legislador pretendeu pôr fim às práticas fraudulentas de alguns devedores, como o chamado jogo do '*move to Florida*'.

impeçam de reincidir e que lhe permitam aproveitar a nova oportunidade que lhe é concedida. Note-se que existem algumas dívidas que nunca são susceptíveis de perdão, como as dívidas por alimentos, as dívidas fiscais, as resultantes de multas e os empréstimos destinados à educação. Entre a entrada do pedido e a obtenção do perdão de dívidas decorrem cerca de quatro meses, o que mostra bem a celeridade do processo.

O segundo processo está contido no Capítulo 13 e diz respeito à aprovação pelo tribunal de um plano escalonado de pagamentos com uma duração entre três e cinco anos. O devedor não é obrigado a vender os bens e só pagará o que puder de acordo com os rendimentos não isentos de que disponha durante esse tempo. O devedor apresenta ao administrador judicial (*trustee*) a proposta de plano, elaborada quase sempre com a ajuda de um advogado especializado em falências. Iniciado o processo ocorre imediatamente a suspensão das execuções que estejam em curso contra o devedor. O administrador pode aceitar ou exigir alterações para poder aceitar. Uma vez aceite, o devedor entregará mensalmente ao administrador os montantes acordados e este efectua o pagamento aos credores de acordo com as disposições do plano. Ao contrário da generalidade dos regimes de falência, os credores não podem rejeitar ou exigir modificações, uma vez que o plano lhes é imposto (Braucher, 1999: 162). Terminado o cumprimento do plano, e à semelhança do que sucede no caso da liquidação, o devedor deverá frequentar uma sessão de reeducação financeira e só então receberá o perdão do remanescente em dívida (dívidas comuns). Este processo é utilizado preferencialmente por devedores que possuem algum património, o que é uma minoria.⁴¹⁴ Segundo alguns autores (Kilborn, 2006b: 6; Sullivan *et al.*, 2003: 273), apenas um terço dos planos aprovados são efectivamente cumpridos. Enquanto

⁴¹⁴ Sullivan *et al.* (2003: 272) referem uma preferência geográfica por este capítulo (Estados do Sul), suscitada por aspectos de cultura jurídica local. Alguns indícios apontam também para uma maior procura pela comunidade hispânica, o que é atribuída a aspectos culturais, nomeadamente a uma maior tendência para a aquisição de casa própria neste grupo.

no Capítulo 7 o devedor mantém intocável o seu rendimento futuro, satisfazendo os direitos dos credores à custa do seu património presente (incluindo os bens com garantia), no caso do Capítulo 13 o devedor procura salvaguardar o mais possível o seu património actual sacrificando a sua capacidade futura de obter rendimento. Neste regime ele terá de pagar a totalidade do crédito imobiliário, o mesmo não sucedendo com as demais dívidas com e sem garantia (Braucher, 1999: 163). Sempre que a situação do devedor piore consideravelmente durante a negociação ou execução do plano, o processo pode converter-se no processo do Capítulo 7.

A liquidação existe desde o Código da Falência de 1841, enquanto a solução do Capítulo 13 só foi incorporada em 1938, pelo Chandler Act (Sullivan *et al.*, 2003: 270; Ziegel, 2003: 82).

Até 2005, altura em que o BC foi revisto pelo *Bankruptcy Abuse Prevention and Consumer Protection Act* (BAPCPA), o devedor podia escolher qual dos capítulos pretendia. Depois de 2005, o devedor deve fazer prova de que frequentou um curso de aconselhamento financeiro até seis meses antes de o processo dar entrada no tribunal de falência. Só com o documento que certifica essa frequência, poderá dar início ao processo. Se o rendimento do indivíduo for inferior ao rendimento médio mensal estadual, o acesso ao Capítulo 7 é directo e o devedor pode requerer a falência. Quando o rendimento excede aquele valor, o devedor sujeita-se a um *means-test* onde é calculada a relação entre o seu rendimento e as suas dívidas. Dessa relação se extrairá o capítulo ao qual o devedor tem direito a recorrer: o 7 da liquidação ou o 13 do plano.⁴¹⁵

O objectivo da reforma foi o de levar os devedores a pagar mais aos credores evitando uma saída rápida através do Capítulo 7. Contudo, mesmo os

⁴¹⁵ Cf. Figura 1, do Anexo 5. Sobre o regime da falência nos EUA, cf., entre outros, Tabb (2007; 2006), Kilborn (2006b), Sullivan *et al.* (2003), Ziegel (2003); Braucher (1999) e Gross (1997).

mais entusiastas da nova lei reconhecem que apenas 7 a 11% dos devedores ficarão à partida excluídos do Capítulo 7 (Zywicki, *apud* Kilborn, 2006b: 45).⁴¹⁶

Além deste sistema instituído no BC existe a possibilidade de se celebrarem planos voluntários de pagamento (DMP) através da ajuda prestada pelos *debt counseling services*. Em 2003, estas entidades receberam dois milhões e meio de pedidos (Kilborn, 2006b: 9). Cerca de 34% conseguiu negociar um DMP e outros 34% resolveram o seu problema com algumas orientações sobre gestão orçamental.

2.2.2 Sistema francês

O regime francês, adoptado em 1989, é o segundo mais antigo do panorama europeu (a Dinamarca criou o seu em 1984). É ainda considerado o paradigma que se contrapõe ao modelo norte-americano.

Em 1989, o Senado francês aprovou a Lei n.º 89-1010, de 31 de Dezembro, diploma que se tornou conhecido pelo nome de Lei Neiertz, por ter sido apresentado pela então ministra das questões de consumo Véronique Neiertz. Esta lei instituiu um regime dedicado ao tratamento do sobreendividamento das pessoas singulares de boa-fé, incapazes de cumprir as suas dívidas profissionais vencidas ou vincendas.

O regime tem sido objecto de vários aperfeiçoamentos, como atestam as revisões de 1995, 1998 e 2003. Segundo Kilborn (2005b: 621), estes

⁴¹⁶ Cf. também Tabb (2006), apresentando valores que mostram que, até final de 2006, o efeito esperado da reforma – aumento do número de processos do Capítulo 13 – não estava confirmado. Por outro lado, a percentagem de devedores que, no quadro dos processos de falência, tem condições para fazer pagamentos adicionais aos credores durante algum tempo após a liquidação é semelhante para outros países. Segundo a Associação Canadiana de Bancos (CBA, 2003: 18), estima-se que nesse país e também no Reino Unido e Austrália só 15% dos falidos possuam rendimento excedentário para efectuar esses pagamentos (*surplus income payments*).

aperfeiçoamentos são o resultado da influência da *law in action* sobre a *law in the books*.

Desde 1991 que este processo é parte integrante do Código do Consumo (Título III do Livro III) onde corresponde aos artigos L. 330-1 a L. 333-8 para a parte substantiva. A parte regulamentar, incluindo as disposições relativas à organização e funcionamento das comissões de sobreendividamento estão contidas no mesmo título e livros, mas nos artigos R. 331-1 a R. 333-1.

O modelo instituído funciona em torno de uma solução de tipo administrativo, em que o tribunal (o juiz de execução) intervém em sede de recurso ou apenas para resolver alguma questão jurídica mais controversa.

No centro do processo estão as 119 comissões departamentais concebidas para o efeito, designadas por *commissions de surendettement*. Estas comissões são compostas por seis membros com funções deliberativas, quatro membros com funções consultivas⁴¹⁷ e um secretariado (Vigneau e Bourin, 2007: 127, Kilborn, 2005b: 637). O seu funcionamento é colegial, são presididas pelo responsável máximo do departamento e o secretariado é assegurado pela representação local do Banco de França.

A função das comissões é a de instruir os processos, verificando a boa-fé do devedor e apurando o valor do seu activo e do seu passivo. Em caso de controvérsia face às dívidas referenciadas pelo devedor, a comissão pode pedir ao juiz as que verifique. O devedor é o único que tem legitimidade para iniciar o processo.

Apurada a condição financeira do sobreendividado, a comissão elabora um plano de reestruturação de dívidas que terá de ser aprovado pelo devedor e

⁴¹⁷ Até 2003 os membros consultivos eram apenas três. Depois disso, foram adicionados um assistente social, cuja função não é prestar aconselhamento ou mediar conflitos de dívidas (algo que quase não existe em França), mas auxiliar a comissão a lidar melhor com as condições humanas e familiares dos indivíduos, e um advogado que assegura a conformidade dos processos que seguem a via judicial e que verifica a legalidade das reclamações dos credores (Kilborn, 2005b: 637).

pelos seus principais credores e que pode durar até dez anos (Vigneau e Bourin, 2007: 1210). A comissão pode também requerer ao juiz a suspensão das execuções contra o devedor.

Antes da revisão de 8 de Fevereiro de 1995, os devedores podiam optar entre uma resolução amigável através da comissão e uma resolução judicial pelos juízes de primeira instância. Depois daquela data, o processo uniformizou-se e os sobreendividados deixaram de poder recorrer directamente ao tribunal sem passar pela comissão. Entretanto, em 1991, o legislador gaulês já havia transferido a competência processual dos juízes de primeira instância para os juízes de execução. Com a reforma de 1995, os poderes das comissões reforçaram-se não só por terem passado a ser a única porta de entrada do procedimento, mas também pelo facto de poderem agora enviar ao juiz, a pedido do devedor, recomendações sobre medidas a adoptar por este, quando não se obteve um acordo amigável perante elas e o processo transitou para a fase judicial (o que sucede em apenas 30% dos casos, já que na esmagadora maioria se chega a acordo extrajudicial) (Kilborn, 2005b: 640). Na fase judicial o juiz é livre de seguir ou não as recomendações das comissões, mas a prática aponta para um acolhimento favorável de boa parte das sugestões. O juiz define um plano judicial de pagamentos que vincula o devedor e os credores.

Tanto o conteúdo do plano amigável como o do plano judicial pode ser muito variável, mas sempre dentro das medidas previstas pelo Código do Consumo (L.331-6, L. 331-7 e L. 331-7-). Podem incluir, entre outras medidas, dilações de prazo, perdão de juros e até de capital e a liquidação de alguns bens, excluindo-se, em princípio, a habitação.⁴¹⁸

Apesar disso, verificou-se que o sistema deixava de fora uma parte importante de sobreendividados que, por estarem desprovidos de recursos, não

⁴¹⁸ Kilborn (2005b: 663) sublinha que existe um problema de *cultura jurídica local* (*local legal culture*) na actuação das comissões de sobreendividamento, à semelhança do que sucede no processo de falência americano, e que se traduz em divergências significativas na actuação e decisões das diferentes comissões.

ofereciam condições para a elaboração de um plano de pagamentos viável. Cerca de um terço dos planos aprovados eram inviáveis por esse facto. Segundo Vigneau e Bourin (2007: 10) registou-se na década de noventa uma alteração significativa nas características do endividamento e sobreendividamento em relação à década anterior. Enquanto nos anos oitenta o que existia eram um excesso de endividamento face à capacidade de reembolso das famílias, nos anos noventa já não se tratava do excesso de dívidas, mas da escassez de rendimentos devido à crise económica e ao desemprego. O risco de exclusão social agravou-se e, em 1998, o sistema introduziu novas alterações através da Lei de 23 de Janeiro, sobre o reforço da protecção em caso de execução imobiliária, e da Lei de 29 de Julho sobre a luta contra a exclusão. Para os casos mais graves, as comissões e o juiz passaram a poder conceder uma moratória de três anos durante a qual se esperava que o devedor pudesse melhorar a sua situação financeira. Durante esse período não podia ser alvo de acções executivas ligadas às dívidas por pagar. Findo esse período e se a situação do devedor melhorasse, seria aprovado um plano de pagamentos que seria homologado pelo juiz e que não podia exceder oito anos. Se a situação se tivesse mantido ou piorado, a comissão recomendava ao juiz que concedesse um perdão total (se a situação for classificada de irremediável) ou parcial de dívidas. Excluídas do perdão estarão sempre, em qualquer circunstância, as dívidas fiscais, de alimentos e oriundas de processos criminais.

Não obstante as alterações, o modelo continuava a ser alvo de críticas porque em alguns casos a falta de recursos era tão evidente e estrutural que não se podia esperar qualquer melhoria com o interregno de três anos. Partindo da avaliação do sistema feita pelo relatório Borloo (tal como já tinha sucedido ao longo dos anos com outras avaliações), o Senado aprovou uma nova alteração a 1 de Agosto de 2003. Esta nova modificação deve-se, segundo Vigneau e Bourin (2007: 11), a uma preocupação de solidariedade social para com os mais fracos. Inspirando-se no procedimento de falência civil que sempre existira na Região da Alsácia-Lorena desde o tempo em que ela era germânica, a lei passou a admitir, em alternativa, o processo de falência (*procédure de rétablissement*

personnel) para as chamadas situações irremediáveis (cerca de 25% dos processos), onde nem sequer com um plano de dez anos é possível resolver a questão. Neste caso, é nomeado um mandatário judicial que efectua a venda dos bens penhoráveis do devedor, casos existam alguns, para pagar aos credores o que seja possível. Todas as dívidas não profissionais que não sejam satisfeitas serão perdoadas, mas o devedor não poderá voltar a beneficiar deste mecanismo antes de decorridos oito anos. A nova lei reduziu ainda de três para dois anos o período da moratória.

Como se pode ver, o regime francês tem sido sujeito a constantes aperfeiçoamentos para procurar adequar-se às reais necessidades do(s) seu(s) público(s) alvo.

Quando o sistema foi posto em prática, gerou-se contestação da parte dos credores financeiros que temiam uma desoneração de responsabilidades pelo devedor, Contudo, sustenta Chantal Martin (2000: 41), a experiência veio mostrar que com os planos conseguiam receber mais do que receberiam por via da acção executiva. «São pagos mais tarde, mas são pagos.»

Uma medida importante introduzida na lei em 1995 foi a fixação de um *reste à vivre* ou mínimo vital, no caso dos planos amigável e judicial. Trata-se de um valor monetário extraído do rendimento que é deixado ao devedor para que este possa prover às suas necessidades e às do agregado. O seu cálculo resulta da aplicação da regra sobre as condições de impenhorabilidade de salários, mas no cálculo entram todos os demais rendimentos. Em alternativa a lei define outra regra: a do rendimento mínimo de inserção, que é majorado em 50% no caso de se tratar de um agregado familiar. Estas duas regras funcionam como limiares mínimos, o que permite ao juiz, se assim o entender, fixar um valor superior.⁴¹⁹

Relevante é também o facto de as comissões poderem, ao abrigo da lei, sancionar os credores que foram pouco cuidadosos na concessão de crédito, designadamente por não terem atendido à informação negativa sobre o devedor

⁴¹⁹ Sobre a exiguidade do *reste à vivre*, cf. Kilborn (2005b: 642-645).

constante do ficheiro nacional de incidentes de pagamento mantido pelo Banco de França, desde a sua criação pela lei de 1989. Esse sancionamento pode passar por fixar o perdão parcial de determinadas dívidas.

Boa parte do sucesso deste procedimento deve-se precisamente ao empenhamento do Banco de França que secretaria todas as comissões e suporta os seus custos de financiamento, uma vez que o processo não implica custos para os sobreendividados (Kilborn, 2005b: 639).⁴²⁰

2.2.3 Sistema belga

A Bélgica é um dos países europeus com menor taxa de endividamento dos consumidores (Guardia, 2000: 21). Contudo, esse facto não impediu o aparecimento de casos de sobreendividamento. A Região da Valónia, que é a região mais pobre do país, foi afectada por graves crises laborais decorrentes do encerramento de várias unidades industriais ao longo da década de noventa. Este facto levou a um aumento do número de famílias em dificuldades financeiras e mobilizou as autoridades locais para o apoio a estes agregados. Este cenário de crise económica e social propiciou a criação de um dispositivo legal específico que permitisse o reescalonamento do passivo dos consumidores sobreendividados.

Em 1998, foi aprovada a Lei de 5 de Julho sobre a regularização colectiva de dívidas, que introduziu um novo título no Código Judiciário dedicado ao tratamento do sobreendividamento (art. 1675^o, n.º 2 a n.º 19). O acesso ao sistema é reservado a devedores pessoas singulares residentes na Bélgica, que sofram de uma incapacidade financeira não transitória e que não tenham contribuído activamente para a sua situação deficitária.

⁴²⁰ Para um aprofundamento da solução francesa, cf. Vigneau e Bourin (2007) e Kilborn (2005b).

O procedimento decorre em duas etapas, sendo que a segunda (judicial) só tem lugar a pedido do devedor e sempre que a primeira (negociação amigável) tenha falhado.

O processo inicia-se pela apresentação de uma petição para o reescalonamento de dívidas, pelo devedor, junto do tribunal de primeira instância. Deferido o pedido, é nomeado um mediador a quem cabe estudar a situação financeira do devedor e apresentar uma proposta de plano de regularização do passivo que servirá de plataforma para a negociação entre as partes. Este mediador pertence, em regra, aos centros de aconselhamento e mediação de dívidas espalhados pelo país (cerca de 500), embora possam ainda ser nomeados advogados e solicitadores. Nesta fase, a intervenção do juiz é muito limitada. Com a aceitação do pedido, suspendem-se imediatamente todos os processos de execução contra o devedor e interrompe-se a contagem de juros (Marques *et al.*, 2000: 255). As despesas e honorários do mediador correm por conta do devedor, sendo o seu pagamento prioritário às demais dívidas. No entanto, se este não dispuser de meios suficientes para custeá-los, o mediador será pago através do Fundo de Tratamento do Sobreendividamento.

A duração e o conteúdo do plano amigável são livremente negociados entre o devedor e os credores, com a ajuda do mediador de dívidas.⁴²¹ O legislador impõe prazos máximos para a renegociação (seis meses, renovável). Anualmente, o mediador deve apresentar ao juiz um relatório de execução do plano, o que o obriga a um certo acompanhamento da situação do devedor. Esse facto tem permitido sustentar situações de incumprimento e favorecido a reformulação dos planos acordados quando haja alteração das circunstâncias.

Sempre que as partes não chegam a acordo, o mediador envia o projecto de plano ao juiz, juntamente com as suas observações. O juiz procede então a uma audição de todos os intervenientes e se entender que é possível, fixa um

⁴²¹ Dados do *Observatoire du Crédit et de l' Endettement* (2004: 22) indicam que a duração média destes planos é de seis anos e dez meses.

plano judicial de pagamentos. Quando o plano não admite o perdão de dívidas de capital, não existe qualquer duração mínima. Se admite, o plano terá de durar pelo menos três anos. Em qualquer dos casos, a duração máxima não pode ir além de cinco anos. A lei exige a liquidação do património penhorável do devedor quando se pretende que o plano estabeleça o perdão do capital (Kilborn, 2006a: 27). O plano deve sempre fixar um montante reservado à satisfação das necessidades do sobreendividado, de acordo com o princípio geral de que o devedor deve reembolsar as dívidas *na medida do possível*. Em 2005, com a Lei de 13 de Dezembro, o legislador fixou alguns parâmetros de orientação no cálculo do valor que deve ser reservado à subsistência do devedor e veio permitir o pagamento prioritário das dívidas que *ponham em perigo o respeito pela dignidade humana*. O propósito é o de combater a falta de meios do devedor e impedir processos de exclusão.

O perdão de dívidas é concedido após o cumprimento integral do plano judicial e sempre que o devedor não tenha entretanto incorrido em melhor fortuna. Só quando se trata de dívidas de juros, multas ou custas é que o perdão é incondicional. Quanto ao plano amigável, dada a liberdade de conformação do conteúdo, cabe às partes definir se e qual a extensão do perdão.

O plano amigável é a solução para quase dois terços dos casos peticionados. O plano judicial com perdão de capital representa 26,1% dos processos e sem perdão do capital, 9,1% (OCE, 2004: 22). Os planos são ainda registados no Ficheiro Nacional de Incidentes de Crédito organizado pelo Banco Nacional da Bélgica.

Em 2005, o regime belga foi alterado para, à semelhança do direito francês, integrar uma solução especial para os casos de maior gravidade. O art. 14º da Lei de 13 de Dezembro de 2005 vem admitir o perdão total de dívidas. Quando o juiz verifica que não há condições para a elaboração de um plano amigável ou judicial por manifesta falta de meios do devedor, concede-lhe o perdão total das dívidas.

O Fundo de Tratamento do Sobreendividamento, administrado pelo banco central, desempenha um papel importante no funcionamento do modelo. É

através dele que são remunerados os mediadores que não podem receber dos devedores. Mas este fundo exerce ainda, segundo Kilborn (2006a: 48-50), outras importantes funções ligadas à responsabilização dos credores financeiros pelo modo como concedem crédito. O fundo foi instituído com a Lei de 1998 e o seu financiamento era feito pelas instituições financeiras em função dos seus resultados líquidos no final de cada ano. Desde 2002 que o método de cálculo se alterou e as instituições de crédito contribuem agora com um valor que corresponde a uma percentagem do crédito em incumprimento que possuem no final do ano. Desde modo, quanto maior os montantes em atraso, maior será o valor entregue ao fundo. A par disso, as autoridades belgas utilizam parte do fundo para financiar acções de sensibilização dos consumidores para o risco de crédito e programas de literacia financeira.

Este sistema dá resposta a apenas 25% dos casos de sobreendividamento que ocorrem no país. Contra ele joga o facto de o procedimento acabar por se estender por vários meses até finalmente ser concluído o plano. A esmagadora maioria dos processos de sobreendividamento continua a ser resolvida fora dos tribunais, com o recurso à mediação extrajudicial que é efectuada por serviços públicos e privados acreditados para desempenharem esta função. Existe uma extensa rede de entidades (serviços de segurança social e associações privadas sem fins lucrativos) que oferecem sessões gratuitas de aconselhamento e que ajudam o devedor a renegociar um plano de pagamentos extrajudicial. Além da acreditação, estes serviços estão obrigados a dar formação (de base e contínua) aos seus técnicos. O Observatório belga é uma das entidades que ministra essa formação.⁴²²

⁴²² Para um estudo mais detalhado do modelo belga, cf. Kilborn (2006a), OCE (2004) e Marques et al. (2000). O sistema belga tem suscitado, não obstante algumas críticas, uma grande aceitação por parte de todos os intervenientes no processo (associações de consumidores, entidades credoras e serviços públicos), que o consideram uma solução equilibrada na defesa dos interesses de devedores e credores, apesar da sua clara tendência pró-devedor. Esta constatação pode fazê-la na Conferência Internacional sobre Crédito Responsável, que decorreu em Abril de 2006, em

De destacar uma recente alteração legislativa à lei dos serviços mínimos bancários (Lei de 24 de Março de 2003) e que, entre outros aspectos, vem estabelecer que o facto de um indivíduo estar envolvido num processo de regularização colectiva de dívidas não pode constituir impedimento para que tenha acesso aos serviços bancários de base (Lei de 1 de Abril de 2007).

2.2.4 Sistema holandês

O regime holandês também apresenta notórias semelhanças com os sistemas francês e belga, mas os seus resultados são distintos daqueles.

Em 1979, os bancos municipais holandeses⁴²³ estabeleceram um código de conduta sobre negociação voluntária e extrajudicial de dívidas (NVVK) (Huls *et al.*, 2003: 307). Inicialmente esta medida obteve grande sucesso, com mais de 50% de planos aprovados (1992). Os planos tinham uma duração média de três anos e aos devedores era deixada uma parte do rendimento para custear as suas despesas (o valor correspondia à linha de pobreza). Ao mesmo tempo várias entidades locais passaram a oferecer conjuntamente com os bancos municipais serviços de mediação de dívidas.

Contudo, à medida que o endividamento foi aumentado e os devedores passaram a ter mais dívidas e mais credores, a negociação começou a ser mais difícil e aquele sistema entrou em declínio (Kilborn, 2006b: 13). Em 1997, a taxa de planos aprovados foi de 38%, em 2000 de 25% e em 2004 de apenas 9%. Esta evolução negativa foi um efeito inesperado e não pretendido do Código da

Bruxelas, e mais recentemente numa audição do Comité Económico e Social sobre crédito e exclusão social.

⁴²³ Trata-se de bancos distintos dos bancos comerciais. Foram criados na década de cinquenta do séc. XX pelos municípios para concederem crédito a taxas de juro mais baixas. A partir de 1979 passaram também a providenciar serviços de aconselhamento e mediação de dívidas, ajudando os devedores em dificuldades a estabelecer com os seus credores um plano voluntário de pagamentos.

Falência dos Consumidores de 1998 (WSNP). Ao contrário do pretendido (retomar a opção pelos planos extrajudiciais), o bom e célere desempenho dos tribunais e a pouca diferença entre os valores recebidos pelos credores num caso e noutro fez com que os credores rejeitassem ainda mais os acordos voluntários. Ademais, o novo sistema coloca os devedores de tal modo nas mãos do administrador judicial que os credores sentem haver maior controlo sobre os fraudulentos. Huls (Huls *et al.*, 2003: 310) acrescenta que há também razões morais (punição dos faltosos) que leva os credores a não aderirem aos acordos.

O WSNP (parte integrante do Código da Falência holandês de 1896) fixou a obrigatoriedade de o devedor tentar negociar primeiramente um plano extrajudicial antes de recorrer ao tribunal, prevendo um sistema de liquidação como solução de recurso.

No caso de falhar o acordo extrajudicial, o processo pode então passar para a via judicial. Aqui, o juiz, depois de atestar a incapacidade de pagamento e a boa-fé do devedor, nomeia um administrador judicial que procede à liquidação do património não isento do devedor. Distribuído o valor apurado pelos credores e no caso de subsistirem dívidas por pagar é então acordado um plano para reembolso do remanescente, cuja duração varia entre três e cinco anos. Descontado o valor estabelecido para a manutenção do agregado familiar, o rendimento excedente é entregue ao administrador que o rateia pelos credores.⁴²⁴ Findo o plano, as dívidas residuais são perdoadas.

Enquanto durar o processo, todo o correio do devedor é desviado para o administrador, para garantir que aquele não está a esconder rendimentos ou bens (Huls *et al.*, 2003: 305).

⁴²⁴ A lei estabelece como limiar mínimo 90% do valor do subsídio de assistência social. Contudo, a quase indigência em que muitos devedores foram deixados levou um grupo de juízes da falência (Recofa) a criarem, em 2001, uma base de cálculo uniforme mais favorável para esse rendimento de sobrevivência (Kilborn, 2006b: 23-26).

Segundo Kilborn (2006b: 43) são poucos os devedores que conseguem fazer qualquer pagamento significativo aos credores durante os três anos do plano. A maioria não consegue pagar mais do que as custas do processo e acaba por receber o perdão ao fim do primeiro ano.

Ciente desta realidade, o legislador estabeleceu um processo simplificado para os casos de extrema gravidade. Se após um ano sobre a abertura do processo o administrador judicial verificar que não existem quaisquer meios actuais suficientes para um pagamento total ou parcial, nem há a expectativa de que venham a existir, envia essa declaração ao tribunal que concede o perdão imediato.

2.2.5 Sistema alemão

O regime jurídico alemão é fruto de um longo processo de maturação. Aprovada em 1994, a lei de insolvência das pessoas singulares só entrou em vigor em 1999.⁴²⁵

O sistema funciona em quatro passos sequenciais.

Em primeiro lugar, o devedor deve procurar chegar a acordo com todos os seus credores sobre um plano de reescalonamento de dívidas. Para o ajudar conta com uma rede de mil e cem serviços locais de aconselhamento e mediação. O acordo alcançado pode consistir tão simplesmente num plano-zero (Braun, 2005: 63). Pode ainda ser modificado sempre que necessário.

A segunda etapa é a fase do plano de pagamentos judicial. Depois de se comprovar que o devedor fez duas tentativas de renegociação amigável sem sucesso, o tribunal procura que as partes cheguem a acordo sobre um plano de pagamentos. Para tal, o devedor deverá apresentar uma proposta de plano. O plano acordado pode também ser um plano-zero. O plano judicial é aprovado quando nenhum credor se opõe a ele. O tribunal poderá suprir a falta de

⁴²⁵ Este procedimento constitui a parte nona do Código da Falência alemão (InsO §304-§314). As disposições sobre o perdão das dívidas residuais situam-se na oitava parte (InsO §286-§303).

consentimento de algum deles em determinadas circunstâncias (Braun, 2005: 64).

Esta é também a altura em que o devedor deve formular ao tribunal o pedido para o perdão das dívidas remanescentes no final do processo de insolvência, caso pretenda beneficiar dele.

Se não se chegar a acordo sobre o plano judicial, abre-se de imediato (*ex officio*) a fase de liquidação, através de um processo de falência simplificado (terceiro passo). O processo de falência das pessoas singulares é menos complexo e demorado do que o das pessoas colectivas. Existe uma só reunião da assembleia de credores para a verificação dos créditos e segue-se a venda do património penhorável pelo administrador judicial. Os devedores serão pagos proporcionalmente.

A lei alemã é ainda menos generosa do que as leis europeias anteriormente enunciadas quando se trata dos bens impenhoráveis. A regra legal é a de que só são protegidos os meios necessários para que o devedor mantenha uma vida *modesta*. Segundo Kilborn (2004: 10), o termo modesto é levado muito a sério. O devedor fica apenas com o indispensável para a sua economia doméstica e para o exercício da actividade profissional.⁴²⁶ A revisão de 2001 veio aumentar consideravelmente a percentagem impenhorável do rendimento do devedor, reduzindo, assim, os montantes colocados à disposição dos credores. Já antes da lei de 1999 era prática corrente os salários servirem como garantia das dívidas de crédito, sendo o valor livremente negociado pelas partes.

Se o devedor não tiver requerido o perdão das dívidas não pagas, o processo termina aqui e os credores poderão continuar a demandar o devedor pelos montantes em falta, nos termos da lei geral (30 anos) (Kemper, 1995: 71). Se o requereu, o perdão só é concedido após o cumprimento de um plano de

⁴²⁶ Grandes semelhanças parecem existir entre o regime de isenções alemão e o regime português contido no Código de Processo Civil, designadamente nos artigos 822º, alíneas c), f) e g), 823º, n.º 2 e 824º.

pagamentos aprovado para um prazo máximo de seis anos (sete anos até 2001) (quarto passo). Durante esse período, o devedor entrega ao administrador judicial o seu rendimento disponível, isto é, o que sobra depois de retirado o montante necessário para as despesas correntes do agregado. De acordo com a lei e ao longo desta fase probatória, o devedor, caso esteja desempregado, deve procurar activamente um novo emprego, não podendo senão sob estritas condições recusar uma oferta. Se empregado deve esforçar-se por manter essa condição. Os credores podem pedir ao tribunal, no final dos seis anos, que não conceda o perdão ao devedor, se acharem que este não se esforçou por aumentar o seu rendimento encontrando trabalho.

Jason Kiborn (2004: 18) dá conta das dificuldades que o sistema alemão tem revelado. Com a obrigatoriedade dos planos extrajudiciais como etapa prévia ao processo judicial gerou-se uma sobrecarga dos serviços locais de mediação de dívidas de tal modo que, em alguns deles, o tempo de espera para a primeira consulta chega aos doze meses. No entanto, quando negociam conseguem uma taxa de sucesso assinalável (30% de média nacional, em 2001). O problema não parece estar na inadequação do modelo, mas na escassez de meios para o tornar funcional.⁴²⁷ Por sua vez, a fase do plano judicial tem-se revelado redundante, uma mera formalidade, uma vez que a maioria dos devedores não possui bens penhoráveis suficientes para o tornar viável. A maioria dos credores acaba por rejeitá-lo e fica a aguardar a fase da insolvência propriamente dita. Já existem propostas no sentido de eliminar esta etapa (Kilborn, 2004: 23). Mas também a fase da liquidação sofre de alguns constrangimentos. Se for manifesta a inexistência de bens que consigam suportar as custas do processo, o pedido é rejeitado e o devedor fica entregue a si próprio. Até à reforma da lei, em 2001, cerca de 90% dos pedidos eram rejeitados com base neste princípio. Depois dessa data, o legislador reduziu as

⁴²⁷ Na vizinha Bélgica, com uma população de cerca de dez milhões de habitantes existem quinhentos serviços de mediação, quase metade dos que existem na Alemanha para servir uma população oito vezes superior.

custas do processo e veio permitir o deferimento do respectivo pagamento, a fim de tornar mais fácil o acesso à liquidação e sobretudo aos seis anos de plano, uma vez que boa parte dos devedores não possui nesse momento qualquer capacidade de reembolso satisfatória.

A lei alemã criou igualmente um dispositivo para incentivar os devedores a cumprirem diligentemente os seis anos do plano e assim pagarem uma parte substancial das suas dívidas. Trata-se de um bônus que é concedido ao fim do quarto e quinto anos de bom comportamento, sob a forma de retenção de percentagens crescentes do rendimento penhorável para prover às necessidades do agregado.

De todo o modo, e à semelhança do que sucede com a generalidade dos sistemas de outros países,⁴²⁸ os devedores alemães que chegam ao sistema judicial têm poucos ou nenhuns rendimentos para poderem pagar uma percentagem relevante das dívidas em incumprimento (Kilborn, 2004: 38). Este facto faz ressaltar a ideia de que os regimes de tratamento do sobreendividamento desempenham muito mais uma função social – permitir às pessoas recuperar alguma tranquilidade e liberdade, desonerando-as das suas dívidas – do que uma função económica – ressarcimento dos credores.

2.2.6 Sistema inglês

O regime inglês é, de todos os regimes europeus, aquele que mais se aproxima do modelo americano.⁴²⁹ Contudo, ao contrário deste, o recurso ao processo de falência não comunga da mesma intensidade, sendo ao invés disso preferidas as soluções que passam pelo cumprimento de um plano de reescalonamento de dívidas (Ziegel, 2003: 112). Ziegel (2003: 112-13) entende

⁴²⁸ Para o caso americano, cf. Braucher, 1999: 161.

⁴²⁹ Quando se fala do sistema inglês ou da experiência do Reino Unido, está-se a falar concretamente das soluções jurídicas que vigoram em Inglaterra e no País de Gales, uma vez que os demais países têm regimes próprios, ainda que semelhantes.

que essa situação se deve a quatro razões: ao desconhecimento que os consumidores têm desta opção; ao estigma que ainda está associado à falência; aos custos demasiado elevados do processo; e ao facto de existir uma solução alternativa mais rápida e económica, menos burocrática e intimidatória que é a *Administration Order*, parte integrante do *County Courts Act* de 1984.

São três as soluções preconizadas pelo direito inglês para ajudar a solucionar os casos de consumidores insolventes.

A primeira solução é a falência, cujo procedimento se encontra regulado no *Insolvency Act*, de 1986, entretanto alterado pelo *Enterprise Act*, de 2002.

O devedor deverá entregar no tribunal uma petição pedindo a declaração de falência. Uma vez concedida (*bankruptcy order*), o administrador judicial entretanto nomeado (*official receiver*), comunica o facto a diversas autoridades e publicita-o no jornal oficial (*The London Gazette*) e num jornal local, procede à verificação dos factos e à venda subsequente dos bens (Insolvency Service, 2005: 7). O regime de isenções é parco: bens pessoais necessários à economia doméstica e à actividade profissional. A habitação pode ser vendida (Insolvency Service, 2005: 10).

O administrador distribui de seguida o valor obtido pelos credores. Se ficarem dívidas por pagar, o devedor deverá afectar ao pagamento delas o seu rendimento disponível, descontados os valores necessários à sua subsistência. Essa obrigação denomina-se *Income Payment Order*, a sua duração não deve exceder os três anos e a sua fixação tem sido utilizada somente em 10% dos processos de falência, dada a escassez crónica de rendimento da maioria dos devedores (Ramsay, 2003b: 210). Aquele período probatório foi inicialmente fixado em três anos, mas com a revisão de 2002, introduzida pelo *Enterprise Act*, o tempo de espera para a obtenção do perdão foi reduzido para um ano, podendo ser de apenas seis meses nos casos irrecuperáveis. A prática mostrou que aquele período era excessivo e que a larga maioria dos falidos não tinha qualquer *surplus income* que pudesse entregar aos credores.

Durante o período entre a declaração de falência e o perdão de dívidas, o falido está inibido da prática de alguns actos, como seja pedir crédito superior a

£500 sem informar o credor da sua condição, dirigir negócios sob determinadas condições ou ser eleito para certos cargos públicos. Se o administrador judicial constatar que o falido foi desonesto antes ou no decurso do processo pode requerer ao tribunal que decrete uma *bankruptcy restriction order*, que não é mais do que determinar que aquelas restrições reservadas para aquele ponto intermédio se prolongam por um período de 2 a 15 anos.

Em 1986, foi concebido um sistema alternativo à falência designado por *Individual Voluntary Arrangement* (IVA). O IVA permite ao devedor entrar em acordo com os seus credores para fixarem um plano de pagamentos que pode incluir a venda de determinados bens e o pagamento em prestações. Ao contrário da falência em que é quase sempre o *official receiver* que conduz o processo, aqui o devedor quase sempre contrata um advogado especialista no direito falimentar. Este processo decorre à 'sombra' do tribunal, uma vez que o devedor deverá solicitar uma 'ordem interina' que faz suspender todos os processos de falência e acções executivas movidos pelos credores. Além disso, será o tribunal a dar o consentimento para que se faça a reunião entre devedor e credores com vista à discussão da proposta de plano feita por aquele (Insolvency Service, 2005: 18). Para o plano ser aprovado terá de obter os votos de mais de 75% dos créditos comuns. Os credores privilegiados não podem ter os seus direitos afectados, a menos que se disponham a isso (Ramsay, 2003b: 211). O advogado do devedor supervisiona o processo e efectua os pagamentos aos credores conforme o que for estipulado no acordo.

A terceira opção consiste na *Administration Order* (AO), referida como a falência dos pobres desde que foi introduzida no Código da Falência de 1883 (Ramsay, 2003b: 212).

Quando o devedor é alvo de uma sentença condenatória para pagamento de uma dívida na sequência de um processo movido por um credor e não tem como pagar, e o volume total das suas dívidas não vai além de £5000, poderá solicitar ao tribunal (*county court*) uma AO. Esta pode visar o pagamento total ou parcial das dívidas e não está sujeita a duração máxima. O tribunal determina a prestação que o devedor lhe deverá pagar periodicamente em função da sua

capacidade financeira. Os seus custos são também muito mais baixos do que os das opções anteriores. Este procedimento só funciona para indivíduos que tenham um rendimento regular que lhes permita efectuar os pagamentos semanais ou mensais ao tribunal, que depois os remeterá para os credores. Enquanto durar a AO nenhum dos credores pode mover qualquer processo de execução ou requerer a falência do devedor. Se o devedor faltar a um pagamento, a AO cessa.

2.2.7 Sistema sueco

Em 1 de Janeiro de 2007 entrou em vigor a revisão de 19 de Maio de 2006 da Lei de Reestruturação de Dívidas que fora aprovada em 1994. Com isso, o sistema sueco efectuou uma viragem no sentido da sua '*administrativização*', em desfavor da abordagem mais judicial que vigorava até então.

Existe uma agência governamental, a KFM (*Kronofogdemyndigheten*), que recebe todas as petições dos sobreendividados.

Até 2006, o processo era constituído por três etapas (Kilborn, 2007a). A primeira era uma etapa obrigatória em que o devedor deveria tentar obter o acordo dos credores fora dos tribunais quanto ao reescalonamento das dívidas. Na segunda fase, activada no caso da primeira falhar, o devedor entregava uma petição à KFM para entrar no sistema de regularização do passivo. Nesta etapa continuava a dispor do apoio do mediador de dívidas. A KFM, depois de verificar a situação do devedor, elaborava um plano de pagamentos com a duração máxima de cinco anos, que submetia à negociação para posterior aprovação pelas partes. Nessa altura as execuções contra o devedor eram suspensas. No caso de as negociações serem mal sucedidas, a KFM remetia o processo ao tribunal e o juiz fixava um plano judicial que, em 95% dos casos, correspondia ao que fora proposto pela KFM.

Após a reforma, a vertente administrativa do processo fortaleceu-se, com a KFM a dispor de poderes para vincular os credores à sua proposta, o que tornou a intervenção do tribunal desnecessária e levou ao desaparecimento do plano judicial (Kilborn, 2007a). A fase da negociação extrajudicial também deixou de

ser obrigatória. A experiência mostrava que nalguns casos os devedores só conseguiam ter a primeira reunião ao fim de nove meses, o que era demasiado tempo, sobretudo porque a comissão era capaz de dar uma resposta em metade do tempo.

A lei passou a fixar anualmente o valor do rendimento isento de penhora que é determinado em função da composição do agregado familiar.

Se após a dedução do montante indispensável à subsistência do agregado familiar o devedor não dispuser de qualquer rendimento suplementar para entregar aos credores, a KFM elabora um plano-zero que, se for aceite pelos credores, dará lugar ao perdão total e imediato das dívidas. Em 2002 e 2003, 25% dos planos aprovados foram deste teor (Kilborn, 2007a). Dos restantes, cerca de metade não ofereceu mais de 10% de reembolso aos credores. Cumprido o plano, são perdoadas as dívidas residuais, à excepção das dívidas oriundas de responsabilidade civil e criminal e das custas do processo.

2.3 Os paradigmas do *fresh start* e da reeducação

2.3.1 O modelo do *fresh start*

Os diferentes regimes de tratamento do sobreendividamento são tradicionalmente agregados em duas categorias principais, mesmo que não possa hoje falar-se em sistemas totalmente puros: o modelo do *fresh start*⁴³⁰ ou da nova oportunidade, tipicamente americano e partilhado por outros países de tradição anglo-saxónica, e o modelo europeu continental da reeducação.

⁴³⁰ A expressão foi utilizada pela primeira vez em 1934, numa decisão do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, no processo *Local Loan Co vs. Hunt* [292 US 234, 244 (1934)]. Este reconhecimento jurisprudencial ao mais alto nível transformou este princípio jurídico num dos valores mais fortes e mais respeitados da sociedade norte-americana, na opinião de Ziegel (2006: 313).

O princípio do *fresh start* dirigido aos consumidores surgiu em alguns Estados americanos em 1789, mas a sua consagração a nível federal resultou do Código da Falência de 1898 (Ziegel, 2006: 312).

A filosofia do *fresh start* encara o sobreendividamento como um risco natural da economia de mercado, associado à expansão do mercado de crédito. O consumidor que ousa recorrer ao crédito e é mal sucedido⁴³¹ não deve ser, por isso, excessivamente penalizado e, sobretudo, não deve ser excluído do mercado por um tempo demasiado longo. Importa-se, assim, para as dívidas de consumo a figura da responsabilidade limitada inicialmente concebida para as empresas. Esta forma de interpretar o crédito e o insucesso financeiro, 'com naturalidade', é própria de uma sociedade que desde cedo soube tirar partido das virtualidades da expansão do crédito, nele fundamentando, em parte, o seu progresso económico (*open credit society*) (Martin, 2005). Para isso contribuíram certamente a influência da cultura protestante, com a sua postura menos penalizadora para com o crédito, o lucro e o dinheiro; o tratar-se de uma sociedade de emigrantes, ansiosos por começar de novo e deixar para trás as dívidas contraídas no velho continente; a filosofia individualista e liberal, que concebe o consumidor como um agente económico activo que, à semelhança das empresas, quando tem dificuldades financeiras deve ser reintegrado rapidamente no mercado para que volte a consumir (a ideia do 'Consumidor, Lda.');

a ausência de um Estado social forte, ao contrário do que sucede em muitos países europeus, o que força a procura de soluções alternativas às redes

⁴³¹ Retoma-se aqui a ideia explanada no início do Capítulo 2 da Parte I, de que o risco também tem uma conotação positiva. Na cultura americana, o risco de crédito dos consumidores é encarado primeiramente como um elemento positivo, de desenvolvimento e de perspectiva de ganho, e só depois como um elemento negativo, uma susceptibilidade de perda. No caso europeu ele tem sempre e só uma conotação negativa. Ao procurarem facilitar o acesso ao mercado de crédito por parte dos indivíduos e das famílias, os governos europeus estão a procurar introduzir essa cultura americana do benefício económico que poderá resultar de as famílias arriscarem mais. No entanto, isso implica olhar, como se referiu, para os mecanismos de gestão desse risco, incluindo o papel do Estado Providência e a configuração das soluções de tratamento do sobreendividamento.

públicas de apoio social; e a convicção de que o crédito é uma actividade que se faz com risco e que, por isso, o sobreendividamento é um risco antecipado e calculado pelos credores. Na mesma linha, o processo de falência existe para servir o mercado de crédito, permitindo que os consumidores corram riscos, isto é, se endividem. O crédito alimenta o desenvolvimento económico e este faz aumentar o bem-estar dos indivíduos (Martin, 2005: 10; Niemi-Kiesiläinen, 1999: 476).

Quando se converte todo este enquadramento num regime concreto de tratamento do sobreendividamento, o que se encontra é um sistema onde são liquidados os bens do devedor, pagas as dívidas possíveis e perdoadas as restantes, desde que não isentas. Depois disso, o devedor pode recomeçar a sua vida e aceder ao crédito, sem ter os seus rendimentos futuros adstritos a qualquer pagamento (salvo algumas dívidas excepcionadas do perdão, como as dívidas de alimentos a terceiros). Esta filosofia concretiza-se no Capítulo 7 do *Bankruptcy Code* norte-americano. No cenário europeu, destaca-se o *Insolvency Act*, de 1986 (alterado pelo *Enterprise Act*, de 2002) do Reino Unido. Outros países europeus têm introduzido o modelo da liquidação como solução de recurso para os casos mais graves de sobreendividamento, perante os quais não é possível aprovar um plano de pagamentos viável. É o caso das já referidas leis francesa e belga.⁴³²

2.3.2 O modelo europeu da reeducação

No modelo da reeducação de tipo social conservador, «os indivíduos são encarados como pessoas responsáveis e cidadãos decentes e muito menos como agentes económicos» (Huls, 1994: 119). Assim, o sobreendividado é

⁴³² Cf. a lei francesa n.º 710-2003 de 1 de Agosto de 2003 (complementada pelo Decreto n.º 180-2004, de 24 de Fevereiro de 2004, e pela Lei de Programação da Coesão Social, de 18 de Janeiro de 2005) e a lei belga de 13 de Dezembro de 2005 (*Loi portant des dispositions diverses relatives aux délais, à la requête contradictoire et à la procédure de règlement collectif de dettes*).

alguém que se excedeu, embora tenha sido também em parte 'vítima' de um sistema de crédito de acesso fácil e dos constantes apelos ao consumo. Por isso, deve ser ajudado, sobretudo quando as suas dificuldades financeiras resultam de circunstâncias imprevisíveis e não intencionais (sobreendividamento passivo). Mas ser ajudado não significa merecer uma saída rápida e livre de qualquer ónus. O que sucede normalmente é que o devedor insolvente tem de pagar a totalidade ou uma parte significativa das suas dívidas à custa do seu património presente e dos seus rendimentos futuros, através de um *plano escalonado de pagamentos* que negocia directa ou indirectamente com os credores, através de mediação extrajudicial, (providenciada, por exemplo, por um serviço de aconselhamento e mediação de dívidas), ou que é elaborado por uma autoridade administrativa⁴³³ ou judicial. Se assumir um comportamento honesto e regrado poderá então beneficiar de um perdão total ou parcial das dívidas remanescentes.

De entre os vários regimes nacionais que acolhem soluções de carácter voluntário, baseadas numa tentativa de conciliação amigável extrajudicial entre o devedor e os respectivos credores (casos dos sistemas francês, belga, holandês, luxemburguês, alemão, austríaco, dinamarquês, finlandês, sueco e norueguês), alguns fazem dela uma etapa preliminar obrigatória para o acesso a uma solução judicial, na medida em que só é admissível recorrer ao tribunal quando o acordo voluntário não foi alcançado (casos da França, Alemanha, da Finlândia, da Holanda e da Suécia antes de 2006).

De sublinhar é ainda o facto de o plano de pagamentos poder aparecer combinado com um sistema de liquidação semelhante ao do Capítulo 7 do *Bankruptcy Code* norte-americano, como sucede nas leis dinamarquesa, de 1984, finlandesa, de 1992, holandesa, de 1998, belga, de 1998 e alemã, de 1999.

⁴³³ Os sistemas francês e sueco são os exemplos mais destacados do modelo administrativo.

Esta combinação pode revestir duas modalidades. A primeira é a que tem por base um plano judicial de pagamentos, no âmbito do qual pode ser renegociada a venda de determinados bens do devedor, entre outras medidas admissíveis (sistema belga e finlandês). A segunda modalidade inverte os termos do processo, uma vez que à liquidação⁴³⁴ sucede um plano de pagamentos destinado a fazer o devedor pagar parte ou a totalidade do remanescente ainda em falta, pela afectação de uma parte do seu rendimento futuro ao longo de um período de tempo mais ou menos longo. Cumprido o plano e comprovado o bom comportamento do devedor durante esse período, é-lhe concedido o perdão do que ainda remanesça.

Alguns sistemas vão mais longe e passam directamente à fase do perdão de dívidas, o que sucede nos casos em que o devedor não tem bens para liquidar, ou tem muito poucos, e os rendimentos de que dispõe ou pode vir a dispor são insuficientes para efectuar qualquer pagamento aos credores. Um dos exemplos mais notáveis provem do direito francês. O seu regime jurídico de tratamento do sobreendividamento evoluiu de um sistema de reeducação estrito – plano de pagamentos para os sobreendividados passivos elaborados pelas *commissions de surendettement*, ao abrigo da Lei Neiertz de 1989 – para um sistema misto (após as revisões de 1998 e de 2003), em que esse plano tem como alternativas ou a aplicação de uma *moratória* (1998) ou mesmo o *perdão total* para os casos mais graves (2003). Por sua vez, o direito holandês prescreve, como se referiu oportunamente, um procedimento alternativo ao regime normal (baseado na liquidação seguida de um plano de pagamento do remanescente em dívida com duração máxima de três anos), através do qual o tribunal concede para os casos mais graves o perdão das dívidas ao fim de um ano de entrada do processo de falência. Também o regime jurídico belga introduziu recentemente o perdão imediato e total para os casos-limite onde não

⁴³⁴ Esta liquidação tanto pode ser antecedida de um plano judicial ou extrajudicial falhado, como ser a primeira solução adoptada.

há património nem expectativas de rendimento futuro capazes de satisfazer, mesmo que parcialmente, os créditos em dívida (Lei de 13 de Dezembro de 2005)

Por tudo quanto acaba de se dizer, não pode deixar de notar-se que os regimes que traduzem o modelo da reeducação tendem também a acolher procedimentos típicos do modelo do *fresh start* em número cada vez maior.

2.4 Modelo judicial versus soluções negociadas: a mediação do sobreendividamento

A exposição de alguns dos mais destacados regimes jurídicos sobre o tratamento do sobreendividamento deixou bem patente a sua natureza multiforme. Poucos dispensam soluções negociadas no interior ou fora dos tribunais. Nenhum rejeita a intervenção da via judicial, mesmo que a título subsidiário e incidental.

Todos os sistemas preconizam uma abordagem institucional plural, procurando assegurar que respondem aos diferentes tipos de devedores insolventes (devedores com ou sem património, pobres, etc.). As modificações introduzidas em alguns dos regimes europeus dão conta dessa perspectiva inclusiva que tem orientado as reformas.

O ponto de equilíbrio entre os procedimentos adjudicatórios e consensuais que cada regime procura atingir é condicionado por diversos factores, alguns intrínsecos ao próprio sistema jurídico – funcionamento dos tribunais, especialização da magistratura e da advocacia, cultura mais ou menos adversarial, experiência de mecanismos de resolução alternativa de litígios (RAL)⁴³⁵ –, outros derivados do contexto social e económico – acessibilidade ao crédito, responsabilidade dos credores, condições do mercado de trabalho, funcionamento das redes informais de solidariedade, grupos de consumidores

⁴³⁵ A RAL é conhecida na doutrina e no direito anglo-saxónicos por Alternative Dispute Resolution (ADR) e na tradição jurídica francesa por Médiation, Arbitrage, Conciliation (MAC).

de maior risco de insolvência, disponibilidade de adequados serviços de mediação de dívidas.

No entanto, não deixa de ser relevante a tendência generalizada para envolver na resolução dos processos de sobreendividamento mecanismos que favorecem o acordo de vontades, a manutenção da relação entre as partes, uma menor exposição do devedor e a salvaguarda de condições de vida dignas para si e para a sua família.

A disponibilização, dentro ou fora do sistema judicial, de procedimentos de RAL como a conciliação, a mediação e a arbitragem tem permitido responder com vantagem à procura de soluções céleres e eficazes em áreas como o consumo e o crédito, ao mesmo tempo que ajuda a aumentar o desempenho do próprio sistema judicial, reservando-o para casos mais críticos.

A mediação do sobreendividamento é o procedimento que, baseado na intervenção de um terceiro neutro, o *mediador*, procura ajudar as partes a estabelecer um acordo sob a forma de um *plano escalonado de pagamentos* que resolva a crise financeira em que se encontra o sobreendividado, fazendo-o retomar os pagamentos aos seus credores ou então entrando em acordo com eles para liquidar o património e ressarcir-los com o que for apurado.

Em regra, o mediador apresenta uma proposta de plano e apoia activamente as negociações tendo em vista a sua aprovação, naquilo que se pode designar como uma autocomposição assistida (Brown e Marriot, 1999: 101).

O conteúdo do plano é variável e pode incluir, entre outras medidas, prolongamento dos prazos dos empréstimos, períodos de carência, perdão de juros e/ou capital, diminuição dos *spreads*, venda de bens ou prestação de novas garantias.

O procedimento de mediação extrajudicial pouco ou nada tem sido regulados pelos legisladores, excepção feita à Finlândia e à Bélgica, onde alguns dispositivos ligados à acreditação dos serviços e à formação dos técnicos merece consagração legal. Do mesmo modo, o conteúdo do plano também é quase sempre deixado à liberdade das partes e à criatividade do mediador. No

entanto, este procedimento e o conteúdo do plano devem respeitar necessariamente os princípios gerais do direito. Por exemplo, seria inadmissível que houvesse discriminações de raça, género ou religião no acesso a esses serviços. Do mesmo modo, a liberdade na conformação do acordo não retira o seu carácter vinculativo para as partes. Há, por isso, toda uma envolvente jurídica que deve sustentar esta acção. A mediação judicial adquire já um certo grau de formalidade e impõe ao juiz e ao mediador por ele designado regras procedimentais próprias, bem como limites temporais e de conteúdo à negociação.

Se é certo que o objectivo principal e imediato da mediação reside na aprovação de um plano de pagamentos viável, outros objectivos indirectos estão também na mira dos sistemas de tratamento que se apoiam neste procedimento. Assim, com a mediação procura-se garantir a recuperação da saúde financeira e do bem-estar social e pessoal do consumidor sobreendividado de uma forma mais personalizada e ajustada às suas condições individuais. Ambiciona-se recuperar algum do montante mutuado pelos credores e proporcionar maior equilíbrio entre eles: Pretende-se oferecer uma solução rápida que não agrave ainda mais a posição difícil do devdor e os custos processuais para o credor. Finalmente visa-se reduzir alguns dos custos do Estado em diversas áreas da sua intervenção e promover a pacificação da sociedade. Daí que alguns países a imponham como etapa preliminar ao processo judicial.

Para apoiar a elaboração dos planos voluntários extrajudiciais, autoridades municipais, serviços locais da segurança social, associações de defesa dos consumidores e entidades privadas sem fins lucrativos criaram serviços de mediação que apoiam a elaboração dos planos e ajudam à renegociação com os credores.

A Bélgica é talvez, pelo que se referiu anteriormente, o melhor exemplo de sucesso do recurso à mediação para resolver casos de sobreendividamento. Pelo contrário, na Holanda, e apesar das boas intenções do Código das Falências de 1998 em favorecer o mais possível a obtenção de acordos extrajudiciais, o movimento dominante é de sinal contrário. Na Alemanha e na

Suécia, a mediação falha sobretudo pelas dificuldades de acesso, atendendo ao tempo de espera excessivamente longo para obter uma consulta.

Crê-se, por isso, que uma grande parte das razões que estão por detrás da utilização preferencial dos tribunais residirá na rapidez de resposta do sistema judicial e na morosidade do acesso à mediação. Esse facto pode ser comprovado pela menor expressão que tem a renegociação nos países onde os tribunais conseguem resolver num curto espaço de tempo os processos de sobreendividamento. É o que sucede na Noruega (4 meses) e também nos EUA (3-4 meses). No Canadá, o processo de falência dura cerca de 9 meses, incluindo-se aqui já o *debt counselling* que, à semelhança do modelo americano, também é obrigatório para se poder beneficiar do perdão das dívidas remanescentes (Berry e McGregor, 1999: 371).

Donde se extrai que a mediação é uma solução mais proveitosa do que a via judicial quando seja de fácil acesso, de baixo custo, de qualidade e de resposta rápida. Quando o sistema judicial consegue oferecer uma solução adequada (liquidação ou plano, ou ambas) num tempo razoavelmente curto, a sua natureza mais garantística e a sua dimensão coerciva reforçada são factores preferenciais para a sua adopção. Assim sendo, o tipo de procedimento a adoptar em cada ordem jurídica dependerá sempre das condições de funcionamento do sistema judicial e de a cultura dominante na sociedade ser mais favorável à resolução por consenso ou por adjudicação.

2.5 Liquidação versus plano de pagamentos

Até ao início da presente década existia uma dicotomia clara entre os países que privilegiavam uma solução tipicamente falimentar, baseada na liquidação do património e distribuição do valor obtido pelos credores, de que o exemplo por excelência é o caso americano, e os países que davam primazia a uma solução negociada (dentro ou fora do sistema judicial), traduzida na elaboração de um plano de reescalonamento de dívidas, e que era a marca da generalidade dos países europeus, com a França em destaque.

De tal modo assim era que havia (há) o cuidado de utilizar diferentes terminologias para cada caso. Johanna Niemi-Kiesiläinen (1999: 476), por exemplo, refere-se ao modelo anglo-saxónico como da 'falência do consumidor' (*consumer bankruptcy*) e à perspectiva europeia continental como a do 'reescalonamento de dívidas do consumidor' (*consumer debt adjustment*). Em sua opinião as diferenças entre os dois modelos são tão fundamentais que é inadequado referir-se-lhe com a mesma designação.

As diferenças situam-se em três pontos capitais (Niemi-Kiesiläinen, 1999: 475): a) acesso limitado ao procedimento na Europa, acesso generalizado nos EUA; b) obrigatoriedade de um plano de pagamentos, na primeira, liquidação e perdão imediato, no segundo; c) centralidade dos serviços de mediação de dívidas no desenvolvimento do processo, no caso europeu, preponderância da acção judicial, no caso americano.

Hoje em dia, tanto a evolução legislativa como a prática institucional de um e outro modelo propenderam para um esbatimento significativo das diferenças, existindo claros sinais de convergência nos procedimentos. Essa convergência não resultará tanto da comunhão de questões dogmáticas ou filosóficas, mas dos resultados concretos obtidos em cada um dos sistemas e da pressão dos interesses organizados sobre os órgãos legiferantes.

Atente-se na recente revisão do código da falência norte-americano. Até 2005, o devedor tinha liberdade para escolher o procedimento que mais lhe convinha. Cedendo aparentemente às pressões de longa data das entidades financeiras, especialmente das empresas de cartões de créditos, o legislador americano introduziu um sistema baseado num *means-test* que define matematicamente o processo ao qual o devedor terá de recorrer (Tabb, 2006: 8; Lawless e White, 2006: 3; Ziegel, 2006: 314). A expectativa dos credores é a de que com este acesso mais limitado ao Capítulo 7 controlarão o uso fraudulento do sistema, ao mesmo tempo que receberão reembolsos mais elevados. Mas a maioria dos académicos, que sempre contestou a revisão, lembra que a taxa de insucesso dos planos é muito alta e que algumas estimativas apontam para que apenas um pequeno número de falidos fique arredado da liquidação imediata.

Na Europa, o movimento tem sido no sentido inverso e aqui por pressão de associações de consumidores, de organizações ligadas ao apoio social e em boa medida pela concepção ainda dominante de que o Estado deve estar comprometido com a missão de apoiar os cidadãos em dificuldades. Tudo isto aparentemente sem grandes objecções da parte dos concedentes de crédito, pelo menos quanto às questões de princípio e às grandes linhas do sistema.

Onde antes só existia o plano passou a haver a moratória e depois a liquidação por meio de procedimentos simplificados e céleres, acrescentada da desoneração do passivo restante.

Tal evolução registada no direito europeu da insolvência é o resultado da verificação objectiva de que existe um número significativo de devedores para os quais a hipótese do plano é irrealista, dada a carência estrutural de rendimentos. Mesmo os chamados *planos-zero* dos direitos alemão e sueco não são mais do que simples formalidade que antecede a solução definitiva: o perdão de dívidas.

Tudo parece apontar para a conveniência de estabelecer procedimentos com soluções diferenciadas, que possam enquadrar os diversos perfis de consumidores sobreendividados. Onde não é possível o plano, não haverá ganho em forçá-lo assim mesmo, uma vez que isso conduzirá inevitavelmente ao seu incumprimento. Mas onde for razoável para os interesses tanto de consumidores, como de credores, deverão ser dadas condições para que as partes negociem livremente entre si a forma e a medida do cumprimento. A assistência de serviços de mediação especializados, de fácil acesso e de baixo custo, é uma contribuição fundamental para a obtenção de um acordo realista e exequível. É desejável também que a sua acção possa estender-se à fase do cumprimento, como um vigilante atento que poderá combater antecipadamente quaisquer dificuldades que surjam no processo.

A liquidação deve ser reconhecida como uma opção livre ou pelo menos como uma opção acessível para os casos mais graves e de maior risco social. Para se começar de novo é preciso readquirir o controlo da situação financeira. Contudo, deixar as famílias totalmente desprovidas de meios e de condições de vida digna não constitui senão uma nova razão para falhar.

2.6 Da *pacta sunt servanda* ao perdão de dívidas

O direito dos contratos retira a sua força e imperatividade do reconhecimento social de que as suas disposições são vinculantes para os contraentes e que essa obrigação, que é juridicamente avalizada, decorre de uma moralidade que é inerente às inter-relações que se formam entre pessoas de bem e de boa-fé. Esse reconhecimento transmuta-se no princípio de direito conhecido como *pacta sunt servanda* («as convenções devem ser observadas»).

Segundo Alain Supiot (2005: 117), a regra *pacta sunt servanda* foi criada pelos canonistas medievais no séc. XIII, correspondendo à consagração jurídica de uma regra moral segundo a qual o fiel deve ser verdadeiro e que se não cumprir uma promessa ou enganar o seu próximo falta à Verdade e comete um pecado. Nessa altura e até ao Iluminismo, Deus era o Terceiro garante da palavra dada, o que mantinha a força da promessa contratual. Com a laicização trazida pelo século das Luzes, o Estado substitui-se a Deus como garante das trocas e das convenções. «Passámos de uma cultura religiosa, onde a palavra do fiel era colocada sob a égide da lei divina, para uma cultura laica, onde o indivíduo racional se compromete sob a égide do Estado.» (Supiot, 2005: 120).

O perdão de dívidas que está na génese do modelo do *fresh start* e que vai ganhando espaço também no modelo europeu constitui uma excepção aos princípios da lei civil, designadamente ao da *pacta sunt servanda* (Huls *et al.*, 2003: 318).

Nos sistemas civilistas europeus, dominados pelo que Ziegel (2006: 317) designa por ‘mentalidade do pagamento compulsório’,⁴³⁶ o devedor tem de provar merecer ser perdoado para poder beneficiar de uma exoneração das dívidas não pagas. Ziegel (2006: 320) critica o que afirma ser a sua excessiva relutância em conceder um perdão mais célere e menos exigente do remanescente em dívida após a falência, a mesma relutância que leva Udo Reifner (Reifner *et al.*, 2003: 166) a declarar que os direitos da insolvência

⁴³⁶ Tradução livre do original “*must pay*” *mentality*.

européus não consagram a noção americana do *fresh start*, mas uma noção de *earned start*. O perdão só é concedido ao devedor que pague uma porção das suas dívidas e que observe um comportamento honesto durante um período que actualmente varia entre um e seis anos (casos da Inglaterra e Alemanha, respectivamente).⁴³⁷ Esta realidade também se observa no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas português (CIRE) que, ao impor um prazo probatório de cinco anos até à obtenção do perdão de dívidas, sujeita os insolventes a uma espécie de *liberdade financeira condicional*.⁴³⁸

Partindo do exemplo da lei norueguesa da falência do consumidor, de 1992, Graver (1997: 175) sustenta que a fixação deste ditame moral relativamente à conduta económica dos devedores põe em causa a missão de auxílio social (*social welfare*) que está na origem deste tipo de procedimento. Esta é uma regra que, em seu entender, suscita ambiguidades de interpretação e divergências na actuação dos tribunais, que oscilam entre encarar o perdão de dívidas como um direito ou como um privilégio dos sobreendividados.

O perdão de dívidas condicionado a uma longa prova de bom comportamento, que pode ser sempre contestada pelos credores junto do tribunal, faz deslocar o tónus das leis da falência de uma reabilitação efectiva do devedor pela concessão de uma nova oportunidade (*fresh start*), para a reafirmação clássica do dever de honrar a todo o custo os compromissos (*pacta sunt servanda*).

Pode afirmar-se que, apesar de os legisladores europeus se mostrarem formalmente sensíveis à filosofia do *fresh start*, a forma como a têm vindo a incorporar juridicamente mostra que se trata de uma adesão bastante mitigada e

⁴³⁷ Mas até esta percepção já foi mais assertiva do que hoje, se se pensar nas últimas alterações quer à lei francesa do sobreendividamento, em 2003, quer à lei inglesa da falência.

⁴³⁸ Pode ler-se no preâmbulo do CIRE, aprovado pelo Decreto-Lei 53/2004, de 18 de Março, que «[a] ponderação dos requisitos exigidos ao devedor e da conduta recta que ele teve necessariamente de adoptar justificará, então, que lhe seja concedido o benefício da exoneração, permitindo a sua reintegração plena na vida económica» (sublinhado nosso).

comprometida com o sistema de princípios que orienta o direito dos contratos (Niemi-Kiesiläinen, 1997: 135).⁴³⁹

Existem alguns indícios de que esta longa pena imposta ao devedor possa vir a ser comutada parcialmente. O *Enterprise Act* inglês, de 2002, reduziu o período inicial de três anos para um ano (seis meses para os casos mais extremos) para que o falido receba o perdão (Ziegel, 2006: 319). Dados oficiais referem que a média é de sete meses. A decisão baseou-se em relatórios produzidos pelo *Department of Trade and Industry* e por outras entidades que concluíam que aquele prazo era demasiado longo porque eram poucos os devedores que conseguiam fazer reembolsos com alguma expressão. Ao invés, numerosas famílias continuavam a viver em condições muito penosas, demonstrando fracas capacidades de recuperação e poucos estímulos para tal.⁴⁴⁰

⁴³⁹ O preâmbulo do CIRE é um bom exemplo do interesse do legislador português pelo modelo do *fresh start*: «... a atribuição aos devedores singulares insolventes da possibilidade de se libertarem de algumas das suas dívidas, e assim lhes permitir a sua reabilitação económica. O princípio do *fresh start* para as pessoas singulares de boa-fé... tão difundido nos Estados Unidos... é agora também acolhido entre nós (...).» A carga moral é tanto mais evidente quanto o facto de o legislador utilizar o termo *reabilitação*, próprio da linguagem criminal, e que sugere o trazer de volta o devedor ao convívio social do qual esteve arredado por manifesta violação do dever de boa conduta, ao invés das expressões *recuperação* ou *restabelecimento*, mais sensíveis à ideia de enfermidade, sofrimento e subsequente tratamento do devedor insolvente, designações privilegiadas por boa parte da doutrina. Num estudo americano, por exemplo, os autores referem-se ao direito da falência como «... um hospital financeiro para pessoas doentes com dívidas» (Sullivan *et al.*, 1989: 6).

⁴⁴⁰ Ziegel (2006: 310) mostra-se muito crítico da recente alteração introduzida no *Bankruptcy and Insolvency Act* (BIA), de 1949, do Canadá, que passou de nove para vinte e um meses o período do *surplus income payment*, que sucede à liquidação e que serve de porta de acesso ao perdão das dívidas não isentas. Segundo ele, essa modificação procede de um *lobby* dos administradores judiciais da falência que, por questões de concorrência profissional, motivaram a alteração. Esta foi efectuada sem qualquer avaliação do impacto que a medida traria para os insolventes, acrescenta o autor.

Enquanto a discussão na Europa se desenrola em torno da admissibilidade do perdão, ou melhor, da sua extensão e do seu preço, nos EUA ela parece ter dado mais um passo, trazendo para o debate um novo argumento. Num estudo recentemente publicado, duas investigadoras norte-americanas avaliaram pela primeira vez, através de uma investigação empírica, não as causas do sobreendividamento como fizeram Sullivan *et al.* (2000; 1994; 1989), mas as consequências da falência. Fizeram-no analisando a situação dos devedores um ano depois de terem obtido o perdão de dívidas (cf. Porter e Thorne, 2006). O estudo, envolvendo mais de trezentos ex-falidos, procurava aferir da verdadeira dimensão da nova oportunidade concedida. Por outras palavras, as autoras pretendiam verificar se a liquidação seguida da exoneração do passivo remanescente tinha proporcionado um verdadeiro *fresh start* aos seus beneficiários.

As entrevistas realizadas permitiram confirmar que cerca de 65% dos inquiridos registavam uma melhoria da sua situação financeira desde que tinham passado pela falência.

Contudo, os dados também revelaram que mais de um terço dos indivíduos afirmava estar na mesma ou em pior situação do que quando tinham requerido a falência um ano antes (Porter e Thorne, 2006: 69). Uma em cada quatro famílias declarava lutar com dificuldades para pagar as suas dívidas correntes. Metade dos entrevistados que relatavam uma deterioração da situação, afirmavam sentir dificuldades no cumprimento das dívidas de serviços básicos. Seguiam-se as dívidas com automóveis e suas reparações, seguros, habitação e despesas de saúde. Só 15% afirmavam ter problemas em pagar as dívidas de cartões de crédito (Porter e Thorne, 2006: 90).

As autoras constataram que a razão principal para que uma significativa percentagem de insolventes continuasse numa situação financeira problemática era a ausência de um rendimento estável. A falência proporcionara-lhes apenas um alívio momentâneo, uma vez que continuavam a sofrer de uma disparidade entre o rendimento e as despesas (Porter e Thorne, 2006: 70). Para eles a promessa de uma nova vida, livre de dificuldades continuava por cumprir.

Os resultados desta investigação mostram que nem mesmo o apagar das dívidas dos insolventes é garantia da sua recuperação económica. Se persistirem as debilidades estruturais que os conduziram àquela situação (desemprego, problemas de saúde, baixos rendimentos), é muito provável que voltem a reincidir e a sofrer novo revés financeiro. E contra isso nenhuma acção de educação financeira pós-falência consegue lutar.

A percepção dos limites terapêuticos do processo de falência e do perdão de dívidas faz sobressair a necessidade de articular estes procedimentos com outras medidas e políticas públicas que sirvam para suprir as debilidades de base dos agregados e que estão na origem das suas insuficiências financeiras.

CAPÍTULO 4

A REGULAÇÃO DO SOBREENDIVIDAMENTO EM PORTUGAL

«Enfim, exclamou o Eça, se não aparecerem mulheres, importam-se, que é em Portugal para tudo o recurso natural. Aqui importa-se tudo. Leis, ideias, filosofias, teorias, assuntos, estéticas, ciências, estilo, indústrias, modas, maneiras, pilhérias, tudo nos vem em caixotes pelo paquete. A civilização custa-nos caríssima com os direitos da alfândega: e é em segunda mão, não foi feita para nós, fica-nos curta nas mangas...»

Eça de Queirós, Os Maias, 1888

1. As iniciativas de prevenção e tratamento documentadas para o caso português

1.1 Prevenção

À semelhança do crédito ao consumo, o sobreendividamento a ele associado é um fenómeno recente na sociedade portuguesa. No entanto, ao contrário daquele, a sua dimensão ainda está por conhecer.

Como a realidade de outros países há muito deixou claro, a vulgarização do crédito ao consumo junto de diferentes estratos socioeconómicos não favoreceu apenas uma melhoria das condições de vida das famílias. Trouxe também um novo risco para a sua estabilidade financeira: o risco de sobreendividamento.

Como esperado, os casos de famílias em dificuldades e oneradas por dívidas começaram a emergir a espaços nos serviços de Segurança Social e junto das associações de defesa do consumidor, e de forma mais difusa no próprio sistema judicial, através das acções de cobranças de dívidas em expansão (Marques *et al.*, 2000: 147, 157; Santos *et al.*, 1996).

Tanto bastaria para alertar sobre o aparecimento de um novo conflito social e a necessidade de lhe dedicar uma atenção particular.

Não obstante, e volvida cerca de uma década sobre o grande impulso verificado no mercador de crédito aos particulares em Portugal e sete anos sobre a decisão da DECO em criar os seus Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado, persiste um quase deserto de iniciativas regulatórias e institucionais para lidar com esse fenómeno. Esta afirmação é mais verdadeira para as medidas de prevenção do que para as de tratamento.

Em sede de prevenção, e excluindo as próprias estratégias adoptadas pelas instituições de crédito sobre a gestão do risco de crédito (caso das soluções de *scoring*), a prevenção está praticamente concentrada no funcionamento dos dois ficheiros de crédito já referenciados no Capítulo 2. Tanto a Central de Responsabilidades de Crédito do Banco de Portugal, como a Credinformações representam as mais importantes iniciativas com uma interferência marcante na prevenção do risco de sobreendividamento. Delas se deu conta em momento anterior.

Quanto ao aconselhamento, este continua a ter um significado reduzido no contexto nacional. Apesar de as associações de defesa dos consumidores, como a DECO, terem alguma proximidade com esta função, continua a não haver uma prática sistemática da mesma. Salienta-se, por isso, a criação em Lisboa, no Instituto Superior de Economia e Gestão, e como o apoio da Secretaria de Estado do Comércio, Serviços e Defesa do Consumidor, do Gabinete de Orientação ao Endividamento dos Consumidores (GOEC). O gabinete, constituído em Outubro de 2006, está vocacionado para actuar na área da prevenção, aconselhando os consumidores em questões de crédito (por exemplo, negociação de um empréstimo, revisão do *spread*), e também quando

surgem as primeiras dificuldades e o cumprimento esteja em risco. Contudo, segundo algumas informações recolhidas na imprensa, tudo aponta para que o serviço esteja a ser procurado maioritariamente por pessoas que já se encontram em situação de total descalabro financeiro. Ao contrário da DECO, o GOEC não presta ajuda directa à renegociação de dívidas com as entidades credoras, mas apresenta ao consumidor algumas alternativas para a resolução do seu caso.

Os programas de educação financeira dos consumidores são das medidas preventivas mais destacadas a nível internacional, como se deu conta oportunamente. Deles se espera uma melhoria das competências técnicas dos indivíduos na gestão do seu orçamento e na compreensão da nova linguagem do dinheiro. Do mesmo modo, aposta-se na sua acção positiva sobre a percepção do risco de crédito dos consumidores, esperando que atenuem os efeitos inerentes aos enviesamentos cognitivos que perturbam a tomada de decisão individual e a tornam desajustada das necessárias condições de equilíbrio (cf. Kilborn, 2005d).

Nesta área, o panorama nacional é muito incipiente. Um reduzido número de iniciativas levadas a cabo por algumas instituições financeiras nas escolas parece indicar que são aquelas as mais sensibilizadas para o problema. Como se referiu na discussão feita anteriormente sobre a prevenção, este é um tipo de medida que favorece a imagem pública destas entidades e por isso as mobiliza. Nada a objectar pelo facto, desde que as acções ministradas obedeçam a critérios de rigor e de não manipulação.

Também neste domínio merece referência o projecto-piloto que o Observatório do Endividamento dos Consumidores pôs em prática numa escola do concelho de Pombal (Instituto de D. João V, do Louriçal), durante o ano lectivo de 2005-2006, com um período suplementar no segundo semestre do ano lectivo de 2006-2007. Denominado *Educação Financeira para Jovens*, o projecto envolveu duas turmas do 1º ano de escolaridade do 3º Ciclo do Ensino Básico (ex-7º ano) daquele estabelecimento de ensino privado, sendo a faixa

etária dominante entre os alunos de uma das turmas era de 11-12 anos e na outra de 12-15 anos.

Na génese deste projecto esteve, por um lado, a preocupação em avaliar a necessidade e a pertinência de um eventual programa de literacia financeira dirigido a pré-adolescentes e por outro a confrontação dos membros da equipa do projecto com o público-alvo (características, conhecimentos, expectativas e reacções).

Como objectivos deste estudo exploratório foram definidos os seguintes:

- diagnosticar os conhecimentos sobre as questões do dinheiro, designadamente sobre a realização de despesas, a poupança, o investimento e o crédito;
- testar conteúdos e metodologias susceptíveis de constituírem a base de um futuro curso de educação financeira para jovens;
- avaliar a pertinência de uma formação ministrada sobre estas temáticas, na formação global dos jovens alunos.
- dotar os alunos de conhecimentos e capacidades que lhes possam ser úteis para a tomada de decisões no futuro, enquanto consumidores.

O projecto decorreu ao longo de todo o ano lectivo, em sessões semanais de noventa minutos. A sua inclusão fez-se na disciplina de Área de Projecto. A equipa preparava os materiais que eram debatidos com a docente. A esta cabia trabalhá-los em aula com os discentes. Regulamente alguns elementos da equipa do OEC participavam na dinamização das actividades em conjunto com a docente.

Os conteúdos programáticos foram agrupados em três grandes áreas, sendo que a cada uma correspondeu um período escolar. No primeiro período, o tema tratado foi o consumo e a gestão do orçamento familiar; no segundo, a poupança e o investimento e no último o crédito e o endividamento, incluindo uma introdução à questão do sobreendividamento. No ano lectivo de 2006-2007, o projecto só pôde ser retomado em meados do segundo período. Os temas tratados foram o consumo sustentável e a publicidade.

A experiência, embora limitada, serviu para comprovar o interesse dos jovens pelo tema. A utilização de metodologias interactivas (jogos, tarefas de pesquisa, simulações) revelou-se, como seria de esperar, preferida a abordagens mais expositivas. Também os materiais que foram especialmente construídos como dois jogos de tabuleiro e folhetos informativos suscitaram a adesão dos alunos.

Serviu igualmente para perceber que deve existir um extremo cuidado tanto na preparação dos materiais e na sua adaptação às características do grupo, como na formação técnica e pedagógica de quem ministra o programa.

Do exposto resulta que a definição jurídico-política de estratégias preventivas e antecipatórias ligadas ao risco de sobreendividamento permanece subdesenvolvida na sociedade portuguesa. As escassas iniciativas identificadas pertencem ao domínio do mercado e da sociedade civil. Não se conhecem iniciativas públicas de relevo, se se excluir a acção do Banco de Portugal através da Central de Risco, cuja justificação decorre mais da função de supervisão e de controlo do risco sistémico, do que de preocupações ligadas ao bem-estar social das famílias.⁴⁴¹

1.2 A mediação da DECO como solução de tratamento

O aparecimento de um número crescente de consumidores em dificuldades a pedir o apoio da DECO para procurar uma solução para o seu sobreendividamento, levou aquela associação a criar os seus Gabinetes de Apoio ao Sobreendividado (GAS).

O processo inicia-se com a apresentação da reclamação do consumidor junto da secretaria da associação. Após a identificação do problema como sendo

⁴⁴¹ Recorde-se o papel activo que tanto o Banco de França como o Banco Nacional da Bélgica desempenharam continuam a desempenhar na gestão do sobreendividamento nos respectivos países.

de sobreendividamento,⁴⁴² o consumidor é encaminhado para o GAS onde irá apresentar ao técnico, geralmente um jurista, a sua situação e identificar as dívidas que pretende que sejam renegociadas.

A sessão é de natureza informal e começa com a apresentação do técnico e do consumidor, e da situação que os levou a procurar aquele serviço. Segue-se o preenchimento de um inquérito, com valor meramente informativo, elaborado pelos serviços centrais da associação. De seguida, o técnico expõe, em consonância com o tipo de questão apresentada, as opções que podem ser tratadas pela mediação. Normalmente, as questões levantadas estão relacionadas com o incumprimento de uma ou várias prestações de crédito, a maioria das vezes provenientes da celebração de vários contratos de crédito. Perante a situação concreta, o técnico estuda os documentos apresentados e em conjunto com o consumidor elabora um plano de pagamentos e a proposta a apresentar às respectivas instituições financeiras. Esta proposta poderá consistir no pedido de um período de carência, na renegociação das taxas de juro e dos *spreads* ou de uma dilação do prazo do empréstimo. A liquidação do património não tem sido sugerida, até porque quase sempre o consumidor pede ajuda para não perder a casa ou o automóvel.

O primeiro contacto com as instituições financeiras deverá ser feito pelo próprio consumidor que as deverá prevenir da possibilidade de incumprimento, fundamentado na absoluta incapacidade de fazer face aos seus compromissos de crédito. Acontece, porém, que na maioria dos casos a situação é de tal forma grave, que o consumidor já foi, por diversas vezes, notificado pelas credoras por falta de pagamento de algumas prestações. Em consequência, é o técnico que acaba por proceder ao contacto com a instituição, primeiro por via telefónica e de seguida por escrito. A experiência relatada pelos técnicos é a de que a generalidade das entidades financeiras está disponível para uma renegociação

⁴⁴² Recorde-se o que foi dito na Parte II sobre os critérios de admissão dos processos pela DECO.

das dívidas.⁴⁴³ As propostas efectuadas são geralmente aceites, mesmo que parcialmente.

Contudo este entendimento deve ter lido com alguma cautela. Pelo que se apurou sobre a forma como decorre o apoio prestado pela DECO, em muitos casos a entidade credora responde ao GAS que aceita renegociar directamente com o consumidor. Nestas situações, o gabinete deixa de acompanhar o processo ficando sem saber que tipo de acordo foi efectivamente renegociado. A proposta de acordo que o técnico dirige naquele contacto escrito inicial será porventura o ponto de partida da discussão entre as partes, mas não há forma de saber o que foi realmente decidido. Nem tão pouco de avaliar a sustentabilidade do acordo alcançado ou o seu grau de cumprimento.

1.3 Iniciativas legislativas orientadas para o tratamento

1.3.1 As propostas da Comissão do Código do Consumidor e do Ministério da Justiça

O primeiro projecto legislativo destinado a tratar o sobreendividamento das pessoas singulares foi apresentado em Março de 1999, na comemoração do Dia do Consumidor, pelo Ministro que então tutelava os assuntos da defesa do consumidor.

A proposta – designada por «Regime Jurídico da Protecção das Pessoas Singulares Sobreendividadas» – constituiu um produto antecipado da Comissão criada em 1996 com o propósito de redigir um código do consumidor.

A iniciativa foi acolhida com surpresa, dada a inexistência de uma pressão social para a sua criação e a ausência de consulta prévia a todos os actores

⁴⁴³ As referências às opiniões dos técnicos da DECO feitas ao longo desta investigação não resultam da realização de entrevistas orientadas para esse fim, mas tão-somente de conversas informais que se foram sucedendo ao longo dos dois anos em que decorreu o trabalho de campo. Exceptuam-se naturalmente as perguntas que lhes eram dirigidas no Questionário OEC-DECO e que em devido tempo foram tratadas na Parte I.

interessados, designadamente instituições financeiras e associações de consumidores. Por essa altura, o ritmo de progressão do endividamento das famílias estava no auge, as expectativas quanto ao desempenho da economia e do mercado de trabalho eram favoráveis e não existiam quaisquer indícios de crise social ligada a fenómenos visíveis de sobreendividamento que justificasse uma intervenção legislativa de tipo curativo (Marques *et al.*, 2000: 291).

Embora as associações de defesa do consumidor saudassem a iniciativa pelo que ela tinha de valor político, de um modo geral a reacção não foi favorável (Marques *et al.*, 2000: 291). Para tal terá contribuído o modelo configurado, que deixava antever um dispositivo muito complexo, previsivelmente caro e moroso, decorrente da sua matriz judicial e da proximidade com os cânones do processo civil.

Deve, contudo, destacar-se alguns aspectos positivos que foram introduzidos na segunda versão, datada de Outubro do mesmo ano. Assim, e embora se tenha mantido inalterado o essencial do esquema apresentado de início, houve lugar à introdução de um breve capítulo dedicado à prevenção, concretizado na exigência formal de maior transparência na informação a prestar aos clientes no momento da concessão do crédito e na proibição da publicidade enganosa.

Nas suas linhas mestras, o projecto parecia ter colhido inspiração no modelo francês da Lei Neiertz, embora apresentasse um pendor judicial mais acentuado do que esta. Ao contrário da lei francesa, o projecto da Comissão do Código previa que o requerimento que dava início ao processo fosse apresentado no tribunal da residência do devedor (recorde-se que no caso francês o requerimento é submetido à comissão de sobreendividamento departamental). Só podiam aceder os devedores de boa-fé, onerados por dívidas não profissionais (excepto se estas tivessem uma expressão reduzida no passivo total do devedor). Aceite o pedido pelo tribunal, de imediato se suspendiam as acções executivas que corriam contra o património do devedor.

O juiz declarava a insolvência do requerente, atestando a sua condição de sobreendividado, a qual se traduzia na falta de bens e rendimentos penhoráveis

para garantir o cumprimento pontual das obrigações vencidas ou vincendas. De seguida ordenava a citação dos credores e efectuava diligências de prova dos factos alegados.

O processo era então remetido para a nova entidade administrativa prevista no diploma – o Gabinete de Apoio às Pessoas Sobreendividadas (GAPS) – que tinha por missão preparar uma proposta de plano de pagamentos e de assessorar o tribunal ao longo do processo, nomeadamente na tentativa de obtenção do acordo entre as partes. Das suas funções fazia parte o acompanhamento da execução de qualquer acordo que viesse a ser estabelecido pelas partes (plano voluntário) ou imposto pelo juiz (plano judicial).

O plano voluntário só era aprovado quando aceite pelos credores que em conjunto representassem mais de 50% dos créditos objecto de reestruturação. A sua duração não podia ir além de sete anos.

Sempre que as partes não chegavam a um entendimento, o devedor podia pedir ao tribunal que fixasse um plano judicial, cuja duração máxima era igualmente de sete anos (Marques e Frade, 2003b: 136).

Terá sido a excessiva judicialização desta primeira proposta que terá estado na origem da decisão do Ministério da Justiça de solicitar ao Observatório Permanente da Justiça Portuguesa a redacção de um modelo alternativo.

A nova proposta viria a ser conhecida em 2001, sob a designação de «Proposta de um modelo de resolução extrajudicial do sobreendividamento das pessoas singulares», e nela se preconizava uma solução global e integrada do problema do sobreendividamento (Frade, 2002: 14). Na primeira parte, propunha-se uma estratégia preventiva baseada na informação e o aconselhamento aos consumidores sobre crédito e endividamento, enquanto na segunda se avançava com um modelo curativo estruturado sob a forma de uma etapa prévia obrigatória de mediação extrajudicial, com os tribunais a funcionarem como instância de recurso.

O recurso a um procedimento de resolução alternativa era justificado não apenas pela necessidade de não sobrecarregar ainda mais o sistema judicial, mas sobretudo pelas próprias características do conflito que se entendia

apelarem a uma solução célere, próxima das partes, menos estigmatizante e de menor custo (Frade, 2002: 15).

Nos termos da proposta, a mediação, considerada o mecanismo-chave para o tratamento das questões do sobreendividamento, deveria ser realizada por centros especializados a criar, de natureza pública ou privada, devidamente reconhecidos pelo Ministério da Justiça, dotados de meios humanos tecnicamente preparados e colocados em rede.

Esses centros actuavam como um serviço de informação, aconselhamento e mediação das situações de insolvência dos particulares, desempenhando um papel crucial tanto na estratégia de prevenção, como no sistema de tratamento. Aos tribunais reservava-se uma função de recurso face ao insucesso de um acordo amigável entre credores e devedor. Contemplava-se ainda a hipótese de sujeitar o acordo voluntário a uma homologação judicial para reforçar o seu valor simbólico.

Esta nova proposta continha diferenças significativas em relação à proposta apresentada pela defesa do consumidor e perfilhava de um paradigma radicalmente distinto face àquele. Por um lado, reforçava o peso da abordagem preventiva quer em termos de conteúdo regulatório, quer de concepção institucional. Por outro, privilegiava para o tratamento uma abordagem consensual, centrada na mediação voluntária extrajudicial e na colocação em segunda linha da intervenção do tribunal.

A mudança do ciclo político acabaria por interromper a discussão, sem que qualquer uma das propostas tivesse sido adoptada. Passariam dois anos até surgir nova proposta.

1.3.2 O Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas e o Projecto de Lei do Partido Socialista

Em 2003, surgiram duas novas iniciativas legislativas com relevância para o tratamento do sobreendividamento e uma vez mais se defrontavam duas filosofias e dois entendimentos distintos sobre como lidar com este problema.

Foi posta a discussão pública e apresentada na Assembleia da República a proposta de revisão do Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência (CPEREF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 132/93, de 23 de Abril, e que culminou com a aprovação do novo Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), pelo Decreto-Lei n.º 53/2004, de 18 de Março, com entrada em vigor em Setembro desse ano.

Pode adiantar-se desde já que o CIRE constitui, até ao momento, a única medida legislativa aprovada e em vigor tem que se ocupa do sobreendividamento dos consumidores, ainda que o faça em subalternidade e que não seja esse o seu objectivo principal.

Embora as previsões normativas que se aplicam às pessoas singulares se encontrem dispersas ao longo do CIRE, em estreita convivência com o disposto para as empresas, existe um núcleo específico que lhes é aplicável e que consta dos Capítulos I e II do Título XII, respectivamente dos artigos 235º-248º (exoneração do passivo restante) e artigos 249º-263º (plano de pagamento aos credores).

O modelo estabelecido no CIRE para as pessoas singulares compreende um procedimento assente na liquidação do património do devedor, onde se admite a exoneração das dívidas remanescentes findo um período condicional. Em alternativa, pode ter lugar a aprovação de um plano de pagamentos aos credores, o qual deverá ser entregue no tribunal pelo devedor, juntamente com a petição inicial, se for o devedor a requerer a insolvência, ou em lugar da contestação, se a insolvência tiver sido requerida por terceiro. A competência para esta causa pertence aos tribunais comuns, excepção feita às acções peticionadas na área de competência dos Tribunais de Comércio de Lisboa e Vila Nova de Gaia.

Todas as pessoas singulares, independentemente do tipo de sobreendividamento (activo ou passivo), podem recorrer ao sistema previsto no CIRE. No caso do procedimento relativo ao plano de pagamentos aos credores, são abrangidas ainda as pessoas singulares que sejam titulares de pequenas

empresas, desde que não possuam dívidas aos trabalhadores, tenham um passivo que não exceda os 300.000 € e não possuam mais de 20 credores.

O preâmbulo do CIRE destaca o modelo do *fresh start* como linha orientadora das previsões do Código em matéria de insolvência das pessoas singulares. Contudo, quando se estabelece a comparação com o *Bankruptcy Code* americano do qual importou o princípio, percebe-se que está em causa uma versão mitigada daquele modelo, uma vez que para o pós-liquidação um período probatório de cinco anos, durante o qual o devedor deverá afectar o seu rendimento disponível ao pagamento das dívidas que não foram integralmente satisfeitas no processo de insolvência (denominada cessão). Somente no fim, e mediante conduta exemplar, poderá o devedor requerer a exoneração do passivo restante, ou seja, o perdão do remanescente não pago.

Algumas dívidas, como as dívidas de alimentos, fiscais e as resultantes de ilícitos penais ou contra-ordenacionais não são passíveis de exoneração. A exclusão do perdão para certo tipo de dívidas é, como se explicitou no capítulo anterior, frequente em alguns ordenamentos jurídicos (por exemplo, no francês, belga, sueco ou norte-americano), sendo que, habitualmente, é o interesse de um terceiro especialmente necessitado (crédito por alimentos), o interesse público (dívidas fiscais) ou o interesse da comunidade na preservação da paz social e na punição dos infractores (dívidas na sequência de processos criminais ou de contra-ordenação) que determinam uma valoração particular do legislador e, conseqüentemente, um tratamento diferenciado.

O modelo adoptado pelo legislador português para o CIRE, incluindo a parte respeitante às pessoas singulares, tem como referente o Código da Falência alemão, que entrou em vigor em 1999. A falência representa o único procedimento, sendo que o plano é entendido como um incidente do processo. Uma diferença, contudo, sobressai entre os dois códigos e diz respeito ao prazo durante o qual o devedor insolvente fica adstrito ao cumprimento do *surplus income payment*: seis anos (sete de início) na lei alemã, contra cinco na lei portuguesa.

Também em 2003, o Grupo Parlamentar do Partido Socialista apresentou na Assembleia da República, o «Projecto de Lei sobre a Prevenção e Tratamento do Sobreendividamento das Pessoas Singulares.»⁴⁴⁴ A proposta retomava a ideia de combinar num mesmo diploma as vertentes da prevenção e do tratamento do sobreendividamento. Quanto ao tratamento, em particular, a proposta baseava-se no aproveitamento da capacidade instalada, especialmente nos Julgados de Paz que entretanto haviam sido criados e, embora em fase ainda experimental, davam sinais positivos sobre a sua capacidade de providenciar uma resposta adequada num tempo bastante curto.

A solução passava pela elaboração de um plano de pagamentos voluntário em sede de mediação, tal como ela está estruturada nos Julgados de Paz, determinando-se que quando nesta fase não houvesse acordo entre as partes, o processo avançasse para a decisão do juiz de paz. A proposta deixava em aberto a possibilidade de, nos casos em que manifestamente não existiam condições para a elaboração de um plano de pagamentos viável, o processo pudesse continuar como processo de insolvência no tribunal competente, tendo em vista a liquidação dos bens do devedor sobreendividado e o pagamento aos credores, nos termos próprios do regime jurídico da insolvência que estava em discussão na altura.

A proposta foi debatida em plenário, e passou depois à Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, onde ficou a aguardar discussão na especialidade. Esta nunca viria a ter lugar e a iniciativa acabaria por caducar algum tempo depois.

O que então se defendeu foi o proveito que resultaria de uma articulação entre a proposta do CIRE e a proposta da mediação nos Julgados de Paz para a concretização de um modelo plural dedicado ao sobreendividamento, onde seria possível fazer da mediação uma etapa inicial que poderia, com custos controlados e num tempo relativamente diminuto, dar resposta a uma boa parte

⁴⁴⁴ Projecto de Lei n.º 291/IX/1, que deu entrada em 15 de Maio de 2003.

dos casos de sobreendividamento, seguindo o exemplo da iniciativa da DECO e os ensinamentos de experiências comparadas, particularmente do caso belga (Marques e Frade, 2004). A mediação ajudaria a filtrar os processos que chegariam ao tribunal, o que facilitaria o bom desempenho judicial. Ao mesmo tempo garantia-se que para os casos mais problemáticos era possível avançar rapidamente para a fase da liquidação e para o perdão de dívidas.

A fundamentar esta posição estava alguma investigação empírica realizada em 2003 junto dos Tribunais de Comércio de Lisboa e Vila Nova de Gaia,⁴⁴⁵ precisamente os tribunais em que se concentra o grande volume processual da falência, incluindo a de particulares, dada a sua competência especializada.⁴⁴⁶

O que então se observou, e que os dados estatísticos do Ministério da Justiça davam como certo à partida, é que o peso de processos de falência de pessoas singulares no universo do total de falência é muito reduzido nestes tribunais, como o é no todo nacional (Quadro III-3).

⁴⁴⁵ A competência territorial do Tribunal de Comércio de Lisboa compreende as comarcas de Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra e Vila Franca de Xira. O Tribunal de Comércio de Vila Nova de Gaia abrange as comarcas de Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Porto, Póvoa de Varzim, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia.

⁴⁴⁶ O Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de Março, no seu art. 29.º altera o art. 89º da Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, fazendo retornar à competência dos tribunais de comércio o julgamento dos processos de insolvência de pessoas singulares.

Quadro III-3
Processos de falência e processos de falência de pessoas singulares
1995-2004 (em unidades)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Total de Falências	225	251	302	376	582	918	948	1064	1063	1130	6859
Falências de pessoas singulares	23	22	35	56	102	291	365	364	321	311	1890

Fonte: Ministério da Justiça

Apesar disso, efectuou-se uma pesquisa processo a processo para determinar em que medida as falências de pessoas singulares resultavam da acumulação de dívidas de crédito para a aquisição de habitação e de outros bens de consumo. Esperava também obter-se informação sobre as razões que teriam estado na origem do problema (desemprego, doença, má gestão orçamental, etc.).

O que então se verificou é que quase todos os processos de falência de pessoas singulares que chegaram àqueles tribunais resultavam da prestação de garantias (livrança, aval) a empresas de que o devedor ou devedores (normalmente um casal) eram titulares, empresas que entretanto haviam já sido declaradas falidas em processo autónomo. A escassez de bens dessas empresas fizera os credores voltar-se para o património dos garantes, a fim de obterem o ressarcimento dos seus créditos. Daqui decorria normalmente a perda da habitação familiar, dos veículos automóveis e outros bens que pudessem ser liquidados. Tratava-se de uma realidade única (uma actividade económica mal sucedida), que se traduzia em dois processos de falência distintos.

Casos de falência tendo como causa directa o não pagamento de prestações do crédito à habitação ou ao consumo estavam praticamente ausentes desses tribunais, o que sugeria uma certa desconfiança e até desconhecimento deste procedimento como resposta para situações financeiras

graves, que em tudo contrastava com a procura crescente dos serviços de mediação da DECO.

1.3.3 O tratamento do sobreendividamento no Anteprojecto do Código do Consumidor: o regresso ao princípio

Em 2006, foi conhecido o Anteprojecto do Código do Consumidor, que inclui um conjunto de disposições dirigidas ao tratamento do sobreendividamento (artigos 581º ss). Da sua análise detalhada ressalta de imediato a coincidência quase integral entre os seus dispositivos e a proposta que fora avançada em 1999 pela Comissão do Código. Apesar da proveniência comum e do facto de aquela primeira proposta ser reconhecida desde o início com uma parte do código em preparação, não pode deixar de surpreender que, transcorridos sete anos sobre a primeira apresentação, tudo se tivesse mantido exactamente na mesma. Se alguma coisa as experiências de direito comparado mostram é que as medidas legais concebidas para o tratamento da insolvência dos consumidores devem saber adaptar-se à realidade dos factos e convergir para procedimentos simplificados que favoreçam uma resposta célere, de modo as que as famílias não sejam mantidas demasiado tempo reféns de dívidas que nunca conseguirão pagar. Importa ao invés dar-lhes a oportunidade de voltarem a desempenhar um papel activo no desenvolvimento económico, retomando a sua condição de contribuintes para o Estado social e abandonando a de seus dependentes.

As referidas disposições do Anteprojecto estão situadas, do ponto de vista da sistemática do Código, numa parte de processo (Secção IV, do Capítulo II, da Parte III), o que é em si discutível, uma vez que reduz este problema a uma questão meramente instrumental, algo que ele não é, como se crê ficar claro desta investigação.

Uma vez mais ressalta a excessiva judicialização do processo e os múltiplos incidentes admitidos, típicos do processo civil, mas que aqui servem

apenas para prolongar o procedimento sem que se vislumbre nisso grande utilidade para a questão de fundo.⁴⁴⁷ Tal concepção do modelo deixa antever a sua reduzida efectividade numa sociedade onde é por demais conhecida a morosidade do sistema judicial (cf. Gomes *et al.*, 2006; 2001; Gomes, 2003; Santos *et al.*, 1996).

Nem tão pouco se percebe qual a utilidade de manter dois procedimentos – o CIRE e o modelo do Anteprojecto – se ambos decorrem no tribunal. Esta duplicação de instâncias permite, por exemplo, que possam ser apresentados três planos de pagamento aos credores em três fases distintas. Uma vez que o Anteprojecto admite que o processo reestruturação do passivo possa transitar para o de falência, pode dar-se o caso de ser primeiramente discutido um plano voluntário elaborado pelo GAPS, seguir-se uma proposta de plano judicial e faltando aqui também o acordo, vir o devedor apresentar depois disso, já no âmbito do processo de insolvência, um plano de pagamentos aos credores.

As reservas que esta proposta suscita prendem-se igualmente com a concepção e modo de funcionamento do Gabinete de Apoio às Pessoas Sobreendividadas (GAPS), a entidade administrativa que colabora com o juiz na condução do processo, nomeadamente na elaboração do acordo de pagamentos voluntário e no plano judicial. Nada é dito sobre o GAPS, a sua composição, o seu grau de autonomia ou sequer a sua configuração geográfica. Não se sabe se passará por uma figura centralizada (como o preâmbulo parece sugerir) ou uma estrutura organizada em rede, por corpos fixos ou unidades móveis, à semelhança do que já vai sucedendo com alguns dos sistemas de mediação que estão a ser postos em prática na área laboral e familiar e até com os Julgados de Paz quando a sua competência territorial tem por base

⁴⁴⁷ No Anexo 6 é apresentado através de um esquema sequencial o modelo preconizado pelo Anteprojecto do Código do Consumidor para o tratamento do sobreendividamento dos consumidores. A visualização do dispositivo, com as suas múltiplas ramificações e derivas, permite ilustrar sem mais palavras a razão por que se julga a solução desadequada, mesmo que se trate de uma proposta tecnicamente irrepreensível.

agrupamentos concelhios. Se o objectivo do legislador era o de introduzir uma etapa administrativa no processo à semelhança do que sucede no modelo francês, convém recordar que a autonomia das comissões de sobreendividamento face ao tribunal é muito elevada. É perante elas que o devedor apresenta a sua petição, contrariamente ao que é proposto no caso português em que o pedido é dirigido ao tribunal. Além disso aquelas estão dotadas de poderes próprios bastante amplos no que diz respeito à negociação, não se limitando a meras coadjuvantes do juiz como se prescreve na proposta ora apresentada. No caso francês, tal como no caso sueco mais recentemente, existe uma fase administrativa inicial bem demarcada da judicial, que mais não é que um espaço de negociação extrajudicial com vista à obtenção de um plano voluntário de pagamentos. A intervenção do tribunal nessa fase inicial é praticamente nula. Só se manifesta realmente na fase do plano judicial. No sistema sueco nem mesmo aí parece ter sido deixada grande margem à intervenção do tribunal agora que o novo regime conferiu à autoridade administrativa encarregada do processo poderes para impor o plano às partes.

Terminada a discussão pública do Anteprojecto em meados de 2006, mantém-se a expectativa sobre o que pode vir a ser modificado na parte relativa ao tratamento do sobreendividamento.

Sublinhe-se, no entanto, que a marcada configuração judicial, a multiplicidade de incidentes processuais admitidos e a falta de um referente temporal máximo para a negociação e para o próprio processo⁴⁴⁸ levantam muitas dúvidas sobre a eficácia do modelo para um problema onde reconhecidamente é necessária uma resposta pronta e um processo simplificado. Teme-se, por isso, que este venha a ser mais um mecanismo excessivamente pesado e por isso de escassa procura pelos seus potenciais

⁴⁴⁸ Tentou-se fazer o cálculo da duração do processo, mas isso não foi de todo possível, uma vez que alguns actos dependem da agenda judicial. No entanto, a primeira análise deixava perceber que o processo pode prolongar-se por vários meses.

destinatários. Estes permanecerão sem grandes opções, uma vez confirmada a reduzida utilização do CIRE (aguardam-se as primeiras estatísticas oficiais).

2. Algumas propostas regulatórias para o caso português

2.1 Os ensinamentos extraídos da investigação teórica

A reflexão teórica realizada permitiu tornar claro que a expansão do crédito ao consumo, conquanto promova o acesso mais rápido a bens de consumo e equipamentos que melhoram as condições de vida familiar, transporta consigo um novo risco social – o de sobreendividamento –, que resulta da maior vulnerabilidade dos indivíduos às contingências do mercado de trabalho, aos infortúnios pessoais e aos erros de gestão orçamental. As famílias vivem hoje a pressão e a angústia de ter de gerir de forma equilibrada duas realidades temporais em competição e choque permanentes. Por um lado, o crédito dá-lhes a oportunidade de diluírem no tempo o volume das suas despesas. Créditos a vinte, trinta ou quarenta anos, tão comuns quando se trata da aquisição de habitação, significam um comprometimento por longíssimo tempo com uma poupança forçada e uma gestão criteriosa. Mas no outro prato da balança acha-se a compressão das expectativas no que diz respeito ao rendimento. A precariedade dos vínculos laborais e a maior mobilidade profissional dos indivíduos nos tempos actuais reduz a sua capacidade de prever o rendimento futuro e de assumir obrigações financeiras de longo prazo. O fim do emprego para toda a vida coincide com o princípio do endividamento para a vida inteira. Esta nova realidade e os riscos que dela resultam vêm trazer para o centro da discussão novas interrogações e desafios à regulação do sobreendividamento.

Talvez por isso o maior ensinamento que a análise de direito comparado proporcionou foi o de que não existem soluções perfeitas e modelos acabados. Este reconhecimento, sendo desconfortável e desconcertante para quem pretenda encontrar a melhor resposta para o problema de como lidar com o sobreendividamento, será porventura a atitude mais ponderada e mais proveitosa que se pode assumir.

Esta postura obriga a aceitar que é necessário testar continuamente qualquer sistema que se adopte. Esse teste deve ser conduzido de forma abrangente, contemplando uma avaliação não apenas da coerência da ordem jurídica, mas também da sua capacidade de resposta em termos de celeridade, equilíbrio de interesses e eficácia das decisões tomadas. Deve igualmente confrontar as soluções prosseguidas com os benefícios produzidos. Este é um ponto-chave e que aqui não se explorou, mas que sugere alguma reflexão crítica. Cresce a influência na área do direito de uma perspectiva utilitarista do mesmo, baseada na abordagem da *Law and Economics*, que sustenta a necessidade de submeter as proposições jurídicas a exercícios de análise custo-benefício.⁴⁴⁹ Esta perspectiva permite uma leitura sobre a eficiência dos sistemas legais e jurisdicionais, evitando a perpetuação de soluções desajustadas aos problemas, geradoras de desperdício de recursos escassos que seriam mais bem aproveitados se reafectados a outras questões ou utilizados de outro modo. Este crivo económico tem reconhecidas virtualidades, nomeadamente em matéria de gestão dos riscos actuais, o que faz com que várias agências governamentais, nomeadamente as britânicas e norte-americanas, exijam testes e análises deste teor para cada nova medida regulatória que se pretende vir a aplicar. É o caso das medidas adoptadas ou supervisionadas pela agência de protecção ambiental dos EUA, a *Environmental Protection Agency* (EPA) (Sunstein, 2002).

Contudo, um enfoque estritamente económico na avaliação das medidas regulatórias tende a negligenciar aspectos que não são contáveis do ponto de vista financeiro, ou seja, propende a desvalorizar certos problemas e riscos que, por não serem passíveis de uma adequada relação custo-benefício na sua

⁴⁴⁹ A *Law and Economics* ou Análise Económica do Direito inspira-se nos escritos de Coase e Calabresi dos anos 60 e 70 do séc. XX. Mas foi com o trabalho de Richard Posner e a publicação do seu manual intitulado *Economic Analysis of Law*, de 1973, que esta abordagem começou a ganhar uma expansão significativa entre economistas e juristas (Rowley, 2005: 3 ss; Parisi, 2005: 33).

regulação, serão virtualmente deixados sem resposta jurídica e institucional. Existem diversos casos desta natureza documentados na área da saúde e do ambiente.⁴⁵⁰

Essa opção não se enquadra num modelo de sociedade e de Estado assente nos valores da protecção do bem-estar social, da promoção dos direitos humanos, da solidariedade e da coesão, como é próprio dos Estados contemporâneos e democráticos, mesmo dos mais liberais. A própria regulação pública da economia (hetero-regulação) não prossegue apenas fins económicos (defesa da concorrência, acesso à actividade, preços, etc.), mas tem em vista determinados objectivos sociais (protecção dos consumidores, defesa do ambiente, etc.), como defendem, entre outros, Anthony Ogus (2004: 4-5) e Vital Moreira (1997: 39).⁴⁵¹

⁴⁵⁰ Pense-se, por exemplo, em certas doenças que, por serem raras, não justificam o investimento da indústria farmacêutica na descoberta de tratamentos e medicamentos específicos, uma vez que a sua actividade se orienta pela prossecução do lucro. Se para elas, com todas as economias de escala de que podem dispor, o custo supera a utilidade económica esperada, para o Estado o custo será ainda maior. No entanto, se ele se orientar por critérios de pura eficiência económica, o drama social destes doentes não receberá mais do que placebos. As preocupações sociais do Estado podem por isso justificar a sua intervenção política, mesmo que os custos sejam elevados. E como justificar a protecção de ecossistemas que não permitem retirar nenhum ganho económico, mesmo pela actividade turística se o seu acesso é totalmente restrito? E no entanto em nome da preservação da biodiversidade e do equilíbrio ecológico essas reservas existem e são custeadas por fundos públicos.

⁴⁵¹ Baseando-se nas finalidades da regulação, os autores falam em 'regulação económica', como a que se reporta à «...regulação da actividade em si e por si...» e em 'regulação social', enquanto regulação que prossegue «...finalidades exteriores à actividade económica, como a protecção ambiental, segurança e outros interesses dos consumidores» (Moreira, 1997: 39). A regulação económica é a regulação tradicional ou clássica e a regulação social é a regulação moderna.

O exemplo do sobreendividamento insere-se nesta discussão. A experiência de outros países mostra que o número de sobreendividados corresponde, mesmo nos casos mais graves como os EUA, o Canadá ou a Alemanha, a uma pequena parcela da população, do número de endividados e do volume de crédito contratado e recuperado com êxito (Kilborn, 2005d).⁴⁵²

Mesmo em Portugal, onde não existem dados estatísticos precisos e apenas são conhecidos os casos que chegam à DECO, tudo parece indicar, inclusive pelos baixos níveis de incumprimento bancário registados (cf. Gráfico I-8)⁴⁵³, que este é um problema de contornos muito limitados em termos populacionais. Esta evidência poderá sustentar a falta de justificação para a concepção e construção de soluções jurídico-políticas dirigidas especificamente para estes casos, uma vez que os custos que envolvem podem ser excessivos face ao reduzido número de utilizadores esperados.⁴⁵⁴

E contudo cada vez mais governos e organizações internacionais (a UE e o Conselho da Europa) se desdobram em iniciativas e encomendam estudos sobre o tema. E cada vez mais ordens jurídicas concebem procedimentos dedicados ao tratamento da insolvência dos consumidores.⁴⁵⁵ Além disso, vão-se sucedendo os aperfeiçoamentos nos modelos jurídicos criados, procurando deste modo torná-los mais consentâneos com as características sociais,

⁴⁵² Há quem estime em 5% a média de sobreendividados em cada país (Ahlström, 2004). Cf. algumas estatísticas comparadas no Anexo 5.

⁴⁵³ De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pela ASFAC, o incumprimento também decresceu entre as suas associadas ao longo de 2006. Cf. www.asfac.pt.

⁴⁵⁴ Certamente que esta afirmação aqui produzida representa um risco, uma vez que nenhum estudo económico surge aqui a sustentá-la. Contudo, assume-se que assim possa ser, pelo menos em teoria, ficando lançado o desafio para a sua confirmação ou infirmação por investigadores mais habilitados para o fazer.

⁴⁵⁵ Cf. Tabb (2005) e a longa lista de diplomas aprovados nos últimos vinte anos por diversos países que o autor refere para demonstrar a frutescência do direito neste campo.

económicas e culturais em que aquele fenómeno se vai desenvolvendo e reconfigurando. É assim que, partindo da avaliação da eficácia da lei e da constatação de que cerca de um terços dos sobreendividados não consegue levar os planos até ao fim por carência de meios económicos, que os direitos francês e belga acolheram ao lado do plano de pagamentos, a possibilidade de um perdão imediato de dívidas para os casos mais problemáticos. E que se torna claro que a mediação extrajudicial não funciona devidamente em alguns países como a Alemanha porque a procura supera largamente a oferta e o processo tende arrastar-se demasiado tempo sem solução à vista. Mas que também a falência e o perdão imediato à maneira americana não são suficientes para garantir a libertação e recuperação dos insolventes, como mostram os resultados do estudo de Porter e Thorne (2006). Não basta apenas ensiná-los a gerir melhor o seu rendimento. É necessário assegurar que podem dispor de um rendimento estável, o que se consegue, por exemplo, promovendo políticas públicas que promovam o seu reingresso no mercado de trabalho. E isso significa que um tratamento de fundo da questão do sobreendividamento pode passar pelo envolvimento de outras políticas e entidades que não apenas as ligadas à falência. Um bom exemplo vem da Bélgica onde os serviços de mediação funcionam em parceria com os serviços de segurança social, estando até alguns integrados neles.

Os aperfeiçoamentos teóricos e processuais que vão surgindo resultam da atenção crescente que é dada à prática social e às determinantes económicas e culturais que conformam o endividamento e o sobreendividamento.

2.2 Os ensinamentos extraídos da análise empírica

O estudo empírico permitiu lançar alguma luz sobre a realidade dos sobreendividados portugueses, enquanto potenciais destinatários da maioria das medidas de prevenção e de tratamento. Abordar o modo como se relacionam com o consumo, o crédito e o risco financeiro, e como se deixam envolver numa espiral de dívidas ajuda a perceber como poderão reagir a soluções jurídicas e institucionais que lhes sejam disponibilizadas.

A análise dos padrões de consumo, dos níveis de endividamento e das estratégias utilizadas para enfrentar as dificuldades financeiras revelou uma menor susceptibilidade ao risco de sobreendividamento na sequência do desemprego entre o grupo dos ex-operários, quando comparado com o grupo dos sobreendividados. Esta resistência acrescida parece ficar a dever-se à conjugação de dois factores: por um lado, uma *forte capacidade de mobilização individual* expressa pelo recurso a poupanças acumuladas, a actividades profissionais de substituição, a uma forte restrição do consumo e a uma gestão ainda mais controlada do orçamento familiar; por outro, uma *significativa mobilização das redes informais de solidariedade*, que funcionaram quase sempre de forma espontânea, através da dádiva de géneros alimentares e ocasionalmente de apoio monetário. Além disso, a generalidade dos ex-operários inquiridos mostrava uma enorme consciência do risco de desemprego e das conseqüentes dificuldades financeiras. Uma explicação residirá no facto de, ao longo da sua vida, terem visto retratado esse problema em familiares, muitos deles também operários. A memória forte desta realidade (a lembrar a heurística da disponibilidade) levou-os a assumir comportamentos de grande cautela e previdência na utilização do rendimento, traduzidos numa grande desconfiança em relação ao crédito ao consumo (aversão ao crédito formal) e numa aposta clara na constituição de poupanças como medida de prevenção desse risco (Ramsay, 2005: 50).

Por sua vez, os sobreendividados do estudo revelaram uma maior vulnerabilidade face à perda do emprego e/ou deterioração das condições de trabalho que é explicada, em boa medida, por uma *fraca ou média mobilização de recursos próprios*, à qual se associam poupanças escassas e uma maior dificuldade em simplificar os padrões de consumo de modo a permitir a redução de despesas. Entre os entrevistados da DECO, verificou-se ainda uma *fraca capacidade de activação das redes informais de solidariedade*, o que tende a fragilizá-los, sobretudo, em períodos de inactividade laboral.

Alguns sobreendividados reconheceram que tinham subavaliado o risco de poderem incumprir, o que os levou a contrair créditos mesmo quando já

enfrentavam algumas dificuldades. O excesso de optimismo (outra heurística reconhecida) que alguns inquiridos sobreendividados afirmaram ter sentido no passado quando contraíram crédito levava-os a ser menos previdentes na gestão do seu orçamento e na constituição de uma poupança regular.

Estas duas leituras não podem ser desenraizadas do contexto económico, cultural e psicossocial em que estes indivíduos se inserem, sob pena de produzirem uma interpretação enviesada destas duas populações da sociedade portuguesa. A relativa homogeneidade nas atitudes e perfis de consumo e endividamento detectada nos desempregados fabris inquiridos pode ser explicada pelo contexto geográfico semi-urbano ou rural em que se movem, e por um sistema de valores de tipo conservador, que os fazia rejeitar o crédito de forma ostensiva.⁴⁵⁶

Já a heterogeneidade sociocultural e económica observada no grupo de sobreendividados estará mais de acordo com a disseminação deste fenómeno numa sociedade em que o crédito é hoje acessível à generalidade dos estratos sociais. Essa diversidade não impediu que fossem detectadas algumas uniformidades, designadamente ao nível da envolvente espacial (ambiente marcadamente urbano), da maior complexidade dos hábitos de consumo e de utilização do crédito, e da fragilidade das redes informais de solidariedade.

Os dados recolhidos puseram em evidência que, no caso português, a presença simultânea de um conjunto de determinantes, umas de natureza estrutural, como o desemprego ou o agravamento das condições laborais, outras culturais, como o recurso frequente ao crédito (multiendividamento) e uma fragilidade acentuada das capacidades pessoais (aforro, controlo da despesa) e do apoio de terceiros (redes informais de solidariedade), dificultam sobremaneira

⁴⁵⁶ Por esta semelhança ser inicialmente previsível, procurou incluir-se na investigação outros grupos profissionais com perfis socioeconómicos distintos deste, de modo a diversificar o leque de desempregados e conseguir assim uma maior representatividade deste grupo. As contingências anteriormente referidas impediram a concretização desse objectivo, impondo algumas limitações interpretativas da informação recolhida.

uma recomposição dos efeitos associados a um défice de rendimento. Exprimindo esta constatação através do que então se designou por ‘triângulo de risco de sobreendividamento’, apontou-se para a probabilidade de emergir nesse cenário uma situação de sobreendividamento.

Esta apreciação veio confirmar que, tal como sugere Braucher (2006) no seu modelo estrutural-cultural, o sobreendividamento é um fenómeno multicausal, mesmo quando se arroga uma relação mais directa com um tipo de evento como o desemprego, e que uma intervenção preventiva sobre ele não pode descurar esta característica. Essa intervenção deve dirigir-se aos vários quadrantes, ser coordenada e os seus impactos monitorizados, de modo a tirar proveito de sinergias e a limitar eventuais efeitos perversos (selecção adversa, comportamentos oportunistas/risco moral, discriminação injustificada no acesso a um crédito ajustado, práticas predatórias).

E não haverá como ignorar em absoluto a percepção que os indivíduos têm do crédito, dos seus riscos e dos seus benefícios, reconhecendo que a sua construção social do risco obedece a procedimentos cognitivos que escapam a uma lógica de estrita racionalidade económica. Tal como alguns não se atreviam a explorar melhores aplicações financeiras para as suas poupanças, outros excederam-se a coleccionar dívidas. Qualquer estratégia de controlo do risco de sobreendividamento, nomeadamente através de iniciativas de educação financeira, deve ter em conta que a autonomia individual e a presença de determinados enviesamentos na avaliação que os indivíduos fazem do seu risco de crédito podem limitar os resultados pretendidos se aquelas não forem antecipadamente reconhecidas e identificadas. Daí a importância de que se reveste o conhecimento da realidade concreta quando se trata de determinar as medidas regulatórias mais adequadas para gerir o risco de sobreendividamento.

2.3 Propostas para uma intervenção plural e multiforme

A existência reconhecida de casos de sobreendividamento em Portugal, a consciência de alguns dos seus traços fundamentais e a noção das graves implicações sociais e económicas que decorrem da sua condição permitem

sustentar que, à semelhança do que tem sido a política de outros países, é justificável e desejável proporcionar uma solução para estas famílias em dificuldades que as mantenham activas na sociedade.

As reflexões colhidas nas diversas incursões metodológicas prosseguidas na presente tese vieram mostrar que não é concebível empreender uma tarefa de regulação de um problema social como do sobreendividamento sem cuidar de conhecer a realidade para que se regula – e aqui parcialmente retratada na Parte II – e sem tirar partido das experiências de outros países que há mais tempo se confrontaram com a necessidade e/ou vontade política e regulatória de providenciar uma saída para os consumidores excessivamente endividados. A estes dois elementos acrescenta-se a necessidade de ter presente o modo como funcionam as instituições que mais directamente podem ser chamadas a desempenhar um papel nesta missão, designadamente os tribunais e as organizações de apoio aos consumidores em dificuldades. Sem esquecer, as próprias instituições credoras.

Lidar com o risco de sobreendividamento implica delinear estratégias de gestão que passem por uma intervenção *ex ante* desde logo no funcionamento do mercado de crédito, designadamente sobre a qualidade da informação disponibilizada, a transparência dos critérios de avaliação do risco de crédito, a publicidade financeira e algumas práticas abusivas emergentes. As medidas preventivas não devem dirigir-se apenas à modificação do comportamento dos devedores, devendo igualmente preconizar alterações no comportamento dos credores (o elemento cultural referido por Braucher) que os leve a demonstrar maior preocupação social com o efeito das suas decisões e a adoptar práticas de crédito responsável. Um sistema de incentivos/ penalizações financeiras e/ou legais poderá ser considerado, à semelhança do que alguns países europeus, como a Bélgica, prescrevem actualmente com aparente sucesso. Deste modo, será possível introduzir alguma variação positiva na conduta das instituições de crédito que, recorde-se, é o quadrante sobre o qual Jean Braucher (2006) sustenta existirem maiores dificuldades de intervenção regulatória.

Do ponto de vista da prevenção dirigida aos consumidores é tempo de reconhecer a necessidade de os dotar de competências financeiras que lhes permitam mover-me com maior agilidade e segurança no terreno do crédito e do endividamento. Uma vez mais, está-se apenas a procurar replicar as boas práticas de outros sistemas, sempre com a noção de que não é suficiente nem tão pouco desejável fazer uma imitação, antes uma recriação destas soluções à luz do contexto nacional. Sabe-se que a iliteracia financeira potencia o risco de má gestão e de incumprimento. E embora a educação para o consumo e para o crédito não consiga por si só impedir o aparecimento de consumidores sobreendividados, defende-se que poderá levá-los a decidir de forma mais consciente e fundamentada, ajudando-os a superar as suas limitações técnicas e cognitivas nos processos de decisão. Este investimento poderá igualmente ser benéfico para o próprio desenvolvimento do mercado financeiro, pressionado a responder a consumidores mais exigentes e a tornar-se mais transparente e criterioso na sua actuação.

Mas a verificação mais do que comprovada de que mesmo com uma prevenção rigorosa e actuante surgirão sempre, inevitavelmente, casos de insolvência, especialmente dos que se associam à ocorrência de acontecimentos imprevistos, impõe que se faça igualmente a sua regulação *ex post*, de modo a fornecer às famílias em dificuldades respostas concretas e eficazes. E aqui a situação é porventura mais complexa e difícil de organizar.

O que existe até ao momento é pouco para as necessidades, não tanto em termos de volume, mas de mecanismos actuantes. Para além da falência, nada mais resta a não ser a iniciativa da DECO. A opção da falência, não obstante algumas questões técnicas que são discutíveis, como a pouca simplificação processual e a duração excessiva do período de bom comportamento, poderia

constituir, nomeadamente para os casos mais graves, uma solução adequada.⁴⁵⁷ Contudo, o que parece ser um desconhecimento deste mecanismo aliado a uma resistência cultural a este tipo de solução – por estar aparentemente em contradição com uma mentalidade que valoriza a honra e o compromisso (algumas entrevistas dão bem conta deste fenómeno) – e ainda os próprios estrangulamentos que afectam o sistema judicial – sobretudo a sobrecarga judicial⁴⁵⁸ e a conseqüente morosidade processual – parecem pesar mais na decisão dos consumidores sobreendividados que não encontram aqui uma solução que os satisfaça.

A comprovada morosidade do sistema judicial, e que a proposta do Anteprojecto do Código do Consumidor só vem reforçar, sugere que também aqui se devem exercitar soluções alternativas. Assim, as soluções baseadas na mediação de dívidas permitem não só o acompanhamento personalizado do problema, mas também a promoção dos interesses de ambas as partes, para a obtenção de uma solução do tipo *mini-max*.⁴⁵⁹ Este é um tipo de conflito

⁴⁵⁷ Na doutrina anglo-saxónica é vulgar referir-se a estes casos extremos como NINA: *no income no assets*. Para eles pouco mais há a fazer que não seja conceder um perdão imediato de dívidas.

⁴⁵⁸ Em Portugal, sabe-se que a litigação associada ao consumo é responsável por cerca de 80% das acções declarativas que decorrem nos juízos cíveis, sendo o seu valor médio relativamente baixo, em regra inferior a 1.250€ (Santos et al. 1996). Esta pressão crescente sobre os tribunais, transformando-os quase em agências de cobrança de pequenos créditos, obriga a uma afectação de recursos técnicos e humanos consideráveis, consumindo bastante tempo a magistrados e funcionários judiciais com custos significativos para a eficiência do sistema judicial no seu todo. A necessidade de descongestionar o sistema judicial, reservando a sua intervenção para a conflitualidade tecnicamente mais exigente, é apenas uma das razões que se podem aduzir para defender a validade da utilização de mecanismos de resolução de litígios de natureza não adjudicatória, como a mediação.

⁴⁵⁹ Designa-se por decisão mini-max (*win-win agreement*), a decisão típica dos procedimentos consensuais como a mediação ou a conciliação, nos quais se procura maximizar, não a diferença, mas o compromisso entre as pretensões dos diferentes litigantes,

dominado por uma forte presença da componente de bem-estar pessoal da parte mais fraca (o consumidor). É também um fenómeno que assenta numa rede de relações humanas de extrema complexidade ou de grande proximidade que, na maioria dos casos, se quer preservar, o que nem sempre se consegue no quadro de uma solução judicial que tem por base um processo de natureza adversarial.⁴⁶⁰ Este tipo de situações precárias e sempre delicadas poderão beneficiar desta «modalidade de resolução alternativa de litígios informal, confidencial, voluntária e de natureza não contenciosa, em que as partes, com a sua participação activa e directa, são auxiliadas por um mediador a encontrarem, por si próprias, uma solução negociada e amigável para o conflito que as opõe» (Ribeiro, 2002: 38).

Nos países onde a mediação de dívidas possui condições suficientes para desempenhar cabalmente a sua missão, esta tem sido uma solução de sucesso assinalável, tanto mais que através dela é possível aos sobreendividados conseguir negociar uma solução que lhes possibilite manter algum do seu património, designadamente a habitação, facto que não sucede na liquidação. Esta é aliás uma das razões que estão por detrás da preferência crescente pelo plano de pagamentos em Inglaterra (IVA), em detrimento da falência, e que a torna especialmente adaptada ao caso português, atendendo ao enorme peso que aqui tem o crédito à habitação.

A experiência da DECO mostra que, mesmo com as suas limitações técnicas, humanas e geográficas, existe uma apetência por este procedimento. São cada vez mais os devedores que fazem desta a sua estratégia de

de modo a minimizar ou, se possível, eliminar a distância entre quem perde e quem ganha. A decisão soma-zero (*win-lose decision*) é o tipo de decisão que resulta dos processos adjudicatórios como os tribunais judiciais ou arbitrais, nos quais a distinção e a distância entre os interesses das partes, entre quem ganha e quem perde é maximizada.

⁴⁶⁰ Referindo-se à cooperação entre as partes e também à cooperação do juiz no quadro específico do processo cível como uma forma de o tornar mais flexível e eficaz, mais adequado aos interesses dos cidadãos, cf. Gouveia, 2007.

enfrentamento quando já não conseguem mobilizar meios pessoais nem contar com o apoio de terceiros.⁴⁶¹ Aqui podem contar com apoio especializado e imparcial para a renegociação, aqui também beneficiam do reconhecimento que as instituições credoras fazem desta intervenção mediadora e que as leva a serem favoráveis a um acordo. Donde se crê que uma solução extrajudicial baseada na renegociação voluntária das dívidas oferece uma solução adequada pelo menos para uma parte dos casos de sobreendividamento. Apostar neste tipo de mecanismos, promovendo o aparecimento de entidades que providenciem aconselhamento para a fase preventiva, com mediação para a etapa curativa, pode constituir uma solução consonante com o perfil dos actores envolvidos e as características do problema. A mediação poderá proporcionar uma solução menos estigmatizante, mais rápida e tendencialmente menos onerosa. A própria experiência dos Julgados de Paz dá boas indicações nesse sentido. A sua estrutura oferece algumas oportunidades para o tratamento do sobreendividamento, uma vez que existe uma etapa inicial de mediação, a custo reduzido (50 euros para cada contraente) onde é possível às partes contar com a intervenção do mediador para chegarem a acordo e à qual sucede uma fase judicial para quando o acordo não é alcançado. Com prazos de resolução bastante inferiores aos tribunais judiciais, com custos controlados e procedimentos simplificados, este poderá ser uma dos mecanismos institucionais que vale a pena explorar. Naturalmente que a sua limitação actual à alçada dos tribunais de primeira instância constitui uma limitação importante, mas não imutável.

⁴⁶¹ Recorde-se que alguns estudos sobre a justiça em Portugal mostram que a resignação é ainda a atitude mais frequente, o que levava a uma resistência da parte dos indivíduos em litigar judicialmente (Santos *et al.*, 1996).

Seja, pois, através da DECO, dos Julgados de Paz ou de outras iniciativas de mediação⁴⁶² que se venham a criar ou reconhecer, esta será uma solução capaz de resolver muitos destes processos. Naturalmente que será necessário verificar em que condições é desempenhada esta tarefa. Regras de acreditação e certificação definidas pelas autoridades públicas devem constar do modelo. Do mesmo modo, é preciso assegurar tanto a competência como a imparcialidade de quem desempenha a função de mediador. A formação de base e contínua em técnicas de mediação, por um lado, e nos aspectos específicos do sobreendividamento, por outro, são fundamentais.

O mediador é alguém que tem de saber coordenar muito bem toda a negociação interpartes, procurando criar o consenso necessário para que seja adoptado um plano escalonado de pagamentos com condições para ser cumprido. Naturalmente que o risco de insucesso varia na razão directa do número de actores envolvidos, mormente credores. Acresce que as relações subjacentes ao sobreendividamento marcadas por um grande desequilíbrio de poder entre as partes. A posição do devedor é consideravelmente mais fraca o que fragiliza o seu poder negocial. É por isso que aqui o mediador tende a assumir um papel misto de mediador e defensor da parte mais débil: propõe planos de pagamento e contacta os credores para os negociar.⁴⁶³ Isso torna a sua posição particularmente delicada, pois a sua maior proximidade com a causa do devedor pode comprometer a sua credibilidade junto dos credores.

⁴⁶² Atente-se no actual movimento de reforma do sistema judicial português, onde vão ganhando peso as iniciativas de mediação nas áreas da família, do trabalho e do penal.

⁴⁶³ A propósito do sobreendividamento, Pierre Dejemeppe (1995), afirma que «o termo mediação não é dos mais adequados, se pensarmos noutras formas de mediação como a mediação familiar. Se, neste caso, o papel do mediador é o de fazer com que as partes cheguem por si a uma solução, o mediador de dívidas é um negociador que actua a pedido do devedor. Trata-se de uma posição delicada, uma vez que, embora agindo a pedido de uma das partes, ele deve ganhar confiança da parte contrária, no caso, o credor ou os credores.»

Neste ponto, a postura, o profissionalismo e a preparação do mediador são decisivos.⁴⁶⁴

Por tudo isto, crê-se que apostar na mediação extrajudicial e mesmo judicial atendendo às referidas potencialidades dos Julgados de Paz produzirá resultados favoráveis no contexto nacional. Deste modo, não só se pacifica a sociedade de forma menos agressiva e se favorece a manutenção da relação entre as partes, mas também se permite que o Estado poupe em vários domínios da despesa pública (justiça, habitação e apoio social).

Importa, no entanto, não perder de vista que a mediação e o plano não são a solução para todos os perfis de sobreendividados que existem entre nós.

Só o será para aqueles que possuam um rendimento estável, capaz de proporcionar um valor extra que possa ser direccionado para o pagamento aos credores, e que tenham bens que pretendam preservar ou que possam oferecer como garantia adicional.

Outros, porém, sofrem de uma persistente carência de meios financeiros, que pouco ou nenhum património dispõem para liquidar, que têm uma situação profissional instável e precária, e que nunca conseguirão cumprir um plano até ao fim. Para estes casos de *sobreendividamento social* (Marques *et al.*, 2000), a resposta terá de ser de outro tipo e neste caso a experiência comparada sugere a falência combinada com o perdão de dívidas. Mas também aqui há que ponderar se será vantajoso manter um devedor manifestamente incapaz de garantir um rendimento adicional aos credores num prolongado estado de liberdade financeira condicional. Haverá que verificar se existe algum reembolso visível para os credores, ou se apenas se prolonga por demasiado tempo uma situação onde pouco ou nada se pode fazer que não seja eliminar o passivo restante.

⁴⁶⁴ Para maiores desenvolvimentos sobre a função da mediação e o papel do mediador na resolução dos casos de sobreendividamento, cf. Frade, 2003.

Finalmente refira-se que a resposta para o problema do sobreendividamento não se pode confinar apenas aos limites do direito e da política do consumo e do crédito. Há que intervir junto dos factores sistémicos que alimentam o risco de sobreendividamento e que, tal como resulta do modelo estrutural-cultural enunciado no Capítulo 1 da Parte I, nem sempre se encontram nesta esfera de acção. A interpelação que este risco faz às políticas sociais de promoção do emprego e de combate à exclusão social é de realçar.

É, pois, um modelo multiforme ou de geometria variável, mobilizador de múltiplos actores e abordagens (regulação pública, auto-regulação e regulação pelo mercado), que deve estar em permanente observação para poder ser devidamente melhorado que se advoga como o mais consentâneo com a realidade do fenómeno e com as características económicas, sociais e culturais do país

Daqui se espera também alcançar um novo modo de relacionamento social com o crédito e o endividamento: com responsabilidade, mas sem culpa.

CONCLUSÕES

Esta tese dedicou-se ao estudo da regulação do sobreendividamento dos consumidores. Nela se procuraram testar várias hipóteses interligadas que foram explanadas na Introdução e que agora se recordam.

Pretendeu demonstrar-se, em primeiro lugar, que o sobreendividamento, por se tratar de um risco social que onera as sociedades mais desenvolvidas, necessita de ser gerido de modo a estabelecer condições de segurança para as famílias, para a sociedade e para o mercado.

Procurou comprovar-se também que a gestão desse risco, sobretudo da que se efectua através da regulação, não se pode confinar nem à esfera individual do consumidor, nem aos termos estritos do contrato que o liga ao credor, mas deve, ao invés, resultar da articulação de diversos procedimentos regulatórios, designadamente de iniciativas de mercado, de medidas auto-reguladas e de formas de regulação pública (hetero-regulação).

Simultaneamente, diligenciou-se no sentido de corroborar a ideia de que essa regulação do sobreendividamento deve ser plural, isto é, combinar medidas destinadas a prevenir esse risco com procedimentos dirigidos a recuperar e tratar dos casos de sobreendividamento que se materializam, umas e outros envolvendo diversos actores e formatos.

Pretendeu-se, por último, extrair um conjunto de propostas regulatórias para o caso português devidamente fundamentadas tanto na análise comparada dos modelos experienciados noutros países, como no conhecimento da realidade do fenómeno no contexto nacional.

A investigação realizada permitiu concluir que o sobreendividamento é, de facto, um novo risco das sociedades de mercado, onde a oferta em massa de bens e serviços tem sido acompanhada de uma expansão do crédito vocacionado para a sua aquisição.

Demonstrou-se que o crédito se tornou uma forma de os indivíduos e as famílias poderem antecipar a aquisição de bens que melhoram o seu conforto e promovem a sua realização pessoal, o que por sua vez favorece a sua inclusão social e económica.

Confirmou-se que, em Portugal, o crédito aos consumidores tem crescido de modo sustentado ao longo dos últimos anos, sendo prioritariamente orientado para a aquisição de habitação, e que a taxa de endividamento das famílias portuguesas é hoje uma das mais elevadas de toda a União Europeia. À semelhança do que sucede noutros países, esta democratização do crédito na sociedade portuguesa tem levado ao aparecimento de situações de sobreendividamento, na medida em tornou os consumidores mais vulneráveis aos 'acidentes de vida' que afectam o seu rendimento, com destaque para o desemprego, o divórcio, a doença ou um acidente, e também às suas dificuldades e excessos de gestão orçamental.

Mostrou-se que o sobreendividamento só de início se resume a uma questão estritamente financeira, pois rapidamente provoca repercussões negativas na esfera profissional dos indivíduos, nas suas relações sociais e afectivas, na sua condição física e mental, e na sua inserção no mercado e na sociedade. E que sendo um novo risco que tem implicações graves em vários domínios não é possível, também em Portugal, deixar de o gerir e regular de modo a impedir a sua concretização ou a minorar os seus efeitos adversos.

Verificou-se que a regulação desse fenómeno deve passar por uma multiplicidade de procedimentos e instâncias reguladoras, que dão consistência à perspectiva de uma rede regulatória que integra medidas originárias do Estado, formas de auto-regulação e iniciativas de mercado. Essa pluralidade oferece uma resposta mais ampla e integrada do sobreendividamento do que a que resulta de abordagens contratualistas e individuais.

Concluiu-se também que o modelo de regulação a criar, além de plural, deve ter em conta outros factores, nomeadamente a experiência de países onde há mais tempo se discutem e avaliam modelos para lidar com este problema, a fim de identificar as melhores práticas neste domínio. Contudo, também se

deixou claro que as soluções de direito comparado só são proveitosas quando discutidas à luz das características que o próprio fenómeno do sobreendividamento apresenta na sociedade portuguesa. Por isso, considerou-se necessário, previamente à análise dos diferentes modelos de regulação do sobreendividamento, proceder a esse estudo da realidade nacional, através da realização de trabalho empírico envolvendo vários consumidores sobreendividados.

A investigação empírica veio demonstrar que os sobreendividados são maioritariamente indivíduos ou agregados familiares que residem nas principais zonas urbanas (sobretudo de Lisboa e do Porto), que têm rendimentos pouco elevados e se encontram multiendividados. O desemprego ou a deterioração das condições laborais mostrou são a principal causa do seu sobreendividamento, o que confirma a ideia de que predominam as causas passivas do problema. O recurso ao apoio da associação de defesa do consumidor DECO para a renegociação das suas dívidas surgiu quando já incumpriam duas ou três dívidas de crédito ou de outra natureza. Da investigação resultou ainda que a generalidade dos sobreendividados manifesta intenção de cumprir os seus compromissos e que para isso procura resolver a situação por si numa primeira fase, através da adopção de estratégias pessoais de contenção das despesas e de utilização de poupanças, e da mobilização de redes informais de solidariedade, representadas pela família alargada e pelos amigos. Confirmou igualmente que essas estratégias de auto-mobilização e mobilização solidária apresentam algumas limitações e fragilidades que acabam por levar essas famílias a entrar em incumprimento e em sobreendividamento ao fim de algum tempo, e a perspectivar a mediação da DECO como a melhor ou mesmo a única forma de conseguirem resolver o seu problema financeiro.

Mostrou-se depois que a regulação do sobreendividamento passa pela combinação de dois tipos de abordagens – prevenção e tratamento –, e que esse modelo dual é em parte comum a todos os países e sociedades que enfrentam o mesmo fenómeno, que conhecem a mesma expansão do mercado

financeiro e que se debatem com a contracção do Estado Providência, ele que nasceu como um Estado de segurança contra determinados riscos sociais. Contudo, como ficou também demonstrado ao longo desta tese, a configuração de soluções para lidar com o risco de sobreendividamento não pode deixar de ser referenciada e adaptada ao contexto económico, social, cultural e jurídico de cada país ou grupos de países.

No que diz respeito à prevenção, deu-se conta de um conjunto diversificado de medidas oriundas do mercado, da sociedade e dos poderes públicos que, através de diferentes procedimentos, procuram controlar o risco de sobreendividamento. Deixou-se igualmente claro que esses procedimentos não são soluções alternativas, mas complementares, e que por muito intensas e actuantes que se revelem não eliminam o risco de sobreendividamento, uma vez que não existe aqui um cenário de risco zero.

Quanto aos modelos de tratamento, os dados históricos confirmam que nos países de tradição protestante, dotados de uma cultura de menor aversão ao risco e favoráveis ao empreendedorismo individual como motor do progresso económico colectivo favoreceu-se decisivamente a expansão do crédito e que, do mesmo modo, também se desenvolveram os processos jurídicos dirigidos a solucionar os casos de insucesso. A aposta foi em soluções céleres que, combinando um procedimento de falência com o perdão de dívidas remanescentes, possibilitam um regresso rápido dos indivíduos ao consumo e ao endividamento (modelo do *fresh start*). Pelo contrário, nos países de tradição católica, a vulgarização do crédito foi mais tardia e acompanhada de uma forte carga moral, a mesma que foi depois transposta para soluções jurídicas destinadas a responsabilizar o devedor pelos seus excessos, obrigando-o ao cumprimento de um plano escalonado de pagamentos por meio do qual irá afectar a parte disponível do seu rendimento ao ressarcimento dos credores, por períodos de tempo mais ou menos longos (modelo da reeducação).

Pela análise de direito comparado ficou provado que não existem actualmente sistemas puros, soluções perfeitas e acabadas, transplantadas sem mais para contextos culturais e socioeconómicos distintos. Assim, verificou-se

que os países que perfilham o modelo do *fresh start* também acolhem a hipótese do plano de pagamento, negociado dentro ou fora do sistema judicial, com o objectivo de aumentar a responsabilização dos sobreendividados e de permitir um maior reembolso dos credores. Já os países que integram o modelo da reeducação têm vindo a reconhecer que existem casos onde não é viável a fixação de um plano e que é necessário proporcionar um alívio imediato para esses sobreendividados em maiores dificuldades. Para o efeito têm vindo a incorporar soluções de liquidação e perdão para os casos mais graves. Daqui resulta um movimento convergente dos sistemas que se impõe como uma importante referência para a regulação do problema em Portugal.

As propostas avançadas para o caso português têm em conta os conhecimentos adquiridos tanto na reflexão teórica, como na investigação empírica. No que concerne à prevenção constatou-se a escassez de iniciativas a nível nacional, sobretudo das que não são exclusivas do mercado, e apontaram-se algumas medidas possíveis, nomeadamente o reforço dos serviços de aconselhamento especializado em matéria financeira e o desenvolvimento de programas de educação financeira.

Quanto ao tratamento mostrou-se que as iniciativas em vigor não oferecem uma resposta satisfatória para o problema do sobreendividamento, desde logo porque não têm em conta as características observadas na realidade dos sobreendividados, onde avultam a intenção de satisfazer as suas dívidas (e pela qual se dispõem a fazer grandes sacrifícios), a condição de multiendividamento (o que dificulta a gestão do problema) e a sua difícil condição financeira, laboral e emocional (que os faz demorar a pedir ajuda e lhes cerceia as hipóteses de recuperação). Não consideram também a realidade dos tribunais portugueses, nomeadamente a sua morosidade e a falta de condições técnicas para lidar com este problema tão delicado do ponto de vista humano, nem tão pouco valorizam algumas experiências de solução negociada que já existem e que têm contribuído de forma positiva para a resolução deste problema.

Demonstrou-se que um modelo ajustado ao caso português deve, tal como outros já comprovaram, resultar da combinação de soluções negociadas e de adopção de planos de pagamento, com processo de falência onde há liquidação. O perdão de dívidas deve ser contemplado tanto num caso como noutro e a sua configuração deve ter em vista a reabilitação do sobreendividado, não a sua penalização injustificada. A intervenção do Estado deve ainda reportar-se aos factores sistémicos do problema, de modo a proporcionar uma solução efectiva e duradoura, e não apenas temporária.

No entanto, qualquer proposta deve ser acompanhada, monitorizada, para determinar a sua validade e adequação ao problema que intenta regular. Por isso não poderá deixar de se avaliar os impactos das soluções em curso, como o sistema previsto no Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, e de outras mais que entretanto possam ser criadas. Este facto mostra bem que esta tese não é senão um momento num processo que está longe de se encontrar terminado.

Pelo contrário, são muitas as novas pistas de investigação que ao longo destas páginas foram ganhando corpo e que por isso se acolhem como parte da futura agenda de trabalho.

Além da referida avaliação das medidas regulatórias, afigura-se relevante aprofundar mais o estudo da interacção entre factores estruturais e culturais, e do seu impacto na regulação do sobreendividamento. É importante apurar a interligação entre o Estado Providência em Portugal, as características do endividamento e o tipo de soluções criadas para resolver os casos de sobreendividamento, para determinar se existe algum tipo de correlação entre estes elementos e quais os seus contornos. Esta análise pode oferecer novas e pertinentes orientações para a configuração dos modelos de prevenção e de tratamento adequados ao caso português.

Outra temática cujo aprofundamento se entende necessário é a que se reporta à teoria da regulação. Este campo teórico tão actual quanto dinâmico apresenta inúmeros desafios de análise, não só em termos conceptuais, mas também epistemológicos. A configuração do que parecem ser os novos

processos e formatos regulatórios permite discutir o papel que hoje se reserva ao Estado e à regulação pública da economia. As clássicas concepções hierárquicas da função regulatória estadual confrontam-se com modelos descentrados, sistemas reticulares que trazem para o espaço da regulação outros actores, os quais, por sua vez, partilham com o Estado o poder e os meios para regular. Esta discussão paradigmática aponta também para os debates sobre a medida e a eficácia da própria regulação, sobre a sua natureza coerciva ou concertada, sobre a sua sindicância e flexibilidade. Neste domínio, a sugestão de um direito disponível para aprender com a realidade e com outras áreas do saber (concepção do *New Learning Law*) suscita várias hipóteses de reflexão teórica e de estudos de campo.

O desenvolvimento da investigação na área da regulação serve também para explorar a problemática da regulação do risco, à qual se fez aqui uma primeira aproximação. O risco, em geral, constitui-se como um novo objecto da função reguladora, mas entende-se que será de discutir outras implicações que ele possa ter nessa função, nomeadamente quanto à sua configuração e ao seu processo genético. Pretende-se, além do mais, discutir a regulação do risco no quadro de outros riscos das sociedades contemporâneas como os riscos alimentares e os riscos ambientais.

É também um propósito que emerge da presente tese a ideia de participar em abordagens multidisciplinares quer da problemática do sobreendividamento, quer da regulação do risco. Os limites de uma análise estritamente jurídica da realidade foram aqui postos em evidência, em diversos momentos. Entende-se que é necessário avançar para reflexões mais amplas e integradas, o que só se consegue com equipas de composição plural e com uma disponibilidade para efectuar aprendizagens colectivas e interdisciplinares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A

- ALBERTS, T. C. (2005), *The Insolvency Law of Ancient Rome*. URL: <http://www.ancientworlds.net/aw/Article/688167>.
- ALBRECHTS, L. e MANDELBAUM, S. J. (2005), «A New Context for Planning?», Albrechts, L. e Mandelbaum, S. J. (orgs.), *The Network Society. A New Context for Planning*, Londres: Routledge, 1-6.
- ALMEIDA, C. F. (2005), *Direito do Consumo*, Coimbra: Almedina.
- AHLSTRÖM, R (2004), «Unemployment and Overindebtedness. The Situation in Sweden», ASB (org.), *Overindebtedness as a Barrier to Labour Market Access in Europe. Challenges and Ways Forward*, Salzburgo: ASB Schuldnerberatungen GmbH, 31-33.
- _____ (1998), «Overindebtedness affects health – What are the costs to society?», *Money Matters*, 3, 18-22.
- AMERICAN BANKRUPTCY INSTITUTE (2007), *Quarterly U.S. Bankruptcy Statistics*. URL: <http://www.abiworld.org/AM/AMTemplate.cfm?Section=Home&CONTENTID=47785&TEMPLATE=/CM/ContentDisplay.cfm>.
- AMERICAN CHEMICAL SOCIETY (1998), *Understanding Risk Analysis. A Short Guide for Health, Safety, and Environmental Policy Making*. URL: <http://www.rff.org/rff/Publications/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=14418>.
- AMORIM, I. (2006), «Património e crédito: Misericórdia e Carmelitas de Aveiro (séculos XVII e XVIII)», *Análise Social*, XLI(180).
- APOSPORI, E. e MILLAR, J. (2003), «Introduction», *The Dynamics of Social Exclusion in Europe. Comparing Austria, Germany, Greece, Portugal and the UK*, Cheltenham: Edward Elgar, 1-15.
- APPLEGATE, J. S. (2004a), «Introduction», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. I, Burlington: Ashgate, xiii-xxiv.

- _____ (2004b), «The Perils of Unreasonable Risk: Information, Regulatory Policy, and Toxic Substances Control», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. I, Burlington: Ashgate, 67-139.
- ASB (2004), *Overindebtedness as a Barrier to Labour Market Access in Europe. Challenges and Ways Forward*, Salzburg: ASB Schuldnerberatungen GmbH.
- AUSTRALIAN SECURITIES & INVESTMENTS COMMISSION (ASIC) (2003), *ASIC Discussion Paper: Financial Literacy in Schools*, Sidney: ASIC.
- AVERY, R. B. *et al.* (2004), «Consumer credit scoring: do situational circumstances matter?», *BIS Working Paper n.º 146*, Basel: Bank for International Settlements
- _____ (2000), «Credit scoring: Statistical Issues and Evidence from Credit-Bureau Files», *Real Estate Economics*, 28(3), 523-547.
- AYRES, I. e BRAITHWAITE, J. (1992), *Responsive Regulation. Transcending the Deregulation Debate*, Oxford: Oxford University Press.

B

- BALDWIN, R. (2000), *Is Regulation Right?*, Londres: CARR/LSE.
- BALDWIN, R. e CAVE, M. (1999), *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, Oxford: Oxford University Press.
- BALDWIN, R., SCOTT, C. e HOOD, C. (1998), «Introduction», *A Reader on Regulation*, Oxford: Oxford University Press.
- BANCO CENTRAL EUROPEU (BCE) (2003), *Memorandum of understanding on the exchange of information among national central credit registers for the purpose of passing it on to reporting institutions*, Berlin: BCE. URL: <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/moucreditregistersen.pdf>.
- BANCO DE FRANÇA (2007), *Baromètre du surendettement à fin mars 2007*, Paris: Banco de França. : <http://www.banque-france.fr>.
- _____ (2004), *Annual Report Commission Bancaire (2004)*, Paris: Banco de França. URL: [http://www.banque-france.fr/gb/supervi/supervi_banc/report_\(2004\).htm](http://www.banque-france.fr/gb/supervi/supervi_banc/report_(2004).htm).
- _____ (2003), «Synthèse du rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages», *Boletim do Banco de França*, 115. URL: http://www.banque-france.fr/fr/publications/telechar/bulletin/etu115_3.pdf.

- BANCO DE PORTUGAL (2007a), *Relatório Anual 2006*. URL: http://www.bportugal.pt/publish/relatorio/cap7_06_p.pdf.
- _____ (2007b) *Boletim Económico. Primavera de 2007*, 13(1). URL: http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/primavera_07/bol_primavera07_p.pdf.
- _____ (2006), *Boletim Económico. Outono de 2006*, 12(3). URL: http://www.bportugal.pt/publish/bolecon/antigos/bol_outono06_p.pdf.
- _____ (2004), *Relatório Anual 2004*. URL: <http://www.bportugal.pt>.
- _____ (2003), «Central de Responsabilidades de Crédito», *Cadernos do Banco de Portugal*, 5, Lisboa: Banco de Portugal. URL: http://www.bportugal.pt/publish/cadernos/responsabilidades_credito.pdf.
- _____ (2001), *Relatório Anual 2001*. URL: <http://www.bportugal.pt>.
- BANCO NACIONAL DA BÉLGICA (2006), *Statistics. Centrale des crédits aux particuliers (2005)*. Bruxelas: Banco Nacional da Bélgica. URL: [http://www.bnb.be/doc/cr/Publications/BROCKPSTAT\(2006\)06F.pdf](http://www.bnb.be/doc/cr/Publications/BROCKPSTAT(2006)06F.pdf).
- BARATA, O. (s.d.), «Consumo (Sociedade de)», *Pólis – Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Tomo 1, 1191.
- BAUDRILLARD, J. (1991), *A Sociedade de Consumo*, Lisboa: Edições 70.
- BECK, U. (2000), «Risk Society Revisited. Theory, Politics and Research Programmes», Adam, B.; Beck, U. e van Loon, J. (orgs.), *The Risk Society and Beyond. Critical Issues for Social Theory*, Londres: Sage.
- _____ (1998a), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona: Paidós.
- _____ (1998b), «Politics of Risk Society», Franklin, J. (org.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge: Polity Press, 9-22.
- BELL, D. (1976), *The Cultural Contradictions of Capitalism*, Nova Iorque: Basic Books.
- BENNETT, P. (1999), «Understanding responses to risk: some basic findings», Bennett, P. e Calman, K. (orgs.), *Risk communication and public health*, Oxford: Oxford University Press, 3-19.
- BENNETT, P. e CALMAN, K. (orgs.) (1999), *Risk communication and public health*, Oxford: Oxford University Press.

- BERNHEIM, D. e GARRETT, D. (1996), «The Determinants and Consequences of Financial Education in the Workplace: Evidence from a Survey of Households», *Stanford Economics Working Paper n.º 96-007*. URL: <http://www-econ.stanford.edu/faculty/workp/swp96007.pdf>.
- BERNSTEIN, P. L. (1996), *Against the Gods. The Remarkable Story of Risk*, Nova Iorque: Wiley
- BLACK, J. (2002), *Critical Reflections on Regulation*, Londres: CARR/LSE.
- BERRY, R. E. e MCGREGOR, S. L. T. (1999), «Counselling Consumer Debtors under Canada's *Bankruptcy and Insolvency Act*», *Osgoode Hall Law Journal*, 37(1,2), 369-385.
- BERTOLA, G. e HOCHGUERTEL, S. (2005), *Household Debt and Credit*, Working Paper. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/Household_Debt_Credit.pdf.
- BLACK, J. (2004), «Law and Regulation: The Case of Finance», Parker, C. *et al.* (orgs.) (2004), *Regulating Law*, Oxford: Oxford University Press, 33-59.
- _____ (2002), *Critical Reflections on Regulation*, Londres: CARR/LSE.
- _____ (1997), *Rules and Regulators*, Oxford: Clarendon Press.
- BLOCK-LIEB, S. (2004), «Debtor Education in H.R. 975, the Bankruptcy Abuse and Consumer Protection Act of 2003», *Brooklyn Law Review*, 425, 69-88.
- BLOCK-LIEB, S. e JANGER, E. J. (2006), «The Myth of the Rational Borrower: Rationality, Behaviorism, and the Misguided 'Reform' of Bankruptcy Law», *Texas Law Review*, 84, 1481-1565. URL: <http://ssrn.com/abstract=786427>.
- BLOCK-LIEB, S, GROSS, K. e WIENER, R. L. (2002), «Lessons from the Trenches: Debtor Education in Theory and Practice», *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 7(2), 503-512.
- BOURDIEU, P. 1979, *La Distinction Critique Sociale du Jugement*, Paris: Minit.
- BOURG, D. e SCHLEGEL, J-L. (2001), *Parer aux risques de demain. Le principe de précaution*, Paris: Seuil.
- BRAITHWAITE, J. (2000), *Regulation, Crime, Freedom*, Aldershot: Ashgate.
- BRAUCHER, J. (2006), «Theories of Over-Indebtedness: Interaction of Structure and Culture», *Arizona Legal Studies Discussion Paper No. 06-04*. URL: <http://ssrn.com/abstract=826006>.
- _____ (2003), «Debtor Education in Bankruptcy: The Perspective of Interest Analysis», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 156-170.
- _____ (1999), «Options in Consumer Bankruptcy: an American Perspective», *Osgoode Hall Law Journal*, 37(1,2), 409-413.

- _____ (1993), «Lawyers and Consumer Bankruptcy: One Code, Many Cultures», *American Bankruptcy Law Journal*, 67, 501-583.
- BRAUN, S. (2005), «German Insolvency Act: Special Provisions of Consumer Insolvency Proceedings and the Discharge of Residual Debts», *German Law Journal*, 7(1), 59-70.
- BRAUNSTEIN, S. e WELCH, C. (2002), «Financial Literacy: An Overview of Practice, Research, and Policy», *Federal Reserve Bulletin*, Novembro, 445-457. URL: [http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/\(2002\)/02bulletin.htm.#oct](http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/(2002)/02bulletin.htm.#oct).
- BRITISH MEDICAL ASSOCIATION (1990), *The BMA Guide to Living with Risks*, Harmondsworth: Penguin.
- BROWN, H. J. e MARRIOTT, A. L. (1999), *ADR Principles and Practice*, London: Sweet & Maxwell.

C

- CACHINHO, H. (1999), *O Comércio Retalhista na "pós-modernidade"*, Lisboa: Universidade Clássica de Lisboa.
- CALDER, L. (1999), *Financing the American Dream: a Cultural History of Consumer Credit*, Princetown: Princetown University Press.
- CALLON, M, LASCOUMES, P. e BARTHE, Y. (2001), *Agir dans un monde incertain: Essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil.
- CANADIAN BANKERS ASSOCIATION (CBA) (2003), *Examination of the Administration and Operation of the Bankruptcy and Insolvency Act and the Companies Creditors Arrangement Act*, Otava: CBA.
- CANARIS, C-W. (1989), *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CANOTILHO, J. G. (1997), *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4ª ed, Coimbra: Almedina.
- _____ (1995), *Direito Público do Ambiente (Direito Constitucional e Direito Administrativo)*, Coimbra: CEDOUA.
- _____ (1987), *Manual de Direito Constitucional*, Coimbra: Almedina.
- CANOTILHO, J. G. e MOREIRA, V. (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 4ª ed, vol. I, Coimbra: Coimbra Editora.

- CAPLOVITZ, D. (1992), «Credit Card Mania in América», Reifner, U. e Ford, J. (orgs.), *Banking for People*, Berlim: De Gruyter, 119-124.
- CARDIF (2005), «Protéger son budget, comportements et attentes des consommateurs dans 14 pays», *Comunicado de Imprensa* (versão portuguesa e versão francesa).
- CARLSSON, B. e HOFF, D. (2000), «Dealing with Insolvency and Indebted Individuals in Respect to Law and Morality», *Social and Legal Studies*, 9(2), 293-317.
- CARTWRIGHT, P (2004), *Banks, Consumers and Regulation*, Oxford: Hart Publishing.
- CASTELLS, M. (2002), *A sociedade em rede*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CASTRO, C. S. (2002), «Os ficheiros de crédito e a protecção de dados pessoais», *Estudos de Direito do Consumidor*, 4, 181-218.
- CATHELAT, B. (1999), *Les nouveaux horizons de la consommation*, Paris: Éditions Plon.
- CETELEM (2004), *O Observador 2004*, Lisboa: Banco Cetelem
- CHAMPAUD, C. (2002), «Régulation et droit économique», *Revue Internationale de Droit Économique*, XVI(1), 23-66.
- CHAULK, B., JOHNSON, P. J. e BULCROFT, R. (2003), «Effects of Marriage and Children on Financial Risk Tolerance: a Synthesis of Family Development and Prospect Theory», *Journal of Family and Economic Issues*, 24(3), 257-279.
- CLAM, J. e MARTIN, G. (orgs.) (1998), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris: LGDJ.
- CODEX ALIMENTARIUS COMMISSION (2003), *Codex Alimentarius. Manual of Proceedings*, 13ª ed. FAO/OMS. URL: <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y4971E/y4971e00.htm>.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005a), *Livro Verde sobre o crédito hipotecário na UE (COM ((2005)) 327 Final, de 19.07(2005))*. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/\(2005\)/com\(2005\)_0327pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/(2005)/com(2005)_0327pt01.pdf).
- _____ (2005b), *Policy measures to promote the use of micro-credit in Europe for social inclusion*, Community Action Programme on Social Exclusion: Direcção-Geral do Emprego e Assuntos Sociais. URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/studies_en.htm.
- _____ (2002), *Livro Verde sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial (COM ((2002)) 196 Final, de 19.04.(2002))*. URL: [http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/gpr/\(2002\)/com\(2002\)_0196pt01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pt/com/gpr/(2002)/com(2002)_0196pt01.pdf).

- COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU (CESE) (2002), *O sobreendividamento das famílias*, Parecer de Iniciativa, Bruxelas: CESE.
- COMMITTEE ON THE GLOBAL FINANCIAL SYSTEM (CGFS) (2006), «Housing finance in the global financial market», *CGFS Papers n.º 26*, Basel: Bank for International Settlements.
- CONSELHO (DAS COMUNIDADES) (2007), *Relatório Conjunto sobre Protecção Social e Inclusão Social*, (COM(2007)) 13 final de 19.01.07, Bruxelas: UE.
- CONSELHO DA EUROPA (2006), *Final Activity Report of the Group of Specialist for Legal Solutions to Debt Problems (CJ-S-DEBT ((2006)) 6 Final)*. URL: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/steering_committees/cdcj/cj_s_debt/CJ-S-DEBT%20_2006_%206%20e%20Final%20-%20web%20version.pdf.
- CONSUMER CREDIT INSURANCE ASSOCIATION (CCIA) (2002), *The Fact Book of Credit-Related Insurance*, Chicago: CCIA.
- COPPACK, M, e BRENNAN, C. (2005), «Consultation on Consumer Education», *International Journal of Consumer Studies*, 29(5), 418-425.
- CORREIA, E. (1971), *Direito Criminal*, I, Coimbra: Almedina
- COSTA, C. e PINTO, L. (2005) *Sobreendividamento dos Consumidores no Concelho da Trofa*, Braga: Departamento de Economia da Universidade do Minho (versão provisória cedida pelos autores).
- COSTA, J. F. F. (1991), *O perigo em Direito Penal*, Coimbra: Coimbra Editora.
- COVELLO, V. T. (1991), «Informing People about Radiation Risks: A Review of Obstacles to Public Understanding and Effective Risk Communication», *Nuclear Energy: Communicating with the Public*, Paris: OCDE, 29-38.
- COVELLO, V. T. e MUMPOWER, J. (1985), «Risk Analysis and Risk Management: an Historical Perspective», *Risk Analysis*, vol. 5, n.º 2, 103-120.
- CROSS, G. (2000), *An All-Consuming Century Why Commercialism Won in Modern America*, Nova Iorque: Columbia University Press.
- CULHANE, M. e WHITE, M. (1999), «Taking the New Consumer Bankruptcy Model for a Test Drive: Means-Testing Real Chapter 7 Debtors», *American Bankruptcy Institute Law Review*, 7, 27-78.

D

- DEBLONDE, M. e WARRANT, F. (2003), «Science and Precaution in Interactive Risk Evaluation: Theoretical Framework», *SPIRE Working Paper*, n.º 1. URL: <http://extranet.ufsia.ac.be/MTT/STEM/docs/352.pdf>.
- DENIS, H. (1998), *Comprendre et gérer les risques sociotechnologiques majeurs*, Montréal: Éditions de l'École Polytechnique de Montréal.
- DEPARTMENT FOR CONSTITUCIONAL AFFAIRS (DCA) (2005), *Debt Problems. Position Paper*, Londres: DCA. URL: www.dca.gov.uk.
- DEPARTMENT OF HEALTH (1998), *Communicating About Risks to Public Health - Pointers to Good Practice*, Londres: The Stationery Office.
- DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY (DTI) (2006), *Report by the Task Force on Overindebtedness*, Londres: DTI.
- _____ (DTI) (2003), *Fair, Clear And Competitive. The Consumer Credit Market In The 21st Century. White Paper*, Londres: DTI. URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file23663.pdf>.
- DETR (2000), *Guidelines for Environmental Risk Assessment and Management. Revised Department Guidance*, Londres: The Stationery Office.
- DEVANEY, S. A. (1995), «Saving and Investing for Retirement: The Effect of a Financial Education Program», *Family Economics and Resource Management Biennial*. URL: <http://hec.osu.edu/people/shanna/ferm/devwfip.pdf>.
- DIAS, J. F. (2001), *Temas Básicos da Doutrina Penal. Sobre os Fundamentos da Doutrina Penal. Sobre a Doutrina Geral do Crime*, Coimbra: Coimbra Editora.
- _____ (1996), *Direito Penal. Questões fundamentais: a doutrina geral do crime*, FDUC, policop.
- DITTMAR, H. (1992), *The social psychology of material possessions: To have is to be*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- DOUGLAS, M. (1992), *Risk and Blame: Essays in cultural theory*, Londres: Routledge.
- DUESENBERY, J. (1967), *Income, Saving and the Theory of Consumer Behavior*, Cambridge: Harvard University Press.

E

- EFRAT, R. (2006), «The Evolution of Bankruptcy Stigma», *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), 365-393. URL: <http://www.bePress.com/til>.
- EMMONS, W. R. (2005), *Consumer-Finance Myths and other Obstacles to Financial Literacy*, Supervisory Policy Analysis Working Paper, Federal Reserve Bank of St. Louis. URL: [http://www.stlouisfed.org/banking/SPA/WorkingPapers/SPA_\(2005\)_03.pdf](http://www.stlouisfed.org/banking/SPA/WorkingPapers/SPA_(2005)_03.pdf).
- ERICSON, R. V. E HAGGERTY, K. D. (1997), *Policing the Risk Society*. Toronto. University of Toronto Press. Inc.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- ESTANQUE, E. (1993), «Classe, status e lazer», *Oficina do CES*, 37.
- EUROBARÓMETRO (2007), *European Social Reality*, Eurobarómetro Especial 273, Bruxelas: UE.
- EUROPEAN BANKING INDUSTRY COMMITTEE (EBIC) (2004), *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual information for Home Loans. Second Progress Report on Implementation in the European Union*, Bruxelas: EBIC.
- _____ (EBIC) (2003), *European Agreement on a Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual information for Home Loans. First Progress Report on Implementation in the European Union*, Bruxelas: EBIC.
- EVANS, D. S. e SCHMALENSSEE, R. (2005), *Paying with Plastic. The Digital Revolution in Buying and Borrowing*, Cambridge: MIT Press.
- EVERS, J. e MARTIN, J. (2007), *Status of Microfinance in Western Europe – an academic review*, Paris: European Microfinance Network.
- _____ (2004), *Policy measures to promote the use of micro-credit for social inclusion*, Bruxelas: Comissão Europeia/Direcção-Geral do Emprego, Questões Sociais e Igualdade de Oportunidades. URL: http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/index_en.
- EWALD, F. (1996), *Histoire de l'Etat Providence: les origines de la solidarité*, Paris: Éditions Grasset et Fasquelle.
- EWALD, F, GOLLIER, C. e SADELEER, N. (2001), *Le Principe de Précaution*, Paris: Puf.

F

- FAGG, G. (2004), *An Introduction to Credit-Related Insurance*, Hurst: CreditRe.
- FARJAT, G. (1998), «Nouvelles réflexions sur les codes de conduite privée», Clam, J. e Martin, G. (orgs.), *Les transformations de la régulation juridique*, Paris: LGDJ, 151-164.
- FEDERAL TRADE COMMISSION (FTC) (2006), «Credit Scoring», *FTC Facts for Consumers*. URL: www.ftc.gov.
- FEIBELMAN, A. (2005), «Defining the Social Insurance Function of Consumer Bankruptcy», *ABI Law Review*, 13, 1-58.
- FERNANDES, L. C. e LABAREDA, J. (1995), *Código dos Processos Especiais de Recuperação da Empresa e de Falência Anotado*, Lisboa: Quid Iuris?.
- FERNANDES, P. S. (2001), Globalização, 'Sociedade de Risco' e o futuro do Direito Penal. Panorâmica de alguns problemas comuns, Coimbra: Almedina.
- FERRERA, M. (1996), «The Southern model of welfare in social Europe», *Journal of European Social Policy*, 6 (1), 17-37.
- FES (2007), *Report of the Survey on Financial Education*, Marchienne-au-Pont: Observatoire du Crédit et de l'Endettement.
- FIELD, C. (1999), «Codes of conduct: The new face of consumer protection», *Alternative Law Journal*, 24(3) 157-164.
- FIN-USE FORUM (2004), *Financial Services, Consumers and Small Businesses. A User Perspective*, Bruxelas: FIN-USE.
- FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (FSA) (2000), *A Cycle of Disadvantage? Financial Exclusion in Childhood*, Londres: FSA. URL: <http://www.fsa.gov.uk/pubs/consumer-research/CRPR04.pdf>.
- FORD, J. (1999), «Unsustainable Home Ownership Overindebtedness: The Experience in Britain and its Relevance to other European Countries». Intervenção no Colóquio Internacional *O Endividamento dos Consumidores*, Coimbra, 21 e 22 de Maio de 1999.
- FORD, J. e JONES, A. (1999), «UK Report», Reifner, U. (org.), *Financial Literacy in Europe*, Baden-Baden: Nomos, 37-92.
- FRADE, C. (2005), «Mediação do sobreendividamento: uma solução célere e de proximidade», *Themis*, VI (11), 201-213.

- _____ (2004), «Overindebtedness and unemployment: the fable of the ant and the grasshopper», ASB (org.), *Overindebtedness as a Barrier to Labour Market Access in Europe Challenges and Ways Forward*, Salzburg: ASB Schuldnerberatungen GmbH.
- _____ (2003), «A resolução alternativa de litígios e o acesso à justiça: a mediação do sobreendividamento», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, 107-128.
- _____ (2002), *Proposta de um modelo de resolução extrajudicial do sobreendividamento de pessoas singulares*, Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- _____ (2001), *O Acordo Europeu sobre um Código de Conduta Voluntário relativo à informação pré-contratual relativa a empréstimos para a compra de habitação*. Comunicação apresentada na reunião de peritos organizada pelo OEC a 26 de Outubro de (2001) sobre crédito à habitação, Coimbra: OEC. URL: www.oec.fe.uc.pt.
- FRADE, C. e LOPES, C. (2006), «The fable of the grasshopper and the ant or a short story about the psychological determinants of consumer financial profiles», ECRI (org.), *Consumer Financial Capability: Empowering European Consumers*, ECRI: Bruxelas, 24-37. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/FinCap_Workshop_I_papers.pdf.
- FRADE, C. e MARQUES, M. M. L. (2004), «Risco e segurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in)segurança da abundância», *Revista de Direito Público da Economia*, 7, 73-96.
- FRADE, C. et al. (2006), *Desemprego e sobreendividamento das famílias: contornos de uma 'ligação perigosa'*, Coimbra: CES. URL: www.oec.fe.uc.pt.
- FRASELLE, N. (1998), «Crédit, endettement et surendettement des ménages», *Courrier Hebdomadaire*, 1610, 3-35.
- FUREDÌ, F. (1998), *Culture of Fear: Risk-taking and the Morality of Low Expectation*, Londres: Cassell.

G

- GALBRAITH, J. K. (1976), *A sociedade da abundância*, Lisboa: Europa-América.
- GANTZIAS, G. (2001), *The Dynamics of Regulation: Global Control, Local Resistance*, Aldershot: Ashgate.
- GARDAZ, M. (1997), *Le surendettement des particuliers*, Paris: Anthropos.
- GARMAN, E. T. et al. (1999), «Workplace Financial Education Improves Personal Financial Wellness», *Financial Counseling and Planning*, 10(1), 79-88.

- GASKELL, G. e ALLUM, N. (2001), *Two Cultures of Risk*. Londres: LSE.
- GELPI, R.-M. e JULIEN-LABRUYÈRE, F. (2000), *História do Crédito ao Consumo. Doutrinas e Práticas*, Cascais: Principia.
- GIDDENS, A. (2000), *O mundo na era da globalização*, Lisboa: Editorial Presença.
- _____ (1998), «Risk Society: the Context of British Politics», Franklin, J. (org.), *The Politics of Risk Society*, Cambridge: Polity Press, 23-34.
- GLOUKOVIEZOFF, G. (2007), «From Financial Exclusion to Overindebtedness: the Paradox of Difficulties of People of Low Incomes?», Anderloni, L, Braga, M. D. e Carluccio, E. M. (orgs.), *New Frontiers in Banking Services. Emerging Needs and Tailored Products for Untapped Markets*, Berlim: Springer, 213-245.
- GODARD, O. et al. (2002), *Traité des nouveaux risques. Précaution, crise, assurance*, Paris: Gallimard.
- GONÇALVES, M. E. (2004), «Risk society and the governance of innovation in Europe: opening the black box?», *Science and Public Policy*, 31(6), 457-464.
- _____ (2001), «Ciência, política e participação. O caso de Foz Côa», Gonçalves, M. E. (org.), *Cultura científica e participação pública*, Lisboa: Celta, 201-230.
- GOMES, C. (2003), *O tempo dos Tribunais: um estudo sobre a morosidade da Justiça*, Coimbra: Coimbra Editora.
- GOMES, C. et al. (2006), *Os actos e os tempos dos juízes: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos juízos cíveis*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- _____ (2001), *A Administração e Gestão da Justiça: Análise comparada das tendências de reforma*, Coimbra: Centro de Estudos Sociais / Observatório Permanente da Justiça Portuguesa.
- GOUVEIA, M. F. (2007), «Os poderes do juiz cível na acção declarativa — Em defesa de um processo civil ao serviço do cidadão», *Julgar*, 1, 47-66.
- GRAAF, J., WANN, D. e NAYLOR, T. H. (2005), *Affluenza. The All-Consuming Epidemic*, São Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- GRAVER, H. P. (1997), «Consumer bankruptcy: a right or a privilege? The role of courts in establishing moral standards of economic conduct», *Journal of Consumer Policy*, 20, 161-177.

- GRAVES, S. M. e PETERSON, C. L. (2005), «Predatory Lending and the Military: The Law and Geography of “Payday” Loans in Military Towns», *Ohio State Law Journal*, 66(4), 653-832.
- GRIFFIN, M. e BIRNBAUM, B. (1999), *Credit Insurance: The \$2 Billion A Year Rip-Off. Ineffective Regulation Fails to Protect Consumers*, Washington, DC/Austin: Consumers Union e Center for Economic Justice.
- GROSS, K. (2005a), *Credit scoring*. Comunicação proferida na sessão temática organizada pelo OEC e pela ASFAC, a 19 de Novembro de 2005, em Lisboa.
- _____ (2005b), «Financial Literacy Education: Panacea, Palliative, or Something Worse?», *St. Louis University Public Law Review*, 24, 307–312.
- _____ (2003), «Establishing Financial Literacy Programmes for Consumer Debtors: Complex Issues on the Platter», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 343-360.
- _____ (1997), *Failure and forgiveness: rebalancing the bankruptcy system*, New Haven and London: Yale University Press.
- GROSS, K. e BLOCK-LIEB, S. (2005), «Empty Mandate or Opportunity for Innovation? Pre-Petition Credit Counseling and Post-Petition Financial Management Education», *American Bankruptcy Institute Law Review*, 13(2), 549-569.
- GROVES, R. *et al.* (2004), *Survey methodology*. New Jersey: John Wiley.
- GUARDIA, N. D. (2000), «Le crédit à la consommation dans l'Union Européenne», *ECRI - Rapport de recherche n.º 1*. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/ECRI_RR_No.1.pdf.
- GUILHOU, X. e LAGADEC, P. (2002), *La fin du risque zéro*, Paris: Eyrolles.
- GUNNINGHAM, N. e GRABOSKY, P. (1998), *Smart Regulation. Designing Environmental Policy*, Oxford: Oxford University Press.

H

- HAAS, O. J. (2006), «Overindebtedness in Germany», *ILO Working Paper n.º 44*, Geneva: International Labour Office.
- HABERMAS, J. (1987), *Técnica e ciência como ideologia*, Lisboa: Edições 70.
- HANCHER, L. e MORAN, M. (1998), «Organizing Regulatory Space», Baldwin, R., Scott, C. e Hood, C. (orgs.), *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 148-172.

- HARRIS, R. e ALBIN, E. (2006), «Bankruptcy Policy in Light of Manipulation in Credit Advertising», *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), 431-466. URL: <http://www.bePress.com/til>.
- HAZARD, Jr, G. C. (1993), «The Role of the Legal System in Responses to Public Risk», Burger, Jr, E. J. (org.), *Risk*, Michigan: University of Michigan Press.
- HEIMANN, C. F. L. (1997), *Acceptable Risks. Politics, Policy and Risk Technologies*. Michigan: University of Michigan Press.
- HELLSTRÖM, T. e JACOB, M. (2001), *Policy Uncertainty and Risk: Conceptual Developments and Approaches*, Boston: Kluwer.
- HERMANN, C. (1972), «Some issues in the study of international crisis», Hermann, C. (org.), *International Crises. Insights from Behavioral Research*, Nova Iorque: The Free Press, 3-17. URL: <http://www.voxprof.com/cfh/hermann-publications.html>.
- HESPANHA, P e ALVES, A. I. (1995), «A construção da habitação em meio rural: Um domínio da Sociedade-Providência», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 125-153.
- HESPANHA, P. e CARAPINHEIRO, G. (2002), «A globalização do risco social. Uma introdução», Hespanha, P. e Carapinheiro, G. (orgs.), *Risco social e incerteza. Pode o Estado social recuar mais?*, Porto: Afrontamento, 13-23.
- HESPANHA, P. et al. (2005), *Enfrentar a vulnerabilidade social. A família e as políticas em passo certo?*. Coimbra: CES.
- HILGERT, M. A, HOGARTH, J. M. e BEVERLY, S. G. (2003), «Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior», *Federal Reserve Bulletin*, Julho, 309-322. URL: [http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/\(2003\)/0703lead.pdf](http://www.federalreserve.gov/pubs/bulletin/(2003)/0703lead.pdf).
- HOOD, C. ROTHSTEIN, H. e BALDWIN, R. (2001), *The Government of Risk: Understanding Risk Regulation Regimes*, Oxford: Oxford University Press.
- HULS, N. (1997), «Overindebtedness e Overlegalization: Consumer Bankruptcy as a Field for Alternative Dispute Resolution», *Journal of Consumer Policy*, 20, 143-159.
- _____ (1992), *Overindebtedness of Consumers in the EC member states: Facts and search for solutions*, Leyden: Leyden Institute for Law and Public Policy.
- HULS, N, JUNGMANN, N. e NIEMEIJER, B. (2003), «Can Voluntary Debt Settlement and Consumer Bankruptcy Coexist? The Development of Dutch Insolvency Law», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 303-318.

- HUNTER, P. R. e FEWTRELL, L. (2001), «Acceptable risk», Fewtrell, L. e Bartram, J. (orgs.), *Water Quality. Guidelines, Standards and Health: Assessment of risk and risk management for water-related infectious disease*, Londres: IWA Publishing, 207-227.
- HUTTER, B. (2001), *Regulation and Risk. Occupational Health and Safety on the Railways*, Oxford: Oxford University Press.
- HYEST, J. J. e LORIDANT, P. (1997), «Surendettement - Prévenir et Guérir», *Les rapports du Sénat*, 60, Paris: Sénat.
- HYNES, R. M. (2002), «Optimal Bankruptcy in a Non-Optimal World», *Boston College Law Review*, 44, 1-78.

I

- ILGRA (1998), *Risk Communication: A Guide to Regulatory Practice*, Sudbury: HSE Books.
- INSOL INTERNATIONAL (2001), *Consumer Debt Report. Report of Findings and Recommendations*, Londres: INSOL International. URL: www.insol.org.
- (THE) INSOLVENCY SERVICE (2005), *Guide To Bankruptcy*, Londres: DTI/IS. URL: <http://www.insolvency.gov.uk/pdfs/guidanceleafletspdf/guidetobankruptcy.pdf>.
- INSTITUTE FOR FINANCIAL SERVICES e. V. (IFF) (2005), *Draft Consumer Credit Directive 2005: Critical Introduction and Selected Reading*. URL: <http://www.responsible-credit.net/media.php?id=1812>
- _____ (2003), «Monitoring the uptake and the effectiveness of the Voluntary Code of Conduct on Pre-contractual Information for Home Loans», *Final Report to the Commission of the European Communities*. URL: http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/docs/home-loans/home-loans-final-report_en.pdf.
- INSTITUTO DO CONSUMIDOR (2002), *Estudo Relativo à Qualidade da Informação Pré-Contratual Fornecida pelas Instituições de Crédito sobre Crédito à Habitação versus Código Europeu de Conduta Voluntário Relativo à Informação Pré-Contratual no Crédito à Habitação*, Lisboa: Instituto do Consumidor.

J

- JACKSON, N. e CARTER, P. (1992), «The Perception of Risk», Ansell, J. e Wharton, F. (orgs.), *Risk Analysis, Assessment and Management*, Chichester: Wiley.

- JACOBY, M. (2003), Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 283-300.
- JAEGER, C. C. *et al.* (2001), *Risk, Uncertainty and Rational Action*, Londres: Earthscan
- JAPPELLI, T. e PAGANO, M. (2000), «Information Sharing in Credit Markets: The European Experience», *CSEF Working Paper n.º 35*. URL: <http://www.csef.it/WP/wp35.pdf>.
- JAPPELLI, T. *et al.* (2002), «Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets», *CSEF Working Paper n.º 58*. URL: <http://www.csef.it/WP/wp58.pdf>.
- JASANOFF, S. (1990), *The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers*, Massachusetts: Harvard University Press.
- JENTZSCH, N. e RIESTRA, A. S. J. (2002), *Information Sharing and Its Implications for Consumer Credit Markets: United States vs. Europe*, working paper. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/Jenzsch_Riestra.pdf.
- JESUS, A. S. (2004), «Data Protection in EU Financial Services», *ECRI Research Report n.º 6*, Bruxelas: ECRI. URL: http://www.ecri.be/media/research_report/ECRIRR6dataprotection.pdf.
- JOLLS, C, SUNSTEIN, C. e THALER, R. (1998), «A Behavioral Approach to Law and Economics», *Stanford Law Review*, 50, 1471-1550.
- JORDANA, J. e LEVI-FAUR, D. (orgs.) (2004), *The Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- JÚNIOR, E. S. (2003), *Da Responsabilidade Civil de Terceiro por Lesão do Direito de Crédito*, Coimbra: Almedina.

K

- KAHNEMAN, D. e TVERSKY, A. (1979), «Prospect theory: an analysis of decision under risk», *Econometrica*, 47(2), 263-291.
- KEMPER, R. (1995), «The Coming Consumer Bankruptcy Scheme with the Release of the Residual Debt in Germany», *Consumer Law Journal*, 3(2), 69-75.
- KEMPSON, E. (2002), *Over-indebtedness in Britain. A report to the Department of Trade and Industry*, London: Personal Finance Research Centre.
- KEMPSON, E., MCKAY, S. e WILLITTS, M. (2004), *Characteristics of Families in Debt and the Nature of Indebtedness*, Londres: Department for Work and Pensions.
- KHAYAT, D. (1999), *Le surendettement des ménages*, Paris: Press.es Universitaires de France.

- _____ (1997), *Le droit du surendettement des particuliers*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- KHALIL, F. e PARIGI, B. M. (2001), «Screening, monitoring and consumer credit», *EUI Working Paper*. URL: [http://www.iue.it/FinConsEU/ResearchActivities/WorkingPapersPDF./KhalilParigi\(2001\).pdf](http://www.iue.it/FinConsEU/ResearchActivities/WorkingPapersPDF./KhalilParigi(2001).pdf).
- KILBORN, J. J. (2007a), «Out With the New, In With the Old: As Sweden Aggressively Streamlines Its Consumer Bankruptcy System, Have U.S. Reformers Fallen Off the Learning Curve?», *American Bankruptcy Law Journal*. URL: <http://ssrn.com/abstract=913096>
- _____ (2007b), *Comparative Cause and Effect: Consumer Insolvency and the Eroding Social Safety Net*. URL: <http://ssrn.com/abstract=926203>.
- _____ (2006a), «Continuity, Change, and Innovation in Emerging Consumer Bankruptcy Systems: Belgium and Luxembourg», *American Bankruptcy Institute Law Review*, 14(1), 69 ss. URL: <http://ssrn.com/abstract=690802>.
- _____ (2006b), «The Hidden Life of Consumer Bankruptcy Reform: Danger Signs for the New U.S. Law From Unexpected Parallels in the Netherlands», *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 39, 77 ss. URL: <http://ssrn.com/abstract=772705>.
- _____ (2005a), «Behavioral Economics, Overindebtedness & Comparative Consumer Bankruptcy: Searching for Causes and Evaluating Solutions», *Bankruptcy Developments Journal*, 22, 13 ss. URL: <http://ssrn.com/abstract=690826>.
- _____ (2005b), «La Responsabilisation de l' Economie: What the United States Can Learn from the New French Law on Consumer Overindebtedness», *Michigan Journal of International Law*, 26, 619-671. URL: <http://ssrn.com/abstract=703961>.
- _____ (2005c), «La Responsabilisation de l' Economie: What the United States Can Learn From the New French Law on Consumer Overindebtedness,» *Michigan Journal of International Law*, 26, 619-670.
- _____ (2005d), «Behavioral Economics, Overindebtedness & Comparative Consumer Bankruptcy: Searching for Causes and Evaluating Solutions», *Bankruptcy Developments Journal*, 22, 13 ss. URL: <http://ssrn.com/abstract=690826>.
- _____ (2004), «The Innovative German Approach to Consumer Debt Relief: Revolutionary Changes in German Law, and Surprising Lessons for the U.S.», *Northwestern Journal of International Law & Business*, 24, 257 ss. URL: <http://ssrn.com/abstract=452620>.

- _____ (2003), «Mercy, Rehabilitation, and Quid Pro Quo: A Radical Reassessment of Individual Bankruptcy», *Ohio State Law Journal*, 64, 855-896.
- KISS, A. (1991), «Droit et risque», *Archives de Philosophie du Droit*, 36, 49-54.
- KÖSTERS, W. *et al.* (2004), *An economic analysis of the EU Commission's proposal for a new Consumer Credit Directive: Offering consumers more protection or restricting their options?*, Essen: RWI.
- KOURILSKY, P. (2002), *Du bon usage du principe de précaution*, Paris: Odile Jacob.
- KRIMSKY, S. (1992), «The Role of Theory in Risk Studies», Krinsky, S. e Golding, D. (orgs.), *Social Theories of Risk*, Westport: Praeger, 3-22.

Ł

- LADEUR, K-H. (2004), «Methodology and European Law – Can Methodology Change so as to Cope with the Multiplicity of the Law?», van Hoecke, M. (org.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Oxford: Hart Publishing, 91-121.
- LANGFORD, I. H. (2002), «An Existential Approach to Risk Perception», *Risk Analysis*, 22(1), 101-120.
- LANGFORD, I. H, MARRIS, C. e O'RIORDAN, T. (1999) «Public reactions to risk: social structures, images of science, and the role of trust», Bennett, P. e Calman, K. (orgs.), *Risk communication and public health*, Oxford: Oxford University Press, 33-50.
- LAWLESS, R. M. e WARREN, E. (2006), «Shrinking the Safety Net: The (2005) Changes in U.S. Bankruptcy Law», *Revista de Derecho Concursal y Paraconcursal*, 6. URL: <http://ssrn.com/abstract=949629>.
- LE GOFF, J. (2003), «La bolsa y la vida. Economía y religión en la Edad Media», Barcelona: Editorial Gedisa.
- LEA, S. *et al.* (1995), «Psychological Factors in Consumer Debt: Money Management, Economic Socialization, and Credit Use», *Journal of Economic Psychology*, 16, 681-701.
- LEISS, W. e HRUDEY, S. E. (2005), «On Proof and Probability: Introduction to "Law and Risk"», Law Commission of Canada, *Law and Risk*, Toronto: UBC Press.
- LEMIEUX, V. (1999), *Les réseaux d'acteurs sociaux*, Paris: Puf.
- LEMMI, A. e VERMA, V. (2003), *Regional Indicators to reflect social exclusion and poverty*, Bruxelas: Direcção-Geral do Emprego e das Questões Sociais. URL: http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/regionalindicators_en.pdf.

- LESKINEN, J. e RAIJAS, A. (2006), «Consumer Financial Capability – a Life Cycle Approach», ECRI (org.), *Consumer Financial Capability: Empowering European Consumers*, ECRI: Bruxelas, 8-23. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/FinCap_Workshop_I_papers.pdf.
- LIMA, L. (1993), *Percepção do Risco Sísmico: medo e ilusões de controlo*, Dissertação de Doutoramento em Psicologia Social e Organizacional; Lisboa: ISCTE.
- LIMA, L. et al. (1993), *Atitudes Sociais dos Portugueses (4). Ambiente e Desenvolvimento*, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- van LOON, J. (2000), «Virtual Risks in an Age of Cybernetic Reproduction», Adam, B.; Beck, U. e van Loon, J. (orgs.), *The Risk Society and Beyond. Critical Issues for Social Theory*, Londres: Sage.
- LOONIN, D e PLUNKETT, T. (2003), *Credit Counselling in Crisis: the Impact on Consumers of Funding Cuts, Higher Fees and Aggressive New Market Entrants*. Report to the Consumer Federation of America and the National Consumer Law Center. URL: http://www.consumerfed.org/pdf.s/credit_counseling_report.pdf.
- LOPES, J. L. (2003), «Consumer Bankruptcy and Over-indebtedness in Brazil», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 85-103.
- LUHMANN, N. (1993), *Risk: a Sociological Theory*, Berlim: De Gruyter.
- LUSARDI, A. e MITCHELL, O. S. (2006), «Financial Literacy and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education Programs», *Pension Research Council Working Paper n.º 1*. URL: <http://www.dartmouth.edu/~alusardi/Papers/Preparedness.pdf>.

M

- MACDONALD, S. B. e GASTMANN, A. L. (2001), *A History of Credit and Power in the Western World*, New Brunswick: Transaction Publishers.
- MACEDO, P. S. (1964), *Manual de Direito das Falências*, vol. I, Coimbra: Almedina.
- MACGREGOR, S. (2005), «Sustainable consumer empowerment through critical consumer education: a typology of consumer education approaches», *International Journal of Consumer Studies*, 29(5), 437-447.
- MACKAAY, E. (2000), «Analyse économique du droit: Scolie sur le risqué et l'assurance», *Revue Juridique Thémis*, 34, 159-190.

- MAJONE, G. (1998), «The rise of the Regulatory State in Europe», Baldwin, R., Scott, C. e Hood, C. (orgs.), *A Reader on Regulation*. Oxford: Oxford University Press, 192-215.
- MANN, B. H. (2002), *Republic of Debtors. Bankruptcy in the Age of American Independence*, Cambridge: Harvard University Press.
- MANNING, R. D. (2000), *Credit Card Nation. The Consequences of America's Addiction to Credit*, Nova Iorque: Basic Books.
- MARÇAL, J. (2002), «O movimento dos consumidores: entre desafios transnacionais e oportunidades locais», Pureza, J. M. e Ferreira, A. C. (orgs.), *A teia global. Movimentos sociais e instituições*, Porto: Afrontamento, 51-74.
- MARKTEST (2007; 2006; 2005), *Basef Banca*. URL: <http://www.marktest.pt>.
- MARQUES, C. L. (2006), «Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul», Marques, C. L. e Cavallazzi, R. L. (orgs.) *Direitos do Consumidor Endividado. Estudos sobre superendividamento e crédito ao consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- MARQUES, M. M. e FRADE, C. (2004), «Regular o sobreendividamento», Ministério da Justiça/GPLP (orgs.), *Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas*, Coimbra: Coimbra Editora, 79-98.
- _____ (2003a), «Uma sociedade aberta ao crédito», *Subjudice*, 24, 27-34.
- _____ (2003b), «Searching for an Over-indebtedness Regulatory System for Portugal and the European Union», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 121-140.
- _____ (2000), «O endividamento dos consumidores: questões principais», *Notas Económicas*, 14 Suplemento, 13-25.
- MARQUES, M. M. *et al.* (2000), *O endividamento dos consumidores*, Coimbra: Almedina.
- MARTIN, C. (2000), «Le cas français: l' augmentation de l' endettement et la appreciation des solutions essayées», *Notas Económicas*, 14 Suplemento, 31-43.
- MARTIN, N. (2005), «The Role of History and Culture in Developing Bankruptcy and Insolvency Systems: The Perils of Legal Transplantation», *Boston College International and Comparative Law Review*, XXVIII(1), 1-77.
- MASLOW, A. (1982), *Toward a psychology of being*, New York: Van Nostrand Reinhold.

- MATIAS, A. S. (1997), «Códigos e normas de conduta», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Suplemento: Direito Bancário, 134-159.
- MATSUMOTO, T. e TAN, M. (2003), *Managing Risks Through Soft Law Techniques: Can They Work For Consumers?* Comunicação apresentada na 9ª Conferência Internacional de Direito do Consumo, Atenas.
- MCKECHNIE, S. e DAVIES, S. (1999), «Consumers and risk», Bennett, P. e Calman, K. (orgs.), *Risk communication and public health*, Oxford: Oxford University Press, 170-182.
- MERCIER, S. (2000), «La formalisation de l'éthique: un outil stratégique pertinent pour l'entreprise», *Finance Contrôle Stratégie*, 3(3), 101-123.
- MERMET, G. (1998), *Les Nouveaux Consommateurs*. Paris: Éditions Larousse.
- MIAILLE, M. (1989), *Introdução Crítica ao Direito*, Lisboa: Editorial Estampa.
- MITCHELL, J. (1999), «Credit Cards, New Technology and Consumer Debt», Reifner, U. e Ford, J. (orgs.), *Banking for People*, Berlim: De Gruyter, 99-113.
- MINISTRY OF CONSUMER AFFAIRS (1998), *Codes of Conduct Policy Framework*, Camberra: Consumer Affairs Division. URL: <http://www.dist.gov.au/html/consumer>.
- MONEY ADVICE GROUP (2003), *Debt and Money Advice*, Haddington: East Lothian County.
- MONTEIRO, A. P. (2003), *Cláusulas limitativas e de exclusão de responsabilidade civil*, Coimbra: Almedina.
- MONTEIRO, A. P. (1999a), «Do Direito do Consumo ao Código do Consumidor», *Estudos de Direito do Consumidor*, 1, 201-214.
- MONTEIRO, A. P. (1999b), «O Direito do Consumidor em Portugal», *Revista Brasileira de Direito Comparado*, 17, 128-142.
- MOORE, P. G. (1983), *The Business of Risk*, Cambridge: Cambridge University Press.
- MORAIS, F. G. (2007), *Contratos de crédito ao consumo*, Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, J. M. (1995), «Código Ético de Empresa», *Dirigir*, 45, Separata, Lisboa: IEFP.
- MOREIRA, V. (1997), *Auto-regulação Profissional e Administração Pública*, Coimbra: Almedina.
- MOSS, D. A. (2002), *When all else fails. Government as the Ultimate Risk Manager*, Cambridge: Harvard University Press.
- MUTTILAINEN, V. (2001), «Alternative approaches for preventing debt problems», *Actes du Colloque Crédit à la consommation et harmonisation communautaire*, Charleroi: Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 93-97.

N

- NATIONAL ASSOCIATION OF CITIZENS ADVICE BUREAUX (NACAB) (2000), *Daylight Robbery*, URL: http://www.citizensadvice.org.uk/pdf._drob.pdf.
- NATIONAL CONSUMER COUNCIL (2003), *Extortionate Credit*, Londres: NCC.
- _____ (2001), *Soft Law in the European Union*, Londres: NCC.
- _____ (2000), *Models of Self-regulation. An overview of models in business and the professions*, Londres: NCC.
- NATIONAL ENDOWMENT FOR FINANCIAL EDUCATION (NEFE) (2002), *Financial Literacy in America: Individual Choices, National Consequences*. URL: <http://www.nefe.org/pages/whitepaper2002symposium.html>.
- NATIONAL RESEARCH COUNCIL (1989), *Improving Risk Communication*, Washington: National Academy Press.
- NEUBIG, T. e SCHEUREN, F. (1997), *Chapter 7 Bankruptcy Petitioners' Ability to Repay: The National Perspective*, Ernst & Young.
- NEVES, V. (2000), «Crédito à habitação: será o endividamento dos portugueses excessivo?», *Notas Económicas*, 14 Suplemento, 85-113.
- NIEMI-KIESILÄINEN, J. (1999a), «The Role of Consumer Counselling as part of the Bankruptcy Process in Europe», *Osgoode Hall Law Journal*, 37(1,2), 409-413.
- _____ (1999b), «Consumer Bankruptcy in Comparison: Do We Cure a Market Failure or a Social Problem?», *Osgoode Hall Law Journal*, 37(1,2) 473-503.
- _____ (1997), «Changing Directions in Consumer Bankruptcy Law», *Journal of Consumer Policy*, 20, 133-142.
- NIEMI-KIESILÄINEN, J. e HENRIKSON, A.-S. (2005), *Legal Solutions to Debt Problems in Credit Societies – A Report to the Council of Europe*. URL: http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/steering_committees/cdcj/cj_s_debt/CDCJ-BU_2005_11e%20rev.pdf.
- NIEMI-KIESILÄINEN, J., RAMSAY, I. e WHITFORD, W. (2003), «Introduction», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 1-14.
- NOCERA, J. (1994), *A Piece of the Action. How the Middle Class Joined the Money Class*, Nova Iorque: Simon & Schuster.

NOIVILLE, C. (2003), *Du bon gouvernement des risques*, Paris: Puf.

NUNES, J. A. (2003), «The Uncertain and the Unruly: Complexity and Singularity in Biomedicine and Public Health», *Oficina do CES*, 184.

O

OBSERVATOIRE DE L' ÉPARGNE EUROPÉENNE (2005), «L' endettement des ménages européennes», Paris: OEE. URL: http://www.banque-france.fr/ccsf/fr/publications/telechar/autres/rap_endettement_internet_13_10_05.pdf.

OBSERVATOIRE DE L' ÉPARGNE EUROPÉENNE (2004), «L' endettement des ménages européennes de 1995 à 2002», Paris: OEE. URL: <http://oeefree.pdf/rf13.pdf>.

OBSERVATOIRE DU CRÉDIT ET DE L' ENDETTEMENT (OCE) (2004), *Dix ans d' Observatoire*. URL: [http://www.observatoire-credit.be/SiteOce/site.nsf/a9ee78776a96ef2c12569a7004bc215/56c2f0c718aa7806c1256f54002ade3b/\\$FILE/BrochureFR.pdf](http://www.observatoire-credit.be/SiteOce/site.nsf/a9ee78776a96ef2c12569a7004bc215/56c2f0c718aa7806c1256f54002ade3b/$FILE/BrochureFR.pdf)

OCDE (2005a), *Recommendation on Principles and Good Practices for Financial Education and Awareness*. URL: www.oecd.org/dataoecd/7/17/35108560.pdf.

_____ (2005b), *Improving Financial Literacy. Analysis of Issues and Policies*, Paris: OCDE.

OFFICE OF FAIR TRADING (OFT) (2003), *Protecting vulnerable consumers. A note by the Office of Fair Trading in response to the DTI's consultation document on extortionate credit*, Londres: OFT.

OFFICE OF THE FIRST MINISTER AND DEPUTY FIRST MINISTER (OFMDFM) (2006), *Personal Over-indebtedness in Northern Ireland*, Belfast: OFMDFM.

OFFICE OF THE SUPERINTENDENT OF BANKRUPTCY CANADA (OSBC) (2006), *Insolvency in Canada in 2006*. URL: [http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/InsolvencyCanada2006_E.pdf/\\$FILE/InsolvencyCanada2006_E.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/InsolvencyCanada2006_E.pdf/$FILE/InsolvencyCanada2006_E.pdf).

OGUS, A. (2004), *Regulation: Legal Reform and Economic Theory*, Oxford: Hart Publishing.

_____ (org.) (2001), *Regulation, Economics and the Law*, Cheltenham: Edward Elgar.

OST, F. e KERCHOVE, M. (2002), «Introduction», *De la pyramide au réseau? Pour une dialectique du droit*, Bruxelles: Publications Universitaires de Saint-Louis, 11-39.

OSTEEN, S., MUSKE, G. e JONES, J. (2007), «Financial Management Education: Its Role in Changing Behavior», *Journal of Extension*, 45(3). URL: <http://www.joe.org/joe/2007june/rb2.shtml>.

OXERA (2004), *Are UK Households Over-indebted?*, Oxford: Oxera.

P

PAGE, T. (2004), «A Generic View of Toxic Chemicals and Similar Risks», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. I, Burlington: Ashgate, 5-42.

PARDAL, R. (2002), *O sistema creditício na Misericórdia de Évora em finais do Antigo Regime*. Comunicação apresentada no XXII Encontro APHES realizado em 15 e 16 de Novembro de 2002, na Universidade de Aveiro. URL: http://www2.egi.ua.pt/xxiiaphes/Artigos/a%20Rute_Pardal.PDF

PARISI, F. (2005), «Methodological debates in law and economics: the changing contours of a discipline», Parisi, F. e Rowley, C. K. (orgs.), *The Origins of Law and Economics. Essays by the Founding Fathers*, Cheltenham: Edward Elgar, 33-52.

PARKER, C. *et al.* (orgs.) (2004a), *Regulating Law*, Oxford: Oxford University Press.

_____ (2004b), «Introduction», *Regulating Law*, Oxford: Oxford University Press.

PEDROSO, J. *et al.* (2001), *Percursos da informalização e da desjudicialização – por caminhos da reforma da administração da justiça (análise comparada)*, Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa/Centro de Estudos Sociais.

PEIXOTO, P. (1995), «A Sedução do Consumo. As novas superfícies comerciais urbanas: um estudo de caso», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 43, 147-170.

PERETTI-WATEL, P. (2001), *La société du risqué*, Paris: La Découverte.

PÉTEL, P. (2004), «Surendettement des particuliers et difficultés des entreprises. Brève étude de droit français comparé», *Etudes de droit de la consommation. Liber amicorum. Jean Calais-Auloy*, Paris: Dalloz, 835-842.

PETERSON, C. L. (2003), «Truth, Understanding, and High-Cost Consumer Credit: The Historical Context of the Truth in Lending Act», *Florida Law Review*, 55, 807-903. URL: <http://ssrn.com/abstract=878951>.

PIDGEON, N. *et al.* (1992), «Risk Perception», The Royal Society (org.), *Risk: Analysis, Perception and Risk Management*, Londres: The Royal Society, 89-134.

PINTO, C. M. (1999), *Teoria Geral do Direito Civil*, Coimbra: Coimbra Editora.

PISELLI, F. (1995), «A sociedade-providência na esfera económica», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 105-123.

- PLOUGH, A. e KRIMSKY, S. (1990), «The Emergence of Risk Communication Studies: Social and Political Context», Glickman, T. S. e Gough, M. (orgs.), *Readings in Risk*, Washington: Resources for the Future, 223-231.
- POLICIS (2006), *Illegal lending in the UK*, Londres: DTI. URL: <http://www.dti.gov.uk/files/file35171.pdf>.
- PORTER, K. M. e THORNE, D. (2006), «The Failure of Bankruptcy's Fresh Start», *Cornell Law Review*, 92, 67-128.
- PORTUGAL, S. (2006), *Novas famílias, modos antigos: as redes sociais na produção de bem-estar*. Tese de Doutoramento em Sociologia, Coimbra: FEUC.
- _____ (2002), «Algumas questões sobre políticas de família», *Sexualidade e Planeamento Familiar*, 35, 7-12.
- _____ (1995), «As mãos que embalam o berço: Um estudo sobre redes informais de apoio à maternidade», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 42, 155-178.
- PRIEST, G. L. (1993), «The Legal Structure of Risk Control», Burger, E. J. (org.), *Risk*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 207-227.
- PUREZA, J. M. e FRADE, C. (2001), *Direito do Ambiente Parte I: A ordem ambiental portuguesa*, Coimbra: FEUC.

R

- RAMOS, L. M. e CLÍMACO, I. (2003), *Escolha do Consumidor: Risco e Incerteza*, Coimbra: CES, policop.
- RAMSAY, I. (2007), «Comparative Consumer Bankruptcy», *University of Illinois Law Review*, 1. URL: <http://ssrn.com/abstract=958190>.
- _____ (2006), «Consumer Law, Regulatory Capitalism and the 'New Learning' in Regulation», *Sydney Law Review*, 28, 9-35.
- _____ (2005), «From Truth in Lending to Responsible Lending», Howells, G, Janssen, A. e Schulze, R. (orgs.), *Information Rights and Obligations*, Burlington: Ashgate, 47-66.
- _____ (2003a), «Consumer Credit Society and Consumer Bankruptcy: Reflections on Credit Cards and Bankruptcy in the Informational Economy», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 17-39.

- _____ (2003b), «Bankruptcy in Transition: The Case of England and Wales», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 205-225.
- _____ (2002), «Mandatory Bankruptcy Counselling: the Canadian Experience», *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, 7(2), 525-539.
- _____ (1999), «Individual Bankruptcy: Preliminary Findings of a Socio-Legal Analysis», *Osgoode Hall Law Journal*, 37(1,2), 15-82.
- REIFNER, U. (org.) (2006), *Financial Literacy in Europe*, Baden-Baden: Nomos.
- _____ (2003), «'Thou shalt pay thy debts'. Personal Bankruptcy Law and Inclusive Contract Law», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 143-166.
- REIFNER, U. et al. (2003), *Consumer Overindebtedness and Consumer Law in the European Union*, Hamburgo: IFF.
- REIFNER, U. e FORD, J. (orgs.) (1992), *Banking for People*, Berlim: De Gruyter.
- RENN, O. (1992), «Concepts of Risk: a Classification», Krinsky, S. e Golding, D. (orgs.), *Social Theories of Risk*, Westport: Praeger, 53-80.
- RIBEIRO, Catarina et al. (2002): *Julgados de Paz: uma nova forma de justiça?* Lisboa: Associação Académica da Universidade de Lisboa.
- RIESTRA, A. S.-J. (2002), «Credit Bureau in Today's Credit Markets», *ECRI Research Report n.º 4*. URL: http://www.ecri.be/ecri/public/ECRI_RR_No.4.pdf.
- RIGAKOS, G S. e HADDEN, R. W. (2001), «Crime, capitalism and the 'risk society': Towards the same old modernity?» *Theoretical Criminology*, 5(1), 61-84.
- ROCHFERT, R. (2001), *La société des consommateurs*, Paris: Odile Jacob.
- RODRIGUES, E. V. et al. (1999), «A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e as políticas sociais em Portugal», *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, I (9), 63-101. URL: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/1468.pdf>.
- ROGGEMANS, A. (1996), «Grandeur et vicissitude du crédit à la consommation», *Reflects et Perspectives de la Vie Économique*, 35(1), s.p.
- ROHRMANN, B. e RENN, O. (2000), «Risk Perception Research. An Introduction», Renn, O. e Rohrmann, B. (orgs.), *Cross-Cultural Risk Perception. A Survey of Empirical Studies*, Dordrecht: Kluwer, 55-102.

- ROOS, N. (2004), «NICE Dreams and Realities of European Private Law», van Hoecke, M. (org.), *Epistemology and Methodology of Comparative Law*, Oxford: Hart Publishing, 197-228.
- ROSENTHAL, A, GRAY, G. e GRAHAM, J. (2004), «Legislating Acceptable Cancer Risk from Exposure to Toxic Chemicals», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. I, Burlington: Ashgate, 141-234.
- ROTHSTEIN, H. (2003a), *Precautionary Bans or Sacrificial Lambs? Participative Risk Regulation and the Reform of the UK Food Safety Regime*. Londres: CARR/LSE.
- _____ (2003b), «Neglected Risk Regulation: The Institutional Attenuation Phenomenon», *Health, Risk and Society*, 5(1), 85-103.
- ROY, A. (2001), *Les experts face au risque: le cas des plantes transgéniques*, Paris: Puf.
- ROYAL SOCIETY (1997), *Towards Sustainable Consumption: a joint statement by the Royal Society and the United States National Academy of Sciences*, Londres: The Royal Society.
- _____ (1983), *Risk Assessment*, Londres: The Royal Society.
- _____ (1992), *Risk: Analysis, Perception and Management*, Londres: The Royal Society.
- ROXIN, C. (1983), «Acerca da Problemática do Direito Penal da Culpa», *Boletim da Faculdade de Direito*, LIX, Coimbra: Universidade de Coimbra.
- _____ (s.d.), «Sentido e limites da pena estatal», *Problemas Fundamentais de Direito Penal*, Vega, 15-47.
- ROWLEY, C. K. (2005), «An intellectual history of law and economics: 1739-2003», Parisi, F. e Rowley, C. K. (orgs.), *The Origins of Law and Economics. Essays by the Founding Fathers*, Cheltenham: Edward Elgar, 3-32.
- RUCKELSHAUS, W. D. (2004), «Risk, Science and Democracy», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. I, Burlington: Ashgate, 45-64.

S

- SADELEER, N. (2004), «The Effect of Uncertainty on the Threshold Levels to Which the Precautionary Principle Appears to be Subject», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. II, Burlington: Ashgate, 453-479.

- SANTOS, A. (2002), *Os ficheiros de crédito na prevenção do sobreendividamento*, comunicação apresentada na reunião de peritos organizada pelo OEC sobre a prevenção do sobreendividamento. URL: www.oec.fe.uc.pt.
- SANTOS, B. S. (2003), *Um discurso sobre as ciências*, São Paulo: Cortês.
- _____ (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na semiperiferia: o caso português», Santos, B. S. (org.), *Portugal: um retrato singular*, Porto: Afrontamento, 15-56.
- SANTOS, B. S. et al. (1996), *Os Tribunais nas Sociedades Contemporâneas: o caso português*, Porto: Afrontamento.
- _____ (1992), «O Estado e a Sociedade Civil: A criação de actores sociais num período de reconstituição do Estado», *Oficina do CES*, 33.
- SANTOS, M. B. (2005), *Educação do consumidor e mercado de consumo: a sociedade actual e a Europa*. Comunicação apresentada no seminário sobre educação do consumidor promovido pela Escola Superior de Educação de Setúbal. URL: <http://www.ese.ips.pt/ese/destaques/historico/encontros/bejasantos.pdf>.
- SANTOS, N. (2001), *A sociedade de consumo e os espaços vividos pelas famílias – a dualidade dos espaços, a turbulência dos processos e a identidade social*, Coimbra: Edições Colibri.
- SCHWARTZ, S. (2005), *Counselling the Overindebted: A Comparative Perspective*, Otava: Office of The Superintendent of Bankruptcy. URL: [http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/Schwartz-2005-ENG.pdf/\\$FILE/Schwartz-\(2005\)-ENG.pdf](http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/bsf-osb.nsf/vwapj/Schwartz-2005-ENG.pdf/$FILE/Schwartz-(2005)-ENG.pdf).
- _____ (2003), «Personal Bankruptcy Law: A Behavioural Perspective», Niemi-Kiesiläinen, J., Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 61-82.
- SCOTT, C. (org.) (2003), *Regulation*, Aldershot: Ashgate.
- _____ (2001), *Analysing Regulatory Space: Fragmented Resources and Institutional Design*, Londres: Sweet & Maxwell.
- SCOTT, D. N. (2005), «Shifting the Burden of Proof: The Precautionary Principle and Its Potential for the “Democratization” of Risk», Law Commission of Canada (org.), *Law and Risk*, Toronto: UBC Press.
- SEN, A. (2003), *O desenvolvimento como liberdade*, Lisboa: Gradiva.
- SERT, A-M. P. (1999), *Risque et controle du risque*, Paris: Económica.

- SGARD, J. (2006), «On Legal Origins and Bankruptcy Laws: the European Experience (1808-1914)», *CPEII Working Paper n.º 26*. URL: [http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/\(2006\)/wp06-26.htm](http://www.cepii.fr/anglaisgraph/workpap/summaries/(2006)/wp06-26.htm).
- SHAPIRO, S. A. e GLICKSMAN, R. L. (2003), *Risk Regulation at Risk. Restoring a Pragmatic Approach*, Stanford: Stanford University Press.
- SHRADER-FRECHETTE, K. (1995), «Evaluating the Expertise of Experts», *Risk: Environment, Health, and Safety*, 6(2), 115-126. URL: <http://www.piercelaw.edu/risk/vol6/spring/shrafrec.htm>.
- _____ (1985), *Risk Analysis and Scientific Method: Methodological and Ethical Problems with Evaluating Societal Hazards*, Boston: Reidel.
- SILVA, J. C. (1990), *Responsabilidade Civil do Produtor*, Coimbra: Almedina.
- SILVA, P. A. (2002), «O modelo de *welfare* da Europa do Sul. Reflexões sobre a utilidade do conceito», *Sociologia, Problemas e Práticas*, 38, 25-59.
- SKEEL Jr, D. A. (2001), *Debt's Domination. A History of Bankruptcy Law in America*, Princeton: Princeton University Press.
- SLOVIC, P. (2000a), «Introduction and Overview», Slovic, P. (org.), *The Perception of Risk*, Londres: Earthscan, xxi-xxxvii.
- _____ (2000b), «Perception of Risk», Slovic, P. (org.), *The Perception of Risk*, Londres: Earthscan, 220-231.
- _____ (1992), «Perception of Risk: Reflections on the Psychometric Paradigm», Krinsky, S. e Golding, D. (orgs.), *Social Theories of Risk*, Westport: Praeger
- SLOVIC, P, FISCHHOFF, B. e LICHTENSTEIN, S. (2000), «Rating the Risk», Slovic, P. (org.), *The Perception of Risk*, Londres: Earthscan, 104-120.
- STAUDER, B. (2004), «Le "Prêt Responsable". L'exemple de la nouvelle loi Suisse sur le credit à la consommation», *Etudes de droit de la consommation. Liber amicorum. Jean Calais-Auloy*, Paris: Dalloz, 1030-1049.
- _____ (2003), «Overindebtedness in Switzerland». Comunicação apresentada no 9º Congresso da Associação Internacional de Direito do Consumo, Atenas.
- STEELE, J. (2004), *Risks and Legal Theory*, Portland: Hart Publishing.
- STEELE, S. (2006), «Insolvency Law in Japan», Tomasic, R. (org.), *Insolvency Law in East Asia*, Aldershot: Ashgate, 13-62.

- STORME, M. (2005), «Préface», Cadiet, L. (org.), *Médiation et arbitrage. Alternative dispute resolution. Alternative à la justice ou justice alternative? Perspectives comparatives*, Paris: Litec, 1-4.
- SULLIVAN, T, WARREN, E. e WESTBROOK, J. L. (2003), «Who Uses Chapter 13?», Niemi-Kiesiläinen, J, Ramsay, I. e Whitford, W. (orgs.), *Consumer Bankruptcy in Global Perspective*, Oxford: Hart Publishing, 269-282.
- _____ (2000), *The Fragile Middle Class. Americans in Debt*, New Haven: Yale University Press.
- _____ (1997), «Consumer Bankruptcy in the United States: A Study of Alleged Abuse and of Local Legal Culture», *Journal of Consumer Policy*, 20, 223-268.
- _____ (1994), «Consumer's Debtors Ten Years Later: a Financial Comparison of Consumers Bankrupts 1981-1991», *American Bankruptcy Law Journal*, 69(2), 121-153.
- _____ (1989), *As we forgive our Debtors: Bankruptcy and Consumer Credit in America*, Oxford: Oxford University Press.
- SUNSTEIN, C. R. (2005), *The Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____ (2002), *Risk and Reason. Safety, Law, and de Environment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SUPIOT, A. (2005), *Homo Juridicus. Ensaio sobre a função antropológica do Direito*, Lisboa: Instituto Piaget.

T

- TABB, C. J. (2007), «Top Twenty Issues in the History of Consumer Bankruptcy», *University of Illinois Law Review*, 1, 9-29.
- _____ (2006), «Consumer Bankruptcy Filings: Trends and Indicators», *University of Illinois Law and Economics Working Papers. Working Paper n.º 67*.
URL: law.bepress.com/uiuclwps/papers/art67.
- _____ (2005), «Lessons from the Globalization of Consumer Bankruptcy», *Law & Social Inquiry*, 30(4), 763-782.
- _____ (2002), *Bankruptcy Anthology*, Cincinnati: Anderson Publishing.

- TAIG, T. (1999), «Risk communication in government and the private sector: wider observations», Bennett, P. e Calman, K. (orgs.), *Risk communication and public health*, Oxford: Oxford University Press, 222-228.
- TANZI, T. e DELMER, F. (2006), *Ingénierie du risque*, Paris: Hermès-Lavoisier.
- TAYLOR-GOUBY, P. (2004), «New Risks and Social Change», Taylor-Gooby, P. (org.), *New Risks, New Welfare. The Transformations of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- TIERNEY, K. J. (1999), «Toward a Critical Sociology of Risk», *Sociological Forum*, 14, 215-242.
- TOWNSEND, P. (1979), *Poverty in the United Kingdom – a Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth: Penguin Books.
- TUNC, A. (1981), *La responsabilité civile*, Paris: Economica.
- TWITCHELL, J. B. (1999), *Lead Us into Temptation. The Triumph of American Materialism*, Nova Iorque: Columbia University Press.

V

- VARELA, J. A. (2000), *Das Obrigações em Geral*, vols. I e II, Coimbra: Almedina.
- VENTURI, E. (1995), «Responsabilidade civil por danos causados aos direitos difusos e colectivos», *Revista de Direito do Consumidor*, 15, 79-98.
- VIGNEAU, V. e BOURIN, G-X. (2007), *Droit du surendettement des particuliers*, Paris: Litec.
- VISA, USA (1996), *Consumer Bankruptcy: Causes and Implications*, São Francisco: VISA Inc. USA. URL: <http://govinfo.library.unt.edu/nbrcreport/g2a.pdf>.
- VOGEL, D. (2004) «The Hare and the Tortoise Revisited: The New Politics of Consumer and Environmental Regulation in Europe», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. II, Burlington: Ashgate, 481-504.
- _____ (2003), *The New Politics of Risk Regulation in Europe*, Londres: CARR/LSE.

W

- WARREN, E., WESTBROOK, J. L. e SULLIVAN, T. (2006), *Less Stigma or More Financial Distress: An Empirical Analysis of the Extraordinary Increase in Bankruptcy Filings*. URL: <http://ssrn.com/abstract=903355>.

- WHARTON, F. (1991), «Risk Management: Basic Concepts and General Principles», Ansell, J. e Wharton, F. (orgs.), *Risk Analysis, Assessment and Management*, Chichester: Wiley.
- WHITE, M. (2007), «Personal Bankruptcy Law: Abuse Prevention versus Debtor Protection», *American Law & Economics Association Annual Meetings Paper n.º 49*. URL: <http://law.bepress.com/alea/17th/art49>.
- WIENER, J. B. (2004), «Precaution in a Multirisk World», Applegate, J. S. (org.), *Environmental Risk*, vol. II, Burlington: Ashgate, 505-527.
- WILHELMSSON, T. (2003), *The Paradox of the Risk Society and the Fragmentation of Consumer Law*, Comunicação apresentada no 9º Congresso da Associação Internacional de Direito do Consumo, Atenas.
- _____ (1990), «Unemployment, Debt and the Legal Principle of "Social Force Majeure" in Finland», Reifner, U. e Ford, J. (orgs.), *Banking for People*, Berlim: De Gruyter, 411-422.
- _____ (1990), «"Social force majeure". A new concept in Nordic consumer law», *Journal of Consumer Policy*, 13(1), 1-14.
- WILLIAMS, D. R. (1998), *What is Safe? The Risks of Living in a Nuclear Age*, Cambridge: The Royal Society of Chemistry.
- WILLIAMS, T. (2007), «Empowerment of Whom and for What? Financial Literacy Education and the New Regulation of Consumer Financial Services», *Law and Policy*, 29(2), 226-254.
- WYNNE, B. (2003), *Risk Discourse as Scientific Fact or (Modernist) Poetry?*, Coimbra: CES, policop.

Z

- ZIEGEL, J. (2006), «Facts on the Ground and Reconciliation of Divergent Consumer Insolvency Philosophies», *Theoretical Inquiries in Law*, 7(2), 299-321. URL: <http://www.bePress.com/til>.
- ZIEGEL, J. (2003), *Comparative Consumer Insolvency Regimes. A Canadian Perspective*, Oxford: Hart Publishing.
- ZYWICKI, T. J. (2007), «Consumer Bankruptcy», *George Mason Law & Economics Research Paper N.º 07-09*. URL: <http://ssrn.com/abstract=960822>.