

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

**HILDÉLIS SILVA DUARTE JUNIOR**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR:** uma análise da  
atuação do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014

São Luís

2016

**HILDÉLIS SILVA DUARTE JUNIOR**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR:** uma análise da  
atuação do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria do Socorro Sousa de Araújo

São Luís

2016

Duarte Junior, Hildélis Silva

Políticas Públicas de Proteção ao Consumidor: uma análise do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014 / Hildélis Silva Duarte Junior. – São Luís, 2016.

142 f.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Maria do Socorro Sousa de Araújo.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 2016.

1. Direito do Consumidor 2. PROCON Maranhão 3. Políticas Públicas 4. Maranhão I. Título.

CDU 34.01

**HILDÉLIS SILVA DUARTE JUNIOR**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR: uma análise da  
atuação do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria do Socorro Sousa de Araújo** (Orientadora)  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof. Dr. Marcos Antônio Barbosa Pacheco**  
Doutor em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Marly de Jesus Sá Dias**  
Doutora em Políticas Públicas  
Universidade Federal do Maranhão

À minha esposa, Giuliana, companheira e  
inspiração em todos os momentos.

Aos meus pais, Edna Mazoro e Hildélis  
Duarte, minha estrutura.

À minha irmã, Bianca, pela confiança.

## AGRADECIMENTOS

Ao nosso Senhor Jesus Cristo, pela esperança e misericórdia, que se renovam a cada manhã, mesmo em tempos conturbados;

À minha esposa, companheira, amiga e amada Giuliana, pelo convívio inspirador, por compreender as muitas ausências, pelo incentivo incondicional e, principalmente, por diariamente sonhar os meus sonhos;

Aos meus Pais, meus pilares, Edna Mazoro Duarte e Hildélis Duarte, pelos princípios, educação e por me fazerem acreditar, desde sempre, na minha capacidade;

À Bianca Duarte (Bibi), minha maninha, amiga perfeita e exemplo de dedicação. Sou seu fã!

Ao amigo e Governador Flávio Dino, por me permitir ter a oportunidade de demonstrar que não há diferença entre a teoria e a prática. Sem a sua confiança tudo isso não passaria de mais uma dissertação. Muito obrigado!

À minha orientadora, Maria do Socorro Sousa de Araújo. Um dos maiores e melhores presentes que o Mestrado pode me ofertar. Surgiu de repente, mas desde então, acompanha meus passos, orientando-me e abrindo para mim novos caminhos.

Aos queridos amigos que desde a confecção do projeto me têm auxiliado nesta caminhada, André Gonzalez e Felipe Camarão.

A todos os ousados do PROCON Maranhão e VIVA, companheiros de luta em prol dos direitos humanos e dos direitos dos consumidores. Em especial, Tairinne Moraes, Karen Barros, Júlio Simões, Thiago Rios, Emilly Castelo Branco, Ricardo Cruz, Márcio Antônio, Jéssica Goulart, Caissa Matos, Karen Duailibe e a todos os demais amigos que, embora não mencionados, contribuíram e torceram para mais essa etapa de minha vida.

Ao Programa de Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), pela excelência com que todos os dias desvenda novos horizontes e produz conhecimento em alto nível para todo o território nacional. A todos os professores que foram tão importantes nessa caminhada, desde a banca do concurso de seleção até a banca da defesa.

*“Consumidores, por definição, somos todos nós. Os consumidores são o maior grupo econômico na economia, afetando e sendo afetado por quase todas as decisões econômicas, públicas e privadas [...]. Mas são o único grupo importante da economia não eficazmente organizado e cujos posicionamentos quase nunca são ouvidos”.*

*John Fitzgerald Kennedy*

## RESUMO

A dissertação de mestrado, defendida junto ao programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, tem como tema – “Políticas Públicas de Proteção ao Consumidor: uma análise da atuação do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014”. O objetivo do presente estudo consiste em identificar e analisar a política pública de proteção do consumidor, adotando como referência empírica de análise a atuação do PROCON no Maranhão. Aborda as relações de consumo e a importância dos movimentos sociais de proteção do consumidor no âmbito da sociedade brasileira, em especial, com a defesa do consumidor na Constituição de 1988 e no Código de Defesa do Consumidor de 1990, além da política pública de proteção do consumidor no Maranhão. A pesquisa questionou também se as disposições relativas ao direito do consumidor tiveram consequências sociais, econômicas, culturais e jurídicas, interferindo ou não nas relações de consumo no Brasil e em especial no Maranhão. Com esses estudos foi possível verificar as influências e o poder que os movimentos de defesa do consumidor tiveram na criação das disposições legais e constitucionais, para proteger o consumidor e indicar o consumo consciente como política pública. Por fim, concluiu-se que todo esse arcabouço jurídico ainda não é o suficiente para a plena garantia dos direitos dos consumidores, pois ainda falta boa vontade por parte dos agentes políticos para a execução de políticas públicas preventivas e efetivas em prol do real equilíbrio das relações de consumo, além do incentivo nas ações em prol do consumo consciente como forma de coibir o consumismo e todas as suas consequências nocivas à sociedade.

**Palavras-chave:** Direito do consumidor. Políticas públicas. PROCON Maranhão. Consumidor. Maranhão.

## ABSTRACT

The master's thesis, defended at the Graduate Program in Public Policy at the Federal University of Maranhão, has as its theme – “Public Policy Consumer protection: an analysis of the PROCON Maranhão operations in the period 2010 to 2014”. The aim of this study is to identify and analyze public policy consumer protection, adopting an empirical analysis reference the performance of PROCON in Maranhao. Exploring consumer relations and the importance of social movements consumer protection within the Brazilian society, especially with consumer protection in the 1988 Constitution and the Consumer Protection Code 1990, as well as public policy protection consumer in Maranhao. The survey also questioned whether the provisions relating to consumer law had social, economic, cultural and legal consequences, or not interfering in consumer relations in Brazil and especially in Maranhao. With these studies we observed the influence and the power that consumer movements had in the creation of legal and constitutional provisions to protect the consumer and indicate conscious consumption as a public policy. Finally, it was concluded that all this legal framework is not enough to fully guarantee the rights of consumers, they still lack good will on the part of politicians to implement preventive and effective public policies for the real balance of consumer relations, in addition to encouraging the actions in favor of responsible consumption as a way to curb consumerism and all its harmful consequences to society.

**Keywords:** Consumer Law. Public Policy. PROCON Maranhão. Consumer. Maranhão.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Números de reclamações atendidas pelo PROCON Maranhão, nas áreas: alimentos, serviços financeiros, habitação, produtos, saúde, serviços essenciais e serviços privados no período de 2010 a 2014. ....	114
Gráfico 2	Comparativo acerca do controle geral dos atendimentos pelo PROCON Maranhão nas áreas: serviços essenciais; produtos e serviços financeiros no período de 2010 a 2014.....	117
Gráfico 3	Comparativo informando a quantidade de municípios com consumidores residentes atendidos pelo PROCON Maranhão em todo o Estado no período de 2010 a 2014 .....	119
Gráfico 4	Análise quantitativa das demandas mais reclamadas por consumidores residentes em diferentes municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014 .....	120
Gráfico 5	Principais demandas acerca dos produtos por municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014 ..	121
Gráfico 6	Principais demandas acerca dos serviços essenciais por municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014. ....	122

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADOC	- Associação de Defesa e Orientação do Consumidor
ANAC	- Agência Nacional de Aviação Civil
ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
ANDEC	- Associação Nacional de Defesa do Consumidor
ANEEL	- Agência Nacional de Energia Elétrica
ANS	- Agência Nacional de Saúde Suplementar
ANTT	- Agência Nacional de Transportes Terrestres
ANVISA	- Agência Nacional de Vigilância Sanitária
APAERJ	- Associação dos Pais e de Alunos das Escolas Particulares e Públicas do Estado do Rio de Janeiro
APC	- Associação de Proteção ao Consumidor
BACEN	- Banco Central do Brasil
Brasilcom	- Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor
CADE	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CAGED	- Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CCQs	- Círculos de Controle de Qualidade
CDC	- Código de Defesa do Consumidor
CDL	- Câmara de Dirigentes Lojistas
CF	- Constituição Federal
CI	- Consumers International
CIP	- Carta de Investigação Preliminar
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalhador
CNDC	- Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CNI	- Confederação Nacional de Indústrias
CONAR	- Conselho de Autorregulamentação Publicitária
CONDECON	- Conselho de Defesa do Consumidor
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
EMBRATUR	- Instituto Brasileiro de Turismo
FDA	- Food and Drugs Administration
FGV/RJ	- Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro

FPE	- Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
GEDEC	- Grupo Executivo de Defesa do Consumidor
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICF	- Intenção de Consumo das Famílias
IDEC	- Instituto de Defesa do Consumidor
INFRAERO	- Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INMETRO	- Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
IOCU	- International Organization of Consumers Unions
MTE	- Ministério do Trabalho e Emprego
OAB	- Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PLANDEC	- Plano Nacional de Consumo e Cidadania
PROCON	- Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor
PROCONSBRASIL	- Associação Brasileira de PROCONs
SEDIHC	- Secretaria de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania do Estado do Maranhão
SEDIPOP	- Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular
SINDEC	- Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SNDC	- Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
STJ	- Superior Tribunal de Justiça
TAC	- Termo de Acordo de Conduta
TCLE	- Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	- Tribunal de Contas da União
UFMA	- Universidade Federal do Maranhão

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>CAPITALISMO, NECESSIDADES HUMANAS E CONSUMO</b> .....	<b>21</b>
<b>2.1</b>	<b>Consumidor ou Trabalhador?</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2</b>	<b>As necessidades humanas através do fetiche das mercadorias e a alienação para o consumo</b> .....	<b>37</b>
<b>3</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DEFESA AO CONSUMIDOR</b> .....	<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>Origem e evolução histórica do direito do consumidor</b> .....	<b>51</b>
<b>3.2</b>	<b>Movimentos de proteção e defesa ao consumidor</b> .....	<b>54</b>
<b>3.3</b>	<b>Constitucionalização dos direitos do consumidor no Brasil</b> .....	<b>67</b>
<b>3.4</b>	<b>Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e as políticas públicas de proteção e defesa ao consumidor</b> .....	<b>87</b>
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DEFESA AO CONSUMIDOR NO MARANHÃO</b> .....	<b>101</b>
<b>4.1</b>	<b>Configuração socioeconômica do Maranhão</b> .....	<b>101</b>
<b>4.2</b>	<b>Proteção ao consumidor no Maranhão: a atuação do Procon no período de 2010/2014</b> .....	<b>102</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>124</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>135</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal (CF) de 1988, após a intensificação e maior atuação dos movimentos sociais de garantia aos direitos do consumidor no Brasil, se fez necessário a continuidade desta mobilização com o intuito de que as disposições constitucionais fossem materializadas em um dispositivo legal específico e de ampla aplicação prática. Mais adiante, em menos de dois anos, surgiu a Lei Federal nº 8.078, de 11.09.1990, o Código de Defesa do Consumidor (CDC), que se constituiu em um novo direito e em um novo campo de atuação dos órgãos jurisdicionais. Não se tratava do desenvolvimento de um ramo tradicional do direito pátrio, mas da introdução de uma matéria influenciada tecnicamente pelo direito norte-americano e pelo direito comunitário europeu. A defesa do consumidor nasceu, nos Estados Unidos, da atuação inicial do movimento sindical, mas depois passou a ter características próprias e específicas.

Havia uma experiência anterior em algumas dessas matérias, como em leis para assegurar o peso, o comprimento ou o volume de determinados produtos, que já existiam tradicionalmente. A participação dos movimentos sociais na criação do direito do consumidor foi significativa em diversas disposições da Constituição de 1988. Conquanto, foi no texto constitucional acima que realmente ganhou força a proteção dos consumidores, quanto às mercadorias adquiridas ou quanto aos serviços contratados. Sem qualquer precedente no Brasil, foi inaugurado um novo direito, que até então se baseava nos princípios da autonomia da vontade e no princípio de que o contrato era lei entre as partes, de caráter conservador, ao favorecerem o lado mais forte economicamente da relação, os fornecedores.

Por meio de princípios, o direito do consumidor passou a proteger o vulnerável da relação de consumo, tornando, desta maneira, o fornecedor obrigado a cumprir diversas garantias, que invertiam a ordem jurídica tradicional. Por exemplo, houve o reconhecimento da hipossuficiência com o favorecimento processual do consumidor, como a inversão do ônus da prova, que passou para o fornecedor a responsabilidade de apresentar os elementos que comprovassem a veracidade ou não das alegações trazidas pelo consumidor. Foi prevista ainda, a anulação das cláusulas abusivas, além da proibição da publicidade enganosa.

Antes de 1988 não existia um direito que tratasse especificamente do consumidor, nem disposições que o garantisse de forma tão expressiva, salvo a ação

civil pública, que também nasceu no bojo das lutas pelos direitos do consumidor. A proteção dos consumidores abrangeu não só o fornecimento de bens, como também a prestação de serviços, inclusive de natureza financeira ou securitária. Em vez do tradicional direito civil, de influência romana, ou do direito comercial, de criação pré-capitalista, surgiu um direito que protege o lado mais fraco da relação, não só nas disposições materiais, como também nas proteções processuais. Este ramo logo começou a ser aplicado, por meio dos juizados especiais, dos PROCONs e da defensoria pública, dentre outros meios jurídicos.

A proteção do consumidor tem aplicação cotidiana, seja realizada pelo próprio consumidor exigindo seus direitos, seja através de diversos órgãos de realização da justiça, como nos mecanismos do judiciário e do Ministério Público ou nas instituições de proteção e defesa do consumidor. Houve uma potencial mudança na mentalidade do consumidor e também do fornecedor, que passou a ter novas limitações quanto à liberdade de contratar, para evitar a exploração dos juridicamente mais fracos. Além desse aspecto pedagógico, também ocorreu o acesso a novos meios de solução dos conflitos de interesses, de origem mais popular e com ritos processuais mais simples, adequados às demandas cotidianas das relações contratuais de consumo.

Deste modo, a defesa do consumidor se tornou parte do dia a dia das pessoas, inclusive influenciando a conduta dos fornecedores, que buscaram não apenas respeitar os direitos dos consumidores, mas melhorar a qualidade dos produtos e serviços prestados como forma de conquistar e atrair o consumidor nas transações comerciais. Numa sociedade capitalista, ainda que o mercado exerça forte influência nos consumidores, a partir da aparência dos bens ou dos serviços, existe a possibilidade de o consumidor, através do seu poder de compra, também efetuar suas escolhas e determinar seu gosto do ponto de vista individual.

Apesar do incentivo ao consumo desregrado pela publicidade e demais estratégias de *marketing*, surge uma consciência crítica em potencial no consumidor, mentalidade que se pode desenvolver, conforme ele esteja mobilizado pelos movimentos sociais ou pelas associações.

Com base nas disposições constitucionais o Código de Defesa do Consumidor de 1990 passou a indicar um consumo influenciado não só pelo mercado, mas também pelas necessidades do trabalhador. Para tanto, além dos órgãos judiciais de apoio, se tornou necessário educar este consumidor para o mercado, para que o

ato de consumir implicasse a preservação dos recursos naturais e no respeito à dignidade, à saúde e à garantia do bem-estar do consumidor. Julgo possível deduzir da Política Nacional das Relações do Consumo, instituída pela codificação acima, que há a indicação legal para que se adote o consumo sustentável no Brasil.

A participação dos movimentos sociais, no processo de elaboração da Constituição de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor de 1990, resultou em que a defesa do consumidor tivesse efetividade na consciência social e nos órgãos da justiça. Essa mudança faz com que, através do seu estudo e de sua pesquisa, possa se compreender o processo de produção de normas jurídicas de natureza crítica e democrática. Ao mesmo tempo, indica a necessidade da realização de um consumo que esteja relacionado com a real necessidade social e pessoal dos que consomem, bem como com a proteção do meio ambiente. Contexto acima que influenciou a presente análise das políticas públicas de proteção ao consumidor.

Há pelo menos 10 (dez) anos me dedico ao estudo dos direitos do consumidor. Tal temática sempre me despertou interesse em razão de sua grande importância social. Afinal, a sociedade capitalista incentiva desde o nascimento o consumo a todo instante. Compramos quando estamos mal, quando estamos bem, para comemorar o dia das mães, dos pais, dos namorados e até mesmo quando nasce ou morre uma pessoa querida, como suposta demonstração de carinho e apreço.

Atualmente, como presidente do PROCON Maranhão, Diretor dos PROCONs do Nordeste, Diretor Geral do VIVA Cidadão, professor e coordenador da Pós Graduação em Direito do Consumidor da Universidade CEUMA, atuo diretamente no implemento das políticas públicas de proteção e defesa dos direitos dos consumidores, e no incentivo aos núcleos de estudo para a maior e melhor formação acadêmica. No avançar desses estudos, pude notar que este fenômeno não ocorre por um acaso, o consumo é a força que movimenta a economia capitalista. Se não há consumo, a economia não vai bem. Por esta razão, o incentivo ao consumo mesmo quando voltado para aqueles que muitas vezes estão sem condições de pagar e/ou quando sequer se tem necessidades é tão convincente.

Contudo, percebo que a ação Estatal, apesar de prevista constitucionalmente, encontra-se comprometida por questões econômicas e principalmente políticas, de modo que não se consegue mais distinguir se todos esses instrumentos conquistados são utilizados em prol do consumidor ou do consumo.

Nas relações sociais de consumo, de forma particular, a organização da sociedade civil é ainda bastante incipiente e as pessoas constantemente veem-se lesadas em seus direitos.

Assim, as políticas públicas de proteção do consumidor (entendidas no presente trabalho como medidas preventivas e repressivas) são instrumentos essenciais para a garantia dos direitos de cidadania e, por consequência, para o avanço do processo democrático.

Isto porque toda economia aberta em um mundo globalizado precisa de consumidores conscientes e participativos, capazes de exigir serviços e produtos que correspondam às suas necessidades, com preço justo e qualidade, além de atendimento adequado, responsável, que respeite às suas condições de consumidor.

É justamente neste contexto que se vislumbra a proteção do consumidor como objeto de políticas públicas amplas, prioritárias e fundamentais para preparar o consumidor para se prevenir e, inclusive, melhor utilizar sua capacidade de consumo, tendo em vista que com um consumo consciente será possível melhor aproveitar a sua renda de forma mais eficiente, decidindo sobre o que, quando, como e onde consumir.

Destarte, a política pública objeto deste trabalho possui grande relevância acadêmica, social, cultural e econômica, pois envolve uma gama ampla de atividades do poder público e da sociedade civil, dentre as quais se destaca, como exemplos de ações governamentais possíveis, a educação para o consumo, a veiculação de campanhas publicitárias, a democratização da informação e dos meios de proteção administrativa dos consumidores e o incentivo à criação de entidades e/ou associações de proteção e defesa do consumidor, a qual se traduz em uma perfeita interação entre política pública e movimentos sociais efetivos.

Ademais, efetivas políticas públicas de proteção dos consumidores impedem desnecessários gastos públicos, como, a título ilustrativo, instauração de processos para a execução de obrigações claramente garantidas em lei, a contratação de mais servidores para atuarem em órgãos de defesa do consumidor, a criação de mais varas/juizados, delegacias ou promotorias especializadas, entre outras medidas que vêm sendo implementadas ao longo dos últimos anos.

No presente trabalho analiso criticamente a atuação governamental no Estado do Maranhão no que diz respeito às políticas públicas de proteção do consumidor, em especial, a utilização dos mecanismos postos à disposição do

PROCON durante o período de 2010<sup>1</sup> (período em que houve o maior crescimento econômico em 24 anos no rendimento médio mensal dos brasileiros, e conseqüentemente aumento do consumo) a 2014 (ano de início do curso de mestrado).

Cumpra destacar, que vários são os órgãos que possuem legitimidade para a proteção do consumidor. São eles: o Ministério Público, a Defensoria Pública, entidades, associações e o PROCON. No entanto, com o objetivo de limitar para melhor aprofundar os estudos acerca das políticas públicas de proteção e defesa do consumidor no âmbito do estado do Maranhão, escolhi analisar as ações implantadas pelo PROCON Maranhão.

O PROCON foi escolhido como referência empírica de análise por tratar-se de órgão do Poder Executivo municipal ou estadual por excelência destinado à proteção e defesa dos direitos dos consumidores, intermediando conflitos e buscando a realização de acordos entre consumidores e fornecedores, quando seus direitos são ofendidos. É ele que mantém contato mais direto com os consumidores e seus pleitos, podendo ser estadual, municipal ou do Distrito Federal. Cumpra-lhe basicamente as funções de acompanhamento e fiscalização das relações de consumo ocorridas entre fornecedores e consumidores (BRASIL, 2010a).

Nesses termos, considerando as atribuições do PROCON como órgão do Poder Executivo municipal ou estadual destinado à proteção e defesa dos direitos do consumidor, o referido órgão possui especificamente, conforme o Ministério da Justiça (BRASIL, 2010a), as seguintes atribuições, que devem ser definidas nas leis que definem a criação do órgão: Acompanhamento e fiscalização das relações de consumo ocorridas entre fornecedores e consumidores; Funcionamento como instância de instrução e julgamento; Concretização da Política Nacional das Relações de Consumo através da informação e orientação ao consumidor e fornecedor; Fiscalização de estabelecimentos comerciais.

Contudo, a criação de um PROCON decorre de previsão legal (leis/decretos estaduais ou municipais) na qual serão estabelecidas suas atribuições

---

<sup>1</sup> Com base nos dados apresentados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2010 a economia brasileira experimentou um crescimento econômico de 7,5%. Em valores, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro totalizou R\$ 3.675 trilhões. Foi o maior avanço desde 1986, quando o país vivia o Plano Cruzado e também cresceu 7,5%. Na comparação do IBGE com outros 16 países, o ritmo de expansão do Brasil neste ano só perdeu para China (10,3%) e Índia (8,6%). Supera, no entanto, a taxa de crescimento de países como Coreia do Sul (6,1%), Japão (3,9%), EUA (2,8%), e a da região da zona do euro (1,7%).

tomando-se como referência o art. 4º, do Decreto Federal 2.181/97. Nesses termos, questiona-se: quais as atribuições do PROCON/MA? Quais as instâncias de atuação do PROCON/MA, considerando-se as possíveis prerrogativas como instância de acompanhamento e fiscalização das relações de consumo ocorridas entre fornecedores e consumidores; de instrução e julgamento; de informação e orientação ao consumidor e fornecedor; e de fiscalização de estabelecimentos comerciais? Qual o número de atendimentos realizados pelo PROCON/MA no período de 2010 a 2014? Quais as demandas mais reclamadas e quais as respostas do órgão durante esse período? Quais as ações desenvolvidas pelo PROCON/MA no período de 2010 a 2014?

Considerando que o órgão é responsável por abarcar todos os 217 municípios que compõem o estado do Maranhão, questiona-se, ainda: quais os municípios nos quais as demandas se originam? Quanto são os municípios de onde advêm as demandas reclamadas junto ao órgão?

O objetivo do presente estudo consiste, portanto, em analisar a política pública de proteção do consumidor, adotando como referência empírica de análise a atuação do PROCON no Maranhão entre o período de 2010 a 2014.

No que diz respeito aos procedimentos e técnicas utilizados para coleta e análise dos dados para efetivação da pesquisa, destaco:

Realização de ampla revisão bibliográfica sobre o consumo, relações de consumo, e políticas de proteção dos direitos do consumidor, a partir de um contexto mais amplo que requer a compreensão acerca da mercadoria, e do fetiche nas relações sociais capitalista.

E ainda, análise de documentos coletados através dos relatórios extraídos do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) que compõem a base dados do PROCON visando realizar um levantamento de informações a respeito da atuação do PROCON Maranhão, entre 2010 e 2014, para o implemento de políticas públicas em prol do consumidor; como, por exemplo, o número de atendimentos ao público e de manifestações administrativas e processuais, casos mais frequentes, números de processos instituídos, preservando informações de cunho pessoal, tais como nomes dos consumidores e fornecedores.

Bem como, foram realizadas entrevistas semiestruturadas junto a 07 (sete) sujeitos que compõem o universo da investigação. Cabe frisar, que busquei escolher servidores efetivos do órgão em análise, de modo a permitir o acesso ao maior número

de informações acerca da origem, crescimento e ações implementadas antes e durante o período em estudo.

As entrevistas são fontes prioritárias da pesquisa e foram realizadas a partir da adoção de um roteiro com questões semiestruturadas, possibilitando, assim, uma liberdade maior aos entrevistados na condução dos temas abordados, o que permitiu um resultado deveras singular, traduzido na riqueza de experiências de vida que são dificilmente capturadas por instrumentos de coleta rígidos e, portanto, desprovidos de dimensões mais qualitativas.

Dessa forma, na presente pesquisa, foram considerados dados colhidos através dos relatórios de atendimentos extraídos do SINDEC, bem como por meio das entrevistas com servidores efetivos do PROCON Maranhão e junto a Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIPOP<sup>2</sup>), para completa análise das ações executadas pelo referido órgão no Estado, autorizando os respectivos chefes, por escrito, a citada pesquisa.

O universo da pesquisa documental compreende os relatórios anuais produzidos em todas as unidades do PROCON no Maranhão (Balsas, Caxias, Imperatriz, Itapecuru Mirim, Pedreiras e São Luís) no período 2010-2014, assim, 07 (sete) sujeitos envolvidos.

Sendo o objetivo principal da pesquisa em comento a análise da atuação do PROCON Maranhão para o implemento de políticas públicas de proteção ao consumidor, foi bem natural a escolha dos sujeitos da pesquisa junto aos sujeitos citados, para o fim de tomar conhecimento acerca da política pública de proteção ao consumidor no Estado do Maranhão. Assim, este foi o parâmetro escolhido para o recrutamento dos sujeitos da pesquisa, ainda viável porque em pequeno número.

Na ocasião das entrevistas, o(a)s entrevistado(a)s foram informados sobre os riscos e desconfortos que a pesquisa pode acarretar, bem como sobre o seu caráter sigiloso, havendo a adoção de nomes fictícios com o compromisso da preservação do anonimato dos sujeitos e ainda do respeito a sua decisão em sair da pesquisa em qualquer tempo, sem a previsão de nenhuma penalidade ou qualquer ônus aos

---

<sup>2</sup> Durante o período de 2010 a 2014, o PROCON Maranhão esteve vinculado a Secretaria de Direitos Humanos, Assistência Social e Cidadania do Estado do Maranhão (SEDIHC). Em 2015, por ato do Governador Flávio Dino mencionada secretaria de Estado teve sua nomenclatura modificada para Secretaria de Direitos Humanos e Participação Popular (SEDIPOP) e o PROCON Maranhão teve sua natureza jurídica modificada de Gerência para Autarquia.

envolvidos. Os entrevistados também foram informados acerca dos benefícios esperados com a pesquisa.

Antes da aplicação da entrevista, a temática da pesquisa e o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) foram apresentados, informando sobre o trabalho, especialmente a respeito do tratamento que imprimirá aos dados, que são secretos, solicitando a colaboração dos profissionais para a sua efetivação.

Para a concessão das entrevistas, os sujeitos da pesquisa foram contatados a partir de um agendamento prévio, de acordo com suas disponibilidades, em hora e local por eles definidos. A maioria dos relatos foram gravados, depois da autorização do entrevistado de forma expressa.

Por fim, ratifica-se que um bom trabalho não se define pelo uso deste ou daquele método em particular, mas sim pelo fato de o método adotado apresentar imaginação e permitir que se perceba um problema e se encontre uma boa maneira de estudá-lo (BECKER, 1996). Nada substitui a intuição científica do pesquisador para detectar os problemas importantes para o momento sócio-histórico em que vive e as boas hipóteses que deem sentido explicativo a esses problemas (BECKER, 1996; MINAYO; MINAYO, 2001).

Através de tais procedimentos e técnicas de coleta de dados foi realizado o levantamento dos esforços e fomentos governamentais do PROCON no Maranhão, relativos à proteção do consumidor, entre os anos de 2010 a 2014, e, em seguida, tais dados foram classificados e posteriormente analisados criticamente apresentados visando à compreensão das Políticas Públicas de proteção ao consumidor no Maranhão.

O conteúdo do presente trabalho está organizado em três capítulos. No primeiro, trato do capitalismo, necessidades humanas e consumo. Nele sustento que nos dias atuais há um grande incentivo ao consumo e variadas são as formas de motivá-lo, o que atinge diretamente a soberania do consumidor, que por diversas vezes consome até mesmo quando sequer existe necessidade. Afinal, segundo Heller (2004), julgamos ter necessidades. Mas, em verdade, são apenas necessidades necessárias o que acabam por gerar diversas consequências nocivas ao consumidor.

No segundo capítulo abordo sobre as políticas públicas de proteção e defesa ao consumidor, analisando toda origem e evolução histórica do direito do consumidor, a importância dos movimentos sociais até a constitucionalização dos direitos do consumidor e a criação de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

No terceiro capítulo, demonstro e discuto as políticas públicas de proteção e defesa do consumidor no Maranhão. Nesta etapa do trabalho, inicio apresentando a configuração socioeconômica no Estado para em seguida dissecar com base em dados a política pública estadual de proteção ao consumidor à luz da atuação do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014.

E por fim, realizo as ponderações finais destacando que não é possível desconhecer, que mesmo com base na Constituição Federal, a ação do Estado e de seus órgãos sofre influência direta de questões econômicas e políticas, de maneira que não consegue distinguir se seu foco está voltado para a proteção do consumidor ou do incentivo ao consumo.

Pensando assim, destaco duas opções para que benefícios econômicos e “politiqueiros” não interfiram mais nos direitos constitucionalmente conquistados: o servidor tem um papel fundamental no exercício de sua função, portanto deve servir à sociedade, com ética e transparência, e jamais servir a outros interesses que não o público.

Neste contexto, destaco que a população também deve ser atuante no sentido de cobrar por seus direitos. Desta forma, será concretizada uma real estrutura de proteção e defesa do consumidor, na qual a orientação, tanto ao consumidor quanto ao fornecedor, é a principal ferramenta para garantia do equilíbrio dessas relações.

## 2 CAPITALISMO, NECESSIDADES HUMANAS E CONSUMO

### 2.1 Consumidor ou Trabalhador?

O trabalho é tido como a categoria central no processo de construção e realização do homem. Para que se torne possível o entendimento dessa categoria em suas diversas dimensões, o presente estudo se fundamentará na compreensão marxiana a respeito do trabalho.

Conforme Marx (1989, p. 202), o trabalho constitui-se em

[...] processo de que participam o homem e a natureza, processo em que o ser humano com sua própria ação impulsiona, regula e controla seu intercâmbio material com a natureza [...] atuando assim sobre a natureza e modificando-a, ao mesmo tempo modifica sua própria natureza.

Nesse sentido, o trabalho consiste na ação mediadora entre o homem e a natureza. Através dessa ação o homem transforma a natureza, moldando-a conforme as suas necessidades. Nesse processo de modificação da natureza externa, o homem altera também sua própria natureza. Essa transformação mútua tornaria o trabalho elemento essencial no desenvolvimento da sociabilidade do homem.

De acordo com Marx (1989), o trabalho é a ação que distingue o homem dos outros animais. A partir do momento que o homem cria seus próprios meios de vida ele começa a se diferenciar entre os seres vivos. O trabalho resultaria da relação estabelecida entre homem e natureza com finalidade de satisfazer as suas necessidades humanas.

Nenhum animal é capaz de imprimir na natureza a marca da sua vontade, somente o homem, como ser pensante e racional tem essa capacidade. O homem modifica a natureza e a domina. Reside aí a diferença essencial entre homem e animal, diferença resultante do trabalho.

O trabalho consiste em atividade racional, previamente elaborada que diferencia o homem, como ser social. Pressupõe ser o homem dotado de consciência, pois nesse processo o homem elabora previamente em sua mente a forma que quer dar ao objeto do seu labor. Sobre isso afirma Marx (1989, p. 202):

uma aranha executa operações semelhantes às do tecelão e a abelha supera mais de um arquiteto ao construir sua colmeia. Mas o que distingue o pior

arquiteto da melhor abelha é que ele figura na mente sua construção antes de transformá-la em realidade.

Ao final deste processo, o homem alcança o resultado que inicialmente havia imaginado, o produto desse trabalho já existia idealmente. Através do trabalho, o homem não realiza apenas transformação, mas efetua na matéria natural o objetivo por ele pretendido.

Afirma Lukács (1978 apud ANTUNES, 1997, p.122), que o “trabalho é um ato de pôr consciente e, portanto, pressupõe um conhecimento concreto, ainda que jamais perfeito, de determinadas finalidades e de determinados meios”.

O trabalho constitui-se no elemento fundante do ser social e, segundo Gorz (2003, p. 21), no “fundamento da existência da sociedade, ao mesmo tempo sua essência e sua finalidade última [...]. O trabalho é, de longe, o fator mais importante da socialização”.

Consoante Marx (1989), o processo de trabalho tem a finalidade de converter objetos próprios da natureza em objetos com valor de uso e nesse sentido o trabalho é muito antigo, pois surge a partir da relação do homem com natureza.

Através de sua ação, o homem transforma o objeto de trabalho em produto, esse produto, por sua vez, constitui-se em valor de uso. Este resulta da modificação da matéria natural para adaptá-la às necessidades humanas. Conforme visão de Marx, em citação de Antunes (2004, p. 46):

O processo de trabalho, [...], é atividade orientada a um fim para produzir valores de uso, apropriação do natural para satisfazer a necessidades humanas, condição universal do metabolismo entre o homem e a Natureza, condição natural eterna da vida humana e, portanto, independente de qualquer forma dessa vida, sendo antes igualmente comum a todas as suas formas sociais.

Com o surgimento do modo de produção capitalista, essa categoria ganha nova conotação passando a caracterizar-se não apenas como atividade criadora de valor-de-uso, mas também criadora de valor-de-troca. Assim, o trabalho se torna atividade geradora de riqueza e nesse sentido surge como uma categoria nova, tão nova quanto a sociedade que a criou, a sociedade burguesa.

O valor de uso, produto do trabalho concreto, não é, conforme Marx, a coisa “*qu'on aime pour lui-même*” [que se ama por si mesma]. Na sociedade capitalista, a dimensão de valor de uso que possui o trabalho tende a decrescer em relação a sua dimensão de valor de troca. Os valores de uso, nessa sociedade, só serão produzidos

na medida em que possam ser transformados em valores de troca, não servem para a satisfação das necessidades, pelo menos não é esse o objetivo primordial.

Independente da época e do tipo de sociedade, o trabalho sempre esteve presente na vida humana. Mas, com o surgimento do capitalismo sofre alteração, passando a ser utilizado preferencialmente como meio de produzir riqueza social e, nesse sentido, constitui-se como pressuposto básico para o aumento das desigualdades sociais.

O capitalismo busca produzir um valor de uso que tenha também valor de troca, que possa ser vendido, ou seja, uma mercadoria. A sua finalidade não é produzir apenas valores de uso, mas mercadorias. Quando se produz um objeto para uso direto e pessoal, apenas para consumo imediato, não se produz uma mercadoria, mas um produto. O objetivo do capitalismo não é a produção de produtos, mas a produção de mercadorias.

Nesse contexto de decréscimo do valor de uso e de superestima do valor de troca, observa-se uma regressão no atendimento das necessidades humanas. O processo de produção capitalista, efetivado pelo trabalho, não objetiva atender às necessidades humanas reais e, sim, a valorização do capital e seu consequente desenvolvimento.

Julgo possível afirmar também, quanto à mercadoria, que esta contém em si mesma tanto valor-de-uso quanto valor-de-troca e por isso o processo pelo qual é produzida tem de ser unidade de processo de trabalho e processo de formação de valor. Para materialização desses processos o capitalista precisa obter por meio de compra os fatores necessários para produção das mercadorias, que são os meios de produção e a força de trabalho.

O capitalista passa a ter domínio sobre o trabalho, ao comprar do trabalhador a sua força de trabalho. Ao comprador da mercadoria pertence o seu uso. O trabalhador ao vender sua força de trabalho transfere ao capitalista o direito de usá-la e de usufruir o produto por ela produzido, e acaba por renunciar ao direito de desfrutar do produto gerado pela sua própria força de trabalho.

Assevera Marx (1989, p. 210), “ao penetrar o trabalhador na oficina do capitalista pertence a este o valor-de-uso de sua força de trabalho, sua utilização, o trabalho”. Observa-se, ainda na sociedade capitalista “[...] que o trabalhador baixa à condição de mercadoria e à de mais miserável mercadoria, que a miséria do

trabalhador põe-se em relação inversa à potência (*Macht*) e à grandeza (*Grösse*) da sua produção [...]” (MARX, 2005, p.79).

Entendo possível definir o valor da força de trabalho com base na quantidade de meios de subsistência necessários para o sustento do trabalhador e de sua família, ou seja, o preço da força de trabalho é fixado de acordo com o necessário para a produção e reprodução da força de trabalho, que não é proporcional à riqueza que essa força de trabalho produz. Já, o valor de uso e o valor de troca da força de trabalho são valores totalmente diferentes, um não influencia no valor do outro.

O valor da força de trabalho e sua valorização no processo de trabalho são grandezas diferentes, e inversamente proporcionais, a remuneração do trabalhador e a quantidade de trabalho por ele investido no processo de trabalho são valores totalmente diferentes. Os custos com a manutenção dessa força e o seu dispêndio são distintos e o capitalista ao comprar do trabalhador sua força de trabalho já tinha em mente essa diferença de valor.

O trabalho possui um valor de uso que por sua vez é também fonte de valor, e esse valor criado é maior do que o próprio valor concedido e pago por essa força de trabalho. Sobre esse fenômeno, elucida Marx (1989, p. 218) que “o valor da força de trabalho e o valor que ela cria no processo de trabalho são, portanto, duas magnitudes distintas”.

É palpável o valor de uma mercadoria pela quantidade de trabalho nela incorporada. No entanto, o dispêndio dessa força de trabalho no processo de fabricação dessa mercadoria não corresponde ao valor da remuneração desse trabalhador. Pelo contrário, o salário do trabalhador precisa ser menor que o valor das mercadorias por eles produzidas para que o capitalista possa tirar desse processo seu lucro.

Dentro do processo de trabalho, o trabalhador trabalha mais do que aquilo que realmente ganha por sua força de trabalho. O capitalista paga por esse trabalho muito menos do que aquilo que por ele é produzido. A remuneração do trabalhador não pode exceder o valor das mercadorias que produz, mas pode ser menor em todos os graus possíveis. Dá-se o nome de mais-valia ao trabalho despendido pelo trabalhador que não é pago pelo capitalista.

Dentro desse processo de produção de mercadoria, de compra e venda da força de trabalho ocorre a produção de mais-valia, fonte de lucro do capitalista. O trabalho no capitalismo é utilizado não apenas para produzir valor de uso, mas valor

e não somente valor, mas também mais-valia. A mais-valia corresponde ao valor produzido pelo trabalhador durante sua jornada de trabalho que excede o valor de sua remuneração, constitui-se em trabalho excedente apropriado pelo capitalista.

Friso que o valor da força de trabalho é delimitado pela quantidade de trabalho indispensável para a conservação e reprodução dessa força, no entanto a sua utilização só tem como limite a força física do trabalhador.

Constitui a mais-valia o trabalho pelo qual o capitalista não paga remuneração alguma, desta forma, é a parte do valor da mercadoria em que está contido o trabalho não remunerado. A produção da mais-valia depende da “proporção entre a parte da jornada de trabalho necessária para reproduzir o valor da força de trabalho e o excedente de tempo, ou sobretrabalho, realizado para o capitalista” (ANTUNES, 2004, p. 92). Essa troca injusta entre capital e trabalho é o suporte de desenvolvimento da produção capitalista.

A mais-valia permite constatar nitidamente a contradição existente entre o capital e o trabalho, é nesse processo que se dá a alienação e a exploração dos assalariados. Na sociedade capitalista, o trabalho passa de elemento essencial no processo de humanização para trabalho assalariado, fetichizado, alienado. Transforma-se de elemento indispensável de realização do homem em meio de sua sobrevivência.

Em conformidade com a reflexão marxiana, o trabalho consiste no ponto de partida do processo de humanização, mas, tal como se objetiva na sociedade capitalista, o trabalho não contribui com esse propósito, pelo contrário, coisifica o trabalhador, transforma-o em mera mercadoria. Como bem afirma Antunes (1997, p. 127), expressando a visão de Marx:

Ao invés do trabalho como atividade vital, momento de identidade entre o indivíduo e o ser genérico, tem-se na sociedade regida pelo capital, uma forma de objetivação do trabalho, onde as relações sociais estabelecidas entre os produtores assumem, conforme disse Marx, a forma de relação entre os produtos do trabalho. A relação social estabelecida entre os homens adquire a forma de uma relação entre coisas.

Assim, constato a “dialética da riqueza-miséria, da acumulação-privação, do possuidor-despossuído” (ANTUNES, 1997, p.124). Tal qual Marx (2005, p. 152):

Segundo leis da Economia Política o estranhamento do trabalhador em seu objeto se expressa de maneira que quanto mais o trabalhador produz tanto menos tem para consumir, que quanto mais valores cria tanto mais se torna sem valor e sem dignidade, que tanto melhor formado o seu produto mais

deformado o trabalhador, [...], que quanto mais poderoso o trabalho tanto mais impotente se torna o trabalhador [...].

Com o capitalismo, a força emancipatória que possui o trabalho é suprimida dando lugar à exploração e alienação. O que deveria possibilitar a humanização se transforma em desrealização do ser social. Sob o sistema capitalista, o trabalhador, em geral, não consegue satisfazer-se no trabalho, não se reconhece, desumaniza-se.

O trabalho, enquanto atividade vital, configura-se na sociedade capitalista como trabalho alienado, expressão de uma relação social baseada na propriedade privada, no capital e no dinheiro. Alienado frente ao produto do seu trabalho e frente ao processo de produção, o homem torna-se alheio a ele mesmo.

Identifiquei, nesse contexto, que o trabalho adquire uma dimensão contraditória, ao mesmo tempo que possibilita ao homem sua emancipação, coopera também no processo de coisificação, alienação e exploração do ser humano. O processo de trabalho no sistema capitalista, em sua complexidade, não possibilita ao homem detentor da força de trabalho se reconhecer no produto por ele criado durante sua participação no processo produtivo. O homem, assim, torna-se um ser alienado, não tendo a consciência de ser o produto final resultado de seu esforço, da sua força de trabalho aliada aos meios de produção.

A acepção negativa do trabalho reside ao passo que permite a criação da riqueza, ao mesmo tempo em que aliena. O trabalhador, dentro desse contexto, se encontra coagido a contribuir para o desenvolvimento da sociedade capitalista, pois depende do salário conseguido com a venda da sua força de trabalho para sobreviver.

O sistema capitalista, para Marx (2005), busca prioritariamente a produção de mais-valia, essa é a essência desse sistema, a utilização da força de trabalho tem esse objetivo. Nessa busca desenfreada por lucro, o capitalismo abre caminho para seu próprio esgotamento. Nesse sentido, o sistema capitalista possuiria em seu interior contradições, ao mesmo tempo em que cria condições para o acúmulo desmedido de capital, gera também a sua própria ruína.

Vários foram os eventos históricos que geraram a constituição da atual sociedade de consumo, mas um momento na história que merece destaque, sem dúvida alguma, foi a Revolução Industrial. Iniciada na metade do século XVIII na Inglaterra, levando a consolidação do sistema fabril mecanizado, uma revolução nos meios de transporte, crescente urbanização, grande desenvolvimento tecnológico e a substituição da força humana de trabalho pela máquina.

Com o objetivo de atender às pressões do mercado, os capitalistas buscavam alguma forma de intensificar a produção de mercadorias e, nesse processo surge a utilização da máquina, sendo que ao longo do tempo os tipos de máquinas foram sendo aperfeiçoados, com a crescente evolução das técnicas. As máquinas industriais além de produzir com mais agilidade, permitem a redução dos custos com a produção, permitindo a comercialização de produtos com custos reduzidos, aumentando assim a oferta de produtos, o que em última instância serve também como incentivo ao consumo.

Com o advento da maquinofatura se consolidou o capitalismo industrial, sendo que as antigas formas de produção artesanais foram substituídas pela produção em série e com novas tecnologias, as ferramentas rudimentares antes utilizadas foram sendo com o tempo substituídas por máquinas mais eficientes, com a finalidade de acelerar o processo da produção. “Com a revolução industrial, a relação entre produção e consumo ganhou maior importância no mundo, encurtando a distância entre as duas pontas do relacionamento de consumo” (VOLPI, 2007, p 45).

Merece também destaque, outra importante característica que é a forma como a produção é realizada no período pós Revolução Industrial, a nova divisão do trabalho, sendo que como artesãos os homens elaboravam um produto por completo, desde a coleta do material necessário até o término da confecção do produto, com o advento da produção em maior escala o trabalho passou a ser dividido, cada trabalhador é responsável por uma determinada parte do processo de produção, sendo que a função de construir um objeto foi tirada do trabalhador, ele constrói apenas uma pequena parte do objeto, e muitas vezes nem tem acesso ao produto finalizado.

Esclarece Alcântara (2008, p. 68):

O capitalista aliena o trabalhador ao promover a divisão do trabalho social e a especialização de funções, impedindo-o de perceber o que de fato o seu trabalho produziu, deixando-o apto a ser convencido de que seu trabalho vale menos do que o valor real.

Saliento ainda, outro momento de suma importância acerca da revolução industrial diz respeito à desvalorização do trabalho humano, as condições nas fábricas eram precárias e as jornadas de trabalho extensas, em razão do objetivo claro de produzir em grande escala. Além disso, de forma lamentável, era costumeiro a

utilização do trabalho infantil como forma de satisfazer a necessidade de mão de obra, e das baixas remunerações pagas aos trabalhadores.

Neste período, os recursos naturais também passaram a ser explorados com maior intensidade, já que era preciso obter da natureza os elementos necessários para a produção, o homem acaba por se considerar autorizado a retirar do meio tudo quanto precisa para produzir, sem se preocupar com as consequências deste ato. Um exemplo claro disso está no fato de que as máquinas são movidas por recursos naturais não renováveis, como o carvão, enquanto antes a força era humana, animal e outras fontes que se renovam.

Em concordância com o pensamento marxiano, as crises do capital resultam das contradições inerentes ao próprio processo de acumulação desse sistema. Nesse sentido, afirmo que a crise instaurada em 1930<sup>3</sup> é consequência “das contradições do desenvolvimento inicial do regime de acumulação intensiva do capital” (BIHR, 1998 apud ABREU, 2002, p. 71).

O capitalismo “tende a desenvolver as forças produtivas da sociedade sem levar em conta a proporções a serem respeitadas entre os diferentes ramos da produção social, nem tampouco a capacidade total de consumo da sociedade: demanda solvente” (BIHR, 1998 apud ABREU, 2002, p.71). O resultado desse processo é uma crise de superprodução, que se configura no desequilíbrio entre o aumento da produção e a retração das condições de consumo.

A crise de superprodução de 1930 foi a primeira grande crise mundial do sistema capitalista. Essa crise gerou modificações significativas no que se refere à relação capital/trabalho e no poder do Estado de intermediar essa relação que passa agora a ser regida pelos interesses do próprio capital. Os anos 1930 e 1940 foram

---

<sup>3</sup> A crise de 1930 foi a primeira grande crise do capitalismo e se constituiu numa crise de superprodução. As altas taxas de juro dos EUA (aliadas a uma política deflacionista, medidas praticadas com o propósito de escoar os excedentes do seu comércio próspero - desenvolvido no pós-guerra, e dinamizado depois da crise de 1921 -, e evitar a fuga de capitais) atraem às Bolsas Americanas investimentos de todo o Mundo, resultando um surto de especulação financeira que atinge proporções desmedidas. O custo das ações ultrapassa muito o seu valor real, levando à criação de sociedades fictícias. Simultaneamente, a progressiva automatização permite taxas de produtividade mais elevadas, e promovem-se campanhas de venda a crédito extraordinárias, para escoamento do produto. A publicidade consegue incitar o consumo em massa, mas a oferta continua muito superior à procura, o que leva à saturação do mercado. Nestas condições, fale a primeira empresa Inglesa, e a retirada imediata de parte dos capitais britânicos da Bolsa de Nova York marcou, a 24.10.1929, a quinta-feira mais negra da história do capitalismo. Um avultado número de ações (sem compradores) é posto à venda, com a conseqüente baixa vertiginosa do seu preço. A esta crise financeira alia-se uma econômica. Esta quebra faz não só diminuir os rendimentos, como, conseqüentemente, diminui o poder de compra e aumenta o desemprego. Essa crise se deu de 1929 a 1934 (VICENTINO, 1996).

marcados por essa crise e pela busca de resposta a ela que se configurou no compromisso fordista/keynesiano.

O compromisso fordista/keynesiano se erigiu baseado no processo de trabalho fordista e na política keynesiana<sup>4</sup>. Esse compromisso possibilitou a aceitação por parte do trabalhador do novo padrão de acumulação, em troca do aumento de seu salário e políticas voltadas ao pleno emprego que se materializaram por meio do *Welfare State* ou Estado de Bem Estar Social. Segundo Abreu (2002, p. 74), “o envolvimento do operariado no estabelecimento do compromisso fordista/keynesiano [dá] como expressão da prevalência dos seus interesses imediatos em detrimento dos seus interesses históricos”.

Junto com o padrão de acumulação fordista criou-se:

um sistema de compromisso e de regulação que [...] ofereceu a ilusão de que o sistema de metabolismo social do capital pudesse ser efetiva, duradoura e definitivamente controlado, regulado e fundado num compromisso entre capital e trabalho mediado pelo Estado. [...] esse compromisso era dotado de um sentido ilusório, [...] procurou delimitar o campo da luta de classes, onde se buscava a obtenção dos elementos constitutivos do welfare state em troca do abandono, pelos trabalhadores, do seu projeto histórico-societal. [...] esse compromisso tinha como sustentação a enorme exploração do trabalho (ANTUNES, 1999, p. 38).

Abreu (2002) enfatiza que o compromisso fordista/keynesiano se constituiu no fundamento da nova dominação do capital e o levou a um alto nível de expansão e desenvolvimento. Baseou-se na racionalidade do padrão fordista de trabalho e produção que

inspirado em uma filosofia prática, o taylorismo, constitui a base material e ideológica de uma racionalização produtiva, a partir da qual desdobram-se códigos morais norteadores da reorganização de uma nova ordem intelectual e moral. Significa dizer que se estabelece um ‘novo’ nexos entre um padrão

---

<sup>4</sup> A política keynesiana foi criada pelo britânico John Maynard Keynes, que observou a necessidade de se criar “uma nova ordem financeira internacional que pudesse disciplinar os movimentos de capitais, a paridade entre as moedas e os fluxos internacionais de bens (e serviços). Os mecanismos criados deveriam evitar os dois principais efeitos disruptivos da ordem econômica mundial vigente no entre-guerras, a saber, a extrema mobilidade de capitais entre os países e a adoção de recorrentes desvalorizações cambiais competitivas entre os países, como recurso desesperado de defesa contra a depressão econômica que se abatera sobre a maioria deles nas décadas de 20 e de 30” (MATTOS, 1998, p. 4). Keynes, observando que as forças de livre mercado já não eram capazes de sustentar o crescimento econômico, propôs controle monetário por parte do governo sobre a vida econômica nacional. Isso supunha que a economia mundial seria menos aberta. Keynes verificou a necessidade de certo controle nacional e de certa soberania nacional em relação aos assuntos monetários, o Estado deveria ser intervencionista. A política keynesiana apregoava que na baixa do ciclo econômico, em situação de alto desemprego, o Estado deveria expandir seus gastos, possibilitando à economia se aproximar do pleno emprego. A política keynesiana é bastante conhecida como a política do pleno emprego pela sua tendência de assegurar a estabilização monetária por meio do emprego.

de produção e trabalho e uma ordem intelectual e moral em que o conformismo mecanicista é redefinido e corporificado como princípio educativo – formador da nova sociabilidade que se instaura a partir daí (ABREU, 2002, p. 81).

O taylorismo/fordismo que se instaurou nas indústrias durante quase todo século XX, a partir do segundo decênio, alicerçava-se numa produção em massa homogênea e verticalizada. Nesse padrão de acumulação praticamente toda produção se realizava internamente. As atividades cumpridas pelo trabalhador eram racionalizadas, para evitar o desperdício através da redução do tempo de execução da operação e do aumento do ritmo do trabalho, intensificando, assim, a exploração do trabalhador.

No processo produtivo, o trabalho era parcelado e fragmentado, o que tornava as ações do operariado repetitivas. Segundo afirmação de Antunes (1999, p.36),

Esse processo produtivo caracterizou-se, portanto, pela mescla da produção em série fordista com o cronômetro taylorista, além da vigência de uma separação nítida entre elaboração e execução. Para o capital, tratava-se de apropriar-se do *savoir-faire* do trabalho, suprimindo a dimensão intelectual do trabalho operário [...]. A atividade de trabalho reduzia-se a uma ação mecânica e repetitiva.

Entra em cena um emaranhado de relações subjacentes ao processo da divisão do trabalho, cujas raízes estão no terreno material do processo de produção da riqueza, mas suas manifestações ultrapassam os limites do processo de trabalho e alcançam a esfera da vida cotidiana, fora dos limites do processo de trabalho. Desta maneira, a questão da alienação se estende no âmbito da chamada sociedade civil e conseqüentemente do Estado, favorecendo a manutenção de sua face predominantemente burguesa.

O que se quer dizer é que a construção de uma subjetividade alienada do trabalho não determina apenas o distanciamento entre sujeito e objeto, mas põe em questão a própria condição do homem como “sujeito” na sociedade. As conseqüências são claramente percebidas na apreensão que os indivíduos têm da sua inserção no mundo do trabalho, da sua participação política na sociedade e da visão de mundo destes indivíduos. Quanto mais desqualificação social, isto é, quanto maior a impossibilidade de desenvolvimento e efetivação das suas potencialidades, tanto maior é a exteriorização do homem na relação com seu trabalho.

Marx (1989) argumenta, ainda, que sob estas condições o trabalho ganha uma dimensão negativa, isto é, trabalho como negação da essência humana. Na sua crítica da economia política o autor é enfático ao afirmar que ela oculta a relação imediata entre o trabalhador e a produção.

A união do taylorismo com o fordismo e a sua inserção no processo industrial representou o maior avanço da racionalização capitalista do processo de trabalho durante décadas. No entanto, no final da década de 1960 e início da década de 1970, esse padrão de acumulação capitalista junto com a fase de regulação keynesiana começou a dar sinais de crise.

Tal qual Antunes (1999), o taylorismo/fordismo mostrou-se contraditório. A contradição, própria desse processo de trabalho, existente entre heteronomia e autonomia e entre a produção e o consumo colocou em xeque o compromisso fordista. Isso somado à intensificação da contradição no processo de criação de valores, do aumento da subordinação do trabalho ao capital.

Todos esses fatores impulsionaram uma reação da classe trabalhadora que passou a questionar a base de constituição da sociabilidade do capital. Desse modo, segundo Antunes (1999, p. 40) posso afirmar que o “elemento decisivo para a crise do fordismo [foi] o ressurgimento de ações ofensivas do mundo do trabalho e conseqüentemente transbordamento da luta de classes”, acrescido do estancamento econômico ocasionado, entre outros fatores, pela impossibilidade de responder à retração do consumo.

Os trabalhadores em suas ações reivindicatórias mostraram

que não possuem apenas uma força bruta, sendo dotados também de inteligência, iniciativa e capacidade organizacional. Os capitalistas compreenderam então que, em vez de se limitar a explorar a força de trabalho muscular dos trabalhadores, privando-os de qualquer iniciativa e mantendo-os enclausurados nas compartimentações estritas do taylorismo e do fordismo, podiam multiplicar seu lucro e explorando-lhes a imaginação, os dotes organizativos, a capacidade de cooperação, todas as virtualidades da inteligência (BERNARDO, 1996 apud ANTUNES, 1999, p. 45).

A crise do fordismo e keynesianismo significou um quadro crítico mais complexo, exprimiou uma crise estrutural do capital. Essa crise do capitalismo, no início dos anos 1970, surgiu como consequência, de modo geral, tanto da lógica destrutiva do capital como da incapacidade de controlar o metabolismo social desse capital. Com essa crise estrutural, deu-se início, também, ao desmonte do mecanismo de regulação.

Esse sistema se encontrou, mais uma vez, após um período de intensa acumulação capitalista ocorrida durante a fase taylorista/fordista e keynesiana, às voltas com uma severa crise de proporções gigantescas que teve como traços característicos a diminuição da produtividade do capital, o que acentuou a queda da taxa de lucro a qual foi ocasionada, entre outros elementos, pelo aumento do preço da força de trabalho; pela crise do taylorismo/fordismo acarretada pela incapacidade desse padrão de acumulação de solucionar o problema de diminuição do consumo; esgotamento do Estado de Bem Estar Social ou *Welfare State* que ocasionou crise fiscal do Estado e necessidade de diminuição dos gastos públicos; aumento do número de privatizações, desregulamentação e flexibilização da produção, da força de trabalho e do mercado; e crescimento exagerado da esfera financeira (ANTUNES, 1999).

Como solução para sua própria crise, o capital iniciou um processo de reestruturação com vistas a reorganizar o seu processo produtivo. Essa reestruturação visou enfrentar a crise em seus aspectos superficiais de modo a não modificar o sistema capitalista em sua essência. A resposta encontrada pelo capital foi reestruturar o padrão de produção, antes fundado no taylorismo/fordismo, buscando restituir o nível de acumulação do período anterior. Refletindo sobre o problema, acerca do seu aspecto mais visível, a reestruturação proposta pelo capital pretendia, conforme afirmação de Antunes (1999, p.36),

reorganizar o ciclo produtivo preservando seus fundamentos essenciais. Foi exatamente nesse contexto que se iniciou uma mutação no interior do padrão de acumulação (e não no modo de produção), [...]. Gestou-se a transição do padrão taylorista e fordista anterior para as novas formas de acumulação flexibilizada.

O panorama crítico que se presenciou nos anos 1970 ficou conhecido como crise do padrão de acumulação taylorista/fordista e foi expressão de uma crise estrutural do capital que fez esse sistema instaurar um processo de reestruturação com propósito de recuperar seu ciclo reprodutivo e restituir o seu projeto de dominação estremecido pelas lutas promovidas pela classe trabalhadora.

A reestruturação capitalista se caracteriza pela inserção no processo produtivo de tecnologias e inovações organizacionais, pela introdução da acumulação flexível e de novos modelos alternativos ao taylorismo/fordismo, como, por exemplo, o toyotismo. A produção em massa e o cronômetro taylorista/fordista “são substituídos

pela flexibilização da produção, pela especialização flexível, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica do mercado” (ANTUNES, 1997, p.16).

O padrão de acumulação flexível, em vigência atualmente, reúne elementos que o distingue do padrão de acumulação anterior. É desenvolvida nesse padrão produtivo uma estrutura mais flexível que se baseia nas novas técnicas de gestão da força de trabalho, nas equipes de trabalho, na gestão participativa, na horizontalização. Dentre os modelos vigentes de acumulação flexível, o mais notável tem sido o padrão toyotista. O toyotismo atualmente tem se mostrado o modelo mais bem sucedido em sua tarefa de retomada do nível de acumulação e do projeto de dominação do capital.

Com o objetivo de fazer o país superar a crise que passava em decorrência da própria crise estrutural do capital, o toyotismo teve seu surgimento no Japão. Logo passou a ser visto como uma excelente solução à crise capitalista pelos países capitalistas ocidentais. O que chamou a atenção desses países ocidentais foi o “seu desenho organizacional, seu avanço tecnológico, sua capacidade de extração intensificada do trabalho, bem como a combinação de trabalho em equipe, os mecanismos de envolvimento e o controle sindical” (ANTUNES, 1999, p. 53).

Esse novo padrão de acumulação capitalista se baseia na produção estritamente articulada à demanda, com vistas a atender aos desejos individuais de consumo, deste modo, em contraposição à produção em massa do padrão de acumulação anterior, a produção é significativamente heterogênea. A produção no toyotismo é diversificada e conduzida pelo consumo e se fundamenta no estoque mínimo.

O processo de produção é flexível, um mesmo operário pode operar com mais de uma máquina ao mesmo tempo. Esse mesmo processo produtivo se organiza de modo a possibilitar o máximo de aproveitamento do tempo de produção, eliminando qualquer possibilidade de desperdício.

A execução das atividades, antes feitas de forma parcelada, fundamenta-se agora na variedade de funções, realiza-se em equipes e a produção é em grande parte operacionalizada externamente, é transferida a terceiros quase toda responsabilidade com a produção, cabendo à empresa a atividade estritamente essencial. Essa horizontalização da produção reduz a atuação produtiva da empresa, estendendo às subcontratadas e terceirizadas a produção básica.

Outro aspecto do toyotismo bastante significativo é a organização dos Círculos de Controle de Qualidade (CCQs), onde se realizam entre os trabalhadores discussões a respeito de seu próprio trabalho e desempenho no processo produtivo. A empresa passa a investir nas participações e sugestões de seus trabalhadores para garantir aumento de produtividade e de qualidade. O controle de qualidade surge nesse processo como parte constituinte dos CCQs. O capitalismo busca com os CCQs se apropriar do conhecimento do trabalhador.

O toyotismo em sua reorganização do processo produtivo, a partir de todos os elementos acima citados, intensifica a exploração do trabalho de forma ainda mais dissimulada, mais envolvente. O fordismo era movido por uma lógica mais autoritária, o toyotismo, diferentemente, é mais participativo, mais manipulatório.

A tendência desse padrão de acumulação é destruir o que se conseguiu salvar do *Welfare State*, pois está fortemente articulado às ideias neoliberais. Como resultado dessa articulação, tem se verificado um processo de redução das conquistas sociais acarretado pela retração dos fundos públicos.

Esse modelo japonês não se configura “como um novo modo de organização societária, livre das mazelas do sistema produtor de mercadorias e, [...], não deve nem mesmo ser concebido como um avanço em relação ao capitalismo da era fordista e taylorista” (ANTUNES, 1997, p. 33). De modo inverso, reafirma esse sistema e intensifica a sua exploração sobre o trabalhador.

Atualmente, todas as transformações experimentadas decorrentes da reestruturação do capital, têm afetado consideravelmente o trabalhador e, de forma mais genérica, o mundo do trabalho, causando intensas transformações ‘no ser do trabalho’. Durante as décadas de 1970 e 1980, o mundo do trabalho sofreu expressivas modificações no que se refere às formas de inserção na estrutura da produção. As mudanças foram tão violentas que atingiram a classe-que-vive-do-trabalho<sup>5</sup> em sua materialidade e subjetividade.

No sistema capitalista, o mundo do trabalho tem experimentado um processo de desproletarização do trabalho nas indústrias, aumento quantitativo do

---

<sup>5</sup> A substituição da designação de classe trabalhadora, proposta por Marx, por classe-que-vive-do-trabalho, segundo Antunes (1999, p.101), “[...] tem como primeiro objetivo conferir validade contemporânea ao conceito marxiano de classe trabalhadora. Quando tantas formulações vêm afirmando a perda da validade analítica da noção de classe, nossa designação pretende enfatizar o sentido atual da classe trabalhadora, sua forma de ser. [...] a expressão classe-que-vive-do-trabalho pretende dar contemporaneidade e amplitude ao ser social que trabalha, à classe trabalhadora hoje [...]”.

trabalho no setor de serviços, subproletarização intensa e a heterogeneização. A mais severa consequência de todas as transformações processadas atualmente é o desemprego estrutural, que tem atingido proporções gigantescas.

Atualmente noto uma crescente diminuição do trabalhador industrial e manual, isso se deve tanto ao processo de automação robótica e microeletrônica, como à própria recessão vivida nos dias de hoje. Tal cenário tem agravado consideravelmente o nível de desemprego. Aliado a essa desproletarização e desemprego tem surgido a subproletarização do trabalho, que se expressa no trabalho precário, parcial, temporário, subcontratado, terceirizado e informal (ANTUNES, 1997).

Os trabalhadores inseridos nesse novo mundo de trabalho convivem com “a precariedade do emprego e da remuneração; a desregulamentação das condições de trabalho em relação às normas legais vigentes ou acordadas e a consequente regressão dos direitos sociais” (BIHR, 1991 apud ANTUNES, 1997, p. 44). Julgo possível presenciar no mundo capitalista a diminuição dos empregos em tempo integral e o aumento dos empregos em tempo parcial. A tendência atual do mercado de trabalho é o emprego de trabalhadores flexíveis, que se constituem em trabalhadores fáceis de serem empregados e de serem demitidos.

De acordo com reflexão de Alcântara (2008, p. 57),

É predominante em Marx a ideia de que o homem encontra-se alienado em sociedade, e, como tal, não se dá conta das condições materiais nem simbólicas segundo as quais vive. Na sociedade capitalista esta dominação estaria ainda mais exacerbada porque o trabalhador, ao se tornar livre e assalariado transformou-se em uma mercadoria de fato.

Outro traço marcante do mundo atual é a ampliação do setor de serviços paralelamente à desindustrialização. O emprego nesse setor tem crescido na mesma proporção. Esse novo mundo do trabalho tem como característica também a heterogeneização que se configura na inserção de quantidade considerável de mulheres no mercado de trabalho. Esse contingente feminino se introduz em processos de trabalho, muitas vezes marcados pela precariedade.

O que se processa no mundo do trabalho atualmente é a fragmentação, desproletarização, subproletarização, heterogeneização, desespecialização da classe-que-vive-do-trabalho, consequência do processo de reestruturação do capital promovido com o objetivo de superar a sua crise.

Julgo possível notar de modo mais severo nos países em “processo de desenvolvimento”, as consequências dessas transformações empreendidas no mundo do trabalho. Nesses países pobres, a situação apresenta-se bastante agravada, os indicadores sociais têm péssimo desempenho, devido aos níveis de desigualdade, desemprego e pauperização altíssimos; sendo que por outro lado há uma necessidade da manutenção e aumento das taxas de consumo de mercadorias e serviços, como uma das formas e estratégias de manutenção do modo de produção capitalista.

Sobre o trabalho e a alienação pelo trabalho, Karl Marx, em “Manuscritos Econômicos Filosóficos”, afirma que:

A alienação aparece tanto no fato de que *meu* meio de vida é de *outro*, que *meu* desejo é a posse inacessível de *outro*, como no fato de que cada coisa é *outra* que ela mesma, que minha atividade é *outra coisa*, e que, finalmente (isto é válido também para o capitalista), domina em geral o poder desumano. A destinação da riqueza esbanjadora, inativa e entregue ao gozo, cujo beneficiário atua, de um lado, como um indivíduo somente *instável*, que desperdiça suas energias, que considera o trabalho escravo alheio – o *suor sangrento* dos homens – como presa de seus apetites e que, por isso, considera o próprio homem (e com isso a si próprio) como um ser sacrificado e nulo (o desprezo do homem aparece, assim, em parte como arrogância, como esbanjamento daquilo que poderia prolongar centenas de vidas humanas, e parte como infame ilusão de que seu desperdício desenfreado e incessante, seu consumo improdutivo condicionam o *trabalho* e, por isso, a *subsistência* dos demais), esta destinação encara a efetivação das *forças* humanas *essenciais* apenas como efetivação de sua não-essência (*Unwesen*), de seus humores, de seus caprichos arbitrários e bizarros (MARX, 2005, p. 22).

O trabalhador não é mais definido por sua mão de obra, como na sociedade de produtores. Agora, todas as camadas sociais estão envolvidas pelo consumo. A forma como é realizada o consumo, a quantidade e o tipo de produto consumido são fatores determinantes para definir a que classe pertence uma determinada pessoa, o perfil do consumidor dentro de um grupo e até mesmo o seu valor.

Para aqueles que possuem condições financeiras este processo é mais simples, mas, para as camadas mais pobres da sociedade, a seleção através do consumo não é tão fácil. Assim, acabam por utilizar meios alternativos para se conquistar o objeto desejado, gerando, por conseguinte, inúmeros problemas sociais.

Segundo Santos (2002, p. 34), “A economia é, assim, dessocializada, o conceito de consumidor substitui o de cidadão e o critério de inclusão deixa de ser o direito para passar a ser a solvência”. No entanto, se faz necessário desvendar se a

origem do problema reside no capitalismo e/ou na mundialização do capital, ou quem sabe ainda, na forma como as políticas públicas são executadas.

Sobre o tema, assevera Marx que na sociedade capitalista, o modo de produção encontra-se dividido em classes sociais. Deste modo, existe uma divisão entre trabalhadores, consumidores e aqueles que contratam esta mão de obra e fornecem, estimulam, subsidiam e até mesmo criam necessidades em prol deste consumo cada vez mais intenso e desregrado. Por esta razão, há uma extrema dessocialização desencadeada pela separação de classes.

Deste modo, identifico um processo de mercantilização das relações humanas impregnado ao cotidiano das pessoas. Este processo, nada natural, acaba por criar hábitos nunca vistos, e ganha força em razão da prevalência do interesse econômico em detrimento dos direitos sociais essenciais à pessoa humana.

## **2.2 As necessidades humanas através do fetiche das mercadorias e a alienação para o consumo**

Estabelecidas e firmadas as bases do novo modelo de produção capitalista, era preciso que as demandas de produtos confeccionados fossem rapidamente consumidos, com a emergência da percepção de que para que haja o consumo dos bens produzidos é necessário que o ser humano queira consumir. Expande então, o mercado da propaganda e a alienação social.

Isto posto, a indústria passa a investir primeiramente na construção de desejos de consumo para posteriormente investir na produção dos bens em si. O que se começa a perceber é o fato de que os objetos deixaram de ter importância unicamente por sua utilidade, mas passaram a ter uma simbologia, deixam de ser mercadorias produzidas para o fim específico de seu uso, e passam a ter um significado maior, definindo quem é quem dentro da sociedade, sendo que “O tempo que usamos em práticas de consumo conforma-se a nosso *habitus* de classe, transmitindo, assim, uma ideia precisa de nossa condição de classe” (FEATHERSTONE, 1995, p. 37).

Desse modo, segundo Volpi (2007, p. 51) posso afirmar que “Ao final do século 19, a sociedade capitalista mundial passou a receber estímulos consumistas contínuos e graduais no compasso em que o mercado ajustava o foco na produção”. O modelo de produção e os padrões de consumo têm sido desenvolvidos ao longo

dos anos, sendo que na atualidade percebemos claramente o quanto o consumismo é representativo em nossa sociedade, com a infinita variedade de produtos que temos no mercado, a intensidade com que se dá a produção de mercadorias e o avanço das técnicas em favor das crescentes demandas de consumo.

Para que este novo modo de produção obtivesse êxito era necessário que as mercadorias produzidas fossem consumidas. Deste modo, foram criadas inúmeras maneiras para despertar os desejos de consumo na sociedade. Neste aspecto, importante destacar o incentivo de Henry Ford<sup>6</sup> para que os funcionários de suas fábricas consumissem o carro que produziam (Ford Modelo T), Ford criava mecanismos para que o empregado suprisse suas “necessidades” e ainda conseguisse comprar um automóvel. Como consequência, a sociedade poderia conhecer o carro e também consumir. Acabava sendo uma forma de divulgação do produto. Eram as bases para a produção e consumo em larga escala. (FEATHERSTONE, 1995, p. 32).

Apesar de a Revolução Industrial ser considerada um marco, os elementos que levaram ao sistema atual foram se acrescentando ao longo do tempo, sendo que houve uma profunda mudança do pensamento social ligada a esse processo, a nova forma de produção exigiu também uma maior demanda de consumo de mercadorias, e com isso era preciso que a sociedade se inserisse ao sistema. O acesso à tecnologia se tornou mais simples e a mídia fazia o papel de divulgar os produtos novos que estavam sendo lançados ao mercado, com a finalidade de moldar o mercado consumidor que o novo modelo de produção exigia. As bases da sociedade de consumo na qual vivemos estavam lançadas, e se tornava salutar a transformação dos cidadãos em meros consumidores. (FEATHERSTONE, 1995).

Em sua obra máxima intitulada “O Capital”, Marx (2005) nota que a mercadoria quando finalizada, não mantinha o seu valor real de venda, o que segundo ele era determinado pela quantidade de trabalho materializado no artigo; mas sim, que esta, por sua vez adquiria uma valoração de venda irreal e infundada, como se não fosse fruto do trabalho humano e nem pudesse ser mensurado. Assim, o que ele

---

<sup>6</sup> Henry Ford foi um Industrial norte-americano, nascido em 1863. Desde jovem mostrava interesse na Engenharia, e seu objetivo era a democratização do automóvel. Para conseguir tal feito elaborou uma forma de construir automóveis em larga escala e com baixos custos; em 1903 criou a Ford Motor Company, sendo que ficou famoso com o “Ford Modelo T”. Ford inaugurou as bases do modo de produção que ficou conhecido como “fordismo”.

queria denunciar com isto é que a mercadoria parecia perder sua relação com o trabalho e ganhava vida própria.

Marx (2005) através de uma parábola bíblica<sup>7</sup> e principalmente do nome atribuído à imagem citada para exemplificar na modernidade como o homem estava tratando as mercadorias (sapatos, bolsas, etc.), estas, que com o tempo deixaram de ser um produto estritamente humano para tornarem-se objeto de adoração. Nesse sentido, a mercadoria deixa de ter a sua natural utilidade e passa a lhe ser atribuído um valor simbólico, quase que divino, sendo que o ser humano não compra o real, mas sim a transcendência que determinado artefato representa. Tal fenômeno pelo autor denominado como sendo um “Fetichismo da mercadoria”.

Foi desenvolvida por Marx (2005) uma teoria econômica e política que permitisse explicar a sociedade capitalista. Para ele “não é a consciência do homem que lhe determina o ser, mas, ao contrário, o seu ser social que lhe determina a consciência” (MARX, 2005, p. 24).

Em conformidade com a escola marxista, o fetichismo é um elemento fundamental da manutenção do modo de produção capitalista. Consiste numa ilusão que naturaliza um ambiente social específico, revelando a sua aparência de igualdade e ocultando a essência da desigualdade.

O fetichismo da mercadoria, postulado por Marx (2005), opõe-se à ideia de valor de uso, a qual se refere unicamente à utilidade do produto. O fetichismo relaciona-se à fantasia que paira sobre o objeto, projetando nele uma relação social definida, estabelecida entre os homens.

---

<sup>7</sup> Marx (2005) se baseia na história do personagem bíblico Moisés, que após vagar quarenta anos com o povo escolhido por Deus (Judeus) atrás da terra prometida se depara com a crescente descrença dos seus seguidores, que já estavam cansados de se deslocar errantemente por vários lugares. Diante a tamanha insatisfação Moisés, deixa o seu povo em uma terra fértil e se retira temporariamente para meditar e procurar algum sinal que indique a existência real deste Deus, a localização da terra prometida e que com isto possa recuperar a fé do seu povo que ia se perdendo rapidamente. Moisés sobe ao monte Sinai e fica por muito tempo lá a meditar, o povo ao sentir o sumiço de seu “guia”, se reorganiza politicamente e espiritualmente naquele lugar onde fixaram sua vida material, elegendo a partir disto novas lideranças e novos deuses em que acreditar e orar. Muito tempo se passa em cima do monte Sinai, onde está Moisés a meditar até que após vários dias e quem sabe meses os céus se abrem e deles surgem o sinal tão esperado pelo povo Judeu, as tabuas da salvação, onde estavam contidos os “Dez Mandamentos”. A partir deste sinal Moisés, desce o monte Sinai e vai de encontro ao seu povo para lhes contar e mostrar a boa nova, ao chegar nota que estes haviam se reorganizado em sua ausência e que possuíam novas lideranças e principalmente que haviam juntado todo o ouro e joias que carregavam consigo e fundiram estas para fazer uma imagem, um novo Deus, que segundo a bíblia seria a imagem de um animal (possivelmente um bezerro) que havia se tornado objeto de adoração e glorificação pelo povo, o nome atribuído a esta imagem era “Fetichismo” (DLUGOKENSKI, 2008).

O fetichismo da mercadoria, descrito no primeiro capítulo da citada obra, revela a criação de um mundo onde as relações sociais ocorrem através das coisas, as coisas passam a possuir um poder de estabelecer as relações sociais e os homens estabelecem relações materiais. A partir desta forma de ser das relações humanas no sistema capitalista, o mundo da mercadoria alarga-se, o processo de expansão do capital adquire uma impressionante força, impulsionado pela supressão das distâncias e do tempo.

Com este “fetichismo” e a universalização da produção de mercadorias citado por Marx (2005), as relações sociais entre os produtores passam a ser mascaradas pelas relações de troca entre as diferentes mercadorias. Assim, as relações sociais entre as pessoas aparecem como relações sociais entre coisas. Porque a forma da mercadoria baseia-se no esvaziamento do conteúdo sócio-histórico-simbólico dos produtos do trabalho humano.

Nos dias atuais, noto com clareza tal fenômeno. Afinal, vivemos numa sociedade capitalista onde somos incentivados desde o nosso nascimento a consumir a todo instante. Compramos quando estamos mal, compramos quando estamos bem, compramos para comemorar o dia das mães, dos pais, dos namorados e até mesmo quando nasce ou morre uma pessoa querida, compramos para demonstrar nosso carinho e apreço.

Este fenômeno não ocorre por um acaso, o consumo é a força que movimenta a economia. Se não há consumo, a economia não vai bem. Por esta razão, o consumismo é incentivado mesmo sem condições de pagar e/ou quando sequer existe necessidades. Afinal, segundo Heller (2004), julgamos ter necessidades. Mas, em verdade, são apenas necessidades necessárias.

Variadas são as formas de motivar este consumo, o que de certo modo, acaba por comprometer a própria soberania do consumidor, que na maioria das vezes adquire motivado pelas preferências impostas pelo próprio mercado. E assim, por óbvio, o consumidor abre mão de suas reais necessidades para satisfazer tão somente as necessidades sociais (PEREIRA, 2007).

Não é por acaso que os Estados Unidos são tidos como símbolo do capitalismo/consumismo no mundo. Após a crise de 1929 o mundo encontrava-se em um momento de depressão econômica, sendo que no período após a Segunda Guerra Mundial se fazia necessário que houvesse um crescimento econômico e o desenvolvimento de meios para garantir a estabilidade financeira dos EUA. Por esta

razão, o governo e as corporações buscavam alternativas para esquentar a economia, sendo as bases para tal feito sugeridas por Victor Lebow<sup>8</sup>:

Nossa economia altamente produtiva necessita que façamos do consumo o nosso modo de vida; que convertamos a compra e uso de produtos em rituais; que busquemos nossa satisfação espiritual, a satisfação de nosso ego no consumo. Nós precisamos que as coisas sejam consumidas, queimadas, atualizadas e descartadas a uma taxa sempre cada vez maior.<sup>9</sup>

Naquele momento, fora lançada a semente da qual toda a humanidade colhe os frutos na atualidade, o *American way of life*<sup>10</sup>, estilo de vida almejado por muitos outros países, o qual fora difundido através de *Hollywood*. A obsolescência é a regra do sistema que fora criado, e isso significa que os produtos não podem ser duradouros, mas devem ser descartados com maior brevidade possível. Ainda que estejam em perfeitas condições de uso, bem como em ótimo estado de conservação e funcionamento. Os Estados Unidos são o modelo perfeito desse sistema, a tecnologia avançada e as variadas formas de consumo são o alvo almejado por muitos outros países em desenvolvimento, sem qualquer preocupação sobre as consequências que este estilo de vida traz. Cabe ressaltar as duas modalidades de obsolescências existentes, a “Planejada” e a “Perceptiva”, sendo que a primeira é aquela onde as coisas são criadas com a finalidade de ir para o lixo, são feitas para o descarte; E a segunda é aquela onde as coisas perfeitamente úteis são jogadas fora, sendo que coisas novas são criadas para substituí-las (POLON, 2011).

Conforme Polon (2011), o homem da modernidade faz parte da cultura de consumo, e acredita ter o poder para fazer suas escolhas em nome uma suposta liberdade que lhe é assegurada, essa tal liberdade acaba sendo um falso sentimento, já que o homem é alienado e induzido a fazer escolhas que não são suas. Segundo

<sup>8</sup> Victor Lebow foi na década de 20 um famoso economista e analista de varejo, suas publicações incentivavam a prática de consumo entre os norte-americanos como forma de progresso econômico. Surgiu dele a idéia de que o incentivo ao consumismo iria aquecer a economia, o que realmente aconteceu, e continua acontecendo na atualidade, o consumo desenfreado é o motor que move a economia, apesar das consequências negativas desse modo de vida no mundo.

<sup>9</sup> Trecho retirado do documentário “A história das coisas”, o vídeo é narrado por uma ativista norte-americana Annie Leonard, o tema tratado é relacionado ao consumo de bens e as etapas do processo produtivo das mercadorias, alertando para as questões ambientais e sociais inclusas nesse processo, a intenção da narradora é alertar as pessoas a realizarem mudanças positivas em seus hábitos de consumo. O documentário está disponível para visualização na versão brasileira no site: <http://www.sununga.com.br/HDC/>.

<sup>10</sup> Estilo de vida que ganhou força na década de 1920 nos Estados Unidos, foram anos marcados por muita prosperidade e uma significativa melhora de vida da população, o desenvolvimento econômico propiciou a população um maior poder de consumo, sendo que até a atualidade dos EUA são o símbolo maior do consumismo no mundo. O estilo adotado pelos estadunidenses é buscado por diversos países ao longo do mundo.

Bauman (2008, p. 113), “culpe a si mesmo, e a ninguém mais, se tudo isso não resultar na felicidade que você esperava”. O homem é induzido a acreditar, através de políticas orquestradas de incentivo ao consumo, de que ao consumir, este poderá alcançar a tão desejada felicidade e satisfação. Porém, se esquece que são sentimentos momentâneos, e que posteriormente novos desejos são criados e precisam ser satisfeitos, nessa busca por se satisfazer não há a quem culpar pela não satisfação, senão a si mesmo, o que torna o homem ainda mais infeliz.

A cultura de consumo é a cultura de acumulação material. “Antigamente bastava ao capital produzir mercadorias, o consumo sendo mera consequência. Hoje é preciso produzir também os consumidores, é preciso produzir a própria demanda e essa produção é infinitamente mais custosa do que a das mercadorias” (BAUDRILLARD, 1985, p.16). O cidadão para ser incluído na sociedade atual precisa ser consumidor, o consumo deixou de ser apenas o resultado da produção, e passou a ter o poder de inclusão social, o indivíduo é incluído na sociedade de acordo com aquilo que consome. As relações de consumo se dão de forma muito rápida e o indivíduo precisa se adaptar ao ritmo imposto, caso contrário, será excluído dos grupos tidos como dominantes compostos por aqueles que consomem.

A maior velocidade com que as coisas se processam nos dias contemporâneos torna o cidadão um escravo do tempo, sempre em busca de satisfação instantânea, as coisas precisam dar resultado no momento, não se pode esperar que ocorram de forma natural, se torna necessário apressar, pois as vontades humanas devem ser saciadas imediatamente. A satisfação de consumir algo não pode ser duradoura, após consumido, vontades inéditas precisam surgir para serem saciadas, o consumidor precisa estar sempre desejando algo, pois a ordem é consumir, descartar e consumir algo novo de novo, o que se tornou um ciclo que está se repetindo cada vez de forma mais veloz. Tudo aquilo que não oferece satisfação momentânea, precisa ser substituído (POLON, 2011).

A globalização traz diversas facilidades que impulsionam em prol do consumismo exacerbado no mundo, com por exemplo, a extinção das fronteiras e consequente redução das distâncias e a popularização dos meios de comunicação, que promovem a divulgação de novos produtos e facilitam as compras.

Há muito tempo o consumo deixou de ser algo que se faz apenas como meio de satisfazer necessidades básicas, tornando-se uma forma de seleção social. Para Featherstone (1995, p. 38), “Preferências de consumo e estilo de vida envolvem

juízos discriminadores que identificam nosso próprio juízo de gosto e, ao mesmo tempo, o tornam passível de ser classificados pelos outros”.

As reais necessidades há muito deixaram de motivar o consumo, a prevalência ou até mesmo a existência da soberania do consumidor, passou a ser questionada em razão das “regras” impostas pelo mercado de forma “natural” em nosso cotidiano.

Sobre as necessidades, afirma Pereira (2007, p. 51):

Vale salientar que o argumento comum apresentado por diferentes críticas endereçadas à soberania do consumidor, segundo o qual não são as preferências individuais que orientam o mercado, mas é o mercado quem cria, até as raízes do absurdo, as preferências individuais. Há, portanto, visível incompatibilidade entre o princípio da soberania do consumidor, vinculado ao mercado, e o conceito de necessidades sociais, que serve de parâmetro para a formulação de políticas públicas como algo que extrapola e põe limites às forças livres desse mercado.

As classes dominantes impuseram uma concepção de mundo às classes sociais dominadas. Entende-se a ideologia como expressão consciente dos interesses reais de classe e de sua operacionalização em formas de ação concreta para atingir os objetivos das classes dominantes (GRAMSCI, 1977).

A ideologia chegou às classes trabalhadoras – operários e camponeses – por vários mecanismos, através dos quais as classes hegemônicas construíram a própria influência ideal, a capacidade de dominar a consciência de toda a coletividade, inclusive dos consumidores. Tal ideologia foi possível através de mecanismos como a igreja, o serviço militar, os jornais, as manifestações de folclore, o cinema, o rádio e as novelas, aquilo que passou a ser chamado de sociedade civil (COSTA, 2012).

Outros mecanismos também contribuíram para a proliferação das ideologias, tendo por base especificamente o consumo e o acesso a ele. Foi também a escola um poderoso mecanismo de difusão da ideologia, como considerava Gramsci (1980), para quem o processo de hegemonia constituía-se em um processo pedagógico. Se o Estado elaborava leis, estas eram obedecidas porque, na sociedade civil, havia seu convencimento, a partir de um discurso ideológico que legitimava esta ou aquela conduta. Era possível notar concepção de mundo, absorvida na legislação, que era refletido por meio do processo educacional, nos currículos, na seriação e nos níveis escolares, com os rituais de aprendizados administrados pelo corpo docente (FRETAG, 1986).

A ideologia que dominou trabalhadores, além do sistema educacional, derivou de vários canais utilizados pelas classes dominantes. A noção de ideologia acabava sendo consolidada nas pessoas, que se sujeitavam a seguir as informações e os valores com os quais foram educados. Nada obstante, as contradições da ideologia dominante estavam sujeitas às mesmas contradições de classe, de modo que de uma forma ou de outra a verdade sempre vinha à tona. Por consequência, era necessário realizar uma crítica da concepção dominante e oferecer uma teoria que a suplantasse e fosse aceitável para os trabalhadores.

Os intelectuais possuíam um papel essencial em favor das classes dominantes, com os quais a hegemonia de classe podia ser reproduzida e constantemente consolidada. Aqueles exerciam a função de “convencedores”. Eles não formaram um grupo social autônomo, pois não tinham inserção na produção econômica, mas a responsabilidade pela concepção técnica da produção. Ao mesmo tempo em que os intelectuais foram capazes de conhecer as classes hegemônicas e fazer com que elas tivessem consciência de si, também os intelectuais de esquerda poderiam fazer o mesmo em favor das classes trabalhadoras (GRAMSCI, 1980).

Consoante Featherstone (1995, p. 32),

Afirma-se que a expansão da produção capitalista, especialmente depois do impulso recebido da gerência científica e do “fordismo”, por volta da virada do século, necessitou da construção de novos mercados e da “educação” de novos públicos consumidores por meio da publicidade e da mídia

Assim, esses intelectuais agiam sobre o conjunto da sociedade, fazendo com que um discurso unificador e sem contradição fosse apresentado às classes hegemônicas e às classes trabalhadoras. Deste modo, tinham a finalidade de ratificar as fraturas sociais, pelo modo de produção contraditório que era o capitalismo, através de um discurso que pudesse ser entendido e mantivesse os trabalhadores urbanos e os camponeses trabalhando e consumindo em prol dos capitalistas. Os intelectuais também deviam ser as lideranças partidárias que tivessem a competência para construir uma hegemonia determinada.

Gramsci (1980, p. 6), discutindo o papel do partido político, que ele via como o moderno príncipe, baseado no conceito de Nicolau Maquiavel enfatiza:

O moderno príncipe, o mito-príncipe, não pode ser uma pessoa real, um indivíduo concreto; só pode ser um organismo; um elemento complexo de sociedade no qual já tenha se iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação. Este organismo já é determinado pelo desenvolvimento histórico, é o partido político: a

primeira célula na qual se aglomeravam germes de vontade coletiva que tendem a se tornar universais e totais.

A função crítica do intelectual, por outro lado, não estava em contradição com a função de direção que ele tinha, ao conduzir a autocrítica das classes dominantes. À classe dos trabalhadores, porém, era necessária uma ideologia que fosse coerente com a realidade, mas que podia induzir seus integrantes a sonharem que conseguiriam sair de sua situação econômica e evoluir socialmente. Existe um mercado de trabalho que, apesar de não ser aberto para todos, nele realmente aparecem os *self-made-men*, que pelo sucesso pessoal acabam induzindo à reprodução da composição de classes.

A hegemonia expressa um convencimento através da sociedade civil, a partir de uma visão ideológica mais coerente e mais sedutora sobre as massas. No entanto, os aparelhos e as instituições da sociedade não são uniformes e padronizados, mas representam inúmeras classes e subclasses sociais, com discursos e interesses diversos e, às vezes, contraditórios. A hegemonia significa um discurso com a qual a classe hegemônica constrói uma aliança de classes, com uma visão do mundo próxima ou aproximável, que tenda a representar todos os interesses sociais (GRUPPI, 1979). Por outro lado, em reação a ela, existe uma contra-hegemonia que, por sua vez, tenta oferecer um discurso sobre a sociedade, discurso que seja mais adequado às outras classes, de forma a erguer um novo bloco da história, em cuja liderança vai exercer sua hegemonia política e cultural.

Estendeu-se a outras classes, a hegemonia das classes ligadas ao capital, como as médias, os trabalhadores de elites, os arrendatários rurais e também os operários e os camponeses. A ligação entre as diversas classes estavam na promessa de que o consumo era acessível a todos, que podiam ascender socialmente, até se transformar de um operário em um grande industrial, promovendo o consumo para o maior número de pessoas. A ideologia que passava dos proprietários consistia em dizer que todos podiam ter, pela sua inteligência e pelo seu trabalho, acesso ao amplo consumo, bem como progredirem na vida. O capitalismo teve ao longo do tempo como principal discurso hegemônico o consumo e os meios de se chegar a ele.

Assevera Lipovetsky (apud MIGUELES, 2007, p. 147):

Jamais se consome um objeto por ele mesmo ou por seu valor de uso, mas por seu valor de troca signo, isto é, em razão do prestígio, do *status*, da posição social que confere. Para além da satisfação espontânea das necessidades, é preciso reconhecer no consumo um instrumento da

hierarquia social e nos objetos um lugar de produção social das diferenças e dos valores estatutários.

Nesta criada sociedade denominada, sociedade de consumo, as relações pessoais se comparam as relações de mercado, o que todos almejam é se apoderar dos produtos disponíveis e acumular o máximo de bens possíveis, as pessoas estão sempre em busca dos melhores produtos, pois acreditam que estes possam satisfazer suas necessidades, trazendo a felicidade tão almejada. O que se nota é que a sociedade em que vivemos está passando por uma profunda e lamentável inversão de valores, e o materialismo passa a ser mais importante do que as questões humanas. Assim, as mercadorias estão ocupando o lugar dos sentimentos e tornando cada vez mais fragilizados os laços humanos. Nessa sociedade, o consumidor se torna um agente, colocando o sistema para funcionar, bem como uma mercadoria, pronta para ser adquirida ou até mesmo trocada.

Em conformidade com Bauman (2008, p. 20), “Na sociedade de consumidores, ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria [...]”. Ao se tornarem mercadorias as pessoas usam de todos os artifícios possíveis para valorizar seu produto, o produto que colocam a disposição no “mercado”, são elas mesmas. As pessoas precisam ser desejadas, e por este motivo buscam a todo custo uma valorização de si, esse valor pode ser estético ou intelectual, embora neste tipo de sociedade a valorização do corpo seja algo que ultrapasse qualquer outra capacidade.

Ainda, conforme destaca Bauman (2008, p. 22) “Numa sociedade de consumidores, tornar-se uma mercadoria desejável e desejada é a matéria prima de que são feitos os sonhos e os contos de fadas”. E nesse sentido a invisibilidade é um medo constante, a regra para ser uma boa mercadoria é poder ser visto, afinal, um produto escondido em uma prateleira dificilmente será vendido; Percebo isso facilmente ao analisar a quantidade e o sucesso das redes sociais nos dias atuais. É cristalina a necessidade que as pessoas têm em demonstrar sua existência. No mesmo sentido, identifico o crescimento da indústria de cosméticos e de cirurgias estéticas, com a finalidade de deixar o cidadão-produto com uma aparência melhor, para que possam ser mais valorizados e facilmente comercializados.

A sociedade de consumo vende a satisfação dos desejos, mas ao mesmo tempo desperta nos consumidores novos desejos que precisam ser satisfeitos. Quando se adquire uma mercadoria espera-se que esta traga algum tipo de

satisfação. No mesmo sentido, nas relações pessoais espera-se que as pessoas com as quais há uma relação tragam algum tipo de vantagem. Quando determinado produto não atende as expectativas/necessidades, descarta-se e busca-se algo novo, capaz de satisfazer. De igual modo, percebo o mesmo comportamento com as pessoas ao redor, quando deixam de satisfazer plenamente em algo, procura-se algo novo, que possa substituir o “antigo produto adquirido”. Nesta sociedade de consumo, o descarte é o fim para os produtos que não satisfazem aqueles que consomem.

Essa inversão de valores é a responsável pela fragilidade com que se dão as relações humanas na atualidade, onde as pessoas não buscam completar-se e satisfazer-se do que de fato é essencial, mas visam sempre alguma vantagem, uma satisfação própria, que se não for alcançada deve ser buscada em outra “mercadoria”. As relações humanas não são mais seguras, e as pessoas se sentem sozinhas mesmo estando na companhia de alguém, chegando ao ponto de ser desumano viver em humanidade, pois “[...] quanto menos investir no relacionamento, menos inseguro vai se sentir” (BAUMAN, 2004, p. 37).

Não somente entre casais os relacionamentos se mostram fragilizados, mas também com filhos e demais pessoas próximas. Entendo possível notar que as relações estão sempre mais baseadas em vantagens (prestação e contraprestação), um exemplo claro disso é o fato de que grande maioria dos pais na atualidade se preocupam ao extremo em dar bens materiais aos seus filhos, os melhores brinquedos, melhores escolas, roupas e cursos, mas se esquecem de dar o amor que as crianças tanto precisam, e da atenção que devem ter na adolescência. A impressão que fica é que o amor se materializou, como se presentes fossem capazes de substituir esse sentimento, tamanha é a fragilidade das nossas relações. Por este motivo, muitos são os casais que acabam optando por não ter filhos, devido à dificuldade de conciliar a vida moderna com os cuidados que uma criança requer.

Como já apontado durante o presente trabalho, a sociedade de consumo não tolera coisas duradouras, as coisas precisam ser descartadas de forma cada vez mais rápida, para que novas coisas possam ser consumidas. Da mesma forma acontece nos relacionamentos humanos, uma prova disso é o crescente número de adeptos dos relacionamentos através da internet, relações a distância que não necessitam de dedicação total por parte de nenhum dos envolvidos. O relacionamento se acaba no momento em que os botões são desligados, e volta a acontecer no momento em que os indivíduos sentem-se sozinhos, ou buscam algum tipo de

satisfação pessoal, com a finalidade de suprir suas carências emocionais, carências estas que são frutos do modo de vida que estão levando.

Consoante Polon (2011), outra vantagem do relacionamento *online* é o fato de que os indivíduos podem escolher os tipos de pessoas com as quais querem se relacionar, sendo que os laços são facilmente estabelecidos, sem que haja qualquer tipo de responsabilidade entre as partes envolvidas, e estes mesmos laços estabelecidos são ainda mais facilmente desfeitos, caso uma das partes não se sinta satisfeita. É justamente este o tipo de relacionamento que prevalece em uma sociedade de consumo, com tantas necessidades instantâneas, e onde o apego verdadeiro encontra-se totalmente fora de moda. As relações precisam ser instáveis, sem qualquer apego entre os indivíduos. “Parcerias frouxas e eminentemente revogáveis substituíram o modelo de vida da união pessoal ‘até que a morte nos separe [...]’” (BAUMAN, 2004, p. 112).

Para esta forma de relacionamento, o indivíduo não precisa estar disponível quando o outro precisa dele. É possível escolher até os horários em que se deseja ou não se relacionar, e, em seguida segue a vida normalmente, com todos os compromissos que uma vida moderna possui. “Os contatos exigem menos tempo e esforço para serem estabelecidos, e também para serem rompidos” (BAUMAN, 2004, p. 82). Este tipo de relacionamento onde não há um apego verdadeiro entre os indivíduos tem se tornado cada vez mais comum. Existem até aplicativos para celular onde é possível identificar e agendar encontros com aqueles que estão disponíveis no “mercado”. Por óbvio, existem casos onde este tipo de relação se consolida e os agentes acabam vivendo juntos, mas o mais comum são os casos onde os relacionamentos acabam de forma tão fria quanto começaram, com um simples “deletar”.

Com o surgimento da cultura de massa, o significado da felicidade foi subvertido. Na sociedade de consumo, ser feliz deixou de representar um meio como se vai e passou a ser percebido como um fim a que se chega (VOLPI, 2007, p. 90). Esclarece Volpi (2007), que o sentido da palavra felicidade foi sendo modificado ao longo do tempo, sendo que na sociedade de consumo, corrobora Bauman (2004, p. 87), que a soma total da felicidade humana cresce conforme uma quantidade maior de dinheiro troca de mãos; e com muita frequência o consumo se mostra desafortunado como “fator de felicidade”.

A mercadoria consumida deixa de ser somente uma coisa, conforme Bauman e May (2010, p. 247) “O que está sendo vendido não é apenas o valor de um produto, mas sua importância simbólica, como um bloco da construção de um estilo específico de vida”. O homem como mercadoria em exposição precisa se adaptar ao sistema, caso contrário será excluído, estará fora dos padrões impostos e não conseguirá ser uma mercadoria desejada. As coisas que ele consome vão interligar na sociedade, sendo que quanto maior a quantidade e mais cara a mercadoria, melhor visto será o consumidor. O homem deixa de ser valorizado pelo que é para ser valorizado por aquilo que tem.

Na sociedade atual tudo virou mercadoria, segundo palavras de Leonardo Boff<sup>11</sup> “Há famintos porque tudo virou mercadoria, a água, a vida e os meios de vida como os alimentos. E o mercado é implacável: não conhece solidariedade, apenas competição”.

Diante a tantos incentivos, visualizo inúmeras consequências nocivas ao consumidor, dentre as quais ressalto os danos irreparáveis ao meio ambiente, o superendividamento e até mesmo a *coisificação* dos seus sentimentos, conforme esclarece Étienne (1998, p. 22 apud DLUGOKENSKI, 2008, p. 65), “A virtude, o amor, a fé, o sorriso, etc., tornam-se objetos de comércio. Numa só palavra tudo se torna mercantil”.

Julgo importante notar, que nesta sociedade de consumo, existem sempre novos desejos criados para que o consumidor jamais se sinta satisfeito, e sempre busque consumir mais e mais. Não há um fim a ser alcançado, ou quem sabe um ponto de total satisfação, onde é possível parar de consumir para curtir aquilo que fora conquistado. Muito pelo contrário, incentiva-se constantemente a busca por melhores coisas e para atualizá-las, sempre haverão de existir coisas novas sendo lançadas ao mercado, e, em se tratando de sociedade de consumo, quem não se atualiza é automaticamente rejeitado. Desta maneira, o consumidor nessa sociedade acaba por consumir não por vontade própria, mas por ser incentivado, forçado, quase que coagido a isso, para sentir-se parte do mundo em que vive.

Constato, diante as diversas formas de motivar este consumo, o que de certo modo, como dito, acaba por comprometer a própria soberania do consumidor,

---

<sup>11</sup> Em entrevista a Revista “Sociologia”, edição de maio de 2011. Leonardo Boff é Doutor em Filosofia e Teologia, e suas reflexões são quanto as questões religiosas no mundo, além de discutir questões ambientais do mundo contemporâneo. Boff é expoente da Teologia da Libertação no Brasil.

que na maioria das vezes adquire motivado pelas preferências do próprio mercado. E assim, por óbvio, abre mão de suas reais necessidades para satisfazer tão somente as necessidades sociais (PEREIRA, 2007).

Para tanto, crucial a apurada análise destes acontecimentos levando em consideração o papel do Estado e o atual modelo econômico globalizado, e em especial relação com os direitos e garantias do consumidor, sempre com um viés crítico-dialético.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DEFESA AO CONSUMIDOR

#### 3.1 Origem e evolução histórica do direito do consumidor

Sem dúvida alguma o século XX é reconhecido como o século da afirmação e dos novos direitos (direito ambiental, biodireito, direito espacial, direito da comunicação, direitos humanos, direito do consumidor dentre outros) destinados a satisfazer as necessidades de uma sociedade em mudança.

Entretanto, os chamados novos direitos, não surgiram do acaso. Mas de inúmeras manifestações sociais, que abrangeram setores nunca antes imaginados.

Apesar de tamanha evolução, a estrutura jurídica até então existente não acompanhou as já mencionadas transformações. E o direito que não é adequado e conexo com sociedade que lhe incumbe regular é mera abstração, sem qualquer interesse relevante e, assim, sem qualquer efetividade social (IHERING, 2012).

Desses chamados “novos” direitos, o direito do consumidor, por sua finalidade, amplitude, incidência e campo de atuação, é tido como um dos mais importantes. Mas, para que se tenha um perfeito entendimento dos delineamentos jurídicos da contemporaneidade, é de fundamental importância lembrar as origens históricas do direito do consumidor.

Fortes são os indícios que apontam que a proteção ao consumidor já era aplicada desde a Lei das Doze Tábuas, pois, segundo esse sistema, o comprador poderia exigir do vendedor que desse uma declaração formal, que definisse a coisa que foi vendida e suas qualidades essenciais. A partir dessa declaração o vendedor era responsabilizado, ficando proibido de fazer publicidade enganosa. Logo, nota-se que desde esta época o vendedor já deveria agir com transparência (SANTOS, 1987).

Consoante Filomeno (2004), há quem defenda que a preocupação com a proteção do consumidor remonta ao antigo “Código de Hammurabi”, perpassando pelo sagrado “Código de Manu” na Índia do século (1500 a.C.), pela Constituição de Atenas, pela Europa Medieval – inclusive na literatura (*vide* Dom Quixote de la Mancha, por exemplo) e até pelo Brasil Colonial – normas elaboradas pelo Senado da Câmara da cidade de Salvador editadas em 1625.

No antigo “Código de Hamurabi”<sup>12</sup> identifiquei certas regras que, ainda que indiretamente, visavam à proteção do consumidor. Assim, por exemplo, a “lei” 233 rezava que o arquiteto que viesse a construir uma casa cujas paredes se revelassem deficientes, teria a obrigação de reconstruí-las ou consolidá-las às suas próprias expensas. Extremas, outrossim, as consequências de desabamentos com vítimas fatais: o empreiteiro da obra, além de ser obrigado a reparar os danos causados ao consumidor, sofria punição (morte) caso houvesse o mencionado desabamento vitimado o chefe de família; caso morresse o filho do dono da obra, pena de morte para o respectivo parente do empreiteiro, e assim por diante. Da mesma forma o cirurgião que “operasse alguém com bisturi de bronze” e lhe causasse a morte por imperícia: indenização cabal e pena capital. Consoante a “lei” 235 o construtor de barcos estava obrigado a refazê-lo em caso de defeito estrutural, dentro do prazo de até um ano (noção já bem delineada do “vício redibitório”) (CAVALIERI FILHO, 2011).

Assim como no Código de Hamurabi, os interesses dos consumidores também já estavam assegurados no Egito, na Mesopotâmia e na Índia do século XII a.C. onde existia um Código conhecido como, “Massú” que previa a pena de multa como punição, além de ter que ressarcir os danos, aos que adulterassem alimentos (“lei” 967) ou entregassem produtos de espécie inferior à acertada ou, ainda, vendessem bens de igual natureza por preços diferentes – “lei” 698 (LERNER apud ROLLEMBERG, 1987).

No Direito Romano, o vendedor era responsável pelos vícios da coisa, a menos que ele não os conhecesse. No período Justiniano<sup>13</sup>, eram responsáveis

---

<sup>12</sup> É chamado Código de Hamurabi uma compilação de 282 leis da antiga Babilônia (atual Iraque), composto por volta de 1772 a.C. Hamurabi é o sexto rei da Babilônia, responsável por decretar o código conhecido com seu nome, que sobreviveu até os dias de hoje em cópias parcialmente preservadas, sendo uma na forma de uma grande *estela* (monólito) de tamanho de um humano médio, além de vários tabletas menores de barro. O Código de Hamurabi é visto como a mais fiel origem do Direito. É a legislação mais antiga de que se tem conhecimento, e o seu trecho mais conhecido é a chamada lei de talião. Ele é pequeno, tendo em seu original três mil e seiscentas linhas, sendo essas linhas ordenadas em duzentos e oitenta e dois artigos, sendo que de alguns deles não há conhecimento completo de sua redação.

<sup>13</sup> O objeto de desejo de Justiniano, o grande condutor do Império Bizantino, também conhecido como Império Romano do Oriente, com sede em Constantinopla, antiga Bizâncio e atual Istambul, era resgatar a Época Clássica do Direito Romano, que começou por volta de 150 a.C. e terminou em 284 d.C., com o início do governo de Diocleciano. Essa época caracterizava-se como o direito de uma sociedade evoluída, individualista, fixado por juristas numa ciência jurídica coerente e racional, extremamente avançada. Mesmo com a queda do Império Romano do Ocidente, em 476, com o ápice das invasões bárbaras, o Império Bizantino resistiu bravamente, caindo apenas no século XV, após ter contribuído bastante para o resgate do passado de glórias dos romanos, especialmente na seara jurídica. E o principal responsável pela extraordinária compilação do que se produziu de melhor durante a Época Clássica romana foi o conservador Justiniano. Para ele o que se produzia na sua época não tinha valor. Valerosos eram os antepassados e a respectiva produção jurídica por eles

mesmo se desconhecessem do vício. Se o vendedor tivesse ciência do defeito, deveria devolver o valor pago em dobro. Em Roma, existia várias leis que asseguravam a intervenção do Estado no comércio (CAVALIERI FILHO, 2011).

No Império Romano, as práticas de controle de abastecimento de produtos, principalmente nas regiões conquistadas bem como a decretação de congelamento de preços, no período de Diocleciano, se destacam como regras de consumo (CAVALIERI FILHO, 2011).

Aristóteles já se referia à manobras de especuladores na Grécia Antiga. Existem estudos também acerca dos depoimentos de Cícero (século I a.C.) que assegurava a garantia sobre vícios ocultos na compra e venda no caso do vendedor prometer que a mercadoria era dotada de qualidades e essas qualidades serem inexistentes. Cícero sempre chamava a atenção nas causas que defendia, para que assegurassem sempre ao adquirente de bens de consumo duráveis a garantia de que os vícios ocultos seriam sanados. Caso esses vícios não pudessem ser sanados, haveria extinção contratual.

Em 1481, na França de Luiz XI, punia com banho escaldante aquele que vendesse manteiga com pedra para aumentar o peso ou misturasse água no leite.

À luz do direito português, Almeida (1982, p. 40) afirma que:

os códigos penais de 1852 e o vigente de 1886 [...], reprimindo certas práticas comerciais desonestas, protegiam indiretamente interesses dos comerciantes: sob o título genérico de crimes contra a saúde pública, punem-se certos actos de venda de substâncias venenosas e abortivas (art. 248º) e fabrico e venda de gêneros alimentícios nocivos à saúde pública (art. 251º); consideram-se criminosas certas fraudes nas vendas (engano sobre a natureza e sobre a quantidade das coisas – art. 456); tipificava-se ainda como crime a prática do monopólio, consistente na recusa de venda de gêneros para uso público (art. 275º) e alteração dos preços que resultariam da natural e livre concorrência, designadamente através de coligações com outros indivíduos, disposições revogadas por legislação da época corporativista, que regrediu em relação ao liberalismo consagrado no código penal.

Noto que apesar de ainda não se identificar de forma clara a figura do consumidor já era possível perceber, ainda que timidamente e descontínua, algumas iniciativas em prol da proteção e defesa daquele que de algum modo adquiria produtos ou contratava serviços. Esses sinais preliminares, mesmo que ainda reservados,

---

levada a cabo. Com isso, tentou o Imperador, e com sucesso, recuperar todos os escritos jurídicos do período em que Roma alcançou o seu maior desenvolvimento (LOYN, 1997).

foram significativos para a formação de inúmeras ações futuras em benefício da causa consumerista.

### **3.2 Movimentos de proteção e defesa ao consumidor**

No que concerne aos movimentos sociais em prol dos direitos e garantias dos consumidores, já com a plena ciência dos interesses a serem defendidos e definição de estratégias para protegê-los, Filomeno (2004, p. 26) detecta seu início nos denominados “movimentos dos frigoríficos de Chicago” (século XIX), destacando que, no início, “o movimento consumerista caminhou lado a lado com os movimentos sindicalistas”.

O movimento operário que reivindicava melhores condições de trabalho e maiores salários acabou discutindo também a condição simultânea do trabalhador como a de consumidor. Nos Estados Unidos, a defesa do consumidor nasceu do movimento dos trabalhadores, a partir dos sindicatos. Havia a defesa dos direitos dos consumidores pelo controle da qualidade adequada e pela quantidade certa das mercadorias vendidas. Os consumidores organizaram-se em associações que passaram a discutir com o Estado e com os fornecedores melhores condições para os produtos e para os serviços.

Percebo que o surgimento dos movimentos sociais em busca de ações de proteção aos consumidores corresponde à consolidação da Revolução Industrial e do Capitalismo. Com eles também surgiu a “preocupação” estatal de “proteger” o consumidor por intermédio de normas consumeristas, comprovando a boa colocação de Farias (2001, p. 36) de que “as relações entre as formas Estado e capital são orgânicas”.

Com efeito, segundo Habermas (2001, p. 177):

Na sociedade industrial organizada como Estado-social multiplicam-se relações e relacionamentos que não podem ser suficientemente bem ordenados em institutos quer do Direito Privado, quer do Direito Público; obrigam, antes, a introduzir normas do assim chamado Direito Social.

Com a Revolução Industrial, houve uma reviravolta, pois as produções começaram a ser em larga escala, em massa, tornando então, as relações pluripessoais e difusas, ou seja, as relações de consumo passaram a ganhar foros de

universalidade, não possuindo qualquer contato com o fabricante do produto adquirido, além de que referidos produtos vinham agora lacrados e embalados.

A partir da Revolução Industrial a produção deixou de ser manual, artesanal, mecânica, circunscrita ao núcleo familiar ou a um pequeno número de pessoas, e passou a ser em massa e em grande quantidade. Neste período, constatou-se um considerável aumento na capacidade produtiva do ser humano, substancial no processo de implantação do capitalismo.

Nesse sentido, corrobora o raciocínio Melo (2008, p. 2):

As origens do direito do consumidor remontam à segunda metade do século XIX, como fenômeno derivado diretamente da Revolução industrial, que significou a substituição da produção doméstica e artesanal pela produção tecnológica e de massa, o que implicou, em última análise, relações negociais impessoais e distanciamento de controle da qualidade e da produção pelos consumidores e usuários de produtos e serviços.

Outra considerável modificação ocorreu no processo de distribuição. Anteriormente, o próprio fabricante cuidava diretamente de todas as etapas do processo produtivo. Havia um maior controle e acompanhamento sobre o que fabricava, o que vendia e até mesmo para quem vendia. Após a Revolução Industrial, a distribuição passou a ser realizada em grande quantidade, em cadeia, de modo que o comerciante e o consumidor passaram a receber os produtos lacrados, sem qualquer possibilidade de conhecer seu conteúdo (MASSO, 2011).

Até mesmo as formas de contratação sofreram reflexos. Surgiram os contratos de adesão, cujas cláusulas gerais são estabelecidas prévia e unilateralmente pelo fornecedor, sem qualquer possibilidade de participação ou modificação por parte do consumidor. Cabendo a este último, tão somente aderir ou não a proposta (MASSO, 2011).

Em sentido contrário, os instrumentos jurídico/contratuais não evoluíram na mesma velocidade e se demonstraram completamente ineficazes na garantia dos direitos básicos do consumidor. Assim, começaram a surgir inúmeras práticas comerciais abusivas, como por exemplo, as cláusulas de não indenizar ou limitativas da responsabilidade, o controle do mercado, monopólio, dentre outras, que desencadearam ausência de igualdade econômica e jurídica entre fornecedores e consumidores (CAVALIERI FILHO, 2011).

Com o aumento da produção em larga escala, multiplicaram-se os riscos dos consumidores, pois, afinal, com uma única falha no processo de fabricação ou

concepção pode gerar riscos e danos relevantes para um número indeterminado de consumidores.

O período da Revolução Industrial teve fundamental importância para que o direito do consumidor se desenvolvesse nas palavras de Souza (1996, p. 48):

Antes da era industrial, o produtor-fabricante era simplesmente uma ou algumas pessoas que se juntavam para confeccionar peças e depois trocar os objetos (bartering). Com o crescimento da população e o movimento do campo para as cidades, formam-se grupos maiores, a produção aumentou e a responsabilidade se concentrou no fabricante, que passou a responder por todo o grupo.

Deste modo, se fez necessária uma reestruturação da ordem jurídica nas relações de consumo. Algo mais considerável e abrangente que a mera atualização legislativa. Fez-se crucial uma modificação jurisprudencial capaz de destacar princípios atuais e eficazes em prol do equilíbrio desta recém conhecida e reconhecida sociedade de consumo.

Evidente que esta atualização legislativa e jurisprudencial não ocorreu tão rápida e facilmente quanto desejamos. Mas, foi possível alcançar esse objetivo graças a força popular por meio dos movimentos sociais.

No final do século XIX e início do século XX, originaram-se os primeiros movimentos pró-consumidor nos países com grande crescimento industrial como França, Alemanha, Inglaterra e Estados Unidos.

Os movimentos em prol do consumidor ganharam força nos Estados Unidos em virtude do avanço do capitalismo. Emergindo no mundo industrializado, o marco inicial da defesa do consumidor foi o resultado da união em prol de reivindicações trabalhistas, levando em conta a exploração do trabalho das mulheres e das crianças. Efetivou-se tanto por meio de boicote a produtos, como também pela exigência do reconhecimento de seus direitos ao consumo enquanto trabalhadores e seres humanos.

Nesse decorrer, na fase industrial, noto mais significativamente o surgimento de problemas vivenciados pelos consumidores. Para melhor exemplificar estas falhas, e os danos sofridos pelos consumidores, saliento alguns casos apontados por Cavalieri Filho (2011):

- Talidomida Contergem, entre 1958 e 1962, um sedativo especialmente consumido por gestantes. Retirado do mercado por ter provocado

deformidade permanente em milhares de nascituros, em especial na Alemanha e Inglaterra;

- MER-29, entre 1960 e 1962, um medicamento anticolesterol. Também fora retirado do mercado por ter provocado graves problemas visuais, e até a cegueira – mais de 5 mil pessoas atingidas;
- Vacina Salk, em 1972, um medicamento contra a poliomielite, mas por falha na produção acabou provocando a doença em centenas de crianças na Califórnia;
- Talco Morhange, em 1972, por falhas durante a produção causou intoxicação em centenas de crianças, levando algumas delas à morte na França;
- Vinhos Italianos, em 1981, por excesso de metanol, causaram intoxicação em milhares de consumidores;
- Azeite Espanhol, causou pneumonia atípica em centenas de pessoas;
- Vaca-Louca na Inglaterra, com mais de 180 mil casos registrados;
- Silicone nos Estados Unidos, causador do câncer em milhares de usuárias;
- Pneus Firestone, apresentaram defeitos que ensejaram centenas de acidentes fatais.

Esses são apenas alguns dos reflexos gerados pelos riscos do “desenvolvimento”. Assim, como resposta, pequenas organizações são criadas com o objetivo inibir os problemas então presentes nas relações de consumo.

Os Estados Unidos começaram a editar normas sobre o tema, já em 1872, com legislação que reprimia as fraudes no comércio. Depois, foi ampliada a proteção em 1887, com a instituição de comissões reguladoras e fiscalizadoras do comércio mercantil interestadual. Dentre as primeiras legislações sobre consumidor, estava o *Sherman Act*, em 1890 (AMARAL, 2010). Na segunda metade do século XIX (1891), foi criada a *New York Consumers League*<sup>14</sup>, que depois se transformou na *Internacional Organization of Consumers Union (IOCU)*, uma associação de consumidores que tinha por finalidade a luta pela melhoria das condições de trabalho locais e contra a exploração do trabalho feminino em fábricas e comércio.

---

<sup>14</sup> Em 1891 por iniciativa de Josephine Lowel foi criada a “*New York Consumers League*”, atual “*Consumers Union*”, que ao adquirir uma identidade própria deu início efetivo ao movimento consumerista, que se espalharia ao longo do século XX para todo o mundo.

Nesse liame, a referida associação elaborava “Listas Brancas”, contendo o nome dos produtos que os consumidores deveriam escolher preferencialmente, pois as empresas que produziam e comercializavam, respeitavam também as causas sociais (direitos dos trabalhadores, como salário-mínimo, horários de trabalho razoáveis e condições de higiene condignas). Tal medida teve grande importância na formação e conscientização dos consumidores, bem como influenciou a conduta das empresas pelo poder de compra dos consumidores.

Desta forma, o progresso dos mercados e a grande oferta de bens e serviços começaram a preocupar consumidores e autoridades públicas.

As organizações, departamentos especializados das universidades e as associações profissionais de pessoal técnico passaram a pressionar os órgãos legislativos para elaboração de normas e regulamentos que, beneficiassem o consumidor e a qualidade das condições de trabalho. Assim, ainda que timidamente, cresceu o autocontrole ético e laboral (CAVALIERI FILHO, 2011).

Na Europa, mais precisamente em Portugal, o Código Penal de 1852 e o Código Penal de 1886, este ainda em vigor, reprimiram certas práticas comerciais desonestas, protegendo indiretamente interesses dos consumidores, sob o título genérico de crimes contra a saúde pública. Previu-se a punição de certos atos de venda de substâncias venenosas ou abortivas, no art. 248º, e a fabricação e a venda de gêneros alimentícios nocivos à saúde pública, no art. 251º, assim como se consideravam criminosas certas fraudes nas vendas, como engano sobre a natureza e sobre a quantidade das coisas, no art. 456º. Tipificou-se ainda como crime a prática do monopólio, consistente na recusa de venda de gêneros para uso público, no art. 275º, e a alteração dos preços que resultaram na violação da livre concorrência, designadamente através de coligações com outros indivíduos (ALMEIDA, 1982). Ou seja, já no final do século XIX, existia uma proteção aos consumidores, em Portugal, como ocorria em outras legislações penais europeias.

No ano de 1929, existiam alguns grupos de defesa do consumidor na Inglaterra, Itália e França, que se organizaram com o objetivo de fiscalizar a qualidade dos produtos oferecidos. Já em 1933, o objetivo voltou-se a necessidade dos consumidores valorizarem seu dinheiro de maneira adequada e correta, alertando-os acerca dos riscos e potencialidades malélicas e benéficas, além da lealdade nos preços (CAVALIERI FILHO, 2011).

No período compreendido entre 1945 e 1947, os movimentos começaram a tomar grandes proporções, espalhando-se pelo Canadá e Europa. Foram criadas ainda, organizações na Dinamarca, como exemplo, o Conselho do Consumidor, na Inglaterra, Alemanha, França, Bélgica, Áustria, Austrália e Japão (MASSO, 2011).

No prelúdio do século XX, nos Estados Unidos, veio o *Combinnes Investigation Act*, em 1910, e o *Clayton Act*, em 1914, que dispunham sobre o mercado e o consumo, reprimindo a fraude de produtos e de serviços. Ainda assim, não foram disposições que invertessem a posição desfavorável ao consumidor e ao trabalhador frente ao poder econômico das lojas e das grandes corporações (AMARAL, 2010). Fizeram parte dos instrumentos de pressão dos consumidores as manifestações públicas e os boicotes a determinados produtos ou serviços, que constavam da luta por direitos dos trabalhadores sindicalizados e dos demais consumidores.

Cabe frisar, alguns fatos que impulsionaram o movimento que continuava ainda em evolução. Em 1927, foi criada a *Food and Drugs Administration (FDA)*, que passou, em 1938, a abranger atribuições e competências também do segmento de cosméticos cuja atuação teve repercussão em todos os países, sendo um dos órgãos mais respeitado no mundo. Nos Estados Unidos, em 1914, foi criada a *Federal Trade Commission*, que teve o objetivo de aplicar a lei antitruste e de proteger os interesses do consumidor, sendo o registro da manifestação da reação dos consumidores contra as exigências de produtores monopolistas.

Em 1906, Upton Sinclair escreveu um romance chamado “*The Jungle*” (“A Selva”), que serviu para despertar, no povo do seu país, o interesse pelo problema do consumidor. O autor norte-americano era um jovem jornalista com ideias socialistas que, para justificar e fundamentar as reivindicações proletárias, como melhorias de salário e de condições de trabalho, disfarçou-se de operário para realizar suas observações na periferia da cidade de Chicago. Em seu romance, ele retratou, o impacto social do capitalismo industrial no começo do século XX. Os principais personagens eram uma família de camponeses lituanos que vieram trabalhar pelos contos e fantasias da liberdade e da pujança da América do Norte, mas que acabaram massacrados pela sociedade capitalista da época.

Os abusos cometidos pela indústria da carne foram descritos de forma bem realística, tratando dos alimentos deteriorados e de outras fraudes. Upton Sinclair afirmou que a carne era misturada com pedaços de tecidos esfarrapados e sujos e com pães mofados, moídos juntamente para os enchimentos das salsichas vendidas

em Chicago, embora proibidas no comércio exterior. O impacto da obra “*The Jungle*” mostrou-se tão avassalador, que logo teve traduções para dezessete idiomas. O romance acabou inspirando a elaboração de duas leis federais nos EUA, que fortaleceram a fiscalização das condições da carne – *Meat Inspection Act* e *Pure Food and Drug Act*.

A Igreja Católica se manifestou acerca desse tão significativo problema social decorrente da sociedade de consumo de massa. Já no final do século XIX, com a encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, o Papa Leão XIII indicou os limites da intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais, prevendo a proteção dos direitos dos mais fracos e dos indigentes. Seguindo o mesmo caminho, o Papa Pio XI divulgou a encíclica comemorativa do *Quadragesimo Anno*, em 1931, em que analisou o mundo quarenta anos depois da encíclica anterior, reconhecendo as dificuldades do mercado se autorregular livremente, frente à ambição desenfreada e ao oligopólio de empresas transnacionais. Na segunda metade do século passado, o Papa Paulo VI, na encíclica *Populorum Progresio*, em 1967, passou a chamar atenção para os problemas que o mercado representava para a saúde econômica mundial (AMARAL, 2010). No mesmo sentido, João Paulo II, em homilia, em Bahia Branca, na Argentina, em 6 de abril de 1987, conclamou a humanidade a refletir sobre as consequências desumanas das leis do livre mercado e da necessidade de seus limites.

Durante a II Guerra Mundial, na metade do século XX, quando a produção estava a serviço e controle do Estado, que despontou nos Estados Unidos a filosofia econômica de John Keynes e, em decorrência, houve o incentivo do movimento em prol dos direitos do consumidor (PISIER, 2004). Ironicamente, porém, foi o surgimento da mídia e das conquistas tecnológicas que deu causa ao ressurgimento da defesa do consumidor, com o processo político e econômico chamado de *New Deal*<sup>15</sup>, na presidência de Franklin Roosevelt. A guerra aumentou os produtos industriais de massa e contribuiu para as invenções e para o aprofundamento da produção em série. O esforço na guerra resultou, sem dúvida, em aumento substancial da produção no posterior tempo de paz, daí a necessidade de vendê-la e, para tanto, precisou criar novos mercados pela propaganda e pela melhor distribuição dos produtos.

---

<sup>15</sup> O *New Deal* foi a política econômica dos Estados Unidos, no primeiro governo de Franklin Roosevelt, em meados do século XX, como resposta à crise de 1929 (SANDRONI, 2005). Inspirou-se nas ideias de John Keynes, em que o governo estimulava a economia por meio da demanda por produtos e por serviços da economia privada pelos órgãos públicos.

O *know-how* tecnológico gerado pela II Guerra Mundial provocou o crescimento em várias áreas industriais, criando um arsenal de produtos supérfluos e diversificados, nos Estados Unidos e no mundo, em um mercado antes restrito somente ao consumo essencial. A chegada da televisão resultou na divulgação informativa – o *marketing* –, desenvolvida em forma de propaganda de guerra, com o objetivo de escoar a produção no mercado. Houve, porém, o aumento dos problemas relacionados com a produção e com o consumo, em face de uma competitividade altamente sofisticada por causa das novas mídias e das próprias complexidades dos mercados surgidos no pós-guerra. Ocorreu a prática da concorrência desleal, fortalecendo a tendência da formação dos cartéis, dos *trustes* e dos oligopólios, o que colaborou para o agravamento dos problemas sociais urbanos em decorrência da concentração de renda.

Foi possível notar com facilidade que os mencionados problemas influenciaram a vida dos consumidores, pela alta dos preços, pela queda na qualidade da vida ou pelo aumento da poluição, começando-se a se discutir a sustentabilidade do meio ambiente. Depois do período pós-guerra, houve o ressurgimento da cláusula *rebus sic stantibus*, o que enfraqueceu o princípio da força obrigatória dos contratos. Tal restauração deu-se sob o nome de teoria da imprevisão, pretendendo a quebra do princípio de que o contrato era a lei entre as partes. A nova regra possibilitou o surgimento do direito do consumidor, que se fundamentava a partir da responsabilidade civil objetiva e do reconhecimento dos interesses e dos direitos difusos frente ao direito dos proprietários.

A década de sessenta foi reconhecida como o marco mundial para os consumidores, pois, logo no início dela, foi criada a *International Organization of Consumers Unions (IOCU)*, atualmente denominada de *Consumers International (CI)*, com sede em Haia, na Holanda. Essa instituição, inicialmente, compôs-se de cinco países – Austrália, Bélgica, Estados Unidos, Holanda e Grã-Bretanha –, mas hoje atua em boa parte dos países, os quais totalizam mais de cem. O Brasil participou da *IOCU*, por meio da Fundação Procon e do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcom). A *IOCU* foi a instituição que ajudou a difundir no mundo a defesa do consumidor e, sem dúvida, teve influência no Brasil, no final do século XX.

Em 15 de março de 1962, o Presidente Kennedy encaminhou mensagem especial ao Congresso dos Estados Unidos sobre Proteção dos Interesses dos Consumidores (*Special Message to the Congress on Protecting Consumer Interest*),

considerado por todos como um verdadeiro marco histórico para o Direito do Consumidor, aduzindo o seguinte:

Consumidores, por definição, somos todos nós. Os consumidores são o maior grupo econômico na economia, afetando e sendo afetado por quase todas as decisões econômicas, públicas e privadas [...]. Mas são o único grupo importante da economia não eficazmente organizado e cujos posicionamentos quase nunca são ouvidos (KENNEDY, 1963, p. 235-243).

De modo objetivo, o Presidente Kennedy ressaltou a importância da organização dos consumidores, bem como salientou a necessidade deste importante grupo econômico ser considerado nas decisões econômicas e elencou os direitos básicos dos consumidores: à saúde, à segurança, à informação, à escolha e a serem ouvidos.

Na oportunidade, o Presidente Kennedy identificou os pontos mais importantes em torno da questão:

(1) os bens e serviços colocados no mercado devem ser sadios e seguros para o uso, promovidos e apresentados de uma maneira que permita ao consumidor fazer uma escolha satisfatória; (2) que a voz do consumidor seja ouvida no processo de tomada de decisão governamental que detenha o tipo, a qualidade e o preço de bens e serviços colocados no mercado; (3) tenha o consumidor o direito de ser informado sobre as condições e serviços; (4) e ainda o direito a preços justos (SOUZA, 1996, p. 56).

A citada mensagem teve um papel importantíssimo para o crescimento, reconhecimento e propagação dos direitos dos consumidores. Não é por acaso, que desde então, comemoramos anualmente, no dia 15 de março o “Dia Mundial dos Direitos dos Consumidores”.

As modificações legislativas intervinham, a cada instante, na economia dos contratos, estabelecendo medidas que, tendo aplicação imediata, alteravam os efeitos dos acordos anteriormente praticados. Admitiu-se o poder do juiz de adaptar seus efeitos às novas circunstâncias, com a cláusula *rebus sic stantibus*, ou ao exonerar o devedor do seu cumprimento se ocorresse a imprevisão. Desde que os contratos fossem as fontes de obrigações e estas importassem em limitação da liberdade individual, entendeu-se que os seus efeitos não deveriam atingir a terceiros, de modo que o contrato foi considerado *res inter alios acta*. As necessidades sociais impuseram a quebra de força do contrato, excepcionalmente, com base no princípio da relatividade dos efeitos do contrato, para a satisfação de certos interesses coletivos privados (GOMES, 1979).

Nos Estados Unidos (1964), Esther Peterson foi designada como assistente do Presidente Lyndon Johnson para os assuntos dos consumidores. Ela, por mais de cinquenta anos, lutou e participou ativamente de vários movimentos, incluindo-se nestes os dos consumidores. Durante o mesmo período, Ralph Nader deu início a um trabalho que culminou em denúncias que apontaram falhas de segurança nos automóveis americanos, com grave consequência para os consumidores. Ele publicou um livro de grande repercussão sobre o assunto: “*Unsafe Any Speed*”. Pelas lutas que começaram, ambas as lideranças passaram a sofrer grande oposição, inclusive, perseguições políticas e outros constrangimentos. O tempo e a história, no entanto, encarregaram-se de reconhecer o grande trabalho desenvolvido, que continuou a se difundir por todos os países. No ano de 1965, por exemplo, foi criada, na Malásia, a primeira organização de consumidores em países em desenvolvimento – *Selangor and Federal Territory Consumers Association*.

Na 29ª sessão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (Genebra, 1973), foi reconhecido como direito básico ao consumidor: à segurança, à integridade física, à honra, à intimidade, à informação e o respeito à dignidade humana dos consumidores.

Mais adiante, em 17 de maio de 1973, a Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, pela Resolução nº 543, elaborou a Carta de Proteção do Consumidor, na qual foram definidas as diretrizes básicas para a prevenção e a reparação dos danos aos consumidores. Este documento, foi essencial para que a formação da Resolução do Conselho da Comunidade Europeia, de 14 de abril de 1975, que segmentou os direitos dos consumidores em cinco categorias: 1) direito à proteção da saúde e segurança; 2) direito à proteção dos interesses econômicos; 3) direito à reparação dos prejuízos; 4) direito à informação e à educação; 5) direito à representação ou direito de ser ouvido, também conhecido como o direito de ser ouvido.

Após dois anos de renegociações com o Conselho Social e Econômico, em abril de 1985, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou por consenso, através da Resolução 39/248, uma série de normas internacionais para a garantia dos direitos dos consumidores. O objetivo dessas normas era oferecer suporte e direcionamento para países, em especial os que se encontravam em desenvolvimento, com a finalidade de que as utilizassem no processo de elaboração

ou até mesmo aperfeiçoamento de suas leis<sup>16</sup> de proteção ao consumidor, tal como incentivar a cooperação internacional sobre a matéria consumerista, ratificando a importância da participação dos governos na implantação de políticas públicas em prol dos consumidores.

O Anexo 3 da mencionada Resolução da ONU, indicou quais eram os princípios gerais que passaram a ser tomados como padrões mínimos de políticas públicas de defesa nas relações de consumo:

(a) proteger o consumidor quanto a prejuízos à sua saúde e segurança; (b) fomentar e proteger os interesses econômicos dos consumidores; (c) fornecer aos consumidores informações adequadas para capacitá-los a fazer escolhas acertadas, de acordo com as necessidades e desejos individuais; (d) educar o consumidor; (e) criar possibilidade de real ressarcimento ao consumidor; (f) garantir a liberdade para formar grupos de consumidores e outros grupos e organizações de relevância e oportunidade para que essas organizações possam apresentar seus enfoques nos processos decisórios a elas referentes (SOUZA, 1996, p. 58).

A Organização das Nações Unidas identificou, como meio para a proteção dos consumidores, o Código de Conduta para as Empresas Transnacionais, projeto da ONU desde meados dos anos sessenta do século passado, ponto de vista compartilhado pela IOCU. Essa instituição era amplamente respeitada entre as associações de consumidores no mundo e sobre os direitos do consumidor enumerou:

(1) segurança – proteção contra produtos, processos e serviços nocivos à saúde ou à vida; (2) informação – conhecimento dos dados necessários para fazer escolhas e decisões informadas; (3) escolha – acesso a uma variedade de produtos e serviços com qualidade e preços competitivos; (4) a ser ouvido – exposição e consideração das perspectivas dos consumidores na formação das políticas nacionais; (5) indenização – solução justa de queixas justas; (6) educação – aquisição dos conhecimentos e das habilidades necessárias para ser um consumidor informado ao longo da vida; (7) ambiente saudável – ambiente físico apto a proporcionar melhor qualidade de vida agora e no futuro (FILOMENO, 2011, p. 25).

Sob a ótica de Amaral (2010, p. 21), foi muito essencial a consolidação da defesa do consumidor na Organização das Nações Unidas:

Essa Resolução (39/248/1985) constitui o marco divisor entre aquela primeira fase, que chamo de proteção reflexa, oblíqua, passiva para a fase de

<sup>16</sup> Merecem destaque as primeiras leis de proteção ao consumidor, as francesas: a) Lei de 22 de dezembro de 1972 que permitia aos consumidores um período de sete dias para refletir sobre a compra; b) Lei de 27 de dezembro de 1973 – *Loi Royer*, que em seu art. 44 abordava acerca da proteção do consumidor contra a publicidade enganosa; c) Leis nº 78, 22 e 23 – *Loi Scrivener*, de 10 de janeiro de 1978, que protegiam os consumidores contra os riscos do crédito e cláusulas abusivas. E, por fim, com destaque especial o *Códe de la Consummation*, regularizado por um decreto em 1995 após extenso processo legislativo (CAVALIERI FILHO, 2011).

proteção direta e ativamente política do segmento social composto pelos consumidores (evolução histórico-social semelhante a do trabalhador). Vale ressaltar, aqui, que trabalhador e consumidor, ambos deixam, em dado momento ou em etapas evolutivas, de ser meros componentes (humano, com maiores ou menores regalias) da engrenagem econômico-produtiva capitalista. É, pois, a partir dessa Resolução que podemos enxergar, no mundo dito civilizado, um direito do consumidor, enquanto novel ramo jurídico.

Neste mesmo sentido, destaco que no Hemisfério Ocidental, dentre outros países, estabeleceram leis específicas de proteção ao consumidor a Venezuela, em 1974, o México, em 1976, e a Costa Rica, na mesma época. No sentido igual, na Europa Ocidental, em Portugal, na sua Constituição de 1974, no art. 110, e na Espanha, também em sua Constituição de 1978, no art. 51. No âmbito do Mercosul, além do Brasil, com sua Lei Federal nº 8.078, de 11.09.1990, o Paraguai possui a Lei nº 1.334 de 1998, denominada "*Da Defensa del Consumidor y del Usuario*", e o Uruguai, por sua vez, tem a Lei nº 17.250, de 27.08.2000. A Argentina fixou a Lei nº 24.999, de 1998, definindo consumidor como, "*las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio próprio o de su grupo familiar o social*" (MORALES, 2006, p. 70).

A proteção do direito do consumidor foi de tamanha relevância que muitos dos ordenamentos jurídicos, inclusive o brasileiro, pela Constituição de 1988, já os consagraram, acolhendo a Resolução nº 39/248, de 1985, da ONU. Os anos noventa demonstraram a importância da defesa do consumidor em função da grande transformação econômica e tecnológica mundial. A globalização e a informática alcançaram todos os países, levando cada vez mais informações sobre políticas públicas, direitos e acessos a produtos e serviços oferecidos à população. O movimento de defesa do consumidor começou a se difundir em grande escala nos países em desenvolvimento, com ênfase nos trabalhos preventivos e educativos, despertando o interesse pelos valores da cidadania social.

No período de redemocratização, surgiram diversos movimentos sociais no âmbito das organizações sindicais e das instituições que lutavam pela reforma agrária e pela reforma urbana. No mesmo momento, apareceram os movimentos em prol dos afro-brasileiros e dos indígenas, assim como outros ligados à tolerância quanto à opção sexual ou à defesa dos direitos dos consumidores. Apesar de nos Estados Unidos o movimento dos consumidores ter nascido do movimento operário, no Brasil, surgiu basicamente de intelectuais e de juristas, aliados a setores de classe média e

da elite dos trabalhadores, por meio de órgãos públicos, como os Procons, ou por meio de instituições da sociedade, como o Instituto Brasileiro de Política e Defesa do Consumidor.

Segundo Marques, Benjamin e Bessa (2010), a questão começou no Brasil na década de 1970, ainda bem timidamente, com a criação das primeiras associações civis e entidades governamentais voltadas para esta finalidade. Desta maneira, em 1974 foi criado, no Rio de Janeiro, o Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON); em 1976 foi criada, em Curitiba, a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor (ADOC); em 1976, em Porto Alegre, a Associação de Proteção ao Consumidor (APC); em maio de 1976, pelo Decreto nº 7.890, o Governo de São Paulo criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, que previa em sua estrutura, como órgãos centrais, o Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, depois denominado PROCON. Criando ambiente para os movimentos pela defesa dos consumidores pudessem inserir o direito de proteção do consumidor na Constituição de 1988, com a difusão do texto pelo movimento de defesa do consumidor.

Entretanto, é bem verdade que grande parcela dos consumidores brasileiros só despertou para seus direitos na segunda metade da década de 1980, com a implantação do Plano Cruzado e a problemática econômica gerada (CAVALIERI FILHO, 2011).

Diante de enormes pressões da sociedade em geral, associações, órgãos de defesa e proteção do consumidor, propostas de constituintes e do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, o direito do consumidor foi reconhecido constitucionalmente, com previsão expressa na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CAVALIERI FILHO, 2011).

O movimento social em defesa dos consumidores teve atuação fundamental na Assembleia Nacional Constituinte, ao reivindicar e obter a colocação no texto constitucional a defesa do consumidor, dentre outros, no art. 5º, XXXII, e no art. 170, V, da Constituição de 1988. Tratou-se de uma inovação revolucionária, pois o arcabouço jurídico tradicional baseava-se no direito civil clássico e no princípio de que o contrato era a lei entre as partes, vetando qualquer discussão judicial sobre o mérito da discussão efetuada no processo. Não se tratava este apenas de um discurso ideológico, mas de uma liberdade econômica que permitia a concentração de renda e

a falta de concorrência efetiva no mercado de consumo. Para poucos, tudo; para muitos, nada.

### **3.3 Constitucionalização dos direitos do consumidor no Brasil**

Na segunda metade do século XX, o direito do consumidor formou-se no Brasil, mas, já na primeira metade, existiram algumas disposições de sua efetiva proteção. Desde seu estabelecimento como Reino Unido, em 1815, que o Brasil tornou-se um país com legislação específica e própria, como um Estado, e não mais como colônia. A Constituição de 1824 trouxe, no art. 15, inciso XVII, disposição sobre o padrão dos pesos e medidas, garantia ainda tímida, mas de tradição do direito de defesa do consumidor (MASSO, 2011).

De acordo com Costa (2000), no âmbito do direito privado, a matéria sobre o direito das obrigações e do contrato de compra e venda estava disposta no Livro IV das Ordenações Filipinas de 1603, que Portugal convalidou com a Lei de 20.01.1643, do rei D. João IV. Até 25.02.1821, toda a legislação portuguesa continuou em vigor no Brasil, por meio da Lei Imperial, de 20.10.1823, referendando as disposições da referida Ordenações. O Código Comercial de 1850 trouxe disposições sobre contrato de compra e venda, sobre contratos bancários, sobre os juros e sobre o vício redibitório, que, pela ausência, então, da codificação civil, teve ampla aplicação prática.

Do mesmo jeito, no âmbito penal, previsto no Livro VI das Ordenações, havia matéria sobre falsificação de mercadorias no Título LVII e sobre pesos falsos, no Título LVIII, em vigor até o Código Penal de 1830. Este estabeleceu que as infrações à polícia e à economia particular estariam dispostas nas posturas municipais, conforme seu art. 308, § 4º, deixando de ser crime para ser infração administrativa local (COSTA, 2000).

Em 1889, o Estado formado pela Proclamação da República, pondo fim ao Império tinha natureza capitalista e aparentemente democrática, pois os sufrágios eleitorais eram manipulados pela política do coronelismo. A Constituição de 1891 teve caráter liberal e quase nada tratou da matéria. Antes, o Código Penal de 1890 trouxera, como tipos penais, os crimes contra a segurança dos meios de transporte ou comunicação, nos arts. 149 a 155; os crimes contra a saúde pública, nos arts. 156 a 164; os crimes de falência, no art. 336; os crimes de estelionato e de outras fraudes,

nos arts. 336 a 341, e os crimes de violação dos direitos de patentes de invenção e dos direitos de marcas, nos arts. 353 a 355; dentre outros (COSTA, 2000).

O Código Civil de 1916 também teve natureza liberal, com a valorização do *pacto sunt servanda* e matérias na compra e venda, nos juros de mora e nos outros contratos civis, com base no princípio de que o contrato era lei entre as partes.

A arena política brasileira ganhou novos atores com a Revolução de 1930, em especial, a classe média e os trabalhadores urbanos, estabelecendo disposições sobre direitos sociais. A Constituição de 1934 introduziu, em nosso direito, um capítulo específico, chamado “Da Ordem Econômica e Social”, prevendo no art. 117 que lei promoveria o fomento da economia popular, assim como outros direitos sociais. Um pouco antes, a Lei da Usura, de 1933, Decreto nº 22.626, de 07.04.1933, dispôs sobre o crime de usura e vedação ao anatocismo, ou cobrança de juros sobre juros. Apesar da natureza autoritária do Estado Novo, a Constituição de 1937 seguiu os passos constitucionais anteriores, valorizando os direitos sociais, inclusive, prevendo a punição da usura, no art. 142.

Durante o século XX, surgiram legislações que indiretamente protegiam o consumidor. Mais adiante, com o Decreto-lei nº 869, de 18.11.1938, foram definidos os crimes contra a economia popular, sua guarda e seu emprego, assim como a consolidação de infrações sobre crimes contra a economia popular, no Decreto-lei nº 9.840, de 11.09.1946. Esta legislação foi alterada pela Lei Federal nº 1.521, de 26.12.1951, que modificou a legislação acima, punindo a usura e limitando a cobrança de juros a vinte por cento de *spread* bancário, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 48.456, de 30.06.1960.

O Código Penal de 1940, Decreto-lei nº 2.848, de 07.12.1940, cujos tipos encontram-se ainda hoje em vigor, tinha diversos crimes, como o estelionato, no art. 171; as fraudes, nos arts. 175 e 177; a concorrência desleal, a propaganda desleal e a falsa indicação de procedência do produto, no art. 196; e os crimes contra a saúde pública, nos arts. 267 a 285; em meio a outros, que indiretamente protegiam o consumidor (COSTA, 2000).

A Constituição de 1946 também tinha um título sobre a ordem social e econômica e disposições, como a competência concorrente da União e dos Estados-membros para legislar sobre “produção e consumo”, no art. 5º, XV, e. O Brasil estava sujeito ao capitalismo dependente, em que avançava no processo de substituição de importações, começando a produzir veículos automotores, dentre

outros bens de consumo duráveis, com uma elite de trabalhadores organizados em sindicatos combativos e atuantes.

A legislação consumerista elaborada, da década de 1930 à década de 1960, até então tinham como características: a) início de produção legislativa em defesa do consumidor; b) surgimento tímido do tema nas Constituições Federais; c) prevalência da legislação penal na discussão sobre defesa do consumidor e livre concorrência; d) valorização da proteção da economia popular; e) falta de organicidade sobre direito do consumidor; f) ausência de órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas de defesa do consumidor (SODRÉ, 2010).

A proibição ao abuso do poder econômico foi prevista na Lei Federal nº 4.137, de 10.09.1962, que foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 52.025, de 20.05.1963, inclusive, prevendo a criação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), que julga administrativamente as questões relativas à concorrência e aos oligopólios. Visto que, a Lei Delegada nº 4, de 26.09.1962, já revogada, dispôs sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo (BITTAR, 2011).

Para Masso (2011), a Constituição de 1967 foi fruto depurado de parlamentares esquerdistas cassados, exilados ou mortos, em uma Assembleia Constituinte, resultando em um texto constitucional semelhante à Constituição de 1946, com viés autoritário e centralizador.

Depois de novo golpe militar, foi fixada a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, quase um novo texto constitucional, mais autoritário ainda, porém, mantendo a competência concorrente para legislar a União e os Estados-membros sobre produção e consumo. Aos poucos, começava a surgir ambiente político e social para a implantação da defesa do consumidor no Brasil, no final do século XX.

De forma acanhada, esses conjuntos de normas buscam equilibrar as relações de consumo, em prol de uma maior proteção aos consumidores, disciplinando a matéria, frente à ausência de norma específica, então, sobre o direito do consumidor.

O Deputado Federal do Estado do Rio de Janeiro, Nina Ribeiro, proferiu discurso na Câmara dos Deputados em 1971, apresentando projeto de lei que criava órgão de defesa do consumidor, já com tal denominação, pois os antigos órgãos públicos já não tinham credibilidade nos serviços de defesa do consumidor

(FILOMENO, 2011). Foi comportamento pioneiro e meritório, reflexo do início das atividades do movimento de defesa do consumidor. Assim, a questão deixava a academia e passava a ser levantada pelos movimentos sociais.

Na íntegra, o Projeto de Lei nº 70, de 1971 do Deputado Nina Ribeiro, que previa a criação de um Conselho de Defesa do Consumidor, justificando, então, que “são infelizmente notórios os abusos que se verificam todos os dias em detrimento do grande público consumidor” (RIBEIRO, 1971, p. 2). O autor do Projeto de Lei juntou ao texto proposto vasto material, principalmente de origem norte-americana, indicando a necessidade e a oportunidade de criar tal órgão no Brasil. O Conselho de Defesa do Consumidor teria como atribuição:

- 1) Formular a política científica de padronização dos principais produtos, peças e utensílios destinados ao consumo geral;
- 2) Estabelecer o coeficiente mínimo de durabilidade de autopeças, artefatos eletrônicos e outros produtos industriais;
- 3) Estabelecer o padrão mínimo de segurança com relação a veículos ou quaisquer outros produtos industriais;
- 4) Sem prejuízo da legislação existente, supervisionar e classificar os padrões aceitáveis de remédios e alimentos de consumo industrial, sobretudo do chamado “uso continuado”;
- 5) Supervisionar e estabelecer padrões aceitáveis de corantes, vernizes e inseticidas;
- 6) Verificar a capacidade de peso, volume e composição de envoltórios e embalagens destinadas ao consumo em geral;
- 7) Atender às reclamações fundamentadas de qualquer cidadão sobre a durabilidade, funcionamento ou aplicação de produto mencionado nos itens anteriores (RIBEIRO, 1971, p. 1).

Porém, o caráter inovador desse Projeto de Lei, não conseguiu vencer o problema de ordem constitucional, que seria a criação de órgão público por iniciativa de parlamentar, o que foi expressamente vetado. O Parecer ao Projeto de Lei foi apreciado na Comissão de Constituição e Justiça, em 16 de junho de 1971, sob a presidência de José Bonifácio, descendente do Patrono da Independência e notório conservador aliado aos militares que governavam, então, com mão de ferro, o Brasil. Depois de enumerar três argumentos contrários, de natureza técnica, afirmou que o quarto defeito consistia em conferir poderes para intervir no mercado nacional, sem oferecer razões por suas decisões (RIOS, 1998). O argumento procurava entrar no mérito e desqualificar a proposta, porque regulamentava o mercado de consumo brasileiro, o que ia contra a doutrina do liberalismo para as empresas transnacionais. Isso não esmoreceu Nina Ribeiro, que fundou a Associação Nacional de Defesa do Consumidor (ANDEC), em 1976, mesmo ano em que apresentou uma nova proposta, o Projeto de Lei nº 2.206, que voltava a prever o estabelecimento de normas de proteção ao consumo, embrião da futura legislação sobre a matéria.

Em 1974, foi criado um grupo de trabalho para fazer uma avaliação do tema “a proteção do consumidor”, que acabou concluindo seus estudos no ano seguinte, no que foi a base da Lei Estadual nº 7.890, de 06.05.1976, de iniciativa do então Governador Paulo Egydio Martins, por meio da qual, o Estado de São Paulo instituiu o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, com o objetivo de elaborar política de proteção do consumo e de coordenar as atividades públicas encarregadas de receber, analisar e encaminhar reclamações e sugestões.

Em 1976, fato relevante também ocorreu na Câmara dos Deputados, quando foi instaurada a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Consumidor, que contribuiu para chamar a atenção para a discussão quanto à questão do consumidor na sociedade civil brasileira. Em matéria publicada em jornal de grande circulação nacional, constou que a referida CPI acabou por concluir que: a) sugerir ao Presidente da República a criação do Instituto Nacional de Defesa do Consumidor; b) propor a criação de comissões permanentes de Defesa do Consumidor na Câmara dos Deputados e criação de uma Justiça do Consumidor, por iniciativa do jurista Clóvis Ramalhete. Constou, ainda, no Relatório Final, que

somos muitas vezes levados a comprar algo de que não necessitamos ou algo que não atende nossa expectativa em relação ao produto. Em qualquer dessas situações há fraude: o apelo publicitário desmedido ou a burla de um rótulo enganoso são fatos fraudulentos que ocorrem a cada instante (COSTA, 2009, p. 60).

Em conclusão, Sidou (1977, p. 253) considerou essa legislação, dentre outras questões:

que pelos vários motivos expostos e em razão do atual estágio de desenvolvimento econômico das instituições públicas e privadas, há conveniência da formulação e institucionalização de uma política de Proteção ao Consumidor junto ao Governo do Estado de São Paulo.

Nesse contexto, o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor podia, ainda, realizar estudos para a melhoria das condições institucionais e mecanismos de defesa do consumidor, bem como informar, conscientizar e motivar os consumidores a defenderem seus direitos. A Lei Estadual nº 7.890, de 06.05.1976, do Estado de São Paulo, previu, como objetivo e como atribuição do Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor, que:

Art. 2º O Sistema tem os seguintes objetivos: I – definir a política estadual de proteção ao consumidor; II – coordenar, integrar e executar as atividades

públicas referentes à proteção ao consumidor; III – receber, analisar e encaminhar reclamações, sugestões ou propostas de entidades representativas; IV – proceder a estudos para elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais e legais, genéricos ou específicos, de proteção ao consumidor; V – informar, conscientizar e motivar o consumidor através de programas específicos, inclusive com utilização dos meios de comunicação de massa. [...] Art. 9º São atribuições do Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor: I – definir a Política Estadual de Proteção ao Consumidor; II – aprovar programas e projetos elaborados pelo Grupo Executivo; III – sugerir aos poderes competentes, através do Governador do Estado quando for em âmbito federal, medidas atinentes à proteção do consumidor, inclusive modificação da legislação existente; IV – desenvolver gestões junto aos órgãos setoriais e de apoio, integrantes do Sistema, visando a que adotem e executem suas sugestões, concernentes à proteção do consumidor; V – desenvolver, sempre que necessário, gestões junto a entidades privadas, visando a que estas colaborem na execução dos programas referentes à proteção ao consumidor; VI – opinar sobre recursos institucionais pertinentes ao correlatos aos objetivos do Sistema; VII – definir e aprovar a lista anula de órgãos de apoio credenciados a integrar o Sistema; VIII – elaborar o seu regimento interno (SIDOU, 1977, p. 253-254).

A Lei Estadual nº 7.890, de 06.05.1976, abordou também acerca do “grupo executivo”, que foi o embrião do Procon, ao estabelecer que:

Art. 10 São atribuições do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor: I – coordenar, integrar e executar as atividades referentes à proteção ao consumidor, de conformidade com programas e projetos aprovados pelo Conselho; II – receber, analisar e encaminhar as reclamações, sugestões ou proposições apresentadas pelas entidades de classe e representação popular; III – proceder a estudos para elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais e legais, genéricos e específicos de proteção ao consumidor; IV – informar, conscientizar e motivar o consumidor através de programas específicos, inclusive com a utilização dos meios de comunicação de massa; V – prestar quaisquer informações necessárias ao bom desenho das atividades do Conselho; VI – executar as demais atividades necessárias ao perfeito funcionamento do Sistema (SIDOU, 1977, p. 255-256).

Merece destaque, ainda, a publicação da obra do conceituado jurista J. M. Othon Sidou, “Proteção ao Consumidor: quadro jurídico universal”, editada em 1977, por prestigiada editora do Rio de Janeiro. Ao analisar essa obra, J. B. Viana de Moraes afirmou que se constituiu, assim, em imperiosa necessidade, a elaboração definitiva de uma lei com a criação de um órgão competente, para que viesse preencher essa área branca, desguarnecida. Os dispositivos isolados e episódicos contidos em outras organizações estatutárias não carregavam aquela energia necessária, para que, com o impacto veemente da tipicidade, obstruísse a caminhada célere da agressão e da exploração do homem (MORAES, 1977).

A obra de J. M. Othon Sidou nasceu de palestra proferida por ele, no Instituto dos Advogados de São Paulo, em 27 de dezembro de 1976, sobre a defesa do consumidor. Por conta disso, além de discutir a matéria, permitiu-lhe elaborar

projeto de lei, pioneiro na matéria, que tratava de Anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor, de Sidou, logo no começo de 1977. Para esse autor:

A proteção ao consumidor importa num complexo no qual se manifesta uma multidão de situações e problemas que, se por um lado identificam-se na natureza econômica e em certos aspectos jurídicos, por outro diversificam-se em configurações polimórfica, importância incalculável e intensidade imponderável. É, portanto e antes de tudo, uma questão social, pois a um só tempo interessa à economia, à administração e ao direito, exigindo, simultaneamente, de cada um destes, suportes da sociologia, consciência do fato fenomenológico em seu contexto e habilidade na terapia de cada problema em suas minúcias. É proteção ao consumidor o cuidado dispensado à matéria-prima, ao insumo e à manipulação empregados no alimento, no medicamento, no vestuário, nos utensílios de trabalho e aprendizagem, como o é também o que se relaciona com a segurança do instrumento do transporte e das vias do transporte, penetrada a sua vez uma miríade de conotações diferentes. [...] É sobretudo proteção ao consumidor acudi-lo em suas carências mentais, quando induzidos consciente ou subliminarmente pelos meios de comunicação de massa ou pela propaganda direta, a fim de que sabia distinguir o que lhe pode ser vantajoso do que lhe pode resultar dano (SIDOU, 1977, p. 8-9).

As experiências acumuladas ao longo da década de setenta do século passado permitiram que se começasse a formar uma consciência social de que, somente através de associações e de entidades, se poderia avançar no sentido de o Brasil ter uma legislação especial de defesa do consumidor. Com isso, principalmente, em São Paulo e no Rio de Janeiro, começou-se a ser formar novas entidades voltadas à defesa do consumidor, como o Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC); a Associação dos Pais e de Alunos das Escolas Particulares e Públicas do Estado do Rio de Janeiro (APAERJ), voltada para a educação; a Associação dos Participantes dos Planos de Saúde e Previdenciários, referente à saúde e à previdência; a União Nacional dos Consorciados, atuando no consumo de consórcios de veículos; e a Associação das Vítimas de Erros Médicos, ligada à saúde, dentre outras.

A distribuição gratuita de prêmios, mediante sorteio, vale-brinde, em concurso, a título de propaganda, passou a ser disposto na Lei Federal nº 5.768, de 20.12.1971, enquanto a proteção de poupança popular na liquidação de instituição financeira foi tratada na Lei Federal nº 6.024, de 13.03.1974. Em seguida, veio à legislação sobre venda à prestação com obrigatoriedade de declarar o preço total, na Lei Federal nº 6.463, de 09.11.1977.

Para Filomeno (2011, p. 15), o movimento de defesa do consumidor começou timidamente sua atuação, mas, com o tempo, ganhou força, como descreveu:

Referida conquista, é mister salientar-se, deveu-se ao “movimento consumerista brasileiro”, apesar de sua inicial fragilidade, e sempre em franca ascensão, sobretudo após a vigência do Código de Defesa do Consumidor, e da implementação do chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, além do fortalecimento e criação de novas entidades públicas não governamentais de relevo nessa área. Com efeito, esse movimento, desde a década de 1980, mediante a realização de encontros nacionais de entidades de defesa e proteção do consumidor, tem contribuído decisivamente para a implementação das diretrizes dessa defesa e proteção, no plano constitucional, inclusive.

No Município de São Paulo, centro financeiro e dinâmico do Brasil, começou o movimento em prol do direito do consumidor a ter sucesso, com a Lei Municipal nº 9.638, de 04.10.1984, que criou a Comissão Municipal de Defesa do Consumidor. Por iniciativa do Vereador do Município de São Paulo, Gabriel Ortega, foi apresentado o Projeto de Lei nº 322, de 1984, também na Câmara Municipal de São Paulo, para dispor sobre a criação da Semana do Consumidor, que seria realizada anualmente, em abril, com eventos, realizações e palestra, sob a responsabilidade da referida Comissão Municipal de Defesa do Consumidor, projeto este que foi aprovado no final de 1984 (ORTEGA, 1984).

No período de transição democrática, quando um Presidente da República civil voltou à chefia do Estado, em 1985, foi aprovada a Lei Federal nº 7.347, de 24.07.1985, que disciplinou a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, que passou a garantir os direitos difusos. Estes nem são públicos, nem privados, mas indeterminados pela titularidade, indivisíveis em relação ao objeto, próprios de uma sociedade de massa, carregados de relevância política, que eram capazes de mudar os conceitos jurídicos consolidados. A partir daí, o Ministério Público assumiu a luta pela defesa dos consumidores, criando órgãos internos, como os Decons, que se especializaram na matéria, dando base para o começo da política de defesa dos consumidores, no sentido de ela ser uma política pública regulamentária, mas com instrumentos jurídicos para sua execução.

Neste sentido, em 24.07.1985, o Decreto Federal nº 91.469, de 24.07.1985, instituiu o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), com a finalidade de assessorar o Presidente da República na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor, e que instituíra:

Art. 2º. Ao Conselho Nacional de Defesa do Consumidor competirá: I - estudar e propor medidas visando à prestação, pelo Estado, do adequado resguardo dos interesses e direitos do consumidor; II - estudar e promover formas de apoio técnico e financeiro às organizações de defesa do consumidor; III - estudar e promover programas especiais de apoio ao consumidor mais desfavorecidos; IV - propor medidas para coibir fraudes e abusos contra o consumidor; V - incentivar medidas de formação e informação do consumidor; VI - coordenar a atividade dos diversos organismos de defesa, direta ou indireta, do consumidor, dispersos nos vários Ministérios, visando à uniformização de suas políticas de atuação; VII - propor a fusão, extinção, incorporação de órgãos que atuam, direta ou indiretamente, no âmbito da defesa do consumidor; VIII - propor o aperfeiçoamento, a compilação, a consolidação ou a revogação de textos normativos relativos às relações de consumo.

O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, dentre seus integrantes, tinha as associações de consumidores, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Confederação da Indústria, Comércio e Agricultura, o Conselho de Autorregulamentação Publicitária (CONAR), o ministério público, os Procons e diversos órgãos ministeriais. O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, no cumprimento de seus objetivos, no art. 10, podia: a) requerer de qualquer órgão público a colaboração e observância das normas que, direta ou indiretamente, defendam o consumidor; b) criar comissões especiais, de caráter temporário, compostas por seus membros ou pessoas por elas indicadas, para à realização de tarefas e estudos específicos, relacionados com as atividades de proteção ao consumidor; c) reunir-se, quando for de extrema necessidade, fora do Brasil; d) contratar prestação de serviços técnicos, especializados e específicos; e) sugerir e incentivar a adoção de mecanismos de conciliação e arbitragem para pequenos litígios referentes às relações de consumo.

O movimento de defesa do consumidor começava a avançar, principalmente com a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Em 1985, foi encomendado estudo sobre uma política pública para o setor, que deveria se destinar à efetiva proteção dos direitos dos consumidores, não podendo nem devendo ser entendido como uma ação contra as forças produtivas. Representava, na verdade, uma busca do equilíbrio e da justiça social, com um marcante respeito aos direitos humanos, visando punir aqueles que violassem seus princípios. Conforme Amaral (2010, p. 27-28), essa política deveria ter três níveis de orientações:

[...] o Pedagógico – onde se preveja uma conscientização da coletividade quanto à organização comunitária, como o acesso dos indivíduos a uma informação adequada que lhes permita melhores escolhas e para que obtenham, assim, o máximo de benefícios de seus recursos econômicos. [...];

o de Coordenação Administrativa – onde se efetue a reordenação dos vários organismos oficiais envolvidos, direta e indiretamente, na questão do consumidor. [...]; o Jurídico – que envolve a edição de lei geral de proteção ao consumidor, com a ordenação dos diplomas legais em vigor e o aditamento de novas normas, onde se tracem princípios e regras que garantam, em definitivo, a plena proteção dos consumidores; [...].

A Emenda Constitucional nº 20, de 27.11.1985, à Constituição de 1967, estabeleceu que o Congresso Nacional funcionaria também como Assembleia Nacional Constituinte para elaborar novo texto constitucional. Depois de vários seminários e conferências realizados anteriormente, em 1985, quando do VI Encontro das Entidades de Defesa do Consumidor, no Rio de Janeiro, foram aprovadas propostas concretas no sentido de que se incluíssem dispositivos sobre as relações de consumo, no texto constitucional da época – a Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969.

Adiante, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, realizada em 16 de abril de 1985, editou a Resolução n. 39/248, posteriormente ampliadas em 1999 fixando regras gerais a serem adotadas e observadas por todos seus países membros, reconhecendo que o consumidor é um sujeito vulnerável no mercado em termos econômicos, de informação e quanto ao seu poder de negociação, merecendo, então, um tratamento especial.

Ocorreu o VIII Encontro Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, realizado em Brasília no início do ano de 1987, o qual teve a duração de cinco dias e os participantes saíram às ruas e conseguiram quarenta e cinco mil assinaturas da população em apoio à inserção do direito do consumidor, no que veio a ser conhecida como a “Constituição Cidadã” de 1988. Foi a primeira demonstração do peso dos movimentos sociais em defesa do consumidor. Esse encontro previu, também, proposta para a elaboração de lei ordinária, onde se criariam os mecanismos legais que assegurassem os direitos nas relações de consumo, no futuro Código de Defesa do Consumidor, de 1990 (COSTA, 2009).

A “Carta de Brasília” expressou o entendimento das instituições acima:

Depois de muita discussão sobre sua elaboração, o encontro foi concluído com a votação do conteúdo da Carta de Brasília, que apresentou a todas as autoridades que participaram do evento e aos constituintes que se comprometeram com a defesa do consumidor propondo conversas e ideias sobre o consumo no Brasil. A principal proposta sugere que uma comissão tirada desse encontro, participe dos trabalhos na Constituinte. A discussão da dívida externa e da reforma agrária não foi esquecida, os participantes solicitaram uma redefinição do tratamento dado pelo Governo a questão, com a suspensão do pagamento dos juros da dívida, em opinião da maioria “já

pagos a autos custos”. Quanto à reforma agrária, todos entenderam que esse é único caminho para se reduzir o quadro de miséria e marginalidade do povo brasileiro (SEIXAS, 1987, p. 20).

A atuação do ministério público brasileiro no VI Congresso Nacional, em São Paulo, em junho de 1985, e no VII Congresso Nacional, em Belo Horizonte, em março de 1987, ambos da categoria, merece destaque com a proposta de criação de promotorias de justiça especializadas para a proteção e defesa do consumidor, com a previsão disso no novo texto constitucional em elaboração.

Foi criado o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, em 1987, presidido inicialmente pela ex-diretora do Procon de São Paulo, Marilena Lazzarini. A entidade não tem fins lucrativos e é apartidária. Nasceu com os seguintes integrantes – André Franco Montoro, depois Governador do Estado de São Paulo, Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Paulo Renato de Souza, Walter Barelli, Fernando Camargo, Cacilda Lannuza, Carlos Estevão Martins, Clarice Herzog, Ênio Mainard, Flávio Flores da Cunha Bierrenbach, Hélio Santos, Lúcia Pacífico, Paul Singer, Ruth Cardoso e Paulo Sérgio Pinheiro, dentre outros (COSTA, 2009).

Por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, em abril de 1987, quando do sétimo encontro do movimento de defesa do consumidor, em Brasília, novas propostas foram apresentadas. Estas foram compiladas no Anteprojeto, de 08.05.1987, formalmente protocolado junto à Assembleia Nacional Constituinte. Foram feitas sugestões de modificação da redação dos, então, arts. 36 e 74 do Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos. Pretendia-se incluir, entre os direitos fundamentais, o direito do consumidor, como relativo ao consumo de produtos e de serviços, à segurança, à escolha, à informação, de ser ouvido, à indenização, à educação para o consumo e a um meio ambiente sadio (FILOMENO, 2011).

O consumo faz parte essencial do dia a dia do ser humano, sendo importante que o consumidor tenha força ativa no âmbito das relações de consumo, com plena consciência do seu papel no mercado, não só como aquele que compra, mas também como agente regulador deste. Devo dizer que o consumidor precisa organizar-se, autonomamente, em associações e grupos comunitários – no trabalho, na escola, no bairro, no sindicato, no clube e nas igrejas –, para exigir de todos – autoridades públicas e empresariais – o respeito aos seus direitos de consumidor e aos seus legítimos interesses, como participar, fiscalizar, ser informado e resolver as questões de consumo (AMARAL, 2010).

A construção do direito do consumidor, até sua inserção na Constituição de 1988, por meio de intensa pressão na Assembleia Nacional Constituinte, principalmente, em 1987, nasceu exatamente do movimento de defesa do consumidor. Foi fundamental a participação de instituições civis, como o Instituto de Defesa do Consumidor; a Associação dos Pais e de Alunos das Escolas Particulares e Públicas do Estado do Rio de Janeiro; a Associação dos Participantes dos Planos de Saúde e Previdenciário; a União Nacional dos Consorciados e a Associação das Vítimas de Erros Médicos, dentre outras. Participaram também desse movimento social instituições públicas, como a Ordem dos Advogados do Brasil, o Conselho de Autorregulamentação Publicitária, vários órgãos do Ministério Público e os Procons. Em razão da união dos esforços, atrelada a mobilização popular, foram criadas as condições para constitucionalizar o direito do consumidor e de se estabelecer a base para a efetivação destas políticas públicas.

Consta do preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o nosso Estado Democrático de Direito deve assegurar aos cidadãos “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (BRASIL, 1988).

Sobre os direitos sociais destaco sua forte relação com o século XX muito em função dos impactos do marxismo e do socialismo. Essas correntes ideológicas incentivaram movimentos sociais no mundo ocidental criando um cenário no qual os trabalhadores buscavam por seus direitos questionando a divisão do trabalho e do capital. O Estado reagiu ao chamado movimento operário do século XX ofertando proteção social. Mas, como vimos, a população, antes disso, já se organizava autonomamente em associações para o preenchimento de tais lacunas. Foi prática muito comum nas décadas finais do século XIX e na primeira metade do século XX a participação dos trabalhadores em associações de caráter mutualista, as quais eram provedoras de certas seguridades sociais em um cenário deficiente de políticas públicas por parte do Estado. Em geral, proporcionavam assistência em caso de doenças, acidentes, aposentadoria e falecimento, concedendo, neste caso, pensão à família, além de educação, amparo jurídico e ambientes de lazer. Sendo assim, tais instituições eram provedoras de elementos que viriam a fazer parte dos Direitos Sociais que o Estado tentaria garantir. Não só o movimento operário tido como de resistência, ou seja, o sindicalismo, mas o movimento mais ameno, que é o

mutualismo, influenciaram para que o poder público assumisse uma posição mais presente no que diz respeito à concessão de Direitos Sociais.

Os Direitos Sociais são uma grande conquista dos trabalhadores no século XX, que, embora tenham repercutido com mais notoriedade em tal momento, fazem parte de um processo de longo prazo e que exige alto investimento. Para proporcionar uma vida digna ao cidadão ou, como diz Marshall (1967), permitir que ele tenha uma vida de ser civilizado, o Estado deve garantir o direito à vida, o direito à igualdade, o direito à educação, o direito de imigração e emigração e o direito de associação. A atual Constituição Brasileira, de 1988, por exemplo, estabelece que são Direitos Sociais o acesso à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social e a proteção à maternidade, à infância e aos desamparados.

No Brasil, tem-se a Constituição Federal de 1988 como marco inicial do direito do consumidor. Foi uma revolução no meio jurídico brasileiro, pois se tratava de um novo direito com base na consideração de que o consumidor era hipossuficiente e, por conta disso, precisava ser protegido. A defesa do consumidor passou a ser uma política importante do Estado brasileiro, porque passou a definir os limites que o mercado podia estabelecer suas próprias regras. O Estado, então, assumiu a responsabilidade de regulamentar e de mediar os conflitos de interesses nas relações de consumo.

A Constituição de 1988 trouxe em seu bojo a preocupação com os direitos do consumidor, dando maior sustentação aos movimentos sociais realizados, garantindo os referidos direitos, inclusive como preceito fundamental, incluído no rol de direitos e garantias fundamentais ao cidadão, conforme previsão expressa no artigo 5º, XXXII “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Pelo art. 24, ela dispõe que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Tratou-se de inovação importante para regular o comércio e a prestação de serviço no final do século XX. Ficou evidente, com isso, como observou Sarlet (1999, p. 121), que:

Importante é, pois, ter sempre em mente que mesmo uma Constituição de um Estado social e democrático de Direito não poderá jamais negligenciar o patamar de desenvolvimento social, econômico e cultural da comunidade,

sob pena de comprometer seriamente sua força normativa e suas possibilidades de atingir uma plena efetividade.

As competências classificam-se em privativa, concorrente e comum. Na presença da competência concorrente, as entidades da Federação podem legislar, mas, havendo um possível conflito entre as leis de diferente competência, prevalece a da União sobre a do Estado-membro ou a do Município e, ainda, prevalece a lei dos Estados-membros sobre a dos Municípios. A Constituição de 1988, em seu art. 24, apenas estabeleceu a competência concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal, estando excluídos os Municípios de tais competências concorrentes expressas. As Constituições anteriores não tinham, salvo em matéria tributária, previsão para competência comum ou concorrente, sendo uma inovação no constitucionalismo brasileiro do século passado. A ideia é a de que as competências de diferentes entidades federadas funcionem como um sistema coordenado e, não, como uma fonte de conflitos. No caso, União, Estados-membros e Distrito Federal têm competência para legislar sobre responsabilidade por dano ao consumidor.

Por sua vez, no artigo 170, inciso V, da citada Constituição a defesa do consumidor é estipulada mais uma vez como um princípio fundamental para a garantia da ordem econômica, nos seguintes termos:

Art. 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:  
[...] *omissis*  
V - defesa do consumidor (BRASIL, 1988).

Prevê o art. 37, § 3º, da Constituição de 1988, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, que:

A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviço de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II – o acesso dos usuários a registros administrativos e as informações sobre atos do governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração (BRASIL, 1988).

O artigo 175, parágrafo único, inciso II, da mesma Constituição aduz a necessidade de esclarecimentos sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos<sup>17</sup>.

Por fim, tem-se no artigo 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que consagrou a previsão de urgência para elaboração de um instrumento específico de proteção ao consumidor, determinando que: “o Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”.

No Congresso Nacional, com base no aludido artigo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, foi constituída Comissão Mista destinada a elaborar o Projeto do Código de Defesa do Consumidor. O Senador José Agripino Maia presidiu a Comissão Mista, tendo, ainda, como Vice-Presidente, o Senador Carlos Patrocínio e, como Relator, o Deputado Joaci Góes. O Senador José Agripino Maia acabou convidando, para assessorar a referida Comissão, Ada Pellegrini Grinover, Antônio Herman de V. e Benjamim e Nelson Nery Júnior, dentre outros membros da Comissão do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Estes deviam preparar uma nova versão contendo os trabalhos legislativos elaborados, com os pontos comuns e os divergentes do Anteprojeto e também dos Anteprojetos do Código de Defesa do Consumidor do Senador Michel Temer, hoje Vice-Presidente da República, e do Deputado Geraldo Alckmim Filho, atual Governador do Estado de São Paulo. Observe-se, ainda, que Antônio Herman de V. Benjamim é atualmente Ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ).

Muitos foram os debates e audiências públicas realizados na Comissão Mista, para ser apreciadas as várias sugestões de diversos segmentos da sociedade, inclusive, as entidades representativas da indústria, do comércio, dos serviços e da agricultura. Ademais, houve a participação de órgãos públicos, de instituições do ministério público, da Ordem dos Advogados do Brasil e de entidades representativas

---

<sup>17</sup> Sobre serviços públicos, cumpre frisar que estes podem ser *uti singuli* ou *uti universi*. Segundo Carvalho Filho (2014), **serviços gerais ou “uti universi”** são aqueles que a Administração presta sem ter usuários determinados, para atender à coletividade no seu todo. Ex.: polícia, iluminação pública, calçamento. Daí por que, normalmente, os serviços *uti universi* devem ser mantidos por imposto (tributo geral), e não por taxa ou tarifa, que é remuneração mensurável e proporcional ao uso individual do serviço. Já, os **serviços individuais ou “uti singuli”** são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário. Ex.: o telefone, a água e a energia elétrica domiciliares. São sempre serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, pelo quê devem ser remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público), e não por imposto. Desta forma, tão somente aos serviços “*uti singuli*” aplica-se o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990).

do movimento social de defesa do consumidor. Nunca antes, tinha havido, salvo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e 1988, tal discussão e abertura no processo de elaboração de uma lei no Brasil. Finalmente, em 4 de dezembro de 1989, a Comissão Mista publicou o Projeto de Código de Defesa do Consumidor, que acabou tramitando no Congresso Nacional. Em sessão extraordinária, realizado em julho de 1990, o CDC foi aprovado no Senado Federal e enviado para sanção presidencial, sendo sancionado com vetos parciais e publicado em 12.09.1990, como a Lei Federal nº 8.078 (GRINOVER et al., 2011).

Como já era esperado, o trâmite para a aprovação do Código de Defesa do Consumidor não foi nada fácil frente à reação das entidades representativas do capital, dos meios de comunicação e dos órgãos colegiados federais que eram contrários a tal medida. Argumentavam que se violaria a liberdade de contratar e, assim, agredir-se-ia a própria cidadania civil. Nada obstante, a antítese da tese em favor da criação do direito do consumidor consistia, exatamente, em argumentos em favor de que não se criasse a codificação pretendida. Em torno do processo dialético de implantação de tal direito, acabou resultando da vitória do movimento social em defesa do consumidor, que viu triunfarem seus argumentos no Código de Defesa do Consumidor de 1990 (GRINOVER et al., 2011).

A influência principal do Código de Defesa do Consumidor, de 1990, foi a Resolução da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas nº 39/248, de 09.04.1985, mas a maior influência intelectual foi o *Projet de Code de la Consommation*, redigido por Jean Calais-Auloy. Recebeu influência ainda da *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Lei nº 26, de 1984, na Espanha; a legislação de defesa do consumidor, Lei nº 29/81, de 22 de agosto, de Portugal; a *Ley Federal de Protección al Consumidor*, de 05.02.1976, no México, e a *Loi sur Protection du Consommateur*, da Província do Quebec, no Canadá, de 1979 (GRINOVER et al., 2011).

O direito comunitário europeu também influenciou, como a Diretiva nº 84/450, sobre publicidade, e com a Diretiva nº 85/374, sobre responsabilidade civil pelos acidentes de consumo. No caso da discussão sobre o controle das cláusulas legais de contratação, foram influentes o Decreto-Lei nº 446/1985, de 25 de outubro, de Portugal, e a *Gesetz sur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen – AGB Gesetz*, de 09.12.1976, da Alemanha. A importância do direito norte-americano foi dupla: de um lado, indiretamente, através do direito

comunitário europeu sobre defesa do consumidor, que recebeu inspiração nos *cases* e *statutes* daquele direito; de outro lado, diretamente, por meio da análise do sistema legal de proteção ao consumidor, nos Estados Unidos, como a *Federal Trade Commission Act*, o *Consumer Product Safety Act*, o *Truth in Lending Act*, o *Fair Credit Reporting Act* e o *Fair Debt Collection Practices Act* (GRINOVER et al., 2011).

Durante a tramitação do Código de Defesa do Consumidor gerou bastante discussão, a começar pela qualificação como “lei”. Isso decorreu do *lobby* dos empresários, especialmente da construção civil, dos consórcios e dos supermercados, que prevendo sua derrota nos plenários do Senado Federal e da Câmara dos Deputados tentaram a todo custo obstaculizar a natural tramitação do mencionada projeto. Este procurou, por meio de manobra no processo legislativo, impedir a votação do texto ainda na legislatura em discussão, afirmando que sua tramitação não tinha sido a de “código”, mas de lei, que era mais simples e menos formal. Assim, apesar de previsto como Código, na verdade, tratou-se da Lei Federal nº 8.078, de 11.09.1990, não como lei complementar, como pretendido na época (GRINOVER et al., 2011).

Em 11 de setembro de 1990 fora publicada a lei nº 8.078, o Código de Defesa do Consumidor. A edição do CDC concretizou no ordenamento jurídico a orientação constitucional de proteção ao consumidor. Antes do referido Código, os direitos dos consumidores estavam dispersos por vários diplomas legais, sem um tratamento sistêmico e específico, e, portanto, a defesa do consumidor não tinha a abrangência nem a consistência com que agora é tratada. O Código introduziu no Brasil um verdadeiro “ordenamento jurídico consumerista”, utilizando-se da concepção traçada por Bobbio (1999, p. 41).

Como consequência, o direito do consumidor se tornou cada vez mais presente no cotidiano das pessoas, ao balizar suas relações de consumo, inclusive, influenciando a própria conduta do fornecedor, que começou a se interessar em valorizar, respeitar e conquistar os consumidores. Ainda que o mercado, na sociedade capitalista, exerça forte influência naquele que consome, a partir da aparência do bem ou do serviço, existe a possibilidade de o consumidor também efetuar suas escolhas e determinar sua moda ou seu gosto do ponto de vista individual. Apesar do seu condicionamento pela propaganda e pelas estratégias de *marketing*, surge uma

consciência crítica em potencial<sup>18</sup> no consumidor, que este pode desenvolver ou não, conforme esteja mobilizado politicamente ou não.

A aprovação do CDC veio demonstrar, por um lado, o crescimento do movimento em prol desses direitos e, por outro, a disposição do poder público em consolidar a defesa desta dimensão da cidadania.

Sobre o mencionado Código de Defesa do Consumidor, de 1990, comentou Marques (2011, p. 11):

No Brasil, antes do CDC, não fazia mesmo sentido se falar em proteção contratual do consumidor, já que este, assim denominado, inexistia como entidade jurídica com perfil próprio. Havia, isso sim, já um esforço da jurisprudência no sentido de mitigar o rigor do nosso Código Civil e o apego descomedido da doutrina a certos princípios que, diante da sociedade de produção e consumo em massa, gritavam por reforma. Quando falamos em *contrato no Código de Defesa do Consumidor*, estamos, efetivamente, cuidando de contratos de consumo. E, quando estudamos os contratos de consumo ou sobre eles legislamos, assim o fazemos em razão de algo que poderíamos denominar de *vulnerabilidade contratual do consumidor*. É esse fenômeno jurídico – mas também econômico e social – que leva o legislador a buscar formas de proteger o consumidor. [...] Na vida do mercado, busca-se tutelar o consumidor principalmente em dois aspectos: na sua integridade físico-psíquica e na sua integridade econômica.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor é uma lei de ordem pública e interesse social (artigo 1º), que possui, entre outros, dois aspectos relevantes sobre defesa e proteção.

O primeiro deles é a sistematização da defesa do consumidor, o que possibilita a reparação de danos causados aos consumidores de maneira mais célere por parte dos órgãos que desenvolvem esta atividade. Por outro lado, o código reforça o aspecto da orientação e informação dos consumidores, possibilitando a implementação de ações educativas que visem prevenir e proteger os consumidores nas relações de consumo.

Todavia, não é incomum a percepção de que grande parte da população brasileira se sente desvalida quanto à igualdade e à efetividade de direitos, o que se observa, é que apesar de toda evolução atinente ao reconhecimento dos direitos do consumidor, conforme assevera Ihering (2005, p. 65) não lhe basta uma “pretensão normativa”, é preciso que se lhe dê “efetividade social”.

---

<sup>18</sup> A publicação de um dispositivo legal, por mais que este seja o resultado de inúmeras manifestações e conquistas sociais, não é o suficiente para a garantia desses direitos. Cabe ressaltar, que para que isto ocorra, um conjunto de fatores como a educação, maior conscientização das pessoas, além da boa vontade política e o implemento em ações efetivas por parte dos agentes públicos devem ser realizadas.

Sendo certo que os anseios das relações de consumo se misturam com os anseios sociais, veio à baila, a necessidade da intervenção estatal, com a finalidade de efetivar a proteção aos interesses do consumidor, conforme se observa em vários dispositivos mencionados.

Com fulcro nas disposições constitucionais, o Código de Defesa do Consumidor, passou a indicar um consumo influenciado não só pelo mercado, mas também por necessidade impostas ao consumidor. Para tanto, além dos órgãos judiciais, se tornou necessário priorizar a educação do mercado e dos consumidores, para que o ato de consumir implicasse a preservação de recursos naturais e o respeito à dignidade, à saúde e à garantia do bem-estar do consumidor. Deste modo, nota-se, na Política Nacional das Relações do Consumo, instituída pelo CDC, que há a indicação legal para que se adote o consumo sustentável. Este deve ser entendido como o consumo que se limita às necessidades essenciais da humanidade, sem destruir o meio ambiente.

Ao analisar a formulação da Política Nacional das Relações de Consumo, Filomeno (2011, p. 74-75) afirma que:

Dentro ainda da perspectiva da política nacional das relações de consumo, cabe ao Estado não apenas desenvolver atividades nesse sentido, mediante a instituição de órgãos públicos de defesa do consumidor, como também incentivando a criação de associações civis que tenham por objeto referida defesa. [...] No campo da ação efetiva no mercado, cabe ao Estado regulá-lo, quer mediante a assunção de faixas de produção não atingidas pela iniciativa privada, quer intervindo quando haja distorções, sem falar-se no zelo pela qualidade, segurança, durabilidade e desempenho dos produtos e serviços oferecidos ao público consumidor.

Posterior ao Código de Defesa do Consumidor foi criada a Lei Federal nº 8.137, de 27.12.1990, que pune, dentre outros, os crimes contra as relações de consumo, no seu art. 7º. Para tanto, foram previstos os tipos penais “favorecimento indevido a freguês”, “venda de bem com embalagem em desacordo com as prescrições legais cabíveis”, “mistura indevida de produtos” e “fraude em preços”, com pena de detenção de dois a cinco anos, ou multa. Veio, ainda, a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), de acordo com o Decreto Federal nº 861, de 09.07.1993, bem como a alteração do Código de Defesa do Consumidor, pela Lei Federal nº 8.703, de 06.09.1993, com a instituição de multa administrativa dentre suas punições.

A participação do movimento social, no processo de elaboração da Constituinte de 1988 e do Código de Defesa do Consumidor, de 1990, resultou em que o direito do consumidor teve efetividade na consciência social e nos órgãos do judiciário. Essa mudança faz com que, através do seu estudo e de sua pesquisa, possa se compreender o processo de produção de normas jurídicas de natureza crítica e democrática. Ao mesmo tempo, indica a necessidade da realização de um consumo que esteja relacionado com a proteção do meio ambiente e com a real necessidade social e pessoal dos que consomem.

No final de 2015, a Assembleia Geral da ONU aprovou a atualização das diretrizes para a proteção do consumidor. As novas diretrizes têm como objetivo a ampla proteção dos consumidores na atual economia globalizada, inserindo temas emergentes como o comércio eletrônico, serviços financeiros e serviços públicos.

As diretrizes da ONU são o único documento internacional que trata da proteção ao consumidor por meio de recomendações para governos e empresas, a fim de que os países adotem políticas e legislações eficazes para a defesa dos direitos do consumidor.

Em entrevista para a página de economia do jornal O Globo, Ricardo Morishita, coordenador do curso de Direito da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ), afirma que dentre as inovações, se pode destacar: o reconhecimento de que o acesso a bens e serviços essenciais e a proteção dos consumidores vulneráveis e desfavoráveis são necessidades legítimas; a orientação sobre o comércio eletrônico, como igualdade de tratamento entre os consumidores on-line e off-line, e proteção de privacidade para os consumidores; mais orientações sobre os serviços financeiros, serviços públicos, as boas práticas comerciais e de cooperação internacional e a criação de um painel intergovernamental de especialistas sobre política, direito e defesa do consumidor, para monitorar a implementação das diretrizes (O GLOBO, 2016).

Por fim, destaco, que o Brasil teve protagonismo durante os quase 2 (dois) anos do processo de atualização. Segundo o Ministério da Justiça, em conjunto com a Alemanha, o Brasil coordenou um dos grupos de trabalho sobre proteção de dados pessoais, energia elétrica, serviços públicos e turismo.

### **3.4 Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e as políticas públicas de proteção e defesa ao consumidor**

No Brasil, é contemporânea a criação de um instrumento legal de defesa do consumidor. Com a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, as relações contratuais foram transformadas, dando origem a novas formas de contratos. Desta maneira, o consumidor, reconhecidamente como a parte mais fraca da relação de consumo, passou a dispor de instrumentos aptos à sua proteção na relação com os fornecedores de produtos e serviços.

O Código de Defesa do Consumidor foi organizado para viabilizar a proteção do consumidor sob as mais variadas perspectivas e situações nas quais este sujeito se envolve quando busca contratar a aquisição de determinados produtos ou a execução de serviços no mercado (BRASIL, 2010b).

Nesse íterim, a lei nº 8.078/90 estabeleceu de forma clara que as ações de proteção e defesa do consumidor fossem realizadas de modo coordenado, uniforme e sistematizado, com o objetivo de garantir maior eficiência e segurança aos consumidores.

Dessa forma, se estabeleceu o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, regulamentado pelo Decreto nº. 2.181, de 20 de março de 1997, integrando órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municípios, incluindo ainda entidades civis de defesa do consumidor sem que haja, entre eles, uma hierarquia ou subordinação, conforme artigo 105<sup>19</sup>, da Lei nº 8.078/90.

A atuação conjunta de todos os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor fundamenta-se em três premissas básicas: cooperação, na qual os órgãos integrados se somam na promoção da defesa do consumidor; solidariedade, para que as atividades coletivas não sejam exercidas isoladamente, mas em grau de auxílio mútuo; e sinergia, para que haja intercâmbio de experiências isoladamente, mas em grau de auxílio mútuo; e sinergia, para que haja intercâmbio de experiências, ensinamentos, informações e forças (BRASIL, 2010b).

Na já mencionada lei consumerista, existe um capítulo específico acerca da intervenção do Estado na sociedade de consumo e sobre as políticas que o Brasil

---

<sup>19</sup> Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor (BRASIL, 1990).

deve seguir e adotar para que os direitos básicos dos consumidores possam ser garantidos.

Neste capítulo, com apenas dois dispositivos, que versa acerca *Da Política Nacional das Relações de Consumo*, estabelecendo os princípios do direito do consumidor e os instrumentos para a execução dessa política, que será efetivada pelo poder público e, principalmente, pela sociedade. São estabelecidos, preliminarmente, os objetivos e os princípios que regem essa política, para depois se apresentar os instrumentos.

O código consumerista estabelece a proteção específica dos consumidores a partir de um conjunto sistematizado de princípios reunidos e traduzidos dentro da Política Nacional das Relações de Consumo, envolvendo todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tanto públicos como privados. Este conjunto de diretrizes está organizado sob o nome de Política, o que se entende por um programa de metas e objetivos que devem ser obedecidos (BRASIL, 2010b).

No mesmo raciocínio, afirma Mussi (2004):

Esta política está voltada para atender as necessidades dos consumidores, respeitando a sua dignidade, a sua segurança e a sua saúde, bem como para a proteção dos interesses econômicos dos mesmos, com a conseqüente melhoria da qualidade de vida. Refere-se a uma política que traz uma ideologia de respeito aos direitos da personalidade.

Logo, nos termos do artigo 4º, do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

- V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;
- VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;
- VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;
- VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

- I - manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente;
  - II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;
  - III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;
  - IV - criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo;
  - V - concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.
- § 1º (Vetado).  
 § 2º (Vetado). (BRASIL, 1990).

Para que a política de proteção ao consumidor possa ser efetivada, o Código de Defesa do Consumidor, no *caput* do art. 4.º, apresentou seus principais objetivos:

- o atendimento às necessidades dos consumidores; o respeito à sua dignidade, saúde e segurança;
- a proteção de seus interesses econômicos; a melhoria da sua qualidade de vida;
- a transparência e harmonia nas relações de consumo (BRASIL, 1990).

Em especial, na política nacional das relações de consumo prevê com base no princípio da boa-fé objetiva, a transparência de conduta como princípio do vínculo entre os sujeitos da relação de consumo, ou seja, entre consumidor e fornecedor.

Essa transparência exige que as relações de consumo sejam claras quanto às informações, tanto de forma quantitativa como qualitativa. Ou seja, com veracidade, lealdade, seriedade, sinceridade, transparência e clareza. Considerando o princípio da transparência como corolário do princípio da boa-fé, Gianasi (2006, p. 33) esclarece:

Impossível cogitar do princípio da transparência sem antes explanar o princípio da boa-fé. Há entre ambos uma relação de causa e efeito. A confiança (boa-fé subjetiva) e a lealdade (boa-fé objetiva) são resultantes dos preceitos éticos e morais prevalecentes em um meio social, que por força da

necessidade da regulação e estabelecimento de uma ordem e principalmente da segurança, seja ela jurídica ou não, ganham um tratamento diferenciado.

O princípio da boa-fé atua como dever de conduta em torno da qual as partes devem sempre se pautar, um verdadeiro elemento orientador das condutas sociais, estando ligado ao princípio da razoabilidade. Tendo como função viabilizar os ditames constitucionais da ordem econômica, compatibilizando interesses aparentemente contraditórios, como a proteção do consumidor e o desenvolvimento econômico (NUNES, 2004).

Sobre o tema, ratifica Almeida (2006, p. 16):

O objetivo do Estado, ao legislar sobre o tema, não será outro que não o de eliminar ou reduzir tais conflitos, sinalizar para a seriedade do assunto e anunciar sua presença como mediador, mormente para garantir proteção à parte mais fraca e desprotegida. Objetivo importante dessa política é também a postura do Estado de garantir a melhoria da qualidade de vida da população consumidora, quer exigindo o respeito à sua dignidade, quer assegurando a presença no mercado de produtos e serviços não nocivos à vida, à saúde e à segurança dos adquirentes e usuários, quer, por fim, coibindo os abusos praticados e dando garantias de efetivo ressarcimento, no caso de ofensa a seus interesses econômicos.

A importância do direito do consumidor foi prevista constitucionalmente, bem como no Código de Defesa do Consumidor, de 1990, podendo se afirmar que:

A disciplina juridicamente predisposta no *Código do Consumidor* oferece meios tanto para uma política de auxílio à regulação social (sintetizável na aspiração à melhora da qualidade de vida das pessoas) como para uma política de auxílio à regulação econômica (ou seja, das atividades diretamente ligadas ao funcionamento do mercado, tais como o controle dos preços oligopólicos ou monopólicos, da expansão do crédito, da qualidade da informação, e da preservação da estrutura concorrencial). Pode-se dizer, igualmente, com todo o cuidado, que o modelo normativo do Código de Proteção do Consumidor “*politiza*” os seus agentes de aplicação: a instrumentalização das estruturas legais faz com que estas percam de maneira explícita a sua costumeiramente propalada “neutralidade” (relembre-se a norma do art. 47 do *Código do Consumidor*). A promoção de metas pré-discriminadas *funcionaliza* a lei àquelas metas e aos interesses correlativos. No caso do direito do consumidor, trata-se de *reduzir o desequilíbrio de poder* que se verifica entre os parceiros econômicos que são os fornecedores e os consumidores. Procura-se diminuir as debilidades e as lacunas do sistema de mercado, debilidades e lacunas estas que são as fontes do desequilíbrio fundamental que caracteriza as relações de consumo *em estado puro*, num mercado inegavelmente distante do modelo de concorrência perfeita. A lei a isto se refere como “princípio da vulnerabilidade do consumidor” (art. 4º, inc. I) (TOMASETTI JÚNIOR, 1995, p. 30).

Segundo Henry Ford, “O consumidor é o elo mais fraco da economia; e nenhuma corrente pode ser mais forte do que seu elo mais fraco” (GRINOVER et al., 2011, p. 61). Assim, todo o sistema produtivo restaria comprometido, sem o

necessário equilíbrio nas relações de consumo. Deste modo, fez necessário que o Estado interviesse no mercado de consumo ora controlando preços e vedando cláusulas abusivas, ora impondo conteúdo de outras e, em alguns casos, até mesmo determinando a contratação ou execução de determinado serviço, tudo para minimizar ou até mesmo corrigir excessos e proteger o consumidor.

É cristalina a superioridade econômica e técnica que possuem as empresas em relação aos consumidores. Este é um fato importante levado em consideração pela legislação na defesa da posição vulnerável e hipossuficiente do consumidor. Caracterizados os contratos firmados como contratos de consumo, estes se enquadram na moldura legal traçada pelo Código de Defesa do Consumidor, de 1990. Por ele devem ser regidos, estando presentes na relação contratual o princípio da transparência e da boa-fé, além de outros constantes nessa codificação, dentre os quais, a inversão do ônus da prova, que, desde então, pode ser requerida.

Acerca dos princípios basilares do direito do consumidor, Derani (1999, p. 37-38) afirma que:

Os princípios são normas jurídicas, mas não são confundidos com prescrições individualizadas de comportamento. Eles orientam o comportamento. Quando tratamos especificamente dos princípios da Ordem Econômica, tratamos de princípios que orientam as Políticas Econômicas. [...] Nos processos interpretativos, princípios diferentes se encontram e formam seu conteúdo pelo intercâmbio de sentido que empreendem. O conteúdo dos princípios, sua real dimensão e alcance com todos os matizes da ideia que encerram, só é plenamente possível de ser determinado ao ser invocado sua aplicação num determinado contexto. Os princípios desenvolvem seu próprio conteúdo somente quando compõem uma dinâmica conjunta de recíproca complementação e limitação. Portanto, a construção de uma Política das Relações de Consumo não traduz mera concretização do princípio da defesa do consumidor, mas é o resultado da composição de todos os princípios da Ordem Econômica, como por exemplo, o princípio da livre iniciativa e da livre concorrência.

Ou seja, a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e a compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade do desenvolvimento econômico e tecnológico existem de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica, sempre com base na boa-fé e no equilíbrio nas relações entre os consumidores e os fornecedores. Desse modo, a educação e a informação de fornecedores e de consumidores, quanto aos seus direitos e seus deveres, são vistas como a melhoria do mercado de consumo.

Quanto aos direitos básicos do consumidor, esclarece Filomeno (2011, p. 74):

Resta mais do que evidente que o consumidor, sobretudo quando se dispõe não exatamente a defender um interesse ou direito seu (por exemplo, um grave defeito de fabricação de um produto, ou então um medicamento com fator de risco maior do que o seu fator de benefício), procura resolver a pendência pelos meios menos custosos e, por que não dizer, menos traumáticos, mas, quando frustrados, muitas vezes se queda inerte, não apenas pelos custos da justiça comum, e sua notória e irritante morosidade, como também em face do que irá enfrentar, ou seja, o poder econômico, incontestavelmente mais bem aparelhado e treinado para referidas questões. Daí porque se parte do princípio da fraqueza manifesta do consumidor no mercado para conferir-lhe certos instrumentos para melhor defender-se.

Deste modo, há um incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e de segurança de produtos e de serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução dos conflitos de consumo. Resulta em coibição e em repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive, a concorrência desleal e a utilização indevida de inventos e de criações industriais das marcas e dos nomes comerciais e dos signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores. A racionalização e a melhoria dos serviços públicos significam o estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Mas, para que esta melhoria se tornasse realidade, fez-se necessário uma estruturação de um sistema nacional de defesa do consumidor. Sistema esse composto, como já mencionado, por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, além das entidades privadas. Sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, destaca Marques (2003, p. 1143):

O espírito do Código é o de integração da atuação da atuação dos diversos órgãos públicos e entidades privativas na atividade de promoção e defesa do consumidor. E isso é percebido desde logo pelos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, expresso no art. 4º, que relaciona, entre outros, a ação governamental no sentido da efetiva proteção do consumidor, por iniciativa direta, incentivo à criação e desenvolvimento de associações representativas, assim como pela presença do Estado nas atividades de regulação e fiscalização do mercado de consumo. Para tanto, sem prejuízo de outras iniciativas, o art. 5º do Código determina a manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente, a instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, a criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores, e a concessão de estímulo à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

O Estado intervém nas relações de consumo com a finalidade de estabelecer o equilíbrio destas relações, compatibilizando os interesses que estão em jogo. Deste modo, tem-se no Código de Defesa do Consumidor um instrumento

constituído em prol da harmonização das relações de consumo, buscando a satisfação coletiva e o bem-estar social.

A atuação conjunta de todos os órgãos do SNDC fundamenta-se em três premissas básicas: cooperação, solidariedade e sinergia (BRASIL, 2010b). Além disso, o CDC estabeleceu um órgão responsável pela coordenação, qual seja: o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor. Na esfera federal<sup>20</sup>, o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor é o órgão hierarquicamente superior no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor sendo subordinado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. No art. 106 do Código de Defesa do Consumidor estão descritas as seguintes atribuições:

Art. 106. O Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico (MJ), ou órgão federal que venha substituí-lo, é organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção ao consumidor;

II - receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;

III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;

IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação;

V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial para a apreciação de delito contra os consumidores, nos termos da legislação vigente;

VI - representar ao Ministério Público competente para fins de adoção de medidas processuais no âmbito de suas atribuições;

VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violarem os interesses difusos, coletivos, ou individuais dos consumidores;

VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, bem como auxiliar a fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação de entidades de defesa do consumidor pela população e pelos órgãos públicos estaduais e municipais;

[...]

XIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades (BRASIL, 1990).

Tendo como objetivo instituir o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC) e criar a Câmara das Relações de Consumo, no dia 15 de março de 2013, entrou em vigor em todo o território nacional, o decreto nº 7.963.

---

<sup>20</sup> Em prol do equilíbrio das relações de consumo, atuam também na esfera federal, por exemplo: o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro) e a Secretaria Nacional de Vigilância Sanitária.

O referido Plano tem como finalidade promover a proteção do consumidor em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações; sendo executado pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e sociedade.

Em seu art. 2º, são traçadas as diretrizes, já os seus objetivos estão delineados no art. 3º; e tem como pilares de atuação: (i) a prevenção e a redução de conflitos; (ii) a regulação e a fiscalização; e (iii) o fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Além da previsão nos arts. 5º, 6º e 7º das políticas e ações de cada eixo de atuação.

Com a finalidade de subsidiar a definição das políticas e ações do Plano Nacional de Consumo e Cidadania, os dados e informações de atendimento ao consumidor serão registrados no SINDEC, sistema que integra os órgãos de proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, que será coordenado, gerenciado e ampliado pelo Ministério da Justiça.

No âmbito do Conselho de Governo, é criada a Câmara Nacional das Relações de Consumo com duas instâncias para a gestão do Plano Nacional de Consumo e Cidadania: (i) o Conselho de Ministros, integrado pelos Ministros de Estado da Justiça (Presidente), da Casa Civil, da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e do Planejamento, Orçamento e Gestão; e (ii) o Observatório Nacional das Relações de Consumo.

Ao Conselho de Ministros compete orientar a formulação, a implementação, o monitoramento e a avaliação do Plano. É permitido que aquele Conselho criasse comitês técnicos destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos relacionados ao Plano.

Já, ao Observatório Nacional das Relações de Consumo compete: (i) promover estudos e formular propostas para consecução dos objetivos do Plano Nacional; (ii) acompanhar a execução das políticas, programas e ações do Plano Nacional; e para isso conta com uma estrutura mais elaborada, sendo subdividida em 4 órgãos:

1. Secretaria Executiva – composta por um representante da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça;
2. Comitê Técnico de Consumo e Regulação – composto por representantes dos Ministérios da Justiça, da Fazenda, das

Comunicações, de Minas e Energia, e da Saúde, da Secretaria de Aviação Civil, da ANATEL, da ANEEL, da ANS, da ANAC, e do BACEN.

3. Comitê Técnico de Consumo e Turismo – composto por representantes dos Ministérios da Justiça, do Turismo, da Saúde, e dos Transportes, da Secretaria de Aviação Civil, da EMBRATUR, da INFRAERO, da ANAC, da ANVISA, e da ANTT.
4. Comitê Técnico de Consumo e Pós-Venda – composto por representantes dos Ministérios da Justiça, da Fazenda, da Educação, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e do INMETRO.

Por fim, conforme estabelece o reportado decreto, é possível a participação de entidades privadas nas reuniões dos Comitês Técnicos acima mencionados, desde que convidados. E, para a execução do Plano Nacional de Consumo e Cidadania poderão ser firmados convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros, com órgãos e entidades públicas, bem como com entidades privadas, na forma da legislação em vigor.

Além da estruturação orgânica do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a participação ativa do consumidor é fundamental. Costumo afirmar que o consumidor bem informado se torna um cidadão respeitado. Afinal, o consumidor é o maior, melhor e principal fiscal das relações de consumo. E, por esta razão, não só tem o direito, mas é essencial que leve até o conhecimento dos órgãos de proteção as reclamações decorrentes de práticas ilícitas realizadas por fornecedores de produtos e serviços. Neste ponto, os veículos de comunicação possuem grande importância como sujeitos implementadores de políticas públicas, contribuindo com a difusão deste conhecimento.

Por esta razão, tão importante medida é o empoderamento do consumidor através de ações efetivas de orientação e informação, conforme salienta Fink (1998, p. 747):

Os órgãos e entidades que compõem o Sistema devem exercer firme vigilância das políticas públicas, verificando se atendem da melhor forma o cidadão marginalizado da sociedade de consumo. Por exemplo, no atendimento aos serviços públicos de saúde, fatores como tempo de espera para marcar consultas; espera no atendimento no dia das consultas; qualidade do recebimento do paciente e atendimento do médico; e, principalmente a eficácia do tratamento recomendado, devem ser objeto de pesquisa por parte dos órgãos de defesa do consumidor, de forma a propor melhorias e orientar os responsáveis por tais serviços, sempre considerando-

se as necessidades dos consumidores, razão da própria existência dos serviços públicos.

Possuem legitimidade para a proteção e defesa do consumidor, de acordo com o art. 82 da Lei nº 8.078/90:

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear (BRASIL, 1990).

Geralmente, o órgão mais conhecido e extremamente eficiente na orientação e proteção do consumidor é o PROCON (CAVALIERI FILHO, 2011). Por esta razão, como já justificado neste trabalho, com objetivo de limitar para melhor aprofundar os estudos acerca das políticas públicas realizadas no Maranhão, analiso as ações realizadas pelo PROCON no Maranhão.

Preliminarmente, crucial apurar com maiores detalhes a instituição PROCON. O órgão compõe o Poder Executivo municipal ou estadual por excelência destinado à proteção e defesa dos direitos dos consumidores, intermediando conflitos e buscando a realização de acordos entre consumidores e fornecedores, quando seus direitos são ofendidos. É ele que mantém contato mais direto com os consumidores e seus pleitos, podendo ser estadual, municipal ou do Distrito Federal. Cumpre-lhe basicamente as funções de acompanhamento e fiscalização das relações de consumo ocorridas entre fornecedores e consumidores (BRASIL, 2010a).

A criação de um PROCON decorre de previsão legal (leis/decretos estaduais ou municipais) na qual serão estabelecidas suas atribuições tomando-se como referência o art. 4º, do Decreto Federal 2.181/97.

Cumprindo a este órgão de proteção ao consumidor dar atendimento aos consumidores, o que deve acontecer preferencialmente de modo pessoal/presencial, para a coleta de provas de sua reclamação, além de oportunizar uma orientação mais efetiva. Mas, nada impede que o PROCON disponibilize telefone, portal na rede mundial de computadores, aplicativos ou que a formalização de reclamações seja realizada sem a presença de advogados (BRASIL, 2010a).

Entre outras atividades, o PROCON possui poder de polícia<sup>21</sup> e atuando como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência e da legislação complementar, a partir de regular procedimento administrativo. O processo administrativo no âmbito do PROCON é um conjunto de atos ordenados e estabelecidos em lei com o objetivo de subsidiar uma decisão motivada que conclua pelo acolhimento ou não de reclamação<sup>22</sup> fundamentada por consumidor. A disponibilidade de um processo administrativo garante maior transparência para os atos do PROCON e aos que com ele se relacionam (BRASIL, 2010a).

Cabe salientar, com fulcro no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, da Constituição Federal de 1988, que o processo administrativo decorre do direito constitucional de petição, isto é, de exigir formalmente dos órgãos públicos competentes providências em defesa de direitos ou contra a ilegalidade ou abuso de poder que tenha sofrido o cidadão.

É possível ainda, aplicar multas administrativas e outras sanções estabelecidas pelo Decreto nº. 2.181/97, porém, sobretudo, o PROCON busca concretizar a Política Nacional das Relações de Consumo, informando e orientando os consumidores, sempre com o intuito de solucionar qualquer problema de consumo, consoante jurisprudência colacionada:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ANULATÓRIA AUTO DE INFRAÇÃO - SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICADA PELO PROCON/RJ - LEGITIMIDADE - MULTA FIXADA DE CONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO APLICÁVEL LEGALIDADE. O PROCON, como órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tem competência para instaurar procedimento administrativo e aplicar penalidades decorrentes do descumprimento da legislação consumerista, conforme previsto nos artigos 55 e 56 da Lei 8.078/90. É legítima a multa fixada de conformidade com a Lei nº 3.906/2002. Recurso a que se nega seguimento, na forma do artigo 557, caput, do Código de Processo Civil (RIO DE JANEIRO, 2010).

O modo de atuação do PROCON, como regra geral, ocorre da seguinte forma: A reclamação encaminhada pelo consumidor, na maioria das vezes, é solucionada durante o atendimento, pois se torna possível a realização de um contato prévio entre as partes. Quando o fornecedor não resolve imediatamente, pode-se

---

<sup>21</sup> Segundo Caetano (1973, p. 339), poder de polícia “é o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizem os danos sociais que a lei procura prevenir”.

<sup>22</sup> As reclamações dos consumidores são processadas e documentadas regularmente. Todavia, a acolhida de reclamações deve, sempre que possível, observar a existência mínima de fundamentação e o contraditório e ampla defesa.

formalizar uma Carta de Investigação Preliminar (CIP), requerendo esclarecimentos sobre o caso ou uma reclamação, que é um processo administrativo. Neste último caso, pode ser designada uma audiência de conciliação entre consumidor e fornecedor, oportunidade em que o órgão intermediará em prol da composição do conflito, na perspectiva de sanar qualquer abuso ocorrido (BRASIL, 2010a).

Nos artigos 33 a 41 do Decreto Federal nº 2181/97 são trazidas orientações importantes sobre o processo administrativo. Dentre as quais, destaco a importância da publicidade dos atos e decisões, transparência, fundamentação, além do direito ao contraditório e à ampla defesa das partes envolvidas (art. 5º, inciso LV, CF/88).

O PROCON tem poderes legais para convocar o fornecedor a comparecer em audiência, com data e hora agendadas, tanto para a busca de uma composição ou, se for o caso, prosseguimento do processo administrativo, tendo como objetivo o equilíbrio das relações de consumo e da garantia dos direitos básicos dos consumidores.

Conforme Nota técnica nº 220/2003, de 08 de outubro de 2003 do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor:

Com efeito, a legalidade da convocação para comparecimento ao órgão público de defesa do consumidor decorre da norma extrapenal inscrita no § 4º do art. 55 da Lei nº 8.078/90, que expressamente ressalva o concurso das sanções administrativas e penal pelo descumprimento do dever de prestar informações sobre questões de interesse do consumidor. Não cabe ao fornecedor a possibilidade de eleger o meio pelo qual prestará as informações, recusando-se a comparecer ao órgão de defesa do consumidor acaso convocado, sob pena de manifesta e desaconselhável interferência no exercício do poder de polícia. O ato administrativo na defesa do consumidor para apurar uma reclamação é, como todo ato de polícia, em princípio, discricionário. Não se confunde discricionariedade com arbitrariedade, pois a primeira consiste na liberdade de agir dentro dos limites e a segunda corresponde à ação fora desses limites. (...) Interpretar como ilegal a convocação para prestar informações em audiência, com o fito simultâneo de promover a harmonia da respectiva relação de consumo, significa contrariar todo o sistema normativa do CDC e, na prática, corromper a vocação histórica dos PROCON'S, conduzindo a defesa administrativa do consumidor à burocracia e ineficaz sucessão de atos formais para a aplicação de sanção. Opina-se pela legalidade, portanto, da ordem emanada por autoridade pública com fundamento no art. 55, § 4º do CDC c/c art. 33, § 2º, do Decreto nº 2.181/97, para que o fornecedor compareça em audiência para prestar informações de interesse do consumidor, oportunidade na qual poderá ser proposta a possibilidade de acordo, ajustando-se a conduta do fornecedor às exigências legais, tal como previsto no art. 113 c/c 117 do CDC (BRASIL, 2003).

Elucida Meirelles (1991, p. 99):

A discricionariedade, como já vimos, traduz-se na livre escolha, pela Administração, da oportunidade de conveniência de exercer o poder de polícia, bem como de aplicar as sanções e empregar os meios conducentes a atingir o fim colimado, que é a proteção de algum interesse público.

No entanto, julgo importante destacar a diferença entre discricionariedade e arbitrariedade, pois o primeiro consiste na liberdade de agir dentro dos limites legais e a segunda corresponde à ação fora desses limites. Sendo uma prerrogativa discricionária da Administração Pública a eleição dos meios legais pelos quais buscará o real equilíbrio das relações de consumo.

O já mencionado Decreto Federal nº 2181/97, dispõe:

Art. 33, § 2º A recusa à prestação das informações ou o desrespeito às determinações e convocações dos órgãos do SNDC caracterizam desobediência, na forma do art. 330 do Código Penal, ficando a autoridade administrativa com poderes para determinar a imediata cessação da prática, além da imposição das sanções administrativas e civis cabíveis (BRASIL, 1997).

Assim, compreendo que a norma em comento regulamenta o direito/dever da Administração Pública de requerer informações ou determinar que algo seja praticado ou que determinada conduta deixe de ser realizada sempre com a finalidade de garantir a efetiva proteção do consumidor.

A interpretação da norma do art. 55, § 4º, do CDC c/c art. 33, § 2º, do Decreto nº 2181/97, segundo os objetivos fixados pelo próprio CDC em seu art. 4º, indica que o Poder Público conte com instrumentos eficazes de pacificação de conflitos como forma de promover a harmonia, inclusão social e proteção dos consumidores na realização dos novos direitos fundamentais preconizados pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2010b).

Neste sentido, não se pode concluir como ilegal tais medidas, com o objetivo simultâneo de promover a harmonia da respectiva relação de consumo, contrariando, deste modo, todo o sistema normativo da Lei nº 8.078/90 e, na prática, corromper com a vocação histórica dos PROCONs, conduzindo a defesa administrativa do consumidor à burocracia e ineficaz sucessão de atos formais para aplicação de sanção (BRASIL, 2010b).

Por fim, destaco que é possível ao consumidor ingressar com uma reclamação junto ao PROCON e, ao mesmo tempo ou posteriormente no Poder Judiciário. Neste caso, não haverá qualquer interrupção ou extinção do procedimento administrativo ou do processo judicial. Afinal, o Poder Judiciário e o Poder Executivo

são esferas completamente independentes. Cabendo ainda, a possibilidade de questionamentos das decisões administrativas no âmbito do Poder Judiciário. O que, entendo tratar de um verdadeiro retrocesso jurídico, por de algum modo estimular a judicialização das demandas que poderiam ser solucionadas rápida e eficazmente no âmbito administrativo.

Além disso, no âmbito de suas atribuições, O PROCON fiscaliza, estabelecimentos comerciais aplicando as sanções administrativas contidas no art. 56 do CDC que vão desde multa até apreensão de produtos, interdição e intervenção administrativa no estabelecimento. Tais penalidades devem ser adotadas também por decisões fundamentadas (que levem em consideração não apenas o que dispõe a lei, mas também se reportando aos ensinamentos da doutrina e orientação de decisões dos tribunais). Fiscalizar e intervir no mercado, quando ocorrente lesão ao consumidor, é ato de extrema relevância na medida em que previne a ocorrência de novos danos a consumidores (BRASIL, 2010b).

Os artigos 9º a 11, do Decreto nº 2181/97 dispõem que a fiscalização das relações de consumo é exercida pelo DPDC e órgãos federais do SINDC, em todo território nacional, pelos órgãos estaduais, municipais e do Distrito Federal no âmbito de suas competências. Cada órgão deverá possuir agentes fiscais oficialmente designados e identificados para cumprirem com tal tarefa. Quando o órgão não possuir fiscais próprios ele pode designar servidores vinculados para realizar atos específicos de fiscalização, por meio de portaria ou outro ato normativo (BRASIL, 2010b).

Os PROCONs atuam também na orientação dos consumidores e fornecedores. Para isso, elabora cartilhas, folders, palestras e outras medidas pedagógicas sobre os direitos básicos dos consumidores com o intuito de educar para o consumo e buscar o pleno equilíbrio dessa relação (BRASIL, 2010a).

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTEÇÃO E DEFESA AO CONSUMIDOR NO MARANHÃO

### 4.1 Configuração socioeconômica do Maranhão

Como poucos, o Maranhão é um estado que possui condições naturais extremamente favoráveis: situa-se em uma zona de transição entre a Amazônia e o Nordeste, um clima equilibrado, um solo apto para agricultura e a dois graus da linha do Equador, com abundância em recursos hídricos, além do segundo maior litoral do país.

Ademais, é possível notar de forma significativa, sua presença na federação brasileira, por qualidades históricas, econômicas e sociais. O Maranhão, possui também, um complexo portuário que é referência mundial, ferrovias, estradas, aeroportos e hidrelétricas.

Conforme dados extraídos do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE), o Maranhão possui 217 municípios, onde o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente 2014<sup>23</sup> é de R\$ 461,00 (quatrocentos e sessenta e um reais), densidade demográfica (hab/km<sup>2</sup>) 19,81 e com uma população estimada em 2015 de 6.901.241 (seis milhões, novecentos e um mil e duzentos e quarenta e um) habitantes (IBGE, 2014).

Em pesquisa realizada pelo IBGE em 2014, é possível identificar que a renda média no Estado é de R\$ 731,65 (setecentos e trinta e um reais e sessenta e cinco centavos). Sendo que a maior média por município maranhense é de R\$ 4.521,51 (quatro mil quinhentos e vinte e um reais e cinquenta e um centavos), em Alto Parnaíba, e a menor é de R\$ 392,74 (trezentos e noventa e dois reais e setenta e quatro centavos), no município de Afonso Cunha (IBGE, 2014).

Desta forma, é possível perceber que em termos gerais, a renda média no Estado não alcança o valor do salário mínimo vigente no país. Além do que, esta renda não se encontra dividida de forma isonômica em todo o Maranhão.

---

<sup>23</sup> As estimativas de rendimento aqui apresentadas atendem ao disposto na Lei Complementar 143/2013, que estabelece os novos critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e, em consequência, aos compromissos assumidos quanto à definição dos valores a serem repassados ao Tribunal de Contas da União (TCU) para o cálculo dos fatores representativos do inverso da renda domiciliar *per capita* (IBGE, 2014).

Segundo dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), divulgados no dia 25/09/15, o Maranhão apresentou deterioração acelerada de empregos formais entre janeiro e agosto de 2015 em relação ao mesmo período de 2014, acompanhando tendência do restante do país (BRASL, 2015). Apesar disso, no intervalo de junho a agosto de 2015, o Estado obteve o melhor desempenho do país, com abertura de 5,6 mil vagas.

Levando-se em conta o acumulado do ano, os bons resultados observados nos últimos três meses (+5.658 admissões líquidas) somente atenuaram o desempenho negativo registrado no intervalo de janeiro a maio de 2015. Isto levou o saldo de demissões do acumulado de 2015 até agosto ao patamar de 5.633 implicando em uma queda de 1,2% no estoque de empregados celetistas em relação ao ano de 2014.

Já, quanto a Intenção de Consumo das Famílias (ICF) aumentou 0,8% em agosto após registro de queda por quatro meses e contração de 3,2% no mês de julho, a intenção de consumo das famílias ludovicenses voltou a registrar crescimento em agosto do corrente ano. Essa melhora relativa ocorreu tanto entre as famílias que recebem até 10 salários mínimos quanto as famílias que ganham valor superior a essa cifra. No entanto, é possível notar que o índice encontra-se bem abaixo de sua média histórica, mas ainda assim pode indicar crescimento no volume de vendas para o referido mês, já que a população local demonstrou maior satisfação com o emprego e o nível de renda atual.

Assim, a cada dia se torna mais latente a importância de uma política pública orquestrada e organizada de proteção e defesa plena aos direitos e garantias básicas dos consumidores maranhenses. De modo a conscientizá-los sobre a importância da melhor utilização do seu poder de compra em todo o Estado do Maranhão. Pois, só assim, será possível garantir o real equilíbrio dessas relações, além de incentivar de maneira correta o crescimento econômico e a consequente geração de emprego e renda.

#### **4.2 Proteção ao consumidor no Maranhão: a atuação do Procon no período 2010/2014**

No Maranhão, a defesa do consumidor passou a receber algum destaque após a criação do PROCON no ano de 1987.

Consta no portal do órgão que o PROCON Maranhão foi criado no governo de Epitácio Cafeteira, em 03 de julho de 1987, por meio do Decreto nº 10.451. Em seu artigo 1º e 2º, o Decreto instituiu, no âmbito da Secretaria Estadual de Abastecimento, como subdivisão de suas atribuições globais, o Programa Estadual de Proteção do Consumidor – PROCON Maranhão, com o objetivo de planejar, coordenar e executar a política estadual de defesa do consumidor, possuindo a seguinte estrutura:

- Órgão Central: Secretaria de Abastecimento;
- Órgão Colegiado: Grupo Executivo de Defesa do Consumidor (GEDEC);
- Órgão Executivo: Secretaria Executiva de Proteção ao Consumidor.

No governo seguinte, conforme publicado no Diário Oficial do Estado do Maranhão em 1994, após uma reunião entre dirigentes do Órgão e o governo do Estado, o órgão voltou a ser chamado de PROCON Maranhão, tendo natureza jurídica de Superintendência. Durante esse período esteve vinculado à extinta Gerência de Justiça e Cidadania do Estado, à Secretaria de Justiça e Cidadania, e à Secretaria de Segurança.

Em Setembro de 2006, o PROCON Maranhão foi integrado ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. E, por decisão do então Governador José Reinaldo Tavares, o órgão vinculou-se à Secretária Estadual de Direitos Humanos e de Cidadania, obtendo maior credibilidade e visibilidade reforçadas após a parceria (BRASIL, 2010a).

O SINDEC reúne informações sobre os fornecedores de todo o Brasil. No Maranhão, com a chegada do sistema, a rotina do consumidor que procura as unidades do PROCON Maranhão se tornou mais fácil, pois todos os dados estão disponíveis *on-line*, e podem ser acessados a qualquer tempo, pela internet. Além disso, o SINDEC é considerado um indicador de qualidade do atendimento e conduta das empresas (BRASIL, 2010a).

O processo de adesão ao SINDEC se deu de forma gradual. Técnicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor visitaram o órgão e treinaram a equipe por departamentos. A prioridade à época do convênio foi dada ao setor de atendimento do Órgão, cujo acesso do consumidor é direto. Segundo Sônia Oliveira, chefe do Departamento Jurídico durante o mencionado período, uma das dificuldades de adaptação ao sistema foi a apreensão da nova tecnologia por parte das equipes, uma vez que estavam acostumadas a lidar com um processo quase manual de

tratamento de informações (BRASIL, 2010a). Na atualidade, o órgão trabalha com o SINDEC em funcionamento total e pleno, o que permite maior organização e utilização dos dados para o subsídio de ações em prol do equilíbrio das relações de consumo em todo o Estado.

Com base nos relatórios emitidos pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2010a) o setor mais beneficiado com o SINDEC, foi o de atendimento. Foram mais de 35.000 (trinta e cinco mil) atendimentos realizados nos primeiros 4 (quatro) anos<sup>24</sup> de sistema. Possibilitou ainda aos PROCON's uma isonomia diante dos consumidores, das empresas e até dos governos, que não veem diferenciação de processo e de qualidade de serviço.

Por consequência, para a perfeita compreensão da Política Pública Estadual de Defesa do Consumidor, julgo necessária a análise dos dados, demonstrando a efetiva contribuição do PROCON Maranhão na garantia dos direitos dos consumidores. Para tanto, é possível extrair informações importantes acerca dos atendimentos através do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, além das demandas mais reclamadas no período de 2010 a 2014<sup>25</sup>.

Assim, apresenta-se o relatório geral do período compreendido entre 2010 a 2014, na qual, traduz-se na quantidade de atendimentos prestados pelo PROCON Maranhão, isto é, reclamações advindas dos consumidores e envolve as seguintes áreas: **alimentos, serviços financeiros, habitação, produtos, saúde, serviços essenciais e serviços privados**. Desse modo, de acordo com os dados fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, tem-se que:

No período de **01/01/2010** a **31/12/2010** tem-se o total de 9.032 (nove mil e trinta e dois) atendimentos realizados pelo PROCON Maranhão.

Em 2010, não identifiquei qualquer ação significativa realizada pelo PROCON Maranhão, tendo em vista a ausência de veiculação nos portais do órgão, da Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania, bem como pela ausência de arquivos ou relatórios sobre o período.

---

<sup>24</sup> Conforme relatório emitido pelo Ministério da Justiça, o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) fora implantado em 2006 no PROCON Estadual do Maranhão. Logo, o período mencionado se refere aos anos de 2006 a 2010.

<sup>25</sup> Período em que houve o maior crescimento econômico (em 24 anos no rendimento médio mensal dos brasileiros, e conseqüentemente aumento do consumo) a 2014 (ano de início do curso de mestrado).

No ano seguinte, de **01/01/2011** a **31/12/2011**, houve um aumento de 56,08% (cinquenta e seis inteiros e oito centésimos por cento) no número de atendimentos realizados pelo órgão, passando para um total de 14.097 (catorze mil e noventa e sete).

Posteriormente, através da Medida Provisória nº. 92, de 13 de Abril de 2011, houve a ampliação do quadro de cargos em comissão da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania, estabelecendo então, a criação de 56 (cinquenta e seis) cargos em comissão, conforme Anexo Único, da MP nº. 92/2011. Para Chico, servidor efetivo lotado no setor de atendimento do PROCON, mencionada modificação estrutural permitiu um aumento considerável no número de atendentes, e, conseqüentemente, no número de consumidores atendidos pelo órgão.

Em 20 de Abril de 2011, pelo Decreto nº. 27.329, realizou-se a reestruturação organizacional da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e Cidadania, envolvendo então, o PROCON/MA, compondo a Administração superior, como Conselho Permanente de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Maranhão.

Logo em seguida, a referida MP foi aprovada na Assembleia Legislativa do Estado e promulgada a Lei nº. 9.377, de 17 de Maio de 2011, possuindo o Deputado Arnaldo Melo, como Presidente da Assembleia e Felipe Camarão, então Superintendente do PROCON/MA, no Governo de Roseana Sarney. Legislação que garantiu a modificação da natureza jurídica do órgão, elevando-o à condição de Gerência de Proteção e Defesa do Consumidor, se tornando órgão desconcentrado (Subsecretaria) da Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Cidadania, hoje Secretaria Estadual de Direitos Humanos e Participação Popular.

Conforme Diário Oficial do Estado do Maranhão, em 20 de novembro de 2011, a SEDIHC instalou Conselhos de Direitos do Consumidor, com o objetivo de gerenciar todas as verbas que são oriundas das multas aplicadas pelo PROCON/MA. A mencionada medida foi essencial para a maior participação de todos os agentes em prol do implemento e acompanhamento da política, possibilitando assim, um ganho de eficiência nas ações.

Já em **01/01/2012** a **31/12/2012**, reflexo das ações de fiscalização<sup>26</sup> realizadas de modo mais significativo no ano anterior, o número de atendimentos ultrapassou o dobro, chegando a um total de 30.617 (trinta mil e seiscentos e dezessete).

Segundo a servidora *Judite*, em 07/02/2012, o PROCON lança oficialmente site na internet para a população ter acesso a informações, conteúdos e um contato maior com a Política de Direitos Humanos e Direitos do Consumidor no Estado do Maranhão.

Ainda, segundo a servidora, em 5 de abril de 2012, após já mencionada mudança na natureza jurídica para Gerência, o PROCON Maranhão mudou para sua 8ª sede. Desta vez, o órgão passou a exercer suas funções na Rua do Egito, 207, Centro, São Luís. Apesar de melhor localização, o prédio não possuía acessibilidade e estava localizado numa rua íngreme há pouco mais de 1 (hum) km de distância do ponto de ônibus, dificultando assim, o acesso dos consumidores com deficiência e idosos.

Em setembro do mesmo ano, buscando cumprir suas atribuições no intuito de informar os consumidores, fora realizado o seminário do consumidor em parceria com a Associação Brasileira de PROCONs (PROCONSBRASIL). No dia 26 de dezembro de 2012, fora realizada a “Parceria da Cidadania”<sup>27</sup>.

A partir do dia **01/01/2013** a **31/12/2013**, o PROCON Maranhão manteve um crescente número de atendimento, chegando ao total de 35.453 (trinta e cinco mil e quatrocentos e cinquenta e três).

No dia quinze de janeiro de 2013, foram ofertados cursos virtuais para o jovem consumidor. No mês seguinte, foi realizada a I Semana de “Renegociação de Dívidas – Saindo do Vermelho” para o combate ao superendividamento, na qual, era realizada audiência de negociação entre o consumidor, o fornecedor e o PROCON.

Segundo o servidor *Chico*, de modo equivocado, o referido evento chama mais a atenção dos consumidores para a mera renegociação de dívidas. Neste sentido, nenhuma ação efetiva fora realizada em busca do saneamento do real problema o não endividamento.

---

<sup>26</sup> Quando as ações de fiscalização são realizadas de forma organizada e preventiva, ou seja, com respostas rápidas às demandas dos consumidores. É possível adquirir a confiança e o reconhecimento da sociedade. Assim, a procura ao órgão torna-se uma consequência natural.

<sup>27</sup> Termo de Cooperação entre a Agência Nacional de Saúde e PROCON Maranhão.

Ainda, segundo o mesmo servidor, quando o consumidor apenas renegocia sua dívida sem qualquer orientação, capacitação ou até mesmo tratamento psicológico, este acaba por cair novamente em novas dívidas, pois apesar de ter conseguido “limpar seu nome”, não recebeu o essencial, carecendo de educação para o consumo e de uma política pública contínua e eficiente conforme prerrogativas do PROCON.

Desta forma, considero que o mais acertado seria a realização de um evento onde fosse possível ir além da renegociação de dívidas, com a realização de eventos/palestras de educação para o consumo, acompanhamento de profissionais (psicólogos, economistas, advogados, etc.) e distribuição de cartilhas e planilhas para um melhor controle financeiro. Talvez assim, fosse possível reduzir os índices de superendividados.

Segundo entrevista com *Jaime*, Servidor Público lotado no setor de fiscalização do PROCON Maranhão, em março de 2013, durante o período da semana santa, acerca da variação de preços do peixe, marisco, camarão e caranguejo, bem como pesquisas de preços envolvendo ovos de páscoa, brinquedos durante o dia das crianças e produtos natalinos foram realizadas com a finalidade de informar ao consumidor, para o melhor aproveitamento de sua renda, onde comprar os produtos com a melhor qualidade e o menor preço.

Ação de extrema importância para o consumo consciente e maior equilíbrio das relações de consumo, pois ao passo em que orienta o consumidor sobre os produtos de melhor qualidade e menor preço, permite um maior incentivo a livre concorrência e a conseqüente redução dos preços. No entanto, percebe-se que não há uma continuidade/periodicidade na realização das pesquisas, o que acaba por comprometer os resultados efetivos.

*Adelaide*, servidora do núcleo de atendimento do órgão, relata que no mesmo ano, com o crescente número de transações realizadas pela internet, o PROCON começou a divulgar uma lista de sites não recomendados ao consumidor, contendo endereço eletrônico em ordem alfabética, razão social da empresa e número do CNPJ ou CPF. Segundo a servidora, esta ação tinha como objetivo empoderar o consumidor para que não adquirisse produtos ou serviços nesses sites onde os riscos de falhas nas prestações eram recorrentes. Apesar disso, é possível perceber que esta ação foi isolada. Logo, não foi capaz de gerar o verdadeiro empoderamento dos consumidores. Tratando-se apenas de um paliativo.

Em maio de 2013, o PROCON em ação conjunta com a Vigilância Sanitária e o Ministério Público realizou ação de fiscalização nos bares e restaurantes da litorânea. Apesar de ser uma ação extremamente necessária, pois tem como finalidade a proteção da vida, saúde e segurança do consumidor, a forma como a referida operação ocorreu, foi vista como equivocada por *Jaime*, servidor lotado no setor de fiscalização:

apesar de falhas graves terem sido encontradas não houve a aplicação de qualquer sanção<sup>28</sup>, apenas foram distribuídas cartilhas orientando os fornecedores sobre boas práticas, sem ao menos informar aos consumidores aqueles bares e restaurantes que por ventura cumpriram ou não as diretrizes legais.

À luz do artigo 56 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor são previstos procedimentos a serem seguidos e sanções pecuniárias, objetivas e subjetivas que poderão ser aplicadas pelas autoridades administrativas no âmbito das respectivas jurisdições. Estas sanções devem cumprir seu caráter punitivo, coercitivo e acima de tudo pedagógico em prol do maior equilíbrio das relações de consumo.

Com fulcro na Política Nacional das Relações de Consumo (artigo 4º da Lei nº 8.078/90), a atuação do órgão deveria ir muito além. Talvez elaborando uma espécie de selo para certificar aqueles estabelecimentos que cumpriram todas as determinações legais em busca da melhoria na prestação do serviço através do poder de compra do consumidor, assim como em 1891, foi realizado pela *New York Consumers League*, através das “Listas Brancas”.

De acordo com Gama (2008), o movimento consumerista sempre se caracterizou pelas revoltas contra as práticas abusivas dos comerciantes e dos fabricantes, consideradas como aviltados da dignidade e dos direitos pessoais dos consumidores.

Segundo a servidora *Adelaide*, em 26 de Junho de 2013, a então Governadora Roseana Sarney, aprovou o Decreto nº. 29.173/2013, na qual, estipula o Regimento da Gerência de Proteção e Defesa do Consumidor do PROCON Maranhão, atribuindo a natureza e finalidade; competências; assessoria técnica; unidade gestora administrativa-financeira; englobando a supervisão de tecnologia e supervisão setorial de licitação; unidade gestora de orientação e assistência ao consumidor; supervisão de conciliação; supervisão de assuntos interestaduais;

---

<sup>28</sup> Deve atingir seu caráter punitivo, coercitivo e pedagógico.

supervisão de fiscalização; supervisão de estudos das relações de consumo e supervisão de pesquisa de mercado de consumo. Estipulou ainda, as atribuições comuns e específicas. Muito embora formalmente houvesse uma definição clara de funções e atribuições, na prática inexistia divisão gerencial e setorial. O que desencadeava um maior comprometimento para execução e qualidade das ações.

Em julho de 2013, o PROCON Maranhão aplicou multas em face das operadoras Oi Móvel, Claro S/A., Embratel S/A. e TIM S/A., em razão da paralisação ocorrida na prestação dos serviços de telefonia. Em conjunto com o Ministério Público do Maranhão assinaram um Termo de Acordo de Conduta (TAC) com operadora de telefonia Oi Móvel, restituindo R\$ 8.000.000,00 (oito milhões) aos consumidores maranhenses por causa das constantes interrupções dos serviços e devido ao grande número de reclamações recebidas no órgão. Segundo o acordo, cada consumidor recebeu a quantia de R\$ 4,00 (quatro reais). Para os clientes pré-pagos foram depositados bônus automaticamente. Os clientes pós-pagos tiveram o mesmo valor compensado na conta da linha telefônica (Processo Administrativo nº 0112-028.938-2).

Segundo a mesma servidora, o referido acordo foi um “verdadeiro retrocesso jurídico”, haja vista, não garantir a melhoria na qualidade do serviço, mas tão somente a disponibilização de um crédito de R\$ 4,00 (quatro reais) para os acessos pré-pagos ou um abatimento, no mesmo valor, para os acessos pós-pagos.

Cabe destacar, que os serviços de internet e telefonia são considerados de extrema relevância social, cultural e econômica. E por isso, compreendo que o melhor seria utilizar esses valores para investimento direto na melhoria da qualidade e expansão desses serviços em todo o Maranhão.

No final de 2013, em parceria com o Governo Federal fora iniciado o Projeto de Municipalização do órgão, ou seja, uma iniciativa que consistia na instalação de 16 (dezesesseis) novas unidades nos municípios do interior do estado, com o objetivo de aproximar os cidadãos da tutela de seus direitos, enquanto consumidores. O Projeto prevê não só a implantação de unidades nas cidades do interior, como também a reestruturação das unidades já instaladas (Balsas, Caxias, Imperatriz, Pedreiras e três unidades na capital do Estado. Por meio deste programa de municipalização, se torna possível a descentralização do órgão e conseqüentemente aumenta o número de consumidores atingidos por esta política.

Nada obstante, verifiquei que durante o período em análise, o PROCON se detém apenas em ações pontuais, sem qualquer articulação contínua e estratégica em prol das garantias fundamentais e do real equilíbrio das relações de consumo.

Por fim, no período de **01/01/2014** a **31/12/2014**, houve uma pequena redução<sup>29</sup>, e o total de atendimentos realizados pelo órgão foi de 34.791 (trinta e quatro mil e setecentos e noventa e um).

No mesmo ano, fora realizado a II Semana de Renegociação de Dívidas. Desta vez, com a participação de mais de 1500 (hum mil e quinhentos) consumidores. Mas segundo a servidora *Adelaide*, ainda cometendo o mesmo erro, foco na renegociação, mas sem qualquer atenção para o empoderamento do consumidor através de ações pedagógicas contínuas, de acordo com as atribuições e finalidades do órgão. Qual seja, a busca pela harmonização das relações de consumo (Art. 4º da Lei nº 8.078/90).

Deste modo, é possível perceber que os eventos realizados pelo órgão jamais conseguiram ou sequer buscaram atingir o foco dos problemas. Não se atua para compelir o incentivo ao consumo, mas tão somente nas suas consequências.

Wood (2003, p. 27) parte da premissa de que o capitalismo é na sua essência, incompatível com a democracia. “Um capitalismo humano, ‘social’ e equitativo seria mais irreal e utópico de que o socialismo”. Assim, o projeto teórico principal do marxismo “a crítica do capitalismo,” e a sua crítica à economia de mercado seriam hoje mais oportunas do que nunca. Ellen Wood propõe a renovação do programa crítico do materialismo histórico pela redefinição de seus princípios básicos e de sua teoria da história.

Durante o período em comento, foi lançado pelo Ministério da Justiça a plataforma do consumidor.gov.br que permite ao consumidor, a formalização das suas reclamações a qualquer hora do dia ou da noite. Segundo a servidora *Adelaide*, uma excelente ferramenta, no entanto, apresenta como ponto fraco, da garantia constitucional de pleno acesso à justiça, o fato do consumidor só conseguir realizar suas reclamações em face das empresas que possuem cadastro junto ao Ministério.

---

<sup>29</sup> Em toda a história do órgão, foi a primeira vez em que houve uma redução no número de atendimentos. Não se trata de uma redução significativa, apenas 662 (seiscentos sessenta e dois) atendimentos a menos que o ano anterior. Como não identificamos nenhuma ação efetiva no sentido de solucionar de modo coletivo os problemas apresentados pelos consumidores, acredita-se que esta redução tenha sido gerada pelo período eleitoral vivenciado no ano em comento.

De acordo com os relatórios de gestão do órgão, em agosto de 2014, o PROCON participou da “CPI da Telefonia”, na qual, visava o cumprimento do Termo de Ajustamento de Conduta realizado em conjunto com a Assembleia Legislativa do Maranhão e a SINDITELEBRASIL, onde todas as operadoras de telefonia se comprometiam em promover nas localidades indicadas (municípios), mutirão para atendimento de reclamações dos consumidores por cobranças indevidas que deveriam ser solucionadas e justificadas em um prazo de 05 (cinco) dias úteis.

No mês de setembro, fora realizado o evento em comemoração aos 24 anos do Código de Defesa do Consumidor. Ação importante, pois permite a maior divulgação e propagação dos direitos previstos no Código.

Durante o mesmo período, após quase um ano da assinatura do Projeto de Municipalização, o primeiro posto do PROCON é inaugurado no município de Itapecuru-Mirim, em seguida, mais precisamente em novembro, a unidade do PROCON em Codó, e, em dezembro, as unidades de Bacabal e Estreito também são inauguradas.

Segundo a servidora *Judite*, “lamentavelmente” as mencionadas “inaugurações” não foram além da inclusão das placas de inauguração com o nome dos gestores e agentes políticos, não sendo executada qualquer ação até pouco mais de 6 (seis) meses de “existência”. Ademais, alguns desses órgãos sequer chegaram a funcionar, não houve nem mesmo por parte do PROCON Estadual do Maranhão, o repasse de recursos conforme previsto no convênio com o Ministério da Justiça, ficando as novas unidades sem mesas, cadeiras, impressoras, scanners e todos os outros materiais necessários para a realização das ações mínimas a serem implementadas pelas novas unidades.

Ainda, com amparo no relatado pela mesma servidora:

Um projeto tão rico não poderia ter sido tão mal executado. Conforme relatório de gestão, não foi identificado qualquer tipo de ação com o objetivo de capacitar os novos servidores destas unidades, fato este confirmado em entrevistas com servidores lotados na sede do órgão nos municípios, bem como aqueles que passaram a ocupar a coordenação nas unidades do interior.

Conforme artigo 4º do Decreto Federal nº 2181/97, para a garantia de uma política pública orquestrada de proteção ao consumidor, a coordenação, planejamento, acompanhamento e suporte devem ser realizados pelo PROCON Estadual não só antes da inauguração, mas principalmente durante a execução das

atividades. Além da capacitação dos novos servidores em prol da simetria e maior eficiência, se faz necessário um monitoramento da produtividade e qualidade destas ações.

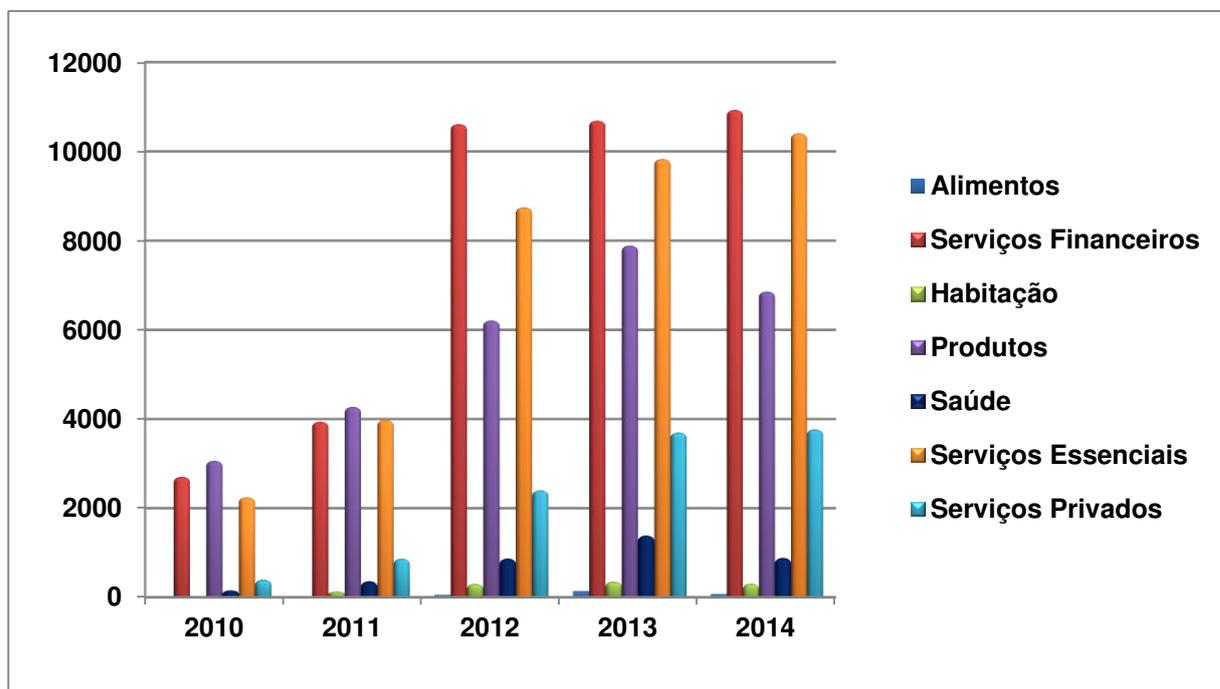
No mais, considero essencial uma ação de apresentação prévia do órgão para a sociedade. Toda nova inauguração deve ser precedida de palestras informativas acerca da importância e noções básicas sobre os direitos dos consumidores, tal como acerca da finalidade do PROCON por meio de diálogo direto com consumidores e com os Fornecedores do município em parceria com Associação Comercial e/ou Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), tendo em vista que o órgão tem como papel primordial a orientação dos consumidores e fornecedores para o maior equilíbrio das relações de consumo.

Àquela época, em razão de sua natureza jurídica, faltava ao órgão maior independência e autonomia administrativa e financeira para a melhor implementação e execução dessas políticas públicas. Comprometendo, sensivelmente a imagem do órgão perante a sociedade por suposta inoperância. No mais, até o presente momento, não se percebia ações significativas do órgão estadual, além da capital maranhense.

Com base no exposto, nota-se que entre o período de 2010 a 2014 houve um crescimento de 263,05% (duzentos e sessenta e três inteiros e cinco centésimo por cento) no número de atendimentos realizados. Destarte, observa-se o avanço do órgão no decorrer dos anos, mas esta evolução não significa a garantia dos direitos fundamentais dos consumidores maranhenses em razão da ausência de uma atuação organizada no intuito de prevenir e evitar o surgimento de problemas decorrentes nas relações de consumo. Assim, de acordo com Masso (2011) a proteção do consumidor é a base da prestação estatal, a tutela da sua própria liberdade, na medida em que as influências e artifícios utilizados pelos fornecedores são cada vez mais intensos.

No que diz respeito às demandas advindas dos reclamantes, para melhor visualização, apresento o gráfico abaixo, contendo o número de reclamações, nas áreas acima elencadas, demonstrando de forma categórica a evolução e o atendimento prestado pelo Órgão de Proteção e Defesa do Consumidor:

**Gráfico 1** – Números de reclamações atendidas pelo PROCON Maranhão, nas áreas: alimentos, serviços financeiros, habitação, produtos, saúde, serviços essenciais e serviços privados no período de 2010 a 2014.



Fonte: SINDEC.

A partir do gráfico apresentado, é possível a extração das demandas mais reclamadas que perduram ao longo dos anos de 2010 a 2014. Assim, noto de forma cristalina que os problemas enfrentados substancialmente pelo consumidor maranhense, e, conseqüentemente os atendimentos com prevalência produzidos durante o citado interregno são: Serviços Financeiros, Produtos e Serviços Essenciais.

Nesse último, tem-se a inclusão dos serviços de água, luz, telefonia celular e fixa, como fundamentais. Por isso, o detalhamento dessas áreas, possui enorme relevância.

Convém ressaltar, entretanto, o conceito de serviço:

O CDC definiu serviço, no § 2º, art. 3º e buscou apresentá-lo de forma mais completa possível. Porém, na mesma linha de princípios por nós já apresentada, é importante lembrar que a enumeração é exemplificativa, realçada pelo uso do pronome “qualquer”. Dessa maneira como bem à lei o diz, serviço é qualquer atividade fornecida ou, melhor dizendo, prestada no mercado de consumo (NUNES, 2008, p. 95).

Por conseguinte, advindo do conceito de serviço, já que é amplo, conforme o próprio Código de Defesa do Consumidor estipula, trago à baila, os conceitos das principais demandas.

Nesse passo, os serviços bancários e financeiros são tipicamente de consumo, isto é, serviços prestados ao consumidor, de natureza tipicamente consumerista, haja vista que os bancos vendem produtos: os imateriais e os materiais, como o dinheiro (NUNES, 2008).

Com base no artigo 3º, parágrafo 2º do Código de Defesa do Consumidor:

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista (BRASIL, 1990).

O Superior Tribunal de Justiça, através da súmula nº 297, pacificou o entendimento que o Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.

Consoante os relatórios do SINDEC, os serviços financeiros mais reclamados, do período de 2010 a 2014 foram: morosidade e má qualidade no atendimento bancário (filas), problemas relacionados com cartão de crédito bancários e cartão de crédito de lojas comerciais, imposição de juros e cláusulas abusivas oriundas em contratos bancários em geral, financeiras e consórcios.

Já, os produtos, segundo Armstrong e Kotler (2007) são quaisquer coisas que possam ser oferecidas a um mercado para atenção, aquisição, uso ou consumo, e que possam satisfazer um desejo ou necessidade. Em relação aos produtos, têm-se como principais reclamações os vícios de qualidade, ausência de assistência e descumprimentos de ofertas. Destaco os seguintes produtos: aparelho telefone, computador, geladeira, máquina de lavar roupa, televisão e algumas variações como móveis, imóveis e automóveis.

Os serviços essenciais, por sua vez, possuem uma perspectiva real e concreta de urgência, necessidade sensível e efetiva de sua prestação, em que os principais reclamados foram: telefonia fixa e móvel, concessionárias de energia elétrica e água.

Acerca de serviços essenciais, corrobora Nunes (2008, p. 108):

O serviço de fornecimento de água para uma residência não habitada não se reveste dessa urgência. Contudo, o fornecimento de água para uma família é

essencial e absolutamente urgente, uma vez que as pessoas precisam de água para sobreviver. Essa é a preocupação da norma. O serviço essencial revestido, também, do caráter de urgente não pode ser descontinuado. E no sistema jurídico brasileiro há lei ordinária que define exatamente esse serviço público essencial e urgente.

Isto posto, de acordo com o relatório de controle geral dos atendimentos emitidos pelo SINDEC, observa-se que no período de **01/01/2010 a 31/12/2010** foram formalizadas 2.707 (dois mil e setecentos e sete) reclamações acerca dos Serviços Financeiros, enquanto sobre Produtos foram 3.067 (três mil e sessenta e sete). Já, no pertinente aos Serviços Essenciais, foram 2.250 (dois mil e duzentos e cinquenta) reclamações trazidas pelos consumidores ao órgão de proteção.

De **01/01/2011 a 31/12/2011** chegaram até o PROCON Maranhão 3.943 (três mil e novecentos e quarenta e três) casos sobre Serviços Financeiros, 4.277 (quatro mil, duzentos e setenta e sete) sobre Produtos e 3.983 (três mil e novecentos e oitenta e três) sobre Serviços Essenciais.

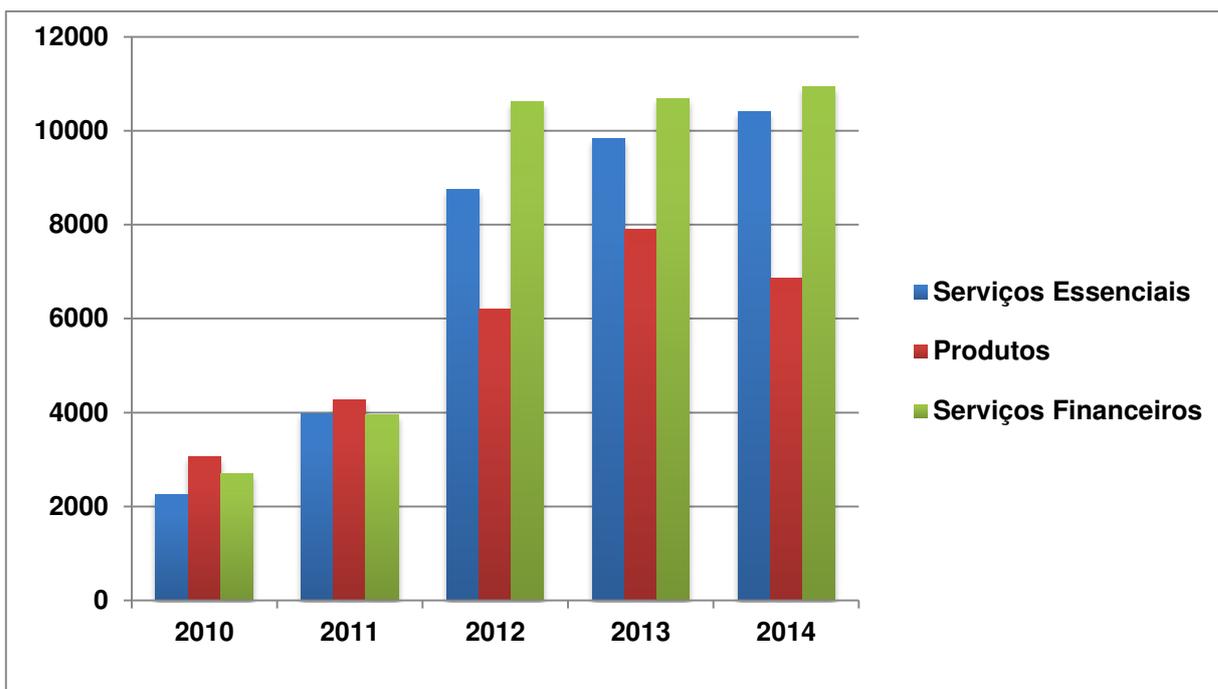
No período de **01/01/2012 a 31/12/2012** foram realizados 10.614 (dez mil e seiscentos e catorze) atendimentos sobre Serviços Financeiros, 6.212 (seis mil e duzentos e doze) atendimentos sobre Produtos e 8.750 (oito mil e setecentos e cinquenta) atendimentos realizados sobre problemas relacionados aos Serviços Essenciais.

No ano seguinte, **01/01/2013 a 31/12/2013**, sobre os Serviços Financeiros o órgão recebeu 10.690 (dez mil e seiscentos e noventa) atendimentos, já os Produtos receberam 7.891 (sete mil e oitocentos e noventa e um) atendimentos e os Serviços Essenciais tiveram 9.834 (nove mil e oitocentos e trinta e quatro) atendimentos realizados.

Por fim, durante o período de **01/01/2014 a 31/12/2014** os Serviços Financeiros alcançaram 10.932 (dez mil e novecentos e trinta e dois) atendimentos, quanto aos Produtos, foram realizados 6.860 (seis mil e oitocentos e sessenta) e quanto os Serviços Essenciais foram realizados 10.409 (dez mil e quatrocentos e nove) atendimentos pelo PROCON Maranhão.

Para melhor comparação segue quadro comparativo acerca do Controle Geral dos Atendimentos – Serviços essenciais; produtos e serviços financeiros:

**Gráfico 2** - Comparativo acerca do controle geral dos atendimentos pelo PROCON Maranhão nas áreas: serviços essenciais; produtos e serviços financeiros no período de 2010 a 2014.



Fonte: SINDEC.

É possível notar que durante o período em análise o órgão teve um crescimento considerável de reclamações, sendo o aumento ainda mais significativo nos setores mais demandados. O crescimento chegou a 362,62% (trezentos e sessenta e dois inteiros e sessenta e dois centésimos por cento) para as reclamações sobre Serviços Essenciais, 123,67% (cento e vinte e três inteiros e sessenta e sete centésimos por cento) para as reclamações acerca de Produtos e 303,84% (trezentos e três inteiros e oitenta e quatro centésimos por cento) para as reclamações acerca dos Serviços Financeiros.

Os relatos extraídos por meio das entrevistas realizadas com servidores do órgão coincidem com os números apresentados, e permitem afirmar que apesar de não ser o suficiente, houve um maior acesso a informação, bem como ao próprio órgão, o número crescente de reclamações também é fruto da ausência de uma política pública organizada, orquestrada e efetiva de proteção e defesa do consumidor no Estado.

Afirma em entrevista com *Jaime*, Servidor Público lotado no setor de fiscalização do PROCON Maranhão, com base nos relatórios dos processos administrativos, não houve durante o período em análise qualquer ação significativa em prol da solução desses casos. As medidas realizadas sempre tiveram o intuito de atender as demandas que chegavam até o PROCON. Mas, em nenhum momento fora

realizada qualquer ação no sentido de solucionar ou até mesmo evitar que esses problemas pudessem de algum modo atingir os consumidores.

Além disso, constato, que as poucas ações realizadas não ultrapassaram os limites da capital do estado do Maranhão, bem como, os canais de atendimento estavam disponibilizados em apenas 5 (cinco) municípios<sup>30</sup> além da capital, o que, segundo *Judite*, servidora do PROCON Maranhão, comprometia a garantia do acesso à justiça aos consumidores maranhenses.

Com base ainda em relatórios extraídos do SINDEC, em 2010 os 9032 (nove mil e trinta e dois) atendimentos, foram realizados com consumidores residentes em 77 (setenta e sete) dos 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado. Em 2011, os 14097 (catorze mil e noventa e sete) atendimentos foram realizados em apenas 98 (noventa e oito) dos 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado. No ano seguinte, 2012, os 30617 (trinta mil seiscentos e dezessete) atendimentos foram realizados em apenas 140 (cento e quarenta) dos 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado. Em 2013, os 35453 (trinta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e três) atendimentos foram realizados em apenas 138<sup>31</sup> (cento e trinta e oito) dos 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado. Por fim, no ano de 2014, os 34791 (trinta e quatro mil setecentos e noventa e um) atendimentos foram realizados em apenas 141 (cento e quarenta e um) dos 217 (duzentos e dezessete) municípios do Estado.

Cabe destacar, que o PROCON em nenhum momento realizou qualquer ação por meio de alguma unidade móvel<sup>32</sup>. Em todos os casos, os consumidores tiveram que sair de seus municípios para a formalização de uma reclamação ou denúncia.

Para melhor ilustração segue quadro comparativo informando a quantidade de municípios com consumidores residentes atendidos pelo PROCON Maranhão em todo o Estado:

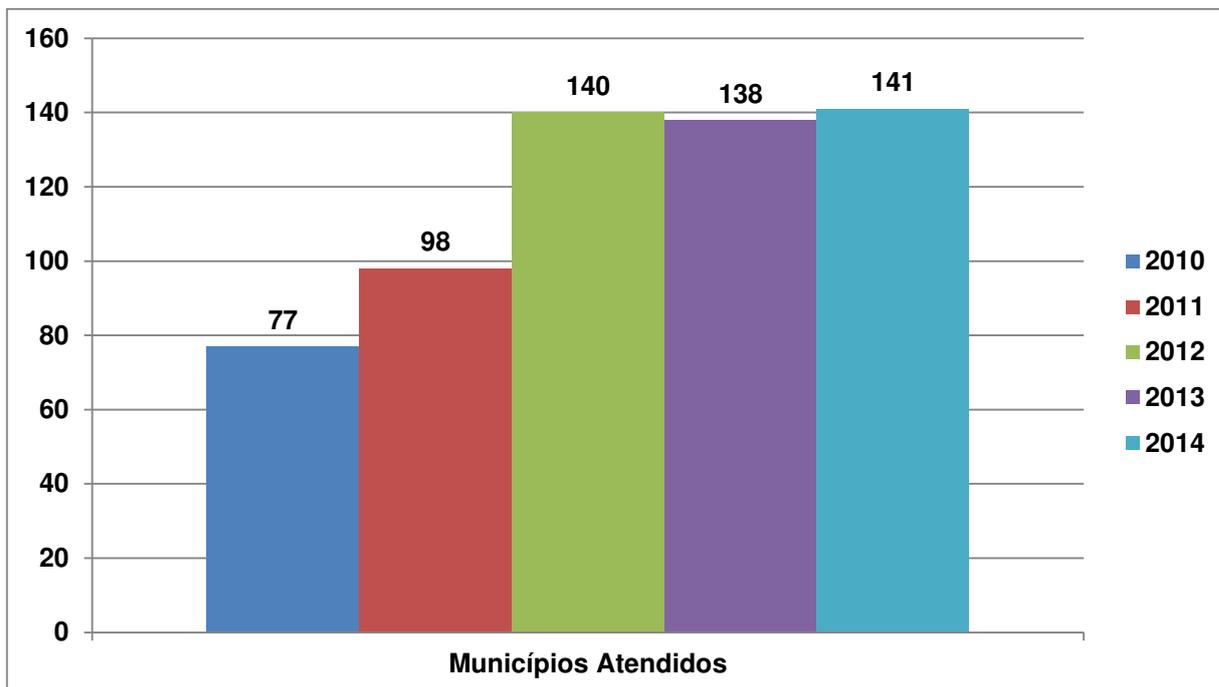
---

<sup>30</sup> Como vimos, o PROCON Maranhão foi inaugurado na capital do Estado, em São Luís, no ano de 1987. Mas, tão somente após 24 anos, foi inaugurada a primeira unidade do órgão no interior do Estado. Em 13/10/2011 no município de Caxias, em seguida, no dia 15/12/11 em Balsas, em 09/11/2012 em Pedreiras, no dia 21/03/13 em Imperatriz e no dia 12/09/2014 em Itapecuru Mirim.

<sup>31</sup> No ano de 2013, tivemos uma pequena redução no número de municípios atingidos. Não se pode atribuir nenhum evento relevante para esta redução.

<sup>32</sup> Até o momento, inexistente qualquer estrutura móvel, própria do órgão, que permita a realização da sugerida ação. No entanto, esta poderia ser realizada através de caminhões do VIVA Cidadão (órgão veiculado a mesma secretaria que o PROCON) ou até mesmo por meio de ações sociais, através de estruturas cedidas por igrejas ou associações.

**Gráfico 3** - Comparativo informando a quantidade de municípios com consumidores residentes atendidos pelo PROCON Maranhão em todo o Estado no período de 2010 a 2014.



Fonte: SINDEC.

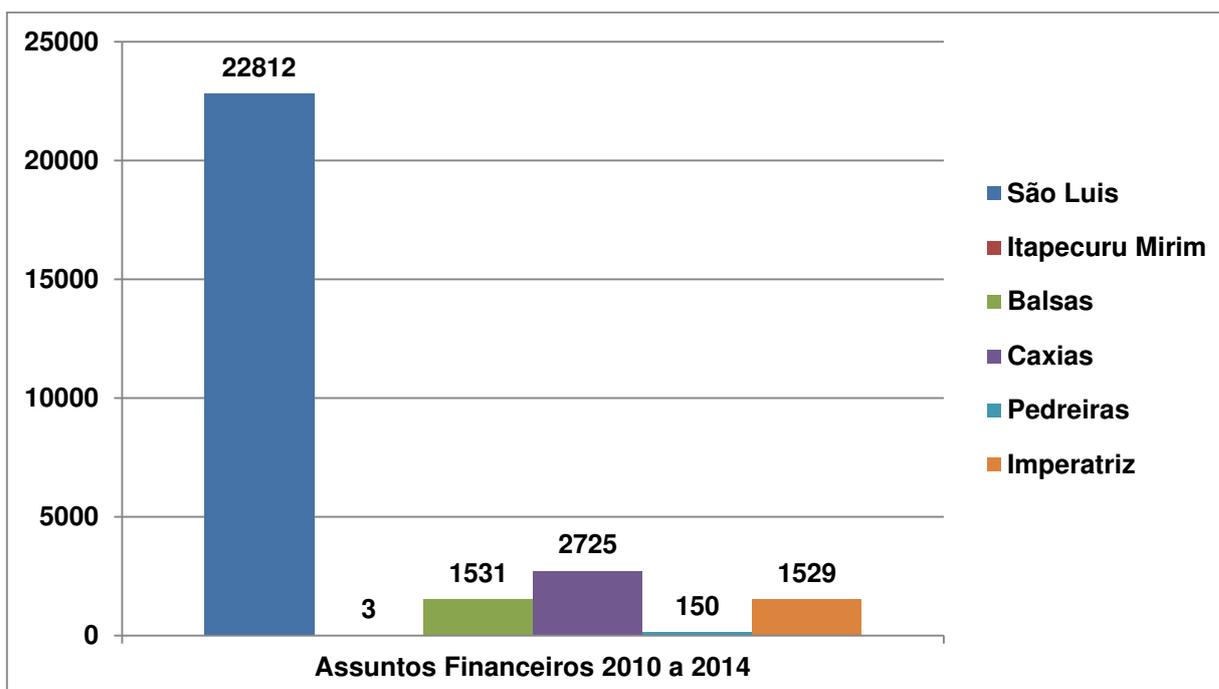
Apesar do inciso II, do artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor estabelecer a realização de ações governamentais no sentido de proteger efetivamente o consumidor, como Política Nacional das Relações de Consumo, é possível perceber que poucos são os municípios atingidos pela atuação do PROCON Estadual do Maranhão.

Contudo, Bauman (2008) esclarece que tão logo aprendem a ler, ou talvez bem antes, a “dependência das compras” se estabelece nas crianças. Não há estratégias de treinamentos distintas para meninos e meninas – o papel de consumidor, diferentemente do de produtor, não tem especificidade de gênero. Numa sociedade de consumidores, todo mundo precisa ser, deve ser e tem que ser um consumidor por vocação, ou seja, ver e tratar o consumo como vocação. Nessa sociedade, o consumo visto e tratado como vocação é ao mesmo tempo um direito e um dever humano universal que não conhece exceção. A esse respeito, a sociedade de consumidores não reconhece diferenças de idade ou gênero e não lhes faz concessões. Tampouco reconhece distinções de classe. Dos centros geográficos da rede mundial de autoestradas de informações as suas periferias mais distantes e empobrecidas, o pobre é forçado a uma situação na qual tem de gastar o pouco

dinheiro ou os poucos recursos de que dispõe com objetos de consumo sem sentido, e não com suas necessidades básicas, para evitar a total humilhação social e evitar a perspectiva de ser provocado e ridicularizado (SHRESTHA apud BELK, 2004). Daí, a importância de se realizar ações organizadas com abrangência em todo o Estado.

Para uma conclusão melhor subsidiada, necessário se faz uma análise minuciosa do quantitativo de reclamações recebidas por consumidores residentes diferentes municípios em todo Estado, levando em consideração apenas as demandas mais reclamadas<sup>33</sup> recebidas nas 6 (seis) unidades físicas de atendimento existentes no período em comento que perduram ao longo dos anos de 2010 a 2014. Senão vejamos:

**Gráfico 4** – Análise quantitativa das demandas mais reclamadas por consumidores residentes em diferentes municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014.



Fonte: SINDEC.

Conforme já apontado acima, os relatórios do SINDEC, referentes ao período de 2010 a 2014 apresentam como principais demandas acerca dos serviços financeiros a morosidade e má qualidade no atendimento bancário (filas), problemas relacionados com cartão de crédito bancários e cartão de crédito de lojas comerciais,

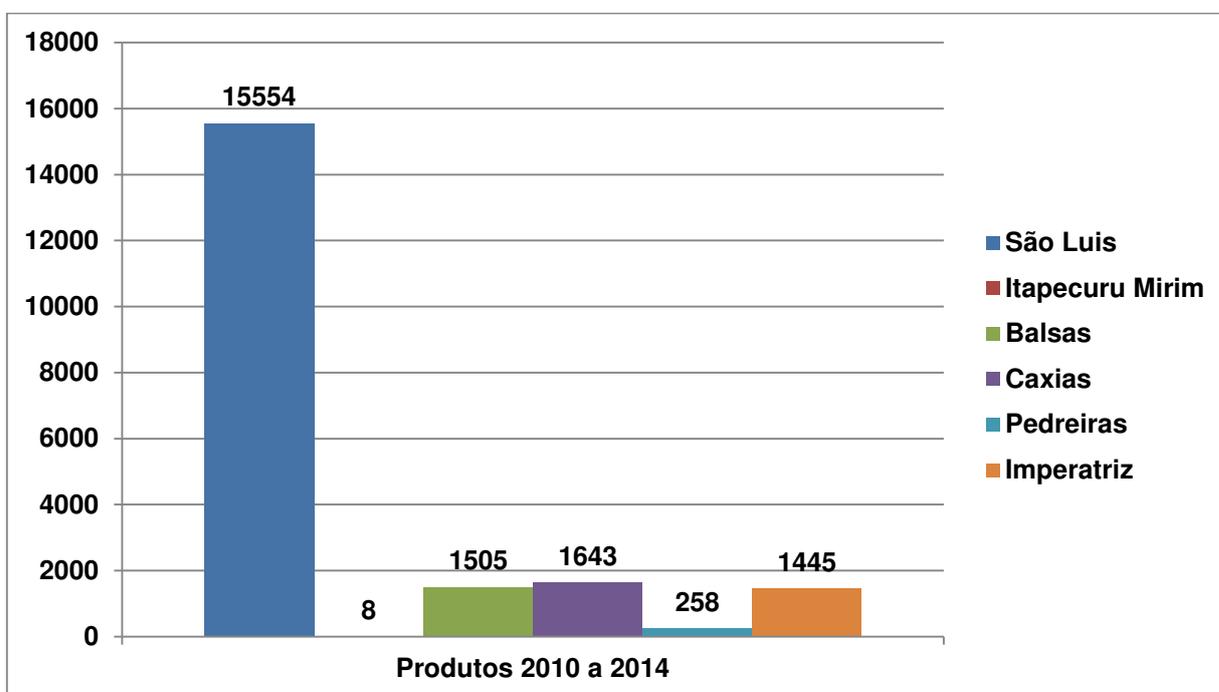
<sup>33</sup> Conforme já demonstramos no corpo desse trabalho, como base nos relatórios extraídos do SINDEC, durante o período de 2010 a 2014, as demandas mais reclamadas no PROCON Maranhão são: Serviços Essenciais, Produtos e Serviços Financeiros.

imposição de juros e cláusulas abusivas oriundas em contratos bancários em geral, financeiras e consórcios.

Segundo *Jaime*, Servidor Público lotado no setor de fiscalização do PROCON Maranhão, “diariamente é possível notar pessoas com deficiência e idosos do lado de fora das agências bancárias, em baixo de chuva e de sol, esperando por um atendimento bancário”.

Os relatórios do SINDEC, referentes ao período de 2010 a 2014, no que diz respeito as principais demandas acerca dos produtos por municípios demonstram a seguinte situação:

**Gráfico 5** – Principais demandas acerca dos produtos por municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014.

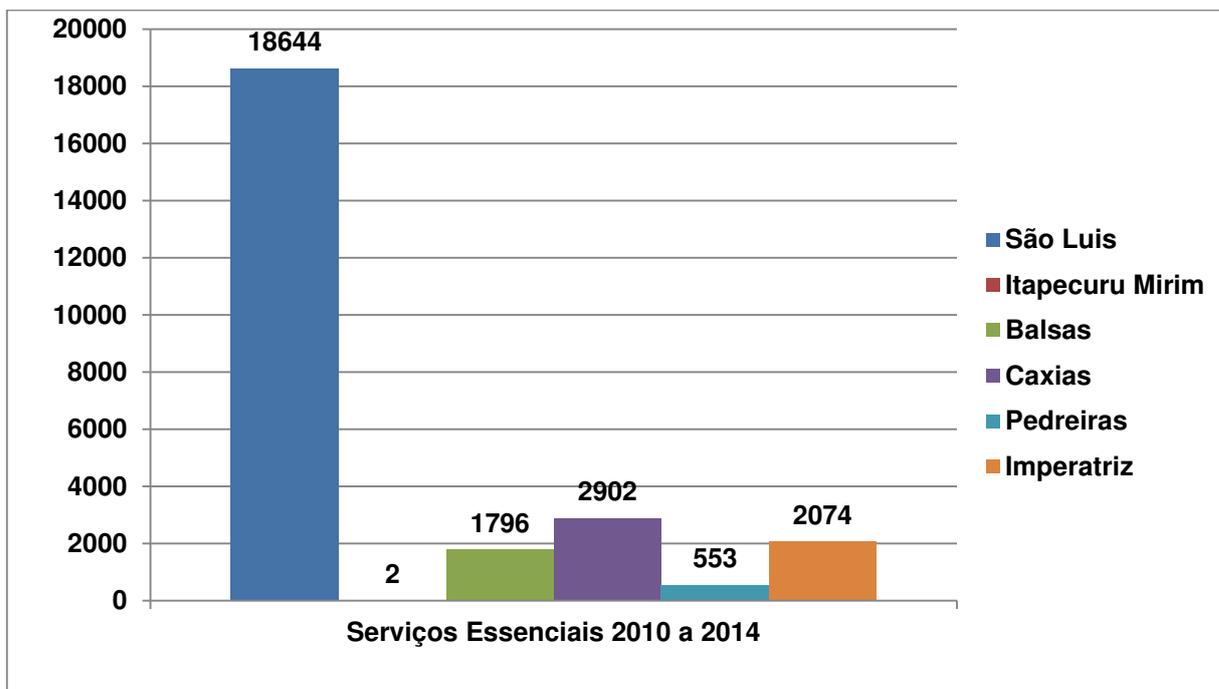


Fonte: SINDEC.

No caso dos produtos, é possível notar, através da análise dos relatórios do SINDEC, que a atuação do órgão estadual se restringe a apenas alguns municípios. Com somente 8 (oito) reclamações formalizadas no município de Itapecuru Mirim. Cabe destacar, segundo censo do IBGE, Itapecuru Mirim é a 18ª (décima oitava) maior cidade do Estado do Maranhão. No ano de 2010, possuía 62110 (sessenta e dois mil cento e dez) habitantes, sendo a primeira cidade mais populosa e com o maior PIB da microrregião de Itapecuru Mirim.

Os relatórios do SINDEC, referentes ao período de 2010 a 2014, no que diz respeito as principais demandas acerca dos serviços essenciais por municípios demonstram a seguinte situação:

**Gráfico 6** – Principais demandas acerca dos serviços essenciais por municípios atendidos pelo PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014.



Fonte: SINDEC.

Em se tratando dos serviços essenciais, chama atenção o número de reclamações no município de Pedreiras. Durante o período de 2010 a 2014 foram apenas 553 (quinhentos e cinquenta e três) reclamações formalizadas no órgão. A inexpressiva procura não permite afirmar que os serviços essenciais prestados no município possuem qualidade e garantem os direitos básicos do consumidor. Muito pelo contrário, de acordo com o processo nº 774-43.2008,810.0051 da 1ª Vara da Comarca do município, o juiz Marco Adriano Ramos determina que “a CAEMA providencie a imediata regularização do abastecimento de água potável em todos os bairros de Pedreiras e Trizidela do Vale”. De acordo com a decisão, o fornecimento deve ser “contínuo, adequado, eficiente, regular e ininterrupto de água potável e tratada, durante 24 horas do dia, em qualidade suficiente ao abastecimento diário de toda a população local”.

Desta maneira, concluo que o pequeno número de reclamações se deu em razão do pouco acesso desses consumidores aos canais de atendimento, bem como

pela ausência de informação, ou seja, pela falta de ações com a finalidade de empoderar os consumidores acerca do conhecimento dos seus direitos.

Diante ao exposto, percebe-se que em 2010 apenas 35% (trinta e cinco por cento) dos municípios maranhenses apresentaram reivindicações junto ao PROCON. Já em 2014, este percentual aumentou para 64,98% (sessenta e quatro inteiro e noventa e oito centésimo por cento). O que ainda é muito pouco, tendo em vista que se trata de um direito fundamental à dignidade da pessoa humana e um princípio geral essencial para a ordem econômica com previsão expressa na Constituição Federal de 1988<sup>34</sup>.

Além disso, cabe frisar que na oportunidade, só existiam unidades físicas do PROCON Maranhão em 6 municípios. São eles, São Luís, Caxias, Balsas, Pedreiras, Imperatriz e Itapecuru Mirim. Logo, na grande maioria dos casos os consumidores tinham que suportar longas viagens dos seus municípios até uma unidade física de atendimento do órgão para que fosse possível o recebimento de uma orientação ou para a realização de um atendimento. Problema que poderia ser minimizado com a criação de canais de atendimento alternativos para a formalização das reclamações através do *site*, *app* e telefone.

Todo esse desgaste durante o traslado não apenas dificulta, mas inviabiliza o acesso dos consumidores aos seus direitos. Através dos relatórios com o Controle Geral dos Atendimentos por Municípios do Maranhão é possível afirmar que muitos são os municípios que não contabilizam sequer uma reclamação, e, poucos são os que conseguem ultrapassar 10 (dez) casos de reclamações formalizadas junto ao órgão. Por exemplo, em 2010, dos 77 (setenta e sete) municípios atendidos apenas 6 (seis) municípios conseguiram apresentar mais de 10 (dez) reclamações, ou seja, 7,79% (sete inteiros e setenta e nove centésimo por cento) dos municípios. No ano seguinte, 2011, dos 98 (noventa e oito) municípios atendidos apenas 11 (onze) municípios conseguiram apresentar mais de 10 (dez) reclamações. Em 2012, dos 140 (cento e quarenta) municípios atendidos apenas 20 (vinte) municípios conseguiram apresentar mais de 10 (dez) reclamações. Em 2013, dos 138 (cento e trinta e oito) municípios atendidos apenas 24 (vinte e quatro) municípios conseguiram apresentar mais de 10 (dez) reclamações. Por fim, em 2014, dos 141 (cento e quarenta e um) municípios atendidos apenas 30 (trinta) municípios conseguiram apresentar mais de

---

<sup>34</sup> Vide artigo 5º, XXXII e 170, V da Constituição Federal de 1988.

10 (dez) reclamações, ou seja, 21,27% (vinte e um inteiros e vinte e sete centésimos por cento).

Assim, reforço a importância da criação de canais alternativos de atendimento como os já citados. Pois, além de possibilitar um maior acesso dos consumidores, permite a execução desta política de modo mais amplo e com um custo menor ao Estado em comparado com aqueles utilizados para a criação de unidades físicas de atendimento.

No mais, percebo que a ausência de ações orquestradas com metas claras de curto, médio e longo prazo voltadas para a solução das problemáticas apresentadas ao órgão demonstra grande ineficiência, bem como um desperdício da estrutura estatal tendo em vista que sua finalidade não está sendo atingida.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A defesa do consumidor sempre deve ser tratada como o cumprimento de uma função Estatal, disposta expressamente na Constituição Federal e, o que não deve ser esquecido, na condição de direito fundamental (MASSO, 2011).

Apesar disso, a economia consumista se alimenta do movimento das mercadorias e é considerada em alta quando o dinheiro mais muda de mãos; e sempre que isso ocorre, alguns produtos de consumo são atirados para o depósito de lixo. Numa sociedade de consumidores, de maneira correspondente, a tal busca pela felicidade – o propósito mais invocado e usado como isca nas campanhas de marketing destinadas a reforçar a disposição dos consumidores para se separarem de seu dinheiro (ganho ou que se espera ganhar) – tende a ser direcionada do fazer coisas ou de sua apropriação (sem mencionar seu armazenamento) para sua remoção – exatamente do que se precisa para fazer crescer o PIB. Para a economia consumista, o foco anterior, hoje quase abandonado, denuncia a pior das preocupações: a estagnação, suspensão ou desgaste do ardor de comprar. O segundo foco, contudo, traz um bom prognóstico: outra rodada de compras. A menos que complementado pelo impulso de se desfazer e se descartar, o impulso da mera aquisição e posse armazenaria problemas para o futuro.

Consumir, portanto, significa investir na aflição social de si próprio, o que, numa sociedade de consumidores, traduz-se em “vendabilidade”: obter qualidades para as quais já existe uma demanda de mercado, ou reciclar as que já se possui, transformando-as em mercadorias para as quais a demanda pode continuar sendo criada. A maioria das mercadorias oferecidas no mercado de consumo deve sua atração e seu poder de recrutar consumidores ávidos a seu valor de investimento, seja ele genuíno ou suposto, anunciado de forma explícita ou indireta. Sua promessa de aumentar a atratividade e, por consequência, o preço de mercado de seus compradores está escrita, em letras grandes ou pequenas, ou ao menos nas entrelinhas, nos folhetos de todos os produtos – inclusive aqueles que, de maneira ostensiva, são adquiridos principalmente, ou mesmo exclusivamente, pelo puro prazer do consumidor. O consumo é um investimento em tudo que serve para o “valor social” e a autoestima do indivíduo.

Conforme amplamente demonstrado no corpo deste trabalho, este fenômeno não ocorre por um acaso, o consumo é a força que movimenta a economia

capitalista. Se não há consumo, a economia não vai bem. Por esta razão, somos incentivados a consumir mesmo sem condições de pagar e/ou quando sequer temos necessidades.

Deste modo, percebo que o objetivo decisivo do consumo na sociedade de consumidores não é a satisfação de necessidades, desejos e vontades, mas a modificação dos consumidores, elevando-os à condição de *mercadorias vendáveis*. E, quanto mais se repete tal fórmula, mais profunda é a renúncia da soberania do Estado em relação aos mercados consumidores de produtos, enquanto a soberania dos mercados vai ficando mais ousada e obstinada.

Contudo, não é o Estado, nem mesmo seu braço executivo, que está sendo solapado, erodido, enfraquecido, que está definhando – mas sua *soberania*, sua prerrogativa de estabelecer o limite entre incluídos e excluídos, assim como o direito de reabilitar e readmitir estes últimos (BAUMAN, 2008).

Ainda, com fulcro nos ensinamentos de Bauman (2008), é possível notar que o resultado dessa gradual separação entre o poder de agir, que agora flutua na direção dos mercados, e a política, que, embora continue a ser domínio do Estado, é cada vez mais despida de sua liberdade de manobra e de seu poder de estabelecer as regras e “apitar” o jogo. Essa é, com certeza, a principal causa da erosão da soberania do Estado.

Como vimos, o PROCON Maranhão possui a finalidade de promover e executar a Política das Relações de Consumo no Estado do Maranhão. O órgão recebe diariamente reclamações e denúncias de abusos praticados por fornecedores de produtos e de serviços, bem como a apuração destes atos, orientando as partes e aplicando as devidas sanções, caso necessário.

Tal finalidade está amparada tanto na Constituição de 1988 como no Código de Defesa do Consumidor de 1990. O movimento social de defesa do consumidor teve papel fundamental para a difusão da necessidade de se assegurar direitos aos consumidores no Brasil, no final do século XX. Várias entidades representativas do movimento, tanto de cunho acadêmico, como associações da defesa de direitos, participaram ativamente sobre a implantação do direito do consumidor, com congressos, artigos na imprensa e chamamentos à sociedade, além de influir entre os parlamentares federais.

Em sete ocasiões a Constituição de 1988 tratou dos direitos do consumidor: a) no art. 5º, XXXII, prevendo que o Estado deva promover sua defesa; b) no art. 22,

XXIX, ao dispor sobre a competência da União quanto à propaganda comercial; c) no art. 24, VIII, ao tratar da competência concorrente da União com os Estados e o Distrito Federal; d) no art. 150, § 5º, ao exigir o esclarecimento dos consumidores quanto aos impostos que incidirem nas mercadorias e nos serviços; e) no art. 170, V, ao colocar como princípio da ordem econômica a defesa do consumidor; f) no art. 175, II, ao prever nos serviços públicos concedidos ou permitidos a existência de direitos dos usuários; g) no art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ao determinar que o Código de Defesa do Consumidor fosse aprovado em cento e vinte dias.

Alexy (2011), ao discutir a validade do direito, na obra “Conceito e Validade do Direito”, indicou que uma constituição só existe se for socialmente eficaz, no que diz respeito à sua coação e dominância em relação a sistemas normativos concorrentes, o que se aplicou às disposições sobre a defesa do consumidor, uma vez que estes preceitos contêm elementos sancionatórios e de sobreposição em casos de conflitos.

Neste sentido, a Magna Carta de 1988, em prol desta eficácia social, determinou que o Código de Defesa do Consumidor de 1990 fosse elaborado em até cento e vinte dias da promulgação do texto constitucional. Sem dúvida alguma, um prazo exíguo, que acabou não sendo cumprido, mas que serviu como um marco para que logo se preparasse um Anteprojeto e que também houvesse rapidez em sua aprovação. Por óbvio, houveram grandes enfrentamentos entre aqueles que defendiam a codificação dos direitos dos consumidores e aqueles que eram contrários, pois argumentavam que a disposição acabaria violando a liberdade de contratar e o princípio da autonomia da vontade, claro discurso ideológico do liberalismo econômico reproduzido no direito.

Antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, em 5 de outubro, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor formou uma Comissão, com o fim de apresentar Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor. Esta teve como coordenadora Ada Pellegrini Grinover e outros como José Geraldo Brito Filomeno e Kazuo Watanabe, e outros renomados autores. Esse texto foi entregue ao então Ministro da Justiça Paulo Brossard, no final de 1988, que foi publicado no Diário Oficial da União e submetido às críticas e às propostas de professores, cidadãos, associações e outros órgãos representativos do movimento de defesa do consumidor. Por fim, foi concluído o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor e novamente

publicado em 4 de janeiro de 1989, anexado Parecer da Comissão que procurou justificar o acolhimento ou a rejeição das propostas recebidas.

O Anteprojeto acima foi convertido em Projeto de Lei e enviado pela Presidência da República ao Congresso Nacional, sendo criada Comissão Mista de Senadores da República e de Deputados Federais. Foi Presidente desta o Senador José Agripino Maia e o Relator o Deputado Joaci Goés, com ambos convidando para ajudar a Comissão Ada Pellegrini Grinover, Nelson Nery Júnior e o Antônio Herman de V. e Benjamin. Coube a estes assessorarem a Comissão Mista para que esta colecionasse o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, com os substitutivos e com outros Anteprojeto do Código, um do então Senador Michel Temer e outro do, na ocasião, Deputado Geraldo Alckmin Filho, além de outras emendas e sugestões apresentadas.

O movimento de defesa do consumidor conduziu o processo de aprovação do Código de Defesa do Consumidor de 1990, no Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, de onde saiu seu Anteprojeto, e também na Comissão Mista do Congresso Nacional, por meio dos parlamentares, como dos juristas que a auxiliavam a esta. No entanto, não foi pacífica a aprovação das matérias, nem tudo pretendido acabou dando certo. No próprio Conselho Nacional acima, existiam discordâncias entre seus integrantes, principalmente daqueles ligados às classes produtoras, como de industriais e de grandes comerciantes. Em uma de suas atas, o representante da Confederação Nacional de Indústrias (CNI) Nicolau Jacob Neto disse que “o código é inibidor da livre empresa. Ele inibe pela forma como são aplicadas as cláusulas penais” (RIOS, 1998, p. 61).

Quando era inevitável a aprovação da nova codificação, as entidades representativas dos capitalistas passaram a negociar com parlamentares e também com o Relator e seus assessores da Comissão Mista, aceitando a legislação, mas ponderando algumas questões e negociando outras. A Lei Federal nº 8.078, de 11.09.1990, foi aprovada em pouco menos de dois anos, muito depois dos cento e vinte dias previstos no art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Houve competência das pessoas envolvidas no processo de elaboração legislativa da matéria, bem como a devida pressão do movimento de defesa do consumidor, por meio de diversas entidades, algumas já mencionadas anteriormente.

Considero de extrema importância observar o processo legislativo para aprovação do texto, fruto de inúmeros esforços que em hipótese alguma devem ser

ignorados, bem como a estes direitos não se pode regredir ou nem mesmo dispensá-los. Assim, é possível notar a força das razões que deram ensejo a estes direitos. Rios (1998) compreendeu a significativa e vitoriosa participação dos movimentos sociais neste processo, mas que também os representantes dos empresários conseguiram atenuar algumas matérias. Segundo o referido autor, os consumidores tiveram um papel de fundamental importância para a conquista de um novo contexto legislativo para a defesa do consumidor brasileiro, aduz ainda que a espera de quase duas décadas foi longa, mas o texto constitucional não desapontou as expectativas do movimento em prol da defesa do consumidor, que tiveram seus direitos reconhecidos em diversos dispositivos: art. 5º, XVII, XXI, XXXII, art. 24, VIII, art. 150, § 5º, art. 175, parágrafo único, II, art. 220, parágrafo único. 4º, art. 221, art. 170, V, art. 48 dos ADCT.

Após a realização de toda pesquisa e deste extenso estudo, posso afirmar que o movimento em defesa do consumidor foi essencial para assegurar os direitos dos consumidores no final do século XX. A Constituição de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor de 1990 introduziram um novo direito, que logo se popularizou e começou a ser exigido cotidianamente, de modo que se pode dizer que tem efetividade (COSTA, 2011). Desta forma, o consumidor vulnerável e hipossuficiente tem condições de enfrentar por meio administrativo e judicial as práticas abusivas realizadas por alguns fornecedores no mercado de consumo, para que prevaleça a boa-fé, a vedação de cláusulas abusivas, a proibição da publicidade enganosa, a vinculação com a proposta, dentre outras matérias relevantes.

Muito além, a Constituição de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor de 1990 tornaram possível a elaboração de diversas políticas públicas em prol de um maior equilíbrio às relações sociais. Dentre as quais destaco como um dos instrumentos para a concretização do equilíbrio nas relações de consumo, o valor da educação no processo de defesa do consumidor, para que este possa se liberar de sua alienação e adquirir apenas o que realmente necessite, sem o fetichismo da mercadoria; sem esquecer da importância atribuída às associações de defesa e também às ações coletivas para tutelar as relações de consumo, dando uma dimensão social a estas, ainda que praticado individualmente.

As disposições sobre o direito do consumidor na Constituição de 1988 e sobre o texto do Código de Defesa do Consumidor de 1990 foram fundamentais para formar um novo direito no Brasil, sem qualquer precedentes até então. No direito do trabalho, por exemplo, já tinha sido previsto na Consolidação das Leis do Trabalho

(CLT) de 1943, no processo judicial, o favorecimento ao trabalhador, como forma de compensar a superioridade financeira do empregador. No mesmo sentido procedeu a nova codificação, quando reconheceu a hipossuficiência e vulnerabilidade do consumidor e seu favorecimento no direito processual e no direito material.

Conforme apresentado, o Código de Defesa do Consumidor de 1990, no seu art. 4º, tratou da Política Nacional de Relações de Consumo, prevendo dentre outras matérias, como base de políticas públicas sobre a matéria: a) reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor; b) ação governamental de proteção do consumidor por iniciativa direta, por incentivos à criação de associações, pela presença do Estado e pela garantia dos produtos e serviços; c) harmonização dos interesses nas relações de consumo e compatibilização com o desenvolvimento econômico e tecnológico, conforme princípios constitucionais de defesa do consumidor e do meio ambiente, com base na boa-fé; d) educação e informação de fornecedores e consumidores; e) incentivo à criação de meios de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços; f) coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo; g) racionalização e melhoria dos serviços públicos; h) estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Torna-se cediço, o fato de que os direitos, hoje garantidos constitucionalmente, não surgiram do acaso, estes são frutos de inúmeras lutas sociais. O amparo constitucional que possui o direito do consumidor traz uma conotação imperativa no mandamento de ser do Estado a responsabilidade de promover a defesa do vulnerável da relação jurídica de consumo (BOLZAN, 2014).

Contudo, a política pública de proteção ao consumidor com a qual se sonha que seja capaz de tornar todos iguais perante as indiferenças e diferentes perante as desigualdades, só será construída efetivamente quando os consumidores se derem conta que precisam não só de direitos, mas principalmente de mais respeito ao meio ambiente. Ou seja, apenas com consumidores empoderados de si mesmos e do seu papel na sociedade é que se torna possível a construção de uma política pública efetiva de proteção e defesa do consumidor que garanta o real equilíbrio das relações de consumo.

Para isso, julgo necessário o investimento em políticas públicas orquestradas, organizadas e contínuas de proteção e defesa dos consumidores. De modo a garantir a execução de ações preventivas e repressivas em prol do maior equilíbrio das relações de consumo. Em especial, ações que permitam o acesso ao

essencial: educação para o consumo, o empoderamento dos consumidores, bem como uma maior e melhor preparação dos fornecedores. Pois, assim será possível garantir o real equilíbrio dessas relações, além de incentivar de maneira correta o crescimento econômico e a conseqüente geração de emprego e renda.

No que diz respeito à atuação do PROCON entre os anos de 2010 a 2014, é possível notar que inexistia qualquer ação estratégica com programações ou realizações de curto, médio e longo prazo. Observo tão somente a presença de ações isoladas e paliativas, que além de comprometer o orçamento público impossibilitam a solução dos problemas, pois estão mais focalizadas em suas conseqüências que em sua definitiva resolução.

Para contextualizar o estudo em comento, é preciso destacar que a população maranhense possuía, em 2014, renda média que não chega ao valor do salário mínimo, mais precisamente R\$ 731,65 (setecentos e trinta e um reais e sessenta e cinco centavos). No entanto, a intenção de consumo das famílias sofreu um leve aumento, passou de 0,8% para 3,2%, no referido ano, o que demonstra visível a importância da orientação do consumidor como ferramenta fundamental para a concretização da harmonia das relações de consumo.

Com base nos relatórios obtidos através desta pesquisa, as reclamações formalizadas no PROCON giram em torno das áreas de alimentos, serviços financeiros, habitação, produtos, saúde, serviços essenciais e serviços privados. Foi possível constatar que no ano de 2010 foram realizados 9.032 (nove mil e trinta e dois) atendimentos no órgão, ao passo que em 2011, o PROCON percebeu um leve aumento em seus números de atendimento, totalizando 14.097 (catorze mil e noventa e sete) reclamações formalizadas.

Neste último ano, o órgão em estudo passou por uma reestruturação organizacional, o que proporcionou melhoria em seus serviços, uma vez que conseguiu aumentar o número de atendentes e ampliou o atendimento ao público.

Já no ano de 2012, verificou-se que o registro de atendimentos mais que dobrou, totalizando 30.617 (trinta mil seiscentos e dezessete), fruto das ações de fiscalização realizadas no ano anterior. Visto que o órgão esteve mais perto do consumidor, a demanda por seus serviços naturalmente cresceu.

Em 2013, o PROCON Maranhão também registrou um aumento em sua demanda de resolução de conflitos consumeristas, perfazendo um total de 35.453 (trinta e cinco mil e quatrocentos e cinquenta e três).

Neste contexto, é necessário registrar que, no período avaliado, o órgão realizou ações com o intuito de atender o consumidor em geral, são exemplos: Semana de Renegociação de Dívidas, pesquisa de preços de produtos, fiscalizações em bares e restaurantes, multas em face de operadoras de telefonia, entre outras. No entanto, foi possível perceber que estas ações não atingiram a fundo os problemas centrais das relações de consumo, pois não trouxeram resultados efetivos em prol do consumidor maranhense.

No ano de 2014, segundo os dados do SINDEC, houve uma pequena redução nos números de atendimento do PROCON Maranhão, contabilizando 34.791 (trinta e quatro mil setecentos e noventa e um).

Convém destacar que os setores mais reclamados no PROCON Maranhão são os serviços financeiros, produtos e serviços e essenciais, de forma que durante o período estudado houve um considerável aumento nas reclamações destes setores, chegando a 362,62% nos serviços essenciais, 123,67% para os produtos e 303,84% nos Serviços Financeiros. Dados que demonstram latente a deficiência destes setores no contexto maranhense.

No que tange à descentralização dos serviços do PROCON Maranhão, verificou-se que o órgão possuía apenas 5 (cinco) postos de atendimento no Estado, número que refletiu negativamente no alcance de resolução das demandas dos consumidores maranhenses, onde em 2014, houve registros de apenas 141 (cento e quarenta e um) municípios do Estado. Isto demonstra claramente que a capilaridade do órgão se faz extremamente necessária para a concretização de uma política de defesa do consumidor.

Neste sentido, compreendo que as ações realizadas pelo órgão devem ser executadas de forma estratégica, buscando sempre a solução do conflito na sua essência. Para isso, compreendo que o ideal seja a realização de contínuas ações informativas para o maior conhecimento/empoderamento e propagação desses direitos. Por consequência, será possível identificar dois efeitos: a) consumidores mais informados. Logo, exigindo mais seus direitos; b) fornecedores mais cuidadosos com o cumprimento das normas em prol dos direitos consumeristas.

Para que as ações informativas possam obter um alcance maior, com mais eficiência e uma menor onerosidade ao Estado, sugiro um maior diálogo com os veículos de comunicação.

Os veículos de comunicação são sujeitos implementadores de políticas públicas. Por esse motivo, é que entendo necessário dialogar com esses sujeitos de modo a efetivar as diretrizes estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor.

É possível alcançar maiores e melhores resultados quando se utiliza os veículos de comunicação da forma correta. Por exemplo, quando um sujeito “bate” às “portas” do Poder Judiciário, e lá ingressa com uma ação judicial buscando que sua rua seja asfaltada pela Prefeitura, na grande maioria das vezes esse processo demora meses ou até mesmo anos para que seja julgado. E, quando julgado, não há sequer certeza quanto a solução desse conflito.

No entanto, quando um veículo de comunicação de credibilidade e amplo alcance realiza uma denúncia acerca de suposta omissão por parte do poder público, maior são as probabilidades de solução, ou até mesmo do recebimento de uma satisfação.

Nesse sentido, uma decisão da 4ª Turma do STJ proferida em dezembro de 2007 é paradigmática: “A liberdade de informação e de manifestação do pensamento não constitui direitos absolutos, sendo relativizados quando colidirem com o direito à proteção da honra e da imagem dos indivíduos, bem como ofenderem o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana”, escreveu o ministro Massami Uyeda, relator do recurso em questão (Resp. 783.139).

Em casos como esses, deve-se informar não apenas acerca dos direitos dos consumidores (6º, III CDC), mas, principalmente, fazer com que as consequências processuais sofridas por aqueles que descumprirem a legislação consumerista sejam propagadas como forma de desmotivar outros na prática de atos em desacordo com o previsto em lei.

Ademais, outra ação essencial para maior efetivação do direito do consumidor, são as fiscalizações. Vale lembrar que o PROCON é um órgão que possui poder de polícia. Logo, é possível a execução de suas próprias decisões. Desta maneira, entendo pertinente a realização de fiscalizações consecutivas de cunho preventivo/pedagógico, com realização de *blitzes* ou notificações corrigindo e alertando quanto aos descumprimentos das determinações, bem como necessário se faz a realização de fiscalizações repressivas com a aplicação de sanções respeitando o caráter punitivo, coercitivo e pedagógico.

Como consequência, será possível identificar que os fornecedores fiscalizados buscarão não apenas a solução dos problemas identificados, bem como

em razão do caráter pedagógico da sanção, dificilmente insistirão na afronta às diretrizes legais.

Com a correta divulgação dos resultados das fiscalizações, será possível atingir um duplo efeito pedagógico. Para os consumidores, um incentivo para a maior busca por seus direitos, pois terão a certeza de que seus reclames são ouvidos e atendidos. Já, quanto aos fornecedores, aqueles que foram fiscalizados, como disse, poderão até cometer novas abusividades, mas dificilmente irão afrontar as mesmas diretrizes legais. Já, para os fornecedores do mesmo ramo de atuação que por limitações estruturais do órgão não foram fiscalizados, haverá um incentivo maior para a regularização e não realização de práticas que vão de encontro ao código consumerista.

Ademais, observo que raras são as ações realizadas por este órgão de defesa do consumidor com circunscrição Estadual que ultrapassam os limites da capital maranhense, atingindo diretamente o direito constitucional de acesso à justiça dos consumidores maranhenses.

O Maranhão é um Estado de grande extensão territorial, composto por 217 municípios. Uma das formas de se executar ações em prol da garantia dos direitos dos consumidores, levando em consideração o binômio necessidade/possibilidade seria com a criação de canais alternativos de atendimento. Como por exemplo, criação de unidades móveis para atendimento nos bairros e municípios mais longínquos, *call center*, aplicativos para celular e sítios na internet que permitam a realização de atendimento, tal como, a formalização de reclamações a qualquer hora do dia e de qualquer lugar do Estado.

Ademais, friso que os meios alternativos para atendimento sugeridos, além de permitirem um maior alcance são bem menos onerosos quando comparados com a criação de um posto fixo de atendimento. Mesmo por que, em razão do fluxo econômico e densidade demográfica, nem todos os 217 municípios do Estado têm a necessidade da instalação de postos fixos de atendimento do PROCON.

Outro fator que não se pode ignorar, é que apesar de amparadas constitucionalmente, a ação Estatal encontra-se comprometida por questões econômicas e principalmente políticas, de modo que não se consegue mais distinguir se todos esses instrumentos conquistados são utilizados em prol do consumidor ou do consumo.

Mais uma vez, direcionado à luz dos ensinamentos de Bauman (2008), por mais que os órgãos do Estado, como por exemplo, o PROCON, executem suas ações não se têm a liberdade de escolher os critérios da “política de exclusão” ou os princípios de sua aplicação. O Estado como um todo, incluindo seus braços jurídico e legislativo, torna-se um mero executor da soberania do mercado.

Neste seguimento, vislumbro duas possibilidades para minimizar ou até mesmo impedir que interesses exclusivamente econômicos e “politiqueiros” interfiram ou se sobreponham aos direitos que com muita luta foram estabelecidos constitucionalmente. O servidor deve se conscientizar que para exercer sua função, no âmbito do serviço público, é necessário que entenda sua real importância. Para isso, deve utilizar o poder para servir as pessoas, e não utilizá-lo para se servir ou até mesmo servir outros interesses que não o público, bem como a consciente participação popular exigindo seus direitos.

Por fim, a verdadeira e real mudança para concretizar e efetivar a proteção e defesa do consumidor depende de uma política orquestrada e constante promovida pelos de órgãos governamentais, no sentido de orientar consumidores e fornecedores em busca do equilíbrio dessas relações. Além disso, destaco que de nada adianta só conseguir interferir momentaneamente no percurso do sistema se mais adiante ele será mais uma vez corrompido.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Marina Maciel. **Serviço Social e a organização da cultura**: perfis pedagógicos da prática profissional. São Paulo: Cortez, 2002.

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. **Os clássicos no cotidiano**: Augusto Comte, Karl Marx, Aléxis de Tocqueville, Émile Durkeim; Max Weber. São Paulo: Arte e Ciência, 2008.

ALEXY, Robert. **Conceito e validade do direito**. Trad. Gercélia Batista de Oliveira Mendes. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

ALMEIDA, Carlos Ferreira. **Os direitos dos consumidores**. Coimbra: Almeida, 1982.

ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Teoria geral do direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

ANTUNES, Ricardo. **A dialética do trabalho**. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. 4. ed. São Paulo: Cortez, UNICAMP, 1997.

\_\_\_\_\_. **Os sentidos do trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Boitempo, 1999.

ARMOSTRONG, G.; KOTLER, P. **Princípios de marketing**. 12. ed. São Paulo: Person Prentice Hall, 2007

BAUDRILLARD, Jean. **À sombra das maiorias silenciosas**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

BAUMAN, Zygmunt. **Amor líquido**: sobre a fragilidade dos laços humanos. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004.

\_\_\_\_\_. **Vida para o consumo**: a transformação das pessoas em mercadoria. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2008.

BAUMAN, Zygmunt; MAY, Tim. **Aprendendo a pensar com a Sociologia**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2010.

BECKER, J. The epistemology of qualitative research. In: RICHARD, J. et al. (Orgs.) **Ethnography and Human Development**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

BELK, Russell W. The human consequences of consumer culture. In: EKSTROM, Karin M.; BREMBECK, Helene. **Elusive Consumption**. Berg, 2004.

BITTAR, Carlos Alberto. **Direito do consumidor**: código de defesa do consumidor. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. Santos. 10. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

BOLZAN, Fabricio. **Direito do consumidor esquematizado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm)>. Acesso em: 3 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 3 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **Balanco social do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor 2003-2010**. Supervisão técnica da Coordenação Geral do SINDEC. Brasília: SDE, DPDC, 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Escola Nacional de Defesa do Consumidor. **Manual do Direito do Consumidor**. Elaboração de Leonardo Roscoe Bessa e Walter José Faiad; Coordenação de Ricardo Morishita Wada. 3. ed. Brasília: SDE/DPDC, 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. Coordenação-geral de Assuntos Jurídicos. **Nota Técnica nº 220/2003**. Brasília: SDE/DPDC, 2003. Disponível em: <<http://www.mppi.mp.br/internet/phocadownload/procon/Legislacao/nota%20tecnica%20-%20220-2003.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego. **Cadastro geral de empregados e desempregados**. Brasília: MTE, 2015.

CAETANO, Marcelo. **Manual de direito administrativo**. Lisboa: Ed. Coimbra, 1973. v. II.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2014.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

COSTA, Marco Antonio. **O direito do consumidor no âmbito das políticas públicas**: conquistas e impasses. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2009.

COSTA, Nelson Nery. **A banca e o juro no direito brasileiro**. Lisboa: Universidade Lusíada, 2011.

\_\_\_\_\_. **Ciência política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

\_\_\_\_\_. **Teoria e realidade da desobediência civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DERANI, C. Política Nacional das Relações de Consumo. **Revista do Ministério Público**, São Paulo, v. 24, p. 12-17, 1999.

DLUGOKENSKI, Leonardo. **O Fetichismo da mercadoria na obra de Karl Marx**. [S.l.:s.n], 2008.

FARIAS, Flávio Bezerra de. **A globalização e o Estado cosmopolita**: as antinomias de Jürgen Habermas. São Paulo: Cortez, 2001. v. 1.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura de consumo e pós-modernismo**. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Disposições gerais. In: GRINOVER, Ada Pellegrini. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, Cap. 1. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Manual de direitos do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FINK, Daniel Roberto. **Código de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

FRETAG, Bárbara. **Escola, estado & sociedade**. 6. ed. São Paulo: Moraes, 1986.

GAMA, Hélio Zagheto. **Curso de direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GIANASI, Anna Luiza de Castro. As relações de consumo e o princípio da transparência: uma proposta de integração jurídico-normativa para o Mercosul. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 58, p. 33, abr./jun. 2006.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

GORZ, A. **Metamorfoses do trabalho**. São Paulo: Annablume, 2003.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o estado**. Trad. Luiz Mário Gazzaneo. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

\_\_\_\_\_. **Quaderni del Carcere**. Edição crítica do Instituto Gramsci, organizada por Valentino Gerratana. Turim: Einaudi, 1977.

GRINOVER, Ada Pelegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 1.

GRUPPI, Luciano. **O pensamento de Lênin**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2001.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. Trad. Carlos Nelson Coutinho e Leandro Konder. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. São Paulo: Rideel, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**. Rio de Janeiro, 2014.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua**: tabelas por unidade de federação. Rio de Janeiro, 2010.

KENNEDY, John Fitzgerald. **John F. Kennedy**: containing the public messages, speeches, and statements of the president, january 1 to december 31, 1962. Collection Public Papers of the Presidents of the United States. Washington: Office of the Federal Register National Archives and Records Service General Services Administration, 1963. p. 235 - 243.

LOYN, Henry R. **Dicionário da Idade Média**. [S.l.]: Zahar, 1997.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

\_\_\_\_\_. Diálogo entre o código de defesa do consumidor e o novo código civil: do 'diálogo das fontes' no combate às cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 45, jan./mar. 2003.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. 3. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital. Livro Primeiro**: crítica da Economia Política. 13. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

\_\_\_\_\_. **Manuscritos econômicos filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2005.

MASSO, Fabiano Del. **Curso de direito do consumidor**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MATTOS, F. A. **Retrospectiva histórica do processo de globalização financeira**. São Paulo: Cultura Vozes, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 1991.

MELO, Nehemias Domingos de. **Dano moral nas relações de consumo**: doutrina e jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIGUELES, Carmen (Org.). **Antropologia do consumo**: casos brasileiros. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

MINAYO, M. C. S.; MINAYO, C. G. **Difíceis e possíveis relações entre métodos quantitativos e qualitativos nos estudos de problemas de saúde**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2001.

MORAES, J. B. Viana de. A palavra do Instituto dos Advogados de São Paulo. In: SIDOU, J. M. Othon. **Proteção ao consumidor**: quadro jurídico universal. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MORALES, Angélica Góis Müller. Formação do Educador ambiental: (re)construindo uma reflexão epistemológica e metodológica frente ao curso de especialização em educação, meio ambiente e desenvolvimento - UFPR. In: EDUCERE- CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 6., 2006, Curitiba. **Anais ...** Curitiba: EDUCERE, 2006. Disponível em: <[http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/paginas/03\\_autores-f.htm](http://www.pucpr.br/eventos/educere/educere2006/anaisEvento/paginas/03_autores-f.htm)>. Acesso em: 20 set. 2010.

MUSSI, Cristiane Miziara. O princípio da boa-fé objetiva na sociedade contemporânea. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 528, 17 dez. 2004. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/6056>>. Acesso em: 22 out. 2006.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2004.

O GLOBO. Economia. ONU revê normas de proteção ao consumidor. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/onu-reve-normas-de-protecao-ao-consumidor-7238420>>. Acesso em: 16 jan. 2016.

ORTEGA, Gabriel. **Projeto de lei municipal da semana do consumidor**. 1984. Disponível em: <<http://www.camaramunicipalsp.quaplaweb.com.br/iah/julltext/projeto/PL0322-1984.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2013.

PEREIRA, Potyara A. P. **Necessidades humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

PISIER, Evelyne. **História das ideias políticas**. Barueri: Manole, 2004.

POLON, Thelma Lucia P. Perfis de liderança e seus reflexos na gestão escolar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal: Centro de Convenções, 2011. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/GT14/GT14-965%20int.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2012.

RIBEIRO, Nina. **Projeto de Lei na Câmara dos Deputados, apresentado em 1971**. Brasília, 1971. Disponível em: <<http://www.camaramunicipalsp.quaplaweb.com.br/iah/julltext/projeto/PL0322-1984.pdf>>. Acesso em: 27 set. 2013.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça. **APL: 2776531420088190001 RJ 0277653-14.2008.8.19.0001**. Sétima Câmara Cível. Relator: Des. Jose Geraldo Antonio. Julgamento: 14 jun. 2010.

RIOS, Josué. **A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ROLLEMBERG, Jorge Torres de Mello. **Proteção ao consumidor**: seus problemas e dificuldades, iniciativas na área privada oficializada do movimento pelo governo. São Paulo: Escola Superior de Guerra. Trabalho Especial, 1987.

ROLNIK, Raquel. Apresentação - As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, Ermínia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013. Disponível em: <<https://ujceara.files.wordpress.com/2014/01/cidadesrebeldes-passelivreemasmanifestac3a7c3b5esquetomaramasruasdobrasil.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2015.

SANTOS, Altamiro José dos. Direitos do Consumidor. **Revista do IAP**, Curitiba, n. 10, 1987.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2002.

SARLET, Ingo Wolfgang. Os Direitos Fundamentais Sociais na Constituição de 1988. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 30, 1999.

SEIXAS, Márcio. Saída do Consumidor e a Constituinte. **Jornal de Brasília**, Brasília, 24 abr. 1987.

SIDOU, J. M. Othon. **Proteção ao consumidor**: quadro jurídico universal. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

SODRÉ, Marcelo Gomes. **A construção do direito do consumidor**. São Paulo: Atlas, 2010.

SOUZA, Miriam de Almeida. **A política legislativa do consumidor no direito comparado**. Belo Horizonte: Ed. Ciência Jurídica, 1996.

TOMASETTI JÚNIOR, Alcides. A configuração constitucional e o modelo normativo do CDC. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo v. 14, 1995.

VICENTINO, Claudio. **História geral**. São Paulo: Scipione, 1996.

VOLPI, Alexandre. **A história do consumo no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra Capitalismo – e a renovação do materialismo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2003.