

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Consumidores y Ciudadanos

Defesa do consumidor no Brasil: contextualização histórica, legislação e mapa das instituições públicas e sociais atuantes no tema

* Marcos Vinicius Pó



Resumo Executivo

O presente trabalho pretende fazer um mapa geral da questão dos consumidores no Brasil, apresentando um contexto histórico do surgimento do tema, as discussões envolvidas e o estágio atual do assunto, assim como uma avaliação das instituições presentes no cenário brasileiro.

Na primeira parte do trabalho é feita uma contextualização histórica do tema consumidor no Brasil. Mostra-se que os debates e a mobilização da sociedade em torno do assunto começam a ganhar corpo com a redemocratização na década de 1980, mas que já haviam iniciativas esparsas anteriormente. Os sucessivos planos econômicos afetaram muito fortemente a sociedade brasileira e evidenciaram a importância da proteção dos cidadãos contra ações intempestivas dos governos na economia. O mesmo pode ser dito quanto à privatização de serviços de utilidade pública. A enorme desigualdade social brasileira é retratada nessa parte do estudo.

É com a Constituição Federal de 1988 que o tema consumidor ganha forte impulso. Esse é o eixo da segunda parte do trabalho, a evolução da legislação consumerista brasileira. Como o tema consumidor é, por natureza, multidisciplinar, há registros de artigos ou de partes de leis contra práticas abusivas, fraudes, segurança, entre outros aspectos, desde o início do século XX. Mas um sistema legal claro, que previsse explicitamente os direitos das pessoas enquanto consumidores só surge em 1990, com o Código de Defesa do Consumidor e o respaldo da Constituição Federal. A atuação de lideranças jurídicas, políticas e sociais foi determinante na modelagem de um sistema sólido e que atualmente serve de base principiológica para outras peças legais. O sistema judiciário criou mecanismos para atender o aumento da demanda e ampliar o acesso, mas a morosidade ainda coloca-se como inibidor da plena efetivação da Lei.

A terceira parte faz um mapa das instituições públicas que trabalham com os consumidores. Há tanto instituições específicas sobre consumo como aquelas cuja atuação afeta um determinado setor, como alimentos ou serviços de utilidade pública. Foram tratadas as instituições a nível federal, mas pode-se dizer que em níveis subnacionais (estados e municípios) há uma reprodução da mesma estrutura, ainda que mais frágil em muitos casos. O mapa

traçado, complementado pelo Anexo II do estudo, mostra a diversidade de instituições atuantes e aponta as dificuldades potenciais que a defesa do consumidor pode enfrentar em um sistema fragmentado por natureza.

O tema da quarta parte é a participação dos cidadãos, que pode ser feita tanto individualmente como por meio de organizações sociais, sendo este o foco do estudo. É feita uma breve reconstituição histórica do movimento consumerista brasileiro e um mapeamento das principais organizações civis que atuam no tema e da sua importância. Também se mostra que outras organizações, como as ambientais e de cidadania, acabam por dialogar com o consumerismo. A parte encerra-se com uma breve avaliação da disponibilidade de recursos para que possam se formar organizações sociais fortes e atuantes.

Por fim, a última parte do estudo faz um levantamento dos principais desafios presentes e futuros da defesa do consumidor no Brasil. Um deles é a institucionalidade governamental, ou seja, a articulação ou a fragmentação da defesa do consumidor por diversos órgãos públicos. A abertura dos mercados de um país em desenvolvimento como o Brasil também afeta a defesa do consumidor no país e, inclusive, internacionalmente. Finalmente, a inclusão social e as desigualdades são desafios sempre presentes em qualquer ação governamental ou da sociedade civil brasileira.

Contexto sócio-político de surgimento e desenvolvimento do tema

Esse capítulo apresenta um panorama geral do contexto em que os direitos e o movimento de consumidores brasileiro surgiu e ganhou força. Destacamos os atores, eventos e mudanças mais relevantes ocorridos no processo, assim como os resultados

Contexto histórico, social e econômico do surgimento da legislação de proteção aos consumidores brasileiros

O movimento dos consumidores no Brasil é marcado por uma característica importante, que contextualiza e molda o seu desenvolvimento. As questões de desigualdade social –que restringem para enorme parcela da população brasileira o acesso a bens de consumo–, a luta pelos direitos políticos tomados pelos regimes militares e a busca

pelo desenvolvimento econômico por meio da intervenção estatal direta colocaram a questão dos direitos do consumidor fora da lista de prioridades dos movimentos sociais e dos governos.

Assim, como aponta Gisela Black Taschner (1995: 38), em meio a tantas prioridades diretas e num contexto ideológico onde a esquerda, influenciada pela ideologia socialista e preocupada com a questão social, considerava o assunto como “perfumaria” e a direita como algo subversivo, que poderia prejudicar o desenvolvimento econômico das empresas nacionais, a questão da defesa do consumidor demorou a ganhar espaço na agenda da sociedade brasileira.

O movimento dos consumidores é fenômeno recente na sociedade brasileira. Há escassos registros de ações organizadas ou com reivindicações definidas em prol de questões relativas a problemas de consumo. As iniciativas na área estiveram, em geral, ligadas aos movimentos populares relacionados aos preços (carestia), tais como a marcha da fome em 1931; a marcha da panela vazia em 1953; o protesto contra o alto custo de vida em 1963; o movimento de donas-de-casa contra o alto preço da carne em 1979, quando ocorreu inclusive um boicote do produto (Zülzke, 1997: 141-142).

A existência de um movimento de consumidores mais organizado no Brasil acentua-se a partir da década de 1970, motivada principalmente pela crescente urbanização e pelo chamado “milagre econômico brasileiro” no início dessa década e final da década anterior, quando o PIB nacional crescia com taxas anuais em torno de 10%. A industrialização crescente e o desenvolvimento tecnológico atraíam para as cidades um contingente maior da população, que possuíam melhores condições de emprego e de renda, reforçando a existência de uma sociedade de massa e de consumo.

No início da década de 1970 aparecem alguns registros de movimentações em prol da necessidade de uma estrutura de defesa do consumidor. Em 1971, eventos como o I Congresso Nacional de Comunicação, da Associação Brasileira de Imprensa (ABI) recomendaram a criação de uma comissão especial junto ao Ministério da Indústria e Comércio e de um instituto, provavelmente governamental,

para a proteção do consumidor contra problemas nas relações de consumo. Matérias de jornais importantes da época também tratavam do assunto e de 18 a 24 de setembro de 1973 a Câmara Municipal de São Paulo realizou a Semana do Consumidor (Rios, 1998).

Nessa mesma época a sociedade brasileira começa a se movimentar timidamente. Segundo José Murilo de Carvalho (2001: 178-90), a partir da segunda metade da década de 1970 começam a surgir movimentos de oposição ao governo militar entre os políticos que gozavam de uma pequena abertura democrática, assim como na sociedade civil, com os movimentos sociais urbanos de moradores. As associações corporativas também retomavam fôlego, como novo sindicalismo, que mais tarde daria origem ao Partido dos Trabalhadores e as corporações profissionais da classe média (médicos, engenheiros, professores, funcionários públicos, etc). Na década seguinte esses movimentos vão reforçar a campanha pelas eleições diretas para presidente.

Esse ritmo da sociedade aparece refletido em relação aos consumidores. Em 1971 o deputado federal Nina Ribeiro (filiação à Arena e originário da Guanabara, depois Rio de Janeiro) apresentou projeto de lei para a criação de um Conselho de Defesa do Consumidor (PL-70/1971), que não foi aprovado. Em 1976 o mesmo deputado apresentou o PL-2206/1976, estabelecendo normas de proteção ao consumidor, também sem sucesso. Registraram-se a criação das primeiras organizações civis: em 1974 surge no Rio de Janeiro o Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON) e em 1976 aparecem a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor (ADOC) em Curitiba e a Associação de Proteção do Consumidor (APC) em Porto Alegre (Rios, 1998). Dessas, apenas a ADOC permanece em atividade atualmente.

Para colocar o movimento brasileiro em contexto internacional, convém lembrar que, apesar de haver registros de organizações de consumidores nos Estados Unidos desde o final do século XIX e de grandes associações desde a década de 1930, é a partir dos anos 1960 que o movimento ganha força naquele país. Fatos marcantes são a posse de John Fitzgerald Kennedy¹. Em 1965 Ralph Nader lança

1. Em sua declaração de 15 de março de 1962 ao Congresso Norte-americano, Kennedy disse que “consumidores, por definição, somos todos nós” e que “eles [os consumidores] são o maior grupo econômico, e influenciam e são influenciados por quase toda decisão pública e privada. Apesar disso, são o único grupo importante cujos pontos de vista, muitas vezes, não são considerados” (IDEC, 1991: 157). Por essa razão o Dia Internacional dos Consumidores é celebrado em 15 de março.

o livro *Unsafe at any Speed*, apontando graves problemas em produtos da indústria automobilística norte-americana. A International Organization of Consumers Unions, que depois seria chamada de Consumers International, é fundada em 1960. Assim, o movimento consumerista brasileiro une-se timidamente ao internacional, com uma década de atraso.

Em 1976 acontecem dois fatos marcante na defesa do consumidor no Brasil. O primeiro deles foi a criação no estado de São Paulo do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, realizado pelo governador Paulo Egydio Martins (Decreto N° 7.890, depois consolidado com a aprovação da Lei Estadual N° 1.930 de 20/12/1978). A realização das atribuições propostas no decreto e, posteriormente, na lei, ficaram a cargo do Procon (Grupo Executivo de proteção do Consumidor). Devido à sua atuação e à ausência de mecanismos de solução de problemas de consumo, o Procon paulista tornou-se extremamente conhecido pela população e legitimou-se perante a opinião pública. O Procon também influenciou a criação de organismos similares em outros estados e municípios.

A criação de órgãos como o Procon pelo Estado foi de fundamental importância para o desenvolvimento da defesa do consumidor. Com o Procon (e outros órgãos estatais) o tema do consumidor teve um eixo visível ao público, criou-se uma referência clara à sociedade de onde ela poderia ser ouvida, onde poderia se manifestar. Para uma noção, em 1977 o órgão registrou 1.270 reclamações e 272 consultas. Em 1982, ano da primeira eleição para governadores depois da instauração do regime militar, registraram-se 6.114 reclamações e 9.893 consultas (Taschner, 1995: 39). A sociedade civil manifestava-se, ainda que de forma desorganizada.

O segundo fator relevante foi a instauração de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados para tratar de problemas relativos à qualidade de produtos, fraudes e outros problemas dos consumidores. Além de trazer o tema consumidor em evidência no âmbito nacional, a CPI trouxe como recomendações a criação de um instituto nacional de defesa do consumidor, a criação de comissões permanentes do tema na Câmara dos Deputados e a proposição da criação da justiça do consumidor (Rios, 1998: 49-50).

Em 1978 surge em São Paulo a Associação de Defesa do Consumidor (Adecon), a primeira organização civil do Estado, e são instituídos o Código de Auto-Regulamentação Publicitária e o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR).

Nos anos 1970 foram lançadas as raízes do consumerismo no Brasil, mas foi nos anos 1980 que os avanços se tornaram realidade prática para o consumidor. O mesmo ocorria em relação à retomada democrática.

A redemocratização brasileira começa, de fato, na década de 1980. Em 1980 é fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), a partir de movimentos sindicais, que vem a se tornar o maior partido de esquerda brasileiro. Em 1982 houve as primeiras eleições para governadores estaduais desde o estabelecimento do regime militar, com vitória oposicionista² na maioria absoluta dos estados da federação. A partir da posse dos eleitos em 1983, vários estados implementaram Procons com base no modelo paulista.

Em 1984 realiza-se o movimento pelas Diretas Já, visando a aprovação de emenda constitucional que permitiria a eleição direta do Presidente da República. Apesar de não aprovada, o colégio eleitoral elege o primeiro presidente civil desde 1964, Tancredo Neves, que por problemas de saúde não chega a tomar posse e é substituído por José Sarney, seu vice. Em 1986 é eleita a assembléia Nacional Constituinte, que em 1988 aprovou a atual Constituição Federal.

Nos anos 1980 outro aspecto foi importante para a sociedade brasileira em geral: os planos econômicos de combate à altíssima inflação. Por causa desse problema, os quatro presidentes civis das décadas de 80 e 90 lançaram mão de sete planos econômicos ou pacotes de medidas.

Em fevereiro de 1986, pouco antes de completar um ano de mandato, o presidente José Sarney lançou o Plano Cruzado, que cortou três zeros da moeda, tabelou preços e instituiu um gatilho salarial, acionado quando a inflação alcançasse 20%. No entanto, logo faltava carne nos açougues e o açúcar se instalava nos preços, que o governo lutava para manter sob controle usando sua capacidade de fiscalização e punição. Houve forte apoio popular ao

2. À época o regime militar impunha um sistema bipartidário. A Aliança pela Renovação Nacional (ARENA) era o partido de apoio ao regime, enquanto o Partido pelo Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) aglutinava as oposições possíveis.

plano com os chamados “fiscais do Sarney”, pessoas que denunciavam estabelecimentos comerciais que burlavam as regras impostas.

Após a eleição de 1986, em novembro, foi lançado o Plano Cruzado II, liberando preços de produtos, serviços, aluguéis e alterando o cálculo da inflação. A inflação disparou, houve grande declínio das exportações e aumento considerável de importações, esgotando as reservas cambiais. Em 20 de janeiro de 1987, foi decretada moratória da dívida externa. Ambos os planos foram conduzidos pelo Ministro Dilson Funaro.

Luís Carlos Bresser Pereira assumiu o ministério da Fazenda em abril de 1987 e lançou medidas que forma conhecidas como o Plano Bresser. Em junho foi decretado o congelamento de preços, aluguéis e salários por dois meses. Para deter o déficit público foram eliminados subsídios e adiadas grandes obras já planejadas. Retomaram-se as negociações com o FMI, suspendendo a moratória. Entretanto, não se obtiveram resultados satisfatórios. Em janeiro de 1988 o ministro Bresser saiu e no seu lugar entrou Maílson da Nóbrega.

Em janeiro de 1989, Maílson da Nóbrega apresentou um novo plano econômico, conhecido como Plano Verão: criou o Cruzado Novo; impôs outro congelamento de preços; acabou com a correção monetária; propôs a privatização de estatais e anunciou cortes nos gastos públicos. Os cortes não foram feitos, o plano fracassou e a inflação disparou.

No ano de 1989 realizam-se as primeiras eleições diretas para Presidente da República, com vitória de Fernando Collor de Mello que toma posse em março de 1990. Collor iniciou um processo de abertura do mercado brasileiro e de privatização de empresas estatais com a criação do Programa Nacional de Desestatização (Lei 8.031, de 12/04/1990). Também lançou um mal-sucedido plano econômico de controle da alta inflação brasileira (à época em torno de 80% ao mês), conhecido como Plano Collor, que congelou preços e reteve dinheiro das aplicações financeiras, principalmente das cadernetas de poupança, além de medidas

fiscais para diminuir o déficit público. Em janeiro de 1991 são decretadas novas medidas econômicas no chamado Plano Collor II, que impõe medidas para controlar a ciranda financeira, adota uma política de juros altos e tenta desindexar a economia com novo congelamento de salários e preços e reduz tarifas de importação, sem obter sucesso no controle inflacionário após o impacto inicial das medidas. Em 1990 Collor sancionou o Código de Defesa do Consumidor (Lei Nº 8078, de 11/09/1990).

O mandato de Fernando Collor foi encerrado pela aprovação de seu impeachment na Câmara dos Deputados em 28 de agosto de 1992, em meio à denúncias de corrupção. A presidência foi assumida pelo vice-presidente, Itamar Franco. Em agosto de 1993, por fim, surgiu o Plano Real, coordenado pelo ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso. A antiga moeda (Cruzeiro Real) deu lugar em julho de 1994 ao Real, que finalmente controlou a inflação, equiparando a moeda brasileira ao dólar entre outras medidas.

De 1985 até 1994 a moeda brasileira mudou de nome diversas vezes, passando de Cruzeiro para Cruzado, Cruzado Novo, Cruzeiro novamente, Cruzeiro Real e, finalmente, Real.

O sucesso do Plano Real deu à Presidência ao então ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso nas eleições presidenciais de 1994. Após aprovação de emenda constitucional permitindo a reeleição de ocupantes de cargos executivos (presidentes, governadores e prefeitos) Cardoso foi reconduzido à presidência em 1998.

Nos seus mandatos, mas principalmente no primeiro, foram tomadas medidas que alteraram fortemente o Estado brasileiro e afetaram os consumidores. A principal delas foi a privatização de empresas estatais e de setores inteiros controlados pelo governo, com a criação de agências reguladoras nas áreas de infraestrutura e sociais³.

Em novembro de 1995 é divulgado o “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, preparado pelo então Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE), que deixa explícito nos

3. Ao todo foram criadas nove agências durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso: ANA - Agência Nacional de Águas; ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações; ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica; ANCINE - Agência Nacional do Cinema; ANP - Agência Nacional do Petróleo; ANS - Agência Nacional de Saúde Suplementar; ANTAQ - Agência Nacional de Transportes Aquáticos; ANTT - Agência Nacional de Transportes Terrestres; ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

seus objetivos globais os princípios de “aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos” e “limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias”, em consonância com os movimentos de reforma do Estado que ocorriam em diversos países. O Plano Diretor também trouxe ao debate novos princípios de administração pública, apresentando a proposta da criação de agências autônomas, mas logrou pouco êxito na implementação.

O processo de privatização e concessão de serviços públicos se iniciou com a aprovação da Lei das Concessões (Lei 8.987 de 13/02/95), que criou condições legais para as concessões e privatizações de empresas estatais, inclusive as de serviços públicos.

A principal privatização ocorrida no período foi do sistema Telebrás, que controlava toda a telefonia nacional. O processo iniciou-se com a aprovação pelo da Emenda Nº 8 à Constituição Federal, em 8 de agosto de 1995, que permitiu ao Governo Federal outorgar concessões para exploração de serviços de telecomunicações ao setor privado. Após isso foram tomadas outras ações legislativas até a privatização, mas a principal foi a aprovação, em julho de 1997, da Lei Geral das Telecomunicações (Lei Nº 9.472), a base regulatória para o setor, que também continha as diretrizes para a privatização do Sistema Telebrás e a criação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).

Todas as empresas estatais de telefonia (que na época eram 29) foram agrupadas em três holdings de telefonia fixa, uma de longa distância e oito de telefonia celular e vendidas no dia 29 de julho 1998 em 12 leilões consecutivos na Bolsa de Valores do Rio de Janeiro. Com a venda, o governo arrecadou um total de R\$ 22 bilhões, um ágio de 63% sobre o preço mínimo estipulado⁴.

Na área de energia elétrica as concessões foram em sua maioria estaduais, no setor de distribuição. As distribuidoras são monopolistas do serviço local e têm uma relação direta com os consumidores, responsabilizando-se pela entrega de energia, sua

qualidade, a cobrança das tarifas e os cortes em caso de inadimplência.

Em 2001, devido à diminuição dos níveis dos reservatórios de hidroelétricas ocasionados pela falta de chuvas e à falta investimentos na construção de novas usinas, o governo anunciou um racionamento de energia elétrica, onde os consumidores foram obrigados a diminuir seu consumo em pelo menos 20%, além de arcarem com custos de disponibilidade de energia emergencial e da perda de faturamento das distribuidoras. Apesar dos problemas, um fato marcante nesse episódio foi que um decreto presidencial que revogava artigos do Código de Defesa do Consumidor enfrentou críticas tão fortes da sociedade que o governo voltou atrás na sua decisão dias depois, o que mostrou como a sociedade tinha incorporado esse direito na sua rotina.

Papel dos partidos e atores políticos no debate

Durante o regime militar havia pouca discussão sobre políticas públicas ou partidárias. Na década de 1980 esse processo vai sendo aos poucos retomado. Era época de guerra fria, com forte polarização ideológica entre a União Soviética e os Estados Unidos. Isso reflete-se no Brasil e contribui para deixar pouco espaço para o tema consumidor nos debates. Taschner (1995: 39) aponta que a visão da esquerda, permeada pelo socialismo, considerava que a solução dos problemas sociais se daria modificando o padrão capitalista de produção, assim a questão consumerista era uma espécie de mal estar das sociedades mais desenvolvidas. Do lado da direita o tema despertava suspeita de ser subversivo, que atrapalharia o desenvolvimento econômico e empresarial. Defender o consumo nesse contexto parecia inadequado –mesmo com os problemas reais dos consumidores existindo– pois como se preocupar com direitos sociais se direitos políticos e civis ainda estavam distantes.

Quando surgem debates mais consistentes sobre o consumerismo, já no final dos anos 1980, estes se dão mais por iniciativas individuais do que ocasionadas como parte de um programa político partidário. Falta uma identidade programática partidária clara no Brasil. Na esquerda da época, representada pelo

4. Mais dados sobre privatizações, como histórico e valores arrecadados, podem ser encontrados em <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>

PT, não havia espaço para o consumidor, ainda que a questão dos direitos fosse um mote importante deste partido. Partidos de centro ou de direita também não se mostravam sensibilizados pelo tema.

Foi com o processo de elaboração do Código de Defesa do Consumidor que os debates e os atores ganharam relevância. Josué Rios (1998: 59-62) e Maria Lucia Zülzke (1997: capítulo 10) apontam que houve polarização entre diversos atores em relação ao Código, inclusive dentro do próprio Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, composto por representantes de diversas origens, o que incluía juristas, membros do governo, empresários, sindicatos e organizações da sociedade civil. Esse processo está mais detalhado no capítulo 2 do presente estudo.

Em oposição ao Código encontravam-se associações industriais, comerciais, de bancos, empresários, entre outras, além de entidades como o CONAR. Segundo esses atores, o CDC implicava em uma atitude policial do Estado, que se imiscuiria indevidamente na iniciativa privada e atrapalharia o desenvolvimento econômico. Nessa linha, o jornal Folha de São Paulo, um dos maiores e mais influentes do país, publicou em 13 de fevereiro de 1989, pouco após a divulgação da primeira versão do anteprojeto, um editorial intitulado “Terrorismo Jurídico”, atacando a proposta que poderia “criar um clima de intranquilidade e incertezas entre os agentes econômicos”.

Em um segundo momento, dada a irreversibilidade do processo, Rios (1998: 62) aponta que as entidades empresariais tentaram modificar o anteprojeto apresentado pelo CNDC. Houve propostas inclusive de apenas consolidar a legislação existente em lugar de se montar um código. Antes mesmo do CDC, Zülzke (1997: 151) indica que havia oposições em fornecer informações básicas aos consumidores, como o prazo de validade de produtos, vindas até de órgãos governamentais, pois, segundo eles, os

consumidores ainda não tinham capacidade para avaliar as informações e seria melhor atuar em outras prioridades.

Dessa forma, foram pessoas ligadas aos partidos mais progressistas da época ou às partes mais progressistas dos partidos existentes que encamparam a questão do consumidor (principalmente PSDB, PMDB e PT). Também podemos dizer que a confecção do Código de Defesa do Consumidor foi fruto de uma combinação entre lideranças de juristas, políticos e de organizações relacionadas à defesa do consumidor. Neste último caso os atores foram principalmente as organizações governamentais (como os Procons e o Ministério Público), secundadas pelas organizações civis (como o Idec e os movimentos de donas de casa). Sem a presença das lideranças o processo talvez não tivesse chegado à uma conclusão positiva para os consumidores brasileiros.

Principais eventos relativos aos consumidores na cena pública

Os direitos do consumidor acompanharam passo a passo o desenvolvimento da democracia brasileira. Foram lançando raízes nos anos 1970, ganhando corpo nos 1980 e, enfim, efetivados na década de 1990. A partir daí, em conjunto com os desafios econômicos de combate à inflação, começa uma nova etapa para os consumidores: a consolidação da legislação e os desafios de uma economia cada vez mais complexa e globalizada, com poderosas empresas multinacionais.

A tabela I abaixo apresenta os principais eventos relacionados aos consumidores brasileiros desde o início dos anos 1970.

A Tabela I não apresenta os pequenos avanços ou retrocessos ocorridos pela numerosa emissão de normas e regulamentos nos diversos órgãos governamentais e na própria sociedade civil. Esses estão descritos com mais detalhes ao longo desse estudo.

Tabela I

Resumo dos principais eventos relacionados ao consumidor		
Ano	Eventos marcantes para o consumidor	Observações e contexto
Até o final dos anos 1960		
	Eventos e protestos esporádicos sobre preços ou questões sociais como a fome	
Década de 1970		
	I Congresso Nacional de Comunicação Associação Brasileira de Imprensa, que recomendou a criação de instituições governamentais para a proteção do consumidor	
1971	Apresentação de projeto de lei no Congresso Nacional para a criação de um Conselho de Defesa do Consumidor (PL-70/1971), sem sucesso	
1972	Campanha “Diga não à inflação” promovida pelo governo federal	
1973	18 a 24 de setembro, realização da Semana do Consumidor na Câmara Municipal de São Paulo	Matérias de jornais importantes da época também tratavam do assunto
1974	Registro do surgimento de associações civis de consumidores	
	Criação no estado de São Paulo do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e do Procon (Grupo Executivo de proteção do Consumidor)	
1976	Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Câmara dos Deputados para tratar de problemas relativos à qualidade de produtos, fraudes e outros problemas dos consumidores.	
1979	Primeiro boicote à carne devido ao alto preço, promovido por associações de donas de casa	
Década de 1980		
1982	Eleições diretas para governadores estaduais. Após a posse, em 1983, vários estados e municípios criaram e implementaram Procon's.	
1986	fevereiro: Início dos planos de estabilização econômica com o Plano Cruzado. Mobilização popular dos “fiscais do Sarney”	1986, novembro: Plano Cruzado II
1987	Criação do Idec (Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor), que se tornou a mais influente associação civil de consumidores no Brasil e influenciou a criação de outras associações.	1987, junho: Plano Bresser 1989, janeiro: Plano Verão
Década de 1990 e posteriores		
1990	Setembro: Aprovação do Código de Defesa do Consumidor (Lei N° 8078, de 11/09/1990)	março: Plano Collor
1991	Março: O Código de Defesa do Consumidor começa a vigorar	janeiro: Plano Collor II
1993	O Plano Real consegue estabilizar os preços, alterando a dinâmica do mercado de consumo	
1995	Início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso; início da privatização de empresas de serviços públicos	
1998	Privatização do sistema de telefonia; explodem as queixas dos consumidores e os problemas com as novas empresas	O tema ganha relevância na imprensa. Por exemplo, colunas de defesa do consumidor tornam-se comuns nos jornais.

Mudanças dos padrões de consumo e no comportamento dos consumidores, empresas e governos

Nas últimas décadas houve mudanças significativas no papel dos consumidores na sociedade brasileira. Até a metade dos anos 1980, com a inflação alta e com a urbanização ainda não plenamente consolidada, as principais preocupações dos consumidores eram relativas aos preços dos produtos. Não havia ainda órgãos públicos ou privados para canalizar as demandas dos consumidores, o que tornava muito difícil quaisquer ações contra problemas em produtos ou serviços.

Com o surgimento do primeiro Procon em 1976 e com o Código de Defesa do Consumidor em 1990, o consumidor ganha relevância. Os direitos dos consumidores ficam claros, assim como as punições para as empresas infratoras. As pessoas aprendem mais sobre seus direitos e os tribunais começam a julgar casos com a nova legislação. Ou seja, surgem canais e ferramentas para o consumidor agir, o que faz com que as empresas se preocupem mais em respeitar os consumidores.

A estabilização monetária realizada pelo Plano Real em 1993 aumentou, nos dois anos imediatamente posteriores, o poder de compra das pessoas de mais baixa renda, livres da perda de valor da moeda causada pela inflação. O consumo de bens aumentou, junto com as exigências dos consumidores por mais qualidade nos produtos e serviços.

Outra mudança significativa surge a partir de 1995, com as privatizações. As relações confusas de consumo com as empresas estatais, que inibiam a ação de órgãos como os Procons, mudam. Surgem leis e agências específicas para regular os setores. Assim, os principais impactos para o consumidor se deram em duas dimensões:

a) *Legal*: Havendo legislação específica em uma determinada área, como em telecomunicações (Lei N°9.472/1997) e planos de saúde (Lei N° 9.656/1998), o Código de Defesa do Consumidor pode não ser plenamente aplicável. Além disso, as agências definem regulamentos sobre os procedimentos das empresas reguladas e das relações destas com os consumidores, o que

pode afetar significativamente os últimos. Deve-se ressaltar que as legislações específicas fazem referências ao Código, mas isso não elimina o risco de ocorrerem problemas ou divergências.

b) *Institucional*: aqui os consumidores são afetados em dois aspectos. Primeiro, com o surgimento das agências, o consumidor passa a ter uma diversidade maior de órgãos para lidar, sem que houvesse um esclarecimento adequado sobre quais as atribuições de cada órgão e como proceder, confundindo os consumidores. Acrescente-se que cada órgão tem seu próprio entendimento de que tipo de tratamento deve dar às queixas dos consumidores. O segundo aspecto agrava o primeiro: não foi planejada uma integração entre as agências e a estrutura de defesa dos consumidores existente. Assim, os problemas apresentados nos Procons acabam não sendo encaminhados às agências, e vice-versa. Falta a integração de todos esses órgãos um sistema de proteção ao consumidor.

Os impactos não foram apenas potenciais, eles ocorreram de fato. As empresas mais reclamadas nos Procons e nos outros órgãos de defesa do consumidor, como o Idec, são as de setores regulados, como planos de saúde e serviços públicos (telefonia e energia elétrica).

Indicadores de consumo e pobreza no Brasil

Um aspecto da realidade brasileira se manteve praticamente inalterado em todo o período de desenvolvimento das leis de proteção ao consumidor: a enorme desigualdade social e a miséria. A população brasileira urbanizou-se na última metade de século: em 1940 apenas 31% da população era urbana, em 2003 esse número saltou para 81%⁵. A taxa de desemprego gira em torno de 10% da população economicamente ativa, mas 45,5% dos trabalhadores estão no mercado informal, desprovidos de proteção do Estado quanto aos seus direitos trabalhistas. Em 2003 havia 1,7 milhão de crianças entre 10 e 14 anos trabalhando no país.

Em termos de renda notamos as diferenças sociais mais significativas. Da população de 170 milhões de pessoas, cerca de um terço (53,9 milhões) são considerados pobres e um oitavo (21,9 milhões) são considerados

5. Todos os dados dessa parte foram tirados do Radar Social 2005, publicado pelo Instituto de pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Governo Federal. A publicação está disponível em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/livroradar.htm>.

indigentes⁶. Essa situação concentra-se nos estados do Norte e Nordeste do país.

No aspecto de concentração de renda, o Brasil apresenta indicadores drásticos. Em 2003, 1% dos brasileiros mais ricos (1,7 milhão de pessoas) se apropriava de uma soma das rendas domiciliares semelhante àquela detida pelos 50% mais pobres (86,9 milhões), ou seja, cerca de 13% da renda. Os 10% mais ricos possuem 46,9% da renda nacional, o que mostra a extrema desigualdade da distribuição de riqueza. Considerando o índice de Gini, o Brasil é o penúltimo colocado (0,60), superado apenas por Serra Leoa (0,62). O índice brasileiro é também pior que o observado em países com características semelhantes às brasileiras, como o México (0,53).

Por outro lado, no Brasil o mercado de consumo de produtos de alto luxo é um dos maiores do mundo, com a presença de grandes redes internacionais. Esse mercado inclui roupas, jóias, automóveis, helicópteros, entre outros produtos.

A desigualdade social e a pobreza são desafios a serem enfrentados pelas organizações de consumidores. Aqui, a noção de consumidor não pode se restringir apenas àqueles que participam do mercado exercendo seu poder de compra, deve abranger também os que, por falta de renda, têm acesso muito limitado a bens e serviços essenciais, caso contrário estaremos excluindo milhões de pessoas de direitos sociais como a segurança de bens e serviços e os direitos à indenização, entre outros.

Legislação

Desenvolvimento histórico do Código de Defesa do Consumidor

A legislação de defesa do consumidor no Brasil teve um desenvolvimento paralelo ao do movimento

de defesa do consumidor. Assim, até a década de 1970 há apenas alguns atos legislativos relativos a questões tópicas, além de artigos em códigos legislativos dispersos, que poderiam ser utilizados em ações judiciais na defesa do consumidor. Um exemplo interessante é a Lei Delegada N° 4 de 1962, promulgada durante o governo de João Goulart, que dispunha sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de “produtos necessários ao consumo do povo”. Nas décadas de 1960 e 1970 foram feitas outras normas sobre temas de consumo através dos decretos-leis, tais como 986/69 (alimentação), 211/70 (saúde), 6649/79 (locação), 6676/79 (habitação).

Segundo Josué Rios, nos anos 1970 começam a aparecer obras jurídicas que tratavam de temas correlatos e importantes para o arcabouço da defesa do consumidor⁷. Zülzke (1997) também mostra dados na mesma direção. Isso mostra como esse tema ganhava corpo tanto na sociedade civil como entre os juristas.

Mas é na década de 1980, mais precisamente na sua segunda metade, que o atual arcabouço legal de proteção ao consumidor se forma. Em 24 de julho de 1985 é aprovada a Lei 7.347, que regulamentava as ações civis públicas (ACPs). A grande importância dessa lei deve-se ao fato dela permitir dar a organizações da sociedade civil – e principalmente ao Ministério Público – um fundamental instrumento de defesa de interesses coletivos e difusos, tanto em questões de consumo como em temas ambientais, de patrimônio histórico, etc⁸.

Em 1985 é criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC), com a função de assessorar a Presidência da República na elaboração de uma política nacional de defesa do consumidor. O tema entrava definitivamente na agenda política brasileira. O Conselho era integrado por atores oriundos de ministérios, associações civis, OAB

6. Os critérios para o cálculo do número de pobres geram controvérsias, pois, dependendo da metodologia utilizada, chega-se a resultados diferentes. Internacionalmente, mesmo instituições como o Banco Mundial e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) não usam os mesmos critérios para dimensionar a pobreza. Atualmente o governo federal brasileiro adota como parâmetro o salário mínimo e o atendimento às necessidades básicas do indivíduo. Na linha de indigência leva-se em conta a renda necessária para o suprimento alimentar, ou seja, com renda de até um quarto de salário mínimo domiciliar per capita (R\$75, atualmente). Já a de pobreza considera a renda suficiente para o suprimento das necessidades essenciais, incluindo, além de alimentação, moradia, transporte, saúde, educação etc. Por não haver critérios rigorosos para calcular essas outras necessidades, o valor da linha de pobreza é arbitrariamente considerado como o dobro do valor da linha de indigência, o que equivale a meio salário mínimo domiciliar per capita (R\$150).

7. Rios, 1998: p. 50 faz uma lista extensiva dessas obras.

8. O estudo de Rogério Bastos Arantes (2002) mostra ter havido oposição de parte do Ministério Público em estender o direito de

(Ordem dos Advogados do Brasil), Ministério Público, entre outros, o que lhe assegurava uma vasta representatividade social.

Desse Conselho vem as propostas de inclusão do tema consumidor nas discussões da Assembléia Constituinte, eleita em 1986, que resultou na Constituição de 1988 e a formação de uma comissão composta por juristas notáveis para apresentar um anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor⁹.

A inclusão do tema consumidor na Constituição Federal foi também resultado da pressão de outros atores e movimentos da sociedade, notadamente organizações não-governamentais, Procons, Ministério Público e alguns sindicatos, entre outros. Rios (1998: 58) relata que no VIII Encontro Nacional das Entidades de Defesa do Consumidor, realizado em Brasília em abril de 1987, aprovou e entregou à Assembléia Constituinte uma carta (Carta de Brasília) com 26 propostas nesse sentido. Esse encontro contou com a presença de organizações consumeristas de outros países da América Latina, além de Espanha e Portugal.

A Constituição Federal promulgada em 5 de outubro de 1988 contemplou a defesa do consumidor nos artigos 5º, incisos XVII, XXI, XXXII; artigo 24, VIII; artigo 150, parágrafo 5º; artigo 170, V; artigo 175, parágrafo único; artigo 220, parágrafo 4º; artigo 221¹⁰. Merece grande destaque o artigo 48 das disposições transitórias da Carta Magna, ao dizer textualmente que “O

Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”. A despeito disso, tal código só foi aprovado no Congresso em 9 de agosto de 1990 e promulgado com alguns vetos presidenciais em 11 de setembro do mesmo ano.

A comissão de juristas designada pelo Conselho Nacional de Defesa do Consumidor já trabalhava em um anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor antes mesmo da promulgação da Constituição Federal. Pode-se imaginar que o exíguo prazo previsto na carta constitucional tenha relação com os trabalhos em andamento à época. Em 4 de janeiro de 1989, esse anteprojeto foi publicado no Diário Oficial. A partir daí iniciou-se um longo processo de debates no Congresso e na sociedade que se concluiria cerca de um ano e meio depois, em julho de 1990.

Com base no primeiro anteprojeto, foram apresentados diversos substitutivos na Câmara dos Deputados, entre eles os dos parlamentares Geraldo Alckmin Filho [PSDB/SP] (Nº 1.149/88), de Raquel Cândido [PFL/RO] (Nº 1.330/88), José Yunes [PMDB/SP] (Nº 1.449/88). Ainda em 1989, Alckmin apresentou um outro substitutivo ao seu primeiro projeto, incorporando sugestões de um substitutivo do Ministério Público de São Paulo e da Secretaria de Defesa do Consumidor. Uma versão mais aperfeiçoada do anteprojeto preparada pela comissão de juristas foi apresentada pelo deputado Michel Temer [PMDB/SP] (Nº 1.955/89).

ajuizar ações civis públicas às organizações da sociedade civil. Segundo o pesquisador, a Lei das ACPs embute vários privilégios ao Ministério Público, como a carência de um ano entre a formação de uma organização civil e a possibilidade de propor uma ACP e a capacidade de instaurar inquéritos civis. Dessa forma a lei incentivaria à sociedade civil a recorrer ao Ministério Público em vez de se organizar para atuar judicialmente, num fenômeno de tipo free riding.

9. Os juristas foram Ada Pellegrini Grinover (coordenadora), Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe e Zelmo Denari. A comissão contou com a assessoria de outros juristas e usou trabalhos desenvolvidos anteriormente no âmbito do CNDC (Grinover et al, 2004: 1).

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

XXI – as entidades associativas, quando expressamente autorizadas, têm legitimidade para representar seus filiados judicial ou extrajudicialmente;

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

VIII – responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

Art. 170.75 A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

V – defesa do consumidor;

No Senado Federal também foram apresentados projetos legislativos, tais como os projetos dos senadores Jutahy Magalhães (Nº 97/89) e de Ronan Tito (Nº 01/89), este incorporando sugestões de membros do CNDC. Esta casa chegou inclusive a aprovar o projeto de lei do senador Magalhães, ao qual havia sido fundido o outro projeto.

Vale a pena ressaltar que o trabalho original da comissão de juristas foi a matriz de onde se originaram os projetos dos legisladores.

Antes que o projeto aprovado no Senado chegasse à Câmara, foi formada uma comissão parlamentar mista, presidida pelo senador José Agripino Maia, tendo na vice-presidência o senador Carlos Patrocínio e como relator o deputado Joaci Goes [PSDB/BA]. O relator solicitou aos juristas Ada Pellegrini Grinover, Antônio Hermann de Vasconcellos e Benjamin e Nelson Nery Júnior uma consolidação dos diversos projetos.

Além desses movimentos, a Comissão realizou audiências públicas para colher mais subsídios junto à sociedade e, entre 29 de maio e 2 de junho de 1989, houve em São Paulo o I Congresso Internacional de Direito do Consumidor, que contou com a presença de juristas de diversos países (entre eles Holanda, Bélgica, Portugal, Espanha e Estados Unidos) especialistas na área.

A despeito dos debates e graças à condução dos processo legislativo, que foi atentamente acompanhado pelas entidades empresariais e pelos órgãos de defesa do consumidor civis e governamentais, os trabalhos da comissão mista foram encerrados e o projeto de lei foi finalmente publicado em 4/12/1989, recebendo emendas do plenário até ser aprovado em julho de 1990.

Segundo os autores do anteprojeto, a forma mais aberta como foi realizada a tramitação do projeto de lei “acabou resultando em defeitos formais do Código, com diversos erros de remissão e, em alguns casos, em falhas mais graves, com uma certa ruptura do sistema” (Pellegrini, 2004: 3), mas não deixou de manter uma estrutura geral e coerente para a proteção do consumidor brasileiro.

Depois da aprovação no Congresso, a lei foi enviada para sanção pelo presidente Fernando Collor de Mello, sofrendo vetos e sendo finalmente promulgada em 11 de setembro de 1990. De acordo com os autores do anteprojeto, os vetos (42 no total) são o resultado de lobbies que não haviam logrado sensibilizar a Comissão Mista, da pouca familiaridade dos assessores presidenciais com a defesa do consumidor e, em alguns casos, de pontos realmente polêmicos, o que os justificaria. Os juristas afirmam que a grande maioria dos vetos é ineficaz pelo fato dos assuntos terem ficado regulamentados em outros dispositivos do Código, ainda que considerem que foram suprimidos alguns pontos relevantes, tais como as multas civis criadas para compensar a suavidade das multas penais¹¹.

Os autores do anteprojeto relatam que o Código de Defesa do Consumidor brasileiro sofreu influência e inspiração de legislação internacional, que foram adaptadas às peculiaridades do mercado brasileiro. A mais marcante foi do *Projet de Code de la Consommation* da França, além das legislações gerais da Espanha (Lei Nº 26/1984), de Portugal (Lei Nº 29/81) e de Quebec (promulgado em 1979). A legislação norte-americana, além de ter influenciado a européia, também influenciou a legislação brasileira, em especial os *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* (Pellegrini et al, 2004: 10).

Aspectos centrais do Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor trouxe em seu bojo o reconhecimento de uma série de princípios e direitos fundamentais para a proteção dos consumidores brasileiros. No artigo 4º o CDC já estabelece que a Política Nacional das Relações de Consumo deve reconhecer a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, o que é garantido pela inversão do ônus da prova em processos civis, e “a ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor”.

11. Uma relação mais completa dos vetos está em Grinover, 2004: 5.

Além disso, de maneira direta, o artigo 6º do CDC apresenta os direitos básicos dos consumidores brasileiros, tais como “a proteção da vida, saúde e segurança”; a educação para o consumo, o direito à informação; o direito à reparação; o acesso ao judiciário e a facilitação da sua defesa.

Um aspecto particularmente relevante é a noção de sistema de proteção que está embutida no Código de Defesa do Consumidor. Esse sistema torna integrados uma série de outros órgãos e funções governamentais, tais como a investigação e a punição aos crimes, o que aumenta a efetividade da proteção dos consumidores brasileiros. Ainda, os princípios de vulnerabilidade do consumidor explícitos no CDC influenciaram os juízes em decisões que envolvam os direitos de pessoas em outras áreas, como os serviços públicos, aluguéis de imóveis e condomínios, temas não regidos pelo Código.

Definições do CDC: consumidores e fornecedores

O CDC assume uma definição bastante ampla de consumidor, considerando no seu artigo 2º que “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” e no parágrafo único que “equiparase a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”. Dessa forma até empresas poderiam ser classificadas como consumidores dependendo da utilização dada aos insumos adquiridos, mas os tribunais têm considerado que são abrangidos por essa definição apenas as pessoas físicas.

O Código não estabelece diferença entre serviços fornecidos por empresas privadas ou públicas, desde que exista uma espécie de pagamento direto pelo serviço ou produto utilizado. Assim, a utilização de serviços custeados por impostos, como saúde pública, não caracteriza uma relação de consumo, mas o uso de transporte público, que mesmo subsidiado possui tarifas de utilização, é uma relação de consumo clara.

Nas suas definições o CDC é bastante preciso, deixando poucas dúvidas quanto à interpretação. No Código, artigo 3º, “fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem,

criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços”, ao passo que seu parágrafo primeiro define como produto “qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial” e o segundo serviço como “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”.

Propostas de modificações no Código de Defesa do Consumidor

O Código de Defesa do Consumidor é uma lei ampla, que fornece princípios para a proteção do consumidor em diversas instâncias governamentais. Essa sua natureza ampla é tanto uma força, pois permite a aplicação dos princípios em situações diversas, mas também pode agir contra o Código, ao permitir que a regulamentação de normas gere situações que atentem contra os consumidores. Isso ocorreu em diversas situações nos serviços públicos privatizados, o que demanda uma atenção especial dos órgãos de defesa do consumidor e da sociedade civil para lutar contra esses retrocessos.

Desde a sua criação o Código passou por poucas modificações e estas foram apenas em aspectos secundários ou detalhes de pouca relevância. O conhecimento popular sobre essa lei dificulta uma ação legislativa direta que limite a sua abrangência, mas isso pode ser feito indiretamente por meio de outras legislações concorrentes, conforme explicado no item 1.4 do presente estudo. Esse aspecto ainda não afetou a proteção do consumidor, mas decisões nos tribunais superiores do país podem fazer com que o Código de Defesa do Consumidor tenha sua abrangência limitada.

Há eventualmente iniciativas legislativas individuais de deputados e senadores para limitar a aplicação de determinadas cláusulas do Código ou para excluir produtos ou serviços da cobertura do mesmo. Essas iniciativas não têm logrado êxito, mas exigem uma constante vigilância das instituições que atuam na defesa dos consumidores.

Outras tentativas de limitar a abrangência do CDC ocorrem por meio dos tribunais. Por exemplo, apesar de sua explícita menção na lei de que o Código se aplica as relações de natureza bancária, em 2002 os bancos, por meio da Confederação

Nacional do Sistema Financeiro (Consif), entraram com ação direta de inconstitucionalidade (ADIn) no Supremo Tribunal Federal para serem excluírem suas operações da legislação consumerista e ficarem apenas sob a regulamentação do Banco Central. O resultado da ADIn não foi definido até o momento, mas depois de muitos adiamentos aguarda-se uma sentença definitiva para fevereiro de 2006¹².

Instituições públicas

No Brasil a herança de intervenção estatal no cotidiano dos cidadãos ainda é forte, a despeito de termos passado mais de 20 anos após a abertura democrática. O Estado, com forte componente corporativista herdado da década de 1930 por meio dos sindicatos, acaba protagonizando em muitos casos a organização da sociedade.

No sistema político brasileiro, o Poder Executivo (presidente, governadores e prefeitos) gozam geralmente de protagonismo sobre o Legislativo na criação e desenvolvimento de estruturas governamentais – e por vezes até nas iniciativas legislativas. Dessa forma a maioria dos órgãos relacionados à defesa do consumidor tem origem no Executivo. Nessa parte do estudo apresentaremos as instituições públicas existentes nas diversas esferas de poder.

Há diversas estruturas e instâncias do Poder Legislativo que tratam das questões consumeristas, tanto no governo federal como nas esferas federativas menores. O Anexo III dá um panorama geral dessa rede.

O Código de Defesa do Consumidor não criou novas instituições públicas para tratar da questão consumerista, com exceção do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Todavia, deu instrumentos e ordenação jurídica para as que existiam anteriormente atuarem, como os Procons, o Ministério Público e os tribunais. O CDC ainda ajudou a moldar a atuação de outros órgãos que afetam os consumidores, criados antes e depois da sua promulgação. No primeiro caso enquadraram-

se instituições como a Vigilância Sanitária e os órgãos de pesos e medidas, no segundo caso as agências reguladoras.

Poder Executivo

O Poder Executivo, como era de se esperar, concentra os órgãos ativos na defesa do consumidor brasileiro. Algumas instituições surgiram muito antes do Código de Defesa do Consumidor (como os Procons), mas este modificou o seu funcionamento. Há órgãos específicos que lidam com a defesa do consumidor, mas também há outros órgãos que tratam do tema de forma indireta.

Alguns órgãos do Executivo foram bastante atuantes na defesa dos consumidores, mas acabaram por perderem suas funções para outras instituições. Um caso significativo é a Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB). Criada em 1962, a SUNAB tornou-se muito conhecida na década de 1980 com o Plano Cruzado, quando fiscalizava o abastecimento de bens na época do congelamento de preços e investigava se os pecuaristas ocultavam a criação de gado para obter aumentos de preço (as chamadas apreensões de boi gordo). Com o passar do tempo e o desenvolvimento de outros órgãos, que absorveram partes de suas tarefas, as funções da Sunab foram esvaziadas até a sua extinção formal pela Lei N° 9.618, de 02/04/1998.

a) Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e Departamento Nacional de Defesa do Consumidor (DPDC)

O Código de Defesa do Consumidor (Título I, Capítulo II) prevê a participação de órgãos públicos e privadas para a realização da Política Nacional de Relações de Consumo. Para lidar com essa diversidade de instituições, o CDC (artigo 105¹³) prevê o estabelecimento de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, de forma a tentar conjugar e harmonizar os esforços das diversas entidades envolvidas com o tema, nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Integram o SNDC a Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça, por meio do seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), e

12. Maiores informações sobre a ADIn 2591 podem ser encontradas no site do STF (www.stf.gov.br) ou diretamente no link http://www.stf.gov.br/processos/processo.asp?PROCESSO=2591&CLASSE=ADI&ORIGEM=AP&RECURSO=0&TIP_JULGAMENTO=M

13. 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.

os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades civis de defesa do consumidor.

O braço operacional do Sistema Nacional é o DPDC. Ele é hierarquicamente subordinado à Secretaria de Direito Econômico e constitui-se no organismo de coordenação da política do SNDC. Tem como atribuições principais coordenar a política e ações do SNDC, bem como atuar concretamente naqueles casos de relevância nacional e nos assuntos de interesse dos consumidores, além de desenvolver ações voltadas à educação para o consumo e para melhor informação e orientação dos consumidores. O DPDC e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor são as únicas instituições executivas realmente criadas pelo Código de Defesa do Consumidor.

A organização do SNDC e as atribuições do DPDC foram estabelecidas pelo decreto presidencial N° 2.181, de 20.03.1997. Estas foram recentemente alteradas pelo decreto N° 5.535, de 13.09.2005¹⁴.

A atuação do DPDC é de natureza mais propositiva, como na apresentação de iniciativas para fortalecer os Procons locais por meio de capacitação técnica, no estabelecimento de sistemas de informação entre os diversos órgãos relacionados aos consumidores e na promulgação de entendimentos e normas a serem seguidos pelos Procons. O Departamento normalmente participa diretamente ou articula a discussão de normas e leis que possam afetar os consumidores brasileiros, inclusive daquelas propostas pelo Poder Legislativo ou por órgãos ligados ao Poder Executivo. Ao DPDC também cabe protagonizar o relacionamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor com outros órgãos, como as agências reguladoras de serviços públicos.

O DPDC é um elemento fundamental para que, de fato, possa ser estabelecido um sistema integrado e nacional de proteção ao consumidor, articulando os diversos órgãos federais e locais relacionados ao consumo. Já houve discussões sobre transformar esse departamento em uma agência reguladora, o que lhe daria maior capacidade orçamentária e administrativa, mas o projeto não foi adiante. No

formato atual o DPDC fica sujeito ao Ministério da Justiça por meio da Secretaria de Direito Econômico, o que limita os seus recursos materiais e políticos.

b) Procons

Os Procons são órgãos locais – estaduais e municipais – de defesa do consumidor que operacionalizam o CDC na prática. São criados por lei com essa finalidade e com competências de atuação dentro de sua jurisdição (estadual ou municipal). Atuam normalmente no recebimento de queixas e reclamações dos consumidores; encaminhamento e intermediação de problemas junto às empresas; aplicação de multas ou de termos de ajustamento de conduta a empresas infratoras do Código de Defesa do Consumidor e em ações judiciais coletivas. Outros aspectos importantes da atuação dos Procons são o de elaborar, coordenar e executar a política local de defesa do consumidor, atuar junto às empresas e fornecedores locais, além de orientar e educar os consumidores.

Os Procons são os principais órgãos executivos de defesa do consumidor no Brasil, fazendo o atendimento direto à população, por meio de telefone ou pessoalmente. Por essa razão e por serem em sua maioria órgãos que datam de década de 1980 (ou antes), acabam por ser os mais conhecidos do grande público quando se trata de problemas de consumo. É neles que se baseia o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. São as instituições mais conhecidas pelos consumidores brasileiros.

A atuação desses órgãos mudou significativamente depois da promulgação do Código de Defesa do Consumidor, ganhando força e instrumentos legais efetivos para fiscalizar e punir ações de empresas contra os direitos dos consumidores. Vale lembrar que eles tiveram importante papel ativo na confecção da lei.

A postura dos Procons é preponderantemente reativa, ou seja, o órgão atua depois que surgem reclamações dos consumidores contra determinadas práticas comerciais. Há também algumas ações ativas desses órgãos na confecção de leis ou regulamentos para coibir práticas abusivas de mercado recorrentes

14. O Código de Defesa do Consumidor (artigo 106) atribui ao DPDC a execução dessas atividades e outras, tais como planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção ao consumidor, o que está refletido no decreto nº 2.181 de 20.03.1997. O decreto N° 5.535, de 13.09.2005, atribui essas atividades à SDE, incluindo a concorrência (art. 16), e ao DPDC cabe apoiar a Secretaria (art. 18). A proposta de mudança do Sistema Brasileiro de Concorrência deve afetar também o DPDC.

denunciadas pelos consumidores. Alguns Procons mais estruturados –como o de São Paulo– representam os consumidores em instâncias que discutem regulamentos, como conselhos de agências reguladoras.

Em números, temos atualmente 27 Procons estaduais (um em cada estado da Federação) e 556 Procons municipais, o que representa aproximadamente 10% do total de municípios do Brasil¹⁵. Principalmente caso dos órgãos municipais, mas inclusive em alguns estaduais, há falta de infra-estrutura, recursos, autonomia e capacitação dos agentes. Isso os torna politicamente frágeis, sujeitos à interferência política dos governadores ou prefeitos. As competências sobre os direitos dos consumidores são concorrentes entre União, Estados e Municípios, não havendo, relação hierárquica entre o DPDC (o órgão do governo central que os coordena, ver abaixo) e os Procons ou entre estes.

Dado a quantidade e diversidade estrutural dos Procons, é crucial haver um sistema que permita articular e harmonizar os entendimentos e as ações dos órgãos, garantir condições e autonomia para uma efetiva atuação desses órgãos e proporcionar intercâmbio de informações entre os mesmos. Neste aspecto, em setembro de 2005 foi lançado o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC)¹⁶, um sistema informatizado que vai integrar em rede as bases de dados usadas pelos Procons em todo o país. O sistema abrange, no momento, 12 estados (Paraíba, Tocantins, Acre, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul e São Paulo, que desenvolveu o programa original) e outros seis estados estão em fase de implementação. O sistema permitirá um acompanhamento nacional e mais eficaz das violações ao Código de Defesa do Consumidor, mas o fato de ser efetivado, ainda parcialmente, somente 14 anos após a entrada em vigor do CDC ilustra a dificuldade e a falta de prioridade governamental na questão consumerista.

Além dos Procons, os consumidores podem apresentar queixas individuais em outras instâncias. As Delegacias de Defesa do Consumidor (DECON) são órgãos investigativos com poder policial, que recebe queixas quando o consumidor tiver sido intencionalmente lesado, como casos de

estelionato ou fraude. Segundo o site do DPDC, há 19 DECONs no país atualmente. Dependendo da legislação local (estadual ou municipal) esses órgãos podem possuir poder semelhante aos Procons e até substituí-los, porém normalmente possuem maior poder de sanção que estes. Na maioria dos lugares as delegacias foram extintas ou substituídas pelos Procons.

c) Outros órgãos executivos relacionados à defesa do consumidor

Dada a natureza interdisciplinar da defesa do consumidor, outros órgãos tratam de temas relacionados ao assunto, além dos Procons. Temas como saúde, medicamentos, alimentos, serviços públicos, qualidade de produtos, tarifas, padrões técnicos, concorrência, entre outros, afetam os consumidores e são tratados por órgãos especializados, que definem padrões técnicos e regulamentos, fiscalizam, aplicam penalidades a empresas, retiram produtos do mercado, entre outras ações. Por vezes há superposição ou duplicidade entre as diversas instituições.

A atuação das instituições listadas nessa parte possui aspectos tanto propositivos quanto reativos.

Nessa parte do estudo vamos comentar brevemente os principais órgãos federais cuja atuação afeta os consumidores brasileiros. Boa parte desses órgãos são reproduzidos também em estados e municípios, havendo hierarquia (e conflitos!) entre as diversas esferas. No Anexo II apresentamos tabela com uma relação resumida dos principais órgãos federais que afetam o consumidor e suas áreas de atuação.

Defesa da concorrência

O Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência possui uma forte ligação institucional com a defesa do consumidor. O principal órgão do Sistema, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) é vinculado ao mesmo ministério que o DPDC, o Ministério da Justiça. De fato, atualmente a defesa da concorrência no país é feita por três órgãos: Secretaria de Acompanhamento Econômico (do Ministério da Fazenda), Secretaria de Direito Econômico e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (ambos do Ministério da Justiça).

15. Obtidos no site do DPDC (<http://www2.mj.gov.br/controleprocon/frmlagon.aspx>), acesso em 16.10.2005.

16. www.mj.gov.br/dpdc/sindec

Havendo a necessidade de se priorizar recursos no Ministério da Justiça, fato comum nos governos, SDE, CADE e DPDC competem pelos mesmos recursos, ainda que possam ter algumas fontes diversas.

No formato atual, há uma duplicidade de atuação entre SDE e SEAE, pois as duas secretarias fazem o mesmo trabalho de instrução e precisam emitir, cada uma, um parecer para cada caso. Em 01/09/2005 o presidente Luiz Inácio Lula da Silva enviou ao Congresso Nacional um projeto de reforma do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência, alterando a Lei N° 8.884/94. Pelo projeto, o sistema de defesa da concorrência será composto apenas pela Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). O CADE concentrará as atividades de investigação, análise e julgamento da área de concorrência e a SEAE atuará principalmente na advocacia da concorrência, analisando normas setoriais e medidas tomadas por outros órgãos de governo. A Secretaria não será mais obrigada a investigar condutas anticompetitivas ou fazer pareceres sobre fusões e aquisições.

O aspecto mais importante para o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é que a SDE deixará de existir, mas o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), atualmente à ela vinculado, permanecerá na estrutura do Ministério da Justiça. O projeto ainda precisa passar pelo processo legislativo do Congresso Nacional, portanto não é possível prever que formato o sistema tomará.

Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro)

O Inmetro o órgão responsável principalmente pela regulamentação e fiscalização de produtos, focando nos aspectos de segurança, pesos e medidas. Como exemplo de temas regulamentados estão preservativos, capacetes, material de construção, instalações elétricas, etc. Conta com uma ampla infraestrutura operacional e corpo técnico antigo e bem capacitado. Age por meio dos Institutos de Pesos e Medidas (IPEM), órgãos estaduais que operacionalizam os regulamentos estabelecidos pelo Inmetro.

Diretamente relacionado ao consumidor, o Inmetro produziu diversas cartilhas e materiais para educação formal para o consumo, além de ser responsável pela manutenção do site Portal do Consumidor (www.portaldoconsumidor.gov.br).

Além disso, estabeleceu um programa de avaliação de produtos e serviços cujos resultados são divulgados pela televisão e pelos jornais, o que trouxe grande notoriedade e legitimidade para esse órgão junto à população.

Vigilância Sanitária

A vigilância sanitária trata das questões relativas a produtos e serviços de saúde no país. Entram no seu escopo temas como a regulamentação de medicamentos; alimentos; substâncias de uso alimentício e/ou farmacêutico; qualidade de hospitais e serviços médicos; entre outros. O sistema nacional é coordenado desde 1999 pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão que assumiu as funções da Secretaria de Vigilância Sanitária. É vinculado ao Ministério da Saúde.

Agências reguladoras

As agências reguladoras foram inicialmente criadas entre 1996 e 1997, na reforma do Estado promovida pelo presidente Fernando Henrique Cardoso para supervisionar os serviços concedidos à iniciativa privada. Nos anos seguintes foram criadas outras agências em várias áreas, mimetizando o modelo das primeiras.

As agências são importantes para os consumidores por regulamentarem serviços específicos que, em muitos casos, possuem leis próprias. Pelo sistema legal brasileiro, uma lei específica para um produto ou serviço pode se superpor ao Código de Defesa do Consumidor, como assinalado no item 2.4 deste estudo, mas até o momento isso não se converteu em dano efetivo ao CDC, apesar de haver regulamentos que contrariam os princípios da legislação consumerista segundo juristas e associações de consumidores.

As principais atividades das agências são a de definir tarifas e reajustes; estabelecer padrões de qualidade e atendimento dos serviços; fiscalizar a atuação das empresas e aplicar penalidades. Dessa forma elas acabam se superpondo aos Procons. As principais agências para os consumidores são a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que regula a energia elétrica; a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que trata de temas com a telefonia fixa, móvel e TV a cabo; e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável pelos planos de saúde privada.

Judiciário

Na justiça comum os consumidores individualmente ou por meio de associações podem, a qualquer momento, entrar com ações judiciais. As ações podem tratar tanto de temas individuais como de temas coletivos.

Normalmente as ações judiciais são lentas e custosas no Brasil, dificultando o acesso por grande parte da população. Para minimizar esse problema nas ações individuais foram criados os Juizados Especiais Cíveis¹⁷, antes chamados de juizados de pequenas causas. Esses tribunais visam dar celeridade às ações individuais. Busca-se realizar sessões de conciliação entre o reclamante e o acusado para buscar um acordo, que é homologado pelo juiz. Se o acordo não acontece, uma nova sessão é marcada para no máximo em 60 dias. O reclamante não tem nenhuma despesa. Os Juizados recebem queixas cujos valores não excedam 40 salários mínimos (atualmente R\$12.000). Até 20 salários mínimos não é necessário advogado.

Ministério Público

O Ministério Público não é uma entidade do Poder Judiciário, mas a sua atuação vale-se dele¹⁸. Na realidade, o Ministério Público era originalmente ligado ao Poder Executivo, mas conquistou uma grande autonomia de atuação, a ponto de ser considerado um “quarto poder”. O Ministério Público pode iniciar investigações ou entrar com ações judiciais em defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (dotados de relevância social), não exercendo tutela de interesses estritamente individuais¹⁹. Segundo o site do DPDC, há atualmente no Brasil 33 Promotorias de Defesa do Consumidor de Ministérios Públicos.

Os Ministérios Públicos que tratam do tema consumidor fundaram, em 25 de maio de 2001, na cidade de Salvador/BA, a Associação Nacional do Ministério

Público do Consumidor – MPCCon (www.mpcon.org.br). Nessa data ocorreram os eventos do I Encontro Nacional do Ministério Público do Consumidor e I Seminário de Integração DPDC/ Ministério Público. A MPCCon possui sede permanente na cidade de Brasília e congrega promotores e procuradores de Justiça e da República com atuação na defesa do consumidor de todas as regiões do Brasil.

Observações gerais sobre as instituições

Em resumo, vislumbramos #### desafios para as instituições relacionadas à defesa do consumidor no Brasil:

- a) *Articulação*: Como se pode notar, há uma grande diversidade de órgãos que atuam em temas relacionados ao consumo no Brasil. Contudo não há uma diretriz ou um sistema coordenado que unifique ou que busque sinergia entre as ações dos órgãos, fazendo com que a defesa do consumidor seja freqüentemente fragmentada. Cada órgão tende a agir de forma ensimesmada, de acordo com suas próprias prioridades, que nem sempre serão consumeristas. Não se propõe aqui uma centralização da proteção ao consumidor, multidisciplinar por natureza, mas reconhece-se que um dos principais desafios está em conseguir articular de forma eficiente os órgãos nas diferentes esferas governamentais, de forma a ampliar a proteção ao consumidor brasileiro.
- b) *Prioridade dos órgãos que não atuam diretamente na defesa do consumidor*: esse é o caso específico das agências reguladoras. A existência de uma instituição específica para atuar em um tema –por exemplo, telefonia– pode dificultar a atuação dos órgãos de defesa do consumidor ao gerar conflitos de competência ou, pior, se houver omissão. A falta de prioridade para o consumidor soma-se às dificuldades de articulação e enfraquece os consumidores brasileiros.

17. Lei N° 9.099, de 26/09/1995.

18. Para mais informações sobre essa instituição recomendamos a obra “Ministério Público e Política no Brasil”, de Rogério Bastos Arantes (2002).

19. Interesses difusos são aqueles que pertencem a um número indeterminável de pessoas, como por exemplo em publicidade enganosa, cláusulas abusivas inseridas em contrato-padrão ou formação de cartéis. Interesses coletivos são aqueles que pertencem a um grupo, categoria ou classe de pessoas, como loteamentos irregulares (com relação às pessoas que adquiriram lotes) e reajustes abusivos de mensalidades escolares (com relação aos alunos já matriculados). Interesses individuais homogêneos são interesses individuais que passam a ser tutelados de forma coletiva por decorrerem de uma origem comum. Interesses estritamente individuais são aqueles que apenas dizem respeito aos seus titulares, podendo ser defendidos judicialmente por meio de ação individual. (definições tiradas do Ministério Público do Rio Grande do Sul www.mp.rs.gov.br/consumidor/pgn/id129.htm).

- (c) Recursos e capacidade dos órgãos de defesa do consumidor: a falta de recursos materiais, técnicos e políticos das instituições específicas do sistema de proteção dos consumidores brasileiros é um fator crucial a ser enfrentado. Os Procons, principais operadores da defesa do consumidor, são dependentes da vontade política dos governadores e prefeitos locais, o que limita a sua força. O próprio DPDC sofre com a falta de recursos, o que limita enormemente o espaço da defesa do consumidor junto aos ministérios.
- (a) Individualismo: os brasileiros não possuem uma cultura de associativismo, diferente de países como os Estados Unidos, o que implica em busca individual de solução aos problemas de desrespeito aos direitos de consumidor.
- (b) Espera pela ação governamental: a falta de cultura associativista e a sucessão de ditaduras gerou na população uma expectativa de que a solução dos problemas será sempre provida pelos governantes. Essa consciência têm mudado ao longo dos anos.

Participação cidadã

No tema consumidor a participação da sociedade civil em discussões de políticas públicas se dá de duas formas distintas: individualmente ou por meio de organizações sociais. Para ambos os casos é necessário haver canais de participação, ainda que sejam substancialmente diferentes. Por exemplo, uma ouvidoria (ombudsman) permite a participação dos indivíduos. Os Procons e órgãos similares fornecem esse espaço ao consumidor individual. As empresas normalmente possuem serviços de atendimento ao consumidor, onde recebem críticas, reclamações e sugestões das pessoas.

Por outro lado, para haver participação das organizações é necessário espaço formal em fóruns, comitês ou outras instâncias consultivas. Elas podem também, eventualmente, obter acesso à imprensa e, assim, dar visibilidade sobre assuntos relevantes para os consumidores que estejam em discussão em fóruns governamentais ou privados. Nessa parte do estudo daremos maior ênfase às organizações civis no Brasil.

Percepção da atuação da sociedade civil na defesa do consumidor

Devido à histórica intervenção ativa do Estado brasileiro na sociedade brasileira –que vem sendo superada após a redemocratização na década de 1980– a sociedade civil brasileira em geral tende a se acomodar, não tomando a iniciativa para agir em prol dos seus direitos. Ressalve-se que sempre houve, e isso vem se reforçando, movimentos da sociedade civil na defesa dos direitos dos consumidores, que serão detalhados no tópico seguinte. Esse aspecto cultural acarreta nos seguintes impactos sobre a percepção do papel da sociedade civil na proteção do consumidor:

- (c) Confusão entre as associações civis e os órgãos governamentais: as associações de civis de consumidores são frequentemente confundidas com os órgãos públicos. Isso gera demandas fortes sobre as associações e acarreta em dificuldade para que elas consigam explicar a sua natureza associativa, que necessita do apoio ativo da sociedade para que se mantenham atuantes.

Ao lado desses impactos, desde a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, há um crescimento da percepção dos cidadãos de que a defesa de seus direitos – especialmente os de consumidor – depende da ação da própria pessoa, o que tem provocado uma demanda cada vez maior das instituições públicas e privadas. Aqui há um movimento paradoxal: a ação individual aumenta, mas isso não se reflete ainda em uma ação coletiva organizada.

Movimentos e organizações da sociedade civil

A mobilização da sociedade brasileira em torno de temas que a afetem costuma ser baixa, heranças de uma dita “tradição cultural” e, mais provavelmente, dos longos períodos de exceção democrática, como o Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945) e o regime militar de 1964-1985. O mesmo pode ser dito em relação ao consumo, mas percebemos sinais de algum grau de mobilização organizada, ou de sensibilização da sociedade, ao longo do tempo.

Zülzke (1997: 141-2) relata que foram registradas algumas mobilizações espontâneas de consumidores, tais como a marcha da fome (1931), a marcha da panela vazia (1953), protesto contra o alto custo de vida (agosto de 1963), o primeiro boicote à carne devido ao alto preço (1979), promovido por associações de donas de casa e com adesão quase nacional. Nota-se aqui um componente social (custo de vida e acesso) como motivador da mobilização.

Outros movimentos, ainda que tenham adquirido dimensões espontâneas maiores que as previstas, foram iniciados pelos governos, tais como a campanha “Diga não à inflação” promovida pelo governo federal em 1972, e as manifestações populares contra estabelecimentos que burlavam o congelamento de preços estabelecido pelo plano Cruzado em 1986. Eram os chamados “fiscais do Sarney” por atenderem a uma solicitação do então presidente para que os cidadãos colaborassem com o combate à inflação. Quando lançou o seu plano de estabilização econômica, o presidente Fernando Collor também apelou à população, sem a mesma resposta.

Devemos ter em mente que desde 1964 o Brasil vivia sob um regime militar, que se encerraria formalmente apenas em 1985. Dessa forma, pressões populares ou organizações da sociedade civil eram mais frágeis, assim como sua capacidade de comunicação, porém, não inexistentes. O Brasil, desde o governo de Getúlio Vargas (1937-1945) também possui uma tradição forte de corporativismo estatal, com o governo buscando formalizar instituições que possam, em certo grau, organizar e controlar as demandas sociais. Os exemplos mais citados são os sindicatos, criados e sustentados financeiramente por legislação. Esse contexto, aplicado ao consumidor, um grupo disperso por natureza²⁰, pode ajudar a entender o movimento consumerista brasileiro e os seus resultados.

Assim, concessões governamentais, como a criação de órgãos específicos ou de leis, podiam ser tanto resultado de uma pressão que se avolumava como uma concessão, ou uma mistura de ambos. No caso do movimento dos consumidores ficou evidenciada a existência de uma pressão da sociedade civil como motivador dos avanços.

Já em relação à criação de grupos oriundos diretamente da sociedade civil a situação se mostra mais frágil, mais ainda assim surgiram associações que afetaram significativamente a defesa do consumidor

no Brasil, devido primordialmente à existência de lideranças empreendedoras.

Como já relatado na parte I desse trabalho, na década de 1970 e 1980 foram fundadas algumas associações, mas seu âmbito de atuação era bastante local. Os movimentos de donas de casa, criados em vários estados e cidades brasileiros na década de 1980 e que tiveram um papel fundamental no boicote da carne em 1979, foram um tipo de organização civil que merece destaque. Os principais movimentos em atuação no momento são o de Minas Gerais (www.mdcmg.com.br); do Rio Grande do Sul (www.donadecasa.org.br); Bahia e Santa Catarina (www.adoconsc.org.br). Essas organizações trabalham principalmente na orientação de suas associadas e da comunidade e na mobilização local. O mais conhecido é o de Minas Gerais, pioneiro existente desde os anos 1980 e sua líder, Lúcia Pacífico, foi eleita vereadora de Belo Horizonte e deputada estadual graças principalmente a esse trabalho.

Em 1987 foi fundada a principal organização civil de defesa do consumidor do país, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), sob a liderança de Marilena Lazzarini – que havia sido diretora do Procon de São Paulo e atuado em órgãos como a Sunab – e contando com o apoio de um grupo de profissionais oriundos de órgãos públicos e da academia.

O Idec fortaleceu-se primeiramente graças a ações judiciais contra problemas de consumo e, principalmente, devido às perdas proporcionadas pelos planos econômicos governamentais. Após essa fase o Instituto iniciou a captação de associados para financiar as suas atividades, sendo essa hoje a sua principal fonte de receita, que é complementada por projetos com organizações como a Novib da Holanda e a Fundação Ford. O Idec produz material de orientação geral para o público e específica para os seus associados; testa e avalia produtos e serviços²¹; ajuíza ações judiciais coletivas contra empresas e governos; edita mensalmente a Revista do Idec, distribuídas para seus associados; e mantém o portal www.idec.org.br, com informações sobre consumo e direitos.

20. Vale citar o clássico estudo sobre a organização dos grupos sociais feito por Mancur Olson (*The Logic of Collective Action*, 1965). Resumindo superficialmente o trabalho, o autor analisa, baseado em teorias econômicas, os mecanismos que levam os indivíduos a se organizarem em grupos para obter benefícios coletivos e mostra que grupos grandes com interesses diversos tendem a ter enormes dificuldades de se organizarem, sendo necessário existir incentivos pessoais – inclusive questões morais – para que isso ocorra.

21. Em 2003 o Idec começou a avaliar a atuação de órgãos públicos em prol do consumidor.

O Idec conseguiu formar e capacitar uma equipe técnica, contando também com o apoio de colaboradores, que monitora as ações governamentais e empresariais na área do consumo e possibilita uma forte atuação de advocacy em temas de relevância para os consumidores²², participando de fóruns técnicos, governamentais e políticos. Graças à essa capacidade o Instituto também se tornou referência para a imprensa e para outras organizações. Essa atuação de advocacy fica, obviamente, limitada pelos recursos da organização, mas o Instituto pode contabilizar várias vitórias ocorridas graças à sua ação direta.

Outras organizações de consumidores e de cidadania se inspiraram no Idec e demandaram ações de capacitação e trocas de experiência. Com isso, em 1998, o Idec liderou a criação do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor – FNECDC (www.forumdoconsumidor.org.br), com o objetivo de fortalecer o movimento de defesa do consumidor no Brasil, promovendo a articulação das entidades cíveis do setor. O Fórum é formado por entidades cíveis que desenvolvem suas atividades de acordo com um código de princípios éticos, congregando 21 entidades em 13 estados da federação. O Fórum também procura atuar em temas de interesse das entidades, tais como água, telefonia, energia elétrica, acesso à Justiça, saúde pública e privada, educação do consumidor e consumidor baixa renda, além da capacitação institucional das organizações.

Há uma diversidade de outras organizações de cidadania que lidam com temas correlatos ao consumo, como as ambientais e de educação. O consumo sustentável e a responsabilidade social fizeram muitas organizações dialogarem com o movimento consumerista, mas estas acabam não lidando com as questões de direitos dos consumidores. Para uma dimensão desse universo sugerimos consultar o site da Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – Abong (www.abong.org.br).

Outra grande organização de consumidores no Brasil é a Pro Teste – Associação Brasileira de Defesa do Consumidor (www.proteste.org.br),

fundada em julho de 2001. Essa entidade segue o modelo clássico das associações europeias de consumidor – ou seja, publica uma revista com testes comparativos de produtos e serviços indicando a melhor compra e investe pesadamente em ações de marketing com malas diretas e brindes para a captação de associados. É patrocinada pela organização consumerista belga Test-Achats, fundadora e membro da Euroconsumers, que abrange organizações de consumidores na Bélgica, Espanha, Itália e Portugal. A Pro Teste também atua judicialmente e em questões técnicas e políticas que afetam o consumidor, assim como em redes.

Merece também destaque o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon) (www.brasilcon.org.br) fundado em 1992. Trata-se de uma organização de caráter científico, técnico e pedagógico, que congrega principalmente juristas, promotores e advogados que atuam nas áreas de relações de consumo. São personalidades influentes no meio jurídico e legislativo.

Um aspecto importante a ser ressaltado é que, de acordo com o Código de Defesa do Consumidor, “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” (Artigo 105). Isso deveria trazer mais integração entre as ações de órgãos governamentais e as entidades cíveis de defesa do consumidor, mas essa sinergia ainda é incipiente mesmo entre os órgãos governamentais.

Recursos e apoio para as organizações sociais

A capacidade de organização e a sua força estão diretamente relacionadas com os recursos que elas têm à sua disposição. Nesse aspecto, além dos recursos de conhecimento, comunicação e mobilização, são importantes os recursos financeiros e institucionais.

Os recursos de apoio financeiro e institucional às organizações sociais no Brasil são incipientes. Poucas organizações conseguem se custear com receitas próprias (associações, contribuições voluntárias, venda de produtos). Dessa forma as organizações

22. O Idec atua em uma gama variada de temas, que vão desde serviços públicos à alimentos e saúde privada. Na área de serviços público o Instituto beneficiou-se de um projeto com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para acumular conhecimento e formar uma equipe técnica.

dependem de projetos de fundações internacionais (como a Fundação Ford, Novib, Avina, entre outras), que trabalham com assuntos relacionados à cidadania e à organização da sociedade civil. A cultura do associativismo não é muito desenvolvida no Brasil.

A recente onda de responsabilidade social corporativa tem ganhado corpo e feito com que muitas empresas invistam recursos privados em causas sociais por meio de fundações próprias e de organizações civis. Muitos desses investimentos tem beneficiado diversos projetos de atendimento à populações carentes. Mas aceitar esses recursos constitui-se um problema ético para organizações de consumidores, pois no cotidiano elas acabam se confrontando com as corporações e criticando suas práticas²³.

Do lado governamental existe um fundo federal que pode ser acessado por organizações civis ou públicas das áreas de meio ambiente, consumidor, preservação histórica, entre outros. É o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (Lei N° 7.347/1985 e regulamentado pela Lei N° 9.008/1995), vinculado ao Ministério da Justiça, que tem como objetivo a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos. Os recursos desse fundo são oriundos da arrecadação de condenações judiciais, multas e indenizações não destinadas à reparação de interesses individuais referentes à concorrência, consumidores, meio ambiente ou patrimônio cultural.

O FDD é administrado por um colegiado, o Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos CFDD, que analisa e aprova os projetos apresentados, composto por representantes da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (que o preside; dos ministérios do Meio Ambiente, da Cultura, da Saúde, da Fazenda; do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE); do Ministério Público Federal e três representantes de entidades civis. Atualmente estes são o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), o Instituto Brasileiro de Política e Direitos do Consumidor (Brasilcon) e o Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, de São Paulo/SP.

23. Outras organizações sociais podem receber sem enfrentar esse dilema. Por exemplo, o Instituto Akatu (www.akatu.net), que trata de questões relativas ao consumo consciente e responsabilidade social, é patrocinado fundamentalmente por empresas, apesar de pessoas físicas poderem associar-se.

Perspectivas para a ação da cidadania

Há um movimento de fortalecimento do chamado terceiro setor no Brasil, na esteira das discussões (e publicidade) sobre a responsabilidade social corporativa, ou seja, há uma noção de que a sociedade civil pode se organizar e gerar benefícios coletivos. Muitas associações têm se valido das iniciativas empresariais para financiarem suas atividades, mas essa é uma fonte vetada para associações de consumidores sérias.

Podemos listar alguns dos que consideramos os principais desafios a serem encarados pela sociedade civil para a proteção dos seus direitos de consumidor:

- * Conhecer os direitos e os mecanismos de efetivação: ainda é baixo o nível de esclarecimento da população;
- * Falta de cultura associativista;
- * Dificuldades para as associações estabelecidas se sustentarem e para tornarem públicos os debates sobre as questões dos consumidores, o que dificulta o entendimento pela sociedade da importância das organizações sociais independentes.

Conclusões e sugestões

No Brasil, o tema consumidor veio ganhando espaço junto com a retomada da democracia. Ficam evidenciadas 3 etapas razoavelmente distintas do desenvolvimento do tema no Brasil:

- * *Até anos 1970*: iniciativas esparsas e pouco consolidadas da sociedade e das lideranças.
- * *Década de 1970*: debates e movimentação de atores da sociedade civil e políticos; criação de órgãos públicos.
- * *Década de 1980*: consolidação de movimentos e iniciativas; multiplicação de órgãos públicos; debates sobre a nova Constituição e sobre o Código de Defesa do Consumidor.

* *Década de 1990 em diante*: promulgação da lei; apropriação dos novos direitos pela população; consolidação de jurisprudência nos tribunais.

Podemos afirmar, sem dúvida, que no Brasil há um movimento de consumidores organizado no nível da sociedade civil, com a consolidação de associações e a abertura de espaço na imprensa e em fóruns técnicos e políticos. Devido à falta de incentivos públicos e à pouca cultura associativista, esse movimento depende da existência de lideranças empreendedoras e da colaboração de voluntários.

No aspecto de políticas públicas ou ações governamentais (como regulação de serviços públicos, normas técnicas ou novas legislações), o apoio de técnicos voluntários se torna crucial para existir um contraponto às empresas privadas e aos órgãos governamentais que lidam com o tema discutido. Há presença de Procons e outros órgãos similares representando os interesses dos consumidores nesses fóruns, mas a sua atuação pode ser inibida se as discussões envolverem outros órgãos governamentais. Se é do interesse haver maior participação dos consumidores nos debates e na monitoração de políticas públicas ou de ações privadas que afetem o mercado de consumo, é necessário haver apoio técnico e de recursos às organizações civis. Ressalte-se que esse tipo de ação é prevista no próprio Código de Defesa do Consumidor²⁴.

A discussão sobre consumo e direitos no Brasil não escapa da questão de desigualdade social, de acesso ao consumo ou aos bens básicos para a dignidade humana, como saneamento, energia elétrica, alimentos e medicamentos. Esse problema não poderá ser resolvido apenas pelo mercado, é necessário haver políticas públicas de inclusão social que combinem atores da sociedade civil, governo e setor privado, principalmente no caso de serviços públicos.

Também deve-se considerar que a ausência de recursos financeiros não pode excluir nenhum cidadão de direitos, tais como os direitos do consumidor. Acesso à informação, qualidade e segurança de produtos, proteção contra publicidade enganosa ou abusiva, entre outros, são direitos que

devem continuar válidos sempre. Assim, deve haver mecanismos que permitam à essa população ser orientada e provenham canais de acesso facilitado à Justiça.

A educação para o consumo também é um dos desafios atuais da defesa do consumidor no Brasil. O Plano Nacional de Educação (Lei N° 10.172/2001) prevê a inserção de temas transversais, dado o seu caráter multidisciplinar, no currículo escolar, tais como ética, meio ambiente, pluralidade cultural, trabalho e consumo, entre outros. Consumo envolve questões relativas ao meio ambiente, direitos, cidadania, economia. Mas, com exceção de poucas iniciativas²⁵, essa questão ainda não foi trabalhada com sucesso. A educação sobre os direitos dos consumidores, entre outros direitos de cidadania, pode também ser suprida por meios informais além dos bancos escolares.

No aspecto institucional também há grandes desafios para os consumidores. Se por um lado já existe um grau razoável de consolidação de instituições governamentais que atendem ao público e monitoram o mercado de produtos e serviços, mas não há de fato um sistema ou diretriz que articule as ações da diversidade de órgãos que afetam ao consumidor. Pior que isso, algumas vezes os órgãos públicos (como as agências reguladoras e o Banco Central) advogam para si a emissão e fiscalização das regras setoriais, deixando a proteção ao consumidor fragmentada e fragilizada. Diretrizes políticas, informações e um sistema de articulação são fundamentais para fortalecer a defesa do consumidor no Brasil.

Por fim, a globalização com a abertura de mercados, circulação de investimentos e privatizações trouxeram novos desafios aos consumidores e às organizações públicas e privadas da área. Novos produtos, normas técnicas internacionais conflitando com as nacionais, empresas privadas em setores monopolistas de serviços públicos (energia, saneamento e telefonia) exigem capacidade institucional de monitoração e coerção de práticas abusivas de mercado que ainda não foram equacionadas satisfatoriamente em países em desenvolvimento como o Brasil.

24. Art. 5º: Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o Poder Público com os seguintes instrumentos, entre outros: (...) V: concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor.

25. Por exemplo, o Inmetro produziu quatro cartilhas de capacitação de professores com temas relativos ao consumo (Ética no consumo; Meio ambiente e consumo; Saúde e segurança do consumidor; Publicidade e consumo), disponíveis na página <http://www.inmetro.gov.br/infotec/publicacoes.asp>.

Um aspecto extremamente positivo da defesa do consumidor no Brasil foi a apropriação e a mobilização das pessoas pelos seus direitos. Nesse sentido, os direitos dos consumidores são um exemplo muito prático, pois ocorrem cotidianamente, de como as pessoas podem exercer sua cidadania exigindo o respeito aos seus direitos e o cumprimento da Lei. Ainda há muito o que se fazer na educação sobre os direitos, mas em 15 anos de promulgação do Código de Defesa do Consumidor nota-se claramente que os cidadãos não aceitam mais qualquer abuso por parte de empresas ou órgãos governamentais, recorrendo aos tribunais se necessário. A cidadania se constrói com o exercício diário e a vigilância constante dos direitos, e no Brasil os direitos do consumidor se mostram como um instrumento eficaz dessa consciência cidadã.

REFERÊNCIAS

- Arantes, Rogério Bastos. (2002). Ministério Público e Política no Brasil. São Paulo: Educ: Editora Sumaré, São Paulo
- Carvalho, José Murilo de. (2001). Cidadania no Brasil: o longo caminho. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro
- Grinover, Ada Pellegrini; Vasconcellos e Benjamin, Antônio Hermann de; Fink, Daniel Roberto; Filomeno, José Geraldo Brito; Watanabe, Kazuo; Nery Júnior, Nelson; Denari, Zelmo. (2004). Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. 8ª edição, Forense Universitária, São Paulo
- IDEC (1991). Código de Defesa do Consumidor anotado e exemplificado pelo Idec. ASV Editora, São Paulo
- Lazzarini, Marilena. (1997). O movimento dos consumidores no Brasil. In. O Consumidor no Contexto da Globalização – Seminário Internacional – Julho 1997
- Rios, Josué. (1998). A Defesa do Consumidor e o Direito como Instrumento de Mobilização Social. Mauad, Rio de Janeiro
- Storch, Sami. (2004). ONGs E O CONTROLE SOCIAL DOS SERVIÇOS PÚBLICOS REGULADOS: as ações judiciais do Idec na área de telecomunicações. Dissertação de Mestrado apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, Administração Pública e Governo
- Taschner, Gisela Black. (1995). Proteção do Consumidor: um Estudo Comparativo Internacional. Relatório de pesquisa N° 01/1995 – Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo
- Zülzke, Maria Lúcia. (1997). Abrindo a Empresa para o Consumidor. 4ª Edição. Qualimark Editora, Rio de Janeiro

Sites consultados

Associações

- Associação do Ministério Público do Consumidor: www.mpcon.org.br
- Associação Pro Teste: www.proteste.org.br
- Brasilcon: www.brasilcon.org.br
- Consumers International: www.consumersinternational.org
- Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor: www.forumdoconsumidor.org.br
- Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec): www.idec.org.br

Governo

- Câmara dos Deputados: www.camara.gov.br
- Departamento Nacional de Defesa e proteção do Consumidor (DPDC): www.mj.gov.br/dpdc
- Portal do Consumidor: www.portaldoconsumidor.org.br
- Presidência da República: www.planalto.gov.br
- Procon São Paulo: www.procon.sp.gov.br
- Senado Federal: www.senado.gov.br
- Centros de pesquisa
- Fundação Getúlio Vargas – Centro de Políticas Sociais: www.fgv.br/cps
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA): www.ipea.gov.br

Anexos

Anexo I
Número de Procons municipais por estado da federação
Pesquisa feita pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
divulgada em agosto de 2005.

Estados	Municípios			
	existentes	interessados em abrir Procons	Procons municipais existentes	% de municípios/ Procons
Acre	22	-	-	-
Alagoas	102	2	3	3,12%
Amapá	16	-	-	-
Amazonas	62	2	-	-
Bahia	417	20	7	1,5%
Ceará	184	12	21	12,2%
Distrito Federal	1	-	Postos	
Espírito Santo	78	12	17	21,79%
Goiás	246	4	17	7%
Maranhão	217	7	01	0,45%
Mato Grosso	139	7	15	10,6%
Mato Grosso do Sul	77	4	15	18,91%
Minas Gerais	853	44	81	9,49%
Pará	143	9	9	5,92%
Paraíba	223	9	6	2,19%
Paraná	399	22	43	10,77%
Pernambuco	185	16	6	2,63%
Piauí	222	8	6	2,2%
Rio de Janeiro	92	6	18	19,56%
Rio Grande do Norte	167	8	05	2,33%
Rio Grande do Sul	497	10	49	9,8%
Rondônia	52	3	-	-
Roraima	15	1	-	-
Santa Catarina	293	8	48	16,38%
São Paulo	645	10	179	27,75%
Sergipe	75	4	-	-
Tocantins	139	6	1	2,11%
Totais	5.561	234	547	10%

Anexo II
Tabela resumo dos principais órgãos federais que tratam de temas relacionados à defesa do consumidor no Brasil.

Órgão	Lei de Criação	Internet	Ministério vinculado	Área de atuação	Como defende o consumidor
Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)	4.137/1962 (a)	www.cade.gov.br	Justiça	Concorrência	Julgamento de fusões e aquisições de empresas que possam afetar a concorrência e competição
Banco Central do Brasil	4.595/1964	www.bacen.gov.br	Fazenda	Bancos, consórcios: qualidade, serviços	
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) (b)	5.966/1973	www.inmetro.gov.br	Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Produtos duráveis	Definição de regras e padrões de qualidade; fiscalização; educação para o consumo (c)
Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)	9.427/1996	www.aneel.gov.br	Minas e Energia	Energia elétrica	Definição de tarifas, regras e padrões de qualidade; fiscalização e apreensão
Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)	9.472/1997	www.anatel.gov.br	Comunicações	Telecomunicações (telefonia, televisão por assinatura)	Definição de tarifas, regras e padrões de qualidade dos serviços; fiscalização
Agência Nacional de Petróleo (ANP)	9.478/1997	www.anp.gov.br	Minas e Energia	Combustíveis e gás de cozinha	Definição de regras e padrões de qualidade; fiscalização
Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)	9.782/1999	www.anvisa.gov.br	Saúde	Produtos alimentícios, medicamentos e serviços de saúde	Definição de tarifas, regras e padrões de qualidade; fiscalização e apreensão
Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS)	9.961/2000	www.ans.gov.br	Saúde	Planos de saúde individuais (parcialmente de planos coletivos)	Definição de reajustes, regras e padrões de atendimento; fiscalização
Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)-	10.233/2001	www.antt.gov.br	Transportes	Transportes interestaduais (ônibus)	Definição de regras e padrões de qualidade dos serviços; fiscalização

Observações:

- a) Modificada pela Lei 8.884/1994, atualmente em vigor.
- b) O Inmetro age por meio dos Institutos de Pesos e Medidas (IPEM), órgãos estaduais que operacionalizam as regras definidas pelo Inmetro.
- c) O Inmetro produziu diversas cartilhas e materiais para educação formal para o consumo, além de ser responsável pela manutenção do site Portal do Consumidor (www.portaldocomsumidor.gov.br)

Anexo III**Instâncias do Poder Legislativo que tratam das questões consumeristas**

O Poder Legislativo também possui estruturas que lidam com assuntos relativos à defesa do consumidor. Apesar de não possuírem poder de multar empresas, essas estruturas podem cobrar ações de órgãos do Poder Executivo e investigar temas que estejam afligindo os consumidores, inclusive convocando empresas e órgãos governamentais para audiências públicas ou, em casos extremados, para Comissões Parlamentares de Inquérito.

O Congresso Nacional possui duas comissões permanentes sobre o tema. Na Câmara dos Deputados, desde 1989, existia a Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM). Dado o seu amplo escopo de atuação, em 2004 foi criada a Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), ficando os outros temas à cargo de outras comissões permanentes da Casa. A Comissão é composta de 21 deputados titulares e 21 suplentes e, de acordo como regimento interno da Câmara, suas atividades abrangem os temas relativos à economia popular e repressão ao abuso do poder econômico; relações de consumo

e medidas de defesa do consumidor; composição, qualidade, apresentação, publicidade e distribuição de bens e serviços; entre outras. Essa Comissão reúne-se regularmente para analisar as propostas legislativas de temas relacionados à defesa do consumidor e realiza com frequência audiências públicas, convocando órgãos do Poder Executivo, empresas e associações de consumidores.

O Senado Federal possui a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), composta por 17 senadores titulares e 17 suplentes. Nesse caso, diferente da Câmara, a questão consumerista é apenas um dos assuntos da Comissão. Essa comissão costuma ser menos ativa que a da Câmara dos Deputados, porém por vezes as duas casas realizam audiências conjuntas.

Também há comissões semelhantes em Assembléias Legislativas Estaduais e em Câmaras de Vereadores Municipais. Contudo a margem de ação legislativa dessas instâncias é pequena, pois a legislação local fica subordinada à da esfera federativa superior.

No Congresso Nacional ou em outras casas legislativas pode haver comissões especiais destinadas a algum objeto específico que atinja os consumidores, porém elas são desativadas assim que cumprem seus objetivos. Por exemplo, em 2003 foi instalada na Câmara dos Deputados uma Comissão Parlamentar de Inquérito para investigar os planos de saúde, um dos temas mais reclamados em órgãos de defesa do consumidor.

Um último aspecto que merece ser destacado é que o Código de Defesa do Consumidor surgiu e foi conduzido, diferente da grande maioria das recentes leis brasileiras, principalmente pelo Congresso Nacional brasileiro, na esteira da Constituição Federal de 1988.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Consumidores y Ciudadanos

Defesa do consumidor no Brasil: contextualização histórica, legislação e mapa das instituições públicas e sociais atuantes no tema

Marcos Vinicius Pó.

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fesc.cl, en Publicaciones “Análisis y Propuestas”

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

CHILE

Enero 2008

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl