



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIEURO

CURSO DE MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

FERNANDO MARTINS DE FREITAS

A POLÍTICA PÚBLICA DO CADASTRO POSITIVO

BRASÍLIA/OUTUBRO/2013

Fernando Martins de Freitas

A POLÍTICA PÚBLICA DO CADASTRO POSITIVO

Dissertação apresentada ao Centro Universitário Unieuro, como requisito parcial do Curso de Mestrado em Ciência Política, para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Henrique Smidt Simon

BRASÍLIA/OUTUBRO/2013

Fernando Martins de Freitas

A POLÍTICA PÚBLICA DO CADASTRO POSITIVO

BANCO EXAMINADORA

Prof. Dr. Henrique Smidt Simon

Prof. Dra. Tânia Cristina Alves de Siqueira

Prof. Dr. Delmo Arguelhes

BRASÍLIA/OUTUBRO/2013

Dedico esse trabalho à minha esposa, Fabiana Landim de Freitas, por todo companheirismo, amor e fé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus pelo dom da vida e pela saúde que me permite buscar a cada dia o meu desenvolvimento em todos os campos e searas.

Agradeço à minha esposa, Fabiana Landim de Freitas, por todo amor, carinho e companheirismo.

Agradeço aos meus pais e irmãos pela força e apoio.

Agradeço aos colegas do mestrado.

Agradeço a todos os meus professores, em especial ao Professor Dr. Delmo Arguelhes, à Professora Dra. Lidia Xavier e ao meu estimado orientador, Prof. Dr. Henrique Smidt Simon.

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar a política pública implementada pelo Estado através da lei do cadastro positivo e analisar qual a sua influência sobre o acesso ao crédito, discutindo a relação entre banco de dados e sua interferência no mercado de consumo. A lei do cadastro positivo trouxe mais elementos informativos aos consulentes de crédito visando permitir uma melhor análise sobre o risco das operações, assim, além dos bancos de dados de inadimplentes (SERASA e SPC), existirá o banco de dados dos bons pagadores, conhecido como histórico de crédito. A análise passará pela identificação da política pública do cadastro positivo e o seu ciclo de formação, em seguida serão tratados os fatores que influenciam a redução ou majoração das taxas de juros, para então se analisar os bancos de dados negativos e positivos, o crédito e suas peculiaridades. A relação entre cadastro positivo e assimetria da informação também será apresentada. Em seguida, após se analisar o resultado do cadastro positivo em outros países e a expectativa de recepção do público brasileiro, serão apresentadas as conclusões sobre a política pública do cadastro positivo.

Palavras-chave: Políticas públicas - Banco de dados - Cadastro positivo – Cadastro negativo – Assimetria da informação.

ABSTRACT:

This thesis aims to analyze public policy implemented by the State through the law of positive list and analyze what their influence on access to credit, discussing the relationship between the database and its interference in the consumer market. The law of registration brought more positive elements of information to inquirers credit allowing for an improved analysis of the risk of operations and, in addition to databases of defaulters (SERASA and SPC), there will be the database of good payers, known as credit history. The analysis will identify the public policy of the positive list and its training cycle, then will address the factors that influence the increase or decrease in interest rates, and then to analyze the databases negative and positive credit and their peculiarities. The relationship between positive list and asymmetry of information will also be presented. Then, after analyzing the result of the positive list in other countries and the expectation of receiving the Brazilian public, will present the findings on the public policy of the positive list.

Keywords: Public policy – Data base - Positive list - Register negative – Information asymmetry.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – UMA VISÃO HOLÍSTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICA	
1.1	Abordagens teóricas destinadas à compreensão da política pública _____ 14
1.2	A intervenção do Estado nas relações mercantis _____ 20
1.3	Arcabouço teórico das políticas públicas _____ 28
1.4	Identificação da lei do cadastro positivo como uma política pública _____ 35
1.5	A influência das taxas de juros no Mercado _____ 37
1.6	O comportamento das taxas de juros no Brasil desde 1985 _____ 39
1.7	Acesso ao crédito no Brasil: Evolução e perspectiva _____ 48
1.7.1	Microfinanças e microcrédito _____ 48
1.7.2	Créditos que não se vinculam diretamente aos bancos de dados _____ 52
1.7.3	Um procedimento para a decisão de crédito pelos bancos de dados _____ 53
1.7.4	Procedimentos para uma operação de crédito _____ 55
1.7.5	A atuação dos comitês _____ 57
1.7.6	A decisão de crédito _____ 58
1.7.7	Um critério para a decisão do crédito _____ 59
CAPÍTULO 2 – O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA DO CADASTRO POSITIVO	
2.1	O ciclo da política pública do cadastro positivo _____ 64
2.1.1	Identificação do problema _____ 64
2.1.2	Formação da agenda _____ 65
2.1.3	Formulação de alternativas _____ 66
2.1.4	Tomada de decisão _____ 68
2.1.5	Implementação _____ 69
2.1.6	Avaliação _____ 71
2.1.7	Extinção _____ 72
CAPÍTULO 3 – RELAÇÃO DE CONSUMO E OS BANCOS DE DADOS	
3.1	Breve histórico sobre o direito do consumidor no Brasil _____ 74
3.2	Princípios do direito do consumidor e o cadastro positivo _____ 77
3.3	Os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil _____ 81
3.4	Cadastro negativo _____ 84
3.5	Cadastro positivo _____ 88
CAPÍTULO 4 – A ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO E O CADASTRO POSITIVO	
4.1	Cadastro positivo em outros países _____ 97
4.2	A teoria da informação assimétrica _____ 100
4.3	Pesquisa _____ 107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O cenário de desenvolvimento econômico do Brasil passa pelas taxas de juros praticadas no país e pela concessão de crédito, pois a movimentação interna da economia é um dos fatores responsáveis pelos resultados do Produto Interno Bruto (PIB).

José de Gregório (1996), através de estudos realizados em países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e dos países em desenvolvimento, verificou que restrições creditícias podem ocasionar redução de acumulação do capital humano, fato que exerceria influência direta nos investimentos destinados a educação, habitação, saúde, etc, ocasionando, conseqüentemente, um menor crescimento desses países.

Diante de tal constatação se denota a relevância do presente trabalho de pesquisa, que justificou a escolha do tema, uma vez que serão tratados fatores de aumento e redução de acesso ao crédito através de uma Política Pública de proteção ao consumidor – implementada através da Lei do Cadastro Positivo que foi sancionada pela Presidente da República, Dilma Rousseff, sob o nº 12.414/2011 e que trata da *Formação e Consulta a Banco de Dados com Informações de Adimplemento de Pessoas Naturais ou Pessoas Jurídicas, para formação de Histórico de Crédito - Cadastro Positivo*.

A referida lei versa sobre a criação de bancos de dados que são alimentados com informações sobre os bons pagadores, tanto pessoas naturais quanto as pessoas jurídicas, tendo como principal objetivo possibilitar a redução da taxa de juros para essas pessoas nos financiamentos bancários e nas compras a prazo, bem como aumentar o acesso ao crédito, considerando que o consulente poderá conhecer melhor o tomador do crédito.

O referido cadastramento de pessoas nos bancos de dados se dá com base em parâmetros antagônicos ao conhecido cadastro negativo, que serve como banco de dados para inscrição de pessoas que possuem dívidas vencidas e não pagas, isso com o propósito de dar maior segurança às instituições fornecedoras de crédito.

A lei que instituiu o cadastro positivo trouxe em sua concepção o desenvolvimento de uma política pública voltada ao consumidor, que revela o ideal de aumentar o acesso destes ao crédito e reduzir a taxa de juros, uma vez que a instituição fornecedora de crédito irá conhecer de forma mais detalhada a saúde financeira do tomador.

Caso essa política pública venha surtir seus esperados efeitos, haverá a redução da chamada assimetria de informação e segundo experiência internacional serão praticadas menores taxas de juros e haverá um aumento no acesso ao crédito.

A partir dessas premissas, o presente trabalho se dedicou a analisar a política pública do cadastro positivo desde seu momento inicial – identificação do problema, passando pela sua inserção na agenda política, até a sua fase de implementação, desta forma, o marco temporal para este estudo será de 2007 (ano de elaboração do projeto de Lei) até 2013 (ano de implementação da política pública do cadastro positivo), buscando sempre responder a indagação se de fato a política pública nos moldes apresentados atingirá seus objetivos, assim, o problema a ser resolvido é se o novo formato de banco de dados – colheita de dados dos bons pagadores – trará maior facilidade na concessão do crédito.

Não obstante, o presente trabalho tem como objetivo analisar a implementação da política pública do cadastro positivo, buscando entender a sua influência no aumento da concessão de crédito e na redução da taxa de juros.

A pesquisa realizada usou o método quantitativo¹, uma vez que foi analisado os números coletados no cadastro positivo em Hong Kong, a fim de se verificar se a experiência naquele país foi positiva ou negativa, bem como foi analisado a

¹Considera que tudo pode ser quantificável, o que significa traduzir em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. (MORESI, 2003)

recepção do cadastro positivo pela população brasileira. Quanto aos seus fins pode-se dizer que foi explicativa², pois com os dados obtidos na análise foi possível perceber a experiência internacional do cadastro positivo e a expectativa de funcionamento no mercado brasileiro. Sempre tendo como paradigma estabelecer perspectivas quanto à forma que o cadastro positivo atingirá as relações creditícias.

Outrossim, este trabalho adotou como premissa geral que quanto maior o conhecimento das condições financeiras do consumidor maior será a possibilidade do consulente em conceder o crédito, para então encaminhar-se para a segunda, no que concerne a existência de um novo banco de dados que permite ao consulente obter mais informações sobre o consumidor, chegando a terceira e conclusiva premissa na qual o cadastro positivo aumentará o acesso do consumidor ao crédito.

Partindo dessas premissas foi desenvolvido o estudo sobre a interação entre Estado e a sociedade civil, sendo que esta será discutida sob diversos ângulos. A relação entre Estado e sociedade no caso do cadastro positivo, trata de uma interação entre ambos.

Para melhor compreensão acerca da política pública do cadastro positivo e sua efetividade, se faz necessário compreender alguns critérios que aumentam ou reduzem o acesso do consumidor ao crédito, isto sendo feito sob uma perspectiva de informações contidas em bancos de dados.

O formato criado para o cadastro positivo foi implementado por bancos de dados que deverão ser mantidos por pessoas jurídicas que tenham interesse em administrá-lo, cabendo também a esse ente a coleta, armazenamento e análise dos dados, com a ressalva de que o banco de dados não perde seu caráter público por ser administrado por entes privados.

As normas e diretrizes que devem ser observadas são aquelas estipuladas pela Lei 12.414/2011 e regulamentadas pelo Decreto nº 7.829, de 17 de outubro de 2012, contudo, a legislação é recente e este trabalho se dedicou a analisar a política

A investigação explicativa tem como principal objetivo tornar algo inteligível, justificar-lhe os motivos. Visa, portanto, esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma, para a ocorrência de determinado fenômeno. (MORESI, 2003)

pública do cadastro positivo sob a ótica da influência dos bancos de dados nas relações de concessão de crédito.

Assim, o primeiro capítulo inicialmente apresentou as abordagens destinadas à compreensão da política pública, em seguida tratou sobre a intervenção Estatal nas relações de mercado, demonstrando a evolução do Estado na intervenção da economia.

Ainda no primeiro capítulo foi apresentado o arcabouço teórico usado para compreensão das políticas públicas, para em seguida, começar a desenvolver as questões que compõem o objeto do trabalho, apresentando a influência das taxas de juros no mercado e o seu comportamento no Brasil. Em seguida, foi tratado a questão de acesso ao crédito no Brasil, trazendo a distinção entre microfinanças e microcrédito, nesse tópico abordou-se a questão relativa a créditos que não se vinculam diretamente aos bancos de dados e o procedimento para a decisão de concessão de crédito pelos bancos.

O segundo capítulo se destina a exposição do ciclo da política pública do cadastro positivo, iniciando pela identificação do problema, passando pela formação da agenda e formulação de alternativas, para em seguida chegar à fase de tomada de decisão, implementação, avaliação e por fim extinção da política pública.

O terceiro capítulo foi destinado a análise dos bancos de dados, sendo abordado as principais características do cadastro positivo, seu modelo de funcionamento e a sua influência na concessão do crédito. Este capítulo ainda abordou a massificação da produção, da distribuição e do consumo e seus reflexos na posição de vulnerabilidade do consumidor e dos princípios do direito do consumidor e sua relação com o cadastro positivo, bem como tratará dos bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil, do cadastro positivo e negativo, explicitando suas peculiaridades.

O quarto e último capítulo tratou da assimetria da informação e do cadastro positivo, sendo abordado primeiro a questão do cadastro positivo em outros países, para em seguida trazer as questões teóricas sobre a informação assimétrica. A partir dessas considerações a pesquisa apresentou como se deu o cadastro positivo em

Hong Kong e como a população brasileira tem encarado esse novo modelo de banco de dados.

Por fim, considerando todas as questões levantadas, foi possível tecer considerações conclusivas sobre as benesses e peculiaridades da política pública do cadastro positivo.

CAPITULO 1

UMA VISÃO HOLÍSTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O primeiro capítulo trouxe uma abordagem teórica destinada à compreensão das políticas públicas, para tanto, se estudará a origem, os conceitos e a natureza da política pública.

Em seguida, a intervenção do Estado nas relações mercantis foi objeto de estudo, especialmente no que tange à evolução do Estado liberal para o Estado intervencionista, partindo de Smith até chegar em Keynes.

Também foi abordado nesse capítulo o suporte teórico para se definir o que é uma política pública, bem como foi demonstrado que a lei do cadastro positivo enquadra-se na definição de política pública, que busca reduzir as taxas de juros praticadas no mercado brasileiro, bem como aumentar o acesso ao crédito.

A partir dessa premissa, foi exposto o ciclo da política pública do cadastro positivo, começando com a identificação do problema, passando pela formação da agenda e pela formulação de alternativas, para então se chegar à tomada de decisão e à implementação da referida política pública. A partir dessa fase tornar-se-á possível avançar para a avaliação e extinção da referida política.

Esses pontos serão tratados visando a melhor compreensão da política pública do cadastro positivo.

1.1 Abordagens teóricas destinadas à compreensão da política pública

As ciências das políticas surgiu na América do Norte e na Europa, após a II Guerra Mundial, quando os estudiosos da temática buscaram novo entendimento para as relações entre os governos e os cidadãos que explicasse melhor o estupendo crescimento da atividade do setor público voltada à criação, cada vez mais ambiciosa, de programas econômicos e sociais. Antes da era dos governos ativos, os estudos da vida política tendiam a focalizar as dimensões ou morais do governo ou os detalhes sobre o funcionamento de instituições políticas e jurídicas particulares. (DELEON e MATERL, 2006 apud HOWLETT)

Numa extremidade do aspecto analítico, os pesquisadores interessados nas dimensões normativas ou morais dos governos estudavam os grandes textos da filosofia política, buscando *insights* sobre qual a finalidade do governo e quais as atividades que os mesmos deviam empreender se quisessem que seus cidadãos tivessem uma vida boa. Esses questionamentos geraram debate rico sobre a natureza da sociedade, o papel do Estado e os direitos e responsabilidades dos cidadãos e dos governos. Entretanto, o abismo entre a teoria política prescritiva e as práticas políticas dos estados modernos, que surgiu entre as duas guerras mundiais e durante a Guerra Fria subsequente, levou muitos estudiosos a procurar outro método para examinar a política, um método que conciliasse a teoria e a prática não pela análise do que os funcionários do governo diziam que estava sendo feito no setor público, mas pela avaliação sistemática dos produtos (*outputs*) e resultados (*outcomes*) gerados pelos programas concretos do governo. (TORGERSON, 1990; SMITH, 1982 apud HOWLETT)

No outro extremo do espectro, os estudiosos interessados nas instituições do governo estavam conduzindo exames empíricos detalhados sobre os legislativos, os judiciários e a burocracia, enquanto em geral ignoravam os aspectos normativos dessas instituições. Esses estudos das instituições políticas formais se esmeraram na atenção aos detalhes e aos procedimentos, mas em sua maior parte eram muito descritivos, não gerando a base necessária para avaliar os pontos forte e fracos ou os propósitos de tais estruturas na nova era dos grandes programas públicos ou seus efeitos sobre as deliberações e as escolhas da política pública. Nas décadas da descolonização, no pós-guerra, quando ocorreram a reconstrução e a reestruturação dos países derrotados, como a Alemanha e o Japão, e foram

estabelecidas as novas instituições de governança, os estudiosos da política procuraram uma abordagem que conectasse seu exame dos processos e das estruturas governamentais de forma mais direta com as questões substantivas de justiça, equidade e busca do desenvolvimento social, econômico e político. (MEAD, 1995 apud PERL)

Nesse contexto de mudança e reavaliação, surgiram novas abordagens para estudar os fenômenos políticos. Algumas focaram o nível micro do comportamento humano e a psicologia dos cidadãos, eleitores, líderes e liderados; outras se concentraram nos traços característicos das sociedades e culturas nacionais; outras ainda puseram o foco na natureza dos sistemas políticos nacionais e globais. Em sua maior parte, estas abordagens, comportamentalismo, estudos da elite, estudos da cultura política e da cibernética política, apareciam e desapareciam à medida que os estudiosos experimentavam cada uma delas, antes de compreender suas limitações e abandoná-las em busca de algo mais satisfatório (CAIRNS, 1974; SCHAEFER, 1974 apud PERL). Naturalmente, alguns pesquisadores se apegaram, respectivamente, a algumas dessas abordagens do pós-guerra, mas só a perspectiva da *policy science* pode reivindicar uma sequência ininterrupta de desenvolvimento teórico que não foi seriamente desafiada por dissidentes que eram ou estavam fascinados por ela.

A *policy science*, na concepção de Lasswell (apud PROCOPIUK, 2013), foi proposta como campo das ciências sociais aplicadas destinado a aproximar decisores governamentais, acadêmicos e cidadãos comuns para compreender e buscar soluções para problemas práticos enfrentados pela sociedade. Ao aproximar a ciência em relação à prática, a intenção foi tornar mais objetivo e produtivo o debate político sobre possibilidades de adoção de ações concretas para minimizar os problemas coletivos cotidianos e fortalecer as bases democráticas da sociedade.

A ciência da políticas públicas, para Lasswell (apud PROCOPIUK, 2013), se posiciona como um elemento nuclear numa estratégia política para manutenção da democracia e para elevar os níveis de fortalecimento da dignidade humana. A política pública, nessa perspectiva, seria modelada com base em escrutínios da ciência. Em termos práticos, seria espécie de diálogo constante entre especialistas em problemas de políticas públicas e manifestações do grande público. Em última

instância, a relação entre cientistas e cidadãos formaria comunidades compartilhando opiniões e tentando resolver eficientemente problemas de políticas públicas.

Em linhas gerais, definidas por Lasswell (apud PROCOPIUK, 2013), a ciência das políticas públicas deveria ser orientada para problemas, representar um meio de os cientistas contribuírem com o governo para o enfrentamento mais eficiente das demandas postas pela sociedade; multidisciplinar, para poder contar com modelos e métodos que pudessem contribuir para respostas mais efetivas pelo governo em relação às políticas públicas; metodologicamente sofisticada, para se capacitar em termos de mensuração e de previsão de comportamento de variáveis mais complexas com interferência nos rumos das políticas públicas; e orientada por valores, por ter como objetivo principal maximizar os valores democráticos

Os estudos contemporâneos da política pública certamente mantêm a vitalidade intelectual daqueles que deram origem à abordagem. Seu foco não está tanto na estrutura dos governos ou no comportamento dos atores políticos ou naquilo que os governos deveriam ou têm que fazer, mas naquilo que os governos de fato fazem. Essa abordagem põe o foco no desenvolvimento de generalizações e leis sobre políticas públicas e *policy-making* pública, ou no modo como seus autores originais a denominaram, ciência política (*polycy science*). Iniciada por Harold Lasswell e outros autores nos Estados Unidos e no Reino Unido, esperava-se que a *policy science* substituísse os estudos políticos tradicionais, integrando o estudo da teoria política e da prática, sem cair na esterilidade dos estudos formais e legais. (TORGERSON, 1990).

Lasswell propôs que a *policyScience* teria três características distintas que a diferenciavam das abordagens iniciais: ela seria *multidisciplinar, voltada para a solução de problemas e explicitamente normativa*. Por “multidisciplinar”, Lasswell entendia que a *policy science* deveria liberta-se do estudo estreito das instituições e das estruturas políticas e compreender o trabalho e as conclusões de campos como a Sociologia e a Economia, o Direito e a Política. Por “solução de problemas”, ele entendia que a *policy science* aderiria estritamente ao princípio da relevância, que se orientava para a resolução de problemas do mundo real e não se engajava em debates puramente acadêmicos que, por exemplo, caracterizavam a interpretação

de textos políticos clássicos e obscuros. “Explicitamente normativo” significava para Lasswell que a *policy Science* não deveria estar disfarçada sob a aparência de “objetividade científica”, mas deveria reconhecer a impossibilidade de separar objetivos e meios, ou valores e técnicas, no estudo das ações governamentais (TORGERSON, 1983). Ele esperava que os analistas políticos dissessem claramente qual solução seria a melhor, entre as opções propostas, em termos comparativos. (LASSWELL, 1985 apud HOWLETT)

A passagem do tempo levou a algumas mudanças nos três componentes específicos da orientação para o política pública (*policy orientation*), que ele por primeiro a identificou (RAMESH apud GARSON, 1986; DELEON, 1986, 1988; HANSEN, 1983). Por exemplo, ao longo dos últimos 40 anos, a preocupação praticamente exclusiva com a solução concreta de problemas por parte de muitos estudiosos da política diminuiu. No princípio se esperava que o estudo da *policy-making* pública e de seus *outcomes* renderiam conclusões e recomendações que seriam diretamente aplicáveis aos problemas sociais existentes. Embora louvável, essa esperança foi por água abaixo dada complexidade do próprio processo político, em que os governos se mostravam resistentes às recomendações dos “*experts*” sobre matérias com as quais lidaram (RAMESH apud WILDAVSKY, 1979; ASCHER, 1986; SHARPE, 1975). No mundo real da política pública, análise tecnicamente superior muitas vezes era subordinada à necessidade política. (FISCHER, 2007; WEISS, 1983 apud RAMESH)

Finalmente, os protestos de que as *policy sciences* devem continuar a ser explicitamente normativas também mudaram ao longo do tempo, embora um pouco menos do que o que aconteceu com os outros princípios fundamentais. Em geral, os estudiosos da política se recusaram a excluir os valores de suas análises e insistiram em avaliar os objetivos tanto quanto os meios, bem como o próprio processo da *policy-making*. No entanto, com a percepção crescente da intratabilidade de muitos problemas públicos, diminuiu a disposição dos analistas de prescrever objetivos e normas específicas. Por isso, hoje, muitos pesquisadores ou avaliam as políticas em termos de medidas simples como eficiência e eficácia, ou usam o registro dos esforços políticos para estabelecer se na prática os governos têm ou não dirigido suas atividades para o alcance de seus objetivos declarados

sem levar em consideração, em ambos os casos, o quanto os próprios objetivos seriam desejáveis ou racionais. (PERL apud GREENBERG *ET AL.*, 1977; DELEON, 1974; YANOW, 2007).

Na medida em que aconteciam essas mudanças, alguns observadores começaram a criticar duramente a noção de *policy science* e a equiparar sua promoção à de outros esforços semelhantes, em época de esperanças e expectativas frustradas de engenharia social e planejamento governamental (TRIBE, 1972; PIELKE, 2004; WEDEL *et al.*, 2005). Embora algumas vezes justificada por protestos inflados de estudos individuais, essa crítica deveria servir antes de alerta contra prescrições prematuras infundadas ou a excessiva sofisticação conceitual do que de uma rejeição à necessidade de se empreender o estudo sistemático das ações governamentais. Enquanto as *policy sciences* desenvolveram grupos significativos de estudos empíricos e teóricos das atividades de muitos governos ao redor do mundo, as proposições e os esforços pioneiros de Lasswell permanecem válidos e continuam a prover o alicerce sobre o qual se conduz o estudo da política pública. (WAGNER *ET AL.*, 1991; TORGERSON, 1983; LEVIN-WALDMAN, 2005 apud HOWLETT).

Em geral, os estudos contemporâneos da política dependem ou confiam em um de dois *métodos amplos de análise*: dedutivo e indutivo. Alguns analistas confiam em um método *dedutivo* em que se produz majoritariamente o entendimento a partir da aplicação de pressupostos, conceitos ou princípios gerais a fenômenos específicos. Outras abordagens baseiam-se menos em princípios predeterminados e aplicam métodos *indutivos* que desenvolvem generalizações somente na base de cuidadosa observação dos fenômenos empíricos e subsequente verificação dessas generalizações contra outros casos. (LUNDQUIST, 1987; PRZEWORSKI, 1987; HAWKESWORTH, 1992 apud PERL).

Embora nenhum dos dois métodos torne mais inteligíveis as circunstâncias contingentes e idiossincráticas que cercam o desenvolvimento da política, os métodos dedutivo e indutivo retratam atributos diferentes e sublinham dinâmicas políticas distintas (ALMOND E GENCO, 1977 apud HOWLETT). Mas, antes, deve-se abordar a questão geral da possibilidade ou não de se chegar a constatações

científicas que sejam tão sólidas ou definitivas como uma lei na área dos estudos políticos.

Com suporte nesse pressuposto teórico é que será realizado o estudo sobre a política pública do cadastro positivo, tendo como foco a lei que originou a referida política pública e o seu modo de implantação, a fim de se estabelecer se na prática o governo tem atingido sua finalidade de reduzir as taxas de juros e aumentar o acesso ao crédito.

Não obstante, será analisado a relação existente entre a expansão das informações que ocorrerá a partir do cadastro positivo e sua influência no mercado de crédito, usando como paradigma os conceitos e diretrizes dos estudos sobre informação assimétrica.

Nesse caminho, faz-se necessário inicialmente identificar o interesse do Estado em intervir nas relações de mercado, para então avançar na análise da política pública propriamente dita. É o que se fará no próximo tópico.

1.2 A intervenção do Estado nas relações mercantis

O Estado, ao intervir em áreas que antes destinava ao alvedrio dos particulares, passa a ter participação mais efetiva nas relações particular-particular, inclusive tendo interesse em intervir nas relações de créditos entre instituições e pessoas.

Nessa linha vale trazer a tona passagem de Amartya Sen (2010, p33) na obra desenvolvimento como liberdade:

Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada

pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise aqui apresentada.

Existem duas razões distintas para a importância crucial da liberdade individual no conceito de desenvolvimento, relacionadas respectivamente a *avaliação e eficácia*. Primeiro, na abordagem normativa usada neste livro, as liberdades individuais substantivas são consideradas essenciais. O êxito de uma sociedade deve ser avaliado, nesta visão, primordialmente segundo as liberdades substantivas que os membros dessa sociedade desfrutam. Essa posição avaliatória difere do enfoque informacional de abordagens normativas mais tradicionais, que se concentram em outras variáveis, como utilidade, liberdade processual ou renda real.

Esse aumento na qualidade de vida que se busca pelas políticas públicas passa pela intervenção do Estado nas relações mercantis.

Contudo, antes de se chegar à fase atual de intervenção estatal, é importante relembrar a evolução histórica, começando do século XIX, momento em que a organização política e econômica da sociedade estava marcada pelo desenvolvimento industrial, que permitiu o desenvolvimento da atividade econômica e o reforço do poder dos empresários, bem como levando em consideração a Revolução Francesa, que tinha instaurado em nível político os regimes democráticos que garantiam as liberdades individuais e a participação dos cidadãos no poder político, através das eleições. Esse contexto de expansão econômica e de difusão dos ideais liberais refletiu-se nas teorias elaboradas pelos economistas da época – conhecidos como economistas clássicos. (MOREIRA, 2012)

As teorias econômicas desse período partiam do pressuposto que a nova ordem econômica deveria assentar no princípio da liberdade. Assim, para estes economistas (Adam Smith, Jean-Baptiste Say) o indivíduo era soberano e livre, deveria ter liberdade de iniciativa – poder utilizar e aplicar livremente os seus meios de produção na atividade econômica. (MOREIRA, 2012)

As empresas deveriam ter liberdade de concorrência – contudo, pergunta-se como seria assegurado o equilíbrio da atividade econômica. A resposta encontrava-se no mercado. Os mecanismos do mercado (lei da oferta e da procura) eram auto-reguladores, determinavam o que produzir e em que quantidades, as remunerações dos fatores produtivos. A intervenção do Estado na esfera econômica era considerada inútil, ou até mesmo prejudicial para o seu funcionamento. Deveria

limitar-se a promover o consenso no nível da sociedade, de forma a garantir o desenvolvimento harmonioso da economia. Poderia também regulamentar juridicamente a atividade econômica no sentido de fazer respeitar a livre concorrência, garantir a estabilidade monetária e orçamental, etc. – esta concepção de Estado costuma designar-se por Estado Liberal. (MOREIRA, 2012)

Ainda sobre a concepção de Estado liberal é necessário delimitar as bases do pensamento jurídico-econômico sobre a dicotomia liberalismo-intervencionismo. Adam Smith empreendeu esforço de sistematização das teorias econômicas até então esparsas, que exprimiam a influência da filosofia liberal que surgia. Colocaram a descoberto uma lógica do sistema capitalista na compreensão da existência de submissão às leis internas do próprio sistema, em oposição à regulamentação externa, por meio de formas próprias do regime feudal. (ARANHA, 1997)

Segundo Aranha (1997) há um aspecto de relevância transcendente na análise da importância da teoria clássica para a discussão do liberalismo e intervencionismo estatais. Sendo esse aspecto encontrado no entendimento de que esta escola gozou, em sua época, e durante longo período, de autoridade universal que o sistema clássico veio a ter, influenciando decisivamente sobre a política.

As características básicas de Adam Smith, naquilo que interessa à análise que se pretende empreender, dizem respeito à filosofia social e política, que é a base de sua obra, e aos preceitos de política econômica, que derivam dessa filosofia. Tais aspectos dão os fundamentos para o estudo da evolução do liberalismo. (ARANHA, 1997)

Assim, podem ser enumeradas as características da filosofia de Adam Smith: sua filosofia social de fé absoluta na ordem natural; a descrença na eficácia de qualquer manipulação, que diz ser artificial, da atividade econômica pelo Estado; e o alcance do bem comum como consectário lógico-natural do advento do bem econômico. (ARANHA, 1997)

Tal fé na ordem natural exprimia-se como a crença na existência de uma ordem natural (qualquer que seja o modo de defini-la), superior a qualquer ordem artificial criada pelo homem. A uma organização social inteligente cabe apenas agir

o quanto possível em harmonia com os ditames da ordem natural. (ROLL, 1977, p. 132)

O homem, segundo Adam Smith, deve ser livre para poder expressar, sem barreiras, os seis motivos que determinam de um modo natural a conduta humana: o amor de si mesmo, a simpatia, o desejo de ser livre, o sentimento da propriedade, o hábito do trabalho e a tendência para trocar, permutar e substituir uma coisa por outra. O homem seria o melhor juiz de seu próprio interesse. Não só, deixando-o à sua sorte, obteria o máximo de satisfação, como aumentaria o bem-estar comum. Obtinha-se esse resultado porque a Providência havia determinado que na sociedade se estabelecesse um sistema em que prevaleceria a ordem natural. Os diferentes móveis da conduta humana equilibravam-se de tal modo que o bem de um não entraria em conflito com o bem de todos. (ROLL, 1977, p. 135)

A fé que Adam Smith cultivava no equilíbrio natural dos motivos humanos foi o que o levou a fazer a célebre declaração de que ao procurar seu próprio benefício, “uma mão invisível o conduzia a favorecer um fim que não entrava no seu propósito”. (SMITH, 2013)

Segundo Aranha (1997) essas considerações levavam à descrença de Smith na intervenção consciente do homem no processo de desenvolvimento econômico. Assim, o Estado é mais eficaz quando deixa de intervir, mas, mais do que isso, a sua intervenção nos interesses dos indivíduos é geralmente prejudicial. Aqui, um ponto importante: define Smith, então, três papéis próprios do Estado: O primeiro é o dever de defender o país contra a agressão estrangeira; o segundo, o dever de estabelecer boa distribuição de justiça; e o terceiro, manter obras públicas e instituições que um indivíduo ou um grupo de indivíduos não manteriam por falta de remuneração adequada. (SMITH, 2013)

Mas, não em todos os pontos, a doutrina smithiana é alheia ao aspecto de dar obrigações ao Estado: assim “*Paz dentro e fora do país, justiça, educação e um mínimo de empreendimentos públicos, como estradas, pontes, canais e portos são os únicos benefícios que o Governo pode outorgar. Em tudo o que for além disso, a ‘mão invisível’ é mais eficaz*”. (SMITH, 2013)

Segundo Aranha (1997), vê-se que, mesmo sob a influência pesadamente abstencionista, Adam Smith deixa transparecer o influxo de concepções sociais de caráter positivo do Estado e somente justifica a não-atuação estatal por força de uma constatação prática de que as relações naturais econômicas cumpririam melhor aquele papel.

Os reflexos econômicos do pensamento filosófico smithiano refletem-se no entendimento de que o equilíbrio das relações econômicas dar-se-ia, principalmente, por força de um móvel do comportamento humano, quando se trata de atividade econômica: o egoísmo individual. Assim, o seu sistema de relações intersubjetivas, por força da chamada mão invisível, é auto-regulante e auto-limitador dos excessos que porventura possa um móvel do comportamento humano ocasionar. O egoísmo do homem é, dentro daquele sistema, o próprio delimitador de seus excessos, pois, segundo Smith. (2013, p. 26)

O homem aumenta, pela divisão do trabalho, a própria produtividade, mas também deixa de ser independente dos demais. O homem, como membro de uma sociedade, tem quase sempre oportunidade de que seus semelhantes o ajudem, mas é inútil que espere que o façam unicamente por benevolência. Para atingir seus próprios fins deve recorrer ao egoísmo dos outros, e não apenas à simpatia deles.

Segundo Aranha (1997), são os interesses individuais, dentro de uma sociedade, os freios mais eficazes contra o transbordamento dos egoísmos, mas para tanto, parte do pressuposto de que todos compartilham desse mesmo sistema de valores escalonados, ou seja, a prioridade do próprio interesse sobre todas as demais vicissitudes sociais.

Outro freio eficiente seria a possibilidade imaginada por Smith de que o homem poderia escolher entre produzir ele próprio o que precisa ou comprar, por um valor menor, obviamente, aquela necessidade. Parte, então, de certa ingenuidade na consideração de que todo “o chefe de família prudente deve ter como máxima não tentar fazer em casa aquilo que lhe custe mais fazer do que comprar...” (SMITH,

2013).

Segundo Aranha (1997) Smith ataca firmemente o mercantilismo e, embora não tenha sido o único a fazê-lo, encontra, por meio de tal atitude, um campo propício e receptivo às suas ideias. Eis que no campo histórico abomina o protecionismo, caracterizador do mercantilismo, despertando olhares dos grupos econômicos que queriam ver-se livres das restrições impostas pelos Estados. É o surgimento do capital internacional, o capital sem pátria, e, portanto, sem compromisso com a Nação.

Em sua obra *A mão invisível* Smith (2013, p. 32) assevera:

Um país que não tem suas próprias minas, precisa sem dúvida alguma, obter seu ouro e sua prata de países estrangeiros, da mesma maneira que tem de obter seus vinhos alguém que não tenha seus próprios vinhedos. No entanto, não parece ser necessário que a atenção de um governo se volte mais para um do que para outro desses objetivos. Um país que tem recursos para comprar vinho sempre obterá vinho quando sentir necessidade disso; e um país que tem recursos para comprar ouro e prata nunca ficará em falta desses metais. Eles serão comprados por certo preço, como todos os outros artigos, e assim como constituem o preço de todos os outros artigos, todos os outros artigos constituem o preço a ser pago por esses metais. Nós confiamos com total segurança que a liberdade de comércio, sem qualquer atenção por parte do governo, sempre nos suprirá de vinho quando for de nosso ensejo; e podemos confiar como a mesma segurança que ela sempre vai nos suprir de todo ouro e prata que possamos adquirir ou empregar, seja na circulação de nossos artigos, seja em outros usos.

A quantidade de cada artigo que a indústria humana pode adquirir ou produzir regula-se naturalmente em cada país pela demanda efetiva, ou de acordo com a demanda daqueles que estão dispostos a pagar por toda renda (de terras), trabalho e lucro que devem ser pagos para repará-lo e leva-lo ao mercado.

Aranha (1997) ainda ressalta que o fato realmente importante dessa questão de crítica ao mercantilismo é tal ambiência a proporcionar a propagação extraordinariamente rápida do liberalismo de Adam Smith. A afirmação é bem esclarecida por Eric Roll (1977, p. 138), dizendo que:

Embora o apóstolo do liberalismo econômico falasse em termos brilhantes e persuasivos, seu sucesso não teria sido tão grande se não se tivesse dirigido a um auditório já preparado para receber sua mensagem. Falou

pela voz dele a voz dos industriais que desejavam eliminar inteiramente todas as restrições do mercado da oferta de trabalho, restrições que eram resíduos do antiquado regime do capital comercial e dos interesses dos proprietários de terra.

A crítica ao mercantilismo era uma crítica à forma de se encarar a atividade econômica. Com o intuito de fechar o sistema, como toda ideologia triunfante, baseia sua defesa do interesse particular no fato de que tal defesa também podia ser aplicada ao bem comum.

Esse ponto é considerado como chave para Aranha (1997), pois resultaria na discussão eterna entre o liberalismo e o intervencionismo. O primeiro argumento de que se lança mão e que, no mais das vezes, também se configura no objetivo último de perquirição: qual teoria leva, de forma mais satisfatória, ao bem comum? É um argumento tipicamente tomista e que leva à consideração do que seja tal bem comum.

Após a análise do nascimento da teoria econômica clássica, berço do liberalismo econômico, segue-se à sua evolução doutrinária, o pensamento de John Maynard Keynes, teórico do início do século XX, que abriu os olhos dos estudiosos da economia, que, no período que se sucedeu aos clássicos citados, direcionaram os estudos sobre a economia política para o âmbito dos reflexos no campo individual.

Aranha (1997) ressalta que se pode colocar em evidência que os influxos das teorias que abriram margem ao dirigismo econômico não o foram de contraposição com o sistema clássico no que tange à forma de se encarar o estudo da atividade econômica.

Entende-se isso melhor ao se afirmar que o autor que deu o impulso inicial a tal mudança, o fez no sentido de estabelecer como preocupação da economia política, a economia como um todo, ao invés da orientação pós-clássica de análise da economia em face dos consumidores individuais. Passa-se a entender o fenômeno econômico sob a sua macrovisão. Contudo, resume-se a isto a similitude do pensamento que surgia em Keynes com aquele dos clássicos.

Já no tocante à forma de condução da economia nacional, reside o ponto de divergência fundamental que se pretende analisar. Verifica-se o cerne da questão

quanto ao intervencionismo e ao liberalismo. (ROLL, 1977)

Certo é que tal constatação foi forçada pelos acontecimentos históricos, como a grande depressão de 1929. Como a tendência não seria mais a do equilíbrio desejado, necessário se fazia alguma espécie de ingerência estatal no campo antes destinado ao fatal rearranjo da economia por si própria, ou antes, pela liberdade de autotutela dos seus partícipes internos. A mão invisível deveria ser substituída pela mão visível do Estado, e tal postulado seria erigido como norteador da atividade estatal desde então.

Surgiu nova forma de encarar a teoria econômica. Essa passou a levar em conta aspectos antes desprezados pelas teorias que lhe antecederam. A busca do equilíbrio, a partir de então, girava em torno do elemento positivo ou participativo direto do Estado, falando-se, portanto, em economia do bem-estar. (ARANHA, 1970)

Criava-se a Nova Economia, designada sob a nomenclatura de macroeconomia. Uma elucidação sobre o rumo tomado pela análise econômica, que acompanhou o surgimento do entendimento intervencionista, é apresentada da seguinte forma por Roll.

na medida em que os clássicos – e esta expressão abrange, pelo menos, todos os grandes economistas até John Stuart Mill, inclusive – preocuparam-se principalmente com os agregados do sistema econômico, tais como o total da produção, da renda, do consumo, da poupança, dos investimentos, as partes da produção que cabem ao capital, à terra e ao trabalho, o movimento da economia global através do tempo, como uma resultante do equilíbrio entre os diversos elementos de que ela se compõe – sob este ângulo a Nova Economia, ou macroeconomia, representa um retorno às origens, um afastamento das preocupações da microeconomia. (1977, p. 520)

Vê-se, assim, que a mudança no direcionar da preocupação da teoria econômica, refletida no posicionamento em analisar a atividade econômica do seu aspecto mais abrangente, acompanhou a mudança de atitude do Estado frente à economia, passando a regrá-la não somente de forma a disciplinar a liberdade que nela deveria ser preservada, mas a regê-la, determinando ativamente o alcance de tal liberdade.

Assim o Estado deixa de ser omissivo e passa a intervir em áreas específicas da economia, tais como o investimento, o emprego, o consumo – Estado Intervencionista. Essa concepção também se costuma designar por Estado Providencia, pois o Estado deixou de assegurar apenas a segurança interna e externa da comunidade no plano político. Ao procurar compatibilizar o pleno emprego com o crescimento econômico e com a justiça social, pretende também garantir a segurança econômica e social dos cidadãos. (MOREIRA, 2012)

Dessa forma, considerando a evolução do Estado quanto à intervenção na economia é que se justifica o objeto desse trabalho, pois se busca compreender a relação entre o Estado e o acesso ao crédito a partir da análise da política pública de implementação de um novo formato de banco de dados apto a influenciar fatores importantes da economia, como a taxa de juros e o acesso ao crédito.

Assim, necessário o estudo desse novo banco de dados conhecido como cadastro positivo sob a óptica da política pública e seu processo de elaboração e implementação, conforme será abordado no próximo tópico.

1.3. Arcabouço teórico das políticas públicas

Antes de adentrar propriamente no estudo da política pública do cadastro positivo, vale trazer as ideias basilares das políticas públicas, que tem como conceito, segundo Secchi (2010), a diretriz elaborada para enfrentar um problema público, dizendo ser uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública, sendo que uma política pública possui dois elementos fundamentais, que seria a intencionalidade pública e resposta a um problema público, ou seja, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante.

Segundo Howlett (2013) antes de iniciar a discussão sobre as teorias da política pública, e considerar os significados dos atores é importante propor uma definição funcional de política pública, conceituando-a da seguinte forma (2013, p. 5-6):

A *policy-making* trata fundamentalmente de atores cercados por restrições que tentam compatibilizar objetivos políticos (*policygoals*) como meios políticos (*polycymeans*), num processo que pode ser caracterizada como “resolução aplicada de problemas”. Identificar os problemas e aplicar (por mais imperfeitas que sejam) as soluções encontradas (soluções captadas na expressão *naming, blamingandclaiming*, ou seja, dar nomes, culpar, moldar e cobrar) (Felstiner *et al.*, 1980-1; Druckman, 2001; Steinberg, 1998) envolvem a articulação de objetivos políticos por meio de deliberações e discursos, além do uso de instrumentos políticos (*policy tools*), numa tentativa de atingir esses objetivos.

Jenkins (apud HOWLETT 1978) define a política pública como um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou um grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcança-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores.

A política pública, embora se constitua na unidade base de funcionamento das atividades estatais nos diferentes âmbitos, ainda é um conceito difícil de ser definido com precisão. A política pública (*policy*), de acordo com o Oxford English Dictionary, é um curso ou princípio de ação adotado ou proposto por um governo, partido, empresa ou indivíduo. (PROCOPIUCK, 2013)

O conceito de política – exemplo de conceitos de estratégia, programa e de planos -provê diretrizes gerais ao invés de instruções detalhadas para a ação envolvendo interesses coletivos articulados na esfera pública. A função específica de uma política pública é prover orientações normativas, guiadas por valores e por finalidades, para a elaboração de estratégias, programas e planos que procuram adequar meios para atingir determinados fins. (PROCOPIUCK, 2013)

A identidade das políticas públicas tornou-se essencial para que os observadores identificassem como vinham sendo concretizadas e em níveis de eficiência e eficácia os resultados que vinham sendo obtidos. Com esses critérios,

em termos de gestão, se tornou possível a distribuição de funções políticas e administrativas em diferentes posições de controle e coordenação para permitir a alocação eficiente de recursos na resolução de problemas coletivos. Nesse processo, uma parte das políticas públicas, na medida em que tiveram a sua estrutura de suporte administrativo institucionalizada, passaram do âmbito das articulações políticas abstratas para o âmbito da atuação substantiva e permanente do Estado. (PROCOPIUCK, 2013)

Segundo Procopiuck (2013, p. 140) a determinação de políticas em sistemas políticos democráticos, de acordo com Cohen, é um empreendimento complexo marcado por

- preferências que competem entre si, refletindo diferentes estimativas de como os valores estão envolvidos em determinadas escolhas;
- debates explícitos sobre a política, ao invés de versarem sobre meios de execução e resultados objetivos, tendem a ser pautados por valores, que, por natureza, são difíceis de serem identificados e isolados;
- complicados e demorados processos de negociação política para estabelecer coalizões para criação de adequadas condições de trabalho dentro da comunidade política, que permitam a firmação de necessários compromissos de valores e de preferências políticas entre grandes eleitorados internos e externos à estrutura do governo, para sustentar decisões com força suficiente para serem efetivamente implementadas; e
- contínuos e persistentes esforços dos vários participantes dos processos de políticas públicas para alterar decisões, mesmo depois de terem sido tomadas.

Embora não haja consenso entre pesquisadores e praticantes sobre o conceito de política pública, existem várias definições que são importantes. A seguir são apresentados, exemplificativamente, alguns conceitos e respectivos autores.

Daneke e Steiss (1978) definem política pública como

um amplo guia para decisões presente e futuras, selecionadas à luz de condições dadas a partir de um número de alternativas, de decisões concretas ou conjunto de decisões projetadas para executar um curso escolhido de ações de um programa, composto por objetivos desejados (metas) e por meio para realizá-lo.

Embora detalhado, o conceito trata mais de decisões planejadas do que, efetivamente, sobre o que seria a política pública.

Brooks (1989), de modo mais completo, define a política pública como “uma ampla estrutura de ideias e valores dentro da qual decisões são tomadas e a ação, ou inação, levada a efeito pelos governos em relação a alguma questão ou problema”. Embora mais completo, este conceito não deixa de ser problemático pela falta de considerar os meios e recursos que definem a política pública, efetivamente, se trata de política pública viável ou de mero discurso idealista.)

Como campo de estudos e de atuação prática, a política tem como núcleo uma configuração de situação-problema e apresenta alguns componentes que tenham a ser constantes, os quais segundo Procopiuck (2013, p. 141) são:

Uma agenda que define os contornos, os envolvidos e as estratégias para enfrentar a situação-problema;
atores que apresentam, interpretam e respondem a situação-problema;
recursos que são afetados pela situação-problema;
instituições que lidam com a situação-problema; e
níveis de governo encarregados de conduzirem a situação-problema.

Apesar de complexo, o processo de formação de políticas públicas, com maior ou menor sucesso, tem se desenvolvido ao longo do tempo e em diferentes contextos da sociedade. Como regra, uma política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, convênios, tratados etc.) que irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos (decisões administrativas, autorizações, subsídios etc.) para geração de resultados concretos destinados a solucionar problemas que deram origem à necessidade da própria configuração da política.

Explorando os elementos formadores da política pública, é importante trazer a divergência da literatura especializada quanto aos seus atores, existindo uma corrente que defende a abordagem estatista (*state-centered policy-making*³), a qual considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Partindo dessa concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a

³Tradução: Elaboração de políticas centradas no Estado.

personalidade jurídica do ator protagonista, ou seja, é política pública somente quando emanada de ator estatal. (SECCHI, 2010)

Nessa mesma linha, Thomas Dye (1972) oferece uma formulação sucinta, em que descreve a política pública como *tudo o que governo decide fazer ou deixar de fazer*. Para Dye, o agente primário da *policy-making* pública é o governo, o que implica dizer que os negócios privados, as decisões tomadas por organizações de caridade, grupos de interesse e outros grupos sociais ou indivíduos não são, por si, política públicas.

Em segundo lugar, Dye (1972) destaca o fato de que a *policy-making* envolve uma decisão fundamental por parte dos governos de fazer ou de não fazer alguma coisa a respeito de um problema e que esta decisão é tomada pelos políticos eleitos e outros funcionários oficiais.

Por fim, Dye (1972) ressalta o fato de que a política pública é uma determinação consciente de um governo. Isto é, ações e decisões do governo muitas vezes produzem efeitos não intencionados a exemplo do que ocorre quando a iniciativa de regulamentar o consumo de cigarro ou outro vício tem por resultado que a atividade proibida torna-se clandestina e passa a operar ilegalmente no mercado negro. A consequência não intencionada de uma política pública como essa não é considerada política pública, mas meramente um subproduto inesperado desta, que em alguns momentos pode ser benéfico e em outros não.

Segundo Howlet (2013), esses três pontos de Dye são centrais para estudar política pública como um processo aplicado de resolução de problemas e sua definição traz para o primeiro plano em sua análise a ideia decisões governamentais conscientes e deliberadas.

Já noutro lado, tem-se a abordagem multicêntrica, que, contrariamente, considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas *policy networks*⁴ -, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. (SECCHI, 2010)

⁴Tradução: Redes de políticas.

Importante ressaltar que a concepção estatista prevê a influência de agentes não estatais no processo de elaboração de políticas públicas, mas não como líderes dessa política. Já os multicêntricos concordam com esta liderança.

Apesar das diferentes abordagens todas apontam para um caráter integral das políticas públicas, na medida em que indivíduos, instituições, ideologias e interesses são mais importantes do que a ordem que esses elementos assumem.

Cabe, ainda, ressaltar a natureza das políticas públicas, que, segundo Procopiuck (2013, p. 142) representa:

A política pública se constitui num conjunto de diretrizes que delineiam a ação governamental. Suas bases se encontram na legislação, em ordens executivas, em sistemas de controles institucionais, dentre outros. As políticas públicas são tipicamente formadas por um conjunto de intenções estratégicas associadas a instrumentos necessários para sua execução por meio da ação de agentes governamentais, da sociedade civil organizada ou de agentes de mercado. Sobre os atores vinculados a um ou mais destes setores recai a responsabilidade de concretizar intenções a partir da alocação de recursos para obtenção de resultados concretos.

As políticas públicas normalmente são apresentadas como programas de ação governamental num dado setor social ou espaço geográfico. De modo geral, o processo de política pública pode ser sintetizado de acordo com as seguintes fases: (PROCOPIUK, 2013)

Quanto à natureza, as políticas públicas podem ser classificadas como simbólicas ou materiais.

As políticas materiais proveem os seus beneficiários de recursos ou de poder substantivo ou a eles impõem desvantagens. Exemplo disso são as políticas que instituem cotas para grupos menos favorecidos no ensino superior, criam diferenciação entre pessoas tributadas então tributadas, dentre outras.

Já as políticas simbólicas apresentam relativamente baixos impactos sobre as pessoas. Elas não chegam a concretizar aquilo que parecem fazer, alocando vantagens ou desvantagens intangíveis. São políticas que procuram fortalecer sentidos de patriotismo, de comportamentos pacíficos, de justiça social etc.

As políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, assim qualquer teoria de política pública deve explicar a interação entre Estado, política, economia e sociedade. Sintetizando, pode-se dizer que é a esfera do conhecimento que procura colocar o governo em ação e ainda analisar essa ação, ou propor mudanças no curso dessas ações. Desta forma, os governos democráticos manifestam seus objetivos e plataformas eleitorais em programas que resultarão em mudanças sociais. Isso não significa dizer que apenas os governos definam, exclusivamente, as políticas e nem que atendam somente ao interesse de determinadas classes sociais.

Assevera Souza (2006):

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma “autonomia relativa do Estado”, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer e Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa “autonomia” e o desenvolvimento dessas “capacidades” dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

As políticas públicas utilizam diversos instrumentos para que diretrizes se transformem em ação:

Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com *stakeholders*, dentre outros. (SECCHI, 2010, p8).

Como as políticas públicas são ações, metas e planos que os governos desenvolvem buscando atender ao interesse público e promover o bem-estar social,

se faz necessária a participação da sociedade, por meio de órgãos de representação, organizações não governamentais, sindicatos, associações, enfim de grupos organizados que apresentam suas demandas aos dirigentes públicos que as representam (deputados, senadores e vereadores), a fim de que façam sua mobilização perante o Poder Executivo buscando contemplar suas reivindicações. (SECCHI, 2010).

Secchi (2010) traz como exemplo de política pública um programa público de crédito a baixo custo oferecido a pequenos empreendedores que queiram montar seu negócio, sendo tipo de política pública distributiva.

Segundo Procopiuk (2013), políticas distributivas são configuradas quando procuram distribuir recursos. Os meios de distribuição podem ser via subsídios em produtos ou serviços, bem como mediante concessão de benefícios diretamente aos interessados. A definição de como os recursos serão distribuídos e de quem serão os beneficiários normalmente é feita por meio de legislação.

A partir dessas considerações gerais sobre política pública, será analisado em seguida a lei do cadastro positivo, buscando demonstrar seu enquadramento como uma política pública.

1.4 Identificação da lei do cadastro positivo como uma política pública

Considerando o exposto nos tópicos acima pode-se afirmar que a Lei do Cadastro Positivo (12.414/2011) enquadra-se na definição de política pública por ser uma ação afirmativa efetivada pelo Estado, regulamentada por uma norma, que visa permitir um acesso maior de informações ao fornecedor de crédito (consulente) e, por conseguinte, poderá viabilizar melhor análise sobre o risco no fornecimento. Tal

política poderá servir como suporte para redução das taxas de juros e aumento no acesso ao crédito dos consumidores.

Ademais, considerando os conceitos apontados, pode-se dizer que a política pública do cadastro positivo enquadra-se na corrente *state-centered policy-making*, pois, foi criada pelo Estado, exercendo este o monopólio, contando, todavia, com a participação do SPC⁵ e SERASA⁶ para implementar a referida política.

No que tange ao conceito de políticas materiais, a política pública do cadastro positivo também se encaixa nesse modelo, haja vista ter como função facilitar o acesso de camada da sociedade mais carente ao crédito.

Nesse sentido, percebe-se que a Lei do Cadastro Positivo enquadra-se na definição de política pública por versar sobre uma ação do Estado, com enfoque no aumento da segurança na concessão de crédito e diminuição da taxa de juros cobradas pelo mercado. Sendo assim, um dos atores da política pública, ou seja, um representante do Estado – Senador da República Rodolpho Tourinho – identificou o problema sobre a forma com que o crédito era previamente analisado para posterior concessão e elaborou o projeto de lei motivado pela seguinte motivação:

Já passou a época em que os fornecedores de crédito mantinham cadastros próprios e conheciam pessoalmente o candidato ao crédito. Atualmente, o bom funcionamento do mercado de crédito depende da existência de cadastros de crédito abrangentes e confiáveis.

A principal forma de a empresa conhecer aquele a quem vai conceder crédito é a consulta aos grandes bancos de dados existentes no mercado, como, por exemplo, o SPC (Serviço de Proteção ao Crédito), ligado a Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas (CNDL). Com o acesso a esses cadastros, as empresas que operam com crediário não necessitam manter, de forma isolada, informações a respeito do histórico de cada cliente. Assim, as informações contidas nesses bancos de dados constituem fator que contribui para facilitar a concessão do crédito e conseqüentemente, para sua ampliação.

A Serasa – Centralização de Serviços dos Bancos S.A. -, uma das maiores empresas de serviço de informações sobre crédito, recebe mais de 2,5 milhões de consultas por dia, solicitadas por cerca de 300 mil empresas clientes, o que mostra a importância desse serviço no mercado de

⁵O Serviço de Proteção ao Crédito ou Bureau de Crédito, popularmente conhecido como SPC, é um serviço de informações de crédito que utiliza informações de adimplência e inadimplência de pessoas físicas ou jurídicas para fins de decisão sobre crédito.

⁶Serasa funciona como Centralização de Serviços dos Bancos. A Serasa é uma empresa privada brasileira que faz análises e pesquisas de informações econômico-financeiros das pessoas, para apoiar decisões de crédito, como empréstimos.

consumo. Os bancos de dados que prestam serviços de informação, no entanto, restringem-se, em regra, a informar se consta ou não informação negativa sobre a pessoa pesquisada. Informações negativas, conforme José Alexandre Lages Guerreiro, são “as que desabonam o interessado, ainda que verdadeiras. Correspondem, em essência, a obstáculos a novas relações de consumo ou a circunstâncias que acarretam dificuldades de crédito”.

Pretendemos, com o presente projeto de lei, melhorar a qualidade das informações constantes dos arquivos de crédito com a inclusão de dados referentes aos bons pagadores. Propomos, assim, que os fornecedores informem, aos Sistemas de Proteção ao Crédito, sobre o cumprimento das obrigações pelo consumidor, o que contribuirá para aumentar a segurança na concessão do crédito e para diminuir as taxas de juros atualmente cobradas no mercado. (SENADO, 2007)

A preocupação do legislador no citado projeto de lei se concentra, em especial, na qualidade das informações usadas no momento da concessão do crédito, uma vez que os bancos de dados consultados se restringiam ao SERASA e ao SPC com informações limitadas à existência de dívidas vencidas e não pagas.

No projeto de lei pode-se verificar ainda que a necessidade de se aperfeiçoar as informações contidas nos bancos de dados se dá em razão de seu reflexo nas taxas de juros e na concessão de crédito, o que em outra análise poderá trazer reflexos na economia nacional.

Diante disso, se mostra necessário o estudo de algumas questões relevantes sobre os referidos aspectos da economia, sendo esses tópicos tratados a seguir.

1.5 A influência das taxas de juros no mercado

Com relação às taxas de juros praticadas no mercado Omar (2008) assevera que, enquanto a taxa de juros for um preço, seu impacto na economia não é limitado para o seu próprio mercado. Assim, por exemplo, enquanto uma mudança no preço

da laranja afeta o mercado desse produto, e uma mudança na taxa do salário atinge o mercado de mão-de-obra, a mudança na taxa de juros tem implicações muito mais sérias para a economia, porque afeta uma grande variedade de decisões econômicas, já que interfere nos preços e nos custos de todos os setores da economia.

Ainda sobre a interferência sobre a taxa de juros no mercado, Omar (2008, p 49) preceitua:

É importante notar que há estreitas relações entre a taxa de juros e as variáveis econômicas chave como: a inflação, o desemprego, a taxa de câmbio, os fluxos de capital, a estrutura da balança de pagamentos e o nível da dívida externa e interna. Um aumento na taxa de juros afetará investimento e consumo negativamente e, assim, interferirá no crescimento da economia. Em um país com dívida pública alta, o impacto da alta taxa de juros se ligará diretamente ao aumento da dívida pública e afetará severamente a capacidade do governo para financiar seus projetos de investimento e cumprimento de seus programas econômicos e sociais. Em uma economia aberta, com mercados mundiais altamente integrados, qualquer mudança na taxa de juros poderia produzir movimentos nos fluxos de capital estrangeiro de importantes volumes que poderiam complicar a condução da política macroeconômica e gerar instabilidade econômica.

Analisando os juros praticados pelos países, segue tabela demonstrativa de sua evolução no Brasil e na América, informação publicada no site Brasil Econômico:

Países	Taxa Atual	Última alteração	Taxa anterior
Canadá	1,00%	08/09/2010	0,75%
Estados Unidos	0,25%	16/12/2008	1,00%
Brasil	7,50%	17/04/2013	7,25%
Argentina	11,15%	N/A	0,75%
Chile	5,00%	14/02/2012	5,25%
México	4,00%	08/03/2013	4,50%

Fonte: Jornal Brasil Econômico atualizado em 21/06/2013.

Da tabela apresentada extrai-se que dos 6 países avaliados o que apresentou maior taxa de juros foi a Argentina e, em seguida, o Brasil. Este resultado justifica a preocupação do ator estatal em criar mecanismos de combate à elevação dessas taxas, sendo usada, entre outras, a criação do cadastro positivo, em razão da relação entre maior quantidade de informações e o *spread* bancário.

O *spread* bancário deve ser entendido como a diferença entre as taxas pagas na captação de recursos no mercado e as taxas cobradas nos empréstimos aos clientes - custo ao tomador final. (OMAR, 2008)

O *spread* pode ser classificado, segundo Leal (2007), em *spread* bancário *ex post* e *ex ante*. O *spread ex ante* é mensurado a partir das decisões de precificação das taxas de captação e empréstimos, por parte das instituições bancárias, refletindo, portanto, suas expectativas em relação à demanda, à inadimplência, à concorrência, entre outras variáveis. Já o *spread ex post* será apurado em razão das receitas efetivamente geradas pelas operações de crédito e dos custos de captação dos recursos empregados, o que traduz o resultado da intermediação financeira.

Considerando os conceitos acima, é possível identificar que o cadastro de bons e maus pagadores está relacionado com o *spread ex ante*, na medida em que as taxas de juros são mensuradas a partir da inadimplência que pode ser auferida junto aos bancos de dados.

Ainda sobre as taxas de juros, o próximo apresentará a realidade dos juros do país nos últimos anos.

1.6 O comportamento das taxas de juros no Brasil desde 1995

Os dados sobre as taxas de juros reais praticadas no Brasil e no mercado internacional, no período de 1995 a 2004, são apresentados na tabela 1 e no gráfico 1. (OMAR, 2008)

Tabela 1: Evolução e média da taxa de juros real (1)

Ano	Selic	Libor	Federal Funds (2)
1995	01,5	1,8	1,6
1996	13,7	0,8	1,2
1997	24,0	2,1	1,9
1998	17,3	3,0	2,9
1999	07,1	1,9	1,4
2000	11,3	1,0	0,6
2001	11,2	-1,3	-2,2
2002	10,2	-2,9	-3,1
2003	04,1	-2,2	-2,0
2004 (3)	01,4	-4,0	-4,3
Média 95-00	12,5	1,8	1,6
Média 01-04	09,1	-2,6	-2,9
Média 95-04	11,1	0,2	-0,2

Fonte: *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, n. 11, nov. 2004.

Nota:

(1) Os valores foram deflacionados pelo IPC-FGV no Brasil e IPC nos Estados Unidos.

(2) *Federal Funds* – Taxa básica de juros nos Estados Unidos.

(3) Média mensal anualizada até agosto.

O gráfico acima apresenta a evolução dos juros considerando a Selic, a Libor e Federal Funds. Para melhor compreensão, a Selic é o depositário central dos títulos que compõem a dívida pública federal interna (DPMFi) de emissão do Tesouro Nacional e, nessa condição, processa a emissão, o resgate, o pagamento dos juros e a custódia desses títulos. É também um sistema eletrônico que processa o registro e a liquidação financeira das operações realizadas com esses títulos pelo seu valor bruto e em tempo real, garantindo segurança, agilidade e transparência aos negócios. Por seu intermédio, é efetuada a liquidação das operações de mercado aberto e de redesconto com títulos públicos, decorrentes da condução da política monetária (BANCO CENTRAL DO BRASIL).

Libor significa *London Interbank Offered Rate* e representa a taxa de juros interbancária do mercado de Londres.

Quando se fala da taxa de juros americana, estar-se referindo frequentemente à Federal Funds Rate. A Federal Funds Rate são os juros cobrados entre os bancos para os empréstimos de 1 dia (empréstimos overnight). Esta taxa de juros de base americana é determinada pelo mercado e não é especificamente determinada pelo FED. O FED procura alinhar a Federal Funds Rate efetiva com a taxa de juros pretendida repondo ou retirando dinheiro ao volume disponível no

mercado. Quando há uma alteração da taxa de juros de base provocada pela política monetária do FED, então tem sobretudo efeitos sobre o valor das taxas de juros para diversos produtos como hipotecas, empréstimos e os juros de poupança.

A partir desses esclarecimentos e considerando a tabela supra, nota-se que as taxas de juros praticadas no Brasil são exponencialmente maior que as praticadas nos Estados Unidos e na Inglaterra. Basta usar como parâmetro o ano 2000, onde a Selic média foi registrado em 11,3, a Libor em 1,0 e o Federal Funds em 0,6.

O gráfico abaixo também leva à mesma conclusão.

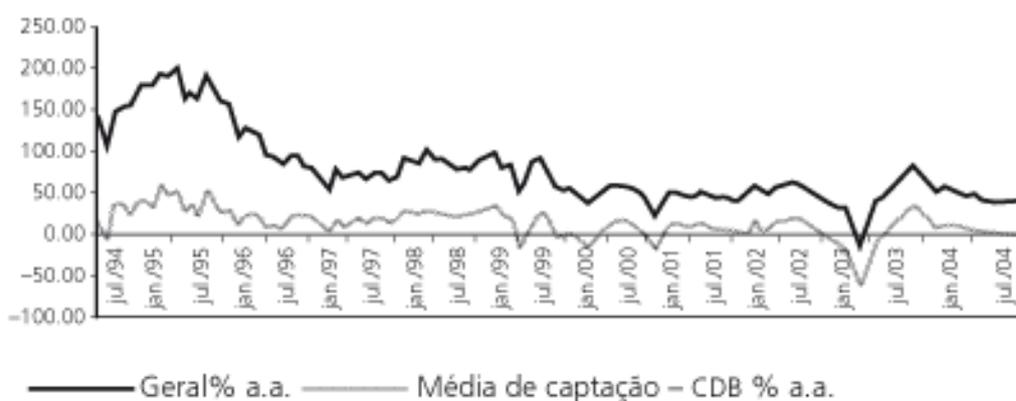


Examinando-se as tabelas, observa-se que as taxas de juros praticadas no Brasil estão muito altas em comparação àquelas praticadas no mercado internacional. Assim, enquanto o nível geral das taxas de juros reais se situa entre 4,0% e 1,8% ao ano no caso de Libor, a taxa de juros paga sobre os títulos da dívida pública (Selic) ficou entre 1,9% e 17,3% ao ano. Nos últimos 10 anos, a média anual das taxas de juros reais sobre Libor e Federal Funds foi quase zero: 0,2% e -0,2%, respectivamente, e a taxa Selic ficou em torno de 11,1%. Na condição de estabilidade cambial, isso implica que uma aplicação no Brasil rende, em termos reais, 11 vezes mais do que uma aplicação no mercado internacional. Nota-se que esse diferencial sempre foi mantido e parece ter-se tornado uma meta da política de juros, sejam as taxas de juros externas positivas (período 1995-2000) ou negativas

(período 2001-2004). (OMAR, 2008)

O quadro se torna mais sério, verificando-se as taxas de juros praticadas nos empréstimos ao setor privado. Os gráficos 2 e 3 e as tabelas 2, 3 e 4 mostram a evolução das taxas de juros reais para o setor privado e a taxa de captação no setor bancário. (OMAR, 2008)

Gráfico 2: Brasil, evolução das taxas reais de juros

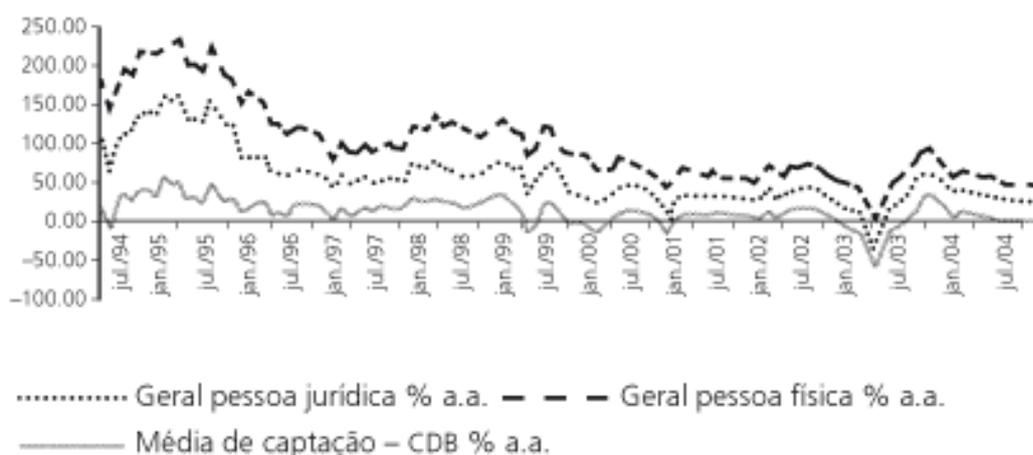


Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br/Serietemp.

Dados mensais anualizados. Elaboração do autor. Acesso em: 27 set. 2004.

Nota: Os dados foram deflacionados pelo IGP-M da FGV.¹

Gráfico 3: Brasil, evolução das taxas reais de juros



Fonte dos dados brutos: Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br/Serietemp.

Dados mensais anualizados. Elaboração do autor. Acesso em: 27 set. 2004.

Nota: Os dados foram deflacionados pelo IGP-M da FGV.

Tabela 2: Taxa de juros nominal no Brasil e na área do euro (média por ano em agosto/2004)

	Brasil	Euro Área
Taxa de captação		
Pessoa física	15,18	1,91
Pessoa jurídica	15,18	1,98
Taxa de aplicação		
Cheque especial	140,62	9,62
Pessoa física	63,1	7,67
Pessoa jurídica	40,47	4,06

Fonte: Para o Brasil, Banco Central. Disponível em: www.bcb.gov.br?Serietemp. Para a zona do euro, Banco Central Europeu (European Central Bank). Disponível em: www.ecb.int/press/pr/stats/mfi/html/index.em.html. Acesso em: 14 out. 2004.

Nota: A taxa de captação na área do euro é definida como taxa de juros até um ano do vencimento, paga sobre depósitos da pessoa física e depósitos do setor não financeiro. A taxa de aplicação é a taxa de juros paga sobre empréstimos para consumo das famílias e sobre empréstimos para empresas não financeiras. Para a taxa de captação no Brasil foi utilizada a taxa média de certificados de depósitos bancários (CDBs) emitidos pelo sistema bancário.

Tabela 3: Brasil – evolução da média anual das taxas de juros reais anualizadas e spread bancário %, pessoa física

	Taxa de aplicação			Taxa de captação	Spread			Spread/taxa de captação (%)		
	Geral	Cheque especial	Crédito pessoal (CDC)	Geral	Cheque especial	Crédito pessoal	Geral	Cheque especial	Cheque pessoal	
1994	146,1	233,0	177,4	61,4	84,7	171,6	116,0	138,1	279,6	188,9
1995	174,5	254,4	198,7	52,5	122,0	201,9	146,2	232,6	384,9	278,6
1996	96,9	176,5	120,4	26,0	70,8	150,5	94,3	271,9	577,7	362,2
1997	71,5	150,0	101,7	23,6	47,9	126,4	78,1	203,2	536,4	331,5
1998	86,4	175,6	118,1	25,6	60,7	149,9	92,4	236,7	584,5	360,3
1999	60,9	148,1	85,3	23,2	37,7	124,9	62,1	162,7	538,8	267,9
2000	46,9	141,2	60,6	17,0	29,9	124,1	43,5	175,3	728,4	255,3
2001	47,1	142,8	67,4	17,3	29,8	125,5	50,1	172,8	726,9	290,4
2002	35,3	132,0	57,7	18,8	16,5	113,2	38,9	87,6	602,0	206,9
2003	57,6	155,9	82,0	21,6	36,0	134,3	60,3	166,3	620,2	278,7
2004	40,7	126,6	60,1	15,1	25,6	111,6	45,0	169,7	739,3	298,1
Média	78,5	166,9	102,7	27,5	51,1	139,4	75,2	183,4	574,4	283,5

Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: www.bcb.gov.br?Serietemp. Média anual de dados mensais anualizados.

Elaboração do autor. Acesso em: 27 set. 2004.

Nota: Os dados foram deflacionados pelo IGP-M da FGV.

Tabela 4: Brasil – evolução das Taxas de juros reais e spread bancário %, pessoa jurídica

	Taxa de aplicação			Taxa de captação <i>spread</i>			<i>Spread</i> /taxa de captação (%)			
	Geral	Desconto duplicata	Capital de giro	Geral	Desconto duplicata	Capital de giro	Geral	Desconto duplicata	Capital de giro	
1994	146,1	111,5	109,7	61,4	84,7	50,2	48,3	138,1	81,7	78,6
1995	174,5	145,3	143,1	52,5	122,0	92,8	90,6	232,6	176,9	172,7
1996	96,9	79,4	65,1	26,0	70,8	53,3	39,1	271,9	204,8	150,1
1997	71,5	65,9	54,1	23,6	47,9	42,4	30,5	203,2	179,7	129,5
1998	86,4	77,2	64,2	25,6	60,7	51,5	38,5	236,7	200,9	150,1
1999	60,9	55,1	41,8	23,2	37,7	31,9	18,6	162,7	137,5	80,2
2000	46,9	38,1	28,1	17,0	29,9	21,1	11,1	175,3	123,7	64,9
2001	47,1	37,0	25,2	17,3	29,8	19,7	7,9	172,8	114,4	45,9
2002	35,3	22,9	10,4	18,8	16,5	4,1	-8,4	87,6	21,7	-44,7
2003	57,6	43,3	33,1	21,6	36,0	21,7	11,4	166,3	100,1	52,7
2004	40,7	26,7	21,3	15,1	25,6	11,6	6,2	169,7	77,0	40,9
Média	78,53	63,86	54,2	27,47	51,07	36,39	26,70	183,36	128,94	83,72

Fonte: Banco Central do Brasil. DEPEC. Disponível em: www.bcb.gov.br/7Seriemp. Média anual de dados mensais atualizados. Elaboração do autor. Acesso em: 27 set. 2004.

Nota: Os dados foram deflacionados pelo IGP-M da FGV.

Da análise dos gráficos e tabelas acima chega-se a algumas conclusões, como as taxas de juros aplicadas no Brasil aos empréstimos, tanto para consumidor como para empresas, foram e continuam excessivamente altas. Por outro lado, apesar de as taxas serem altas, estas vêm mostrando uma tendência declinante, interrompida nas situações em que a economia brasileira passou a sofrer as influências de choques externos, e, conseqüentemente, o Banco Central passou a moldar sua política de juros de acordo com os acontecimentos no cenário externo. Assim, as taxas de juros aumentaram em janeiro de 1995, como resposta à crise do México; novembro de 1997, como resposta à crise da Ásia; outubro de 1998, como resposta à crise da Rússia; fevereiro de 1999, como resposta à crise cambial brasileira; e abril de 2001, como resposta à crise da Argentina, aumentando novamente no final de 2002 como resultado da incerteza política que acompanhou as eleições presidenciais do Brasil. (OMAR, 2008)

Percebe-se que vários fatores são capazes de influenciar as taxas de juros, alguns deles independem da vontade política interna, uma vez que são ocasionados por fatores externos, como crises mundiais.

Dessa forma, considerando o momento mundial de vulnerabilidade

financeira, crises mundiais na economia, as políticas afirmativas que objetivam a redução das taxas de juros e o aumento do acesso ao crédito devem ser encaradas como medidas positivas, pois poderão ser usadas como medidas alternativas para o controle do mercado.

Nessa conjuntura percebe-se pela [tabela 3](#) que as taxas de juros reais cobradas nos empréstimos aos consumidores (pessoa física), no Brasil, entre 1994 e agosto de 2004 que o custo médio geral de crédito pessoal ficou entre 53,3 e 174,5%, com média de quase 78,5%; entre 126,6 e 254,4%, com média de 166,9% em caso de cheque especial; e entre 57,7 e 198,7%, com média de 102,7% em caso de categoria de crédito direto ao consumidor. Já para o setor empresarial ([tabela 4](#)), as taxas de juros cobradas sempre foram inferiores àquelas praticadas ao consumidor e tiveram seus níveis mínimos em 2002 e máximos em 1995. A taxa geral ficou entre 35,3 e 174,1%, com média de 78,5%; a taxa cobrada no desconto de duplicata ficou entre 22,9 e 145,3%, com média de 63,8% e para capital de giro, a taxa ficou entre 10,4 e 143,1%, com média de 54,2%. (OMAR, 2008)

Verificando-se o comportamento e a magnitude do spread bancário, que é definido como a diferença entre as taxas pagas na captação de recursos no mercado (taxas de remuneração do depositante que são geralmente mais baixas do que a taxa de CDB utilizado neste estudo como proxy) e as taxas cobradas nos empréstimos aos clientes (custo ao tomador final), os dados ([tabelas 3 e 4](#)) mostram que, de julho de 1994 a agosto de 2004, o sistema financeiro brasileiro vem praticando *spread* recorde, com média real anual de 51%, sendo 36,4% e 26,7% para as empresas nas categorias de desconto de duplicata e capital de giro, e 75,2% e 139,4% para pessoas físicas nas categorias de crédito direto ao consumidor e cheque especial respectivamente ([tabelas 3 e 4](#)). (OMAR, 2008)

Por outro lado, verificando-se a relação *spread*/taxa de captação, os dados mostram que a taxa média de lucro real bruto sobre empréstimos ao setor privado foi de 183,4%, sendo 128,9 e 83,7% nas categorias de empréstimo para o setor empresarial, e 574,4 e 283,5% nas categorias do consumidor. (OMAR, 2008)

Em relação aos outros países, a [tabela 5](#) mostra que o *spread* bancário no Brasil é um dos mais altos do mundo: no período de 1997 a 2000, foi, na média, 3,6 vezes o *spread* de países da América Latina; 20,2 vezes o de países desenvolvidos, e 18,6 vezes o de países da Ásia. Esses dados evidenciam a gravidade do problema

que o setor privado enfrenta em financiar seus gastos, tanto sobre consumo como sobre investimento. (OMAR, 2008)

Tabela 5: Spread bancário – diversos países (%)

Países desenvolvidos	1995	1996	1997	1998	1999	2000
EUA	2,91	2,88	2,82	2,88	2,66	2,77
Canadá	1,50	1,73	1,37	1,57	1,53	1,57
Japão	2,50	2,36	2,15	2,05	2,04	2,00
Reino Unido	2,58	2,91	2,95	2,73	–	–
França	3,62	3,1	2,84	3,34	3,67	4,07
América Latina						
Argentina	5,95	3,15	2,27	3,08	2,99	2,75
BRASIL(1)	130,45	67,79	54,62	60,71	57,50	38,72
BRASIL	–	–	53,84	58,36	54,42	38,57
Chile	4,43	3,91	3,65	5,26	4,07	5,64
Colômbia	10,38	10,84	10,09	9,66	9,08	14,21
México	20,47	12,19	9,89	14,95	16,26	11,96
Uruguai	60,86	63,39	51,94	42,84	39,03	36,94
Ásia						
Coréia	0,20	1,30	1,10	2,00	1,50	0,60
Malásia	1,70	1,80	1,75	2,00	3,17	3,41
Cingapura	2,87	2,85	2,85	2,10	4,12	4,12
Tailândia	1,67	3,07	3,13	2,84	4,25	4,54

Fonte: IMF. *Internacional Financial Statistics*, dez. 2001.

Note: Dados nominais. (1) cálculo do autor segundo os dados do Banco Central do Brasil.

Para Omar (2008) a alta dos juros tem quatro fatores decisivos, conforme explica:

No Brasil, a atual circunstância desafia a lógica da economia keynesiana, ou o que é conhecido nos livros-textos de macroeconomia como *modelo macroeconômico de curto prazo* (Hall, 2003, p. 253-292), que enfatiza o papel dos gastos como determinante principal da renda. Em face das taxas de crescimento insignificantes nos últimos anos, altas taxas de desemprego, falta de investimento e diminuição do consumo, Keynes (1936) defende que, em tal situação, o governo deve aumentar os gastos públicos. Mas a política praticada é a diminuição dos gastos públicos e o aumento dos superávits no orçamento do governo. Defende que o consumo deve ser incentivado através das políticas de redução de impostos e tributos, mas a política praticada é a de diminuir o consumo, por meio de aumento de tributos (CPMF). Defende que a taxa de juros deve cair, mas a taxa está aumentando e encontra-se entre as mais altas do mundo.

Quatro são os fatores chave que podem fornecer explicação para a alta da taxa de juros: estabilizar preços via contenção da demanda interna; garantir

o financiamento do déficit em transações correntes; evitar ataques especulativos contra o câmbio; e altos *spreads* cobrados pelos bancos aos empréstimos para o setor privado.

Como dito alhures, não obstante a questão das taxas de juros praticadas merecer especial tratamento, outra questão motivou o ator estatal a implementar a política pública do cadastro positivo: O acesso ao crédito no Brasil. Em razão disso, no próximo item será abordado o suporte teórico sobre o tema.

1.7 Acesso ao crédito no Brasil: Evolução e perspectiva

Ao se falar em acesso ao crédito, exige-se identificar a diferença entre microfinanças e microcrédito, bem como aqueles créditos que não se vinculam aos dados armazenados nos cadastros de créditos e os critérios adotados para a tomada de decisão, sendo estes os elementos que serão tratados a seguir.

1.7.1 Microfinanças e microcrédito

Inicialmente se mostra importante identificar a diferença entre microfinanças e microcrédito, sendo que se define microfinanças como a oferta de serviços financeiros (crédito produtivo, crédito para consumo, poupança, seguro, etc) para a população de baixa renda que normalmente não tem acesso a esses serviços pelo sistema tradicional (BNDES, 2002; CGAP, 2007). Nessa linha, Bouman (1989) conceitua microfinanças por pequenos empréstimos, com as parcelas pagas em curto espaço de tempo, destinados essencialmente à população pobre, que possui pouquíssimos ativos para oferecer como colateral (garantia).

O microcrédito pode ser definido como todos os serviços financeiros para

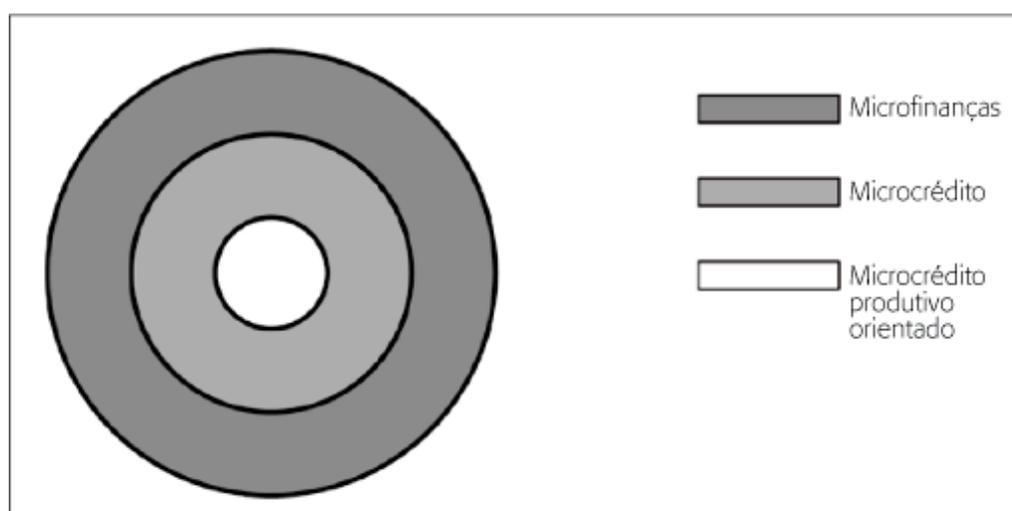
microempreendedores, excluindo-se o crédito para consumo. O Microcredit Summit (2007) o define como pequenos empréstimos à população muito pobre, para trabalhar por conta própria, permitindo gerar renda para seu sustento e de suas famílias. Já o microcrédito produtivo orientado é um crédito produtivo popular, com foco no financiamento a microempreendedores de baixa renda, para aplicação em sua atividade profissional. (ALVES e SOARES, 2004; BNDES, 2002).

Em termos gerais, o microcrédito produtivo orientado é um crédito especializado para um determinado segmento da economia: os micro e pequenos empreendimentos, formais e informais. Destina-se a negócios de pequeno porte, gerenciados por pessoas de baixa renda, e não se destina a financiar o consumo. Dessa maneira, o acesso a essa modalidade creditícia torna-se uma oportunidade para o desenvolvimento dos pequenos negócios, levando a uma melhoria da capacidade de consumo da unidade familiar por meio da geração de renda.

A partir dessas distinções pode-se afirmar que o cadastro positivo se destina às microfinanças, uma vez que seu foco é fomentar o acesso ao crédito para desenvolvimento da economia, bem como visa combater as altas taxas de juros praticadas no mercado também com o intuito de fomentar o mercado de consumo.

Uma representação gráfica da estrutura das microfinanças no Brasil é apresentada na figura.

Estrutura das microfinanças no Brasil



Fonte: Alves e Soares, 2004.

Embora o Brasil apresente um número expressivo de cidadãos sem acesso a conta bancária, a quantidade dessas contas tem crescido mais que a população. A rede bancária registrou, de 2001 a 2007, um aumento de 57,5% no número de contas correntes, evoluindo de 43,3 milhões para 62,8 milhões. No mesmo período, o número de contas poupança cresceu 39%, passando de 51,2 milhões, em 2001, para 71,2 milhões, em 2007, como pode ser observado na tabela 1. (BARONE e SADER apud ALVES e SOARES, 2004; BNDES, 2002)

Tabela 1
Acesso a contas bancárias e contas de poupança simplificadas
(valores em milhões de reais) Brasil – 2001-07

Tipo	Período						
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Clientes de contas correntes	43,3	45,6	45,9	50,4	53,7	58,3	62,8
Clientes de poupanças	51,2	58,2	62,4	67,9	70,8	71,3	71,2

Fonte: Baseada em dados do Banco Central do Brasil (2008).

Nos valores evidenciados acima estão incluídos os correntistas de todas as camadas sociais que possuem uma ou mais contas em seu nome, podendo possuir também contas simplificadas. Tanto pesquisa qualitativa, patrocinada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e divulgada em 2002, quanto Mezzera e Guimarães (2003) indicam que, até entre os micro e pequenos empreendedores bancarizados é comum a existência de mais de uma conta, em diferentes bancos. (BARONE; SADER, 2008)

Os dados apresentados são relevantes primeiro para se perceber que desde 2001 o aumento às contas bancárias vem crescendo anualmente, ou seja, o acesso da população ao mercado bancário vem aumentando independentemente da existência do cadastro positivo. Assim, deve-se ter máxima cautela na análise de que a partir do início do cadastro positivo se deu um progressivo aumento às contas bancárias. O que se pode analisar e será relevante é a proporção com que esse aumento do crédito tem ocorrido sem o cadastro positivo e se houve um aumento substancial a partir de sua implementação.

Ainda sobre as contas correntes simplificadas estas apresentam baixo custo (e baixo retorno) para o Sistema Financeiro Nacional. Nesse tipo de conta, os recursos devem ser movimentados prioritariamente por meio de cartão magnético, admitido, em caráter excepcional, o uso de cheque avulso no ato da solicitação de saque. De acordo com Alves e Soares (2004:76), as principais características das contas correntes simplificadas, diferenciando-as das contas de depósitos à vista convencionais, são (BARONE; SADER, 2008):

- ▼ destinação unicamente a pessoas físicas não titulares de conta de depósitos à vista, na própria instituição financeira ou em outra;
- ▼ simplificação das exigências relacionadas à abertura de contas de depósitos, com destaque para a necessidade de apresentação, no caso desse tipo de conta, somente de documentos de identificação e de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF);
- ▼ fixação de limites, no valor de R\$ 1.000, para o saldo que pode ser mantido na conta a qualquer tempo e para o somatório dos depósitos nela efetuados em cada mês, considerados todos os créditos a ela destinados, qualquer que seja a origem, natureza, finalidade ou forma de efetivação. Em 2003, foi editada a Resolução no 3.109, de 24 de julho, regulamentando a Lei no 10.735 e estabelecendo a aplicação de recursos correspondentes a 2% dos depósitos à vista, captados pelos bancos comerciais, Caixa Econômica Federal e cooperativas de crédito para operações de microcrédito. De acordo com essa resolução, os potenciais beneficiários dessas operações podem ser:
 - ▼ pessoas físicas de baixa renda, caracterizadas como detentoras de contas especiais de depósitos criadas pela Resolução no 3.104, de 25 de junho de 2003, ou titulares de outras contas de depósitos que, em conjunto com as demais aplicações por eles mantidas na instituição financeira, apresentem saldo médio mensal inferior a R\$ 1.000;
 - ▼ pessoas enquadradas no art. 3o, inciso I, da Lei Complementar no 111, de 6 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza;
 - ▼ pessoas físicas ou jurídicas microempreendedoras aptas a contratarem operações com sociedades de crédito ao microempreendedor (SCM), segundo as condições estabelecidas pela Resolução no 2.874, de 26 de julho de 2001.Essas operações obedecem aos seguintes parâmetros financeiros:
 - ▼ as taxas de juros efetivas não podem exceder 2% a.m.;
 - ▼ o valor do crédito não pode ser superior a R\$ 600, quando se tratar de pessoa física, e a R\$ 1.000, quando se tratar de microempreendedor;
 - ▼ o valor máximo para a taxa de abertura de crédito não pode ultrapassar 2% para pessoas físicas e 4% do valor do crédito concedido para os demais beneficiários;
 - ▼ o prazo da operação não pode ser inferior a 120 dias, admitido prazo menor desde que a taxa de abertura de crédito seja reduzida proporcionalmente.

Partindo das considerações tecidas acima, também merece atenção a

perspectiva de que com o crescente número de pessoas que passaram a ter acesso a contas bancárias refletirá também no cadastro positivo, uma vez que as transações que são realizadas através da conta corrente também servirá como informação para compor o histórico de crédito.

Assim, o crescente número de pessoas que tem acesso às contas bancárias irá refletir no cadastro positivo em razão do maior volume e veiculação dos dados constantes nessas contas.

Contudo, nem toda a análise de crédito deve ser feita considerando o acesso às contas bancárias e/ou banco de dados, haja vista a existência de outras modalidades de crédito, conforme se extrai do próximo tópico.

1.7.2 Créditos que não se vinculam diretamente aos bancos de dados

O crédito consignado é um bom exemplo de crédito fornecido pelo governo que não passa diretamente por uma análise prévia de bancos de dados. Isso se explica pela segurança que o consulente tem em saber exatamente o potencial de pagamento do tomador de empréstimo, uma vez que sabe exatamente o nível de comprometimento salarial da pessoa.

Basicamente, é um tipo de crédito oferecido para os empregados do setor formal e/ou aposentados e pensionistas do INSS, com baixas taxas de juros (bem menores que as praticadas para empréstimo pessoal no mercado), em que as prestações são descontadas diretamente de seus salários e/ou aposentadorias e pensões. O programa de empréstimos a aposentados e pensionistas do INSS, com consignação em folha de pagamento, foi autorizado pela Lei no 10.820, publicada no Diário Oficial da União em dezembro de 2003. As primeiras operações ocorreram em maio de 2004, com a participação da Caixa Econômica Federal (BARONE; SADER, 2008).

Existem dois tipos de fonte garantidora do pagamento dessa modalidade creditícia: os recursos das aposentadorias e pensões, onde o pagamento é

garantido pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), que providencia o desconto das parcelas contratadas diretamente nos proventos de aposentados e pensionistas. Os bancos, para oferecerem esse produto, precisam firmar convênio com a Previdência Social. Em maio de 2006 havia 31 bancos e instituições financeiras conveniadas. A outra vem dos recursos das folhas de pagamento das empresas privadas, prefeituras ou governos estaduais. Esses são livres para entrar em acordo com bancos interessados em conceder o crédito consignado adotando, como garantia, as respectivas folhas de pagamento.

O problema mais comum decorrente desse tipo de empréstimo é o mau uso dos recursos, considerando-se a possibilidade de elevado endividamento pelas pessoas de baixa renda. Com o objetivo de minimizar esse problema, o governo federal estabeleceu como limite máximo de endividamento 30% do valor do salário, da aposentadoria ou pensão, incluído aí o limite do cartão de crédito fornecido por algumas instituições financeiras, com prazo máximo para quitação de até 72 meses (BARONE; SADER, 2008).

Com base nesse tipo de concessão de crédito o consulente não precisaria consultar os bancos de dados para conceder o crédito, uma vez que existe a certeza prévia do pagamento, bem como as parcelas vincendas serão descontadas diretamente da folha, observando-se o limite de 30% do salário do tomador, com a ressalva que este ainda poderá buscar em outras instituições mais crédito, sem, contudo, poder oferecer a garantia do desconto em folha.

Nesse momento, como o crédito concedido não terá a garantia de adimplemento por desconto em folha, as informações contidas no cadastro positivo servirá como critério de concessão.

Com isso percebe-se que até as pessoas que possuem a opção de ter o crédito desejado concedido mediante desconto em folha também poderão se valer do cadastro positivo para outras modalidades de operação creditícia.

Sem embargos as considerações supra, tanto por uma, como por outra forma de concessão de crédito, os bancos submetem à solicitação do tomador a análises internas. Sendo essas análises matéria a ser abordado no item a seguir.

1.7.3 Um procedimento para a decisão de crédito pelos bancos

A avaliação sobre a concessão e obtenção de crédito se apresenta como um dos fatores mais importante nas relações entre tomador e consulente de crédito. A decisão que for adotada hoje trará consequências futuras que poderão abalar sobremaneira o equilíbrio financeiro entre as pessoas envolvidas. Assim, a quanto mais informações mais possibilidade de uma correta análise creditícia.

A relação de crédito baseia-se na confiança, ou seja, na esperança de que o devedor pague, no futuro, pelo que lhe é fornecido no presente. Dessas considerações decorre que a concessão de crédito significa confiança, troca de coisas de valor econômico, futuridade e risco inerente ao negócio celebrado.

Nas transações mercantis, na venda de mercadorias a crédito a um cliente, a companhia confia que este venha a pagar sua dívida no futuro. No caso dos bancos, essas questões são sempre mais complexas, pois podem gerar problemas de liquidez que, muitas vezes, irão custar muito caro ao acionista, quer pela elevação da taxa de captação do banco, quer pela necessidade de chamada de capital ou, na pior das hipóteses, com a própria liquidação do banco. Naturalmente estamos falando de operações de crédito a pessoas jurídicas, que podem chegar, em conjunto, a volumes significativos, que nos levam às situações descritas. (SECURATO e FAMÁ, 1997)

Essas considerações são relevantes na medida em que o cadastro positivo não se destina somente às pessoas físicas, mas também às jurídicas. Com isso, a relação entre créditos fornecidos às empresas serão impactadas com a política pública do cadastro positivo, pois o controle do risco do empréstimo poderá contar com outras variantes.

Essa questão é tão importante que o Banco Central estabelece limite para as operações de crédito, tais como:

Resolução nº 1559 do CMN, de 22-12-88:

I - Fixar em 30% do respectivo patrimônio líquido, ajustado na forma da regulamentação em vigor, o limite de diversificação de risco por cliente...

II - Determinar que os 10 (dez) maiores clientes não poderão, em conjunto, ser responsáveis por mais de 30% do total das operações ativas da Instituição.

Resolução nº 1556 do CMN, de 22-12-88:

I - Fixar o limite de endividamento para os Bancos..., em 15 vezes o patrimônio líquido...

II - Admitir limite adicional... equivalendo a até 5 (cinco) vezes a referida base, desde que as responsabilidades adicionais sejam decorrentes de operações executadas na qualidade de agente financeiro garantidor ou repassador de recursos de instituições e órgãos oficiais e/ou de depósitos interfinanceiros...

A seguir, com base em estudo realizado por Securato e Famá (1997), serão abordados os procedimentos dos bancos em relação às pessoas jurídicas, às quais são concedidos créditos, o processo de avaliação desse crédito e sua relação com o risco. Em seguida, serão apresentados procedimentos e critérios que possibilitarão ao gestor visão mais detalhada e quantitativa do risco a que o banco estará sujeito.

1.7.4 Procedimentos para uma operação de crédito

A análise de crédito passa por várias perguntas, entre elas como os bancos avaliam o crédito das empresas com quem pretendem operar? Qual o risco assumido ao fazerem uma operação de empréstimo? Será que existe perfeita noção destas condições? O quanto essas empresas tem condições de receber em crédito e honrar seus compromissos? Essas são perguntas fundamentais para a compreensão da análise da concessão do crédito.

O sistema bancário é permeado por uma grande preocupação acerca do crédito. O executivo de um banco sempre estará preocupado com o risco de crédito, o que é atitude no mínimo preventiva. Em momentos da conjuntura econômica, quando ocorrem apertos da liquidez, essa preocupação é maior, e os bancos ficam mais restritos em suas operações de crédito, principalmente se ocorrerem algumas concordatas ou falências.

Com a constante oscilação do mercado mundial essas cautelas de mercado ganham maior força no cotidiano das relações, merecendo o fator informação cada vez mais atenção de todos os agentes que participam das relações mercantis. O fato é que o Estado também exerce importante função nessa relação especialmente no momento em que regula as possibilidades de acesso à informação.

Uma operação de empréstimo de uma empresa nasce do contato entre o executivo de conta do banco com o representante da empresa, em geral seu diretor ou gerente financeiro. De início, são expostas as necessidades da empresa, a utilização dos recursos e a capacidade de pagamento dela. O executivo da conta, convencido dos argumentos, passa a operação para a análise de crédito. (SECURATO e FAMÁ, 1997).

A primeira questão que se pode colocar é com relação ao grau de convencimento do executivo da conta. Muitas vezes não existe essa preocupação, mas a de operar, a de obter resultados. A defesa mais comum dessa questão é a observação de que os bancos A, B ou C estão operando com a empresa, porque não o nosso banco? Esse procedimento do executivo da conta deve, naturalmente, ser revisto, mas de certo modo o banco já possui antídoto natural, que é seu departamento de crédito. Os homens de crédito sabem deste viés e procuram, sempre, por meio de um conjunto de informações, detectar eventuais problemas da empresa.

Passada a operação para o departamento de crédito, este irá solicitar a apresentação da documentação de praxe. Os três últimos balanços, balancetes, detalhamento do endividamento, suas fontes e aplicações, os estatutos da empresa, informações sobre os administradores e controladores, enfim os documentos habituais, sendo que mais recentemente essas informações poderão ser otimizadas, condensadas, em um único banco de dados, cadastro positivo, no qual, além de conter as últimas informações dos balancetes da empresa, também poderá, dependendo da autorização do tomador, conter informações acerca da vida dos últimos 15 anos de movimentação financeira (SECURATO e FAMÁ, 1997). Muitas vezes a análise dessa documentação é complementada com visita à empresa por um dos homens de crédito do banco e, algumas vezes, até por um dos diretores.

Essa rotina tende a mudar com o advento do cadastro positivo, uma vez que as possibilidades de conhecimento da real situação financeira do tomador poderá ser acessado de forma mais simples e consolidado, dispensando a confecção de relatórios atualizados, pois estes já constam no banco de dados.

Colhidas as informações e sanadas as dúvidas, é elaborada a análise de crédito, que irá compor, junto com a documentação, o dossiê da empresa. O passo seguinte é o de expor a operação aos comitês que irão aprovar ou não o crédito solicitado. Veja que essa operação merecerá atenção especial dos bancos de crédito pois a dinâmica na análise de crédito irá passar por substancial alteração, exigindo do tomador grande afinidade com o histórico de crédito oriundo do cadastro positivo.

1.7.5 A atuação dos comitês.

Em geral, existem pelo menos dois comitês de créditos em um banco. O primeiro comitê decide sobre a concessão do crédito até um limite pré-fixado; o segundo, ouvido o parecer do primeiro, decide sobre crédito acima dos limites pré-fixados.

O manual de crédito de um banco estrangeiro, para operações no Brasil, caracterizava este fato ao escrever: "o conselho de crédito tem autorização de recomendar a aprovação de operações de crédito - Resolução 767 - de até US\$ 1.000.000,00 por 1 (um) ano, e operações com garantia do Banco - capital de giro, venda de CDB, compra e venda de papéis, etc. - de até US\$ 1.000.000,00 por até 1 (um) ano". O conselho de crédito, neste caso, era formado pelos "participantes deste comitê: o presidente do conselho de administração do banco, o presidente executivo, o vice-presidente executivo e os diretores das divisões multinacional, comercial, internacional e de crédito". (SECURATO e FAMÁ, 1997)

Como se observa o comitê é formado da cúpula diretiva do banco no Brasil e seu limite de atuação é de US\$ 1.000.000,00 por empresa. Segundo Securato e Famá (1997, p. 32) é muito interessante um dos trechos deste manual, quando comenta as responsabilidades dos diretores quanto ao crédito:

Responsabilidade da Diretoria - além das responsabilidades normais dos diretores, os membros devem assegurar que as operações feitas no Brasil obedeçam às normas do Banco e cumpram com os altos padrões de qualidade de crédito. Dentro desta responsabilidade pelo controle do risco, os diretores devem estabelecer um esquema de revisão de créditos ativos, de limites e de fiscalização das responsabilidades dos próprios gerentes de conta.

Como se observa, não se espera que a responsabilidade do comitê pela aprovação de crédito dilua a responsabilidade de um diretor, o que na prática sempre acaba ocorrendo. Haverá sempre um responsável, em maior ou menor grau, pelo crédito inconvenientemente concedido. (SECURATO e FAMÁ, 1997)

1.7.6 A Decisão de Crédito

A tomada de decisão nesse tipo de relação em regra se dá por um conjunto de pessoas que aprovam ou reprovam a concessão do crédito, a partir de análises realizadas com suporte nas informações consultadas e fornecidas pelo tomador. Nesse momento, até a vigência da Lei 12.414/2011 os bancos consultados ficavam restritos ao SERASA e ao SPC, sendo que com o cadastro positivo essa análise tornou-se mais robusta não se limitando a existência de dívidas vencidas e não pagas.

Após essa discussão, em geral minuciosa, competente, estritamente profissional, chega-se à questão do sim ou não, ou sim condicional, ou ainda não provisório, aberto para o preenchimento de novas informações solicitadas pelo comitê. (SECURATO e FAMÁ, 1997)

Examinando particularmente o aspecto da reunião que dará a decisão final em relação ao empréstimo a decisão será sempre ou sim, e estar-se-á assumindo algum nível de risco, ou não e poderá estar se perdendo uma oportunidade. Não importa se a decisão ocorre por maioria simples, maioria absoluta ou por consenso, o fato é que a decisão ocorrerá por um critério passa não passa, sim ou não, apesar de todos os cuidados que antecederam a decisão. Essa análise atingirá o *spread* e não se limitará à decisão da concessão ou não do crédito e sim repercutirá no risco da operação.

Nesse momento, a informação ganha contornos essenciais, pois com base nela é que as decisões serão tomadas e o risco será calculado. As questões relativas ao instante da tomada de decisão é que acabam por comprometer todo o processo da avaliação de crédito. Não existe, explicitamente, relação clara entre avaliação do crédito e risco. Para Securato e Famá (1997) o que preocupa o banqueiro é esta relação, não bem definida, entre o crédito e o risco. É um desconforto saber que: entre o sim e o não pode-se estar evitando um desastre ou perder um bom negócio.

A outra questão que se coloca é com relação às taxas de juros cobradas por empréstimos. Aprovados os créditos para duas empresas, de qualidades distintas, as taxas são distintas, também? A negociação das taxas leva em conta os riscos de cada uma das empresas? Em geral, a resposta é não. Na melhor das hipóteses haverá alguma variação de taxas entre as empresas, muito mais por percepção da própria empresa do que pelo banco. A empresa em pior situação de crédito tenderá a negociar menos as taxas do que a empresa em melhor situação. É isso que as irá diferenciar. Não é a postura do banco em relação ao risco que a empresa representa que irá definir a taxa de juros da operação, na maioria dos casos. (SECURATO e FAMÁ, 1997).

Essa realidade poderá ser alterada com o cadastro positivo, pelo menos este é um dos sustentáculos do Projeto de Lei que originou o cadastro positivo, ou seja, conhecer melhor o tomador de crédito para poder reduzir os juros, tratando de maneira mais específica cada tomador de crédito.

1.7.7 Um critério para a decisão do crédito

Considerando o exame de um crédito dado por um banco, onde F é o valor a ser pago no final de um prazo de dias, pela empresa que contraiu o empréstimo. A postura do banco em relação ao crédito é a de examinar o que poderá ocorrer no dia do pagamento. Esta análise é que irá avaliar o risco da operação de crédito, para a empresa em exame, e em seguida definir a taxa de juros da operação.

Para a elaboração do critério teremos de cumprir estas três etapas:

- determinação dos eventos que poderão ocorrer na data de pagamento do empréstimo;
- determinação das probabilidades de ocorrências desses eventos, por empresa;
- determinação da taxa de juros da operação;
- elaboração de um critério de corte do risco a que o banco deve estar sujeito.

Na cadeia de processamento de informações há um item implícito em comum em todos os tópicos que é exatamente a informação. Assim, como será tratado em capítulo próprio, a informação deve observar e possibilitar uma análise mais próxima possível da realidade do tomador do crédito.

Não obstante aos pontos acima apresentados, outra questão merecedora de especial atenção é o processo de formação da política pública do cadastro positivo, devendo ser feita análise endógena da referida política pública, sendo esta a matéria do próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

O CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA CADASTRO POSITIVO

A política pública está relacionada ao interesse público porque, de algum modo, acaba por afetar, mesmo que indiretamente, todos os membros de uma sociedade. As políticas públicas constituem, assim, uma significativa porção do ambiente sociopolítico, o que leva à necessidade de conhecer como elas são formadas, orçadas, implementadas e avaliadas. (PROCOPIUCK, 2013) Assim, tratou-se neste capítulo do processo de elaboração da política pública (*policy-making process*) do cadastro positivo, que também é conhecido como ciclo de políticas públicas.

A política pública, quando vista como processo, é o meio pelo qual a sociedade se organiza, regula e governa. É político porque se constitui em processo que se situa na esfera pública e envolve decisões políticas destinadas a enfrentar problemas que afetam coletivamente a comunidade ou segmentos dela. (PROCOPIUCK, 2013)

A política pública, como conteúdo, é manifestação do governo sobre o que pretende realizar com base em leis, regulação, decisões, comandos executivos e judiciais. Esses meios formais de manifestação de políticas públicas, embora normalmente presentes, não são imprescindíveis para que elas se configurem. Há, pois, possibilidade de existência de políticas públicas implícitas ou, de outro modo, não formalmente declaradas. (PROCOPIUCK, 2013)

A política pública formal se revela por meio de textos, práticas, símbolos e discursos que definem e difundem valores, viabilizam a execução de serviços e fornecimento de bens. O aspecto formal da manifestação das políticas públicas é predominante nas sociedades contemporâneas, mas elas, não necessariamente, necessitam de normatização para que ganhem existência e sejam implementadas.

Um dos amplos consensos já firmados em torno das políticas é que normalmente decorrem de situações em que a sociedade não consegue resolver por si só os problemas que lhe afetam coletivamente. Embora não se apresente como um instrumento simples de ser articulado, a política pública se constitui em meio politicamente legitimado que permite a canalização de recursos, de esforços e de comportamentos para enfrentar problemas coletivos. (PROCOPIUCK, 2013)

A análise de políticas públicas tem origem anglo-saxônica, principalmente nos Estados Unidos, e se consolidou como uma especialidade no âmbito da ciência política europeia, mais particularmente na França. Embora tenha ganhado amplitude para apreender problemas sociopolíticos, como modo de gestão e de regulação de sociedades contemporâneas, ainda apresenta fortes vinculações com processos de tomada de decisões tendentes à racionalidade e à linearidade.

A análise de políticas públicas é um empreendimento difícil, pois há envolvimento de uma série de valores oriundos de diversos segmentos da sociedade. O caráter multifacetado da análise de políticas públicas normalmente leva a posicionamento favorável a alguns segmentos e contrário a outros. O grande desafio é encontrar meios que permitam o equilíbrio de valores, de modo que se consiga explicitar objetivamente como a política pública vem sendo executada e quais são os resultados obtidos e esperados. As tarefas mais difíceis da análise de políticas públicas são, e permanecerão sendo, a determinação dos fatos, de probabilidades, e de valores em relação aos quais os instrumentos analíticos devem ser aplicados. (PROCOPIUCK, 2013)

Embora seja consenso que há necessidade de melhorar a qualidade da análise de políticas públicas, em cada nova investigação fica mais evidente o quão pouco elas são conhecidas em relação ao que seria necessário para que se tornassem minimamente adequadas.

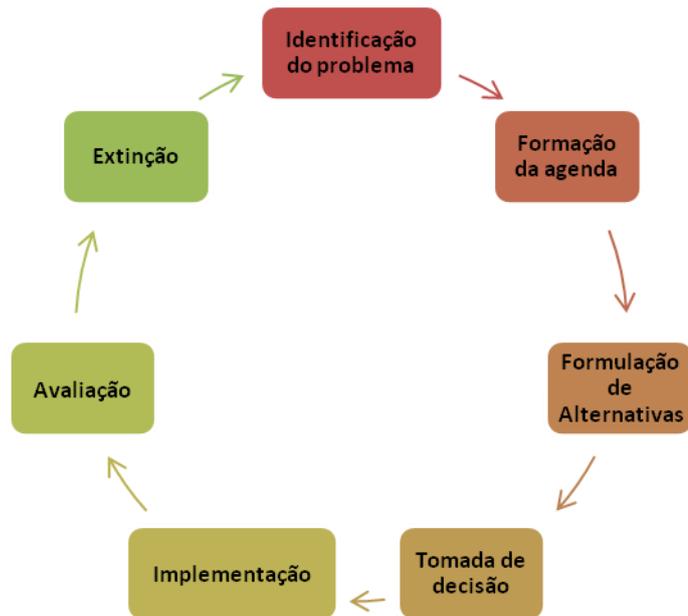
Do mesmo modo como ocorre nas amplas políticas públicas, problemas existem também quando se procura determinar níveis de eficiência de organizações públicas. Em grande parte delas, a conclusão fatalmente vai ser a de que não há meios objetivos para determinar a eficiência dos programas existentes ou das

estratégias adotadas. Diante disso, a sobrevivência organizacional parece ser o único critério a restar.

A falta de critérios objetivos de avaliação torna praticamente impossível determinar se os mais simples objetivos foram alcançados. Normalmente, se houver exigência de informações, o argumento de defesa do *status quo* é de que os resultados das atividades da organização ou da política pública, por algum motivo, não podem ser mensurados. Se alguém tenta impor na organização ou nas políticas públicas qualquer medida de produtividade, o discurso defensivo tende a ser centrado no argumento de que os números não expressam o que efetivamente se faz, pois o trabalho é tão sutil que resiste a qualquer mensuração. Em outras ocasiões, os argumentos construídos pelos interessados no *status quo* são tão dissimulados a ponto de defenderem que somente aos iniciados é possível entender o que a organização faz ou o que a política pública executa e que eles são os únicos com capacidade de decifrá-la. (PROCOPIUCK, 2013)

Independentemente do contexto de execução das políticas públicas, se propício à mensuração ou nem tanto, a análise de política pública tem por objetivo extrair e fornecer informações que possam contribuir para a criação de uma capacidade de agência política e socialmente relevante. A política pública diz respeito a metas, a objetivos e a missões que guiam a capacidade de agência. A análise de políticas públicas identifica e avalia os meios e os fins alternativos para concretizar recomendações para políticas.

Para compreender esse processo, válido trazer o esquema de Secchi (2010, p65):



Esse ciclo de política pública, em que pese na prática apresentar fases que se misturam, traz grande utilidade para efeitos de organizar as ideias, fazendo com que a complexidade de uma política pública seja simplificada, não obstante ajudar políticas, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos. (SECCHI, 2010)

2.1.1 Identificação do problema

Primeiro, sobre a identificação do problema, SECCHI (2010) trata da discrepância entre o *status quo* e uma situação ideal possível. Ensina que um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.

Nesse sentido, Frey (2000, p. 227):

No que tange à fase da percepção e definição de problemas, o que interessa ao analista de políticas públicas é a questão como em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns policy issues vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um policy cycle. Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública. Freqüentemente, são a mídia e outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar. Windhoff-Héritier salienta que problemas do ponto de vista analítico só se transformam em problemas de policy a partir do momento em que adquirem relevância de ação do ponto de vista político e administrativo: Somente a convicção de que um problema social precisa ser dominado política e administrativamente o transforma em um problema de policy Windhoff-Héritier, 1987, p. 68]. Além do mais, é importante considerar a maneira como os problemas foram definidos, sendo isso posteriormente de fundamental importância para a proposição de soluções na fase da elaboração dos programas [Kelly/Palumbo, 1992, p. 651].

Segundo Procopiuck (2013), essa fase tem origem a partir do momento em que a coletividade passa a enfrentar desconforto em relação a dados aspectos da realidade. São percebidos sintomas, mas sem que sejam relacionados direta e amplamente com uma causa específica. Os processos políticos têm, por exemplo, origem em eventos como desastres naturais, atividades de movimentos sociais que defendem determinados interesses, questões de saúde pública, questões educacionais etc.

Ainda dentro desse estágio, assevera Procopiuck (2013, p. 120):

Nesse estágio já há a percepção coletiva de que há um problema que exige a intervenção do poder público para auxiliar na sua solução. A configuração de um problema normalmente ocorre quando há dissonância entre uma realidade existente e outra que a coletividade julga como melhor ou mais adequada para atender às suas necessidades. Contudo, isso ainda não é suficiente para que o problema seja transformado em política pública. Uma política pública normalmente demanda níveis de mobilização suficientes para pressionar os poderes públicos a passarem e envidar esforços e alocar recursos para resolver a situação-problema. Isso passa em geral, pela mobilização da imprensa, pela ação de *lobbies*, pela intervenção de partidos políticos etc.

Trazendo esse conceito para o objeto do trabalho e considerando os termos do projeto de lei do Senador Rodolpho Tourinho, tem-se que o problema enfrentado pela política pública do cadastro positivo reside no fato de que os bancos de dados que atualmente existem restringem-se, em regra, a informar se consta ou não informações negativas sobre a pessoa pesquisada. Dessa forma, o fornecedor de crédito, por não ter informações mais completas sobre o consumidor, pode deixar de concedê-lo, por temor ou então, ao concedê-lo, embutirá taxa de juros elevada, considerando um risco que se querer conseguir mensurar de forma correta.

2.1.2 Formação da agenda

O segundo ponto refere-se à formação da agenda, podendo ser compreendido como um conjunto de problemas entendidos como relevantes e que naquele momento temporal merece uma preocupação e cuidado do ator da política pública. Nesse caso, a preocupação com a escassez de informações dos bancos de dados se fez presente na agenda política do parlamento em 2010, com a discussão e posterior elaboração do Projeto de Lei 518/2010.

Segundo Procopiuck (2013) nessa fase os principais atores do sistema político-administrativo envolvidos com a busca de soluções para a situação-problema procuram identificar estratégias gerais para enfrentamento e fontes de competências e recursos a serem mobilizados para delineamento de alternativas iniciais.

Nesse ponto, segue lição de Frey (2000, p. 227)

Mas somente na fase do agenda setting se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação. Para poder tomar essa decisão, é preciso pelo menos uma avaliação preliminar sobre custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação, assim como uma avaliação das chances do tema ou projeto de se impor na arena política. Isso não exige necessariamente uma tematização pública dos projetos [Prittwitz, 1994, p. 58], mas pelo menos é conveniente o envolvimento dos relevantes atores políticos.

2.1.3 Formulação de alternativas

O terceiro item – formulação de alternativas –, segundo Schattschneider (1960, p. 68), “é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

Para Procopiuck (2013), depois de identificados e mobilizados os principais atores, são iniciadas atividades com vistas a obter conhecimento mais profundo sobre aspectos técnicos necessários para levar em frente a concepção da política pública.

Sobre a formulação de alternativas, Frey (2000, p.227 - 228) assevera:

Na fase de elaboração de programas e de decisão, é preciso escolher a mais apropriada entre as várias alternativas de ação. Normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração. Em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um programa de compromisso negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes. Decisões verdadeiras, isto é, escolhas entre várias alternativas de ação, são raras exceções nesta fase do ciclo político.

Secchi (2008) esclarece que a etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos, ou seja, o mesmo objetivo pode ser alcançado de várias formas, por diversos caminhos.

Nesse contexto, pode-se afirmar que a diminuição das taxas de juros praticadas pelo mercado poderia ser tratada de diversas maneiras (outras alternativas), contudo, foi escolhida para combater a elevada taxa de juros o cadastro de informação denominado positivo.

Antes mesmo da edição da Lei 12.414/2011 era clara a tendência brasileira em ampliar o número de informações a serem tratadas pelos bancos de dados de proteção ao crédito. Mesmo na ausência de um marco legal, houve iniciativas de

algumas entidades em realizar o tratamento de informações positivas, além de apresentação de projetos de leis para disciplinar com mais detalhes o tratamento de informações positivas, evitando questionamentos judiciais. (BESSA, 2011)

Como reflexo da importância para a vida do consumidor, principalmente em época de forte expansão de crédito, a forma de atuação das entidades de proteção ao crédito é constantemente objeto de atenção do Congresso Nacional. Desde 1991, quando entrou em vigor a Lei 8.078/90, já foram apresentados mais de quarenta projetos de lei para regulamentar, com a modificação total ou parcial do Código de Defesa do Consumidor, as atividades desenvolvidas pelos bancos de dados de proteção ao crédito. (BESSA, 2011)

Entre as dezenas de proposições apresentadas antes da edição da Lei 12.414/2011, cabe destacar a primeira tentativa do Governo Federal de regulamentar o tratamento de informações positivas, por meio do Projeto de Lei 5.870/2005, que é fruto de estudos de Grupo de Trabalho, instituído em 2003, no âmbito da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. O Grupo contou com representantes do Ministério da Fazenda, do Ministério da Justiça (DPDC) e do Banco Central do Brasil, além de haver promovido discussão com todos os setores de interesse da sociedade. Conforme Nota Técnica 095/93 (SPE/MF), de 23.12.2003, foram arrolados os tópicos principais para discussão no Grupo de Trabalho, cabendo destacar a “previsão para existência de um cadastro positivo; definição sobre o conteúdo dos cadastros positivos e importância do histórico das transações”. (BESSA, 2011)

Após discussões entre órgãos do próprio Governo, o texto do PL 5.870/2005 foi colocado em consulta pública em março de 2005. Nos últimos anos, sempre esteve na pauta do Governo a regulamentação dos cadastros positivos, com o intuito de afastar a assimetria de informações e, conseqüentemente, diminuir o *spread* bancário. (BESSA, 2011)

O aludido projeto de lei foi, juntamente com outros sete, apensado ao PL 836/2003, que foi aprovado em 2009 pela Câmara dos Deputados. Entretanto, o que motivou a edição da medida provisória foi a aprovação do Projeto de Lei do Senado 263/2003, que pretendia regulamentar a matéria num único dispositivo, apenas acrescentando o parágrafo 6º ao art. 43 do CDC.

Ao ser encaminhado à Presidência da República, o PLS 263 foi vetado integralmente, justamente por ser excessivamente genérico. Em seguida, em 30.12.2010 editou-se a Medida Provisória 518, que retomou a mesma estrutura do antigo PL 5.870/2005. Essa foi aprovada no dia 10 de maio de 2011 na Câmara e oito dias depois no Senado, com vigência imediata.

Assim, todo o caminho transcorrido representa as alternativas e possibilidades que poderiam ter sido adotados pelo Estado.

2.1.4 Tomada de decisão

O quarto item que compõe o ciclo de política pública, a tomada de decisão, é visto como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução, ou seja, a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados. (SECCHI, 2010).

Segundo Secchi, existem três formas de entender a dinâmica da escolha de alternativas de solução para problemas públicos. A primeira trata de tomadores de decisão quando se veem diante de problemas buscam soluções. A segunda é a situação na qual os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções, e as soluções aos problemas. A terceira e última é a aquela em que os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas. (SECCHI, 2010).

Na política pública em análise, percebe-se que o modelo usado foi o primeiro, ou seja, existia o problema e o tomador de decisão foi atrás de sua solução, com base no estudo de alternativas e chegando à lei do cadastro positivo.

2.1.5 Implementação

Outro ponto é a denominada implementação da política pública. Essa é a fase que sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. Sendo assim, a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. (SECCHI, 2010)

Com relação à implementação da política pública, Frey (2000, p.228) comenta:

A implementação de políticas pode ser considerada aquela fase do policy cycle cuja encomenda de ação é estipulada na fase precedente à formulação das políticas e a qual, por sua vez, produz do mesmo modo determinados resultados e impactos de policy [Windhoff-Héritier, 1987, p. 86]. O interesse da policy analysis nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação. No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos. No primeiro caso, tem-se em vista, antes de mais nada, o conteúdo dos programas e planos. Comparando os fins estipulados na formulação dos programas com os resultados alcançados, examina-se até que ponto a encomenda de ação foi cumprida e quais as causas de eventuais déficits de implementação. No segundo caso, o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do como e da explicação do porquê.

Com relação à implementação, Procopiuck (2013) assevera que nessa fase são definidas as bases legais de sustentação da política pública. O próximo passo é o desenvolvimento de um plano tático para, com base no plano estratégico, viabilizar a implantação operacional da política pública para produção de resultados concretos para sua coletividade destinatária.

A implementação do cadastro positivo será realizada por duas instituições controladoras de bancos de dados - SPC e SERASA EXPERIAN, seguindo as normas da Lei 12.414/2011 e a regulamentação do Decreto nº 7.829 de 17 de outubro de 2012.

Existem dois modelos básicos de implementação de políticas públicas. Segundo Sabatier (1986), tem-se que o primeiro modelo seria o top-down (de cima para baixo), caracterizado pela separação entre o momento de tomada de decisão e do implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana entre “Política e Administração”, no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).

Ainda sobre esse modelo, Secchi (2010, p. 46-47) explica:

O modelo top-down de implementação parte de um visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia da classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as política, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então um má implementação é resultado de falhas dos **agentes** (por exemplo, policiais, professores, médicos). Esse processo de culpa é conhecido na literatura política como *blameshifting*, ou deslocamento de culpa.

O outro modelo é conhecido como bottom-up (de baixo para cima), caracterizado pela maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas. Nesse modelo é reconhecida a limitação da decisão tecnológica. Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções durante a implementação e, posteriormente, os tomadores de decisão legitimam as práticas já experimentadas. A implementação é predominantemente avaliada pelos resultados alcançados posteriormente, em vez da avaliação ser baseada na obediência cega a prescrições. (SECCHI, 2010).

Secchi (2010, p. 48) ainda explica:

Nesse modelo, o formato que a política pública adquiriu após a tomada de decisão não é definitivo, e a política pública é modificável por aqueles que a implementam no dia a dia. Em poucas palavras, existe maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas. Esse papel de remodelação da política pública por aqueles que a implementam não é

entendido como um desvirtuamento, mas sim como uma necessidade daquele que se depara com os problemas práticos de implementação.

Outra diferença importante entre os modelos top-down e bottom-up é que servem também como indicativo para a pesquisa sobre implementação. O pesquisador observando a implementação a partir da perspectiva top-down dará atenção inicial aos documentos que formalizam os detalhes da política pública (objetivos, elementos punitivos ou de recompensa, delimitações do grupo de destinatários, etc.), para então verificar em campo as falhas de implementação. Noutro lado, o pesquisador usando a perspectiva bottom-up parte da observação empírica de como a política pública vem sendo aplicada na prática, as estratégias dos implementadores, das artimanhas dos *policymaker*, dos problemas e obstáculos práticos, para então verificar como a política pública deveria ser, entender os porquês das desconexões, e tentar compreender como o processo de elaboração da política pública chegou a imprecisões prescritivas. (SECCHI, 2010)

Considerando essas diferenças e sabendo que a política pública de acesso ao crédito através do cadastro positivo será implementada pelos bancos de dados a partir de agosto de 2013, a análise da política deverá observar o modelo top-down, pois se levará em conta os documentos, leis e diretrizes existentes para se fazer uma análise desta política.

2.1.6 Avaliação

O outro ponto é a avaliação da política pública, sendo esse um “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”(ANDERSON, 1979, p. 711). Considerando essa definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e a avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, que ocorre durante o processo de

implementação para fins de ajustes imediatos (COSTA e CASTANHAR, 2003).O presente trabalho terá como foco de avaliação *ex ante*, considerando que seus resultados ainda estão por vir.

Com relação à avaliação da política pública vale conferir comentário de Frey (2000, p.228)

Na fase da avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), apreciam-se os programas já implementados no tocante a seus impactos efetivos. Trata-se de indagar os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir conseqüências para ações e programas futuros. A avaliação ou controle de impacto pode, no caso de os objetivos do programa terem sido alcançados, levar ou à suspensão ou ao fim do ciclo político, ou, caso contrário, à iniciação de um novo ciclo, ou seja, a uma nova fase de percepção e definição e à elaboração de um novo programa político ou à modificação do programa anterior. Com isso, a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública, o que Prittwitz denominou como aprendizagem política [Prittwitz, 1994, p. 60 s].

A avaliação efetiva ganhará mais elementos a partir do dia 1º de agosto de 2013, data em que oficialmente o cadastro positivo passará a ser disponibilizado pelos bancos de dados.

2.1.7 Extinção

Por último, a extinção pode ocorrer quando o problema que originou a política é percebido como resolvido, os programas, as leis ou as ações que ativavam a política pública são percebidos como ineficazes ou o problema, embora não resolvido, perdeu progressivamente importância e saiu das agendas políticas e formais.

No caso sob exame, a análise ficará restrita à fase de implementação sem ser possível dizer algo sobre o resultado da política.

Com relação ao ciclo de política pública Frey (2000, p228)

A concepção do modelo de *polycycle*, o processo de resolução de um problema político consiste de uma seqüência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa seqüência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos: *in fact policymaking is actually complicated and interactive* [Kelly/Palumbo, 1992, p. 651]. Processos de aprendizagem política e administrativa encontram-se de fato em todas as fases do ciclo político, ou seja, o controle de impacto não tem que ser realizado exclusivamente no final do processo político, mas pode – ou até deve – acompanhar as diversas fases do processo e conduzir a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciar uma reformulação contínua da política. Vale assinalar que o modelo heurístico do *polycycle* é um tipo puro idealizador do processo político, na prática dificilmente este se dá de pleno acordo com o modelo. Porém, o fato de os processos políticos reais não corresponderem ao modelo teórico não indica necessariamente que o modelo seja inadequado para a explicação desses processos, mas sublinha o seu caráter enquanto instrumento de análise. O *polycycle* nos fornece o quadro de referência para a análise processual. Ao atribuir funções específicas às diversas fases do processo político-administrativo, obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema.

A política pública deve ser analisada considerando seu ciclo de formação, pois a partir de sua análise torna-se possível tecer críticas mais pontuais e que poderão trazer soluções para possíveis problemas estruturais.

A partir da identificação de cada etapa da política pública do cadastro positivo, se torna possível compreender e analisar a efetividade da referida política, buscando-se uma conclusão sobre sua eficácia.

O próximo capítulo tratará da relação de consumo e dos bancos de dados, vez que estes serão os responsáveis a armazenar as informações contidas no cadastro positivo.

CAPÍTULO 3

RELAÇÃO DE CONSUMO E OS BANCOS DE DADOS

Na década de 1970 surgiram os primeiros bancos de dados no Brasil, identificados como instrumentos usados pelos comerciantes com o intuito de conhecer melhor os riscos das operações financeiras nas operações de concessão de crédito.

A partir de então os bancos de dados se tornaram objetos de constantes consultas pelo consulentes de crédito. Concomitantemente à implementação desses bancos de dados, os princípios e normas garantidores do consumidor também passaram por aperfeiçoamentos.

Assim, nesse capítulo serão tratados alguns aspectos do direito do consumidor no Brasil, a criação dos bancos de dados e seu desenvolvimento nas últimas décadas, especificamente no que refere ao cadastro negativo e ao recente cadastro positivo.

3.1 Breve histórico sobre o direito do consumidor no Brasil

As políticas de defesa do consumidor no Brasil se desenvolveram a partir da década de 1960, quando, nos Estados Unidos, foi reconhecida a importância do consumidor nas relações comerciais.

Essa proteção aparece no Brasil como consequência da industrialização, nas décadas de 1960 e 1970, marcadas por crises econômicas e mobilização social. Na década de 1970 surgiram os primeiros órgãos de defesa do consumidor, em momento de período inflacionário crítico. A partir de então iniciou-se a criação de

uma estrutura visando a proteção ao consumidor, conforme descrito em textos publicados pelo Ministério da Justiça:

Em 1976, foram fundadas a Associação de Proteção ao Consumidor de Porto Alegre (APC), a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor de Curitiba (ADOC) e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor (atual Fundação Procon São Paulo).

Por força do engajamento de vários setores da sociedade, por meio do Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985, foi criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, do qual fizeram parte associações de consumidores, Procons Estaduais, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Confederação da Indústria, Comércio e Agricultura, o Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária, o Ministério Público e representações do Ministério da Justiça, Ministério da Agricultura, Ministério da Saúde, Ministério da Indústria e do Comércio e Ministério da Fazenda, com o escopo de assessorar o Presidente da República na elaboração de políticas de defesa do consumidor.

O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor teve destacada atuação na elaboração de propostas na Assembléia Constituinte e principalmente, por ter difundido a importância da defesa do consumidor no Brasil, possibilitando, inclusive, a criação de uma Política Nacional de Defesa do Consumidor. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2013)

O direito do consumidor é um ramo novo do direito, disciplina transversal entre o direito privado e o público, que visa proteger um sujeito de direitos, o consumidor, em todas as suas relações jurídicas frente ao fornecedor, um profissional, empresário ou comerciante. (BESSA, 2010, p. 29)

O presidente norte-americano John F. Kennedy, em 1962, em discurso enumerou os direitos do consumidor e os considerou como novo desafio necessário para o mercado, o início da reflexão jurídica mais profunda sobre esse tema. O novo foi considerar que “todos somos consumidores”, ou seja, em algum momento da vida todo cidadão alcança esse *status*, esse papel social e econômico.

Outro marco histórico para os direitos do consumidor se deu quando a ONU (Organização das Nações Unidas), em 1985, estabeleceu diretrizes para esta legislação e consolidou a ideia de que se trata de direito humano de nova geração, um direito social e econômico, um direito de igualdade material do mais fraco, do leigo, do cidadão nas suas relações privadas frente aos profissionais, os empresários, as empresas, os fornecedores de produtos e serviços que nessa

posição são *experts*, parceiros considerados *fortes* ou em posição de poder – *Machposition*. (BESSA, 2010, p. 30).

Esse novo ramo recebeu regulamentação mais expressiva com a Constituição Federal de 1988, onde a proteção do consumidor foi consagrada como direito fundamental e princípio da ordem econômica, presentes nos artigos 5º, XXXII⁷, e 170, V⁸, e ainda incumbindo ao Estado a promoção da defesa do consumidor. A partir de então buscou-se a adoção de medidas de proteção ao consumidor por meio de regulamentações que objetivam modernizar as relações de consumo no Brasil.

Diante disto, o direito do consumidor seria o conjunto de normas e princípios especiais que visam cumprir com este triplo mandamento constitucional: promover a defesa dos consumidores, observar e assegurar como princípio imperativo da ordem econômica constitucional a necessária “defesa” do sujeito de direitos “consumidor” e a de sistematizar e ordenar essa tutela especial infraconstitucional através de um Código que reunisse e organizasse as normas tutelares de direito público e privado, com base na ideia de proteção do sujeito de direito, conforme se extrai do art. 48⁹ do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 (BESSA, 2010, P. 31). Assim, em 1990, surgiu o Código de Defesa do Consumidor, regulamentado pela Lei 8.078/90, que assegura ao consumidor o reconhecimento de sua vulnerabilidade e tem como princípio primordial das relações de consumo a boa fé.

Outros princípios básicos também são estabelecidos pelo Código, entre eles estão a proteção da vida, da saúde e da segurança, o direito à informação clara, precisa e adequada, a proteção contra publicidade enganosa e abusiva por meio do equilíbrio das relações de consumo.¹⁰ É certo dizer que as relações de consumo

⁷Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

⁸Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V - defesa do consumidor;

⁹O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

¹⁰Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Capítulo III, artigo 6º.

envolvem outras áreas do direito, conforme definição do Instituto de Defesa do Consumidor – IDEC (2013):

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei abrangente que trata das relações de consumo em todas as esferas: civil, definindo as responsabilidades e os mecanismos para a reparação de danos causados; administrativa, definindo os mecanismos para o poder público atuar nas relações de consumo; e penal, estabelecendo novos tipos de crimes e as punições para os mesmos.

Por meio da Lei 8.078/90 a proteção e defesa do consumidor no Brasil é exercida pelo Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, que abrange os órgãos federais, estaduais e municipais, além das entidades civis de defesa do consumidor. Considerando que esses órgãos são imbuídos da responsabilidade de resguardar o direito do consumidor, também devem intervir nas políticas públicas que afetem as relações de consumo, como é o caso da implementação do cadastro positivo.

Assim, a política pública do cadastro positivo deve ser especialmente analisada por tais órgãos, objetivando a identificação dos reais benefícios para consumidor que a referida política pública pode trazer. Essa análise deve ser feita sob a óptica de princípios básicos das relações consumerista, razão que se faz necessário conhecê-los para, em seguida, analisar se a política pública será implementada de acordo com esses princípios.

3.2 Princípios do direito do consumidor e o cadastro positivo

A Política Nacional de Relações de Consumo deve estar lastreada em princípios próprios, inerentes às peculiaridades existentes entre consumidores e

fornecedores de serviços. Segundo João Batista Almeida (2003, p.15), estes princípios podem ser classificados em: vulnerabilidade do consumidor, presença do Estado, harmonização de interesses, coibição de abusos, incentivo ao autocontrole, conscientização do consumidor e do fornecedor e melhoria dos serviços públicos.

O primeiro – vulnerabilidade do consumidor – é conhecido como a espinha dorsal da proteção ao consumidor, sobre a qual se assenta toda a linha filosófica do movimento. Não se discute que o consumidor é a parte mais fraca das relações de consumo; ele apresenta sinais de fragilidade e impotência diante do poder econômico. Nessa linha, a própria Constituição Federal de 1988 reconheceu a necessidade do Estado promover a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII), de um lado assumindo a postura de garantidor e, de outro, outorgando tutela legal a quem, adrede e filosoficamente, se reconhece carecedor de proteção. (ALMEIDA, 2003)

A referida fragilidade se aplica também na relação de concessão de crédito, haja vista até o momento que antecedeu o cadastro positivo a única forma de se pesquisar as condições financeiras do consumidor era através do cadastro de inadimplentes. Contudo, parcela da sociedade se encontrava em situação de dificuldade de comprovação de renda e, por conseguinte, acesso ao crédito. Essa parcela era composta principalmente por profissionais liberais que, apesar de não terem seus nomes inscritos nos cadastros negativos, também não conseguiam fazer prova de sua saúde financeira em razão da falta de um contracheque.

Observando essa parcela da população, pode-se afirmar que se encontram numa situação de vulnerabilidade creditícia (consumerista) e que a intervenção do Estado para promover políticas públicas a fim de inserir essas pessoas no mercado de crédito se dá a partir da observação de sua vulnerabilidade.

O segundo – Presença do Estado – se refere à participação do Estado nas relações de consumo, sendo corolário do princípio da vulnerabilidade do consumidor, pois uma vez observada a vulnerabilidade, o Estado deve ser chamado para proteger a parte mais fraca, por meios legislativos e administrativos, a fim de garantir o respeito aos seus interesses. (ALMEIDA, 2003)

Essa presença do Estado é fundamental nas relações de consumo exatamente pelo fato do poder que lhe é inerente. Assim, observando disparidades nas relações consumeristas, pode e deve, intervir para cada vez mais tentar resgatar o equilíbrio do consumidor e do fornecedor. Dentre as possíveis formas de intervenção, uma delas é a implementação de políticas públicas pró consumidor.

Com relação ao cadastro positivo, a presença do Estado é identificada exatamente na elaboração da política pública, devendo ser feita a observação que o banco de dados será controlado por entes privados (SPC e SERASA). Contudo, será fiscalizado pelo Estado.

O terceiro – harmonização de interesses – revela a necessidade das Políticas Nacionais de Relações de Consumo objetivarem a harmonização dos interesses envolvidos e não confronto ou o acirramento de ânimo. (ALMEIDA, 2003)

Esse princípio é fundamental para se compreender a criação do cadastro positivo, isso porque o Estado tem interesse que mais pessoas acessem o crédito, logo, a existência de um banco de dados que fique limitado a somente um tipo de pesquisa (dívida vencida e não paga) não traz benefícios nem para aquele que precisa do crédito, nem para aquele que o concede.

Assim, pode-se dizer que a exegese da política do cadastro positivo atende à harmonização de interesses do consumidor com o fornecedor de serviços.

O quarto princípio assevera a necessidade da Política de Relações de Consumo coibir os abusos praticados no mercado de consumo, deve garantir não só a repressão dos atos abusivos, como a punição de seus autores e o respectivo ressarcimento, senão também a atuação preventiva tendente a evitar a ocorrência de novas práticas abusivas, afastando-se aquelas que podem causar prejuízos aos consumidores, como concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais. (ALMEIDA, 2003)

No caso do cadastro positivo, esse princípio também deve ser observado no sentido de respeitar a privacidade e a vontade da pessoa que deseja ter seu nome inscrito nesse banco cadastral, é o que se percebe do art. 4º da lei que preconiza a

necessidade de autorização prévia do potencial cadastrado mediante consentimento informado por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada. Nesse sentido Bessa:

A lei considerou corretamente que o tratamento de informações positivas (histórico de crédito) é atividade potencialmente lesiva ao direito à privacidade no seu aspecto de proteção de dados pessoais. Considerou-se, também, que é o próprio potencial beneficiário da redução da taxa de juros que deve decidir, de modo livre e racional, sobre a formação cadastral de seu histórico de crédito. (2010, p. 97)

O quinto – incentivo ao autocontrole – retrata a ideia de que o Estado, apesar de interpor-se como mediador nas relações de consumo, procurando evitar e solucionar os conflitos de consumo, não deve, por outro lado, deixar de incentivar que tais providências sejam tomadas pelos próprios fornecedores, mediante a utilização de mecanismos alternativos por eles próprios criados e custeados. Essa é a solução ideal, segundo Almeida (2003), e significa modernização das relações de consumo, sendo que o autocontrole dar-se-á por três maneiras:

Em primeiro lugar, pelo eficiente controle da qualidade e segurança de produtos defeituosos no mercado o que refletirá na diminuição ou eliminação de atritos com o consumidor. Em segundo lugar, pela prática do *recall*, ou seja, a convocação dos consumidores de bens produzidos em série e que contenham defeitos de fabricação que possam atentar contra a vida e a segurança dos usuários, arcando o fornecedor com as despesas de substituição das peças defeituosas. Há um reconhecimento de defeito, mas ao mesmo tempo ele é sanado pelo próprio fabricante, sem prejuízo ou custo para o consumidor. A indústria automobilística utilizou-se largamente do *recall*, notando-se que, a partir de 1991, cresceu enormemente, no Brasil, o número de convocações dirigidas aos consumidores, por montadoras nacionais e estrangeiras, o que pode ter ocorrido tanto pela conscientização do fabricante como pelo efeito da vigência do CDC. Outras indústrias dos ramos de eletrodomésticos e computadores seguiram o mesmo caminho. E, em terceiro lugar, pela criação, pelas empresas, de centros ou serviços de atendimento ao consumidor, resolvendo o fornecedor, diretamente, a reclamação ou queixa apresentada contra seu produto ou serviço. (ALMEIDA, 2003, p. 16)

Ainda sobre incentivo ao autocontrole, o cadastro positivo também servirá para que o consulente possa quantificar a quantidade de crédito que será concedida a fim de se evitar o conhecido superendividamento¹¹, pois não é salutar a concessão de crédito em valor maior que a capacidade de adimplência do consumidor. Em razão disto, outro ponto que poderá ser visto como positivo na referida política pública seria exatamente a possibilidade do consulente saber qual o potencial de adimplemento do tomador, levando em consideração seu histórico de crédito.

O sexto e último princípio delineado é o da conscientização do consumidor e do fornecedor – nesse ponto se busca o equilíbrio nas relações de consumo para que se atendam as necessidades do consumidor e o interesse do fornecedor, sem grande conflituosidade, sendo natural que maior conscientização das partes, no que toca aos seus direitos e deveres, conduzirá fatalmente a esse objetivo. (ALMEIDA, 2003). No caso do cadastro positivo, o equilíbrio que se busca é propiciar ao consumidor o acesso ao crédito nas proporções de suas condições econômicas e do outro lado diminuir o risco na concessão, evitando a inadimplência.

Percebe-se com esses princípios que o Estado tem a função constitucional de equilibrar as relações consumeristas, sendo que esses princípios se aplicam à política pública do cadastro positivo, uma vez que a relação entre consulente e tomador de crédito é essencialmente consumerista.

3.3 Os bancos de dados de proteção ao crédito no Brasil

Os bancos de dados de proteção ao crédito surgiram com o objetivo de oferecer informações àqueles que pretendiam conceder empréstimo em dinheiro a alguém, parcelar o preço de alguma mercadoria ou então adiar o seu pagamento

¹¹O Superendividamento é considerado um fenômeno comum nas sociedades de consumo atuais, de acesso ao crédito facilitado, democratizado e pagamento em prestações. (PROCON-SP-2013)

para data futura (BESSA, 2003). As informações que são coletadas dizem respeito à pessoa interessada na obtenção do crédito, indicando características relevantes para a sua concessão.

A palavra crédito encontra várias definições na literatura. Contudo, percebe-se que nos diversos conceitos encontrados quatro características básicas se apresentam: confiança, prazo, interesse ou juros e risco (VENTURA, 2000). A concessão de crédito, segundo Bessa (2003), ampara-se na crença de que o beneficiado irá, no futuro, cumprir as obrigações assumidas. Essa crença baseia-se especialmente no conhecimento de informações referentes à conduta pretérita do candidato ao crédito.

Nesse sentido, Stumer (1992):

O crédito pressupõe, e é, um ato de fé, de confiança e de fidúcia, do credor para com o devedor. Quanto mais conhecimento se tem da pessoa, maior o crédito que se dá a ela. Tem-se que se o conhece, sabe-se dos seus hábitos, da sua honradez e de como procede no atendimento a seus compromissos.

Ainda sobre o significado do crédito, Ventura (2000, p. 66) destaca:

Mas, no crédito, é o elemento subjetivo, a confiança, o que governa; ela é a base do crédito. A apreciação, o juízo favorável que o possuidor do capital fizer de uma pessoa ou de um grupo de pessoas (firma), é o que permite a operação de crédito. Entretanto, essa confiança, apreciação ou juízo favorável, tem um fundamento positivo, que se estabelece ou pela garantia material que o devedor possa oferecer para o resgate do empréstimo, ou pelo conceito moral que ele goze. Nas relações de negócios, está excluída a generosidade ou magnanimidade. O crédito é feito na base da segurança; e ninguém que possua capital consente em privar-se dele senão com a garantia de sua restituição na época determinada.

Nessa linha de raciocínio, resume-se os entendimentos de Tullio Jappelli e Marco Pagano (2002) onde os credores frequentemente são incapazes de observar as características dos seus mutuários, incluindo os riscos dos seus projetos de investimento, e isto induz ao chamado problema da seleção adversa. Os credores podem, também, ser incapazes de controlar as ações dos seus mutuários assim que eles pegam empréstimo. Um mutuário pode não empreender esforço para impedir a inadimplência ou até mesmo esconder os produtos do seu investimento para não ter que pagar suas dívidas. Mesmo um devedor solvente poderá tentar evitar o pagamento se o credor não puder observar ou sancionar suas ações. A consequência disso é que o credor calcula o valor do crédito cobrando taxas de empréstimos mais altas.

Assim, a confiança decorre do grau de conhecimento, das informações que se possuem de alguém. Com isso, percebeu-se que a coleta de informações seria mais ágil, eficaz e barata se exercida por entidade voltada, com exclusividade, para tal fim. Foi então que, em julho de 1955, 27 comerciantes reuniram-se em Porto Alegre, na sede da associação de classe, para fundar o Serviço de Proteção ao Crédito – SPC. Em seguida, em outubro de 1955, foi instituído em São Paulo sistema semelhante e em 1962 foi a vez de Belo Horizonte. (BESSA, 2003)

A partir da formação destes bancos de dados a tarefa de coletar e gerenciar as informações dos candidatos à obtenção de crédito foi, aos poucos, sendo transferida às associações de comerciantes locais. Naquele tempo não existia o objetivo lucrativo. A intenção era unicamente de resguardar os interesses dos associados, possibilitando-lhes, com o conhecimento das informações, analisar melhor os riscos da concessão de crédito a determinada pessoa. (COVIZZI, 2000)

A atividade de colheita de informações se intensificou cada vez mais ao passar dos anos, acompanhando o crescimento econômico e a massificação das relações de consumo. Em virtude da massificação da sociedade de consumo, o comércio da vizinhança – que se caracterizava por um prévio conhecimento entre comprador e vendedor – acabou se restringindo a algumas pequenas compras. Atualmente, os negócios são realizados entre anônimos, pessoas que não se conhecem. Acrescente-se a tendência, cada vez maior, de compra de produtos e serviços sem qualquer contato visual entre as partes, como se dá, por exemplo na

Internet. De fato, foi-se o tempo em que fornecedor e consumidor conheciam-se e estavam unidos por uma relação de mútua confiança. Assim, uma das principais características do mercado de consumo é o anonimato de seus atores. (BENJAMIM, 2001)

Não é de se estranhar, portanto, o surgimento de empresas para explorar economicamente o setor de proteção ao crédito, bem como investimento em nova tecnologias¹².

Diante desta realidade irreversível modernamente, o que se busca é um aprimoramento desses bancos de dados, sendo esse aprimoramento voltado a garantir melhores condições de análise referente ao potencial tomador do crédito alinhado às garantias assegurada pelo Código de Defesa do Consumidor.

Nesse sentido, se faz necessário aprofundar a análise sobre os bancos de dados, especialmente, com relação ao cadastro negativo e positivo.

3.4 – Cadastro negativo

O cadastro de inadimplentes trata apenas de um tipo de cadastro de consumo, aquele mantido por instituições que têm como finalidade essencial o fornecimento de informações restritivas dos seus cadastrados.

Esse tipo de cadastro ocupa um lugar de destaque no mercado financeiro, sendo que é a partir de suas informações que um banco ou outra instituição de crédito decide se vai ou não conceder o crédito a determinada pessoa física ou jurídica.

¹²Com o título Maus pagadores que se cuidem, a Revista *Exame* publicou, em janeiro de 1992, material demonstrando o crescimento extraordinário das empresas de proteção ao crédito no início dos anos 90. Entre as informações, consta que a empresa SCI investiu, em 1991, um milhão de dólares em informática e automação do banco de dados e dos pontos de atendimento, prevendo um aumento da concorrência em 1992. (EXAME, 1992)

As informações prestadas dizem respeito à existência de ações contra as pessoas, títulos protestados, atrasos no pagamento de empréstimos perante instituições financeiras ou assemelhadas, endividamento das pessoas nos bancos, entre outros dados concernentes às operações bancárias. (CASADO, 2006)

O paradigma destes cadastros é a Serasa – Centralização de Serviços dos Bancos. Ela ocupa, nos dias de hoje, segundo Casado (2006), uma assustadora importância no mercado de consumo de crédito bancário¹³. Casado (2006) explica o uso da expressão assustadora, pois até o advento do cadastro positivo, esta era a forma de se determinar a concessão de crédito ao consumo, de forma indireta.

Assim, até o ano de 2009, quando ainda não se falava de cadastro positivo, pelo menos não existia nenhum projeto de lei em tramitação, o fato do cidadão ter inscrição na Serasa significava dizer que a concessão de qualquer crédito era praticamente impossível, mesmo que se provasse ser detentor de um notável patrimônio e apresentasse garantias sérias ao pagamento da operação pleiteada.

Ainda hoje, estar com o nome na Serasa significa ter negado o crédito pleiteado de forma sumária. A simples inscrição na “lista negra” deste cadastro encerra o procedimento de análise de crédito dos bancos. Em tese, nada haveria de mal na negativa do crédito ao consumidor, visto que ninguém é obrigado a contratar, podendo se valer dos critérios que entender melhor para selecionar seus clientes. No entanto, só em tese é que se apresenta lícito tal critério de seleção e análise de risco, pois não se pode olvidar o caráter e o interesse público envolvidos na concessão de crédito ao consumo. (CASADO, 2006)

Ao tratar sobre o interesse público envolvido nas operações de concessão de crédito, Márcio Puggina (2005, p. 26), adverte:

¹³Além do Serasa, outro importante banco cadastral é o Sistema de Informações de Crédito do Banco Central do Brasil (SCR), pois também se enquadra na definição de cadastro de restrição ao crédito. Ele é um banco de dados, mantido pelo Banco Central do Brasil, sobre operações e títulos com características de crédito e respectivas garantias contratados por pessoas físicas e jurídicas perante instituições financeiras no país.

Nesse sentido é importante citar o Proer (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro, instituído pela Resolução 2.208 do Banco Central e pela Medida Provisória 1.507, convertida na Lei 9.710, de 19 de novembro de 1998), o qual, sem entrar no duvidoso mérito de sua iniciativa ou motivação casuística, teve como justificativa oficial a necessidade ingente e urgente de socorrer a setores do SFN dada a sua relevância social e a exigir a tutela dos interesses públicos envolvidos.

Com isso, somente pelo fato de se constituir em interesse público, jamais a concessão do crédito poderia estar tão simplificada ao ponto de uma simples informação na tela do computador, fria, mormente incompleta, às vezes equívoca, servir para o fechamento absoluto das portas do sistema financeiro ao pretensão consumidor de crédito. (CASADO, 2008)

Ademais, pelo poder que tem, e pelo fato de ser uma empresa, cuja composição social é formada exclusivamente por bancos, são necessários cuidados redobrados com esse cadastro. Desta forma, até a edição da Lei do Cadastro Positivo dever para um banco era dever para todo o sistema financeiro, pois havia uma conversão da atividade Serasa em meio de cobrança abusivo, nos termos do art. 42¹⁴ do CDC.

Segundo Casado (2008), é de se ressaltar, a fim de bem dimensionar a gravidade da negativação nesse tipo de cadastro de consumo, que todas as instituições financeiras são proibidas de entregar talonários de cheques a correntistas que tiverem restrição cadastral, de acordo com o que dispõe o art. 2º, a, da Resolução 1.631¹⁵, de 24.08.1989, do Banco Central do Brasil.

Nos sistemas de proteção ao crédito o cliente negativo “representa para aquele que vai lhe conceder um crédito, um cliente de risco com o qual é melhor não se envolver”.(LEMES, 1995, p. 49).Antonio Hermam Vasconcelos Benjamim (1995, p. 255-256) alerta:

¹⁴Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

¹⁵Art. 2º No fornecimento de talonários de cheques, deve-se observar: a) é vedada a entrega se o correntista ou seu procurador figurar no Cadastro de Emitentes de Cheques Sem Fundos (CCF) de que trata o Capítulo III deste Regulamento ou que não tiverem restrição cadastral.

O problema não é apenas brasileiro. É inerente à sociedade de consumo, já que o crédito transformou-se em sua mola mestra. E, evidentemente, todo credor – mesmo o usurário – quer receber de volta o que emprestou, somado à sua remuneração. Para tanto vai, muitas vezes, às últimas consequências: a cobrança judicial. Só que esta, face aos obstáculos inerentes ao processo, não é nunca a primeira opção do credor. Em decorrência da demora e custo envolvido em um processo judicial, o credor, provavelmente, fará uso, a princípio, de táticas extrajudiciais de cobrança. Os abusos surgem exatamente nessa fase extrajudicial. O consumidor é abordado, das mais variadas formas possíveis, em seu trabalho, residência e lazer. Utiliza-se toda uma série de procedimentos vexatórios, enganosos e molestadores.

Casado (1998) ainda assevera que é mais grave ainda, pois a inscrição no Serasa acaba interferindo nas relações pessoais do consumidor de crédito. A referida inscrição no Serasa pode tornar a atividade corriqueira de emissão de cheques para comprar roupas, alimentos, brinquedos verdadeira história de horror.

Veja situação hipotética levantada por Casado (1998, p. 289) sobre esse ponto que pode acontecer no dia-a-dia das pessoas:

Uma família (pai, mãe, três filhos pequenos) vai a um supermercado no final de semana, sábado, por exemplo. Trata-se do dia de maior movimento nestas instituições, como é notório. Compram uma série de produtos. Entram na longa fila do caixa. Após trinta minutos de espera, chegam ao caixa e passam suas compras. A esta altura, há uma fila atrás tão grande quanto a que foi por eles enfrentada. A simpática senhora do caixa apresenta o valor e o pai emite o cheque. Imediatamente uma funcionária do supermercado é chamada para analisar o cheque emitido. Esta funcionária dirige-se a um balcão onde basta digitar o CPF (Código da Pessoa Física), do pai para realizar uma completa pesquisa nos cadastros de restrição ao crédito. A Serasa é a primeira a ser consultada. Enquanto aguarda a funcionária voltar com o cheque, a família já está fora de controle, pois os filhos pequenos já querem comer as bolachas recheadas, ato que é impedido, de pronto, pela mãe, com uma sonora palmada, ocasionadora de estridente choro. As pessoas da fila, que já está avolumada, começam a ficar impacientes também. E aí volta a funcionária, dizendo que o cheque não pode ser aceito, pois foi encontrada uma restrição.

Não se precisa dizer o tumulto que inevitavelmente será criado.

Na situação acima narrada, não adianta argumentar ou ter dinheiro no banco, o crédito está negado e as compras não serão levadas para casa.

No exemplo citado percebe-se o poder que detêm os cadastros de inadimplentes, daí mais uma razão para serem severamente controlada e

fiscalizada, pois é local fértil para abusos. Ainda sobre a importância dos cadastros, Benjamim (1997, p. 327) assevera:

Consequentemente, os arquivos de consumo desempenham uma função positiva na sociedade de consumo. Mas, como toda atividade humana, estão sujeitas a abusos, e por isso, devem ser controlados. Como precisamente alerta a exposição de motivos do *Fair Credit Reporting Act*, conhecido como FCRA, e promulgado em 1970 pelo Congresso americano, como Título VI do *Consumer Credit Protection Act*, os serviços de proteção ao crédito vêm assumindo um papel vital no reunir e avaliar o crédito de consumidores e outras informações sobre estes. E conclui: há uma necessidade de assegurar que esses serviços de proteção ao crédito exercitem suas graves responsabilidades com equidade, imparcialidade e respeito pelo direito à privacidade do consumidor. É uma tarefa para o direito. E ele, aqui, tem uma função tripla: garantir a privacidade do consumidor, assim como a transparência e veracidade das informações arquivadas.

O referido poder que emerge dos cadastros de bancos de dados merece especial tratamento do Estado, pois como visto atinge substancialmente a mercado de consumo.

3.5 – Cadastro positivo

O cadastro positivo, como dito, foi criado através da Lei 12.414, de 9 de junho de 2011, trazendo em seu conteúdo como se dará o funcionamento de um bancos de dados com informações positivas, denominado histórico de crédito.

A necessidade de se ter um banco de dados de colheita de informações positivas criou força na medida que os bancos de dados de cadastro negativo - SPC e SERASA – não eram suficientes para dar ao fornecedor de crédito as informações necessárias à concessão do crédito, uma vez que a análise se restringia a saber se o pretendo tomador tinha em seu histórico dívida vencida e não paga.

Ademais, mesmo levando em consideração o referido parâmetro, outra dificuldade se apresentava no tocante ao *quantum* de crédito, pois não existiam parâmetros mais precisos referente ao potencial de adimplência do consumidor. Em razão dessa inviabilidade de distinção, o custo da insegurança vem sendo repassado para todos os consumidores.

Nesse sentido, é certo que não há crédito sem conhecimento prévio e esse conhecimento somente se torna possível com a informação. Desta forma, com a obtenção de dados pessoais, pretende-se conhecer o potencial tomador do empréstimo. Procura-se ganhar confiança, grau favorável de segurança em relação a determinado negócio jurídico. (BESSA, 2011)

Assim, considerando essa necessidade de se ter maior conhecimento acerca do real potencial pagador do consumidor, para que, a partir disso, diminua a chance de inadimplência e, via de consequência, se diminua a taxa de juros e o acesso ao crédito é que nasce o cadastro positivo com todas as suas regulamentações. Visando entender os moldes de funcionamento da lei do cadastro positivo e como a política pública vem sendo implementada no Brasil, se faz necessária breve apresentação da norma.

Do artigo primeiro¹⁶ da lei extrai-se a vontade do legislador em expressar que a Lei 12.414, de 9 de junho de 2011, deve ser aplicada em harmonia com o Código de Defesa do Consumidor, prestigiando, assim, o chamado diálogo das fontes, bem como o referido artigo traz a expressão bancos de dados. Sobre isso, é importante trazer a distinção entre bancos de dados e cadastros de dados. Nesse ponto, ensina Bessa (2011) que os bancos de dados, em regra, coletam informações do mercado para oferecê-las ao próprio mercado (fornecedores), já no cadastro a informação é obtida diretamente do consumidor para uso de um fornecedor específico. Assim, no cadastro objetiva-se estreitar o vínculo com alguns consumidores, intensificando a comunicação sobre ofertas, promoções e outras vantagens, de modo a fideliza-los a uma marca ou estabelecimento.

¹⁶O Art. 1º - Esta Lei disciplina a formação e consulta a bancos de dados com informações de adimplemento, de pessoas naturais ou de pessoas jurídicas, para formação de histórico de crédito, sem prejuízo do disposto na Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção do Consumidor.

Parágrafo único. Os bancos de dados instituídos ou mantidos por pessoas jurídicas de direito público interno serão regidos por legislação específica.

Diante destes esclarecimentos o citado autor conclui que: “o correto é falar-se em bancos de dados de proteção ao crédito e tratamento de informações positivas, e não cadastro positivo”. (BESSA, 2011, p. 78)

Outro ponto importante que se extrai do artigo é que a lei foi destinada à colheita de dados tanto de pessoas naturais como de pessoas jurídicas. Isso porque, sob a perspectiva do CDC ou da Lei 12.414/2011, tanto a pessoa física como a jurídica são destinatárias da proteção conferida pelos referidos diplomas. (BESSA, 2011)

Com relação ao parágrafo único, a referida legislação trata do decreto nº 7.829/2012 que traz de forma detalhada os limites e peculiaridades do cadastro positivo.

O artigo 2⁰¹⁷ estabelece conceitos de pessoas e atividades com o propósito de auxiliar a interpretação da norma, bem como melhor definir seu âmbito de aplicação. Diante disto, considerando os fins deste trabalho, tem-se como suficiente as informações trazidas pelo artigo.

Já com relação ao art. 3⁰¹⁸, parágrafo primeiro, a lei ressalta que, para formação do histórico de crédito do consumidor, os bancos de dados poderão

¹⁷Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

I - banco de dados: conjunto de dados relativo a pessoa natural ou jurídica armazenados com a finalidade de subsidiar a concessão de crédito, a realização de venda a prazo ou de outras transações comerciais e empresariais que impliquem risco financeiro;

II - gestor: pessoa jurídica responsável pela administração de banco de dados, bem como pela coleta, armazenamento, análise e acesso de terceiros aos dados armazenados;

III - cadastrado: pessoa natural ou jurídica que tenha autorizado inclusão de suas informações no banco de dados;

IV - fonte: pessoa natural ou jurídica que conceda crédito ou realize venda a prazo ou outras transações comerciais e empresariais que lhe impliquem risco financeiro;

V - consulente: pessoa natural ou jurídica que acesse informações em bancos de dados para qualquer finalidade permitida por esta Lei;

VI - anotação: ação ou efeito de anotar, assinalar, averbar, incluir, inscrever ou registrar informação relativa ao histórico de crédito em banco de dados; e

VII - histórico de crédito: conjunto de dados financeiros e de pagamentos relativos às operações de crédito e obrigações de pagamento adimplidas ou em andamento por pessoa natural ou jurídica.

¹⁸Art. 3º Os bancos de dados poderão conter informações de adimplemento do cadastrado, para a formação do histórico de crédito, nas condições estabelecidas nesta Lei.

§ 1º Para a formação do banco de dados, somente poderão ser armazenadas informações objetivas, claras, verdadeiras e de fácil compreensão, que sejam necessárias para avaliar a situação econômica do cadastrado.

§ 2º Para os fins do disposto no § 1º, consideram-se informações:

I - objetivas: aquelas descritivas dos fatos e que não envolvam juízo de valor;

II - claras: aquelas que possibilitem o imediato entendimento do cadastrado independentemente de

realizar o tratamento de “informações de adimplementos do cadastrado”. O referido adimplemento é o pagamento da obrigação. Dessa forma, caso a pessoa venha a realizar o pagamento após o vencimento da obrigação, arcando com juros, multa e correção, essa informação também constará do cadastro positivo, pois o que importa segundo a norma, é o adimplemento.

Leonardo Bessa (2011, p. 88) tece considerações acerca da concessão do crédito pelo consulente, explicando que a simples inscrição no cadastro negativo não ensejaria a rejeição do crédito.

Em que pese a obviedade da assertiva, a experiência brasileira oferece constantes sinais de ainda não haver assimilado adequadamente o papel das entidades de proteção ao crédito. Os bancos de dados, com o repasse de informações ao mercado, objetivam basicamente oferecer elementos fáticos para auxiliar a decisão do fornecedor sobre a concessão de crédito. Todavia, invariavelmente, basta qualquer registro em bancos de dados, para que o fornecedor negue o crédito pretendido. Em vez de ser avaliada a informação, com a verificação sobre em que medida tem importância para o negócio específico que se pretende celebrar, qualquer registro, independentemente do seu conteúdo, é suficiente para indeferir o crédito pretendido.

Além da necessidade de compreensão e mudança de cultura em relação ao caráter decisivo de informações extraídas das entidades de proteção ao crédito, deve-se perceber, em face da alteração do quadro fático, com a intensificação do tratamento de informações positivas, que possuir registros atuais ou pretéritos nos arquivos de consumo não será mais sinônimo de devedor inadimplente e de pessoa que não merece confiança em sua solicitação de crédito. Todavia, a concepção que ainda se possui em relação a qualquer tipo de registro em entidades de proteção ao crédito é eminentemente depreciativa.

A explicação elucidativa trazida por Bessa é de grande valia para o presente estudo, pois traz a indicação da existência de mudança de cultura em relação ao

remissão a anexos, fórmulas, siglas, símbolos, termos técnicos ou nomenclatura específica;
III - verdadeiras: aquelas exatas, completas e sujeitas à comprovação nos termos desta Lei; e
IV - de fácil compreensão: aquelas em sentido comum que assegurem ao cadastrado o pleno conhecimento do conteúdo, do sentido e do alcance dos dados sobre ele anotados.

§ 3º Ficam proibidas as anotações de:

I - informações excessivas, assim consideradas aquelas que não estiverem vinculadas à análise de risco de crédito ao consumidor; e

II - informações sensíveis, assim consideradas aquelas pertinentes à origem social e étnica, à saúde, à informação genética, à orientação sexual e às convicções políticas, religiosas e filosóficas.

caráter decisivo de informações extraídas das entidades de proteção ao crédito, ou seja, a simples inscrição em cadastro de dados não será decisiva para a concessão ou não do crédito. Com efeito, denota-se que tal aspecto exerce relevante influência na análise da política pública de acesso ao crédito, pois, se há uma mudança na estrutura da análise, poder-se-ia dizer que também existe grande probabilidade de haver alteração do que existia ao tempo em que somente se tinha o cadastro negativo.

Tratando da matéria, vale trazer a lição de Herman Benjamin (2007, p. 460), na qual preceitua que existem situações em que o caráter negativo independe da natureza da informação arquivada, mas é decorrência natural da lógica da só existência do registro. Assim, se o fornecedor é cientificado de que o consumidor consta de bancos de dados de inadimplentes, como SPC ou SERASA, mesmo que estas instituições transmitam somente seus assentos pessoais, já há nisso um juízo de valor implícito.

Conforme preleciona Benjamin (2007), a simples inscrição no cadastro negativo já denota um valor implícito negativo à pessoa, independentemente da natureza da informação. Arrematando a questão, Bessa (2011) assevera que as novas questões e problemas que se colocam em relação ao tratamento de informações positivas devem ser enfrentadas tendo em conta que se vivenciam momentos de mudanças, ou seja, que o já desconhecido – e, muitas vezes, temido – serviço de proteção ao crédito terá nova feição a partir do tratamento de informações positivas.

Com efeito, pode-se falar que a partir do cadastro positivo haverá espécie de relativização da informação negativa, isso porque, a médio prazo, com o tratamento de históricos de crédito, informação positiva, será possível visualizar o comportamento do consumidor ao longo de determinado período, sendo que pontual inadimplência ou atraso no pagamento de uma das prestações deverá ser vista como impontualidade acidental, e não necessariamente como fato capaz de gerar denegação do crédito. E ainda, mesmo com histórico de crédito favorável, pode ser negada a concessão de crédito ao consumidor ao se constatar, em concreto, que o orçamento do interessado ficará comprometido com a contratação de mais uma dívida (BESSA, 2011).

Bessa (2011, p. 65) ainda explica:

Com o tratamento de dados relativos a históricos de crédito, terá de haver inexoravelmente uma nova postura no tocante à avaliação das informações pelo fornecedor. Para exemplificar, imagine-se que o consumidor tenha realizado financiamento para aquisição de veículo, com a obrigação de pagamento de 36 (trinta e seis) parcelas de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) cada e tenha autorizado, mediante consentimento informado, o tratamento das informações de adimplemento em relação a tal operação. É possível que uma das prestações tenha sido paga com 20 dias de atraso, o que pode não ter maior relevância ou ser interpretado mesmo com uma informação negativa pretérita – dívida vencida e não paga. Este dado pode ser considerado como um mero atraso pontual ou, conforme a época da consulta, como registro de informação negativa. Embora a tendência seja de olhar o conjunto de pagamentos ao longo de determinado período, é possível, em meio ao registro histórico de crédito, considerar a informação como negativa.

Conforme elucidado, uma informação constante do cadastro positivo pode ser interpretada de forma negativa pelo consulente. Dessa forma, afere-se que informações constantes do cadastro positivo pode conduzir a negativa de crédito.

Prosseguindo a análise do parágrafo 2º do art. 3º da Lei 12.414/2011, deve ser observado que as informações contidas no cadastro devem ser objetivas não permitindo juízo de valor, com exceção do art. 5º, IV da mesma lei que permite ao gestor dos bancos de dados realize “análise de risco”. Não obstante, as informações devem ser verdadeiras, ou seja, exatas, completas e sujeitas à comprovação, de fácil compreensão, o propósito legal é possibilitar ao consumidor, particularmente quando exercer o direito de acesso aos dados pessoais, compreender o registro.

Já o parágrafo 4º do artigo em análise traz a previsão de que ficam proibidas as informações excessivas e sensíveis. Esse dispositivo recebeu forte influência da Diretiva 95/46¹⁹ da União Européia. A convenção para Proteção dos Indivíduos em relação ao Processamento Automatizado dos dados de Caráter Pessoal (Convenção de Strasbourg) tinha como principal objetivo determinar os princípios fundamentais aplicáveis ao tratamento de dados pessoais, facultando aos Estados-membros signatários decidir a melhor maneira de inseri-los internamente. (BESSA, 2011)

A seguir encontra-se o art. 4º²⁰ da Lei do cadastro positivo, que traz disposição extremamente relevante para o consumidor no que tange à proteção dos

¹⁹A Diretiva 95/46 encontra-se na documentação anexa.

²⁰Art. 4º A abertura de cadastro requer autorização prévia do potencial cadastrado mediante consentimento informado por meio de assinatura em instrumento específico ou em cláusula apartada.

seus direitos da personalidade, pois exige o consentimento informado para o tratamento de informações positivas. Nesse ponto, pode-se chegar a uma leitura da relativização dos direitos da personalidade, especificamente, o da privacidade. Sobre o tema direito da privacidade explica Canotilho. (2003, p. 57):

O direito à privacidade deve centra-se na proteção das decisões individuais em matéria de privacidade e não na promoção de uma determinada concepção acerca deste bem. É que, numa sociedade composta por milhões de indivíduos portadores das mais diversas, incomensuráveis e antagônicas concepções mundividenciais e valorativas e, frequentemente, portadores de interesses e objetivos completamente diferentes, é impossível e indesejável impor a todos eles uma determinada concepção de privacidade e muito menos transformar unidimensionalmente o direito à privacidade num dever de privacidade.

Ainda sobre a matéria, segue Doneda (2006, p.371):

O consentimento, nas matérias que envolvem diretamente a personalidade, assume hoje um caráter bastante específico. A evolução tecnológica é responsável por um crescimento das possibilidades de escolha que podem ter reflexos diretos para a personalidade, visto que várias configurações possíveis, referentes tanto à privacidade como à imagem, identidade pessoal, disposição sobre o próprio corpo e outras, são possíveis e dependem de alguma autonomia privadas. O consentimento, ao sintetizar esta atuação da autonomia privada em um determinado momento, há de ser interpretado como o instrumento por excelência da manifestação da escolha individual, ao mesmo tempo que faz referência direta aos valores fundamentais em questão.

Desta forma, o cadastro positivo objetiva que a pessoa, a partir de informações completas, claras e adequadas sobre os propósitos e as vantagens possíveis deste tratamento, deve legitimamente autorizar a formação do seu histórico de crédito.

§ 1º Após a abertura do cadastro, a anotação de informação em banco de dados independe de autorização e de comunicação ao cadastrado.

§ 2º Atendido o disposto no caput, as fontes ficam autorizadas, nas condições estabelecidas nesta Lei, a fornecer aos bancos de dados as informações necessárias à formação do histórico das pessoas cadastradas.

Outrossim, ainda no artigo 4º verifica-se em seu parágrafo primeiro que a partir da abertura do cadastro, as informações subseqüentes independem da anuência do consumidor. Significa dizer que, para cada empréstimo, exige-se uma única manifestação de vontade. Assim, independentemente do número de prestações da dívida, a lei do cadastro positivo deixa claro que a primeira anuência vale para dívidas futuras.

Veja-se que o referido parágrafo retrata uma realidade diferente, mais complexa, quando comparada ao cadastro negativo, pois o número de informações coletadas é muito maior, o que implica análise mais detalhada da conduta do consumidor ao adimplir suas dívidas.

No que tange aos elementos usados para análise do crédito, tem-se que o objetivo dos bancos de dados de proteção ao crédito é oferecer informações úteis para análise de risco de concessão de crédito, sendo que essa análise é realizada pelo consulente, que pretende conceder o crédito ao consumidor. Todavia, algumas empresas passaram a oferecer serviços de avaliações quanto ao risco de determinada concessão de crédito, sendo que tal pontuação leva em consideração situação normal, risco de atraso e risco de perda. A partir desses critérios os bancos de dados emitem opinião sobre os riscos de um negócio específico (BESSA, 2010).

Nesse sentido, no que tange à análise de risco de crédito, vale trazer a lição de Bessa:

Todo empréstimo envolve algum grau de confiança. Tanto no mercado como fora dele, ninguém entrega dinheiro ou algum bem, a título de empréstimo, sem razoável expectativa de devolução do objeto emprestado. De qualquer modo, por fatores diversos e variados há sempre algum risco de o beneficiário do empréstimo não devolver o que lhe foi entregue.

As informações que circulam nos bancos de dados de proteção ao crédito servem justamente para auxiliar o consulente a examinar o risco de concessão de crédito do consumidor (cadastrado). Esta é a finalidade dos bancos de dados de proteção ao crédito. E a lei, seguindo parâmetro dos bancos de dados de proteção de dados pessoais, estabelece, no art. 7º, I, que as informações disponibilizadas nos bancos de dados somente poderão ser utilizadas para “realização de análise de risco de crédito do cadastrado” (2010, p. 124)

Outrossim, tratando dos históricos de crédito e de financiamento, a Lei 12.414/2011, ao disciplinar o tratamento de informações positivas, olha para o futuro e prevê que, após o lapso temporal de alimentação dos bancos de dados, será formado um histórico de crédito do consumidor para que ele possa se beneficiar de taxas de juros mais baixas, conforme seu perfil individual. Assim, seguindo esse critério, somente após três ou quatro anos de registro contínuo de informações positivas poderá o consumidor, efetivamente, se beneficiar. Tal fato poderia gerar grande frustração diante da grande expectativa criada com a edição da Lei do Cadastro Positivo. (BESSA, 2010)

Diante desse quadro, o art. 12²¹ permite justamente o registro, mediante a solicitação do consumidor, de históricos de créditos pretéritos. Em vez de esperar os três ou quatro anos, o consumidor, que já realizou uma ou mais operações de empréstimos bancários, pode autorizar as respectivas instituições financeiras a repassarem as informações para os arquivos de consumo, observado o limite de 15 anos (art. 14²²).

Com relação ao art. 14, a Lei nº 12.424/2011, na linha de tendência internacional, apresenta limite temporal para tratamento de informações positivas (histórico de crédito). Segue, aliás, a mesma preocupação do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece dois limites temporais em relação a registros em bancos de dados de proteção ao crédito. (BESSA, 2010)

Nesse sentido, as informações de adimplemento, que visam formar o histórico de crédito do consumidor, o tempo máximo de registro é de 15 anos, sendo o termo inicial, para contagem do prazo, a data de vencimento da dívida. Essa, segundo Bessa (2010) é a melhor interpretação, pois confere caráter objetivo e

²¹Art. 12. Quando solicitado pelo cliente, as instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil fornecerão aos bancos de dados indicados as informações relativas às suas operações de crédito.

§ 1º As informações referidas no caput devem compreender somente o histórico das operações de empréstimo e de financiamento realizadas pelo cliente.

§ 2º É proibido às instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil estabelecer políticas ou realizar operações que impeçam, limitem ou dificultem a transmissão das informações bancárias de seu cliente a bancos de dados, quando por este autorizadas.

§ 3º O Conselho Monetário Nacional adotará as medidas e normas complementares necessárias para a aplicação do disposto neste artigo.

²²Art. 14. As informações de adimplemento não poderão constar de bancos de dados por período superior a 15 (quinze) anos.

determinado ao prazo, pois se a contagem inicial do prazo fosse da data do registro da informação, o prazo de 15 anos poderia ser controlado e manipulado pelo fornecedor.

A partir dessas considerações acerca da lei do cadastro pode-se analisar a sua forma de construção com a intenção da política pública.

CAPÍTULO 4.

A ASSIMETRIA DA INFORMAÇÃO E O CADASTRO POSITIVO

O principal objetivo da política pública do cadastro positivo, como já dito, é reduzir as taxas de juros e aumentar o acesso, contudo, para se alcançar esses objetivos o cadastro positivo tentará reduzir o a chamada assimetria da informação, sendo que essa experiência vem atingindo bons resultados nem outros países.

Nos tópicos abaixo foram abordados o cadastro positivo em outros países, os conceitos e características da informação assimétrica, a pesquisa considerando a realidade de Hong Kong e, por fim, a conclusão sobre tudo o que apresentado.

4.1 Cadastro positivo em outros países

O cadastro positivo, no Brasil, está em fase de implementação, ou seja, já existe a lei de regência (12.414/2011), o Decreto-Lei regulamentador (7.829/2012). Contudo, a fase atual é de alimentação dos bancos de dados. Diante disto, se torna imprescindível analisar os resultados e experiências de outros países com o cadastro positivo.

Segundo dados do Banco Mundial, os países que adotaram o cadastro positivo reduziram seus índices de inadimplência em até 43% e aumentaram em cerca de 90% a concessão de crédito. (SERASA, 2012)

Segue, abaixo, quadro comparativo do SERASA Experian (2012) com dados acerca da experiência de outros países antes e depois da implementação do cadastro positivo.

ANTES	PAÍS	DEPOIS
Apenas 40% dos consumidores tinham acesso ao financiamento	EUA	80% dos consumidores passam a ter acesso ao financiamento
2/3 dos empréstimos eram feitos a homens	CHILE	Aumentou o acesso das mulheres ao crédito até quase a igualdade
Baixa renda com pouco acesso ao crédito	MÉXICO	Crescimento na concessão de crédito, principalmente para a baixa renda
Crédito pouco difundido	ALEMANHA	Crédito chega a ser 3 vezes superior à média internacional
Exigências de garantias maiores, para créditos caros, restringindo assim o crescimento da economia	CHINA	Expressivo crescimento econômico, crédito atingindo 150% do PIB

Dos dados apresentados afere-se que em comum está o fato do acesso ao crédito em todos os países ter aumentado.

No Chile observou-se um aumento no acesso ao crédito pelas mulheres, praticamente se igualando aos homens. Essa informação deve ser analisada com cautela, uma vez que as características do cadastro positivo não apresentam uma relação direta com a questão do gênero. Contudo, pode-se imaginar que a população feminina seja preponderante de autônomas e que tal fato dificultaria o acesso ao crédito, sendo que a partir do cadastro positivo essa realidade pode ter se alterado, haja vista a política pública trazer outras formas de análise de crédito.

Já no México a informação que se tem é que houve um aumento do acesso ao crédito da parcela da população que possui baixa renda. Esse dado, como na premissa anteriormente adotada, pode ser explicado pelo fato de que a pessoa que não ostenta alto contracheque pode vir a acender ao crédito demonstrando que consegue honrar pontualmente com seus compromissos e obrigações. Esse é ponto significativo do cadastro positivo, uma vez que o consulente, conhecendo de forma mais detalhada o tomador do crédito não ficará vinculado às informações específicas do contracheque do pretense tomador. Assim, mesmo as pessoas que não possuem

robusta situação financeira também poderão acessar o crédito observando-se o seu potencial de adimplemento das obrigações.

Já na China a pesquisa imputa um aumento de 150% do PIB. Esse dado deve ser analisado com cautela, pois o cadastro positivo pode ter contribuído para o aumento do PIB, contudo, não se sabe exatamente a proporção.

Os norte-americanos foram provavelmente o país em que as agências reguladoras de proteção ao crédito disponibilizaram o maior número de informações sobre consumidores interessados na obtenção do crédito, tais como: nome, endereço, número da previdência social, todas as linhas de crédito em uso e abertas, inclusive, com indicação dos limites de crédito, registros públicos relacionados com o crédito, como falências, débito com o Estado, garantias legais e solicitações feitas aos bancos de dados nos últimos dois anos (BESSA, 2011, p. 66).

Nos EUA o uso do cadastro positivo faz parte da rotina dos cidadãos, o que demonstra que seu funcionamento é viável e vem sendo usado pelas grandes economias mundiais.

Segundo a Associação Nacional das Instituições de Crédito, Financiamento e Investimento (2009):

Nos Estados Unidos da América, o ordenamento jurídico que trata do cadastro positivo é feito mediante leis específicas que regulamentam os assuntos, as atividades e os procedimentos. Destaca-se o Fair Credit Reporting Act (FCRA) de 1970.

Ademais, é importante o Fair Debt Collection Practices Act (FDCPA), também conhecido como 15 USC 1692 e sequências, efetivado em 1978, cujo objetivo é o de eliminar e erradicar práticas de cobrança abusivas e incorretas. Ademais, visa proteger os cobradores de dívidas de práticas concorrenciais incorretas e visa à promoção e ao encorajamento de ações de Estado consistentes que protejam os consumidores de abusos, no ato da coleta de cobranças e dívidas. O FCRA lida com os direitos dos consumidores no que diz respeito aos seus relatórios de crédito e às obrigações e passivos mantidos em registros nas agências, contidos nos relatórios de crédito, assim como negócios que oferecem informações. Existe revisão contínua do FCRA desde 1971, especialmente desde 1996, quando se implantou o ato de reforma de relatórios de crédito ao consumidor – ou Consumer Credit Reporting Reform Act (CCRRA); o Gramm – Leach – Bliley Act (GLBA) de 1999; e o ato de transações de crédito justo e preciso, conhecido por Fair and Accurate Credit Transactions Act (FACT), emitido em 2003.

O FCRA visa regular e cobrir as ações do conjunto de empresas que lidam com informações e dados que dizem respeito ao consumidor, definido como “um indivíduo” (FCRA*1 – 11/06). São reguladas todas as agências que

fazem e lidam com relatórios sobre o consumidor; engajam-se em práticas de uso, disseminação e compartilhamento de dados e informações; procuradores e usuários de informações; fornecedores e transmissores de informações; marketeiros de crédito ou produtos vinculados a seguros e empregados.

Seguindo essa tendência mundial, o cadastro positivo já é usado em grande parte dos países e suas regulamentações e experiências são objetos de constantes aperfeiçoamentos naqueles países, inclusive nos Estados Unidos. Desta forma, a política pública do cadastro positivo que está na fase de implementação no Brasil pode usar as experiências estrangeiras para, adequando-as, utilizá-las internamente.

4.2 A teoria da informação assimétrica

A expressão *information asymmetry* foi originalmente adotada pelo economista Akerlof (1970), quando da investigação das relações comerciais em que o vendedor de um bem tem o domínio das informações acerca deste, enquanto o comprador as desconhece. Michael Spence e Joseph Stiglitz expandiram a discussão acerca dos mercados marcados pela informação assimétrica, o que valeu aos três pesquisadores o prêmio Nobel de Economia em 2001 (PINHEIRO, 2011).

A distribuição da informação no contexto das relações comerciais é temática presente, também, em outras teorias econômicas. Segundo Herscovici (1999) na concepção econômica do modelo walrasiano, considera-se que os preços transmitem gratuitamente a totalidade da informação disseminada no mercado para todos os agentes econômicos. Apesar de os teóricos novos clássicos e os novos keynesianos reconhecerem situações nas quais a informação é imperfeita, é possível afirmar que os economistas ligados ao ideário neoliberal concebem o

mercado inserido em um ambiente caracterizado pelo acesso igual à informação por parte dos agentes econômicos.

No pensamento econômico, algumas teorias atribuem caráter menos idealista a respeito das relações entre preço, mercado e informação. Nas teorias dos equilíbrios não-walrasianos, os preços não transmitem a totalidade da informação necessária ao processo de equilíbrio de mercado. Já na escola pós-keynesiana, o mercado está inserido em cenário de incerteza não quantificável, o que impede que se tenha as informações necessárias para determinação de preços futuros. (HERSCOVICI, 1999)

No campo das teorias voltadas para a regulação dos mercados, também se faz presente a investigação da distribuição desigual da informação entre os agentes econômicos. A análise dos serviços públicos prestados pela iniciativa privada evidencia a desigualdade na distribuição da informação entre a empresa prestadora do serviço, a agência reguladora e os consumidores. Nesse âmbito, a informação se revela um insumo imprescindível para que o órgão de regulação setorial cumpra o seu papel, pois este precisa acessar os custos efetivos dos serviços prestados para ser capaz de determinar os preços e as condições de oferta que atendam as demandas dos usuários, sem trazer prejuízo para o prestador do serviço. (LIMA, 2005 apud PINHEIRO)

Procurando ampliar a definição de assimetria de informação para além dos limites das teorias econômicas, Pinheiro (2011) buscou uma definição para esse fenômeno que inclui diferentes atores e outros contextos que não são, necessariamente, movidos por interesses mercantis. Nesse sentido, concebeu a assimetria de informação como a distribuição da informação entre atores sociais por meio de processos não uniformes, irregulares, desproporcionais ou sem equilíbrio de forças, no contexto de relações sociais, que são fortemente influenciadas pela mediação informacional. Com essa definição, buscamos evidenciar as tensões geradas a partir da disputa pelo acesso e controle informacional por parte desses atores. A perspectiva dialética desse ponto de vista permite atribuir à assimetria de informação um grande impacto na transformação ou manutenção das estruturas sociais, políticas e econômicas contemporâneas. A partir dessa concepção, pode-se afirmar que a distribuição assimétrica da informação e seus reflexos sociais têm sido

objeto de diversificados estudos.

Pode-se atribuir à assimetria de informação um papel decisivo na conformação das desigualdades sócio-econômicas, nos planos micro e macrossocial. No plano microssocial, Corsani (2003) e Dantas (2003) trazem a concepção do trabalhador contemporâneo como um elo na cadeia de produção capitalista, onde se estabelece nova dimensão da mais-valia marxiana, a partir da assimetria na capacidade do trabalhador de buscar, acessar, processar, criar e transmitir informações com maior ou menor grau de complexidade. Na dimensão macrossocial, destaque à dificuldade de progresso sócio-econômico das nações que se colocarem em desvantagem no desproporcional embate pelo acesso e uso pleno da informação.

Em outra esfera, constata-se que o acesso à informação é insumo imprescindível para construção das políticas públicas. As questões ligadas à assimetria de informação estão presentes nas abordagens que discutem o governo, a governabilidade e a governança, embora, nesses estudos, esse termo também não seja explicitado. Braman (2006), quando destaca o conceito de governança, e Gómez (2002), ao propor a governança informacional, reconhecem a importância da transparência e do acesso à informação nas relações dos indivíduos com o Estado, atribuindo importante destaque à necessidade de reduzir, nesse contexto, o desequilíbrio informacional.

Em outra direção, alguns autores alegam que o processo de tomada de decisão por parte dos governos requer o acesso privilegiado à informação, o que justificaria a criação de agências de inteligência governamental. Os serviços de inteligência governamental são considerados, para alguns autores, "extremamente úteis para a democracia, desde que atuem de forma eficiente e legítima na avaliação de ameaças e contribuam para tornar o processo decisório governamental mais racional e realista" (BRANDÃO, 2009, p. 1). Os pesquisadores dessa linha definem o segredo como a regulação pública do fluxo informacional. Sustentam a legitimidade do segredo governamental, desde que amparada pelo controle público da atividade de inteligência, transparência dos planos e estratégias de inteligência nacional, buscando o equilíbrio na dicotomia "publicidade da informação" versus "segurança pública".

A percepção do poder estrutural, simbólico e estratégico atribuído à informação também tem fomentado a busca pelo seu controle por parte dos governos, conforme demonstram os exemplos históricos de vários países durante o período da II Guerra Mundial. Na atualidade, os EUA podem ser considerados uma das nações que mais se destaca na intervenção do governo nas questões informacionais, muitas delas com um caráter assimétrico exacerbado, como o USA Patriot Act, sancionado em outubro de 2001, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro daquele ano. (PINHEIRO, 2011)

Noutro lado, também se identifica essa intervenção estatal americana no que se refere à informação no próprio cadastro positivo. Como já comentado, os Estados Unidos da América são um dos países em que o cadastro positivo é mais explorado, isso através de regulamentação do governo. Essas práticas se justificam pela tentativa de redução da assimetria da informação nas relações de mercado.

Com relação à gestão de informação no âmbito bancário deve-se considerar que no contexto organizacional, o valor da informação é reconhecido por quem a demanda e, com ela, obtém ganhos. Porém, a problemática não se encontra localizada na informação em si, mas em sua utilidade, que é estabelecida por seu significado, obtido através das relações entre as diferentes informações. Neste processo, a gestão da informação é fundamental para sua valorização e identificação de sentido.

A informação é uma variável importante no processo de negociação, tanto em termos de extensão como em sua qualidade/relevância. Deste modo, a assimetria da informação levará a possíveis consequências observadas por Akerlof (1970), que fez um estudo sobre o mercado de automóveis usados. Este estudo reconhece a existência da assimetria das informações e suas possíveis consequências. Em uma negociação, cada parte pode possuir níveis diferentes de informação, o que as afetará de forma positiva ou negativa, permitindo ganhos maiores para alguns e menores para outros.

Nesta perspectiva, Stiglitz (2000) argumenta, em análise do mercado financeiro, que o problema econômico fundamental é a informação. Este problema advém da falta de informação entre as partes envolvidas ou, mesmo, de não

possuírem informação completa sobre todos os fatores contidos no negócio a ser realizado. Essa falta de informação nas relações consumeristas podem afetar diretamente a relação custo e confiança, ou seja, no caso de concessão de crédito o consulente não conhecendo a real situação do tomador – em razão da assimetria de informação pode embutir no custo da operação um risco maior ou menor que o real, dessa forma, pode até deixar de conceder o crédito solicitado e no caso da concessão o *spread* bancária poderá sofrer brusca elevação.

Sobre as consequências da existência de assimetria da informação, pode-se destacar o problema de seleção adversa e o risco moral. Akerlof (1970) apresenta o conceito de seleção adversa destacando que ela surge antes do acordo estabelecido no processo de negociação, com a assimetria da informação. Quando uma das partes envolvidas possui informações sobre o que estão a negociar que a outra parte não possui, emerge a possibilidade de seleção adversa. Em seu estudo, Akerlof parte do princípio de que os compradores de automóveis usados não sabem se os produtos à venda são bons ou ruins, por isso eles se dispõem a pagar um valor que se situa na média de mercado. Enquanto isso, os vendedores, que geralmente conhecem bem mais os produtos que estão vendendo, tendem a cobrar um valor mais alto por produtos que consideram ter mais qualidade do que os outros. Nesse caso, a seleção adversa pode ocorrer à medida que o comprador, tendo a opção de comprar ou não, decide com base nas limitadas informações que possui. Em outras palavras, o comprador se disporia a pagar o valor médio dos automóveis, à medida que ignora os atributos que valorizam o automóvel, atributos esses que ele não valoriza, uma vez que somente o vendedor os conhece. (MACAGNAN, 2007)

Relacionando o problema de seleção adversa e mercado financeiro, Mishkin (2000) argumenta que nas transações de concessão de crédito poderiam existir mais tomadores com risco de crédito elevado, pois estes seriam os mais propensos a buscar empréstimos. Como decorrência da assimetria da informação, a quantidade de crédito disponível tenderia a diminuir devido ao medo dos agentes bancários, sujeitos à seleção adversa por não conseguirem distinguir os bons dos maus pagadores. Em uma análise inversa, a oferta de crédito dos agentes bancários também poderia estar sujeita à seleção adversa dos tomadores de crédito devido à

falta de informações sobre o crédito que disponibilizam. Os tomadores de crédito tenderiam a buscar o crédito apenas pelas informações disponíveis, procurando, por exemplo, por taxas de juros que estariam na média de mercado, sem levar em consideração os demais aspectos relacionados, como credibilidade da empresa financiadora, condições de pagamento e taxas de cadastro do cliente, entre outras.

O risco moral é outro problema que pode surgir devido à assimetria de informações. Se a seleção adversa é um problema que antecede a possibilidade de um acordo, o risco moral ocorre depois de assinado o contrato. Conforme Arrow (1963), o problema do risco moral refere-se ao fato de o contratante estar sujeito ao comportamento do contratado, sobre o qual não possui informações suficientes que possibilitem o controle total de seu comportamento. É um problema relacionado ao comportamento de uma das partes envolvidas, que não pode ser totalmente previsto e pode ocorrer após a efetivação do contrato.

No mercado financeiro, os agentes de crédito também estão sujeitos ao risco moral. Segundo Mishkin, em uma operação de concessão de crédito o risco moral também pode ocorrer, por exemplo, quando o tomador desvia o crédito concedido para outras atividades de alto risco, que oferecem maiores retornos ao investimento, mas podem comprometer o pagamento da dívida. Nesta situação, após a efetivação da concessão do crédito, quando o tomador de crédito possui certo grau de autonomia em suas ações, poderá se apresentar o problema do risco moral. Isso ocorre na medida em que os agentes de crédito se encontrem com dificuldades de prever e monitorar as ações do tomador.

A problemática da assimetria das informações, estudada por Jensen e Meckling (1976), destaca a relação entre o principal e o agente. Esta relação de agência ocorre quando uma ou mais pessoas, o principal, conferem a outra pessoa, o agente, a prerrogativa de prestar algum serviço para elas. Ocorre que, com as informações iniciais, nem sempre é possível saber se o agente atuará em benefício dos melhores interesses do principal. Este pode, por exemplo, adotar um comportamento diferenciado do previsto, seja por incompetência, negligência ou, até mesmo, má-fé. Com a assimetria da informação, não há possibilidade de previsibilidade sobre o comportamento do agente, impedindo o principal de dirigir com sucesso sua conduta, por dificuldades de monitoramento.

Como destaca Macagnan (2007), a assimetria das informações, a seleção adversa, o risco moral e o problema de agência estão interligados. O problema de agência está baseado em três fundamentos: assimetria das informações, conflito de interesses e disposição distinta para assumir o risco. No momento em que se estabelece o contrato é que o principal estaria exposto ao problema de risco moral por parte do agente. Quanto maior a autonomia e a quantidade de informações que o agente possui, assim como o conhecimento especializado para atuar nas tarefas a que for designado, maiores são as possibilidades de surgir o risco moral. Jensen e Meckling (1976) destacam que o controle e a supervisão do comportamento do agente podem servir para minimizar os custos de agência, assim como estabelecer incentivos, como forma de garantir que o agente se comporte segundo os interesses do principal.

Sob outra perspectiva, a assimetria das informações poderia dar lugar à diferenciação do que está sendo negociado através da sinalização de informações. Spence (1973) introduz o conceito fazendo uma análise do mercado de empregos, oportunidade em que o empregador tem dificuldades na seleção de candidatos para o preenchimento das vagas disponíveis. Neste caso, o empregador se valeria da informação indicativa do nível educacional, representativo de qualidades que geram maior produtividade, como sinal para se diferenciar dos demais candidatos. Esta sinalização torna mais efetiva e confiável a relação entre o candidato e o empregador, fazendo com que ele se sinta mais seguro sobre sua decisão de contratação. A sinalização poderia, assim, contribuir para a diminuição dos problemas ocasionados pela assimetria das informações. Com esta mesma lógica encontram-se os bancos, que identificam informações para decidir sobre a concessão de crédito que sinalizem a capacidade de pagamento do cliente, por exemplo.

Spence (1973) enfatiza a diferença entre informar e sinalizar. Informar estaria na ordem da apresentação de um dado. Como exemplo, no caso do mercado de empregos, o sexo do candidato, enquanto que o grau de instrução pode ser considerado um sinal importante. A sinalização deve indicar uma diferença relevante nas opções disponíveis. Esta diferenciação ocorre quando o agente detém uma característica ou qualidade diferenciada e consegue transmiti-la com credibilidade.

No mercado financeiro, o tomador de crédito que sinalizar de forma eficiente poderá obter vantagens adicionais no processo de negociação. Um histórico que informe a capacidade de pagamento ou a rentabilidade efetiva do negócio, por exemplo, é sinalizador que poderá diferenciar e favorecer a concessão para obtenção de melhores condições de crédito por parte dos bancos.

Já para os bancos, a sinalização pode ser utilizada para transmitir informações que diferenciam seu produto dos concorrentes. Na concessão de crédito, além das taxas de juros praticadas, pode ser interessante, por exemplo, transmitir sinais sobre benefícios adicionados, como facilidade de acesso e credibilidade dos produtos e serviços que a instituição disponibiliza. Nesta perspectiva, a sinalização reduziria a assimetria da informação, favorecendo o comportamento das partes envolvidas, para um eficiente acordo estabelecido no processo de negociação.

4.3 Pesquisa

O cadastro positivo passou a funcionar no Brasil a partir do dia 1º de agosto de 2013, com isso, a realidade de outros países que implementaram o cadastro positivo já a algum tempo servirá como base para essa pesquisa, bem como será apresentado a seguir como inicialmente as pessoas tendem a recepcionar o referido banco de dados.

Dessa forma, a presente pesquisa analisará primeiro os resultados apresentados pós-implementação do cadastro positivo em Hong Kong, a fim de saber se após a sua implementação aquele país percebeu resultados positivos, negativos ou se o referido cadastro não influenciou na economia.

Como fontes de pesquisa serão usados os dados fornecidos pela *Hong Kong Monetary Authority* e pelo *The Government of the Hong Kong Special Administration Region*.

As fontes estão disponíveis no artigo denominado *Full-File Reporting: How Positive Consumer Credit Data Can Improve Banking e ciencias and Fuel Economic Growth*.

A primeira informação importante segundo relatos de economistas daquele país é que como compartilhamento de dados positivos, as instituições consulentes de crédito têm informações mais completas para avaliar o valor do crédito de seus clientes, permitindo-lhes evitar a concessão de empréstimos para os mutuários que já estão sobrecarregados financeiramente. Segundo os dados observados na pesquisa as instituições também estão em melhor posição para controlar suas perdas no negócio de crédito ao consumidor.

Após a introdução do cadastro positivo em agosto de 2003, a inadimplência referente ao uso do cartão de crédito reduziu constantemente e firmou-se em 2,95% no terceiro trimestre de 2005.

O início de compartilhamento de dados positivo em Hong Kong iniciou-se em agosto de 2003 e até setembro de 2005 mostrou benefícios: recebíveis de cartões de crédito aumentou cerca de 10%.

- A relação de rollover (a porcentagem de quantidades de rolagem para o montante total de recebíveis de cartões) diminuiu 13 pontos percentuais de 54% para 41%.

- O crédito sem garantia individual (excluindo empréstimos de cartão de crédito) aumentou em 38%;

Entre dezembro de 2003 a dezembro 2005, a quota de instituições financeiras não-bancárias que ofereceram empréstimos aos consumidores aumentou em cinco pontos percentuais, de 25% em dezembro de 2003 para 30% em Dezembro 2005.

Com acesso às informações positivas e negativas, esses prestadores de serviços financeiros foram capazes de gerir preço e comercializar os seus empréstimos aos consumidores a taxas de juros muito mais baixas.

Observou-se também uma redução das taxas de juros e um aumento no acesso ao crédito. Dessa forma, os consumidores passaram a gozar de melhor serviço e menores taxas de juros, sendo que em Hong Kong o mercado financeiro se

abriu para prestadores de serviços financeiros não-bancários, estimulando o crescimento econômico.

Assim, pode-se concluir que a experiência naquele país está sendo positiva. Já no Brasil, segundo pesquisa publicada em 19 de junho de 2012 na Revista Exame, metade dos brasileiros não quer ter seu nome incluído no sistema do Cadastro Positivo, sendo que 24% se mostram inflexíveis e 26% abrem a possibilidade de mudar de opinião.

O resultado, porém, mostra uma maior aceitação do brasileiro pelo banco de dados de bons pagadores, já que na pesquisa anterior, de agosto último de 2013, 30% afirmaram que não aceitavam o cadastro. Já 50% dos consultados têm propensão a autorizar a inclusão de seu nome no sistema, o mesmo percentual verificado na pesquisa anterior.

A pesquisa mostra que o consumidor final ainda tem dúvidas e receios sobre a operacionalização do Cadastro Positivo, instituído em julho do ano passado pela lei n.º 12.414. O receio pelo sistema é motivado pela falta de informação suficiente sobre o assunto, segundo 68% dos entrevistados. Outros 49% acreditam que o temor é pela violação de privacidade ao permitir a inclusão dos dados pessoais no cadastro e 49% pelo medo de ser discriminado caso atrasem qualquer conta.

O receio em perder a privacidade é mais acentuado na base da pirâmide da classe social. Enquanto 54% dos brasileiros pertencentes à classe A consultados têm esse temor, nas classes D e E esse percentual sobe para 61%. "Essa situação poderia ser justificada pelo fato de que as classes mais altas estão bancarizadas em sua grande maioria (mais de 95% na classe A) e, por esse motivo, já estão habituadas com a necessidade de divulgar informações comportamentais para concessão de crédito", justifica o documento.

O mesmo comportamento aparece em relação à discriminação por falta de cumprimento ou atraso no pagamento das obrigações. Metade (50%) dos entrevistados da classe A possuem esse receio, ao passo que 64% dos brasileiros das classes D e E temem retaliações. "Sobre o receio das pessoas de ser discriminadas caso atrasem alguma conta, verificamos que essa atitude se concentra no grupo da população não bancarizada, provavelmente porque ainda não tenha conseguido acesso ao crédito formal devido a restrições a seu nome", afirma o

relatório.

Assim, considerando a experiência internacional e perspectiva do consumidor brasileiro é possível chegar a algumas conclusões a seguir apresentadas.

CONCLUSÃO

As ciências políticas ao analisar as relações entre governos e os cidadãos, busca identificar quais as finalidades e ações governamentais que são instauradas com o fim de promover uma melhor qualidade de vida aos cidadãos.

Nesse contexto, a busca por soluções de problemas passa pela análise crítica de leis e outros instrumentos utilizados pelo Estado como meios de promoção do bem estar social.

Essa interferência estatal ocorreu no avançar dos anos de diversas maneiras. No que tange à intervenção nas relações mercantis o ativismo estatal ganhou força com o declínio da ideia do Estado Liberal e ascensão do Estado Intervencionista, ou seja, a ideia de Adam Smith sobre a auto-regulação do mercado deu lugar aos ideais de Keynes no qual o Estado deixa de ser omissivo nas relações econômicas e passa a ter um papel interventor – Estado Providência.

Com os anos que sucederam o pós-guerra se tornou cada vez mais necessário o estudo sobre as chamadas políticas públicas, que de acordo com os conceitos apresentados representam diretrizes elaboradas para enfrentar um problema político.

No caso do estudo proposto – cadastro positivo – a análise realizada sob o viés da política pública demonstrou primeiro, que o cadastro positivo pode ser denominado uma política pública, vez que todos os conceitos apresentados coincidem com a sistemática do processo de formação do cadastro positivo. Com isso, após o estudo sobre os conceitos e ciclos da política pública conclui-se que a lei do cadastro positivo efetivamente foi elaborada sob o prisma das políticas públicas.

A referida política pública passou pela fase de **identificação do problema** – onde se identificou as elevadas taxas de juros e a dificuldade de acesso ao crédito, em seguida veio a fase da **formação da agenda** – onde tornou-se parte da agenda no parlamento em 2005 com a formulação do projeto de lei, observou a **formulação de alternativas** – na qual houve edição de uma lei específica para tratar do assunto, seguida da fase de tomada de decisão – momento em que se identificou o problema e apresentou uma possível solução, para então chegar a fase atual de **implementação**, sendo que desde 1º de agosto de 2013 efetivamente o cadastro positivo passou a funcionar no Brasil, ficando para momento futuro a realização da análise sobre a **avaliação** e a **extinção**.

Partindo dessas premissas que identificaram o cadastro positivo como uma política pública e após a análise de cada passo, partiu-se para o estudo sobre os pontos em que a referida política pública objetiva atacar, ou seja, reduzir a elevada taxa de juros praticada no mercado brasileiro e aumentar o acesso ao crédito.

Nesse ponto analisou-se o *spread* bancário, sendo que este deve ser entendido como a diferença entre as taxas pagas na captação de recursos no mercado e as taxas cobradas nos empréstimos aos clientes. Com isso, denota-se que o *spread* é o valor da operação da concessão do crédito, sendo que para se chegar a esse valor o consulente deve conhecer o tomador, em especial, suas condições de honrar o valor tomado. Assim, partindo da premissa que o cadastro positivo disponibilizará maiores informações ao consulente sobre as reais condições do tomador pode-se concluir que o custo da operação irá diminuir, o que afetará diretamente as taxas de juros praticadas no mercado.

Com efeito, conclui-se que o cadastro positivo tende a ser benéfico nesse ponto.

Outro ponto importante refere-se não só ao custo da operação, mas sim à possibilidade de realizá-la, isto se percebeu no estudo a se tratar sobre o procedimento para decisão de concessão de crédito pelos bancos. Nesse ponto, vale trazer novamente a questão que a relação de crédito baseia-se na **confiança**, ou seja, na esperança de que o devedor pague, no futuro, pelo que lhe é fornecido no presente. Tal fato também reflete no cadastro positivo, ao passo que a troca de informações será muito mais complexa entre ambas as partes, fato que aumentará a

certeza no momento da contratação, diminuindo a insegurança creditícia que pode ocasionar a não concessão do crédito.

Sem embargos, mereceu destaque também a relação entre o cadastro positivo e os princípios do direito do consumidor, onde percebeu-se que existe uma harmonia entre o cadastro positivo e os referidos princípios, começando pelo da vulnerabilidade do consumidor, onde o consumidor que enfrenta restrição ao crédito por não ter como comprovar sua renda, poderá se valer do cadastro positivo para se ver inserido no mercado de crédito.

Outro princípio é o da Presença do Estado, neste caso identifica-se a presença do Estado exatamente no momento da elaboração da política pública do cadastro positivo, ressaltando-se o fato de que o controle dos bancos de dados será feito pelo SERASA e SPC, contudo, sob a fiscalização do Estado.

Já o terceiro, harmonização de interesses pode-se afirmar que a política pública do cadastro positivo atende aos interesses dos consumidores ao servir como forma de aumento do acesso ao crédito e redução das taxas de juros.

O quarto releva a necessidade da Política de Relações de consumo coibirem os abusos praticas no mercado de consumo, nesse ponto deve ser respeitada a privacidade e vontade da pessoa de que seu nome venha a compor o referido cadastro, conforme expressamente a lei do cadastro positivo assegura.

No que tange ao incentivo ao autocontrole o cadastro positivo servirá para que o consulente possa quantificar a quantidade de crédito que será concedido a fim de ser evitar o chamado superendividamento.

E por fim, deve ser observado que a política pública do cadastro positivo também atende ao princípio da conscientização do consumidor e do fornecedor, sendo que o equilíbrio que se busca é propiciar ao consumidor o acesso ao crédito nas proporções econômicas e doutro lado diminuir o risco na concessão.

Com essas considerações conclui-se que o cadastro positivo está alinhando aos princípios do direito do consumidor.

Em seguida, no que tange aos bancos de dados existentes, cadastro negativo e o cadastro positivo, percebe-se que este último representa uma evolução significativa na análise de concessão de crédito, vez que a simples informação da

existência de dívida vencida e não paga se mostra extremamente simplista para a devida análise de concessão do crédito. Basta imaginar que uma pessoa que pretende um empréstimo de R\$ 500.000,00 e tem condições de honrar é surpreendida com uma inscrição no SERASA de R\$ 45,00 referente a uma conta de telefone que esqueceu de pagar. Ora, não é razoável que essa simples informação obste a concessão do crédito.

O cadastro positivo mudará essa realidade, uma vez que a análise de crédito não será feita com base em um único critério de informação e sim será formado um histórico de crédito que permitirá uma melhor avaliação do potencial pagador do tomador. Nesse sentido, assevera-se que todos os pagamentos realizados em dias constarão do cadastro, possibilitando a aferição mais adequada do histórico do consumidor.

Ainda nesse sentido, é importante registrar que o ponto focal do estudo concentra-se no fato da política pública do cadastro positivo possibilitar a redução da assimetria da informação, isto porque o mercado com grande assimetria de informações não funciona de forma eficiente, pois compradores podem estar pagando mais ou podem estar ineficientemente se abstendo de comprar.

Conforme visto, o fenômeno da informação assimétrica é especialmente importante no mercado de crédito, isto porque a natureza dos contratos de crédito, que envolvem uma promessa de pagamento futuro, torna a identificação do perfil e das intenções de um potencial devedor fatores cruciais para o cálculo da probabilidade de pagamento do empréstimo. No entanto, na maioria das vezes, tais informações não são acessíveis aos credores a um baixo custo. Essa assimetria de informações acaba gerando um processo de seleção adversa no mercado de crédito.

No Brasil, a falta de mecanismos para a redução da assimetria de informação no mercado de crédito resultou em um desequilíbrio no mercado que implica em preços maiores, menor quantidade de crédito e prazos mais curtos do que seria o caso em um cenário de informação perfeita. Assim, a assimetria de informações entre credores e devedores com relação à qualidade do perfil do devedor e ao risco de inadimplência impedem que o mercado atinja um equilíbrio socialmente eficiente.

É nesse cenário de equilíbrio ineficiente que se insere a lei do cadastro

positivo, pois, como dito alhures o atual sistema de banco de dados sobre os consumidores se mostra incapaz de permitir uma diferenciação entre os “bons” e os “maus” pagadores. Assim, os credores acabam elevando as taxas de juros de todos os consumidores para suprir a inadimplência de alguns. Ou seja, os bons pagadores acabam pagando pelos maus pagadores.

Nessa perspectiva, a política pública do cadastro positivo visa permitir expressamente aos bancos a coleta e o manuseio de dados relativos não apenas a atraso ou inadimplemento, mas também ao pagamento em dia de obrigações por parte dos consumidores. Dessa forma, os eventuais dados negativos referentes a inadimplementos ou atrasos anteriores poderiam passar a ser analisados conjuntamente com os dados “positivos”. Os bancos de dados proporcionarão, assim, um retrato mais completo sobre o histórico de crédito de cada pessoa.

Registra-se, ainda, que a partir da autorização expressa do consumidor o seu histórico de crédito poderá constar as informações dos últimos 15 anos, assim, os resultados do cadastro positivo poderão ser observados desde o momento de sua implementação.

A criação do cadastro positivo de crédito pode vir a possibilitar que algumas parcelas de consumidores tenham maior acesso ao mercado de crédito. Isto porque, quando uma pessoa não pode demonstrar seu comprometimento em pagar suas dívidas, através de garantias e existe uma grande assimetria de informações sobre suas características, os credores devem recorrer à inferências sobre a probabilidade de inadimplemento. Com bancos de dados mais completos sobre o perfil histórico dos consumidores, as instituições financeiras podem fazer menos exigências, inclusive exigindo menor pagamento inicial, menos garantias e taxas de juros menores para que aqueles consumidores com bom histórico tenham acesso a linhas de crédito em melhores condições.

Conclui-se, também, que um sistema de banco de dados é capaz de auxiliar os indivíduos com menores níveis de renda a sinalizar de maneira objetiva sua capacidade e disposição histórica de pagamento de suas obrigações. Nesse sentido, o histórico de crédito apresenta mais um ponto positivo, sobre o qual o Estado passa a atribuir um direito de propriedade.

As conclusões observadas na análise teórica foram corroboradas com a experiência do cadastro positivo em Hong Kong, conforme apontou a pesquisa. Contudo, quando se observa a realidade da população brasileira, percebe-se que

ainda a falta de informação é um elemento que merece especial atenção do Estado, para que esclareça à população do que se trata, pois, caso contrário possivelmente a política pública não atenderá seus fins. a fim de que de fato o cadastro positivo venha a atingir sua finalidade, pois as vantagens da referida política somente poderão ser observadas a partir do momento que a população começar a se valer do referido cadastro.

Por fim, com o presente trabalho foi possível concluir que o cadastro positivo, caso a população brasileira venha a aderir efetivamente o cadastro positivo este trará benesses sociais, em especial, com relação à redução das taxas de juros e no que tange ao acesso da população ao crédito.

REFERÊNCIA

ANDERSON, C. W. **The place of principles in policyanalysis.** American Political Science Review, v..73, n.3, p. 711-723, set. 1979.

ALVES, Sérgio Darcy da Silva; SOARES, Marden Marques. **Democratização do crédito no Brasil e atuação do Banco Central.** Brasília: Bacen, 2004. Disponível em:<[http://doc.politiquessociales.net/serv1/demo craticao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf](http://doc.politiquessociales.net/serv1/demo_craticao_do_credito_no_Brasil_Actuacao_do_Banco_Central.pdf)>. Acesso em: 23 dez. 2008.

ARANHA, Marcio Nunues. **Liberalismo e Intervencionismo Neoliberalismo, ou liberalismo construtor e Intervencionismo social A precisão de seus conceitos mediante a análise da gradação do controle estatal e de sua política de prioridades.** Brasília: Ed. UNB, 1997.

BARONE e SADER, Franciso Marcelo e Emir. **Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas.** Rev. Adm. Pública. Vol. 42. N. 6 Rio de Janeiro Nov/ Dec. 2008

BENJAMIM, Antonio Herman Vasconcelos. **Código brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto.** 9. Ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BESSA, Leonardo Roscoe. **Cadastro Positivo: comentários à Lei 12.414, de 9 de junho de 2011** – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

BESSA,Leonardo Roscoe. **O consumidor e os limites dos bancos de dados de proteção ao crédito.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2003.

BARONE, Francisco Marcelo; SADER, Sader. **Acesso ao crédito no Brasil: evolução e perspectivas** Rev. Adm. Pública vol.42 no.6 Rio de Janeiro Nov./Dec. 2008

BIO, Sérgio. **Sistemas de Informação: um enfoque gerencial.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1985.

BNDES. **Microcrédito: avaliação da eficiência de instituições microfinanceiras.** Informe n. 43, Rio de Janeiro, jul. 2002.

BRITO, Giovani Antonio Silva Brito; NETO, Alexandre Assaf. **Modelo de classificação de risco de crédito de empresas** Rev. contab. finanç. v.19 n.46 São

Paulo jan./abr. 2008

BOBBIO, Norberto, **-Dicionário de política**. Editora Universidade de Brasília, 13ª Ed., 4ª reimpressão, 2010.

CANOTILHO, J.J. Gomes; Machado, Jónatas E. M. **Reality shows e liberdade de programação**. Coimbra: Coimbra Ed.,2003.

CASADO, Márcio Mello. **Proteção do consumidor de crédito bancário e financeiro**. – 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

COSTA , F. L. Da; CASTANHAR, J.C. **Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos**. Revista de Administração Pública, v. 37, n.5, set. – out. 2003.

Corazza, Gentil. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre, FEE, 1988.

COVIZZI, Carlos Adroaldo Ramos. **Práticas abusivas da Serasa e do SPC: doutrina, legislação, jurisprudência**. E. Ed. São Pauo: Edipro, 2000.

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

FREY, Klaus. **Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexes referentes à prática de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21 – Jun. 2000.

GREGÓRIO, José. **Borrowingconstraints, human capital accucmulation, and growth**. *JournalofMonetaryEconomics*. 37, 49-71, 1996.

HERSCOVICI, A. **Economia da informação: entropia, mercado e natureza da Informação**. In: **CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIA DA COMUNICAÇÃO**, 1999. Anais. Rio de Janeiro: Intercom, 1999.

HOWLETT, Michael, 1955 – **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEMES, Fábio Nogueira. **Crédito e crediário: reabilitação de cadastro negativo**. 2. São Paulo: Edipro, 1995.

MACAGNAN, Clea Beatriz; LINDEMANN, Almim, **Gestão da informação e o processo de negociação bancária** . São Paulo 2009, vol. 6, nº 1.

MEZZERA, Jaime; GUIMARÃES, Ivan. **Crédito para pequenos empreendimentos no Brasil**. Brasília: OIT, 2003.

MORESI, Eduardo. **Metodologia de Pesquisa**. Universidade Católica de Brasília – UCB – Reitoria de Pós-Graduação – PRPGPROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM GESTÃO DO CONHECIMENTO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO – 2003.

OMAR, Jabr H. D.. **Rev. econ. Contemp.** Vol.12 no.3 Rio de Janeiro Sept./Dec.2008

OXHORN, Philip. **Cidadania como consumo ou cidadania como agência: uma comparação entre as reformas de democratização da Bolívia e do Brasil**.

PAGANO Marco; JAPPELLITullio. **Informationsharing, lendingand defaults: Cross-country evidence**. Journalof Banking &Finance. V. 26, Issue 10, pp. 2017–2045. October 2002.

PERL, Anthony. **Política Pública**. Seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PINHEIRO, Caroline da Rosa. **Cadastro positivo: a possibilidade de acesso ao crédito como um dos caminhos para o desenvolvimento social** / Caroline da Rosa Pinheiro, 2012.

PUGGINA, Márcio Oliviera. **A responsabilidade civil do banqueiro pela concessão de crédito**, Revista de Direito do consumidor. São Paulo, RT, n. 26.

SABATIER, P.A. **Top-downandbottomup approaches toimplementationreaserach: a criticalanalysisandsuggested synthesis**.JournalofPublicPolicy,v. 6, n.1, p. 21-48, 1986.

<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/MANUAL%20DE%20POLITICAS%20PÚBLICAS.pdf>. Acesso 30/05/2013.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade** – São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

ROLL, Eric. **História das doutrinas econômicas**. 4. ed. São Paulo : Companhia Editora Nacional, 1977

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SETZER, Valdemar. **Dado, informação, conhecimento e competência. Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência da Computação**. São Paulo. 1999.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Nova York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.

SINGH, Harry. **Data warehouse: conceitos, tecnologias, implementação e gerenciamento**. São Paulo: Makron Books, 2001.

STUMER, Antonio Bertram. **Banco de dados e *habeas data* no Código do Consumidor**. *Revista de Direito do Consumidor*. São Paulo: RT, n. 1. 1992.

TORGERSON, Douglas. **Contextual Orientation Sites for Policy Analysis: The Contribution of Harold D. Lasswell**. In *Policy Sciences*, 1983.

VENTURA, Eloy Câmara. **A evolução do crédito: da Antiguidade aos dias atuais**. Curitiba: Juruá, 2000.

<http://www.cadastropositivo.era.com.br/cadastropositivo/outros-paises/outros-paises.html> (acesso em 10/06/2013)

<<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=crédito>>. acesso em 10/06/2013

http://brasileconomico.ig.com.br/paginas/taxas-de-juros_81.html

<http://www.acrefi.org.br/financeiro/pdfs/58.pdf>. Acesso em 10/06/2013

<http://jornalmontesclaros.com/2013/04/19/brasil-deve-voltar-a-ocupar-o-6a-posicao-no-ranking-de-maior-economia-do-mundo-este-ano-segundo-ofmi.html#axzz2UUXzOIKE>. Acesso em 27/05/2013.

<http://www.citador.pt/textos/as-regras-do-metodo-rene-descartes>. Acesso em 28/05/2013

<http://bardasmaticas.files.wordpress.com/2007/03/11-a-intervencao-do-estado-na-economia.pdf> - Acesso em 27/05/2013

www.scielo.br Celina Souza, *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45 Acesso em 28/05/2013

<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=42608&tp=1> - Acesso em 01/05/2013 Acesso em 28/05/2013

<http://www.idec.org.br>. Acesso em 26/04/2013

<http://portal.mj.gov.br> consultado em 26/04/2013

<http://www.procon.sp.gov.br/categoria.asp?id=1041> - acesso em 13/06/2013

<http://www.cadastrapositivoserasa.com.br/cadastrapositivo/noticias-> Acesso em 28/05/2013.

[artigos/informativo/fevereiro13/entrada-de-bancos-consolida-utilizao-do-cadastro-positivo.html](http://www.cadastrapositivoserasa.com.br/cadastrapositivo/noticias-artigos/informativo/fevereiro13/entrada-de-bancos-consolida-utilizao-do-cadastro-positivo.html) Acesso em 28/05/2013

http://www.brasileconomico.com.br/paginas/taxas-de-juros_81.html Acesso em 20/06/2013

http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2156:catid=28&Itemid=23 Acesso em 28/05/2013

<http://www.comciencia.br/comciencia/?section=8&edicao=58&id=739>. Acesso em 06/07/2013

<http://www.bcb.gov.br/?spbselic> Acesso em 06/07/2013.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141565551997000100006&lng=pt&nrm=iso

<http://exame.abril.com.br/economia/noticias/metade-dos-brasileiros-nao-quer-nome-no-cadastro-positivo?page=1>

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222010000200003&lng=pt -Sociologias vol.12 no.24 Porto Alegre May/Aug. 2010 – Acesso em 01/05/2013.