

CENTRO UNIVERSITÁRIO
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**CIDADANIA E CONSUMO: REFLEXÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO
CONSUMERISTA E AS INFLUÊNCIAS DO MERCADO**

MARIA CREMILDA SILVA FERNANDES

Professor Orientador: Doutor Delmo Arguelhes

BRASÍLIA/2014

MARIA CREMILDA SILVA FERNANDES

**CIDADANIA E CONSUMO – REFLEXÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO
CONSUMERISTA E AS INFLUÊNCIAS DO MERCADO**

**Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Ciência Política do
Centro Universitário UNIEURO como
requisito parcial para a obtenção do título
de mestre em Ciência Política.**

Área de Concentração: Cidadania e Consumo

Orientador: Dr. Delmo Arguelhes

BRASÍLIA/2014

MARIA CREMILDA SILVA FERNANDES

**CIDADANIA E CONSUMO – REFLEXÕES SOBRE A LEGISLAÇÃO
CONSUMERISTA E AS INFLUÊNCIAS DO MERCADO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro Universitário UNIEURO como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Cidadania e Consumo

Data da aprovação: ____/____/_____

Banca Examinadora:

**Prof. Dr. Delmo Arguelhes – Orientador
UNIEURO**

Prof. Dr. Alejandro G. Oliveira

Prof. Dr. Henrique Smidt Simon

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação é uma grande conquista para mim: “tomou-me tempo, desânimos, esforços”. Algumas ausências do cotidiano da minha casa e da minha família justificaram-se, embora eu continue a me perguntar sobre o valor e o custo de algumas escolhas que fazemos. No final de tudo tenho certeza de que valeu o sacrifício, simplesmente porque, embora solitária nos momentos de estudo e de redação do trabalho, eu tive a felicidade e a sorte de contar com muitas pessoas que se tornaram imprescindíveis nessa jornada: minha família e meus amigos.

Em primeiro lugar agradeço a paciência, a generosidade e o rigor do meu Professor-orientador Dr. Delmo Arguelhes.

Agradeço imensamente à Coordenadora do Curso de Mestrado em Ciência Política deste Centro Universitário, Dra. Lídia Xavier, um exemplo de profissional, humana e dedicada.

Aos meus colegas de mestrado que sofreram comigo e torceram por mim, em especial ao Adriano Gentil que tanto me incentivou e não me deixou cair.

Agradeço aos Professores do Mestrado em Ciência Política deste Centro Universitário pelos ensinamentos, guardá-los-ei por toda a vida.

Agradeço, ainda, a dedicação dos funcionários deste Centro Universitário.

“Se quer seguir-me, narro-lhe: não uma aventura, mas experiência, a que me induziram, alternadamente, séries de raciocínios e intuições. Tomou-me tempo, desânimos, esforços. Dela me prezo, sem vangloriar-me. Surpreendo-me porém, um tanto à parte de todos, penetrando conhecimento que os outros ainda ignoram. (...) Tudo, aliás, é a ponta de um mistério. Inclusive os fatos. Ou a ausência deles. Duvida? Quando nada acontece, há um milagre que não estamos vendo.”

João Guimarães Rosa. Primeiras Estórias. O Espelho.

RESUMO

O presente trabalho discute a relação entre as categorias *consumo* e *cidadania*, explorando as possibilidades e limites das propostas que sugerem estar ocorrendo uma aproximação, ou mesmo fusão, entre as figuras do consumidor e do cidadão, traduzida na expressão *consumidor-cidadão*, ou *consumo-cidadão*.

Como ponto de partida, o estudo identifica severas controvérsias sobre a possibilidade de aproximação entre *cidadania* e *consumo*, oriundas tanto de divergências teóricas, quanto do próprio significado dado a tais categorias, quer no âmbito acadêmico quer no senso-comum. Como estratégia de análise, propõe-se a categoria *consumidor-cidadão*, a qual traz recorte e significado específicos para esta discussão, lastreados num referencial teórico composto por elementos da historiografia dos movimentos de consumidores, pela teoria dos novos movimentos sociais e pela teoria habermasiana da ação comunicativa, com foco nas categorias da esfera pública democrática e do modelo discursivo do espaço público. Analisa, ainda, a influência do mercado na norma positivada, usando como estudo de caso a ADin 2591 que foi proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro em desfavor do Código de Defesa do Consumidor.

Palavras-chave: cidadania – consumo – direitos do consumidor – legislação

ABSTRACT

This paper presents an analysis of citizenship, the consumer society, the historical context of consumer rights, the consumerist movements, and the birth of consumer rights, first in the Great Charter, and later in the infra-constitutional norm - the Consumer Protection Code. This paper also criticizes the market's influence in the revocation or modification of consumer laws, and its pernicious consequence to the rights acquired by citizens after decades of struggle.

As a starting point, this study identifies severe controversies regarding the possibility of such approximation between citizenship and consumption, arising either from theoretical divergences or from the very meaning of those categories, both in the academic sense as well as in the common-sense. As an analytical strategy, the category *democratic consumer-citizen* is proposed, bringing specific meaning for the discussion, founded in a theoretical framework composed with elements from consumer movements historiography, new social movements theories, and Jurgen Habermas' theory of communicative action, specially the democratic public sphere and the discursive model of public space. Using such analytical category and theoretical framework, the revision and analysis of the object of study identify several situations where proposals or analyses directly or indirectly associating consumption and citizenship are presented by Idec. Such manifestations of this organization appear in a great variety of contexts, purposes and formats, allowing their confrontation and analyses considering different times, as well as in diverse situational and teleological terms.

Key-Words: citizenships – consumption – citizen – consumer - consumer-citizen.

Sumário

INTRODUÇÃO.....	09	
CAPÍTULO I – CIDADANIA, CIDADÃO-CONSUMIDOR E REGULAÇÃO		
DO MERCADO.....	13	
1.1 Cidadania em uma perspectiva conceitual.....	13	
1.2 Cidadania e iluminismo.....	16	
1.3 A construção da cidadania no Brasil.....	30	
1.4 Consumo como cidadania.....	37	
1.5 Estado regulador.....	44	
1.5.1 Reformulações na Secretaria de Defesa do Consumidor.....	50	
1.5.2 Restruturação.....	50	
CAPÍTULO II – DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, LEGISLAÇÃO E O MAPA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E SOCIAIS ATUANTES NO TEMA.....		53
2.1 Contexto sócio-político de surgimento e desenvolvimento do tema	54	
2.1.1 Contexto histórico, social e econômico do surgimento da legislação de proteção aos consumidores brasileiros.....	54	
2.2 O papel dos partidos políticos e atores políticos no debate.....	61	
2.3 A sociedade de consumo.....	63	
2.4 O consumo e sua significação social	65	
2.5 Exclusão e desigualdade na sociedade de consumo.....	75	
2.6 Os principais eventos relativos aos consumidores na cena política.....	79	
2.7 Mudanças nos padrões de consumo e no comportamento do consumidor, empresas e governo.....	79	
2.8 Indicadores de consumo e pobreza no Brasil	81	
2.9 Legislação: desenvolvimento histórico do Código de Defesa do Consumidor.....	100	

CAPÍTULO III – A INFLUÊNCIA DO MERCADO NA NORMA CONSUMERISTA.....	106
3.1 Supremo Tribunal Federal, Conselho Monetário, Banco Central.....	108
3.1.1 Um estudo de caso: O STF e as autoridades reguladoras do sistema financeiro.....	110
3.1.2 Análise do caso.....	111
3.2 A modernidade e seus paradoxos.....	123
3.3 O liberalismo como fonte ideológica da perspectiva consumerista: O sistema liberal e a sociedade de consumo.....	129
3.4 A globalização do sistema liberal e suas consequências na relação consumerista: a legislação consumerista como intervenção estatal.....	135
CONCLUSÃO	140
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	144

INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é discutir o possível papel do consumo na construção da cidadania e da democracia no Brasil, a partir das propostas dos Movimentos de Consumidores (MC). Analisar-se-á um novo conceito de cidadania que vem sendo admitido nos últimos anos, o de consumidor-cidadão, bem como a necessária regulação do mercado, e, por último, a influência do mercado na tentativa de revogação e de modificação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), bem como, afastar sua aplicabilidade por intermédio da Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIn 2591 proposta pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro (CONSIF) em desfavor do § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

A problemática a ser tratada nesta pesquisa diz respeito a duas inquietações: a primeira, como o consumo pode revelar-se uma forma de expressão da cidadania e a segunda, como o lobby afeta as relações de consumo, no momento em que se tenta afastar a aplicabilidade do Código Defesa do Consumidor valendo-se do próprio Poder Judiciário.

Assim, buscamos iluminá-la enfocando um caso específico – mais condizente com a concretude de resultados e com os limites esperados para uma dissertação de mestrado. Ao fazê-lo, porém, esperamos ter produzido resultados significativos também para a compreensão daquela questão mais ampla, de fundo. Apesar das discussões sobre a questão do consumo e da cidadania se fazerem cada vez mais presentes na mídia brasileira e mesmo em algumas publicações acadêmicas, a literatura produzida no Brasil, especificamente sobre os Movimentos Consumeristas - MC e sobre o possível papel do consumo e dos consumidores na construção da cidadania e da democracia, ainda é extremamente limitada. A revisão realizada tanto por meio das principais ferramentas de busca na Internet, quanto por meio de consulta às bases de conhecimentos acadêmicas resultou em pouquíssimos trabalhos enfocando o tema por tal perspectiva.

Mesmo havendo uma produção acadêmica relativamente recente que discute criticamente o consumo e o consumidor, sob perspectivas antropológicas e culturais, o aspecto diretamente político aparece pouco, geralmente de forma indireta ou marginal. As duas grandes exceções, muito recentes e citadas com frequência pelos demais autores que tocam o tema, são o livro de Fátima Portilho, *Sustentabilidade ambiental*,

consumo e cidadania (2005) e a coletânea *Desafios do consumo* (2007), organizada por Ladilsau Dowbor, Helio César Silva e Ricardo Mendes Antas Jr.

Também no campo do direito foram localizadas publicações de maior fôlego, que chegam a relacionar consumo e cidadania, mas sempre enveredando pela ótica dos direitos do consumidor. Nesses casos, as análises que surgem são marcadas por uma abordagem mais jurídica e normativa, deixando pouco espaço para a crítica de caráter sociológico ou político. Chamam a atenção, nessa área, os trabalhos de Marcelo Gomes Sodré e Josué Rios, que são, ambos, ligados ao Instituto de Defesa do Consumidor (Idec).

Há vários outros trabalhos acadêmicos relacionando o consumo com questões de cidadania, numa perspectiva jurídico-política, também de pessoas ligadas ao Idec, como Sami Storch e Marcos Pó. Finalmente, quanto à produção nacional, temos um certo número de publicações de caráter ativista, como as produzidas pelo próprio Idec, e também pelo Instituto Akatu.

Maria da Glória Gohn (2006, 2008) discute, num contexto brasileiro, o estudo dos Novos Movimentos Sociais - NMS, enfatizando a essencialidade da participação pública no processo de construção da democracia. Também aqui emerge com clareza não só a importância do espaço público democrático, mas também, numa perspectiva habermasiana da democracia participativa, a importância das organizações da sociedade civil no processo de sua construção, ocupação e vitalização/efetivação da democracia.

Assim, sem esquecer ou desconsiderar a grande variedade de perspectivas que, como vimos, existe sobre a relação entre consumo e cidadania, a pesquisa adota no presente trabalho, para fins metodológicos, a abordagem habermasiana. A partir desse referencial, busca-se apresentar uma contribuição para o saneamento da lacuna existente no Brasil no tocante à análise empírica dos Movimentos Consumeristas - MC enquanto elementos relevantes para a construção de uma democracia participativa. Ao fazer isso, buscamos também estabelecer uma ponte entre a realidade brasileira e os debates que nesse marco já ocorrem no exterior, ampliando nossa compreensão sobre o tema e, ao mesmo tempo, motivando e apoiando novos estudos, que poderão explorar as várias questões aqui abertas.

Metodologicamente, como já deixamos antever, adotamos um estudo de caso, serão analisados dois votos dos Ministros do Supremo Tribunal Federal referentes à ADin 2591 de 2002 que tentou afastar a aplicabilidade do CDC à prestação de serviço

bancário, considerando ser essa modalidade de pesquisa – a análise empírica – a mais adequada aos objetivos do trabalho e ao referencial teórico escolhido.

Existem, segundo Bogdan e Byklen (1994), Tuckam (2002) e Quivy (2003), três grandes grupos de métodos de coleta de informações e dados que podem ser utilizados como fontes de informação no desenvolvimento de estudos e pesquisa qualitativa: (a) a observação direta; (b) a aplicação de questionários e entrevistas – por escrito ou oral, e (c) a análise de documentos. Para efeito deste estudo, optamos pela análise de documentos como método exclusivo de trabalho.

Tendo por referência um método de análise documental, foi possível identificar as manobras do mercado para afastar a aplicabilidade da norma consumerista, bem como, à relação entre consumo e cidadania, em cuja discussão e problematização a pesquisa constrói as conclusões.

Como se verá ao final, o resultado da pesquisa realizada permitiu a formulação de uma série de conclusões sobre o possível papel do consumo na construção da cidadania e da democracia no Brasil a partir das propostas dos Movimentos de Consumidores (MC) e no marco democrático de um espaço público participativo, e, ainda, a influência do mercado na norma positivada que, a todo o momento, e, às vezes de forma sub-reptícia, tenta afastá-la ou modificá-la.

O Capítulo I desta pesquisa adota, como ponto de partida, identificando severas controvérsias sobre a possibilidade de aproximação entre *cidadania* e *consumo*, oriundas tanto de divergências teóricas, quanto do próprio significado dado a tais categorias, quer no âmbito acadêmico quer no senso-comum. Como estratégia de análise, propõe-se a categoria *consumidor-cidadão*, a qual traz recorte e significado específicos para esta discussão, lastreados num referencial teórico composto por elementos da historiografia dos movimentos de consumidores, pela teoria dos novos movimentos sociais e pela teoria habermasiana da ação comunicativa, com foco nas categorias da esfera pública democrática e do modelo discursivo do espaço público. Com base nessa categoria analítica e no referencial teórico mencionado, é feita a revisão e análise do objeto de estudo, identificando-se uma grande quantidade de situações onde são colocadas, direta ou indiretamente, propostas ou análises aproximando consumo e cidadania. Tais manifestações surgem em uma ampla variedade de contextos, propósitos e formatos, permitindo comparações e análises tanto ao longo do tempo quanto em termos situacionais ou teleológicos.

O Capítulo II 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, bem como a análise do Movimento Consumerista no Brasil que tanto contribuiu para a efetivação da norma positivada.

O Capítulo III, no intuito de se atingir os resultados pretendidos, o capítulo será dividido em quatro itens: no primeiro, “*a influência do mercado na legislação consumerista*” para tal a pesquisa se valerá da análise documental dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal no estudo de caso ‘CONSIF X CÓDIGOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR’, que gerou a Adin 2.591, onde Confederação do Sistema Financeiro argumenta a inconstitucionalidade do § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor; no segundo ‘a modernidade e seus paradoxos: a subjetividade moderna’, procurou-se dar uma visão da modernidade, buscando proporcionar um entendimento dos fundamentos que levaram a criação da sociedade consumerista; no terceiro, ‘o liberalismo como fonte ideológica da perspectiva consumerista: o sistema liberal e a sociedade de consumo’, o trabalho é desenvolvido demonstrando que o liberalismo é um dos elementos centrais no desenvolvimento da sociedade consumerista e que, por esse motivo deve ser levado em conta quando se busca analisar as novas perspectivas da sociedade de consumo; e por final, o quarto e último item, ‘a globalização do sistema liberal e suas consequências na relação consumerista: a legislação consumerista como intervenção estatal’, se introduz a sociedade de consumo dentro da denominada globalização, buscando encontrar os caminhos necessários para o entendimento dos rumos que se desenvolvem para a nova sociedade, já denominada de pós-moderna, e que se inicia com o estigma de uma sociedade hiperconsumidora.

CAPÍTULO I – CIDADANIA, CIDADÃO-CONSUMIDOR E REGULAÇÃO DO MERCADO

O presente capítulo tem como objetivo analisar o conceito de cidadania já adotado pelos teóricos da área política e jurídica, analisar-se-á a posterior, um conceito que vem sendo utilizado, o de cidadão-consumidor, uma vez que as relações entre consumo e cidadania dizem respeito ao consumo e a garantia de acesso ao mercado, dos direitos do consumidor perante o mercado e também do consumo responsável ou consciente, que se relaciona aos deveres do cidadão perante a sociedade no tocante ao consumo. Mas, independentemente desses aspectos específicos que podem ser apontados nessa dimensão, há autores para os quais o próprio consumo, enquanto ação social, apresenta-se – ou pode apresentar-se – como ação cidadã. Ato contínuo será analisado o papel do Estado regulador e sua importância na defesa do cidadão, que para fazer valer os seus direitos no sistema capitalista, necessita da intervenção estatal que virá por intermédio da norma consumerista.

1.1 Cidadania em uma perspectiva conceitual

A noção de cidadania tem, através dos tempos, mantido sua força, designando o vínculo jurídico que une as diferentes formas de organização política a seus membros, cabendo, assim, à teoria dos direitos fundamentais organizar seus diferentes significados. Como, a partir da Modernidade essa noção passou a designar o vínculo jurídico de pertencimento a um Estado de direito – aludindo especificamente aos direitos políticos ou de participação imediata de seus titulares na vida estatal –, pretende-se aqui analisar os limites e as possibilidades de sua permanência como “marco de referência” para a participação democrática nos processos jurídico-políticos de um Estado de direito que pretende ultrapassar as fronteiras do estrito nacionalismo. (CADEMARTORI, 2009: 13-5)

Três categorias jurídico-políticas condicionam-se e implicam-se mutuamente, tendo emergido no mesmo ambiente histórico: cidadania, direitos fundamentais e Estado de direito. É o Estado de direito a forma política na qual os poderes atuam divididos e submetidos ao império da legalidade que garante os direitos fundamentais e a cidadania. Já os direitos fundamentais são o fundamento de legitimidade do Estado de direito e o conteúdo da cidadania. E, por último, a cidadania é o espaço de participação

política no Estado de direito, através do exercício dos direitos fundamentais. (CADEMARTORI, 2009: 13-5)

A análise do processo de ampliação da cidadania deixa evidente o caráter de construção e de luta por direitos. Caráter este que se configure em seu conceito contemporâneo. Na atualidade, se por um lado, a cidadania é um conjunto de direitos civis, políticos e sociais, por outro, um sentimento comunitário de participação e, portanto, significa a exclusão dos integrantes que não comungam com esses sentimentos. Se todo cidadão, necessariamente, é membro de uma comunidade específica – seja qual for a sua organização – tal pertencimento é fonte de obrigações, ao mesmo tempo em que é também *locus* de reivindicação de direitos. No cerne do conceito de cidadania, subjaz seu caráter público e impessoal, de espaço e meio no qual conflitam aspirações e desejos dos grupos sociais, transformados em ações coletivas, que integram a comunidade, tendo como objeto a construção de projetos futuros. Neste caso, em particular, o foco, objeto da pesquisa, o cidadão-consumidor, numa nova construção de cidadania. (CADEMARTORI, 2009: 13-5)

Antonio-Enrique Pérez Luño (2002: 162) menciona a existência, no interior das teorias analítico-linguísticas sobre a cidadania, das definições lexicais¹. Nesta perspectiva, considerando a definição de cidadania, é possível perceber os seguintes pares: descritivo e prescritivo, teórico e pragmático, natural e político, global e local, universal e particular e os pares unilateral e multilateral.

Definições descritivas de cidadania são aquelas adotadas pelos constitucionalistas e administrativistas, pelas quais ela pode ser traduzida num conjunto de normas que regulam o *status* jurídico dos cidadãos. Sendo assim, a categoria emana do direito positivo estatal e para sua definição contribuem a análise empírica e a exegese deste setor normativo do ordenamento jurídico. (PÉREZ LUÑO, 2002: 162)

Quanto às definições prescritivas, estas são aquelas em que a noção reveste-se de um significado deontológico, enquanto modelo ideal de *status* que deveria ser reconhecido aos membros da sociedade política². A utilização teórica da noção de cidadania é concretizada através dos aportes doutrinários multidisciplinares da filosofia, do direito, da sociologia etc., enquanto a intencionalidade pragmática é percebida

¹ Definições lexicais são aquelas que segundo o autor, “describen usos lingüísticos y significados de sus términos, a partir de cómo se comprueban en la praxis lingüística efectiva de las personas individuales y los grupos” (PÉREZ LUÑO, 2002, p. 178).

² “Este es el significado que puede atribuirse, por ejemplo, a propuesta de una ‘ciudadanía diferenciada’ formulada por el profesor Will Kymlicka (1996)” (PÉREZ LUÑO, 2002: 178).

naqueles que invocam a mesma como bandeira de luta na consecução de determinadas liberdades. A última situação pôde ser percebida nos movimentos em favor dos direitos civis na segunda metade do século passado ou mesmo na luta contra o *apartheid*, ou, ainda, nos movimentos civis por liberdade, como o feminista ou o homossexual. Importa salientar que a versão teórica da cidadania não exclui sua possível dimensão pragmática. (PÉREZ LUÑO, 2002: 162-181)

A contraposição entre as definições naturais e políticas de cidadania deriva da diferenciação produzida pelos primeiros tipos de definição. Elas surgem a partir das teorias contemporâneas de orientação comunitarista, que concebem a cidadania como um fator inato e necessário que determina a inserção do indivíduo em um grupo étnico e/ou cultural³. Consequentemente, tais definições opõem-se às concepções liberais – tais como a de John Rawls – que as percebem como um conceito estritamente político, isto é, um vínculo decorrente da relação contratual (pacto social) e da adesão livre das pessoas à sociedade. (PÉREZ LUÑO, 2002: 178)

Por seu turno, a percepção global de cidadania é sustentada por aqueles que a concebem como o conjunto de todos os direitos fundamentais, uma noção que compreende não só os direitos civis e políticos como também os econômicos, sociais e culturais. (MARSHALL, 2002: 179)

Como, para um amplo setor da doutrina juspublicista, a cidadania possui uma significação limitada – ficando circunscrita a seu sentido técnico-jurídico implicado pela determinação da qualidade de cidadão ou do vínculo de pertencimento a uma determinada organização política e os consequentes direitos de participação democrática – é possível opor à definição global uma definição local da mesma. Segundo o autor, esta tese foi muito difundida pela Escola Alemã de direito público, especialmente por Georg Jellinek. (PÉREZ LUÑO, 2002: 178)

É possível também apontar, em determinadas teorias, a proposta de uma cidadania tão ampla a ponto de fazê-la coincidir com um status universal. Pérez Luño posiciona-se como defensor desta definição de cidadania no plano jurídico constitucional, mencionando ser esta também a posição de autores como Peter Häberle, Fernández

³ Michael Walzer, em trabalho intitulado *El concepto de 'ciudadanía' en una sociedad que cambia*, apresenta os pressupostos básicos da concepção natural de cidadania. De acordo com ele, o liberalismo forjou uma noção formal e exterior ao sujeito de cidadania. Para o comunitarismo, a cidadania é um vínculo originário e necessário de relação entre a comunidade e seus membros, transformando-a no “corazón mismo de nuestra vida” (WALZER, 2001, p. 162 apud PÉREZ LUÑO, 2002, p. 178).

García e Llano Alonso. No plano filosófico-político é defendida por autoras como Martha Nussbaum (PÉREZ LUÑO, 2002: 180).

Se, por muito tempo, o uso linguístico do termo cidadania fez referência a um vínculo único e exclusivo entre o indivíduo e o Estado, nas circunstâncias atuais é possível admitir uma pluralidade de cidadanias. Em outros termos, substituir a cidadania unilateral por uma cidadania multilateral, até chegarmos aos termos mais modernos: cidadão-consumidor.

Cabe lembrar que esta classificação não é estanque, sendo possíveis usos linguísticos descritivos da cidadania, ao mesmo tempo que teóricos, políticos, globais, universais e multilaterais.

1.2 Cidadania e iluminismo

A etapa histórica conformadora do uso linguístico que diretamente se relaciona com o presente sentido de cidadania é o Iluminismo. O movimento iluminista tem como elemento preponderante o racionalismo e compreende manifestações na esfera da cultura europeia a partir do século XVIII, com grande influência nas concepções estatais e jurídicas até o século XIX. Congrega tanto características negativas - no sentido de uma tendência de libertação do indivíduo do jugo da autoridade - como características positivas, que valorizam atividades racionais e individuais independentes. De acordo com José Soder, em seus extremos ele representa a rejeição da religião tradicional e dogmática, “colocando em seu pedestal uma religião puramente moral” (SODER, 1960: 58 apud PÉREZ LUÑO, 2002: 182-3).

Esse movimento estrutura o mundo político moderno e inventa a noção de indivíduo como ponto de partida e fundamento do fenômeno político, postulando-o como titular de direitos, não mais derivados do grupo social de origem, e sim próprios. (DUMONT, 1985: 85 apud PÉREZ LUÑO, 2002: 194)

Na gênese do Estado Liberal, encontram-se os homens integrados e absorvidos por entes coletivos que negavam a sua liberdade e individualidade, tais como estamentos, grêmios, glebas, corporações. A noção moderna de cidadania, característica do Estado Liberal, só emergiu na medida em que ocorreu a emancipação política dos indivíduos propiciada por um pacto social garantidor da liberdade política em termos de cidadania, desobrigando os homens de vínculos políticos necessários, desiguais, fechados e naturais (PÉREZ LUÑO, 2002: 195-6).

Nesse sentido, pode-se observar a sincronia entre a aparição do conceito moderno de cidadania e o conceito dos direitos humanos e do Estado de direito, cujo reconhecimento também deve ser situado no âmbito da modernidade. De acordo com Pérez Luño (2002), é possível derivar da ideia de cidadania três grandes princípios: 1. A cidadania é uma condição de uma pessoa que vive em uma sociedade livre. Para que esta condição seja efetivada é necessária à existência prévia de uma ordem política democrática, capaz de garantir o exercício destas liberdades. 2. A cidadania é uma condição voluntária, não pode ser imposta às pessoas. O pacto social funda a cidadania como um acordo livre de pessoas para integrar um determinado modelo de organização política. 3. A cidadania se desdobra em um conjunto de direitos e deveres das pessoas que pertencem a um determinado Estado. Aqueles que não são cidadãos – mulheres, crianças e servos – participam da condição através dos vínculos que os unem com aqueles que ostentam a condição de cidadãos (PÉREZ LUÑO, 2002: 184).

Norberto Bobbio (1992: 13) menciona uma “verdadeira revolução copernicana” ocorrida no início da Idade Moderna⁴, quando dois eventos históricos foram capazes de romper o princípio da legitimidade então vigente, instaurando a concepção de cidadania moderna: as lutas que culminaram na Declaração dos Direitos do Homem nos Estados Unidos da América do Norte e na França. Se, anteriormente, o princípio de legitimidade baseava-se nos deveres dos súditos, a partir destes acontecimentos, passava a se basear nos direitos do cidadão.

Importa lembrar que a Revolução Francesa – marco emblemático da Ilustração – foi uma revolução de cidadãos: a cidadania era o centro de imputação de um conjunto de direitos e liberdades que correspondem aos membros de um Estado de direito. É possível afirmar que nesse período ela teve o seu significado recuperado, ao mesmo tempo que ‘corroído’. (BOBBIO, 1992: 13)

Para Fábio Konder Comparato (1993: 89), o problema político ideológico surgido por ocasião da instalação da Assembleia Nacional Francesa (1789), foi suscitado pela confluência de duas correntes de pensamento. A primeira era favorável ao alcance universal da Declaração dos Direitos, daí a preferência pelo termo “homem” ao invés do termo “cidadão”. A segunda corrente de pensamento, influenciada de uma ou outra forma por Rousseau, parte do pressuposto de que diferentemente do “estado de

⁴ No Brasil, e na França, considera-se o início da Idade Moderna a queda de Constantinopla (1453). A Revolução Francesa (1789) é tida como o início da Idade Contemporânea; essa ocorreu 13 anos depois da Revolução Americana (1776)

natureza”, no “estado civil”, os direitos – expressão da vontade geral – são fixados em lei.

Consequência desse conflito de posições, refletido na controvérsia oitocentista do positivismo jurídico, será a fórmula de compromisso adotada pela Declaração de 1789: “direitos do homem e do cidadão”. Desse modo, a cidadania que surge na Idade Contemporânea comportou desde o início as dimensões nacional e universal. “Todo homem é, doravante, protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade, mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos” (COMPARATO, 1993: 89).

A inovadora Constituição jacobina (1793), em seu artigo 4º, ao definir o *status* dos cidadãos, chegou a garantir a todo estrangeiro adulto, residente há um ano na França, o direito de permanecer no país com a cidadania ativa. Assim, os estrangeiros passam a ter os mesmos direitos e deveres que a população nativa. (HABERMAS, 1997: 298).

Esta mesma Constituição apresentou pela primeira vez a noção de direitos sociais. Seu artigo 21, assim, estabelecia:

Os socorros públicos são uma dívida sagrada. A sociedade deve a subsistência aos cidadãos desafortunados, seja conseguindo-lhes trabalho, seja garantindo os direitos aos meios de existência para aqueles que não tem condições de trabalhar (SINGER, 2003, p. 191-263, 267 apud CADEMARTORI 2009: 19).

Com o Golpe do 9 Termidor do ano II (1794), ocorre uma mudança no equilíbrio das forças da Revolução Francesa, o que assinala o declínio dos jacobinos. A Constituição de 1795 acabou por formular um conceito de cidadania com uma extensão bem mais limitada em relação ao período anterior: “É cidadão quem, não sendo estrangeiro e tendo sido registrado como cidadão, paga os impostos para a manutenção do Estado.” Desta feita, para a França deste momento histórico e político, os desvalidos não são cidadãos. Na sequência dos acontecimentos, a Constituição de 1799 acrescentou novos aspectos ao instituto da cidadania. Seu conteúdo político foi esvaziado: sua aquisição passa a dar-se ou por nascimento, estabelecendo pela primeira vez o critério *jus soli*, ou pela residência no território pelo período de dez anos. Essa transformação de conteúdo da cidadania implicou a consolidação do conceito de nacionalidade:

[...] fundamentado em uma ligação do indivíduo com o território de onde é originário. A virtude, a participação, o interesse pela política e em defender o Estado são substituídos por elementos concretos, ligados a fatos jurídicos que, em alguns momentos, são independentes da vontade do indivíduo. (DAL RI JÚNIOR, 2002, p. 73-4 apud CADEMARTORI, 2009: 20).

As Constituições seguintes (1804, 1814, 1830, 1848, 1852, 1870, 1875, 1946, 1958 e a revisão de 1962) não iriam mais disciplinar a matéria. A concepção de cidadania adotada pelo Código napoleônico (1804) afastou-se da concepção do período do auge da Revolução Francesa. Este Código fortalece a noção estabelecida pela Constituição de 1799, na medida em que os pressupostos da liberdade e da igualdade são neutralizados politicamente. No mundo moderno, a liberdade consiste, além de participar da gestão da coisa pública, em não ser molestada abusivamente pelo Estado na vida privada. Essa independência individual é um fato inédito na história e “corresponde não propriamente a uma servidão política, mas a um estado de passividade” (COMPARATO, 1993: 89).

Como corolário, ocorre uma ruptura entre a cidadania civil e a política. A primeira é compreendida como soberania individual e a segunda como delegação da soberania política. Para Benjamin Constant, essa delegação era na realidade uma “abdicação”. (CONSTANT, 1980: 259)

Na cidadania moderna, a eleição apenas dá o consentimento do eleitor ao eleito para que esse último exerça uma função pública determinada. O eleito não precisa agir por conta e no interesse dos eleitores: o mandato não é vinculado.

As eleições antigas nunca foram mecanismos de representação, pois os eleitos agiam sempre em nome próprio. Ao se construir, no entanto, o sistema representativo moderno, pôs-se desde logo uma dificuldade política de monta: em nome de quem deve o representante falar e agir? Se é em nome dos que o elegeram, a sua posição em nada difere, substancialmente, da do mandatário privado; ele deve, portanto, seguir rigorosamente as instruções do mandante e pode ter seus poderes por este revogados a todo tempo. (COMPARATO, 1993: 90).

A solução foi estabelecer a completa separação entre o mandato civil e o político, o que ocorreu no curso da Revolução Francesa. Os eleitos eram representantes da nação e não das pessoas que os elegeram. No artigo 3º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão ficou estatuído que “o princípio de toda soberania reside essencialmente na nação; nenhuma entidade, nenhum indivíduo pode exercer algum

poder que não emane, expressamente da nação”. Para Fábio Konder Comparato (1993: 90-1):

Não há dúvida que a fórmula assim encontrada procurou levar em conta as duras críticas de Rousseau à possibilidade de uma representação da soberania. A ‘vontade geral’, da qual a lei é a legítima expressão, corresponde ao interesse nacional. Mas feita assim essa homenagem às ideias do grande genebrino, a maioria sentiu-se em posição mais confortável para repudiar as propostas jacobinas de admissão do mandato imperativo e da revogação popular de mandatos.

Se por um lado, a ‘nação’, titular da soberania, só pode exercê-la através da manifestação da vontade do povo, por outro, este último não é composto só por pessoas juridicamente capazes. Pelas convicções do século XVIII e XIX, nem todos os homens com plena capacidade jurídica estavam aptos a serem eleitos. A Constituição francesa de 1791, seguida por outras no século seguinte, estabeleceu um sistema de eleição indireta para o legislativo⁵. (CONSTANT, 1980: 260)

O sufrágio universal, com a extensão do direito de voto às mulheres (século XX) e aos analfabetos (pela primeira vez no século XIX, pós República), não modificou o esquema de modo substancial. Isso porque, politicamente, os cidadãos do Estado Liberal não podem intervir diretamente no funcionamento das instituições públicas, condenados que estão à passividade. O exercício da soberania encontra-se monopolizado pelos representantes eleitos. Conforme salientou Benjamin Constant, o cidadão da era moderna teve de pagar este preço para resgatar a sua liberdade privada. (CONSTANT, 1980: 260)

Em suma, no século XIX, a cidadania, com o seu conteúdo político neutralizado – não era mais pressuposta uma “interpretação substancial” do cidadão como membro desta comunidade – passa a associar-se de modo definitivo à nacionalidade. (CONSTANT, 1980: 260)

Importante acrescentar o pensamento do constitucionalista Paulo Bonavides (2007: 86) que ressalta o fato de que o mundo, nos séculos XVIII a XX, atravessou duas

⁵ “Pois bem, a esses direitos singularmente limitados de manifestação da liberdade política os primeiros constituintes franceses atribuíram a qualificação paradoxal de ‘cidadania nova’; no que foram fielmente imitados pelo constituinte brasileiro de 1824. Segundo dispôs a nossa Carta imperial, ‘as nomeações dos Deputados e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Províncias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em assembléias Parochiaes dos eleitores de Província, a estes os Representantes da Nação, e Província’ (art. 90)” (COMPARATO, 1993, p. 91).

grandes revoluções: a) a evolução da liberdade e da igualdade; b) a revolução da fraternidade (inicia-se tomando como objeto o ‘homem concreto’, a ‘ambiência planetária’, o sistema ecológico, a ‘pátria-universo’ e, na sua vertente mais recente, foca-se na revolução Estado Social, na concretização constitucional tanto da liberdade quando da igualdade).

Segundo o autor, tem-se, em uma sequência cronológica, primeiro, foram rompidas as amarras dos regimes totalitaristas para se sustentar a necessidade de um Estado Liberal. Depois, como oferta de contraponto, o Estado socialista. Em seguida surgiu o Estado Social com a sua constituição programática, eivada de conceitos abstratos, de declaração formal da existência de direitos. Por último, o Estado Social, sob nova roupagem, o ‘Estado Social dos direitos fundamentais’, aparelhado da juridicidade e da concreção dos preceitos e regras garantidoras desses direitos. (BONAVIDES, 2007: 86-7)

Ainda no pensamento de Bonavides, o Estado, conforme a doutrina liberal, era visto como oponente da liberdade. Já para as doutrinas contratualistas, o Estado seria a criação deliberada e consciente da vontade dos indivíduos que o compõe, necessário para a organização das várias vontades individuais. Com a revolução promovida, surgiu a noção de Estado de Direito, de Estado, ‘como armadura de defesa e proteção da liberdade’, noção com manifestos traços de Direito Natural. O erro da burguesia foi tentar fazer da doutrina de uma classe a doutrina de todas as classes. E as revoltas das classes excluídas proporcionou uma evolução, passando a ideia da liberdade do homem para uma ideia mais democrática, de participação total e indiscriminada desse mesmo homem na formação da vontade estatal. (BONAVIDES, 2007: 87)

O rompimento com o dito ‘absolutismo burguês’ rendeu ensejo, também, à criação e ao desenvolvimento das teorias de divisão do poder (Montesquieu – mais concretamente e de mais prática, com a efetivação da divisão de poderes entre titulares que não se confundem; Locke – de uma maneira mais abstrata, centrada na limitação dos dirigentes, se de seus atos não se vislumbrasse a busca do interesse público) em ambos os casos, como uma forma de conter os poderes absolutistas e preservar as liberdades individuais. (BONAVIDES, 2007: 88)

Paulo Bonavides lembra, ainda, que nesse processo surgiram as ideias de Rousseau, que revestiu o poder de caráter jurídico, fundado no contrato social que consubstancia a transmutação dos direitos naturais em direitos civis. A partir dessa evolução de conceito de ideias é que o teórico arremata que liberalismo dos dias atuais

deve ser um liberalismo não apenas jurídico, na forma, mas econômico e social, para que seja efetivamente um liberalismo que contenha a identidade do Direito com a Justiça, enfim, um liberalismo que se aproprie das conquistas humanistas e dos ideais de justiça social. (BONAVIDES, 2007: 89)

Segundo Bonavides, Kant veio apresentar ao mundo uma alternativa à filosofia até então basicamente helenística. Em sua *Metafísica dos Costumes*, o autor minudenciou sua teoria do Estado e do Direito. Para compreensão da ideia kantiana de liberdade é essencial fazer a distinção que Kant faz de *noumenon* (a coisa em si, no seu interior) e *phaenomenon* (a coisa como ela se apresenta ou se manifesta no mundo). Este, sob o prisma da finitude da coisa, aquele, sob a ótica de seu horizonte transcendental. É por essa distinção que o homem, para Kant, será ‘homem *noumenon*’ (ser inteligível) e ou ‘homem *phaenomenon*’ (ente empírico): como ser empírico, o homem se submete às leis psicológicas e, como ser racional, inteligente, como ‘coisa em si’, movido pela consciência do ‘dever ser’ (o imperativo categórico) ele se move independentemente de toda realidade empírica ou objetivo determinado (vontade autônoma). (KANT, 2007 apud BONAVIDES, 2007: 90)

Para Kant, o Direito é o conjunto de condições mediante as quais a vontade de cada um pode coexistir com a vontade os demais, segundo uma lei geral da liberdade. Estado, para ele, é a união de uma multidão de homens sob as leis do Direito. Kant encerra seu conceito de Direito em um cenário de ‘limitação das liberdades’, isso para ensejar a coexistência de liberdades particulares discrepantes. Ele vê, no Estado, uma necessidade racional para a convivência humana: o homem abandonou a ideia de uma liberdade feroz e anárquica para reavê-la sob nova roupagem, intacta, dependente da lei, que é a expressão da vontade coletiva. A grande contribuição de Kant para as questões atinentes à organização estatal, segundo Paulo Bonavides, foi sem dúvida, a apologia que fez à liberdade do ser humano, como contraponto às ingerências indevidas dos detentores do poder (sempre quando o Estado, independentemente da ótica sobre o qual é visto – liberal ou social, tolher a liberdade do cidadão, as reflexões de Kant servirão, por certo, para se buscar uma solução de superação do estado de crise). (KANT, 2007 apud BONAVIDES, 2007: 90)

Interessante para a pesquisa será analisar, em apertada síntese, o pensamento político de Hegel, no que tange a separação dos poderes. Hegel não repudia o princípio clássico de Montesquieu, submete-o, porém, aos corretivos de determinada interpretação: vê o poder de maneira una, interdependente e coordenada, dentro de uma

organicidade estatal (Estado como organismo vivo, articulado). O autor é contrário à visão de separação de poderes mediante técnicas de limitações recíprocas, uma vez que essa situação engendra animosidades entre os poderes e, ao cabo, a própria desintegração do Estado. Hegel reelaborou as bases do princípio da separação dos poderes, fundou-o na ideia organicista de interdependência e, reconciliando a tese dos poderes que se excluem com a tese dos poderes que se coordenam, deu, por último, ao poder a base ética necessária, que o liberalismo extremado do século XVIII solapara. (HEGEL, 1997 apud BONAVIDES, 2007: 138)

Segundo Bonavides (2007: 138) a originalidade de Hegel consistiu ‘em haver-se afastado de Rousseau, Kant e Montesquieu, dos filósofos mecanicistas que inundaram a Europa com um novo catecismo de liberdade individualista; em não haver aderido servilmente ao princípio autocrático das coroas absolutistas e em haver indicado, no terreno político, os rumos que havia de preparar as revoluções do século XX. (HEGEL, 1997 apud BONAVIDES, 2007: 138)

Importante destacar as bases ideológicas do Estado Social, segundo Bonavides, antes e depois de Rousseau, a reação ao poder estabelecido foi sempre a reação de uma classe: no liberalismo, a reação da burguesia capitalista; no marxismo, a reação da classe operária. A contribuição de Rousseau residiu na maneira de ele situar, entre dois polos (liberalismo e marxismo) a democracia como ação política não fragmentada, que não distingue classes e se integra na dita *volonté générale*. Para Rousseau, todo poder deve ser entregue ao seu legítimo titular, que não é o indivíduo, nem uma parte da sociedade, mas o povo todo. Contrariando, por assim dizer, a ideia de proteção e tutela do indivíduo perante o poder estatal (ausência dessa proteção), Rousseau propõe a ideia não dual (ou de confronto entre os valores do poder estatal e da liberdade individual), mas um esforço de integração entre liberdade e poder, integração essa que seria a essência de seu contratualismo, cuja síntese seria a efetiva democracia. (ROUSSEAU, 1997 apud BONAVIDES, 2007: 178)

Paulo Bonavides, analisando a obra de Rousseau, ele afirma que uma leitura do Contrato Social leva à peregrinação do pessimismo (homem como escravo pela perda de certa liberdade individual) para o otimismo (a *volonté générale* como resgatadora da liberdade perdida). Marx, igualmente a Rousseau, iniciou suas reflexões a partir da visão de um homem escravizado. Nada obstante, para a busca da liberdade humana, Marx centrou-se no aspecto econômico, na realidade material dos homens e das relações destes com várias estruturas de poder. (BONAVIDES, 2007: 178-179)

Bonavides sustenta que a liberdade política do homem (apregoadá por Rousseau) não se incompatibiliza com a proposta da liberdade econômica de Marx, já que ambos, Marx e Rousseau, mais do que claramente, detestavam os privilégios de classe. Ambos buscam uma sociedade igualitária, nada obstante por caminhos distintos. De Rousseau, o Estado Social propugnado por Bonavides deve aproveitar-se de toda a sua instrumentação política, que tem bases populares, fundadas essencialmente no consentimento, via democracia, que nada mais é que o acordo de classes, de energias humanas, de colaboração mútua e livre, entusiasmada, com boa vontade e mediante o sufrágio universal (socialismo moderado). De Marx, ainda que ele apregoasse a conquista do poder por revoluções violentas, o Estado Social beneficia-se das conquistas que da revolução havida advieram, sem elas, o mundo não teria amadurecido em sua consciência alguns postulados importantes de justiça social (soluções mais brandas retardariam, e muito, as conquistas sociais do proletariado) (BONAVIDES, 2007: 180-6)

O Estado social admite as bases capitalistas. É, na verdade, um produto da transformação estrutural do antigo Estado liberal. Na busca da superação da contradição entre a igualdade política e a desigualdade social, surge, sob distintos regimes políticos, a ideia desse Estado, um Estado de todas as classes, um Estado de conciliação, um Estado mitigador de conflitos sociais, um Estado pacificador entre o ‘trabalho’ e o ‘capital’. (BONAVIDES, 2007: 180-6)

Um Estado Social e, também, produto das massas. É um ente que cria direitos do trabalho, de previdência social, de educação, um Estado “que intervém na economia como distribuidor, dita o salário, que manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, prevê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual. (BONAVIDES, 2007: 180-6)

A pesquisa não ficaria completa se aqui não fosse analisado o pensamento filosófico de Habermas no que tange a cidadania. Em um momento histórico de complexificação das sociedades e de crescente atenção à multiculturalidade, Habermas se propõe a pensar sobre que modelo político seria necessário para atender às

sociedades contemporâneas. Afirma que uma sociedade precisa atender às três dimensões da pessoa: individual, cultural e cidadã. O filósofo coloca a tensão entre dois modelos políticos: o liberalismo clássico e o comunitarismo. Não satisfeito nem com um nem com o outro, propõe o reaproveitamento dos aspectos positivos de cada modelo. Oferecendo uma terceira opção, a seguir exposta. (HABERMAS, 2003: 354)

O liberalismo clássico privilegia a dimensão individual da pessoa, os seus desejos pessoais, restringindo um pouco a liberdade de cada indivíduo a fim de que todos possam ter um pouco de mais liberdade para avançar em direção ao modelo de vida que querem para si. O comunitarismo, por sua vez, enfatiza a dimensão cultural da pessoa. Reconhece que os indivíduos fazem parte de uma comunidade e que têm interesses e características em comum uns com os outros. (HABERMAS, 2003: 354)

Ambos os modelos têm suas vantagens e desvantagens. Se por um lado, o liberalismo clássico traz a conquista da individualidade, por outro, não reconhece a comunidade. O comunitarismo vem justamente trazer o senso de pertencimento a uma comunidade, porém exclui dela quem nela não se encaixa. Como, então, respeitar o indivíduo e reconhecer os grupos diferenciados pertencentes a uma mesma comunidade? Como saída, Habermas propõe que haja um terceiro modelo: a democracia deliberativa. (HABERMAS, 2003: 354)

Esse modelo consiste na participação das pessoas de uma comunidade política na tomada de decisão quanto aos princípios que os deverão orientar. Privilegia, portanto, a dimensão cidadã da pessoa, sem excluir as outras duas. O que Habermas propõe é que a cidadania, sob essa ótica, traz uma identidade política que aglutina diferentes grupos culturais, favorecendo, ainda, um ponto comum de identificação para os indivíduos pertencentes a uma mesma comunidade. Esse ponto em comum é o que Habermas chama de patriotismo constitucional, em contraponto ao nacionalismo. (HABERMAS, 2003: 354)

A Constituição, forte elemento da identidade política, deve refletir os interesses dos diferentes grupos e, para fazê-lo, deve ser construída em conjunto por todas as pessoas atingidas pela Constituição (ou ao menos por uma representação verdadeira de todos os grupos atingidos). São os membros da comunidade política que devem decidir, juntos, quais normas e valores serão consideradas válidas para sua comunidade. Essas normas e valores é que devem fazer parte da Constituição.

A construção da cidadania, objeto desta pesquisa no item 1.3 e seguintes, é patente, nas condições brasileiras, o sentido em que a precariedade da incorporação

socioeconômica das massas se vincula com a precariedade da penetração e afirmação dos mecanismos de mercado – ou com o caráter limitado e parcial da afirmação do próprio capitalismo. Em correspondência com isso, às características de grande desigualdade de condições gerais de vida que marcam a estrutura social do país se fazem acompanhar, no plano sócio psicológico, de traços que estão longe de evidenciar os efeitos “corrosivos” e igualitários anteriormente atribuídos à vigência mais plena do princípio do mercado. (REIS, 2009: 379)

Antes, as desigualdades ‘objetivas’ ou materiais se ligam com a carência de um sentimento generalizado e efetivo de igualdade básica que se estendesse através das fronteiras das categorias que compõem a estrutura social e fosse compartilhado pelos membros das diferentes categorias – sentimento este que, ao tornar injustificadas e ilegítimas as desigualdades efetivamente existentes, é requisito essencial das consequências inconformistas e reivindicantes associadas com a operação do princípio do mercado. (REIS, 2009: 379)

Por outras palavras: a estrutura social brasileira apresenta ainda, em grau significativo, as feições próprias de uma estrutura de castas, em que coexistem “submundos” em grande medida estanques, estrutura esta que encontra, naturalmente, lastro importante no passado escravista relativamente recente do país. Tais circunstâncias revelam, no plano da “elite” (os setores socioeconomicamente superiores, incluindo a chamada classe média), a existência de imagens e disposições grandemente negativas com respeito à massa popular (como mostraram de novo, há alguns anos, os dados obtidos em pesquisa executada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística para a revista *Veja*)⁶, no plano da massa popular mesma, por seu turno, dá-se a vigência extensa de hábitos de deferência, passividade e conformismo – ainda que tais hábitos convivam com certa insatisfação difusa e que se produza, na mescla desses elementos, o populismo que tem marcado o processo político-eleitoral brasileiro, com o apoio das massas a lideranças que com frequência lhes são heterogêneas. (REIS, 2009: 379)

Ora, nesse complexo de condições adversas seria claramente ilusório esperar – a não ser, talvez, em perspectiva de tempo inaceitavelmente longa – pela ocorrência, em escala adequada, da organização autônoma dos interesses populares, como consequência da própria transformação capitalista, para que então se viesse a ter a

⁶ “O problema é o povo”, *Veja*, ano 22, n. 35, 6 de setembro de 1990, p. 44-5.

“conquista” popular dos benefícios sociais da cidadania. Não se trata aqui apenas de contestar a concepção de Marshall da sucessão dos direitos civis, políticos e sociais nos moldes em que essa contestação é feita, por exemplo, em texto de Giddens (1982) de alguns anos atrás, onde se afirma o estreito entrelaçamento da luta pelos diferentes aspectos da cidadania em termos que supõem a capacidade autônoma de luta, nas diversas frentes, por parte dos setores populares diretamente interessados. Trata-se antes de afirmar que, em grande medida, o estado, através de sua ação no plano social, tem de ser ele mesmo o agente produtor, no limite, da própria capacidade de reivindicação – de certa forma, o agente produtor de um mercado político no sentido mais positivo da expressão, incluindo de maneira destacada os requisitos da própria dimensão civil da cidadania. (GIDDENS, 1982 apud REIS, 2009: 380)

Um dos aspectos importantes aí contidos é o que envolve a reavaliação político-institucional da ideia de “clientelismo”, que tende a surgir de maneira marcadamente negativa no vocabulário brasileiro. Observe-se a afinidade existente entre o clientelismo que é objeto frequente de denúncias com respeito ao processo político brasileiro (como parte da característica pretoriana deste), por um lado, e, por outro, a condição do cidadão como “cliente” apontada por autores como Habermas e Kelly como consequência do desenvolvimento pleno do ‘welfare state’ nos países capitalistas avançados. Embora o cidadão-cliente (a “cidadania negativa”) seja também visto com ânimo de denúncia por esses autores, que têm como referência contrastante um quadro idealizado de virtude cívica e de responsabilidade e altruísmo solidários ou patrióticos, é provavelmente impróprio pretender situar no mesmo plano o clientelismo pretoriano e populista, tendente à ‘balcanização’ e à apropriação privatizante do estado, e o clientelismo institucionalizado do welfare state: este último corresponde certamente a uma condição preferível. (REIS, 2009: 381)

Contudo, nem por isso a afinidade entre os dois é menos real – e essa afinidade indica o caráter algo absurdo da estratégia de se pretender chegar ao welfare state, cuja lógica supõe e incorpora a postura de cliente na relação do cidadão com o estado, a partir de uma perspectiva na qual os traços que tornam o processo brasileiro propenso ao clientelismo sejam apenas alvo de condenação e repúdio, em vez de serem tomados como um dado da realidade do país a ser processado como tal. Afinal, em condições como a da estrutura social brasileira, qualquer pretensão de implantação autêntica e difundida da cidadania “cívica” de Kelly previamente à garantia de incorporação socioeconômica minimamente adequada para a grande maioria de marginais ao sistema

não poderia soar senão como ironia. Em outros termos: em tais condições, é preciso fazer clientes reais para que se possa esperar vir a ter cidadãos em sentido pleno, capazes não só de expressar a autonomia que diz respeito especialmente aos direitos civis e políticos da cidadania, mas também de eventualmente exibir as virtudes cívicas e exercer as responsabilidades que a concepção normativa de cidadania vê como o anverso daqueles direitos. (REIS, 2009: 381)

O processo argumentativo de autorreflexão, discussão e validação dessas normas e valores é o que Habermas denomina discurso. O filósofo na sua obra intitulada ‘Comentários à ética do Discurso’, propõe, ainda, uma ética do Discurso: um conjunto de regras que precisam ser seguidas por todas as pessoas envolvidas nesse processo. São regras que, na verdade, já existem socialmente, como pode ser verificado pela reação das pessoas quando uma regra é infringida. É importante ressaltar que a ética do Discurso rege as estruturas da argumentação que levariam seus atores a um possível consenso; mas não impõe nenhuma espécie de conteúdo à argumentação. (HABERMAS, 1999: 294)

Esse processo de Discurso requer, por exemplo, que todas as partes envolvidas estejam verdadeiramente abertas ao diálogo argumentativo de ideias livres de inclinações pessoais e de intenções escusas. Para que as partes envolvidas busquem o estabelecimento de princípios universais, é necessário que haja um consenso entre as pessoas que por eles seriam atingidas. (HABERMAS, 199: 294)

Os princípios estabelecidos, longe de constituírem uma verdade absoluta e irrefutável, podem ser reformulados em outra ocasião, contanto que se passe novamente pelo processo normativo regido pela ética do Discurso. Se o princípio de universalização dessa teoria requer consenso entre todos os envolvidos, esse consenso se pauta necessariamente na razão, em sua forma de juízo moral e de juízo de valor. Requer, também, uma ação comunicativa que se fundamenta na competência comunicativa. Essa competência universal é adquirida durante o processo de desenvolvimento humano e constitui um instrumento cognitivo e social para argumentar racionalmente e dialogar genuinamente com as diferentes ideias trazidas pelas demais pessoas. (HABERMAS, 1989, 298)

A competência comunicativa é indispensável para o processo de Discurso, por sua vez necessário à tomada de decisão na esfera pública, garantindo a concreticidade da democracia deliberativa. Esse conceito de esfera pública como o espaço onde se desenvolve o Discurso é de grande importância para o pensamento habermasiano. A

esfera pública é uma rede para a comunicação e formação da opinião pública; é, pois, o espaço e garantia da cidadania. (HABERMAS, 1989, 298)

Em suma, Habermas em nenhum momento anuncia uma proposição de definição da cidadania. Contudo, através da leitura de sua obra, é possível estabelecer relações entre conceitos e ideias para compor uma ideia de cidadania. Sob essa lógica, a cidadania pode ser considerada uma dimensão ativa da pessoa humana, que proporciona uma identidade política e uma ação comunicativa na esfera pública de uma democracia deliberativa.

Seja como for, no que diz respeito especificamente à política social, uma forma em que se expressa o que a abordagem típica da literatura contém de equívoco é o festejado rótulo de ‘cidadania regulada’ cunhado por Wanderley Guilherme dos Santos (1979: 74) para referir-se a um suposto ingrediente de manipulação e controle por parte do estado, traço este que seria característico da expansão da cidadania ocorrida no Brasil na esteira da revolução de 1930.

O ponto central da caracterização que faz Santos da “cidadania regulada” diz respeito justamente ao acoplamento da ideia de cidadania (e dos direitos a ela correspondentes, incluindo-se com destaque os relativos à política previdenciária) a traços relacionados com a ocorrência de corporativismo: assinala ele que se trata de um conceito de cidadania cujas raízes se encontram num “sistema de estratificação ocupacional (...) definido por norma legal”, e que a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público são “os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania” (SANTOS, 1979: 75). Um dos elementos destacados a respeito é o de que, ao reconhecer o estado brasileiro, com a criação dos institutos de aposentadoria e pensões na década de 30, “alguns dos princípios que informavam o sistema (...), como por exemplo a vinculação dos benefícios às contribuições passadas, e ao admitir tratamento diferenciado em termos de salários, de acordo com a categoria profissional, consagrou-se na prática a desigualdade dos benefícios previdenciários dispensados aos cidadãos estratificados em categorias profissionais”. (SANTOS, 1979, 74-6 apud REIS, 2009: 382)

Os movimentos civis irão ganhar força nas décadas seguintes, propiciando um alargamento do conceito de cidadania e uma inserção maior do termo. Um dos movimentos mais importantes para a pesquisa será o consumerista, nasce na década de 70, toma corpo na seguinte e torna-se lei na década de 90. Teremos, então, cunhado um

novo modelo de cidadania e segundo Belinski (2010: 39) e Taschne (2009: 42) nasce o termo consumidor-cidadão.

A pesquisa se debruçara, no próximo tópico, em analisar a cidadania no Brasil partindo da construção havida pós-iluminismo e os ideais de liberalidade até a Constituição de 1988.

1.3 A construção da cidadania no Brasil

Antes de iniciarmos o referido estudo, há de se considerar que, quando da gênese do Estado brasileiro no início do século XIX, há tempos o mundo vivenciava o processo de expansão da cultura europeia, pelo qual a história universal começava a se confundir com a história de uma civilização específica. Assim, ao passo em que a emancipação do homem e as ideias de liberdade, igualdade e fraternidade se consolidavam na Europa, os povos periféricos não-europeus eram excluídos desse processo, o que acabou sendo elemento decisivo nas características da cidadania no Brasil.

O Brasil, durante o período de colonização, que começa em 1530 e irá até 1822, terá uma economia essencialmente monocultora e latifundiária, e quase a totalidade da população era analfabeta. A colonização portuguesa no Brasil teve como características principais a conquista dos povos seminômades nativos, o que facilitou a dominação e o extermínio, o cunho comercial e lucrativo da exploração, e a instituição da escravidão. (CARVALHO, 2010: 20)

O poder era centralizado e concentrado na realeza, cujo apoio político provinha dos grandes proprietários de terras e escravos, da alta administração pública e da burguesia comercial metropolitana. A vontade do monarca soberano se impunha sobre os súditos e subordinava todos os aspectos da vida pública. Inexistia um poder público que garantisse a igualdade de todos e a garantia de direitos. Notadamente o fator mais negativo para a cidadania nesse período foi a escravidão, que penetrava em todas as camadas sociais e era amplamente aceita por todos. (CARVALHO, 2010: 20-21)

Se escravos não eram considerados cidadãos, também não se pode considerar os senhores de terras como tais, visto que se julgavam acima do Estado e utilizavam da justiça como instrumento de poder pessoal. Ensina Carvalho que entre escravos e senhores existia ainda uma população livre, que igualmente não exerciam direitos de cidadania, devido à completa dependência dos latifundiários. Assim, não se pode falar numa cidadania no período colonial brasileiro, visto que os direitos civis e políticos

beneficiavam pouquíssimos, e os direitos sociais ficavam a cargo da igreja e do paternalismo dos senhores de terras. (CARVALHO, 2010: 21)

Com a proclamação da independência em 1822 a cidadania brasileira não mudou. A herança trazida do período colonial era veemente, e o processo de revolução não resultou de uma luta política armada como nas revoluções francesa e americana, mas ao contrário, resultou de uma negociação entre as elites coloniais nacionais e a dinastia Bragança. Tanto, que os setores dominantes optaram por um modelo monárquico, para que através da manutenção do vínculo com a metrópole o poder das elites e a ordem social vigente fossem mantidos. (CARVALHO, 2010: 22)

O texto constitucional imperial de 1824 demonstrava inúmeros limites à cidadania. Do ponto de vista dos direitos civis, a população escrava não era considerada como sujeitos de direitos. Do ponto de vista dos direitos políticos, havia uma separação entre cidadãos, como sendo aqueles portadores apenas dos direitos civis, e cidadãos ativos, portadores também de direitos políticos. (CARVALHO, 2010: 22-3)

O sistema eleitoral era baseado no voto censitário, ou seja, no critério da renda. Havia um limite mínimo de renda para que o indivíduo tivesse acesso aos direitos políticos, o que limitava a cidadania política apenas àqueles indivíduos dotados de posses consideráveis. Outro ponto negativo advindo da Constituição de 1824 foi a criação de um Poder Moderador, exercido pelo imperador e responsável pela manutenção do equilíbrio entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Na prática, o poder mantinha-se concentrado nas mãos de uma só pessoa. (CARVALHO, 2010, 22-23)

Se formalmente a independência brasileira representou um avanço, pelo menos no que diz respeito aos direitos políticos, do ponto de vista material a população não possuía consciência do valor do voto, e as eleições não tinham o caráter de exercício da cidadania, mas sim de submissão a um chefe político local. Já os direitos sociais ainda não haviam aparecido de forma explícita, embora as camadas pobres da sociedade e os escravos já demonstrassem insatisfação contra suas condições. (CARVALHO, 2010: 23)

Em 1850 foi abolido o tráfico de escravos, e embora o abolicionismo lento e gradual tenha alcançado seu apogeu em 1888, os libertos ainda carregavam a violência simbólica expressada nos estigmas e preconceitos que vinculavam o trabalho manual à escravidão. Aos ex-escravos não foi oportunizada nenhuma alternativa de sobrevivência

em liberdade, e a marginalização e exclusão social passam a fazer parte de sua história. (CARVALHO, 2010: 24)

Em 1881 a Câmara dos Deputados aprova a lei que introduz o voto direto, acabando com a distinção entre eleitores de primeiro e segundo grau. Contudo, a medida restringiu ainda mais o voto censitário mediante o aumento do limite mínimo de renda para votantes. No mais, exigia-se prova da alfabetização do eleitor, o que representava grave limitação ao exercício dos direitos políticos, já que 90% da população da época era analfabeta. (GOHN, 2003, 189-190)

A primeira república foi instalada em 1889, mas os aspectos negativos herdados do período imperial e presentes até 1930 impediram o progresso da cidadania no país. A federalização introduzida fortaleceu o poder das elites locais e estimulou a formação das oligarquias estaduais. A proibição do voto do analfabeto e a determinação do voto facultativo e descoberto contribuíram para o controle da população por parte dos coronéis e chefes políticos locais. (GOHN, 2003: 189-190)

A alienação política não foi o carma principal do período republicano. O desenvolvimento da cidadania encontrava obstáculos também no campo dos direitos civis, uma vez que o legado negativo do período escravocrata, a grande propriedade rural coronelista e um Estado comprometido com o poder privado desconstruíam as noções de igualdade entre todos e respeito às leis. (GOHN, 2003, 191)

Se os direitos civis e políticos eram precários, a situação dos direitos sociais não era animadora. No campo dos direitos sociais o operariado industrial dos grandes centros urbanos, formado por ex-escravos e imigrantes e influenciados pelo anarquismo europeu, organizava-se e começava a se levantar em favor de uma legislação trabalhista, direito de férias, regulamentação de jornadas. (GOHN, 20013, 191-2)

A Constituição Republicana de 1891, de forte tradição liberal, impedia uma maior interferência do Estado na regulamentação das relações trabalhistas, que deviam ser resolvidas inicialmente em âmbito privado. Nos dissídios de maior repercussão, o Estado atuava sempre no sentido da proteção do patronato. A assistência social ficava a cargo de irmandades religiosas e associações particulares, e só em 1919, por ocasião do ingresso do Brasil na Organização Mundial do Trabalho, foi regulamentada a responsabilidade dos empregadores pelos acidentes de trabalho. (GOHN, 2003, 192-3)

A partir de então alguns avanços foram anotados. A criação do Conselho Nacional do Trabalho em 1923 e da Caixa de Aposentadoria e Pensão para os ferroviários, a lei de férias em 1925 e o Código de Menores em 1927. Contudo, os

direitos sociais conquistados não foram efetivados na prática, sobretudo pelo boicote por parte do patronato. (CARVALHO, 2010: 89-110)

Até 1930 não havia cidadãos brasileiros organizados politicamente, nem tampouco um sentimento nacionalista consolidado. Os movimentos que se sucederam desde o início do período imperial possuíam características eminentemente reativas e não propositivas, estimuladas por identidades locais. É o que Carvalho denomina como cidadania em negativo. (CARVALHO, 2010: 89-110)

O marco no desenvolvimento da cidadania brasileira foi o movimento revolucionário de 1930, que correspondeu a uma das tentativas de manifestação popular ativa, organizada e de amplitude nacional da história do Brasil. A participação das massas populares e o sentimento nacionalista dos cidadãos deu ao movimento um caráter diverso da proclamação da república, representando assim uma maior ampliação na noção de cidadania. Nesse período, multiplicaram-se os sindicatos e os partidos políticos, e o cenário político brasileiro atingia vários grupos sociais, como operários, classe média, militares, industriais e oligarquias dissidentes. (CARVALHO, 2010: 110)

Em 1937 o golpe do Estado novo de Vargas introduziu no país um regime ditatorial que representou um avanço em termos de direitos sociais e um retrocesso quanto aos direitos civis e políticos, devido à onda de violações às garantias individuais. O projeto nacional-desenvolvimentista do governo Getúlio Vargas baseado num modelo de desenvolvimento econômico que privilegiava a industrialização fomentou uma série de mecanismos de fortalecimento do trabalhador urbano-industrial. Em 1930 foi criado o Ministério do Trabalho; em 1932 foi instituída a jornada de 8 horas, regulamentado o trabalho feminino e criada a carteira de trabalho e as Juntas de Conciliação e Julgamento; em 1933 foi regulado o direito de férias; em 1940 adotado o salário mínimo; em 1941 foi criada a justiça do trabalho, e em 1943 foi implantada a Consolidação das Leis do Trabalho. (CARVALHO, 2010: 126)

O aspecto negativo de toda essa legislação social era a exclusão de certas categorias de trabalhadores, como os autônomos, os domésticos e os trabalhadores rurais, e também a vinculação dos direitos trabalhistas a uma legislação sindical. Certos benefícios eram reservados apenas aos sindicalizados, e essa não universalização dos direitos trabalhistas representava um limite ao pleno exercício da cidadania. (CARVALHO, 2010: 126-144)

Mediante uma postura populista o governo inverteu a ordem lógica dos direitos de cidadania, que passaram a ser considerados privilégios ofertados a determinadas

categorias ao invés de verdadeiramente direitos decorrentes de uma ação política independente, colocando os cidadãos numa posição de dependência frente ao Estado, de cidadania passiva. (CARVALHO, 2010: 126-144)

Com a queda de Vargas em 1945 e a convocação de eleições presidenciais e legislativas o Brasil entra numa primeira experiência democrática. A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do Estado Novo e assegurou os direitos civis e políticos. Até 1964 viu-se uma intensa participação política dos mais diversos setores da sociedade. Nesse período, foram criadas várias organizações como a União Nacional dos Estudantes, a Escola Superior de Guerra, o Movimento de Educação de Base, o Instituto de Pesquisa e Estudos Sociais e o Comando Geral dos Trabalhadores. No campo, os pequenos produtores rurais organizam-se em Ligas Camponesas em defesa da reforma agrária e do reconhecimento de uma série de direitos civis, políticos e sociais. O embate político entre as massas rurais e urbanas, impulsionado pelos movimentos de segmentos hierarquicamente inferiores das Forças Armadas leva a uma reação golpista das classes dominantes voltado à manutenção do pacto populista. Ocorre o golpe militar de 1964 e com ele novo retrocesso no desenvolvimento da cidadania brasileira. (CARVALHO, 2010: 126-144)

Os governos militares tinham como suporte ideológico a ideia do desenvolvimento e da segurança nacional, e para tanto, lançaram no país um regime autoritário e discricionário que restringiu ao máximo os direitos civis e políticos na tentativa de enfrentar os “movimentos subversivos”. Uma série de Atos Institucionais com força superior às disposições constitucionais estabeleceu o novo ordenamento jurídico-político do país e representou a radicalização máxima do período ditatorial repressivo. Foram instituídas as penas de morte e de banimento, a tortura tornou-se uma praxe, foi imposta a censura aos meios de comunicação. Os direitos civis e políticos foram reduzidos a zero. (CARVALHO, 2010: 155)

Nesse momento sombrio para a cidadania brasileira alguns avanços no campo dos direitos sociais funcionaram como alento. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social e o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; em 1974 foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social. (CARVALHO, 2010: 155-190)

Com o fim do regime ditatorial na década de 80, o Brasil iniciou um processo gradual em direção à democracia. De um lado, o governo ocupava-se em eliminar os mecanismos restritivos do período militar, de outro, a sociedade civil começava a se reorganizar e os movimentos populares voltam a atuar. O auge desse novo período foi a

campanha pelas eleições presidenciais diretas em 1984, que ficou conhecida como o movimento das Diretas Já. (CARVALHO, 2010: 197-209)

A partir daí o país se colocou definitivamente nos rumos da democracia política, e em 1988 foi elaborada a mais avançada carta constitucional da história brasileira no que tange ao reconhecimento e garantia dos direitos de cidadania, uma Constituição Cidadã. Em 1989 o novo presidente da república foi eleito pelo voto direto e dois anos e meio depois de sua posse, foi submetido a um processo de impedimento que representou uma das manifestações cívicas mais importantes da nossa história. De lá pra cá os direitos civis e políticos adquiriram uma amplitude nunca antes atingida, no entanto, a efetivação dos direitos sociais permaneceu num mar de incertezas, deixando à cidadania plena no Brasil um conjunto problemático de obstáculos a serem superados. (CARVALHO, 2010: 197-209)

Em resumo, a construção da cidadania brasileira não obedeceu a mesma ordem lógica apresentada no modelo britânico de Marshall: direitos civis, direitos políticos e direitos sociais. No Brasil, os direitos políticos apareceram primeiro, os direitos sociais tiveram mais ênfase que os demais, e os direitos civis só alcançaram sua consolidação a partir da Constituição de 1988.

Porém, tal peculiaridade no desenvolvimento da cidadania no nosso país não teve força suficiente para desatrelá-la de uma característica marcante na história da cidadania ocidental desde a Grécia Antiga, o caráter excludente, que dividiu os cidadãos em categorias tomadas em função de seu poder econômico, sobretudo no que diz respeito à dimensão social. Isto posto, pode-se identificar ao menos três categorias de cidadãos brasileiros: os cidadãos privilegiados de primeira classe; os simplesmente cidadãos, de segunda classe; e os não cidadãos. (CARVALHO, 2010: 219)

A primeira categoria de cidadãos herdou sua condição plena de cidadania das elites dominantes que estiveram à frente dos movimentos de independência e proclamação da república no país. São invariavelmente ricos, brancos e com formação acadêmica, e sempre conseguem atender a seus interesses seja pelo poder econômico, seja pelo prestígio social de que gozam. Para estes, os direitos de cidadania alcançam sua plenitude. Têm suas liberdades individuais garantidas pela possibilidade de acesso à justiça, possuem representação política ativa em razão do poder econômico de que dispõem, e não dependem de um Estado provedor para ter acesso a direitos sociais. (CARVALHO, 2010: 219-229)

Na pirâmide da cidadania brasileira, abaixo dos cidadãos de primeira categoria, colocam-se os simplesmente cidadãos. Representam a maior parte dos cidadãos brasileiros e em geral confundem-se com a classe econômica média. Possuem uma cidadania limitada, uma vez que, possuem relativa consciência acerca de seus direitos, mas nem sempre dispõem de meios para o seu exercício. Poucos são os que se aventuram numa participação política, e a maioria submete-se aos caminhos determinados pela classe dominante. (CARVALHO, 2010: 219-229)

Por fim, há os não cidadãos. São indivíduos completamente abandonados pelo Estado e pela sociedade civil, cujos direitos decorrentes da cidadania não são reconhecidos efetivamente e para quem a cidadania não passa de um termo sem significado prático. É a parte da população excluída dos serviços de educação e saúde pública, sujeita ao desemprego, completamente alheia à vida política, desamparada pelos sistemas de segurança e justiça, que recorrem à criminalidade como forma de sobrevivência e inclusão social. (CARVALHO, 2010: 219-229)

Essa estratificação é favorecida por aplicações distorcidas ou ainda, não aplicação dos princípios de cidadania consagrados na Constituição de 1988. Explica Dallari que os objetivos econômicos do neoliberalismo brasileiro, presentes na carta magna como, por exemplo, a garantia do lucro ilimitado e a integralidade do direito de herança, privilegiam os interesses privados em detrimento dos interesses públicos, e por tal razão, o exercício pleno da cidadania de algumas categorias esbarra sempre na indiferença dos setores econômicos dominantes. Existe um forte conservadorismo das representações sociais elitistas no sentido da não expansão dos direitos de cidadania às classes inferiores, como se estas últimas, necessitassem eternamente de um poder orientador de suas ações. (DALLARI, 2004: 47)

Assim, a luta pela cidadania plena no Brasil é uma luta pelo direito de existir enquanto igual, enquanto membro da sociedade, é a luta por uma “cidadania simbólica”. E diz-se simbólica por que se contrapõe a processos simbólicos de exclusão, visto que não há registros históricos de algum grupo social que tenha sido totalmente apartado em termos políticos, econômicos ou sociais. O que há na realidade é uma tentativa histórica dos setores dominantes de legitimar seu status superior em função da desqualificação dos outros no campo da igualdade. Pior, é que a sociedade brasileira acaba corroborando essa desqualificação pela perda sucessiva da capacidade de indignar-se perante a falta de cidadania de certos grupos, naturalizando, por conseguinte, a estratificação dos cidadãos. (DALLARI, 2004: 47-50)

Agrava esse quadro o caráter paternalista presente em toda a história da cidadania brasileira. Ao contrário da Europa e Estados Unidos, onde a construção da cidadania compreendeu tanto uma luta político-ideológica (pela garantia legal de direitos) quanto uma luta simbólica (pelo reconhecimento do idêntico valor de todo ser humano como sujeito de direitos), no Brasil, a grande massa excluída assistiu a um processo de doação de cidadania, orientada segundo a ideologia elitista, e que não alcançou efeitos no campo prático. Assim, a cidadania brasileira caminhou sempre no sentido de cima pra baixo, uma cidadania apenas legal, mas nunca verdadeiramente real. (GOHN, 2003: 200-225)

É fácil compreender por que a garantia de certos direitos no Brasil não representou a efetividade de outros, ou melhor, por que a democratização trazida no bojo da Constituição de 1988 e expressada nas liberdades civis e políticas não foi suficiente para promover a igualdade material dos cidadãos mediante um aparato de assistências sociais. Por que a cidadania doada aos indivíduos excluídos não trazia em sua essência uma reformulação profunda de valores, característica das lutas simbólicas pela igualdade, mas sim um conservadorismo dominante que via na pobreza um obstáculo ao seu próprio desenvolvimento. (GOHN, 2003: 200-225)

Por tudo isso, tornou-se impossível vislumbrar no Brasil o aspecto da cidadania como um dever de todos, uma vez que a mesma figurou sempre como um conjunto de privilégios concedido pelas elites aos cidadãos em negativo. Assim, ser cidadão brasileiro não é ser titular de direitos civis, políticos e sociais, mas ser acima de tudo, um guerreiro em defesa do direito a tê-los.

O próximo tópico a ser analisado neste trabalho de pesquisa elucidará uma questão hodierna, o consumo como cidadania, adentrará nos estudos de Canclini que sustenta esta tese e de outros teóricos que são contrários a sua posição, que é o caso de Richard Sennett, no seu livro *A cultura do novo capitalismo* (2006), porém, a pesquisa trará a baila que cada vez mais este termo tem sido utilizado e aceito.

1.4 Consumo como cidadania

O consumo como cidadania é defendido pelo antropólogo mexicano Néstor Garcia Canclini, sobre a qual ele reflete de forma aprofundada em sua obra ‘Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização (2005)’. O livro analisa as principais mutações por que passa a sociedade contemporânea, abordando os diversos impactos da globalização sobre as cidades e a cultura, em especial, da América

Latina. Canclini ressalta, entretanto, que apesar de seu escopo ser local, suas reflexões não indicam qualquer opção localista de análise, uma vez que ele acredita ser impossível, na contemporaneidade, qualquer pensamento ou ação que se queira exterior ou imune à globalização. (CANCLINI, 2005: 25)

Mas há também autores que se colocam em posição quase antagônica, ressaltando os problemas e perigos advindos da ampliação da esfera do consumo na sociedade contemporânea e de seu papel nas relações sociais que hoje se estabelecem. É o caso de Richard Sennett, por exemplo, que em seu *A cultura do novo capitalismo* (2006) traça um cenário bastante pessimista para a questão, em especial para os efeitos dessa relação no âmbito da política tradicional. (SENNETT, 2006: 150-151)

O autor aponta que as alterações do cenário contemporâneo têm transformado o indivíduo não mais num cidadão eleitor, por vezes indignado, mas num “consumidor de política”, pressionado a “comprar” um novo modelo político, um candidato, uma plataforma. Essa sobreposição que se passa a verificar entre os comportamentos políticos e os comportamentos de consumo pode trazer, segundo o autor, consequências no mínimo perigosas:

[...] a obsessão da imprensa e do público com os traços individuais de caráter dos políticos mascara a realidade da plataforma de consumo. No desempenho político moderno, o *marketing* da personalidade frequentemente passa ainda mais ao largo da narrativa da história pessoal e profissional do político; seria tedioso demais. O político encarna intenções, desejos, valores, crenças, gostos – uma ênfase que mais uma vez tem o efeito de divorciar o poder da responsabilidade. (SENNETT, 2006: 151)

Nesse sentido, o autor traça uma distinção entre o que chama “cidadão-como-artesão” e o “cidadão-como-consumidor”, no qual apresenta o primeiro como um cidadão apto a enfrentar as dificuldades que surgem diante das questões políticas, ao passo que o segundo tenderia a se distanciar das mesmas quando estas se apresentassem como “difíceis ou resistentes”. A facilidade que permeia a vida do cidadão-como-consumidor faria, assim, “picadinho da democracia”, que passa a constituir-se tendo em vista apenas o consumo. (SENNETT, 2006: 151)

Com essa dominação da lógica do consumo sobre a esfera política e com as ideias vinculadas à economia prevalecendo nesse campo (como a valorização de processos que surtam efeitos em curto prazo, sendo as perspectivas de longo prazo colocadas sob suspeita), as pessoas tendem a transferir também para a política suas

inseguranças relativas à economia, tornando essa uma esfera desacreditada na sociedade. (SENNETT, 2006: 151-2)

Ainda que concordemos em parte com as colocações de Sennett, no tocante à necessidade de que se atente para os efeitos que essa imbricação entre o consumo e as esferas políticas tradicionais pode provocar, acreditamos que o consumo se apresenta de forma ainda mais complexa na sociedade, e que responde também pela criação de novos espaços nos quais a cidadania e a política, pensada aqui em sua forma mais ampliada, pode se desenvolver. Posicionamo-nos, nesse sentido, com Canclini, quando este afirma que:

Consumir é participar de um cenário de disputas por aquilo que a sociedade produz e pelos modos de usá-la. A importância que as demandas pelo aumento do consumo e pelo salário indireto adquirem nos conflitos sindicais, e a reflexão crítica desenvolvida pelas associações de consumidores são evidências de como o consumo é pensado pelos setores populares. Percebe-se também a importância política do consumo quando vemos políticos que detiveram a hiperinflação na Argentina, no Brasil e no México centrarem sua estratégia de consumo na ameaça de que uma mudança de orientação econômica afetaria aqueles que se endividaram comprando a prazo carros ou aparelhos eletrodomésticos. (CANCLINI, 2005: 62)

Segundo Canclini, as alterações decorrentes do mundo globalizado e da indústria cultural provocaram transformações importantes nas maneiras de consumir e, com isso, alteraram sobremaneira as formas e as possibilidades para o exercício da cidadania. É interessante, nesse sentido, a aproximação que traça entre os consumidores e cidadãos, marcada desde o título de seu livro, mas também explicitada em seu *Diccionario para consumidores descontentos*. Neste texto, assim Canclini apresenta o verbete “Cidadãos do consumo”:

Se olharmos os comportamentos massivos desde os mercados, parece que buscam nos desativar, [para] que sejamos cada vez menos responsáveis e percamos nossa capacidade de intervir nos espetáculos que desfrutamos ou de reagir ante a informação que nos selecionam. Em parte é assim, mas temos que conjugar essa afirmação com as novas formas de hiperatividade que produz a tecnologia e com o aumento das demandas sociais, políticas e culturais. Cidades como Madri e Barcelona, ou como México e Buenos Aires, que começaram a eleger seus governantes em meados dos noventa, são teatro de discussão, sobretudo pelo que se faz ou se descuida na cultura. Associações civis e ONGs estão representando setores antes marginalizados do sistema político, ou que careciam de voz para reclamar. De maneira que existe um jogo complexo, em várias direções, entre ser cidadão e ser consumidor. Em algumas formas de expansão do consumo, como a internet,

ou com o crescimento da matrícula educacional média e superior, se criam melhores condições para que nós consumidores sejamos mais capazes de apreciar repertórios culturais e estéticos diversos.

[...] Na América Latina são escassas as instituições capazes de propor e expressar um tipo de cidadania apropriado para esta época. O voto é um pouco mais respeitado que em outros tempos, mas faltam movimentos de consumidores, de telespectadores, e formas de representação cidadã, como a do *ombudsman*, dos direitos comunicacionais e culturais.

[...] Seguimos esperando a tradução midiática de um descobrimento do último século: que a democratização da sociedade não passa unicamente por rotinas eleitorais ou outros comportamentos expressamente políticos. (CANCLINI, 2002: 23-4)

Nessa perspectiva, as diversas relações sociais mediadas pelo consumo apresentam-se também como espaços de práticas de cidadania, como mais que representações simplistas de movimentos que seriam apenas impulsivos, alienados e alienantes. Diante de uma sociedade na qual muitas das funções do Estado, se não desapareceram, foram deslocadas ou assumidas por instituições privadas, a participação social se organiza muito mais por meio do consumo que pelo exercício de práticas cidadãs e políticas tradicionais. (CANCLINI, 2005: 10-4)

Essa alteração decorre também, conforme o autor afirma recorrendo a James Holston e Arjun Appadurai, da expansão da noção política de cidadania mediante a inclusão, em sua esfera, dos direitos referentes à habitação, saúde, educação e de outros bens e serviços de consumo, situação diante da qual o autor propõe “reconceitualizar o consumo, não como simples cenário de gastos inúteis e impulsos irracionais, mas como espaço que serve para pensar, e no qual se organiza grande parte da racionalidade econômica, sociopolítica e psicológica nas sociedades” (CANCLINI, 2005: 14).

O autor ressalta que, com isso, não quer predizer uma “dissolução da cidadania no consumo”, mas sim indicar que a cidadania já não se dá apenas através das formas clássicas que a ela são atribuídas, exercendo-se hoje em muitos outros espaços – dentre eles, o do consumo, ou das relações marcadas pelo consumo. Propõe, assim, que se busque um entendimento de que as mudanças das formas de consumo alteraram também, e profundamente, as possibilidades e as maneiras encontradas pelos indivíduos para o exercício da cidadania. Conforme o autor:

[...] [as formas de exercício da cidadania] sempre estiveram associadas à capacidade de apropriação de bens de consumo e à maneira de usá-los, mas supunha-se que essas diferenças eram compensadas pela igualdade em direitos abstratos que se concretizam ao votar, ao sentir-se representado por um partido político ou um sindicato. Junto com a degradação da política e a

descrença em suas instituições, outros modos de participações se fortalecem. Homens e mulheres percebem que muitas das perguntas próprias dos cidadãos – a que lugar pertença e que direitos isso me dá, como posso me informar, quem representa meus interesses – recebem sua resposta mais através do consumo privado de bens e dos meios de comunicação de massa do que pelas regras abstratas da democracia ou pela participação coletiva em espaços públicos. (CANCLINI, 2005: 29)

Sob esse aspecto, a questão aproxima-se do viés anteriormente indicado do “direito ao consumo”, que se mostra em grande parte dos casos como estratégia de garantia de alguns dos direitos fundamentais dos seres humanos, como alimentação, moradia e saúde, que na contemporaneidade não se desvinculam da esfera do consumo. Nesse sentido há inclusive, conforme Barbosa e Campbell, vários espaços onde se efetuam o provimento de serviços e produtos e que costumam ser desconsiderados como espaços ligados ao consumo, ainda que assim funcionem. É o caso, por exemplo, dos serviços providos pelo Estado, fundamentais nesse processo de garantia do direito ao consumo: “[...] o Estado, enquanto instituição e entidade política, provê um conjunto de serviços, tecnicamente chamados de serviços de ‘consumo coletivo’, que são pouco estudados por antropólogos e sociólogos dedicados ao fenômeno urbano” (BARBOSA e CAMPBELL, 2006b: 25).

Bauman (2008: 102) alerta, entretanto, para o fato de que essa garantia de acesso ao consumo é uma condição necessária à manutenção da própria sociedade de consumo, uma vez que “a participação ativa nos mercados de consumo é a principal virtude que se espera dos membros de uma sociedade de consumo [...]”. Segundo o autor, para sua manutenção a sociedade de consumo necessita de consumidores ávidos, para os quais os desejos se sobreponham continuamente uns aos outros, indivíduos que tenham acesso ao crédito e ao próprio mercado como garantia de que o motor que aciona essa sociedade não irá parar:

Afinal de contas, quando o “crescimento” avaliado pelo PIB ameaça diminuir, ou ainda mais quando ele cai abaixo de zero, é dos consumidores procurando o talão de cheques ou, melhor ainda, os cartões de crédito, devidamente persuadidos e estimulados, que se espera que “façam a economia ir em frente” – a fim de “tirar o país da recessão”. Não é de surpreender que a tarefa de tornar os membros da sociedade de consumidores dignos de crédito e disposto a usar até o limite o crédito que lhes foi oferecido está caminhando para o topo da lista dos deveres patrióticos e dos esforços de socialização. (BAUMAN, 2008: 102)

É preciso, assim que ao pensar a questão do direito ao consumo não se deixe de considerar as mudanças e os riscos que uma transferência do processo de emancipação do indivíduo – antes realizado através do direito e da política – para a esfera do consumo e da comunicação de massa pode trazer. (BAUMAN, 2008: 102)

O consumo também “serve para pensar”: segundo Canclini, quando escolhemos um bem ou um serviço e o adquirimos, realizamos através desse ato uma série de considerações – definimos o que é para nós “valioso” ou “necessário”, delimitamos nossas formas de integração e de distinção na sociedade, articulamos o que é pragmático ao que é aprazível. Se levarmos em conta a complexidade envolvida nas relações de consumo, e passarmos a pensá-las de forma articulada e conjunta com instrumentos advindos da economia e da sociologia política mas, também, dos processos culturais, poderemos perceber uma mudança considerável em nossas formas de perceber o consumo e a própria cidadania, uma vez que:

Ser cidadão não tem a ver apenas com os direitos reconhecidos pelos aparelhos estatais para os que nasceram em um território, mas também com as práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento, e fazem que se sintam diferentes os que possuem uma mesma língua, formas semelhantes de organização e de satisfação das necessidades. (CANCLINI, 2005: 35)

Pensar a dimensão social do consumo e da cidadania exige, assim, uma postura que considere as múltiplas facetas do consumo como possíveis caminhos para que se criem e desenvolvam ações cidadãs, para que se garanta maior justiça, igualdade de oportunidades e diversidade cultural entre as pessoas e entre os países no mundo contemporâneo. A efetivação da cidadania numa sociedade globalizada depende tanto da afirmação da diferença e da luta contra a homogeneização cultural quanto da garantia de iguais possibilidades de acesso aos bens da globalização.

Concordo assim com Canclini (2005) quando ele se vale do exemplo da América Latina para indicar algumas das mudanças que se pode perceber, nesse contexto, no que se entende por “cidadania” e por “cidadão”: essas definições não dizem respeito apenas à estrutura formal de uma sociedade, aos meios institucionalizados política e juridicamente para sua garantia. Elas envolvem também as práticas cotidianas, os discursos elaborados por uma sociedade midiática, o mercado e os bens econômicos e culturais circulantes, a indústria cultural, as demandas dos que muitas vezes se tornam invisíveis nos processos tradicionais de construção da cidadania.

O cidadão não é mais apenas um representante de uma opinião pública, mas uma pessoa interessada em desfrutar de qualidade de vida, aí incluída sua vivência também como consumidor. Essa vivência do consumo como cidadania, no entanto, ainda se desenvolve de forma bastante desigual entre os países centrais e periféricos: se no tocante à distribuição dos bens eles se aproximam (em alguns casos até mesmo com uma superação quantitativa dos países periféricos em relação aos países centrais), isso não se reflete nos processos de produção: “Somos subdesenvolvidos na produção endógena para os meios eletrônicos, mas não para o consumo” (CANCLINI, 2005: 41).

Além disso, paralelamente à modernização tecnológica que exige pessoas cada vez mais qualificadas para lidar com as máquinas e ferramentas da indústria e dos serviços, crescem também as dificuldades na obtenção dessas informações de ponta, seja devido à grande evasão escolar que assola os países periféricos ou a outras dificuldades sociais que impedem o acesso equitativo à educação e à informação. A formação para o mercado de trabalho e também para a cidadania depende, assim, do consumo de informações que no mais das vezes estão restritas aos canais fechados de televisão e aos serviços de internet pagos. (CANCLINI, 2005: 41-2)

As benesses da globalização e da indústria cultural são, ainda hoje, inacessíveis a grande parcela das populações, sobretudo nos países periféricos, que continuam a ter acesso apenas aos programas de entretenimento e informação disponibilizados pelos meios de acesso gratuito. É ainda pequeno o número de pessoas nessas regiões que podem se atualizar como cidadãos, acedendo a informações disponíveis num segundo grupo de meios de comunicação de massa, e menor ainda o percentual de indivíduos que conseguem se valer do que há de mais avançado em termos de tecnologias da informação e da comunicação (CANCLINI, 2005: 186).

Essa questão acaba por impedir que o acesso simultâneo aos bens, sejam eles materiais ou simbólicos, entre países centrais e países periféricos, não seja acompanhado de um exercício de cidadania que se efetive de forma plena e global:

Pela imposição da concepção neoliberal de globalização, na qual os direitos são desiguais, as novidades modernas aparecem para a maioria apenas como objetos de consumo, e para muitos apenas como espetáculo. O direito de ser cidadão, ou seja, de decidir como são produzidos, distribuídos e utilizados esses bens, se restringe novamente às elites. No entanto, quando se reconhece que ao consumir também se pensa, se escolhe e reelabora o sentido social, é preciso se analisar como esta área de apropriação de bens e signos intervém em formas mais ativas de participação do que aquelas que habitualmente recebem o rótulo de consumo. Em outros termos, devemos nos perguntar se

ao consumir não estamos fazendo algo que sustenta, nutre e, até certo ponto, constitui uma nova maneira de ser cidadãos. (CANCLINI, 2005: 42)

Nesse sentido, é preciso atentar, ao se pensar o consumo na sociedade contemporânea, às novas formas de atuação cidadã e de solidariedade política que têm se afirmado com e a partir de suas práticas: é o caso, por exemplo, das práticas referentes aos movimentos ecológicos e às organizações não-governamentais, que no mundo globalizado acabam por ser apropriadas ao exercício da cidadania.

O próximo tópico analisará o papel do Estado Regulador na defesa dos direitos do consumidor, sua atuação e a criação de órgãos e secretarias que atuam nesta defesa.

1.5 Estado Regulador

Historicamente, o modelo de Estado adotado pelo Brasil após a transição do regime militar, remete-se para um modelo que se situa entre intervencionista e liberal e este se denomina Estado Regulador. O novo Estado regulador pode ser caracterizado pela criação de agências reguladoras independentes, pelas privatizações de empresas estatais, por terceirizações de funções administrativas do Estado e pela regulação da economia segundo técnicas administrativas de defesa da concorrência e correção de *falhas de mercado*, em substituição a políticas de planejamento industrial, representou uma descentralização do poder do presidente da República e de seus ministros. (MATTOS, 2006: 35)

Neste cenário político, criaram-se novos mecanismos de participação de diferentes setores da sociedade civil no controle democrático do processo de formulação do conteúdo da regulação de setores da economia brasileira. No tocante à reforma do Estado na década de 1990 não teria sido apenas uma resposta à crise fiscal do Estado, mas resultado de um movimento político de transformação do funcionamento da burocracia estatal. (BENTO, 2003: 56).

No Brasil atual, os contextos político, econômico e social impõem transformações macro institucionais, que afetam o papel do Estado. Cada um destes elementos supramencionados, por sua vez, exige significativas transformações nas instituições públicas, posto que comprometem o Poder Executivo do Estado brasileiro. Significativas transformações na gestão pública serão necessárias para que se reduza o déficit institucional e seja ampliada a governança, alcançando-se mais eficiência, transparência, participação e um alto nível ético. (BENTO, 2003: 65)

A incapacidade do Estado em assegurar os direitos civis e sociais básicos tem, como consequência, a marcante e crescente desigualdade social, a exclusão e a insegurança que assolam a sociedade brasileira. O déficit institucional é resultado de um processo histórico de construção nacional, que produziu um Estado incompleto, cujas lacunas vão sendo progressivamente preenchidas pelo não Estado.— desde o crime organizado, que afronta a cidadania, ao mercado, que ignora a equidade⁷.

O quadro de desigualdades sociais clama por um Estado ativista, promotor da justiça social, capaz de diminuir a escassez de recursos. O cenário brasileiro grita por esforços de otimização, o quadro global competitivo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente, capaz de garantir a democracia pautada no Estado de Direito. (BORTOLI, 2000: 25)

A atual realidade exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como o foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental. (PEREZ, 2004: 55)

O agravamento dos problemas sociais, tais como: água potável, falta de saneamento básico, segurança, educação, mobilidade urbana, saúde, habitação etc., que vem se tornando cada vez mais ostensivo em todo o país, e a insolvência generalizada, que tem caracterizado o Setor Público brasileiro, nos últimos anos, têm levado os pesquisadores da área a procura de formas alternativas de Gestão Pública, caracterizadas por uma acentuada descentralização dos serviços essenciais. A substituição da ação centralizadora dos governos, pela atuação participativa de cidadãos e de suas representações coletivas, tem sido uma experiência que vem se generalizando nos anos recentes, no Brasil. (PEREZ, 2004: 55)

O próprio Governo Central tem, como fundamento da reforma do Estado, estimulado essa atuação conjunta: Estado/Sociedade local. As experiências recentes têm revelado resultados satisfatórios em alguns casos e em alguns setores. Resta saber, até que ponto as ações assim conduzidas podem resultar em conquistas sociais efetivas⁸.

Busca-se trilhar novos caminhos no Brasil, no fim dos anos 80 e durante a década de 90, num processo de "desestatização". Compreende-se por desestatização, a

⁷ Cf. Plano de Governo do Presidente Lula. 2003, www.planalto.gov.br, acessado em 30/10/2012

⁸ Cf. Plano de Governo do Presidente Lula 2003, www.planalto.gov.br, acessado em 30/10/2012

retirada do Estado de alguns setores, deixando-se para a iniciativa privada atuar, na exploração de alguns serviços e atividades. Este afastamento do Estado pode se desenvolver de várias formas, e a privatização é apenas uma delas. (MATTOS, 2006: 88)

No tocante a desestatização foi desenvolvida no Brasil, basicamente, de quatro formas distintas que podem ser classificadas como: concessão, permissão, privatização e terceirização. Todas elas passam por uma quinta forma, mais abrangente, intitulada desregulamentação. Foram criadas agências, que objetivam regular os setores desestatizados. Cita-se a ANEEL no setor de energia elétrica, a ANATEL nas telecomunicações, a ANP no de petróleo, entre outras. (MATTOS, 2006: 88)

Para Mattos, o modelo de agência reguladora aplicada no Brasil, é baseado no modelo norte-americano, quando as agências atingiram seu maior grau de poder naquele país. A criação de uma burocracia estatal para regulação de mercados, especialmente centralizada no modelo de agências reguladoras independentes, marcou uma redefinição dos canais de circulação de poder político para a formulação de políticas públicas para setores estratégicos da economia, tais como os de telecomunicações, energia elétrica, gás e petróleo, transportes, água e saneamento, saúde e medicamentos, seguros, etc. (MATTOS, 2006: 88)

Dessa forma, as agências se transformaram em uma nova arena política de participação de atores da "sociedade civil" na elaboração do conteúdo da regulação. Luiz Inácio Lula da Silva inicia o mandato como presidente em 2003 diante de uma enorme mudança legislativa e constitucional que deu suporte às reformas de Fernando Henrique Cardoso. (MATTOS, 2006: 88)

Neste sentido, as mudanças realizadas pelo governo, estão modificando de sobremaneira a estrutura de poder, pois este eixo se desloca dos Ministérios para as agências. Em função deste processo, o papel do Estado no Brasil está sendo, aos poucos, modificado. De interventor para regulador. (MATTOS, 2006: 89)

Destaca-se, conforme Mattos (2006) que na fase pós-intervencionista, adotou-se um sistema onde o governo exerce o papel de órgão fiscalizador, fomentador e de incentivo, regulando a ordem econômica, de modo determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, conforme dispõe a Constituição Federal nos artigos 174 e 175. Com isso, no tocante ao Direito, com a reunião de 3 áreas, a saber: Direito Administrativo, Econômico e Constitucional, formou-se um novo, o Direito Regulatório. (MATTOS, 2006: 89)

Entende-se que as características da formação do Estado regulador brasileiro estão vinculadas a disputas entre interpretações do Brasil que tomam como foco de análise a dinâmica política da relação entre Estado e sociedade. (MATTOS, 2006:89)

Lúcia Helena Salgado (2003: 25)⁹, no artigo intitulado “Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional” questiona o porquê da regulação econômica. Segundo ela, a análise normativa apresenta inúmeras razões, todas de uma forma ou de outras associadas ao conceito de falhas de mercado. Na presença de falhas, os mercados não fornecem sinais suficientes para garantir escolhas adequadas, que levem ao equilíbrio entre ofertantes e demandantes. O grande desafio para a regulamentação econômica é encontrar o ponto ótimo que viabilize a lucratividade, de um lado (e, portanto, a operação e o investimento das empresas), e o bem-estar dos consumidores, de outro, na forma de disponibilidade de bens e serviços de qualidade e a preços razoáveis.

Na fala da autora, um aspecto importante do funcionamento dos mercados no mundo real é o acesso à informação. A existência de perfeita informação por parte de consumidores e produtores é um dos pressupostos teóricos citados pela literatura econômica como necessário à comprovação de que a livre concorrência nos mercados leva à alocação eficiente de recursos e à satisfação dos agentes. No mundo fático, porém, são os fabricantes — e não os consumidores — que detêm melhores informações sobre o funcionamento de produtos; os demandantes de crédito possuem melhor informação sobre sua capacidade de pagamento do que as instituições financeiras; e os executivos conhecem melhor as perspectivas de desempenho de uma empresa do que seus acionistas. O conceito de informação assimétrica encontra-se no cerne da atual teoria econômica, especificamente da microeconomia, que estuda o comportamento dos agentes e o funcionamento dos mercados. A assimetria de informações é uma das justificativas de ordem normativa para a adoção, pelos governos, de mecanismos de regulação. O conceito é uma ferramenta útil para explicar porque os mercados funcionam e porque às vezes falham¹⁰.

Giambiagi (2000) afirma que o Brasil começou com a criação dessas agências reguladoras no final dos anos 90, uma nova fase de sua economia. Necessário se faz um

⁹ SALGADO, Lúcia Helena. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0941.pdf. Acesso em 12/12/2011.

¹⁰ SALGADO, Lúcia Helena. Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0941.pdf. Acesso em 12/12/2011.

sistema regulador eficiente, que seja fundamental à medida que o processo de privatização chega à prestação dos chamados serviços de utilidade pública. (GIAMBIAGI, 2000: 401-21)

No tocante ao órgão regulador, Giambiagi (2000: 401-21), cita:

- 1) Defesa e interpretação das regras, além da sugestão de novas regras que facilitam as relações e resolvam os conflitos entre os atores incluindo também os possíveis conflitos como poder concedente.
- 2) A definição operacional de alguns conceitos fundamentais a serem incluídos nos contratos de concessão como o coeficiente de produtividade a ser repassado para o consumidor a diferenciação ou tarefas de consumidores.
- 3) A investigação e denúncia de atividades, anticompetitivas ou o abuso do monopólio concedido.

No que se refere aos principais objetivos da regulação estão:

- 1)- o bem-estar do consumidor (realiza-se o maior volume de transações econômicas, com a geração de maior renda agregada possível);
- 2)- distributiva, definida como a capacidade de redução, da apropriação de excedentes econômicos por parte do produtor);
- 3)- produtiva-entendida como a utilização da planta instalada com máximo rendimento e menor custo, dada a estrutura de mercado da indústria, universalização e a qualidade dos serviços.
- 4)- a interconexão entre os diferentes provedores (rede pública);
- 5)- a segurança; e
- 6)- produção ambiental.

Além disso, identifica-se os instrumentos regulatórios são as tarifas, as quantidades, as restrições à entrada e à saída e os padrões de desempenho. (GIAMBIAGI, 2000: 401-21)

Ainda, para o autor, no que tange a eficiência do sistema regulatório são necessários:

- 1)- Uma política tarifária definida e estável;
- 2)- A existência de marcos reguladores definidos, que detalhem as relações entre os diversos atores de cada setor, seus direitos e obrigações;
- 3)- Um mecanismo ágil e eficiente para a solução de divergências e conflitos;
- 4)- Um certo grau de garantia contra os riscos econômicos e políticos; e
- 5)- A criação de um órgão regulador do setor, dotado de especialidade, imparcialidade e autonomia nas decisões.

No que diz respeito aos marcos reguladores e os contratos de concessão, estes necessitam de estruturação. A finalidade é servir de atração e estímulo de novos investimentos privados no setor de prestação de serviços públicos e de ordenamento da prestação dos serviços públicos, para garantir aos usuários a obtenção de serviço adequado. (GIAMBIAGI, 2000: 401-21)

Neste sentido, o sistema regulador deve atender a dois requisitos:

- 1)- A independência da agência reguladora definida como a capacidade de buscar o atendimento dos direitos e interesses do usuário e a eficiência da indústria, em detrimento de outros objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado, ou maximização das receitas.
- 2)- E a escolha de instrumentos que incentivem a eficiência produtiva e alocativa. No Brasil a regulação está associada e condicionada ao contrato de concessão. O contrato de concessão é um instrumento complexo, que tem dois objetivos conflitantes, tais como a maximização do lucro e em sistemas monopolistas, a concentração de empresas em setores mais rentáveis do mercado. (GIAMBIAGI, 2000: 401-21)

Constata-se por fim que o Brasil dispõe de diferentes instrumentos úteis às políticas de fomento ao desenvolvimento econômico. Porém, não se tem um modelo único de Estado regulador. Misturam-se modelos institucionais de regulação voltados para a correção de "falhas de mercado" e para o estímulo da concorrência entre empresas (agências reguladoras independentes, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, etc.) com modelos de regulação e planejamento econômico voltados para o desenvolvimento setorial, exportação, inovação em matéria de pesquisa e política industrial. (GIAMBIAGI, 2000: 401-21)

No sentido de modernizar o Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor (SBDC), o próximo tópico tratará das reformulações na Secretaria de Defesa do Consumidor.

1.5.1 Reformulações na Secretaria de Defesa do Consumidor

A presidenta da República, Dilma Rousseff, sancionou a Lei nº 12.529/11 que reformula o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). A nova lei – publicada no Diário Oficial da União nesta quinta-feira (1º/12) – torna o sistema mais eficaz na defesa de mercados e dos consumidores brasileiros, estimulando produtos e serviços com qualidade e preços adequados e coibindo os efeitos negativos na economia decorrentes do abuso do poder econômico. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

Na avaliação do presidente do Conselho Administrativo de Defesa da Concorrência (Cade), Fernando Furlan, a legislação aumenta a segurança jurídica e a previsibilidade das empresas e dos negócios. “Ela garante um ambiente favorável aos investimentos e, portanto, ao crescimento econômico”, afirma. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

A maior efetividade da política de defesa da concorrência decorre, principalmente, da mudança na análise de fusões e aquisições. Agora, elas deverão ser submetidas ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) antes de serem consumadas, e não depois, como acontece hoje. O Brasil era um dos únicos países do mundo que adotavam essa prática. O CADE terá prazo máximo de 240 dias para analisar as fusões, prorrogáveis por mais 90 dias, em caso de operações complexas. O texto estabelece ainda que só serão analisadas operações em que uma das empresas tenha faturamento anual acima de R\$ 400 milhões e a outra acima de R\$ 30 milhões no Brasil. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

1.5.2 Reestruturação

Outra mudança importante com a nova norma é a reestruturação do Cade, que absorverá competências da Secretaria de Direito Econômico (SDE) do Ministério da Justiça e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae) do Ministério da Fazenda. Serão suas atribuições à análise, o julgamento de fusões e aquisições e as ações de prevenção e de repressão às infrações contra a ordem econômica. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

A autarquia será dividida em duas estruturas: Superintendência-Geral e Tribunal. A primeira investigará e instruirá processos administrativos e atos de concentração enquanto o Tribunal será responsável pelo julgamento de ambos. Além disso, será criado o Departamento de Estudos Econômicos, com o objetivo de aprimorar as análises econômicas e fornecer maior segurança sobre os efeitos das decisões do Cade. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

A estrutura do Departamento de Proteção e Defesa Econômica (DPDE), ligado atualmente à Secretaria de Defesa Econômica - SDE, será incorporada à nova autarquia. Também são criadas vagas de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental para atender à nova realidade do Conselho. “O novo arranjo institucional estimula o ambiente competitivo, melhora as condições para a defesa dos direitos econômicos e reafirma o compromisso do governo de construir um modelo de

desenvolvimento inclusivo”, diz o secretário de Direito Econômico, Vinicius Marques de Carvalho. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

A Secretaria de Acompanhamento Econômico passará a defender políticas públicas e regulação pró-competitivas, tanto no plano das relações econômicas domésticas como no do comércio internacional, conta o secretário da SEAE Antônio Henrique Silveira. As mudanças passam a valer em 180 dias após a publicação no Diário Oficial da União. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

Dois anteprojotos de iniciativa do Ministério da Justiça, já em fase adiantada de análise, tratam de dar um reforço extra às decisões do PROCONS. Enfraquecidos pela incapacidade de aplicar multas coletivas ou de bater o martelo (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

Constata-se por fim que o Brasil dispõe de diferentes instrumentos úteis às políticas de fomento ao desenvolvimento econômico. Porém, não se tem um modelo único de Estado regulador - precisando ser levado em conta que essas agências possuem praticamente uma década de existência. Misturam-se modelos institucionais de regulação voltados para a correção de "falhas de mercado" e para o estímulo da concorrência entre empresas (agências reguladoras independentes, Conselho Administrativo de Defesa Econômica, Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda, Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, etc.) com modelos de regulação e planejamento econômico voltados para o desenvolvimento setorial, exportação, inovação em matéria de pesquisa e política industrial. (www.mj.gov.br/dpdc, acesso em 12/12/2011)

Neste contexto, torna-se relevante para a pesquisa a interessante trajetória que o indivíduo consumidor tem no contexto histórico do seu país, observando que após a promulgação da atual constituição, uma das primeiras leis a ser normatizada foi o Código de Defesa do Consumidor, Lei n. 8.078/90, dada a importância que os movimentos consumerista tiveram no sentido de obrigar o constituinte a olhar diretamente para a força do consumidor nas decisões políticas do país. A pesquisa trilha este caminho, uma vez que abordará no próximo capítulo a defesa do consumidor, a contextualização histórica, legislação e o mapa das instituições que defendem o consumidor.

CAPÍTULO II - DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, LEGISLAÇÃO E O MAPA DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E SOCIAIS ATUANTES NO TEMA

O presente capítulo 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 capítulo 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 ganhou 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 deste capítulo 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 capítulo 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.

2.1 Contexto sócio-político de surgimento e desenvolvimento do tema

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

2.1.1 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, p. 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: 141-2).

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 atraíram 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: 53).

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 reflete-se 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. Registram-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. (FILOMENO, 2012: 5)

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 Kennedy¹¹. Em 1965 Ralph Nader lança 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. (GRINOVER, 2010: 8)

Em 1976 acontecem dois fatos marcantes 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

¹¹ 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, p.157). Por essa razão o Dia Internacional dos Consumidores é celebrado em 15 de março.

pública. O Procon também influenciou a criação de organismos similares em outros estados e municípios. (www.mj.gov.br, acessado em 20/10/2013)

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 Brasileiro de Auto-Regulamentação Publicitária e o Conselho Nacional de Auto-Regulamentação (CONAR). (GRINOVER, 2010: 3)

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. (GRINOVER, 2010: 5)

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 oposicionista¹² na maioria absoluta dos estados da federação. A partir da posse dos eleitos em 1983, vários estados implementaram Procons com base no modelo paulista. (GRINOVER, 2010: 6)

¹² 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.

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 Assembleia Nacional Constituinte, que em 1988 aprovou a atual Constituição Federal. (www.idec.org.br, acessado em 30/10/2013)

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. (MARQUES, 2010: 20)

Informa, Grinover (2010: 6) que 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 ágio se instalava nos preços, que o governo lutava para manter sob controle usando sua capacidade de fiscalização e punição. Houve forte apoio popular ao 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 Dílson Funaro. (www.idec.org.br, acessado em 10/11/2013)

Luís Carlos Bresser Pereira assumiu o ministério da Fazenda em abril de 1987 e lançou medidas que foram 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. (WATANABE, 2010: 8)

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. (www.mj.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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 malsucedido 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. (www.mj.gov.br, acessado em 10/11/2013)

Em janeiro de 1991 são decretadas novas medidas econômicas no chamado Plano Collor II, que impõe medidas para controlar a circulação 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 a 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. (www.mj.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

Informa Grinover (2010: 6) que nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, 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 sociais¹³.

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 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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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). (www.planalto.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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

¹³ 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.

de 63% sobre o preço mínimo estipulado¹⁴. (www.anatel.gov.br, acessado em 11/11/2013)

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. (www.aneel.gov.br, acessado em 12/11/2013)

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. (www.aneel.gov.br, acessado em 12/11/2013)

2.2 O 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.

¹⁴ Mais dados sobre privatizações, como histórico e valores arrecadados, podem ser encontrados em <http://www.bndes.gov.br/privatizacao/pndnew.asp>

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 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. (TASCHNER, 1995: 39)

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) 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 será mais detalhado no 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 policialesca 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”. (www.conar.org.br, acessado em 12/11/2013)

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 se pode dizer que a

confeção 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 às 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. (www.planalto.gov.br, acessado em 12/11/2013)

2.3 A sociedade de consumo

Após explanar sobre o contexto social em que se deu o desenrolar dos direitos consumeristas, se faz necessário que a pesquisa explicita o que é a sociedade de consumo e sua importância no cenário nacional e quem são estes atores sociais.

De acordo com Elias Fajardo (2010: 35) o consumo está no centro e na essência da sociedade contemporânea. Tornou-se um fator de estruturação da cultura, da economia e dos nossos valores. E tem merecido a atenção tanto do homem comum como dos cientistas e pesquisadores.

Ainda, seguindo o pensamento do autor acima, ele afirma que para as ciências biológicas, todos os seres vivos consomem, uma vez que se alimentam e usam recursos naturais com mais ou menos intensidade no seu cotidiano. Na área das ciências econômicas, entende-se que consumir significa usar bens e serviços para satisfazer necessidades pessoais. (FAJARDO, 2010: 35)

Fajardo (2010: 35) nos ensina que para viver, o ser humano precisa, basicamente, de alimento, abrigo, afeto e alegria. No entanto, conforme a vida em sociedade foi se tornando cada vez mais complexa, surgiram outras necessidades, baseadas não em nossa natureza biológica, mas em desejos e fantasias que nunca são totalmente satisfeitos e costumam variar muito de uma pessoa para outra, assim como variam no tempo e no espaço. Daí vem a imensa gama de significados e aspectos relacionados ao ato de consumir.

Manuel Castells (2007: 23) no seu livro *A sociedade em rede*, diz que as sociedades se organizam em relações de produção, experiência e poder. Produção é a ação da humanidade sobre a natureza. Os sujeitos se apropriam dos recursos naturais e os transformam, obtendo um produto para ser consumido e acumulando o excedente.

Para Castells (2007: 23) a experiência é o conjunto de conhecimentos que a humanidade vai reunindo ao longo da história. Nesse caso, a experiência, inclui também

as transformações que o ser humano provoca em si mesmo, que são determinadas por sua interação com o meio ambiente. Exemplificando: ao descobrir que podia plantar os alimentos, em vez e apenas colhê-los nas florestas e nos campos, o homem modificou seu modo de vida, sua personalidade e seus valores. Passou a ter outra visão da natureza e a pensar e sentir de maneira diversa daquela a que se acostumara antes. Castells considera ainda que a experiência se constrói a partir da eterna busca de satisfação das necessidades e desejos humanos, que, como já vimos, é uma das “molas” que impulsiona o consumo.

O poder, por sua vez, é constituído pela relação entre os homens, por meio da qual uns impõem sua vontade aos outros com base na produção e na experiência. Ou seja, quem produz mais e quem detém mais experiência e conhecimento tende a dominar, simbolicamente ou pela força, os outros seres humanos. (CASTELLS, 2007: 24)

Em ‘A Sociedade de Consumo’, o teórico francês Jean Paulo Baudrillard (1995: 38) afirma que, no mundo fragmentado em que vivemos, o principal terreno da atividade social deixou de ser a produção e passou a ser o consumo. Para Baudrillard, as mercadorias que compramos carregam consigo uma capacidade de significação que os consumidores transferem para dentro de si por intermédio da manipulação de diferentes códigos que são criados pelos profissionais de marketing.

Fajardo (2010: 38) afirma que se esse raciocínio for levado ao extremo, podemos pensar que o ato de consumir modifica não apenas os aspectos materiais da vida em sociedade, mas a essência do próprio ser. Ao consumir, afirmo que existo, digo quem sou e que posição ocupo na hierarquia social.

De certa forma, a sociedade de consumo também é a sociedade da abundância, da sobra, do exagero. Não é apenas a sociedade da abundância de bens – e de signos – que segregam, que excluem; ou do excesso de oferta de mão de obra, que culmina no contingente de desempregados ou subempregados que coabitam nossa sociedade; mas representa, também, o alcance de níveis críticos da capacidade de suporte do planeta. (BRÜSEKE, 2006: 78)

Mas a questão do consumo e da destruição vai além do estado atual enquanto sociedade: como explica Baudrillard, todas as sociedades desperdiçam, dilapidam, gastam e consomem sempre além do estrito necessário “pela simples razão de que é no consumo do excedente e do supérfluo que, tanto o indivíduo como a sociedade, se sentem, não só existir, mas viver” (BAUDRILLARD, 1968: 38)

Nas sociedades capitalistas, o consumo tem constituído uma imagem cultural deveras poderosa e uma força de motivação bastante significativa. Nestas sociedades, levando em conta as noções de valor econômico, e seguindo uma filosofia de disciplina e sacrifício, os indivíduos buscam a superação da escassez em consonância com o atendimento de suas necessidades e prazeres de consumo (FEATHERSTONE, 1995: 75).

O autor alerta que a tecnologia e a ciência não estão a serviço das demandas de produção oriundas das necessidades humanas, mas em ordem inversa, criam no homem necessidades para que seu consumo atenda a crescente produção de bens. (FEATHERSTONE, 1995: 75).

2.4. O consumo e sua significação social

Antes de adentrar no assunto, se faz necessário localizar o leitor cronologicamente de como nasceu à sociedade de consumo. Destacam-se alguns marcos históricos da transformação da sociedade industrial capitalista em sociedade de consumo. O primeiro, de acordo com Fajardo (2010: 40), foi no final do século XIX, com o grande crescimento mercantil e técnico desencadeado pela Segunda Revolução Industrial. Um marco importante, segundo o autor, foi à criação da linha de montagem na fabricação de automóveis pela empresa de Henry Ford em 1909, o que barateou o custo dos veículos. A produção em massa se expandiu para outros setores da indústria e ajudou a consolidar o consumo em uma escala mais ampla, afirma Fajardo.

O segundo momento foi à crise econômica mundial de 1929, que provocou desemprego em massa e, na sequência, a criação de leis que permitiram elevar salários e expandir a consciência de que o crescimento da demanda – consumidores com dinheiro para gastar – aquece a economia. Nos países capitalistas, esta valorização da demanda interna se consolidou entre o final da década de 1940 e a década de 1970. (FAJARDO, 2010: 41)

Fajardo (2010: 42) afirma, ainda, que a construção de estradas de ferro, a produção de armas e o desenvolvimento da indústria pesada foram fundamentais para a construção da sociedade industrial. Mas conforme esta sociedade amadurece, o consumo pessoal passa a desempenhar um papel cada vez mais importante e uma parte substancial do orçamento doméstico começa a ser usada não só para adquirir itens utilitários, como uma geladeira ou uma televisão, mas para comprar bens e serviços

caracterizados por sua significação cultural, como lazer, informação, educação, moda etc.

Neste cenário, a revolução científica e tecnológica ocorrida logo após a Segunda Guerra Mundial favoreceu as condições materiais e culturais para o desenvolvimento do consumo de massa em todos os níveis. (TASCHNER, 2009: 30)

Para novas realidades, novas formulações e reflexões. Foi assim que, na área de sociologia e da economia, consolidou-se o conceito de sociedade de consumo. Esta expressão é usada hoje para definir um grupo social que se encontra em estágio avançado de desenvolvimento industrial, com grande circulação e consumo de bens e serviços oferecidos graças a uma produção intensiva. Tal sociedade está ligada à economia de mercado, que busca equilibrar a oferta e a demanda por meio da livre circulação de capitais e produtos, sem intervenção direta do Estado. (FAJARDO, 2010:43).

Ainda no esteio do pensamento de Fajardo (2010: 43), quando se fala de mercado neste trabalho, ele se refere aos mecanismos de concorrência que permitem que os agentes econômicos concorram em condições de igualdades em suas trocas comerciais. O termo mercado tem sido usado também para designar os grandes investidores e corporações, um tema que não será abordado aqui.

Em resumo, o consumidor atual não é o mesmo que o de três décadas atrás. Hodiernamente ele adota um estilo de vida com base em sua vontade de consumidor e na capacidade econômica para sustentar seus hábitos. Desse modo, afirma Fajardo (2010: 44), a sociedade de consumo não está relacionada apenas com a satisfação de necessidades; influencia também a forma como vemos o mundo, assim como nossa capacidade de conseguir progresso material e financeiro e nosso status dentro da comunidade.

O presente trabalho, ao tratar de um assunto tão inquietante, não poderia olvidar-se de analisar as críticas e reavaliações que o tema comporta. Fajardo (2010: 44), na sua fala, informa que “os críticos da sociedade de consumo afirmam que ela transforma o consumidor em um ser passivo diante da agressividade do marketing”. Melhor explicando, “não posso ser feliz se não tiver um carro da marca ‘x’ ou uma roupa da grife ‘y’”. O consumidor trabalha desesperadamente para adquirir e para pagar pelo consumo. O autor informa que a sociedade contemporânea se dividiria entre aqueles que estão angustiados por trabalharem muito e os que estão deprimidos por não

conseguirem um emprego – e que por isso ficam com seu acesso ao consumo restringido. (FAJARDO, 2010: 45)

Neste modelo de sociedade, os países menos desenvolvidos se dedicam basicamente a satisfazer o superconsumo dos países desenvolvidos, sem atender às necessidades essenciais de suas próprias populações.

Ainda, seguindo os ensinamentos de Fajardo (2010: 45), muitas dessas críticas estão sendo reavaliadas e novos enfoques estão surgindo. Consumir na atualidade não é mais visto como um ato de alienação, exercitar o consumo faz parte da cidadania, ao escolher uma marca o consumidor pode estar rejeitando outra que ele entenda que não está valorizando o meio ambiente ou mesmo desrespeitando os direitos dos animais etc. Melhor dizendo, escolher determinadas mercadorias significa orientar-se com base em um conjunto de valores; eleger um bem ou um objeto implica rejeitar outros cujas maneiras de produção o consumidor não aprova.

As reflexões sobre o tema evoluem constantemente. Segundo a socióloga Fátima Portilho (2005: 82), ela dividiu as teorias que tentam explicar o tema em três grupos: 1) se pautar na tradição marxista se defende a ideia de que o consumidor não escolhe o que comprar, e sim é escolhido pela produção. Melhor dizendo, ele consome produtos criados por outros que, ao produzi-los, têm como objetivo o lucro.

O segundo grupo, discorda de Karl Marx, que considera o consumidor um ser superior, com grande capacidade de escolha. E a publicidade corre atrás dele. Este grupo está ligado aos profissionais da área publicitária que fazem pesquisas para ajustar os produtos lançados ao gosto dos consumidores, estaria assim o consumidor segurando as rédeas do consumo e ditando suas vontades. (PORTILHO, 2005: 82)

O terceiro grupo trabalha com uma abordagem culturalista, encaram o consumo como uma prática cultural. O ato de consumir é visto como algo que produz e reproduz relações sociais entre as pessoas e sua cultura material. E como o ato de consumir está no centro da vida cotidiana e da economia contemporânea, o consumidor tende a desempenhar um papel cada vez mais ativo. (PORTILHO, 2005: 82)

Interessante transcrever o ponto de vista da Dra. Fátima Portilho (doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas, professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Rural do Rio de Janeiro) em entrevista intitulada “A agenda da mesa da cozinha”, na qual ao ser questionada sobre se quem consome é um rei, já que ao escolher exerce sua cidadania, ou é um vassalo, por ser tão bombardeado pela

propaganda que a capacidade de escolher se anula. Em resposta, a Dra. Fátima Portilho afirma ser o consumir um pouco de cada, e, explica:

As relações de consumo são sempre ambíguas e nelas existe uma assimetria de poder e informação, uma vez que o consumidor não tem tanto acesso as informações nem tanto poder quanto as empresas e o Estado. Nesse sentido, ele seria o lado mais fraco da relação. Por outro lado, estão ocorrendo mudanças importantes na sociedade e o papel do consumidor tem se modificado. O consumidor não é um rei, porém está mais ativo e tende a reinterpretar, a dar um outro uso aos produtos e às ideias e mensagens que recebe. Em uma tribo indígena, por exemplo, o cocar do cacique comunica sua posição dentro do grupo. Na nossa sociedade, usamos carros, roupas, marcas, sapatos para mostrar que posição ocupamos na hierarquia social. Consumo é comunicação: os bens e os objetos materializam nossos valores, a forma como vemos a relação homem-natureza e a própria relação entre as pessoas.

Afirma Portilho (2005: 82) que ao consumir digo quem sou e também quem não sou, indico o que rejeito. Usando os exemplos da autora: “se me visto com roupas da última moda e uso sapatos de salto alto, estou de certa forma indicando que não sou hippie”. Outro questionamento feito à autora foi sobre quais as formas de ação política do consumidor. Ela afirma que na atualidade temos a política de supermercado e explica:

Como o supermercado é um grande espaço de sociabilidade e de compras, ele se torna também um espaço da ação política, que invade a vida cotidiana, percorre lojas, shoppings, feiras, ruas. Acredito até que possa estar havendo um renascimento da política e da cidadania, só que em outra esfera e de outra forma. É um fenômeno que gosto de chamar de ‘agenda da mesa da cozinha’. Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92, foi criada a Agenda 21, que propôs a ação conjunta de governos, empresas e organizações não governamentais para construir o desenvolvimento sustentável. Assim como existe a Agenda 21 para o planeta (esfera global) e para um país (esfera regional), por que não termos uma Agenda 21 da ‘mesa da cozinha’ (esfera local)? A mesa é onde a família se reúne e decide se vai comprar um alimento orgânico ou um congelado. E a escolha das compras tem implicações ambientais e sociais.

Nas palavras de Portilho (2005: 83), exercendo a cidadania eu me sinto parte de um todo, e não um todo à parte. A autora informa que em primeiro lugar, é preciso trazer a cidadania para o dia a dia. Quando o consumidor compra um produto orgânico ou ele prefere embalagens recicláveis, ele sente que pertence a um grupo de pessoas conscientes, de gente do Brasil, da Austrália, dos Estados Unidos e da Europa. Então, a politização do consumo pode ser pensada como expansão da cidadania: ser cidadão é

fazer parte de um grupo que de alguma maneira nos apoia. Isso fortalece nossa identidade.

Vivemos para consumir, segundo Portilho (2005: 83). O homem contemporâneo tem uma urgência ilimitada de obter e usar inúmeros bens e serviços em todos os cantos do planeta. E para ampliar ainda mais as trocas comerciais, com a globalização da economia, não há mais barreiras geográficas, territoriais e culturais para as operações de mercado. De acordo com a autora, convivemos hoje com algumas variações do consumo: Vejamos:

Consumo alienado e obsessivo – Não se preocupa com a qualidade e a procedência dos produtos, apenas com a quantidade consumida.

Consumo crítico – Procura qualidade, evita os excessos e considera o direito de escolha fundamental.

Consumo consciente – Antes de comprar, o consumidor comum costuma se perguntar: Quanto custa? Qual é a marca? Qual tipo de material usado?

Essas questões não são suficientes para o consumidor consciente, que também se faz as seguintes indagações: De onde vem o produto? Quem o produziu e em que condições? Foram respeitados o meio ambiente e os direitos dos trabalhadores? O que estou incentivando ao comprar esse produto? (PORTILHO, 2005: 83)

Não se olvidando de lembrar que o consumidor é o primeiro a ser impactado pelo consumo, pois tem de pagar por aquilo que comprou. Em segundo, o consumo repercute em termos econômicos, uma vez que, quando alguém adquire um produto, está contribuindo para movimentar a produção e a distribuição de mercadorias. Resumindo: Está aquecendo a economia. Por fim, não menos importante, o consumo afeta a natureza, pois são os recursos naturais que fornecem matérias-primas para a elaboração dos mais diferentes produtos. (PORTILHO, 2005: 83)

A motivação humana e a busca por satisfação de suas necessidades configura-se como tema para os mais variados tipos de estudos. Uma das mais destacadas teorias a este respeito foi formulada por Maslow, segundo o qual o ser humano é motivado por necessidades internas e externas, que se manifestam nas esferas física e psicológica, e são organizadas de forma hierárquica. (MASLOW apud SERRANO, 2003: 33)

Na esteira de entendimento de Serrano, Maslow organizou a hierarquia das necessidades da seguinte forma: 1º) necessidades fisiológicas; 2º) necessidades de segurança; 3º) necessidades de afeto; 4º) necessidade de pertencimento ao grupo social; e, 5º) necessidade de auto realização.

As necessidades fisiológicas são básicas para a sobrevivência, e fazem parte da base do desejo humano. Outros estímulos serão percebidos somente depois de supridas estas primeiras necessidades. As necessidades de segurança estão relacionadas com a segurança física e psíquica – significam a necessidade de abrigo, agasalho e proteção que é provocada pelo temor ao desconhecido, ao novo, ao não familiar à mudança, à instabilidade, etc. As necessidades de afeto estão ligadas aos sentimentos afetuosos e emocionais, de amor e de pertinência as pessoas com as quais se relaciona intimamente. Já as necessidades de status e estima ocorrem apenas quando o homem se apresenta alimentado e seguro. Por último, existem as necessidades de auto realização; nesta fase, o indivíduo tem a necessidade de desenvolver as suas potencialidades, de conhecer, estudar, sistematizar, organizar, filosofar (MASLOW apud SERRANO 2003: 33).

No processo de satisfação destas necessidades, surgem preferências e interesses diversos, os quais levarão o indivíduo a posicionarem-se de uma determinada forma frente às possibilidades de satisfação. A partir deste posicionamento, e dos benefícios advindos da aquisição de bens materiais, a ação do indivíduo pode ser classificada como utilitarista – satisfação de uma necessidade objetiva e funcional – ou hedônica – satisfação de necessidades subjetivas, como prazer, estética ou “sonho”. (MASLOW apud SERRANO 2003: 33).

Durante a ação de compra, seja de um bem durável ou de consumo imediato, ambos os posicionamentos se manifestam, definindo o comportamento do consumidor. Este fenômeno é facilmente observável quando da aquisição de uma imóvel para moradia, por exemplo: do ponto de vista utilitarista, o imóvel representa a satisfação da necessidade de abrigo; mas a compra é influenciada por fatores subjetivos, como o tamanho, a localização, o estilo arquitetônico da construção, dentre outros, que denotam um determinado estilo de vida, status, ou pertencimento a determinado grupo ou classe. (MASLOW apud SERRANO, 2003: 34).

O comportamento de compra é fortemente influenciado pela imagem que o consumidor percebe a respeito do produto, buscando encontrar no bem material características que reflitam sua autoimagem, seu autoconceito, buscando fortalecer a imagem que tem de si próprio frente aos outros. (MASLOW apud SERRANO, 2003: 34)

Desta sorte, cabe ressaltar que a abordagem do conceito de necessidade, conforme analisa Silva (1998: 2), suscita quase que imediatamente, aspectos subjetivos da questão, onde as diferentes possibilidades de comportamento mantêm íntima relação com o tecido socioeconômico e seus desdobramentos.

O autor destaca, ainda, que a necessidade é um conceito diretamente relacionado ao conceito de consumo, pois “a necessidade de ‘coisas’ produz o conceito generalizado de produtos que, associados ou não a um valor específico, são reconhecidos como fundamentais para o bem estar do indivíduo” (SILVA, 1998: 2).

Como traz Baudrillard, a noção racionalista de necessidade é transcendida pela sociedade de consumo, culminando em uma lógica que:

O desperdício, longe de figurar como resíduo irracional, recebe uma função positiva, substituindo a utilidade racional numa funcionalidade social superior, que se revela, no limite, como a função essencial – torna-se o aumento da despesa, o supérfluo, a inutilidade ritual do ‘gasto para nada’, um lugar de produção de valores, das diferenças e do sentido – tanto no plano individual como no plano social (BAUDRILLARD, 1995: 39).

Assim, muito embora o comportamento do consumidor seja orientado por aspectos funcionais, que levarão a satisfação de necessidades objetivas, seu comportamento é, cada vez mais, afetado pelos símbolos relacionados aos produtos, ou representados por estes. (BAUDRILLARD, 1995: 39)

Neste sentido, os produtos que as pessoas compram são vistos pelos significados pessoais e sociais adicionados aos funcionais, ou seja, as pessoas compram as coisas não apenas pelo que estas coisas podem fazer, mas também pelo que elas significam. (BAUDRILLAR, 1995: 39)

Para Baudrillard (1995: 40), o consumo não é apenas modo de comunicação com os objetos, mas com o mundo. O valor funcional, somado ao simbólico, reflete as mudanças estruturais ocorridas na sociedade, e define a percepção desta sobre o indivíduo, e deste sobre seus pares. Segundo o autor, justamente nestas relações – de compra, venda, apropriação e descarte – reside a forma de comunicação de nossa sociedade: os objetos-signo são os veículos de comunicação e socialização do indivíduo.

O signo é o constructo objeto-significado, que atua como mediador no processo de comunicação. A linguagem falada é o signo por excelência: ela constitui-se como objeto – as ondas sonoras audíveis e identificáveis – e como significado – fonemas, palavras e estruturas – que unem-se no processo de comunicação. (BAUDRILLARD, 1995: 40)

Este mesmo fenômeno manifesta-se nas posses materiais: bens de consumo detêm a qualidade de comunicar algo a respeito de seu possuidor, a todos aqueles

instrumentalizados para reconhecer seus significados, ou seja, denota a todos aqueles detentores de determinada bagagem cultural, atributos, status ou estilo de vida de seu possuidor. Todo processo de comunicação, todo uso de signos – é importante frisar – passa pelo reconhecimento social, ou seja, o processo de comunicação dá-se, exclusivamente, em um contexto socialmente constituído, em um contexto cultural. (BAUDRILLARD, 1995: 40)

Baudrillard (1995: 40) supõem a manipulação ativa dos signos para explicar a forma de reprodução da sociedade capitalista, onde o signo e a mercadoria fundem-se para formar a “mercadoria-signo”, que mediante a manipulação de seu significado, pela publicidade, através da mídia de massa (mass mídia), desprende-se do objeto material, pondo-se a disposição para múltiplas relações associativas.

Assim a sociedade de consumo torna-se essencialmente cultural, a medida que a vida social fica desregulada e as relações sociais tornam-se mais variáveis e menos estruturadas por normas estáveis. A superprodução de signos e a reprodução de imagens e simulações resultam numa perda do significado estável e numa estetização da realidade, na qual as massas ficam fascinadas pelo fluxo infinito de justaposições bizarras, que levam o espectador para além do sentido estável (FEATHERSTONE, 1995, p.34).

Esta questão levantada por Featherstone, indica para uma segmentação ainda mais sutil do que aquela imposta pelas limitações e possibilidades oriundas da condição financeira: a bagagem cultural – o armazenamento e uso da informação – constituem-se como a nova fronteira entre os indivíduos. (FEATHERSTONE, 1995: 35)

O autor destaca que a perícia da pessoa “cultura” supõe uma habilidade aparentemente natural para armazenar e consumir a informação, com adequação e desembaraço, em qualquer situação.

Desta forma, a programação, duração e intensidade do tempo investido na aquisição de competências para gerir informação, bens e serviços, além da prática, conservação e manutenção cotidiana dessas competências, constituem um critério de classe social (FEATHERSTONE, 1995: 37).

E o autor vai além, considerando que as oportunidades de enfrentar e decifrar (isto é, saber como apreciar e/ou usar a informação nas práticas de conversação) um filme de Godard, uma pilha de tijolos na Tate Gallery, ou um livro de Pynchon ou de Derrida, refletem diferentes investimentos em longo prazo, na aquisição de informação e capital cultural (FEATHERSTONE, 1995: 38).

Bauman afirma que o consumismo “é um tipo de arranjo social resultante da reciclagem de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros, permanentes e, por assim dizer, ‘neutros quanto ao regime’, transformando-os na principal força propulsora e operativa da sociedade, uma força que coordena a reprodução sistêmica, a integração e a estratificação social, além da formação de indivíduos humanos, desempenhando ao mesmo tempo um papel importante nos processos de auto identificação individual e de grupo, assim como na seleção e execução de políticas de vida individuais”. (BAUMAN, 2008: 30)

Nas palavras de Bauman (2008: 30), o tecido formado pela sociedade, na trama de suas interações, os indivíduos compartilham significados; símbolo e significação social harmonizam-se e disseminam-se gerando estímulos identificados e interpretados pelos indivíduos.

Bauman (2008: 31) afirma que o consumo, desta forma, é um processo de interações em duas dimensões, uma material e outra cultural, por meio do qual a sociedade possibilita, ao indivíduo, satisfazer suas necessidades objetivas e construir sua identidade, enquanto este proporciona àquela, sua reprodução e perpetuidade, em dois processos justapostos que unem ter e ser.

Ainda, citando Bauman, o autor define muito bem no capítulo “Sociedade de Consumo” todas as mazelas do consumo, quando afirma “o pobre é forçado a uma situação na qual tem de gastar o pouco dinheiro ou os poucos recursos de que dispõe com objetos de consumo sem sentido, e não com suas necessidades básicas, para evitar a total humilhação social e evitar a perspectiva de ser provocado e ridiculizado”. (BAUMAN, 2008: 31).

Mary Douglas afirma “a menos que saibamos por que as pessoas precisam de bens de luxo [ou seja, bens que excedem as necessidades de sobrevivência] e como os utilizam, não estaremos nem perto de considerar com seriedade os problemas das desigualdades”. (DOUGLAS, 1998: 75)

Bombardeados de todos os lados por sugestões de que precisam se equipar com um ou com outro produto fornecido pelas lojas se quiserem ter a capacidade de alcançar e manter a posição social que desejam, desempenhar suas obrigações sociais e proteger a autoestima – assim como serem vistos e reconhecidos por fazerem tudo isso –, consumidores de ambos os sexos, todas as idades e posições sociais irão sentir-se inadequados, deficientes e abaixo do padrão a não ser que respondam com prontidão a esses apelos. (DOUGLAS, 1998: 75)

Uma pesquisa realizada pelo site “Observador Brasil 2011” com base de dados do IBGE, busca compreender e mapear os hábitos de consumo e evolução do varejo no Brasil. De 2005 a 2010, foi observado que a pirâmide da classificação econômica brasileira mudou. Neste período houve o aumento de 62% da classe C e a redução de 49% das classes D e E. O que representa que 26 milhões de brasileiros deixaram as classes D e E e alcançaram a classe C e outros 4 milhões conseguiram atingir as classes AB. Conseqüentemente houve também o aumento da renda média da população em todas as classes. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

O ano de 2010 foi marcado pelo aumento da renda da população. Brasileiros de todas as classes e de todas as regiões tiveram aumento em sua renda média. Contudo, proporcionalmente, podemos dizer que o ano foi ainda mais expressivo para as classes C, D e E. Em 2005, as classes D e E apresentavam média de renda disponível negativa, ou seja, somando todos os gastos das pessoas dessas classes sociais a conta não fechava. Nos últimos anos, essa situação vem melhorando progressivamente, mas apenas em 2010 essa população conseguiu superar a marca dos R\$ 100,00 de média de renda disponível. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

Com o aumento da renda do brasileiro, foi observado que com o maior poder aquisitivo, cresceram as intenções de compras da população. No entanto, em geral, a vontade dos brasileiros em consumir alguns itens específicos, como bens para casa, móveis, decoração e entretenimento, teve destaque. Dependendo da classe social e da região do país, diferenciam-se os itens que a população almeja consumir. As classes AB, por exemplo, foram as únicas que se destacaram pelo crescimento na intenção de compra de propriedades em 2011 (aumento de 42%). (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

Sobre a manutenção de intenção de compra da classe C e conseqüente estabilidade, as classes DE novamente se destacam como atores de 2010. São nas classes DE que encontramos, proporcionalmente, os maiores crescimentos na intenção de compra para o ano seguinte, especialmente para os itens: telefone celular, carro e moto. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

Na classe C, não foram encontradas grandes variações na intenção de compra. Seguindo o observado nos últimos anos, a maior intenção de compra da classe C está no segmento de móveis. Ao analisar o mesmo período em diferentes anos (2009 e 2010), observa-se um aumento substantivo da aquisição de roupas. Um crescimento de 19% em relação ao ano anterior. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

O Observador Brasil é um estudo periódico existente desde 2005. Produzido pela Cetelem- Ipsos, a pesquisa permite uma reflexão consistente sobre as grandes mudanças ocorridas e auxilia o varejo brasileiro a traçar suas estratégias de negócio, entendendo melhor o consumidor e as tendências que influenciarão seu comportamento. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

Para a execução do Observador Brasil 2011, foram realizadas entrevistas pessoais com questionários estruturados, aplicadas a 1.500 entrevistados, acima de 16 anos, distribuídos em 70 cidades do país, dentre elas, nove regiões metropolitanas. Nesta edição, as entrevistas foram aplicadas entre 24 e 31 de dezembro de 2010. (http://www.cetelem.com.br/portal/Sobre_Cetelem/Observador.shtml, acessado em 7/6/2012).

2.5 Exclusão e desigualdade na sociedade de consumo

A lógica de mercado, regente do ordenamento e reprodução de nossa sociedade, está estabelecida sobre uma estrutura que se vale da circulação de bens como instrumento de regulação das relações sociais, onde o ato de consumir adquire a condição de indicador, não só de aspectos mais generalistas, como a classe social, mas dos aspectos mais relacionados à individualidade do ser, sua marca pessoal, seu estilo de vida, sua identidade. (FEATHERSTONE, 1995: 40)

Nas sociedades ocidentais contemporâneas, conforme identifica Featherstone (1995: 40) existe a tendência de um fluxo constantemente renovado de mercadorias, que complexifica e dificulta a leitura do status que a mercadoria atribui a seu portador, potencializando a importância do gosto, da capacidade de julgamento discriminador, e acima de tudo, do capital cultural, na tarefa de identificar, compreender e classificar de forma adequada a mercadoria e seu possuidor.

Neste cenário, as preferências de consumo – e por conseguinte, o estilo de vida – estão relacionadas a uma rígida estrutura de distinções graduais que operam na sociedade. A dinâmica desta estrutura pressiona o indivíduo a adquirir bens que lhe atribuirão posição, mercadorias altamente conceituadas por seus pares e que, portanto lhe atribuirão determinado status. (FEATHERSTONE, 1995: 41).

Tal sistema de interação e reprodução, voltado para a competitividade em torno da posse de bens posicionais, acarreta na oferta constante de novas mercadorias, objetos de desejo e da moda, ou na usurpação dos bens marcadores pelos grupos de baixo, produzindo “um efeito de perseguição infinita, segundo o qual os de cima serão obrigados a investir em novos bens (de informação) afim de reestabelecer a dinâmica social original” (FEATHERSTONE, 1995: 41).

Em outras palavras, a manutenção do status exige o rápido descarte de um bem posicional (quando este perde seu efeito por ter saído de moda, ou pela banalização de sua posse) e a imediata substituição, de forma a manter seu possuidor em consonância com as tendências do momento, ou mesmo, consumindo um bem de difícil acesso. Esta condição prende o indivíduo a uma espiral viciosa e infinita, imprevisível e incontrollável, que traz o consumo a instância mais elevada da existência humana, e a condição *sine qua non* de sua felicidade. (FEATHERSTONE, 1995: 41).

A ideologia enraizada em nossa subjetividade, e tornada inquestionável pelos mecanismos de legitimação do capitalismo – dentre eles, a escola, a televisão, e o cinema – incutem no indivíduo a certeza de que a felicidade reside no consumo, e que só o consumo é capaz de compensar as mazelas cotidianas e os déficits de satisfação impostos pelo ritmo de vida ditado pelo próprio sistema capitalista. (FEATHERSTONE, 1995: 42).

Featherstone (1995: 42) afirma que esta noção de felicidade, possibilitada pela democracia liberal, distancia o indivíduo cada vez mais dos princípios de solidariedade e de responsabilidade para com os coparticipes da sociedade, exaltando as liberdades individuais, e conduzindo a uma ética individualista e nociva da humanidade, fundamentada sobre o princípio da igualdade entre os homens, ou seja, fundamentada no mais forte e excludente princípio neoliberal: de que todos têm as mesmas possibilidades de êxito na vida, e de que a conquista da felicidade – pautada na capacidade de consumo – depende do esforço individual de cada sujeito.

O autor brilhantemente coloca que a contradição imposta por esta falsa premissa de igualdade, ao negar os determinantes sócios históricos que operam sobre o indivíduo,

acaba mostrando-se um forte componente ideológico, na medida em que busca legitimar as desigualdades afirmando que a felicidade – a mercadoria – está ao alcance de todos, e que aqueles que, realmente se empenharem em avançar no “jogo” capitalista, lograrão êxito e alcançarão o fugaz e perecível estado de felicidade. (FEATHERSTONE, 1995: 43).

A globalização tem um papel fundamental na regulação destas relações. A queda das fronteiras dos Estados-nação, principalmente no tocante a mídia de massa – como o advento da Internet e a crescente difusão da TV a cabo e via satélite – vem possibilitando a transição de uma identidade cultural matizada no Estado-nação para uma subjetividade formada sob forte influência de matizes externas, ou seja, acaba-se por formar uma identidade global. (TASCHNER, 2010: 82)

O enfraquecimento da identidade local e a composição desta individualidade uniforme, moldada por uma cultura global, implicam na adoção de padrões de vida e consumo vinculados a países altamente industrializados, e motiva o indivíduo a se distanciar de valores solidários e do compromisso ético implicitamente formado frente aqueles com quem divide seu habitat. (TASCHNER, 2010: 82)

Forma-se, assim, um indivíduo descompromissado com o outro e atrelado a valores individualistas, que o impelem a busca pela satisfação ilimitada de seus desejos, ou seja, forma-se um indivíduo desvinculado ao compromisso frente a seu semelhante e disposto a consumir, a qualquer preço e em qualquer quantidade, para satisfazer seus desejos egoístas. (BAUMANN, 2010: 90)

Ao equacionarmos estas questões, é importante atentar, também, para a ilusão em relação aos conceitos extremos e dicotômicos de excesso e falta, ou de “sociedade da abundância” e “sociedade da penúria”; o que há, sim, é a relação dinâmica envolvendo estes dois fatores. Não importa qual quantidade de bens produzidos ou de riqueza disponível, a sociedade se articula e se ordena sobre um excedente estrutural e sobre uma penúria estrutural, que juntos definem, tanto a “riqueza” de um país ou região, quanto a qualidade de vida de seus habitantes, e o sistema de classes ou castas que a divide (BAUDRILLARD, 1995: 62).

Esta articulação move a produção constante de bens e de necessidades, mas como expõe Baudrillard, isto não ocorre no mesmo ritmo, visto que “o ritmo de produção dos bens é função da produtividade industrial e o ritmo de produção das necessidades, função da lógica da diferenciação social” (BAUDRILLARD 1995: 62)

A este respeito, o autor traz que, de um lado, as necessidades e aspirações, ativadas pela ânsia por diferenciação social, tendem a se adiantar à possibilidade objetiva de consumo, e de outro, o sistema industrial supõe um perpétuo excedente de necessidades em relação à oferta de bens. Assim, da mesma forma como o sistema industrial – e a sociedade capitalista com um todo – especulam sobre o excedente de mão de obra para maximizar seu lucro, também o faz em relação ao excedente de necessidades. (BAUDRILLARD, 1968: 62)

Conforme a análise de Brüseke (1997: 74), a sociedade atingiu tamanha capacidade de gerar riquezas e distribuí-las desigualmente, que transcendeu a dimensão de ser exclusivamente, uma sociedade baseada na escassez, tornando-se uma sociedade do excesso. Esta perspectiva traz consigo a problemática dos riscos – ambientais e sociais – impostos pela produção excessiva, descarte de excedentes, e geração de verdadeiros exércitos de excluídos das relações de produção e consumo.

Nesta sociedade de risco, os processos de socialização – processos por meio dos quais as pessoas desenvolvem seus valores, motivações e hábitos – conduzem a formação da cultura alicerçada sobre o ato de consumir. Assim, os valores internalizados pelos indivíduos, e que regulam o seu comportamento frente aos seus pares, formando um conjunto de crenças socialmente constituídos, são valores consumistas. (BRÜSEKE, 1997: 74)

Utilizar a expressão “cultura de consumo” nos parece condizente com o panorama que se apresenta em nossa época, pois é preciso que se enfatize que os princípios de estruturação de nossa sociedade, são princípios relacionados ao mundo das mercadorias e da posse. (BRÜSEKE, 1997: 74)

A intensificação na presença de variáveis de mercado em níveis cada vez mais internos, mais subjetivos e pessoais, desenvolve, no indivíduo, hábitos cada vez mais próximos à filosofia do capitalismo liberal, fomentando um individualismo exacerbado e uma predisposição a competição, que conduz a uma situação onde o indivíduo tende a consumir tanto quanto consegue, sem dar importância para seu real nível de necessidade, ou para demandas sociais urgentes de seu envolvimento. (BRÜSEKE, 1997: 75)

Por outro lado, a busca incessante de satisfação através do consumo, em certa medida, apresenta-se refúgio do real, como abrigo nos símbolos, nos signos, como criação de nosso próprio simulacro da realidade, social e culturalmente constituído. A vida cotidiana, assim, é invadida por uma vertiginosa torrente de informação – a

comunicação de massa, o mass media – que direciona e formula os constructos da realidade, molda a concepção de “real” do indivíduo, e por consequência, acaba moldando também seu modo de viver e de se organizar em sociedade. (BRÜSEKE, 1997: 75)

Esta nova ordem-desordem social atinge escala planetária, e interfere ativamente na vida de todos os indivíduos. Não estamos tratando de um fenômeno isolado, ou restrito a classes mais abastadas, mas tratamos de uma situação que adquiriu escala global e permeia a realidade de todas as classes sociais. (BRÜSEKE, 1997: 75)

O impacto desta forma de organização e reprodução social é sentido no cotidiano das relações de compra, venda e exclusão; e as únicas alternativas de futuro que se fazem perceber, neste panorama, é o processo entrópico que conduzirá ao colapso da sociedade, ou a manipulação silenciosa da grande massa de manobra que constituímos, enquanto consumidores, garantindo os interesses das grandes corporações, ocultos em cada mercadoria que passa por nossas vidas. (BRÜSEKE, 1997: 75)

De modo a esclarecer o leitor, se faz necessário mencionar os principais eventos relativos ao consumidor na cena pública, ou seja, como os direitos do consumidor acompanharam o desenvolvimento da democracia brasileira e no que essa contribuiu para se alcançar a inclusão do consumidor na pauta legislativa.

2.6 Os 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.

2.7 Mudanças nos padrões de consumo e no comportamento do consumidor, 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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.idec.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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 num sistema de proteção ao consumidor. (www.procon/sp.org.br, acessado em 10/11/2013)

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).

2.8 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%¹⁵. 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 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. (www.bnds.gov.br, acessado em 10/11/2013)

Em termos de renda notam-se 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 indigentes. Essa situação concentra-se nos estados do Norte e Nordeste do país. (www.ibge.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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). (www.ibge.gov.br, acessado em 10/11/2013)

¹⁵ 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>.

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, joias, automóveis, helicópteros, entre outros produtos. (www.ibge.com.br, acessado em 10/11/2013)

A desigualdade social e a pobreza¹⁶ 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. (www.ibge.gov.br, acessado em 10/11/2013)

2.9 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). (www.planalto.gov.br, acessado em 11/11/2013)

Segundo Josué Rios (1998, p. 50), nos anos 1970 começou a aparecer obras jurídicas que tratavam de temas correlatos e importantes para o arcabouço da defesa do consumidor. Zülzke (1997) também mostra dados na mesma direção. Isso mostra como esse tema ganhava corpo tanto na sociedade civil como entre os juristas.

¹⁶ 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).

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, etc ¹⁷.

Em 1985 é criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), 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 (Ordem dos Advogados do Brasil), Ministério Público, entre outros, o que lhe assegurava uma vasta representatividade social. (www.mj.gov.br/sndc, acessado em 10/11/2013)

Desse Conselho vêm as propostas de inclusão do tema consumidor nas discussões da Assembleia 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 Consumidor¹⁸. (www.idec.org.br, acessado em 11/11/2013)

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, p.58) relatou que no VIII Encontro Nacional das Entidades de Defesa do Consumidor, realizado em Brasília em abril de 1987, aprovou e entregou à Assembleia 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. (www.procon/sp.gov.br, acessado em 10/11/2013)

¹⁷ O estudo de Rogério Bastos Arantes (2002) mostra ter havido oposição de parte do Ministério Público em estender o direito de 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.

¹⁸ 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).

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 221¹⁹. 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. (GRINOVER, 2010: 6)

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. (GRINOVER, 2010: 7)

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).

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

¹⁹ 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. 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;

aprovar o projeto de lei do senador Magalhães, ao qual havia sido fundido o outro projeto. (www.camara.gov.br, acessado em 11/11/2013)

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. (www.camara.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.camara.gov.br, acessado em 10/11/2013)

A despeito dos debates e graças à condução do 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. (www.camara.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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”, mas não deixou de manter uma estrutura geral e coerente para a proteção do consumidor brasileiro. (PELLEGRINI, 2004: 3)

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 penais²⁰.

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 N° 26/1984), de Portugal (Lei N° 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, p.10).

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”. (www.mj.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (BENJAMIN, 2010: 8)

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. (DENARI, 2010: 9)

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

²⁰ Uma relação mais completa dos vetos está em Grinover, 2004, p. 5.

produto ou serviço como destinatário final” e no parágrafo único que “equipara-se 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. (GRINOVER, 2010; 8)

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. (GRINOVER, 2010; 8)

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”. (GRINOVER, 2010; 8)

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. (MARQUES, 2010; 10)

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 2.4 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 limitada²¹. (BENJAMIN, 2010:12)

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. (FINK, 2010:10)

Outras tentativas de limitar a abrangência do CDC ocorreram 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. Tal ação restou infrutífera, o STF deu ganho para os consumidores²². Este assunto será aprofundado no capítulo III deste trabalho por ser o cerne da pesquisa.

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 (www.planalto.gov.br, acessado em 10/11/2013), onde age o Estado Regulador.

²¹ Atualmente existem alguns projetos transitando no Congresso Nacional para modificação do CDC, por exemplo o projeto 281 visa alterar o art. 49 que trata do direito de arrependimento nas compras online, porta-a-porta e por telefone; inserir o comércio eletrônico, entre outros objetivos.

Outro projeto se encontra no link: http://www.senado.gov.br/senado/codconsumidor/pdf/Anteprojetos_finais_14_mar.pdf

²² Em conclusão de julgamento, o Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pela Confederação Nacional do Sistema Financeiro - CONSIF contra a expressão constante do § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor - CDC (Lei 8.078/90) que inclui, no conceito de serviço abrangido pelas relações de consumo, as atividades de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária (Lei 8.078/90: "Art. 3º... § 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.") - v. Informativos 264, 417 e 425. Entendeu-se não haver conflito entre o regimento do sistema financeiro e a disciplina do consumo e da defesa do consumidor, haja vista que, nos termos do disposto no art. 192 da CF, a exigência de lei complementar refere-se apenas à regulamentação da estrutura do sistema financeiro, não abrangendo os encargos e obrigações impostos pelo CDC às instituições financeiras, relativos à exploração das atividades dos agentes econômicos que a integram - operações bancárias e serviços bancários -, que podem ser definidos por lei ordinária. Vencidos, em parte, os Ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim, que julgavam o pedido parcialmente procedente para emprestar interpretação conforme a CF ao § 2º do art. 3º da Lei 8.078/90, respectivamente, no sentido de excluir da sua incidência a taxa dos juros reais nas operações bancárias, ou a sua fixação em 12% ao ano, e no de afastar da sua exegese as operações bancárias. **ADI 2591/DF, rel. orig. Min. Carlos Velloso, rel. p/ o acórdão Min. Eros Grau, 7.6.2006. (ADI-2591)**

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 a pesquisa apresentará 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 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), atualmente Secretaria. 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 enquadram-se instituições como a Vigilância Sanitária e os órgãos de pesos e medidas, no segundo caso as agências reguladoras.

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. De forma a esclarecer o funcionamento destes órgãos de defesa do consumidor o presente capítulo esmiuçara suas atividades:

Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON)²³

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 105)²⁴ 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 da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON) e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades civis de defesa do consumidor.

A Secretaria Nacional do Consumidor, por sua vez, tem por atribuição legal a coordenação do SNDC e está voltada à análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, além do planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

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

²³ Hodiernamente Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON) - A Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon, criada pelo Decreto 7.738, de 28 de maio de 2012, tem suas atribuições estabelecidas no art. 106 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 3º do Decreto nº 2.181/97. A atuação da Senacon concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com seguintes objetivos: (i) garantir a proteção e exercício dos direitos consumidores; (ii) promover a harmonização nas relações de consumo; e (iii) incentivar a integração e a atuação conjunta dos membros do SNDC. Dentre as ações estruturantes da Secretaria, destacam-se o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Síndec, as atividades da Escola Nacional de Defesa do Consumidor, as ações voltadas à proteção da Saúde e Segurança do Consumidor, a repressão às práticas infrativas e o aperfeiçoamento das políticas regulatórias. Com o objetivo de ampliar a efetividade da Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, a atenção da Senacon está voltada à análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral. A Secretaria também representa os interesses dos consumidores brasileiros e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) junto a organizações internacionais, como Mercosul, Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras. Fonte: <http://portal.mj.gov.br/main.asp?View={F84E8F0E-EACC-42C5-AE68-3CE0E1A483BC}&BrowserType=NN&LangID=pt-br¶ms=itemID%3D%7B768DE2EF-F446-4A9D-94E4-EA76D5084F9E%7D%3B&UIPartUID=%7B2868BA3C-1C72-4347-BE11-A26F70F4CB26%7D>, acessado em 30/10/2013.

²⁴ 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.

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 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. Atualmente temos 27 Procons Estaduais e 698 municipais. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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.

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. (www.mj.gov.br , acessado em 2/11/2013)

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 a SENACON, 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). (www.mj.gov.br, acessado em 2/11/2013)

A Secretaria de Direito Econômico cabe exercer as competências estabelecidas nas Leis n^{os} 8.078, de 11 de setembro de 1990, 8.884, de 11 de junho de 1994, 9.008, de 21 de março de 1995, e 9.021, de 30 de março de 1995, e, especificamente: I - formular, promover, supervisionar e coordenar a política de proteção da ordem econômica, nas áreas de concorrência e defesa do consumidor; II - adotar as medidas de sua competência necessárias a assegurar a livre concorrência, a livre iniciativa e a livre distribuição de bens e serviços; III - orientar e coordenar ações com vistas à adoção de medidas de proteção e defesa da livre concorrência e dos consumidores; IV - prevenir, apurar e reprimir as infrações contra a ordem econômica; V - examinar os atos, sob qualquer forma manifestados, que possam limitar ou prejudicar a livre concorrência ou resultar na dominação de mercados relevantes de bens ou serviços; VI - acompanhar, permanentemente, as atividades e práticas comerciais de pessoas físicas ou jurídicas que detiverem posição dominante no mercado relevante de bens e serviços, para prevenir infrações da ordem econômica; VII - orientar as atividades de planejamento, elaboração e execução da Política Nacional de Defesa do Consumidor; VIII - promover, desenvolver, coordenar e supervisionar atividades de divulgação e de formação de consciência dos direitos do consumidor; IX - promover as medidas necessárias para assegurar os direitos e interesses dos consumidores; e X - firmar convênios com órgãos e entidades públicas e com instituições privadas para assegurar a execução de planos, programas e fiscalização do cumprimento das normas e medidas federais. (*Competência*

estabelecida pelo Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, Anexo I) (<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJDE2A290DITEMID70FC6D5C0A074F77A542B0DD66CB4662PTBRIE.htm>, acessado em 2/11/2013)

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.

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. (www.anvisa.gov.br, acessado em 2/11/2013)

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. (<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJDE2A290DITEMID70FC6D5C0A074F77A542B0DD66CB4662PTBRIE.htm>, acessado em 2/11/2013)

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; Agência Nacional de Águas (ANA) desempenha ações de regulação, apoio à Gestão dos recursos hídricos, de monitoramento de rios e reservatórios, de planejamento dos recursos hídricos, além de desenvolver programas e projetos e oferecer um conjunto de informações com o objetivo de estimular a adequada gestão e o uso racional e sustentável dos recursos hídricos; e a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), responsável pelos planos de saúde privada. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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 Cíveis²⁵, 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\$27.120,00). Até 20 salários mínimos não é necessário advogado. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

O Ministério Público não é uma entidade do Poder Judiciário, mas a sua atuação vale-se dele²⁶. 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

²⁵ Lei N° 9.099, de 26/09/1995.

²⁶ Para mais informações sobre essa instituição recomendamos a obra “Ministério Público e Política no Brasil”, de Rogério Bastos Arantes (2002).

entrar com ações judiciais em defesa dos interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos (dotados de relevância social), não exercendo tutela de interesses estritamente individuais²⁷. Segundo o site do DPDC, há atualmente no Brasil 33 Promotorias de Defesa do Consumidor de Ministérios Públicos. (ARANTES, 2002: 190)

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. (ARANTES, 2002: 190)

Em resumo, a pesquisa vislumbrou grandes desafios para as instituições relacionadas à defesa do consumidor no Brasil: 1ª) 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 frequentemente 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. 2ª) 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.

²⁷ 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, acessado em 3/11/2013).

3ª) 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. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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 dar-se-á maior ênfase às organizações civis no Brasil. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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: 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 e ditaduras gerou na população uma expectativa de que a solução dos problemas será sempre provida pelos governantes. Essa consciência tem

mudado ao longo dos anos. c) Confusão entre as associações civis e os órgãos governamentais: as associações 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. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

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. (<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp>, acessado em 2/11/2013)

A mobilização da sociedade brasileira em torno de temas que a afetem costuma ser baixa, herança 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, p. 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. (ZÜLZKE 1997: 141-2)

Deve-se 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 natureza²⁸, pode ajudar a entender o movimento consumerista brasileiro e os seus resultados. (ZÜLZKE 1997: 141-2)

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. (BENJAMIN, 2010: 20)

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. (BENJAMIN, 2010: 20)

Como já relatado na parte inicial deste Capítulo, 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 brasileiras 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.

²⁸ . 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.

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. (www.idec.org.br, acessado em 03/11/2013)

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 serviços²⁹; 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. (www.idec.org.br, acessado em 03/11/2013)

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 consumidores³⁰, 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. (www.idec.org.br, acessado em 03/11/2013)

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

²⁹ Em 2003 o Idec começou a avaliar a atuação de órgãos públicos em prol do consumidor.

³⁰ 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.

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 a pesquisa sugere 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 civis de defesa do consumidor, mas essa sinergia ainda é incipiente mesmo entre os órgãos governamentais. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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 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. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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 práticas³¹.

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. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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

³¹ 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.

do Consumidor (Brasilcon) e o Instituto “O Direito por um Planeta Verde”, de São Paulo/SP. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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. (BENJAMIN, 2010:20)

O presente estudo listará alguns dos pontos que considera 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. (BENJAMIN, 2010: 23)

No Brasil, o tema consumidor vem ganhando espaço, ficam evidenciadas 4 (quatro) etapas razoavelmente distintas do desenvolvimento do tema no Brasil:

- Até 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. (GRINOVER, 2010: 10)
- Pode-se 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. (FILOMENO, 2011: 25)

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 for 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 Consumidor³². (DENARI, 2011: 34)

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. (BENJAMIN, 2010: 12)

Também se deve 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. (BENJAMIN, 2010: 14)

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.

³² 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.

Mas, com exceção de poucas iniciativas³³, 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. (www.brasilcon.org.br, acessado em 2/11/2013)

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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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. (www.bacen.gov.br, acessado em 10/11/2013)

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 23 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. (DENARI, 2010: 23)

³³ 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>

No próximo capítulo a pesquisa abordará o estudo de caso CONSIF x CDC, a tentativa infrutífera do mercado em afastar a aplicação da norma consumerista às relações entre bancos e consumidores. Foi proposta a ADin 2591 em 2002, e, somente no ano de 2006 houve uma resposta por parte do Supremo Tribunal Federal. Analisar-se-á os votos dos ministros.

CAPÍTULO III – A INFLUÊNCIA DO MERCADO NA NORMA CONSUMERISTA

Para se atingir os resultados pretendidos, o presente capítulo será dividido em quatro itens: no primeiro, “*a influência do mercado na legislação consumerista*” para tal a pesquisa se valerá da análise documental dos votos dos ministros do Supremo Tribunal Federal no estudo de caso ‘CONSIF X CÓDIGOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR’, que gerou a Adin 2.591, onde Confederação do Sistema Financeiro argumenta a inconstitucionalidade do § 2º do art. 3º do Código de Defesa do Consumidor; no segundo ‘a modernidade e seus paradoxos: a subjetividade moderna’, procurou-se dar uma visão da modernidade, buscando proporcionar um entendimento dos fundamentos que levaram a criação da sociedade consumerista; no terceiro, ‘o liberalismo como fonte ideológica da perspectiva consumerista: o sistema liberal e a sociedade de consumo’, o trabalho é desenvolvido demonstrando que o liberalismo é um dos elementos centrais no desenvolvimento da sociedade consumerista e que, por esse motivo deve ser levado em conta quando se busca analisar as novas perspectivas da sociedade de consumo; e por final, o quarto e último item, ‘a globalização do sistema liberal e suas consequências na relação consumerista: a legislação consumerista como intervenção estatal’, se introduz a sociedade de consumo dentro da denominada globalização, buscando encontrar os caminhos necessários para o entendimento dos rumos que se desenvolvem para a nova sociedade, já denominada de pós-moderna, e que se inicia com o estigma de uma sociedade hiperconsumidora.

Discutir se o Código de Defesa do Consumidor (CDC - Lei n. 8.078/90) é aplicado às relações de consumo com as instituições financeiras, e aos Bancos em especial, parece uma questão ultrapassada. Desde a elaboração do CDC, o *lobby* das instituições financeiras iniciou uma batalha vexatória, cuja finalidade é esquivarem-se dos princípios e normas de conduta da legislação consumerista. Movimento que não se observa nos países estrangeiros, tanto nos desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, o legislador destes países desde há muito tempo preocupam-se em proteger os consumidores dos perigos do crédito e, portanto, do truculento sistema financeiro.

Ademais, na atual sociedade, caracterizada por ser *complexa*³⁴ (CAMPILONGO, 2000: 71), *massificada*³⁵ (BENJAMIN, 2012: 6) e *bancarizada*³⁶ (MARINS, 2012: 94-104) esta última decorre do fenômeno da ‘bancarização’, que o Direito norte-americano desde logo percebeu a submissão obrigatória dos cidadãos consumidores ao sistema financeiro. Assim, justifica-se a proteção destes indivíduos, que segundo Carlos Ferreira de Almeida (1982: 11) “os sistemas de mercado estão calcados na ideologia liberal”, é o que se percebe da leitura dos tradicionais, hoje revogados pelo Código Civil de 2002 (CC/02 - 10.406, de 10 de janeiro de 2002), Código Civil (Lei n. 3.071, de 10 de janeiro de 1916 - CC/16) e Código Comercial (Lei n. 556, de 25.06.1850 - CCom).

Nestes sistemas pouca era a interferência estatal nas atividades econômicas, sendo que o modelo destas atividades estava calcado na propriedade e iniciativa privada. (ALMEIDA, 1982: 11)

Este comportamento estatal orientado pelo princípio da igualdade (*formal*) não levava em consideração as desigualdades reais entre os consumidores (vulneráveis, e muitas vezes, hipossuficientes) e as empresas (com alto poder econômico, técnico, social e etc). (ALMEIDA, 1982: 11)

Constatou-se, contudo, que na *pós-modernidade*, é inegável o *pluralismo pós-moderno*, em que a complexidade e dinâmica das relações sociais não possibilitam a antiga solução una e estática em que se estruturavam os códigos tradicionais. Para harmonizar o Direito com as relações sociais modernas é necessária uma interpretação sistêmica, ou seja, “mais fluida, mais flexível, a permitir maior mobilidade e fineza de distinções”. (MARQUES, 2012: 24-6)

No que diz respeito às relações de consumo com instituições financeiras, e com os Bancos, em particular, não se pode negar a *essencialidade dos serviços bancários*, já que na sociedade atual todos se dirigem aos Bancos para satisfazerem suas necessidades

³⁴ Assim, quer por suas repercussões no espaço público quer por suas peculiaridades no espaço privado, a sociedade de organizações', gradativamente, vai substituindo a 'sociedade de homens', com sérios riscos de perversão das funções do direito positivo, do Estado, da democracia e da intersubjetividade da vida social'.

³⁵ O homem do século XX vive vem função de um modelo novo de associativismo: a sociedade de consumo (*mass consumption society* ou *Konsumgesellschaft*), caracterizada por um número crescente de produtos e serviços, pelo domínio do crédito e do *marketing*, assim como pelas dificuldades de acesso à justiça.

³⁶ "Antônio Herman nos ensina que se em algumas sociedades o nível de 'bancarização' é muito elevado, no Brasil chega a ser quase absoluto se considerado que mesmo os cidadãos de mais baixo nível econômico veem-se implicados com o sistema bancário em virtude de contas vinculada a benefícios sociais [...]"

peçoais, como recibo e depósitos de valores, pagamento de contas, etc. (ALMEIDA, 1982- 12)

Carlos Ferreira de Almeida (1982: 12), para exemplificar tal situação, utiliza a expressão ‘*sujeitos à sujeição*’ no sentido de que os consumidores, estando em desvantagem socioeconômica em face dos agentes econômicos, têm pouco poder de negociar efetivamente com estes. Na prática, a regras do negócio são basicamente impostas pelos mais fortes (os agentes econômicos).

Desta forma o conteúdo ideológico do CDC está voltado à proteção dos consumidores, legalmente, tidos como a parte mais fraca da relação (art. 4º do CDC), o que reclama do Estado-legislador uma tomada de posição no sentido de ‘retificar os abusos da sociedade de consumo’. (NOBRE JÚNIOR, 1996: 57-77)

Newton de Lucca (1996: 78-87) analisa a questão da aplicação do CDC às instituições financeiras, em específico, aos Bancos. Dizendo que o estatuto consumerista aplica-se aos Bancos diante da intenção do legislador, que deixou expresso no § 2º do art. 3º do referido diploma legal.

Portanto, o objeto desta pesquisa é justamente o de analisar de forma científica os aspectos pertinentes à discussão da aplicabilidade do CDC às instituições financeiras.

3.1 Supremo Tribunal Federal, Conselho Monetário Nacional, Banco Central do Brasil e a Regulação do Mercado

Esta parte do trabalho tem o intuito de demonstrar como se desenvolve a relação institucional entre a Corte constitucional brasileira e as autoridades responsáveis pela regulação do Sistema Financeiro Nacional, em especial, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central do Brasil (BCB). Por meio da análise do julgamento de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns), busca-se extrair uma orientação jurídica do Supremo Tribunal Federal (STF) para a (re)construção das autoridades reguladoras referidas.

O STF é um ator extremamente relevante na arquitetura das instituições políticas, afinal, é ele o responsável pela revisão dos atos do Poder Executivo e do Congresso Nacional. Dessa forma, faz-se necessária uma reflexão sobre o funcionamento dessa instituição judiciária, que desempenha um papel importante no processo legislativo, e tem sido utilizada como um espaço de contestação por diversos atores sociais para impedir ou modificar o desenho de programas públicos, além da

própria estruturação de entidades. Esse locus institucional oferece um mecanismo para que grupos de interesse possam expressar suas preferências que, de outro modo, seja no Legislativo ou no Executivo, não teriam instrumentos ou configuração de uma maioria³⁷.

Às cortes judiciárias é atribuída a função de aferir a legitimidade constitucional da condução de uma política econômica, cabendo a elas avaliar a correspondência entre sua implementação e o alcance dos objetivos previamente definidos no plano político, por normas jurídicas formuladas pelos poderes Executivo e Legislativo³⁸. Ao interagir com esse sistema, ela o modifica e cria uma nova política, atuando como verdadeiro ator. (FERREIRA, 2010: 69)

À expansão da atuação dos tribunais e à conseqüente transferência da decisão política sobre direitos do Legislativo e do Executivo para as cortes, é atribuída à ideia de judicialização da política ou expansão do poder judicial (TATE, 1995: 28). Diversas foram às condições que facilitaram o surgimento desse fenômeno: (1) a adoção de um governo democrático como regime político; (2) o sistema de separação de poderes e a adoção do mecanismo de *judicial review*³⁹ (SHAPIRO; SWEET, 2002: 142); (3) a nova legitimação dos governos pela constitucionalização de direitos sociais e econômicos; (4) o uso das cortes por grupos de interesse e oposição política com objetivo de provocar a concretização ou modificação de programas públicos; (5) a ineficácia dos poderes Executivo e Legislativo para implementar políticas (TATE, 1995: 28-32); (6) e, especialmente, em relação ao sistema jurídico brasileiro, a proibição do ‘non liquet’⁴⁰, que torna obrigatório um posicionamento da Corte sobre a questão levada à sua apreciação.

Após o processo brasileiro de redemocratização, a tradução de questões de política em questões de justiça foi acentuada pela previsão de preceitos para a atuação

³⁷ Para um estudo sobre o uso das ações diretas de inconstitucionalidade por partidos políticos de oposição ao governo para impedir ou alterar a implementação de políticas públicas, ver Taylor (2005).

³⁸ Os estudos sobre esse tema não são recentes e procuram demonstrar o papel do Judiciário como ator na formulação de políticas públicas e na construção de importantes conceitos jurídicos para o desenvolvimento de políticas econômicas. Já em 1957, em uma interessante pesquisa empírica, Robert Dahl aponta casos em que a Suprema Corte norte-americana atua como “policy-maker” nacional (Dahl, 2001; reprinted). E, anteriormente, foi publicada a obra de Nussbaum (1950) que, a partir da análise das decisões dessa Corte, procurou definir o papel desse tribunal na construção do conceito de moeda, entre outros, relacionados ao sistema financeiro.

³⁹ Judicial review é poder pelo qual os juízes controlam atos do Poder Legislativo ou Executivo, a partir da aferição de sua constitucionalidade. No sistema norte-americano, esse sistema foi inaugurado pela Suprema Corte no julgamento do caso *Marbury*.

⁴⁰ O sistema brasileiro adota o princípio da proibição do “non liquet”, segundo o qual o juiz está obrigado a decidir a causa levada à sua apreciação.

do Estado no ambiente socioeconômico, assim como pela incorporação de mecanismos especiais de controle de constitucionalidade. O ente estatal, ao selecionar políticas públicas que iriam constar de sua agenda e dar publicidade a suas decisões, vinculou expectativas e comportamentos dos grupos sociais beneficiados, traduzindo em normas jurídicas suas decisões políticas (FARIA, 1992: 58). Dessa forma, a nova linguagem e os novos procedimentos do direito levaram o Poder Judiciário ao desempenho de um novo papel, ‘única instância institucional especializada em interpretar normas e arbitrar sobre sua legalidade e aplicação, especialmente nos casos sujeitos à controvérsia (VIANNA, 1999: 20)

Houve, portanto, um deslocamento do espaço público deliberativo, pensado tradicionalmente no exercício dos poderes políticos pelo Executivo e pelo Legislativo, para o Poder Judiciário, o qual se transformou em uma arena para a canalização da manifestação dos interesses desses atores. (FERREIRA, 2010: 70)

Como pensar, então, o papel do Judiciário neste contexto? Especialmente, em relação à Corte constitucional, esse estudo tem como objetivo demonstrar a importância do STF na construção das instituições públicas. Os grupos de interesses que não têm atendidas suas demandas nos poderes políticos continuam o debate nesse tribunal, por meio de instrumentos oferecidos na Constituição Federal de 1988 para o controle de constitucionalidade dos atos normativos.⁴¹ (FERREIRA: 2010: 70)

Nesse sentido, o STF foi chamado inúmeras vezes para se posicionar sobre a constitucionalidade de normas jurídicas no âmbito do sistema financeiro. O foco deste trabalho é controle constitucional concentrado e, em especial, o estudo da Adin 2591, que se dará uma atenção mais significativa.

3.1.1 Um estudo de caso: O STF e as autoridades reguladoras do sistema financeiro

Construiu-se uma análise qualitativa das deliberações do STF, em ações diretas de inconstitucionalidade, em que órgãos de regulação do mercado financeiro – especialmente, o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Central Brasileiro (BCB) –, tiveram sua regulamentação do setor contestada (ou a previsão legal dessa),

⁴¹ A Constituição Federal de 1988 introduziu duas novidades: a ação direta de inconstitucionalidade por omissão (artigo 103, §2º) e a ampliação da legitimação para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (artigo 103), antes restrita ao Procurador-Geral da República. Além disso, novos instrumentos foram introduzidos no sistema jurídico durante a década de 1990, como as ações de descumprimento de preceito fundamental, que ampliaram os mecanismos jurídicos para o controle de constitucionalidade e também se permitiu a participação de *amicus curiae* no processo constitucional (Lei 9868/1999).

assim como, decisões que discutiram a alteração do desenho da instituição, por decisão dos Poderes Executivo ou Legislativo.

O resultado da análise dos dados é apresentado a partir de uma perspectiva qualitativa, isto é, identificando o fundamento e a decisão do tribunal para dar resposta jurídica ao problema submetido ao seu controle. Assim, construiu-se um modelo de análise jurisprudencial para aplicação do caso, objeto deste estudo, no intuito de identificar as questões debatidas e as razões políticas.

3.1.2 Análise do caso

Foram encontradas 23 decisões em 14 ADIns (denominadas de “casos”, nesta pesquisa), que discutiram dois temas diferentes abrangidos, são eles: desenho institucional das autoridades reguladoras e competência normativa do CMN e do BCB. Dessas decisões, 17 são deliberações do Pleno e 6 são monocráticas.

Para a análise principal de estudo de caso, a Adin 2591, e para não tornar esta cansativa, a pesquisa se aterá somente ao objeto principal deste trabalho, demonstrar a influência do mercado na área consumerista, desta feita, não demonstraremos todos os 23 temas encontrados, e, analisados pelo STF, seria exaustivo. Abaixo a tabela 1 com os todos os casos pesquisados.

TABELA 1

Lista das ADIns analisadas por órgão julgador (STF: pleno ou decisão monocrática), ano do julgamento e lapso temporal entre julgamento da medida cautelar (ADIn MC) e decisão final (ADIn).*

CASO	PLENO	ANO	DECISÃO MONOCRÁTICA	ANO	LAPSO TEMPORAL
1. Adin 4	Adin MC 4 Adin 4	1988 1991			3 anos
2. Sociedades Corretoras	Adin 418	1990			– 1
3. Servidores do BCB ¹	Adin 449	1996			–
4. UDR	Adin MC 886	1993	Adin 886	2002	9 anos
5. Servidores do BCB ²	Adin MC 1056 Adin 1056	1994 1997			3 anos
6. Cooperativa de crédito	Adin MC 1277	1995			Sem decisão final ²
7. Composição do CMN	Adin MC 1312	1995	Adin 1312	2004	9 anos
8. BRB	Adin MC 1357	1995			Sem decisão final
9. PROER	Adin MC 1376	1995	Adin 1376	2003	8 anos
10. FGC	Adin MC 1398	1996	Adin 1398	2003	7 anos
11. Depósito	Adin MC 1715	1998	Adin 1715	2005	7 anos

bancário					
12. Auditorias Independentes	Adin MC 2317	2000	Adin 2317	2003	3 anos
13. CDC	Adin 2591 Adin ED³ 2591	2006 2006			–
14. Presidente do BCB	Adin 3289 e 3290	2005			–

* Dados da Pesquisa

1 A ADin foi julgada diretamente, sem pedido pelo autor ou análise do STF de medida cautelar

2. Sem decisão final

3. ADin ED são embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. Cabe esse recurso contra decisão judicial que apresente obscuridade, contradição ou omissão (art. 535 do Código de Processo Civil, Lei n. 5869/1973)

O tempo médio de espera entre o julgamento da medida cautelar e a decisão final é de, aproximadamente, 6,13 anos (excluindo-se do cálculo as ADIns que ainda não foram julgadas). Das 14 ADIns analisadas, 6 foram iniciadas por partidos políticos de oposição ao governo da época, 3 pelo Procurador Geral da República (PGR), 3 por entidades de classe e 2 por governadores. A partir da análise do material empírico, foi possível observar que, na maioria dos casos, há dois tipos de decisão judicial: a primeira, em medida cautelar, e a segunda, em julgamento final. Assim, serão apresentadas duas respostas para a questão de quais atores foram atendidos pelo STF: a decisão dos ministros em medida cautelar e em decisão final, seja pela Plenária ou por decisão monocrática⁴².

Tabela 2

Quem teve sua demanda atendida pelo STF?*

Caso	Teve a sua demanda atendida pelo STF Autor da ADin	Teve a sua demanda atendida pelo STF em Medida Cautelar?	Em decisão final?
1. ADin 4	Partido Político	Não	Não
2. Sociedades corretoras	PGR	-	Não
3. Servidores do BCB I	PGR	-	Sim
4. UDR	Entidade de Classe	Não	Ação Prejudicada
5. Servidores do BCB II	PGR	Sim	Ação Prejudicada
6. Cooperativa de Crédito	Governador	Sim	Sem decisão final
7. Composição do CMN	Partido Político	Não	Ação Prejudicada
8. BRB	Governador	Sim	Sem decisão final
9. PROER	Partido Político	Não	Ação Prejudicada
10. FGC	Partido Político	Sim, parcialmente	Ação Prejudicada
11. Depósito Bancário	Partido Político	Não	Ação Prejudicada
12. Auditorias Independentes	Entidade de Classe	Não	Ação Prejudicada

⁴² SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

13. CDC	Entidade de Classe (CONSIF)	-	Sim
14. Presidente do BCB	Partido Político	-	Não

- Dados da Pesquisa

No caso do CDC, houve discussão que revelou profundas divergências no julgamento da decisão final da citada ADIn, o Ministro Eros Grau propunha que se aplicassem as normas de direito civil à disciplina da taxa de juros, e caberia ao Poder Judiciário a apreciação, caso a caso, de eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções em sua composição contratual (ADIn 2591 MC: 15)⁴³. Contudo há Ministros que acompanharam Carlos Brito, que se manifestaram a favor da aplicação do CDC à taxa de juros, no entanto, sem passar pela discussão do que seria matéria de lei complementar⁴⁴. Ao final, não se encontrando consenso entre os ministros, Sepúlveda Pertence, presidindo a sessão, altera substancialmente a ementa da ADIn 2591.

Assim, a discussão sobre a possibilidade da disciplina da taxa de juros, ou a atribuição de competência para tanto ser feita por lei complementar, é um dos temas subjacentes à discussão dos casos ADIn 4⁴⁵ e 2591 (CDC). Em debates do Plenário, Sepúlveda Pertence pergunta ao Ministro Eros Grau se estaria pronto, em seu voto, a procedência de uma ADIn que viesse a ser proposta contra lei ordinária que fixasse os custos das operações ativas e passivas das instituições financeiras (ADIn 2591: 196), ou seja, que regulamentasse atividades típicas do mercado financeiro. Ao que o ministro Eros Grau respondeu que sim, “se a Corte toda me acompanha” (ADIn 2591: 196). Nessa ADIn, a decisão foi tomada por maioria (9 x 2), com o voto do ministro Eros Grau sendo condutor⁴⁶. Na verdade, esse fundamento é compartilhado pelos votos vencidos dos ministros Carlos Velloso e Nelson Jobim, em que houve dissidência somente em relação à decisão: se seria julgada improcedente a ação direta de inconstitucionalidade ou se daria interpretação conforme a Constituição, julgando

⁴³ O ministro Marco Aurélio o acompanhou: “Vamos deixar essas questões para processos subjetivos” (ADIn ED 2591, p. 50).

⁴⁴ O ministro Eros Grau discorda e afirma que, no caso da aplicação do CDC às taxas de juros, estariam excluídos dessa proteção as micros e pequenas empresas, porque não são destinatárias finais (“O que Vossa Excelência está propondo é que se exclua a proteção total em relação à pequena e média empresa, que merecem mais proteção. [...] O resultado do raciocínio de Vossa Excelência restringe, protege os bancos, protege as instituições financeiras. Sei que não é essa a intenção de Vossa Excelência”, ADIn ED 2591, p. 42).

⁴⁵ Ação direta de inconstitucionalidade. Taxa de juros reais até doze por cento ao ano (parágrafo 3º do art. 192 da constituição federal).

⁴⁶ Em decisão posterior, nos embargos de declaração, na ADIn ED 2591, o ministro Sepúlveda Pertence alerta que: “se amanhã vier uma lei ordinária e regular taxa de juros, será fascinante a discussão sobre se ela violar ou não, o que, apesar da ablação dos seus parágrafos, continua contido no caput do art. 192, porque integrante do sistema financeiro. Mas isso não é objeto desta ação direta” (ADIn ED 2591, p. 41).

parcialmente procedente, para excluir a aplicação do CDC à taxa de juros. A real divergência, de fato, apareceu somente na decisão dos embargos de declaração.

Tabela 3* (recorte do tema objeto da pesquisa)

Caso	Como o STF decidiu?	Quais foram os fundamentos e a decisão do STF?	O STF suspendeu os efeitos dos atos normativos contestados?
13. CDC	Em Medida Cautelar	Não houve decisão em Medida Cautelar	-
	Em decisão final	Preliminarmente o STF decidiu julgar a ação, ainda que o parâmetro constitucional (Art. 192) tenha sido alterado após Emenda Constitucional 40/2003, afastando o entendimento pacificado do Tribunal que até então (os Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Britto e Eros Grau foram votos vencidos) Segundo o STF, a Lei 4595/64 e o Código de Defesa do Consumidor (CDC) são diplomas são diplomas normativos que incidem em diferentes campos materiais. Não haveria conflito entre as normas de direito do consumidor, que se referem à proteção dos clientes nas operações bancárias, e as normas de estruturação e funcionamento do Sistema Financeiro Nacional, de perspectiva macroeconômica e de competência normativa do CMN e do BCB. O BCB está vinculado pelo poder-dever de controlar a definição do custo das operações ativas e a remuneração das operações passivas, praticadas por instituições financeiras, no desempenho da intermediação. O STF decidiu não declarar inconstitucional o dispositivo do CDC que submete os serviços bancários à sua disciplina.	Não, por maioria 9 x 2.

* Dados da Pesquisa

Nesse tema, cabe analisar também outra decisão do tribunal: a súmula 648, de 2003. Segundo ela, a norma da Constituição, revogada pela Emenda Constitucional 40/2003, que limitava a taxa de juros reais em 12% ao ano, tinha a sua aplicabilidade condicionada à edição de lei complementar. O intuito era pacificar o entendimento

consolidado na ADIn n. 4, em todas as instâncias do Poder Judiciário⁴⁷, mas também revela que a disciplina das taxas de juros cabe à lei complementar, que vier disciplinar o sistema financeiro. De acordo com o Ministro Eros Grau, voto condutor no julgamento do caso CDC, ‘tudo que exceda a taxa base de juros, os percentuais que a ela são adicionados e findam por compor o *spread* bancário, tudo isso pode e deve ser controlado pelo Banco Central do Brasil e, se o caso, pelo Poder Judiciário’ (ADIn 2591: 189)⁴⁸.

O importante a considerar é que em sessão considerada histórica, realizada no dia 07 de junho de 2006, o Supremo Tribunal Federal concluiu o julgamento da ADIN 2591, ou seja, como já apontado, aquela que tratava da aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos serviços bancários.

Acolhendo boa parte dos argumentos carreados aos autos pelo Instituto Brasileiro de Política e Defesa do Consumidor (Brasilcon), pelo Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC), pelo PROCON-SP, pela Procuradoria de Assistência Judiciária de SP e pela Defensoria Pública do RJ, que foram admitidos na ação na qualidade de *amicus curiae*⁴⁹, nove Ministros (Néri da Silveira, Eros Grau, Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Ellen Gracie) julgaram os pedidos totalmente improcedentes, por entenderem não haver qualquer inconstitucionalidade na redação do art. 3º, § 2º, do CDC, sendo, por conseguinte, plenamente válida sua previsão no sentido de serem aplicáveis às regras do CDC também aos serviços bancários em toda sua extensão, aí incluídas as taxas de juros⁵⁰.

⁴⁷ Isso ocorreu também devido à decisão expressa do ministro Sydney Sanches deixar aos processos subjetivos a discussão da aplicação imediata do tabelamento de juros, entre a decisão da medida cautelar e o julgamento final pelo tribunal.

⁴⁸ A questão da abusividade dos juros foi tema recentemente submetido a procedimento especial no Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1.061.530/RS, relator Ari Pargendler. Todos processos que discutiam esse tema em contratos bancários, dentre outros, foram suspensos e diversos órgãos públicos e da sociedade civil foram oficiados para que manifestassem seu interesse no processo.

⁴⁹ "Amigo da Corte". Intervenção assistencial em processos de controle de constitucionalidade por parte de entidades que tenham representatividade adequada para se manifestar nos autos sobre questão de direito pertinente à controvérsia constitucional. Não são partes dos processos; atuam apenas como interessados na causa.

⁵⁰ Ficaram vencidos parcialmente o Ministro Carlos Velloso (Relator) e o Ministro Nelson Jobim, que refutavam a submissão da taxa de juros ao CDC. Consoante o teor dos votos vencidos, isso não impedia que, em cada caso, fosse exercido controle por parte do Banco Central do Brasil e do Poder Judiciário (este último inclusive com poder de revisão), nos termos do disposto no Código Civil, quanto a eventual abusividade, onerosidade excessiva ou outras distorções na composição contratual da taxa de juros. Curiosamente a ementa original encampava a tese dos vencidos, ressaltando estar excluída da incidência do CDC a "definição do custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras no desempenho da intermediação de dinheiro na economia". A contradição foi sanada e o trecho suprimido em sede de Embargos de Declaração.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim proferiu em 22.02 o seu voto na Ação Direta de Inconstitucionalidade 2591 no sentido de conferir interpretação conforme a norma constitucional ao artigo 3º, § 2º do Código de Defesa do Consumidor a fim de ‘excluir’ do seu alcance as principais operações bancárias. Depois de um pedido de vista de quase quatro anos de duração, o Ministro Nelson Jobim defendeu a aplicação do Código de Defesa do Consumidor apenas aos "serviços bancários", como custódia de valores, fornecimento de informações a correntistas e atendimento ao público, deixando de lado incidência do Código de Defesa do Consumidor sobre "operações bancárias típicas" como os depósitos, hipoteca, poupança e cheque especial. Se tal argumento prevalece-se os consumidores de serviços bancários, vulneráveis nas relações de consumo, sairiam muito prejudicados⁵¹.

Ele discorreu sobre as diferenças entre o regime de proteção ao consumidor e o regime de proteção do poupador e do mutuário do sistema financeiro. Fez ainda uma distinção entre o usuário do sistema bancário e o cliente (correntista). Destacou que já existe resolução do Banco Central que protege a relação do usuário que busca atendimento bancário. Deve haver uma distinção entre os serviços prestados pelos bancos e as operações financeiras feitas por intermédio das instituições financeiras. No primeiro caso (serviços bancários), destacou o ministro, há a incidência do parágrafo 2º do artigo 3º do Código de Defesa do Consumidor⁵².

No voto do Ministro Nelson Jobim em que destacou como o caso mais abrangente o julgamento do Recurso Especial 106.888 em que o Ministro César Asfor Rocha decidiu que ‘Impende, contudo, estabelecer se o Código de Defesa do Consumidor incide sobre todas as relações e contratos pactuados entre as instituições financeiras e seus clientes, como os depósitos em caderneta de poupança, de que aqui se trata, ou se apenas na parte relativa à expedição de talonários, fornecimento de extratos, cobrança de contas, guarda de bens e outros serviços afins⁵³.’ No entanto, o Superior Tribunal de Justiça já havia pacificado o entendimento que se aplica o CDC às relações entre consumidor e serviços bancários, por intermédio da Súmula 294 de 12/5/2004.

O presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, Roberto Pfeiffer encaminhou uma correspondência alertando do voto do Ministro Nelson Jobim onde ‘Se isso ocorrer, os correntistas ficariam sem proteção nos casos de

⁵¹ (ADin 2591: 194)

⁵² (ADin 2591: 196)

⁵³ (ADin 2591: 196)

operações bancárias típicas'. Lembra que o Código de Defesa do Consumidor é mais amplo do que a resolução do Banco Central. Por isso, garante mais proteção aos consumidores. Constam no Código de Defesa do Consumidor e não no CDCB, por exemplo, o direito de requerer inversão do ônus da prova e uma extensa relação de cláusulas consideradas abusivas. O Código de Defesa do Consumidor dá ao consumidor, entre outros, o poder de recorrer à Justiça a fim de rever contratos quando considerar que há "vantagem excessiva" por parte da empresa contratada. (OLIVEIRA, 2010: 6)

O voto do Ministro Nelson Jobim retratou a questão da taxa de juros como instrumento de política monetária e uma ferramenta de alta eficácia no controle do nível de atividade. A elevação da taxa de juros acarreta uma redução da quantidade de moeda na economia (liquidez) e conseqüente retração do consumo e da própria inflação. Já a redução dos juros tende a estimular a atividade econômica, impulsionando o consumo e a produção. (OLIVEIRA, 2010: 6-7)

O Comitê de Política Monetária (COPOM) foi instituído em 20.06.1996, com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária. Cabe ao COPOM a definição da taxa de juros média dos financiamentos diários, com lastro em títulos federais, apurados no Sistema Especial de Liquidação e Custódia – SELIC. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

A criação do COPOM buscou proporcionar maior transparência e um ritual adequado ao processo decisório da autoridade monetária. Seguiu-se o exemplo do que já era adotado pelo Federal Open Market Committee – FOMC –, do Federal Reserve, nos Estados Unidos, e pelo Central Bank Council, do BUNDESBANK, na Alemanha. Tal procedimento também foi adotado, em 06/1998, pelo Bank Of England, com a criação do seu Monetary Policy Committee – MPC –, assim como pelo Banco Central Europeu desde a criação do EURO, em 01/1999. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

A taxa básica de juros, estabelecida pelo BACEN através do COPOM, é o referencial da taxa de juros que o governo utiliza para se financiar, junto ao mercado, através da emissão de títulos públicos. Ela serve de base para outras taxas de juros praticadas no país. Assim sendo, as taxas de juros de mercado são determinadas a partir da taxa básica de juros da economia, estabelecida pelo COPOM, adicionada de um spread bancário. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

O Ministro em seu voto vem em examinar a questão dos limites à taxa de juros. Nota-se que alguns países adotam limites. No entanto, tais limites têm como base

exclusiva decisões do órgão executor da política monetária de acordo com as circunstâncias em conjunturas econômicas do momento. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

O Ministro Nelson Jobim afirma em seu voto que na França há controles. A taxa máxima é determinada pela Autoridade Monetária a cada quadrimestre, sendo ela de até 133,33% das taxas médias praticadas no mercado. A taxa mais alta é a aplicada para os empréstimos de pequeno valor de até €1.524 - cerca de 20% no 1º quadrimestre de 2004. O Banque de France é o responsável, tanto pelo levantamento das taxas médias praticadas no mercado, quanto pela fiscalização no que diz respeito ao cumprimento dos tetos. A atual estrutura da taxa de usura está determinada em lei. Entretanto, deve-se expor que na França, permite-se a atuação dos tribunais para eliminar parcelas indevidas (RIVES-LANGE; RAYNAUD, 2005: 432).

Ainda no voto do Ministro, ele faz uma outra análise, desta vez com a Alemanha, afirmando tratar-se de um país que tem uma forte tradição de controle dos serviços financeiros. Na Alemanha também não há um teto único. Existem diferentes limites para cada tipo específico de taxa de juros. A *rule of thumb* proíbe a cobrança de taxas superiores ao dobro da taxa média praticada pelo mercado para aquele tipo de operação. O levantamento mensal das taxas médias praticadas é responsabilidade do Bundesbank. No caso das taxas aos mutuários domésticos, em 2003, as taxas variaram de 6,9% a.a. a 7,9% a.a. para os empréstimos e de 10,2% a.a. a 10,8% a.a. para limite de conta corrente. Mas deve-se destacar que os juros na Alemanha estão limitados na lei, com taxas de 4% ao consumidor. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

Finalmente o Ministro retrata que nos Estados Unidos não há mais uma legislação federal impondo restrições ou regulamentações às taxas de juros. Esse tema ficaria sob a responsabilidade de cada Estado. Em vários estados há um limite às taxas de juros. Essa regulação, na maioria das vezes, consta em leis estaduais. Há grandes diferenças quanto ao nível de regulação, variando desde estados muito reguladores até estados que não adotam tal política. Nos últimos 30 anos, gradualmente, alguns estados vêm removendo os controles sobre das taxas de juros. Por outro lado, nesse mesmo período, vem aumentando o número de estados que passaram a adotar tetos especiais para pequenos empréstimos (em geral até US\$2.000). Atualmente a maioria dos estados possui um baixo grau de regulação (22 deles), mas os estados mais importantes como Califórnia, Texas e Nova Iorque ainda possuem um grau mediano de regulação. (OLIVEIRA, 2010: 7-10)

Para fazer um contraponto e enriquecer a pesquisa, analisar-se-á agora o voto do Ministro Eros Grau, e a posterior uma síntese dos votos vencedores.

O Ministro Eros Grau ilumina seu voto com os mandamentos constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, definindo-os não apenas como princípios jurídicos, mas como postulados normativos norteadores da interpretação do Direito (ÁVILA, 2004: 35-40). Nessa perspectiva, repudia a atuação do requerente em querer que o STF, mediante a atuação de “legislador positivo” inove na legislação consumerista, a fim de “corrigir” o legislador, uma vez que tal ação feriria o princípio da harmonia e do equilíbrio entre os Poderes (CF, art. 2º)⁵⁴.

Com efeito, o Ministro assevera que os encargos e obrigações impostos pelo CDC às instituições financeiras (referentes às relações de prestação de serviços destas com os clientes) poderiam ser definidos em lei ordinária, pelo fato da Lei Complementar estar intimamente ligada à regulamentação do sistema como um todo.

A propósito, salienta o Ministro que o Conselho Monetário Nacional – no exercício de sua capacidade normativa de conjuntura – é competente apenas para dispor sobre o desempenho de suas atividades pelas instituições financeiras, segundo a interpretação do art. 4º, VIII, da Lei n. 4.595/64. E nesse sentido, o Ministro insiste no ponto de que ‘a expedição de atos normativos pelo Banco Central, quando não respeitem ao funcionamento das instituições financeiras, é abusiva, consubstancia afronta desmedida à legalidade’, em razão do Conselho Monetário Nacional não possuir capacidade normativa de conjuntura em relação a outras matérias senão o funcionamento das instituições financeiras, como é o caso da Resolução n. 2.878, de 26.07.2001 (alterada pela Resolução n. 2.892, de 27.09.2001), que disciplina a proteção do consumidor em relação aos serviços prestados pelas instituições financeiras⁵⁵.

A esse respeito, Khouri (2005: 58) possui entendimento no sentido de que o CDC é aplicado como legislação especial (na medida em que as relações jurídicas forem caracterizadas como relações de consumo) e não devido ao objeto da relação jurídica em si, mas em razão da natureza dos sujeitos de direito envolvidos: fornecedor de produtos ou serviços e consumidores finais, pois o CDC visa justamente regular o

⁵⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁵⁵ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

equilíbrio das relações entre fornecedores e consumidores (CDC, art. 4º, caput, III), em razão de sua vulnerabilidade (CDC, art. 4º, caput, I).

O Ministro Eros Grau ressalta em um ponto de seu voto que o § 2º do art. 3º do CDC deve ser interpretado de acordo com a Constituição, em especial no que se refere ao “custo das operações ativas e da remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras na exploração da intermediação de dinheiro na economia”. A esse respeito, segundo o Ministro, quem deve dispor sobre essa matéria é o Poder Executivo, principalmente porque incumbe a ele fiscalizar as operações de natureza financeira, o que envolve a fixação da taxa base de juros praticável no mercado financeiro⁵⁶.

O Ministro defende que a fixação da taxa de juros deve ser operada em uma perspectiva macroeconômica, em razão da multiplicação da moeda circulante em moeda escritural, a qual é feita com o capital depositado nos bancos, sendo este emprestado, com reserva de determinado valor (o encaixe bancário) para o saque dos clientes, em que o capital emprestado retorna ao banco via novo depósito, sendo novamente emprestado e novamente retornando em forma de depósito. Toda essa operação é feita com um único capital, gerando a “moeda bancária”, concretizando-se apenas nos dados estatísticos dos livros bancários⁵⁷.

Com efeito, essa multiplicação de moeda produzida pelos bancos gera efeitos sensíveis, principalmente quando a taxa de juros é elevada, pois altas taxas de juros incidindo sobre uma base de depósito (inúmeras vezes multiplicada) conseguem gerar um lucro altíssimo dos bancos. Para o consumidor, a taxa de juros pode chegar a 170% ao ano⁵⁸.

Dentro desse contexto, para o Ministro Eros Grau:

Essa poderosa capacidade de criação de riqueza abstrata não pode ficar sujeita a administração desde a perspectiva das relações microeconômicas, sob pena do comprometimento dos objetivos que o artigo 192 da Constituição Federal de 1988 visa a realizar, o desenvolvimento equilibrado

⁵⁶ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁵⁷ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁵⁸ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

do país e a satisfação do interesse da coletividade⁵⁹.

Assim sendo, demonstra o Ministro ser indispensável o controle efetivo da composição da taxa de juros praticada no mercado, pois acaba se instalando – de maneira visível – uma relação de dominação, cujo pólo ativo é composto pelos bancos, e o pólo passivo por diversos tipos de devedor – consumidor, micro e pequenas empresas, dentre outros⁶⁰.

A exceção da definição do custo das operações ativas e remuneração das operações passivas praticadas por instituições financeiras, em virtude da captação de dinheiro na economia, “tudo quanto exceda a taxa base de juros, os percentuais que a ela são adicionados e findam por compor o spread bancário, tudo isso pode e deve ser controlado pelo Banco Central e, se for o caso, pelo Poder Judiciário”. Pois o que excede a taxa SELIC – segundo o Ministro – é relação contratual, devendo incidir o Código Civil, no que diz respeito à abusividade e à oneração excessiva por parte dos contratos⁶¹.

Nos votos vencedores ponderou-se, ainda, que os serviços bancários são essenciais à sociedade contemporânea, e marcados pela nota de absoluta vulnerabilidade de seus consumidores. Assim, não haveria qualquer razão para que a relação estabelecida não fosse qualificada como sendo de consumo⁶².

Mereceram destaque, ainda, as fundamentações dos votos no sentido da improcedência, que realçaram o fato da defesa do consumidor possuir matriz constitucional, sendo um direito fundamental (art. 5º, XXXII) e um princípio formador da ordem econômica (art. 170, V). Neste contexto, aplica-se a todas as atividades econômicas em sentido estrito, o que inclui os serviços bancários.

Recentemente, porém, a questão voltou à baila no Colendo STF tendo sido objeto da Reclamação nº6318, eis que acórdão lavrado a 03 de junho de 2008 pelo

⁵⁹ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁶⁰ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁶¹ Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

⁶² Cf. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Plenário. ADI n. 2.951-DF. Relator Ministro Carlos Velloso. Voto do Ministro Eros Grau. Últimas Notícias (STF). Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acesso em 01.11.2013.

Tribunal de Justiça de São Paulo, ignorando a orientação firmada no julgamento da ADI n. 2.591, ocorrido em 2006, teria simplesmente afirmado a inaplicabilidade do Código de Defesa do Consumidor aos contratos de empréstimo bancário. Em 15 de setembro de 2009, decisão de lavra do Min. Eros Grau julgou procedente a reclamação e determinou o ‘retorno dos autos ao Tribunal de origem a fim de que, afastada a premissa de inaplicabilidade do CDC aos contratos bancários’, fosse apreciada a apelação ‘como entender de direito’⁶³.

Diante da importância que os contratos bancários exercem na sociedade pós-moderna, numa sociedade "bancarizada" é necessário que o Estado imponha direitos e deveres através de normas cogentes como o fez promulgando o Código de Defesa do Consumidor para efetivar a igualdade real entre os contratantes e necessário equilíbrio contratual.

Por fim, é evidente que este trabalho é apenas parte de um trabalho muito maior para a construção das autoridades reguladoras. No entanto, é ponto essencial, para repensar o papel dessas instituições político-econômicas, a avaliação da atuação da Corte Constitucional brasileira nesse processo no exercício de interpretação da Constituição Federal.

O próximo assunto a ser tratado neste trabalho de pesquisa será a modernidade e seus paradoxos: a subjetividade moderna e para tal a pesquisa se valerá do termo modernidade líquida de Baumann (2007: 12).

3.2 A modernidade e seus paradoxos: a subjetividade moderna

A sociedade moderna tem como uma de suas características a rapidez dos acontecimentos. Porém, sem entrar em discussões, nesse momento, sobre períodos complexos da história humana, o real é que se vive sob o signo da rapidez. Rapidez essa, que se traduz em mudanças constantes. Tomando por empréstimo a expressão modernidade líquida de Baumann (2007:12), com ele pode-se dizer que a vida moderna e sua sobrevivência dependem da rapidez com que os produtos são enviados para o descarte. Se isso acontece na modernidade, é de se imaginar o contexto a ser desenvolvido na pós-modernidade.

⁶³ O acórdão do TJ/SP (apelação nº 7.221.911-9), está assim ementado: "CONTRATO BANCÁRIO - BORDERÔ PARA DESCONTOS - Obrigações recíprocas firmadas em atenção ao princípio da autonomia da vontade - Não incidência do Código de Defesa do Consumidor, por se tratar de empréstimo de dinheiro, não se caracterizando como produto ou serviço. Embargos Improcedentes - Recurso improvido".

Com isto se quer dizer que, abordar o tema sobre as novas perspectivas das relações de consumo demonstra-se uma tarefa árdua, pois se corre o risco de que, ao final do trabalho, outras perspectivas, diferentes das traçadas, já se apresentem ao contexto social. Tendo em vista esses aspectos, no presente capítulo pretende-se demonstrar a evolução do tratamento dispensado, jurídica e socialmente, às relações de consumo, como forma de se repensar as possibilidades de evolução do próprio direito consumerista.

Habermas (1990: 134) afirma que a modernidade veio como a possibilidade de, por intermédio de conceitos concretos e desenvolvidos sob a ótica das certezas tecnológicas e científicas além, é claro, da utilização da razão como forma de dominação da natureza, estabelecer uma sociedade capaz de proporcionar felicidade e satisfação a todos os cidadãos. O pensamento do teórico só vem reforçar a discussão estabelecida no Capítulo I, desta pesquisa, sobre o cidadão-consumidor ou como afirma Belinski (2010: 19), consumidor-cidadão.

Como se sabe, essas ideias já estavam presentes no Iluminismo que proporcionava as bases para um novo pensamento. O termo modernidade, como hoje é entendido, remonta do Iluminismo. Era o momento pós-medieval que se estabelecia com bases bem consolidadas na razão. Com a modernidade surgem aspectos como o dinamismo tecnológico, a forte vinculação com a razão, a ideia de ciência como elemento de exatidão e certeza, a liberdade vinculada à razão, o otimismo exagerado de benesses a todos dentro da ideia de globalização, entre outros. (HABERMAS, 1990: 134)

A modernidade caracteriza-se, ainda, pelas conquistas na tecnologia e nas ciências, e pelo seu envolvimento claro com a democracia. Em todos esses aspectos nota-se uma clara disposição para os elementos objetivos. Porém, faz-se necessário o estudo da subjetividade moderna para que se possa visualizar o que permeia no pensamento da sociedade nesse determinado contexto histórico. Habermas (1990: 134-8) afirma que, para se falar da modernidade, deve-se estudar a arte moderna, pois essa representa os movimentos e os ideais dessa era. Sendo assim, a modernidade é caracterizada pela antecipação de um futuro indefinido cultuando o novo, que se resulta na exaltação do presente. Rebelar-se contra toda a função normalizadora das tradições, contra as formas tidas como “normais” por uma moral pré-definida. Apresentando, constantemente, uma dialética entre a autenticidade e o efêmero, trazendo a subjetividade do artista a partir do cotidiano da sociedade.

Nessa transmissão de ideias, que busca uma integração social e uma socialização, utiliza-se da denominada racionalidade comunicativa para difundir o descontentamento e o protesto nas esferas da ação comunicativa. Dessa forma, partindo de um movimento racional passou-se a institucionalizar o discurso científico, as teorias morais, a jurisprudência, a produção e a crítica da arte. (HABERMAS, 1990: 134-8)

Todavia, a influência racional cognitivo-instrumental submete às estruturas da moral-prática e da estético-expressiva nas mãos de especialistas, afastando assim a cultura de um público mais amplo. Assim, com o escopo de criar uma ciência objetiva, uma moral universal, uma lei, e uma arte autônoma reguladas por lógicas próprias, formou-se uma cultura especializada no “enriquecimento” da vida diária, organizando de forma racional o cotidiano social. Para Habermas (1990-134-8), é destruída qualquer possibilidade de subjetividade criada a partir do indivíduo, que se encontra cercado por essa subjetividade heterônoma moderna que ordena como se deve ser, viver, pensar, consumir, desejar, sofrer, ansiar, odiar, amar etc.

Habermas (1990: 15) utiliza-se das ideias de Arnold Gehlen para dizer que:

As premissas do Iluminismo estão mortas, apenas se mantêm em vigor as suas consequências. Nesta perspectiva, dos impulsos de uma modernidade *cultural* que aparentemente se tornou obsoleta, destacou-se uma modernização *social* que progride de forma autossuficiente; ela executa apenas as leis funcionais da economia e do Estado, da técnica e da ciência, as quais parecem ter-se conjugado num sistema imune às influências.

Dessa forma, a modernidade apresenta suas premissas de forma cristalizada, não deixando com que nada que se encontre fora da razão científica, da técnica, da economia e do ideal de Estado moderno desenvolva-se e prospere. (HABERMAS, 1990: 15)

Afirma Guattari (2004: 34), que a modernidade é dotada de uma subjetividade capitalista, preenchendo o indivíduo de um universo ilusório cognitivo que objetiva um desenvolvimento material imediato antropocêntrico:

A subjetividade capitalística, tal como é engendrada por operadores de qualquer natureza ou tamanho, está manufaturada de modo a premonir a existência contra toda intrusão de acontecimentos suscetíveis de atrapalhar e perturbar a opinião. Para esse tipo de subjetividade, toda a singularidade deveria ser evitada, ou passar pelo crivo de aparelhos e quadros de referência estilizados. Assim, a subjetividade capitalística se esforça por gerar o mundo da infância, do amor, da arte, bem como tudo o que é da ordem da angústia, da loucura, da dor, da morte, do sentimento de estar perdido no cosmos... É a

partir dos dados existenciais mais pessoais – diríamos mesmo *infra* pessoais – que o CMI (Capitalismo Mundial Integrado) constitui seus agregados subjetivos maciços, agarrados à raça, à nação, ao corpo profissional, à competição esportiva, à virilidade dominadora, à *star* da mídia... Assegurando-se do poder sobre o máximo de ritornelos existenciais para controlá-los e neutralizá-los, a subjetividade capitalística se inebria, se anestesia a si mesma, num sentido coletivo de pseudo-eternidade.

O que vem a corroborar com a abordagem do Capítulo I desta pesquisa, ou seja, a necessidade de se estabelecer um novo patamar do conceito de cidadão, agregando-o ao consumo e ao mesmo a presença de um Estado-regulador que proteja este cidadão no ato de consumir.

Pode-se dizer que foi construída uma subjetividade completamente heterônoma que elabora uma racionalidade cognitiva, moral e estética, que obriga o indivíduo a racionalizar como tal. Ou seja, todo o contexto passa a ser indutivo e pré-determinado. Deixando, assim, de existir a relação interior-exterior para existir apenas a relação exterior-interior. Sendo assim, as relações sociais que resultam em conflitos surgem de um embate entre o meio externo e o meio interno-exteriorizado, o qual é gerado a partir de um indivíduo que é moldado por essa subjetividade heterônoma, mas que não possui capacidade (podendo ser causada por qualquer insuficiência, seja ela psíquica, física, financeira, etc.) para agir de acordo com as expectativas. Por esses motivos descaracteriza-se um conflito entre sociedade x indivíduo, dando lugar ao embate de sociedade x consequências. (HABERMAS, 1990: 15)

Habermas faz uso das ideias de Hegel para falar sobre a subjetividade, que os ideais moderno-positivistas desejavam suprimir. Pois, essa não passa de um princípio de dominação que coloca o homem em posição de objeto de forma auto-referente, ou seja, o oprimido se oprime por si mesmo. Nesse contexto:

Hegel não vê a diferença entre o mongol selvagem, que se encontra submetido a uma dominação cega, e o filho racional da modernidade, que só obedece ao seu dever, na diferença entre servidão e liberdade, mas apenas no fato de aquele ter o amo fora de si e este o amo dentro de si e ser, simultaneamente, o servo de si mesmo: para o particular, para as tendências, as inclinações, o amor patológico, a sensibilidade, ou seja lá como lhe chamam. (HABERMAS, 1990: 37)

A modernidade percebeu que a subjetividade heterônoma impedia que se desenvolvesse a autonomia no ser humano. Todavia, difundiu um discurso positivo, racionalista, capitalista e liberal, amplamente subjetivo que possibilitou a dominação e a

destruição da autonomia do indivíduo ocidental, exatamente da maneira que Hegel explicou. Uma dominação heterônoma que é interiorizada pelo indivíduo, passando a ser escravo do sistema e oprimido por si mesmo. Sendo assim, segue Habermas:

Com este princípio da modernidade são rejeitadas não só as consequências mutiladoras de uma auto referência objetivante, mas também as outras conotações que a subjetividade tinha uma vez acarretado em si como promessa não cumprida: perspectiva de uma prática autoconsciente em que a autodeterminação solidária de todos pudesse associar à auto realização autêntica de cada um individualmente. Rejeitado é precisamente aquilo que uma modernidade que se certifica a si mesma, tinha uma vez intencionado com os conceitos de autoconsciência, autodeterminação e auto realização. (HABERMAS, 1990: 310)

Portanto, como a modernidade vem concentrando-se em críticas ao conhecimento, confrontando-se com novos elementos em nível de conhecimento, hoje se pode questionar a própria modernidade. Nessa perspectiva, pode-se dizer que é necessário levantar questionamentos à própria ciência, que constitui o pilar fundamental da modernidade, para que não se fique à mercê de uma sociedade que volta seus olhos apenas para o futuro, para o descobrimento do “novo”, especializando-se em desenvolver o progresso da razão científica, da prática e da economia. Habermas afirma que o “conceito profano da idade moderna exprime a convicção de que o futuro já começou, significa a época que vive dirigida para o futuro, a qual se abriu ao novo que há de vir” (HABERMAS, 1990: 311).

Inicialmente essa proposta promete trazer à sociedade inúmeras vantagens, e assim o faz, todavia, apenas nos setores que é especializada (ciência, economia e razão prática). Sendo assim, a sociedade deixa de perceber demandas sociais rejeitando, também, princípios éticos e morais tidos como uma heteronomia ultrapassada. Além disso, a sociedade moderna desenvolve-se de maneira exponencial, necessitando cada vez mais de recursos físicos, humanos e financeiros para continuar sua reprodução, implantando sua subjetividade capitalista e destruindo possibilidades de pensamentos, culturas e subjetividades que não se enquadram em seus conceitos.

Habermas (1990: 311) coloca que:

Iluminismo e manipulação, consciente e inconsciente, forças de produção e forças de destruição, auto realização expressiva e dessublimização repressiva, efeitos que garantem a liberdade e efeitos supressores de liberdade, verdade e ideologia – agora todos estes momentos se confundem. Eles não estão, por assim dizer, ligados entre si de modo contrariado em conexões funcionais

nefastas – cúmplices involuntários num processo contraditório que se arrasta ao longo dos conflitos contraentes. As diferenças e antagonismos estão agora de tal modo minados, mesmo desmoronados, que a crítica, na paisagem insípida e pálida de um mundo totalmente administrado, calculado, dominado, não pode mais construir contrastes, nuances e tonalidades ambivalentes.

Diante dessas explanações, pode-se dizer que toda a sociedade está submetida aos conceitos de desenvolvimento da modernidade, de tal forma que até conceitos antagônicos perdem o sentido, ou são distorcidos de maneira que possam servir ao progresso moderno. O desmantelamento do antagonismo dá-se a partir da sua utilização a um determinado propósito, que dará suporte ao desenvolvimento dos subsídios modernistas, deixando, assim, de ser um antagonismo para ser, apenas, um elemento constitutivo desse movimento. Percebe-se que a modernidade veio com o intuito emergente de progresso, lucro, poder, luxo etc.

Segundo Belinski (2010: 37) e voltando ao cerne desta pesquisa, é importante destacar que, seja pelas diferentes perspectivas existentes, seja por não se tratar da mera contraposição de propostas normativas, mas sim do resultado de processos objetivos que vão muito além da vontade de empresas ou de seu poder de manipulação, pensar o consumidor como um mero fantoche nas mãos das empresas e da mídia é uma abordagem limitada e insuficiente. Limitado e insuficiente é o fato de a sociedade atual entender o consumo simplesmente como um fenômeno restrito à esfera privada, cujas implicações e efeitos – à parte os impactos sobre a economia – possam ser considerados apenas no âmbito do indivíduo ou das famílias. O consumo na sociedade atual é um fenômeno complexo, analisado com cada vez mais atenção por diferentes campos das ciências humanas, além dos tradicionais enfoques do marketing e da economia.

Estudos sobre *consumo* – no campo da sociologia, antropologia, psicologia, direito, entre outros – intensificaram-se nas últimas décadas, abrindo um amplo leque de possibilidades de investigações e debates, posicionando o consumidor como resultante de variadas influências e, também, como fator relevante em fundamentais processos sociais. Além de autores “pioneiros” nessa área, como Douglas e Isherwood (*O mundo dos bens*, de 1978), Bourdieu (1999) e McCracken (2003 [1988]), existem trabalhos mais recentes, como o de Bauman (2008) e Gabriel e Lang (1995 e 2005). Estes últimos autores tem focado o consumidor sob uma ótica plural, montando inicialmente um verdadeiro mosaico, no qual suas diversas faces se compõem, formando um ator complexo, cujas possibilidades são tão ricas quanto difíceis de serem previstas ou

direcionadas. Em seu trabalho de 2005, estes autores, após mais uma década de pesquisa sobre o tema, apontam evoluções consistentes no sentido de incluir, dentre os condicionantes das atitudes dos consumidores, considerações de caráter ético, intencionalmente visando influir na sociedade como um todo, além da esfera estritamente privada do indivíduo e de sua família. (BELINSKI, 2010: 38)

Nota-se que, conforme o autor, essa participação no campo social mais amplo por meio das ações de consumo é analisada sob diferentes óticas, levando a conclusões muito diferentes, ou mesmo opostas. O possível consumidor-cidadão é visto por vários autores como portador de variados graus de influência, consciência, intencionalidade ou autonomia. Já para outros, a relação do consumidor com o cidadão não seria de aproximação, mas sim de antagonismo. Mas, seja por uma forma, seja por outra, fica patente que se está diante de uma discussão com implicações políticas, cujo alcance tem se ampliado cada vez mais, quer pela evolução da sociedade de consumo, pelas modernas tecnologias de produção, transporte, comunicação e informação, quer pela reconfiguração das relações de forças político-econômicas em âmbito nacional e global e pelas consequentes mudanças nas instituições que as traduzem (HARRISON, 2005; FONTENELLE, 2006, CORTINA, 2005; CANCLINI, 2008; PORTILHO, 2005; KLEIN, 2004; SLATER, 1997).

Voltando ao pensamento de Habermas (1990: 311), a modernidade tem como principal objetivo o progresso. À medida que a sociedade progride mais se desenvolve a possibilidade e capacidade de progredir. Essa característica moderna apresenta-se como uma qualidade formidável, pois manterá a sociedade sempre em crescimento. Todavia, diante de uma construção subjetiva voltada ao desenvolvimento do capital e da técnica, os progressos sociais deixam de ser priorizados.

Pelo o que se pode ver, a modernidade apenas possibilitou a criação de uma crença – subjetiva – na possibilidade de uma felicidade que viria por intermédio da técnica, por isso o endeusamento desta, onde o dogma está na forma, independente do conteúdo. Para a concretização dessa felicidade vinculada à técnica passou-se à construção de uma sociedade industrial que necessitava de consumidores para a sua sustentabilidade. Cria-se a sociedade massificada pelo estereótipo moderno cujo sustentáculo está na chamada sociedade de consumo. Nessa seara, troca-se a frase “penso, logo existo” para a frase “consumo, logo existo”. (BOURG, 1996: 60)

3.3 O liberalismo como fonte ideológica da perspectiva consumerista: o sistema liberal e a sociedade de consumo

O sistema liberal, que surge no século XVIII, e se desenvolve até nossos dias, partiu de pressupostos nascidos e forjados numa sociedade que, de longe, se diferencia da atual. O seu aparecimento no século XVIII, ápice no século XIX, quase desaparecendo na primeira metade do séc. XX e, por fim, seu ressurgimento no fim do século XX, demonstra a existência de crenças e descrenças tanto sobre os parâmetros delineadores de tal sistema quanto dos reais benefícios que ele pode prestar à humanidade.

O liberalismo possui suas raízes em tradições e pensamentos já desenvolvidos na Antiguidade Clássica (HAYEK, 1994: 15), que se afirmaram no fim dos séculos XVII e XVIII, em duas correntes principais: a construtivista continental e a evolucionista da Grã-Bretanha.

A construtivista, originou-se da nova filosofia do racionalismo, desenvolvida sobretudo por René Descartes (mas também por Thomas Hobbes na Inglaterra) e que atingiu sua maior importância no século XVIII através dos filósofos do iluminismo francês. Voltaire e J.J. Rousseau foram os dois mais influentes representantes desta corrente intelectual que culminou na Revolução Francesa. (HAYEK, 1994: 15)

Por outro lado, a corrente evolucionista desenvolveu-se na Inglaterra. Essas duas correntes intelectuais, que abrangem os mais importantes conteúdos daquilo que mais tarde, no século XIX, se chamou de liberalismo, concordavam em alguns pontos importantes como a exigência da liberdade de pensamento, liberdade de expressão e liberdade de imprensa. (HAYEK, 1994: 16)

Sendo o liberalismo uma doutrina política, é natural que surjam controvérsias sobre os reais objetivos dessa doutrina. Se, por um lado, uns afirmam que o liberalismo utiliza-se dos ensinamentos da ciência econômica, e procura enunciar quais os meios a serem adotados para que a humanidade possa elevar seu padrão de vida, outros veem no liberalismo apenas a possibilidade de crescimento de uma pequena camada da população, aqueles que, mais fortes, conseguem dominar os mais fracos. (STEWART JÚNIOR, 1990: 13)

No que se refere ao Estado, o liberalismo atribui a ele as funções de proteger a propriedade, a liberdade e a paz, o que revela um Estado mínimo e fraco perante qualquer direcionamento, seja político, seja econômico. No dizer de Bonavides:

Com a construção do Estado jurídico, cuidavam os pensadores do direito natural, principalmente os de sua variante racionalista, haver encontrado formulação teórica capaz de salvar, em parte, a liberdade ilimitada que o homem desfrutava na sociedade pré-estatal ou dar a essa liberdade função preponderante, fazendo do Estado o acanhado servo do indivíduo. (BONAVIDES: 2002: 2)

Segundo Laski (1990: 13), a burguesia revoltada contra o absolutismo utilizou essas ideias para a destruição do já decadente Estado medieval e firmar-se no poder. A posição liberal teve sua razão de ser, para a época em que o sistema foi pensado, vez que a burguesia tinha pretensões de se libertar do absolutismo e, por isso, a ideia de liberdade plena estava presente com efusividade no discurso, que ainda manifestava a igualdade de todos os homens. Assim, o liberalismo efetuou mudanças significativas no sistema social da época, entre outras:

O status foi substituído pelo contrato como alicerce jurídico da sociedade. A uniformidade de crença religiosa deu lugar a uma diversidade de credos em que até o ceticismo encontrou um direito à expressão. O vago império medieval do *jus divino* e do *jus naturale* cedeu ao poder irresistível e concreto da soberania nacional. O controle da política por uma aristocracia cuja autoridade assentava na propriedade da terra passou a ser compartilhado com homens cuja influência derivava unicamente da propriedade de bens móveis. (LASKI, 1990: 13)

Para se entender as posições referentes ao Estado, é importante a análise das ideias de Hobbes e Locke, que propuseram o contratualismo como forma de criação do Estado.

Em Hobbes, tem-se o estado de natureza como um primeiro momento do homem, quando ele se apresenta como um ser antissocial, individualista, egoísta. A partir dessas características, o momento imaginado seria da guerra geral do homem contra o homem, quando se nota o império da lei do mais forte. Momento peculiar em que a teoria evolucionista de Darwin seria aplicada para o desenvolvimento e vitória do mais forte, em uma competição sem fim. Nas palavras de Hobbes: “Os homens não tiram prazer algum da companhia uns dos outros (e sim pelo contrário, um enorme desprazer), quando não existe um poder capaz de manter todos em respeito.” A forma encontrada para dar solução a esse estado de confusão generalizada, discórdia e desrespeito ao outro e à vida é o contrato que faz com que o homem abra mão de sua liberdade, do seu direito de natureza – entendido este, por Hobbes, como a “liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a

preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida, e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim”. (HOBBS, 1988: 75)

Por outro lado, sobre o estado de natureza, afirma Locke (1983: 35) que, nesse estado, o homem encontra-se em “perfeita liberdade para ordenar-lhe as ações e regular-lhes as posses e as pessoas conforme acharem conveniente, dentro dos limites da lei da natureza, sem pedir permissão ou depender da vontade de qualquer outro homem”.

A partir disso, o homem, em um estado de natureza, regraria por si mesmo suas relações. Através de uma observação rápida pode-se pensar que essa forma de autotutela seria perfeita; todavia, quando se insere esse estado em um grupo real de indivíduos, o resultado é catastrófico. Instaura-se a barbárie. Os indivíduos, ao perceberem a possibilidade de auto regência, passam a abusar da força e do poder para sobrepujar outros. Além disso, um pensamento que pressupõe um estado onde todos os indivíduos se encontrariam iguais e livres é absolutamente hipotético, pois requer um momento “zero”, ou seja, antes de qualquer possibilidade de um indivíduo subjugar outro. (LOCKE, 1983: 35)

Assim, a liberdade e a igualdade, presentes no estado de natureza proposta por Locke são instáveis. Pois, a partir do momento em que o indivíduo não consegue garantir sua sobrevivência por si, obriga-se a negociar com outros indivíduos para conseguir, de alguma forma, prover seu sustento e sua proteção.

Rousseau (1983: 236) tem uma perspectiva diferente sobre os aspectos de igualdade e liberdade no Estado de natureza. Primeiramente, o autor duvida que algum dia tenha o homem vivido em um perfeito Estado de natureza, pois é difícil provar que tenha, em alguma época, tal ordem absolutamente natural. Pressupõe, assim, que sempre tenha existido alguma espécie de pactualidade entre os homens. Todavia pode-se falar em uma desigualdade natural, podendo ser classificada de duas formas:

A primeira é chamada de natural ou física, por ser estabelecida pela natureza e que consiste na diferença das idades, da saúde, das forças do corpo e das qualidades do espírito e da alma; a outra, que se pode chamar de desigualdade moral ou política, porque depende de uma espécie de convenção que é estabelecida ou pelo menos, autorizada pelo consentimento dos homens. Esta consiste em vários privilégios de que gozam um em prejuízo de outros, como o serem mais ricos, mais poderosos e homenageados do que estes, ou ainda por fazerem-se obedecer por eles.

Percebe-se que Rousseau (1983: 236), mesmo não aceitando a ideia de um homem natural bruto e selvagem, aceita as características expostas a partir do Estado natural que Locke confere anteriormente. Assim, a liberdade de auto-organização, sem qualquer sistema limitador de conduta, desencadeará em desigualdade. A partir disso, o autor sabiamente descreve as possíveis ações dos indivíduos de uma forma mais realista que os pensamentos, com bases ideológicas cristãs, de Richard Hooker, defendidos por John Locke nesse ambiente.

No entanto, não é o Estado de natureza o principal foco deste subitem do presente trabalho, mas a ideia de ambiente que se apresenta. Um ambiente onde os homens podem organizar-se por sua própria sorte, sem qualquer interferência. Questiona-se a real existência de liberdade e de igualdade. (PEREIRA, 2012: 17)

Pode-se afirmar a existência de liberdade, todavia caberá ao indivíduo conquistá-la e mantê-la perante os outros, ou seja, essa só será possível a partir do momento em que se obtém poder para vencer a diferença que sobrepuja o indivíduo ao interesse de outrem; caso contrário viverá com sua liberdade à mercê da vontade daquele que é superior. (HOLANDA, 1998: 18-9)

Sobre a igualdade, serão iguais aqueles que tiverem força para ser, e também aqueles que forem considerados iguais por quem tem poder. Assim, novamente o fraco perece, permanecendo sob a vontade dos que acima dele se encontram, os iguais. Não existe, nesse ambiente, um patamar mínimo de igualdade, ou seja, o indivíduo será considerado inferior, igual ou superior, dependendo de quem esteja sendo comparado. Assim, o indivíduo pode ser considerado igual em um primeiro momento e, depois, ser considerado superior ou inferior, podendo da mesma forma oscilar de acordo com a circunstância. Ou seja, não é possível estabelecer um parâmetro de igualdade diante de uma grande complexidade de situações e indivíduos. (HOLANDA, 1998: 18-9)

Na Europa do século XVII e XVIII, o mercado capitalista desenvolveu-se com o incremento da produção e do comércio; é o início da Revolução Industrial, que reclama pela consolidação das novas ideias nos âmbitos social, econômico e político. “Nessa conjuntura, teorias políticas afloraram tendo como objeto axial o comportamento humano, afirmando serem os interesses individuais e egoístas os motivadores do agir humano.” (HOLANDA, 1998: 18-9) Se o capitalismo se desenvolveu juntamente com o liberalismo, pode-se afirmar com Hunt, que “das ideias dos capitalistas sobre a natureza da humanidade e suas necessidades de serem livres das grandes restrições econômicas é que nasce a filosofia do individualismo, que serve de base para o liberalismo clássico”.

(HUNT, 1986, 50) Os dois, liberalismo clássico e individualismo, estão juntos, vez que possuem fundamentos iguais. “Não há dúvida quanto à relação existente entre o liberalismo e a teoria do individualismo. É ela que fundamenta a estrutura do mercado, onde o indivíduo, enquanto proprietário deve encontrar-se livre.” (HOLANDA, 1998: 29)

No século XVIII, a França se torna uma das pontas-de-lança do pensamento liberal, pois os fisiocratas tiveram função preponderante, pois acreditavam ser a riqueza de uma nação advinda da agricultura. Para eles, se os produtores rurais fossem livres para agir de acordo com seus próprios interesses, a harmonia social e a prosperidade se realizariam para toda a nação. Portanto, a liberdade é condição natural, as restrições são frutos da compulsão. Cada homem deve cuidar de si próprio, o único princípio da identidade de interesses é a ordem e o preceito aos contratos estabelecidos sem coerção. (MISES, 1987: 6)

Resta claro que o sistema liberal está exclusivamente voltado para o prazer que advém da aquisição de bens materiais; em última análise, está voltado para o consumo, embora se diga que “o liberalismo não visa criar qualquer outra coisa, a não ser as condições externas para o desenvolvimento da vida interior”, também é certo que o desenvolvimento interior independe das condições externas. Nessa seara, o liberalismo deve se contentar com suas ideias voltadas para a aquisição de bens de consumo, e as possíveis satisfações básicas que esse tipo de conduta possa trazer ao indivíduo. Isso justifica a concomitância do desenvolvimento do liberalismo com o da sociedade consumerista. (MISES, 1987: 6)

Nesses parâmetros, o liberalismo está intimamente voltado para o desenvolvimento tecnológico e à competitividade entre os indivíduos, já que a individualidade é outro aspecto inerente ao sistema. É inegável que a tecnologia tem facilitado à vida dos indivíduos, e até a prolongado; porém, paradoxalmente, tem-se notado alto índice de suicídio em sociedades de alta tecnologia, como é o caso do Japão, o que demonstra a não-relação entre aquisição de bens com felicidade interior. (PEREIRA, 2012: 18)

A razão é outro elemento pertencente às ideias liberais, porque, segundo essa doutrina, tudo deve ser desenvolvido através dela. Sendo os sentimentos desconectados da razão, o liberalismo só aceita a razão como possibilidade de solução aos problemas sociais. Porém, a razão é o elemento que conecta o homem ao questionamento de sua existência, vez que é o único animal que se questiona sobre o porquê de estar vivo. Mais

uma vez, paradoxalmente, o liberalismo tenta, por um lado, ligar a razão ao material, mas não consegue ver que essa mesma razão é justamente o problema que não quer enfrentar – o interior do indivíduo. (PEREIRA, 2012: 18)

Segundo os defensores do liberalismo, ele visa ao bem-estar de todos e não apenas de uma camada ou classe social. Na teoria pode ser que isso se pretendesse como afirma Mises (1987:6-9): “Foi isso que os utilitários ingleses quiseram dizer – embora, é verdade, de modo não muito apropriado – com seu famoso preceito, ‘a maior felicidade possível ao maior número possível de pessoas.’” Porém, na prática, o que se tem notado é o privilégio das classes abastadas. E isso não poderia ser diferente, uma vez que o liberalismo possui como dois dos seus maiores pressupostos a liberdade e a igualdade.

Assim, quando o liberalismo estabelece a ficção da igualdade entre os seres humanos, dá ensejo à liberdade de condutas na sociedade – outra ficção –, pois, se os indivíduos são iguais, possuem todas as condições de estabelecerem inter-relacionamentos sociais, sem que haja o predomínio de um sobre o outro. Porém, na realidade, isso – liberdade e igualdade – é apenas ficção que vai da conduta social à conduta jurídica. Conforme ensina Mises:

Os liberais do século XVIII, guiados pelas ideias da lei natural e do iluminismo, exigiam para todos a igualdade nos direitos políticos e civis, porque pressupunham serem iguais todos os homens, Deus fez todos os homens iguais, dotando-os, fundamentalmente, das mesmas capacidade e talentos, soprando-lhes o sopro de seu Espírito. (MISES, 1987: 30)

A igualdade inexistente, os seres humanos são diferentes, tanto individual, quanto socialmente. Nenhum ser humano, como indivíduo, é igual a outro. Dentro da sociedade, eles ocupam posições diferentes, guardadas suas peculiaridades sociais, econômicas e cognitivas. Dentro dessa ótica, resta configurada uma sobreposição social dos indivíduos com maior poder em relação aos de menor poder, o que, em última análise, retira a possibilidade de igualdade dentro da sociedade. Os indivíduos não são iguais para decidir sobre que condutas devem ter. (MISES: 1987: 31)

Quando se analisa as proposições que envolvem a questão da igualdade, as dúvidas podem se suceder em diversos sentidos: se os homens são iguais, o tratamento jurídico igual a todos seria o mais coerente; se os homens não são iguais, a dimensão da igualdade aplicada aos desiguais pode gerar injustiças, pois, para se fazer justiça, é imprescindível o tratamento desigual vinculado ao intuito de proteção ao mais fraco. No ver do sistema liberal, o tratamento igualitário seria para não prejudicar o mais fraco,

porém isso não acontece, pois tratar os desiguais igualmente é pressuposto para a injustiça. (PEREIRA, 2012: 20)

A ideia criada pelo liberalismo, de que todos são iguais perante a lei, é uma das maiores falácias criadas na história do direito, vez que nunca existiu, e a sua existência, para se concretizar em elemento de justiça, dependeria de que as partes fossem iguais, o que também não acontece em muitos casos. Nessa seara, a sociedade de consumo, que é envolta no que se denominou relação de consumo – que, por sinal, é justamente onde o liberalismo tem seu ponto forte –, deixou marcada a sociedade pela força dos fornecedores sobre os consumidores. Aqueles, com maior poder, tanto técnico-científico quanto econômico, dominaram e dominam as relações de consumo em detrimento dos consumidores, fracos em organização, em conhecimento técnico-científico e também economicamente. (PEREIRA, 2012: 20-1)

3.4 A globalização do sistema liberal e suas consequências na relação consumerista: A legislação consumerista como intervenção estatal

O termo globalização não é novo, o interagir comercial e cultural entre os povos é tão velho quanto à sociedade humana: Roma globalizou sua prática; a Grécia, sua teoria; a Índia, suas especiarias; a Igreja, suas crenças; a Europa, sua dominação colonialista e, paradoxalmente, suas ideias liberais nos dois últimos séculos do milênio. Nem uma novidade, portanto, quando se fala em globalização. (PEREIRA, 2012: 21-2)

Nesse contexto globalizado, as influências teóricas e práticas das ideias acabam por estabelecer comportamentos que se refletem tanto no âmbito social, *lato sensu*, quanto no âmbito sócio jurídico, *strictu sensu*. (PEREIRA, 2012: 22)

A sociedade mundial vê, a partir do liberalismo emergente do século XIX, um direcionamento para as ideias propostas nessa doutrina, que primeiro aparece no âmbito político,⁶⁴ e depois se alastra ao plano econômico, onde a liberdade e a igualdade figuram como fonte da vontade.

Assim, tanto a liberdade quanto à igualdade aparecem muito bem delineadas no plano teórico e ideal; porém, no plano prático e concreto, os objetivos ficam longe das metas traçadas. (PEREIRA, 2012: 22)

⁶⁴ Analisando a democracia marxista e liberalista, afirma Severo Rocha que: “Entendemos que talvez a maior dificuldade para a análise da democracia no fim do século seja provocada pelo fato de que as duas teorias dominantes na teoria política, o marxismo e o liberalismo, chegaram a um esgotamento de suas potencialidades críticas.” ROCHA, Leonel Severo. Direito, cultura política e democracia. *Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado e Doutorado*- 2000, São Leopoldo: Gráfica da unisinos, 2000. p. 141.

Nesse contexto prático, surgiu a produção em massa e a concorrência que, em um primeiro momento, parecia ser totalmente favorável ao consumidor. Nesse sentido, também se manifesta Benjamin (2010: 69): “É para ele e pensando nele que se produz. É a ele que se vendem produtos e serviços; é a ele que se busca seduzir com a publicidade”.

Porém esse quadro não se concretizou na prática porque, segundo Donato (2010: 18), em face das extraordinárias proporções alcançadas por esse processo produtivo, cada vez mais fortalecido, o consumidor, já imbuído do espírito consumerista que esse mesmo processo produtivo veio a impingir-lhe, tornava-se vulnerável. Resta, ao final, o consumidor atingido por essa explosão produtiva, que o induz a buscar mais e mais a satisfação de suas necessidades e desejos e, ao mesmo tempo, torna-o impotente face à robustez adquirida pelo produtor. Contrariamente ao esperado, ou seja, ver o consumidor engrandecido pelo seu poder de compra, deparamo-nos com sua fragilidade, sua vulnerabilidade frente ao poderio econômico. No contexto do capitalismo, os produtores se organizaram, e os consumidores desorganizados tornaram-se vulneráveis frente ao poder econômico.

A situação criada pela atividade econômico-social, colocando de um lado os empresários-fornecedores e, de outro, os consumidores, que na teoria deveriam andar juntos para o crescimento global da sociedade, propiciou uma configuração não esperada: os empresários organizados formaram monopólios ou cartéis, dominando, por intermédio de seu poder econômico, todas as relações vinculadas ao consumo, uma vez que, do outro lado, estavam os consumidores desorganizados e, portanto, vulneráveis a todo tipo de direcionamento advindo do mais forte. (PEREIRA, 2012: 23-4)

Dentro do contexto econômico-social descrito, o próprio Direito se vê envolvido. Devido a esse inter-relacionamento, o Direito procurou organizar-se dentro da ideia de sistematização jurídica, que se apresentava como sendo o indispensável à sua estabilidade e que, no início do século XX, parecia solucionar todos os problemas. (DONATO, 2010: 20)

Assim, cabia ao Estado e ao Direito buscarem soluções aos impasses advindos das relações que se estabeleciam entre fornecedor e consumidor. Surge, num primeiro momento, um conjunto normativo que atuou de forma paliativa como proteção ao consumidor. É a fase pré-intervencionista:

A teoria pré-intervencionista de proteção do consumidor e, portanto, o direito de proteção do consumidor, desenvolveu-se a partir do direito comercial e do direito de concorrência. Analisaram-se criticamente alguns pressupostos básicos de direito civil como a liberdade contratual, “caveat emptor”, responsabilidade por culpa etc. Esta teoria propôs soluções “amenas”, sem impor padrões satisfatórios nas relações contratuais que, é claro, tinham de ser adequadas às diversas tradições legais. (REICH, 1993: 13)

Antes de assumir a complexidade criada pela sociedade de consumo, a relação *vendedor/comprador* possuía um vínculo de confiabilidade direto. Nesse sentido explica Moraes:

Essa relação assumia um caráter muito pessoal, e eventual conflito circunscrevia-se à órbita privada ou individual dos litigantes. E, ademais, não merecia maior relevo social. Com o passar do tempo, todavia, em face da mudança nas relações de comércio e em razão do advento da sociedade de consumo, caracterizada pela produção em massa, aliada ao imperioso crescimento da publicidade nesse campo, houve necessidade de o Estado intervir, com seu poder cogente, nas relações em que figurasse como parte o consumidor, tutelando seus interesses. E isso porque, se de um lado o consumidor, isoladamente considerado, se mostrava frágil e impotente para enfrentar as novas ofensas que lhe eram arremessadas pelo mundo moderno, de outro lado impunha-se ao Estado conferir um tratamento jurídico peculiar a esse conflito oriundo de uma relação que não mais se estabelecia no plano eminentemente individual. (MORAES, 1989: 7-8)

A confiança é um dos elementos que move as relações entre as pessoas e, em última análise, a própria sociedade. Ao pretender adquirir uma passagem de ônibus, o consumidor não vai antes às oficinas da empresa verificar se a manutenção dos veículos está sendo feita. Há uma confiança de que isso esteja sendo feito. Em razão dessa confiança, vislumbra-se a certeza no futuro. É de certa forma uma antecipação do futuro. (WEINGARTEN, 2000: 35)

Falar em confiança nas relações de consumo é falar em qualidade, garantia de troca do produto, de ressarcimento dos danos possíveis, fazer novamente o serviço que não ficou a contento. Também a confiança, nas relações de consumo, está diretamente relacionada com seleção. A seleção no presente determina o futuro. E essa seleção deveria levar em conta, sensivelmente, a confiança que o consumidor possui no produto ou serviço a ser adquirido. (LUHMANN, 1996: 14)

É de se notar que o verbo *dever* foi utilizado como “*deveria*” e não como “*deve*”, justamente para deixar claro que, muitas vezes, não há para o consumidor opção de escolha para decidir entre um produto em que confia ou não. As relações jurídicas de

consumo são concretizadas, não raras vezes, sobre produtos ou serviços monopolizados e sob as condições de cartéis, que estão distante de possibilitar opções baseadas na confiabilidade. (LUHMANN, 1996: 14-5)

Não restam dúvidas que, de uma maneira geral, dentro da sociedade, a seleção do presente estabelece o futuro, uma vez que o futuro se vê no presente. Porém, quando se trata de relação jurídica de consumo, como já foi abordado anteriormente, nem sempre se pode falar em possibilidade de seleção, ou seja, em possibilidade de escolha do futuro, vindo, portanto o futuro, muitas vezes, por imposição e não por seleção. (PEREIRA, 2012: 25)

Não descuida Luhmann (1996: 15) da possibilidade de diferença entre presente e futuro, quando busca solução para o impasse, no que denominou de *eleição consciente*.

Si la experiencia trae conciencia de la diferencia entre su futuro en el presente y su presente en el futuro, la oportunidad surge de hacer una elección consciente, junto con la incertidumbre y una necesidad de consolidar relaciones entre los presentes actuales y los presentes futuros, que el futuro en el presente parece poner en peligro.

Nas relações de consumo, nem sempre a solução adotada por Luhmann (1996: 15) se aplica. *Eleição consciente* é um elemento que nem sempre vai estar presente nas relações jurídicas de consumo. Se, por um lado, o consumidor pode eleger conscientemente entre um produto e outro, entre um serviço e outro, muitas vezes essa eleição consciente não aparece, vez que o consumidor não possui a opção de eleição. Assim, não haverá como consolidar relações entre os presentes atuais e os presentes futuros. Não há como retirar o perigo que se apresenta.

É inegável que a confiança, como redutor da complexidade social, pode ser aplicada. Porém, essa aplicabilidade, em nível de relação de consumo, está longe de ser a ideal. O surgimento da dogmática consumerista é uma tentativa de fazer surgir uma maior confiança dentro desse tipo de relação, vez que não se podia deixar que as partes continuassem a se digladiar na busca de soluções, na maioria das vezes não encontradas, para solver os problemas que se apresentavam. Mesmo porque as partes estavam em franca desigualdades, sendo o fornecedor mais forte, tanto economicamente quanto em nível de conhecimento. Essa desigualdade somente trazia segurança e confiança para o fornecedor e não para o consumidor. (PEREIRA, 2012: 25-6)

Luhmann (1996: 16), analisando a questão atinente ao dinheiro e ao poder, no meio social, os coloca como mecanismos sociais que garantem segurança frente ao futuro, pressupondo confiança. E isso é exatamente o que ocorre no âmbito da relação de consumo: o dinheiro e o poder estabelecem segurança e confiança para os fornecedores que, através deles, possuem condições de manipular o mercado a seu bel-prazer. Essa situação, analisada sob a ótica de um período anterior à dogmática do consumidor, pode encontrar um distanciamento acentuado entre fornecedor e consumidor, com predomínio quase total daquele sobre este.

A dogmática consumerista vem com o intuito de diminuir esse distanciamento, fazendo com que haja uma maior igualdade entre as partes. A união dessa igualdade com a criação de expectativas generalizadas que, muitas vezes, não possuem aprovação individual, possibilita uma maior confiança na ação a ser executada, ocorrendo, também, uma redução da complexidade social. Nesse sentido, escreve Luhmann (1996: 16-7):

Através da generalização, são superadas as descontinuidades tópicas a cada dimensão, eliminando-se assim os perigos específicos a cada dimensão. Dessa forma a normatização dá continuidade a uma expectativa, independentemente do fato de que ela de tempos em tempos venha a ser frustrada. Através da institucionalização o consenso geral é suposto, independentemente do fato de não existir uma aprovação individual.

Quanto mais complexa a sociedade, maior a possibilidade de discrepância no que se refere às expectativas, fazendo que haja uma diminuição na confiança a ser depositada sobre a ação. Por isso, havia e há necessidade de um conjunto normativo capaz de retomar a confiança. Assim, nas últimas décadas, a sociedade vem obtendo avanços consideráveis no que se denominou *Direito do Consumidor*. Por esse caminho seguiu, e não poderia ser diferente, o Código de Defesa do Consumidor brasileiro, buscando minimizar as diferenças de forças existentes entre consumidor e fornecedor, ou seja, criando um novo direito. (PEREIRA, 2012: 17)

A promulgação do Código foi um enfrentamento às situações problemáticas que se desenvolveram através da globalização da sociedade de consumo. Foi uma resposta do direito brasileiro às desigualdades e injustiças que cresciam no âmbito das relações de consumo. Desigualdades e injustiças que tinham como base a teoria globalizada vinculada ao sistema liberal, num primeiro momento, e neoliberal num segundo. (PEREIRA, 2012: 18)

Assim, com base numa teoria global de liberdade de ação e igualdade entre as partes da relação jurídica de consumo, desenvolvia-se todo um contexto ficcional, social e jurídico, que impedia o desenvolvimento de um caminho seguro que levasse à harmonização das ações sócio-jurídicas direcionadas às relações jurídicas de consumo. É de se deixar claro que todo esse contexto estava corroborado pelo direito, que era alimentado pelo mesmo sistema liberal.

CONCLUSÃO

A pesquisa procurou sintetizar a categoria que denominamos *consumidor-cidadão*, evidenciando uma perspectiva de cidadania não apenas factual, mas contextualizada e referida à construção da democracia, em termos como hoje se pode vê-la na realidade brasileira, e de muitos outros países com contextos similares. Essa categoria, mesmo que ainda não desenvolvida com o necessário rigor acadêmico, revelou-se útil como ferramenta analítica e, coloca-se como um interessante objeto para futuros estudos.

Acredita-se haver espaço para o exercício da cidadania por meio das ações como consumidor, mas que esta não ocorre de forma automática, nem simples. Pelo contrário, percebemos que, dentro do marco teórico adotado, existem grandes riscos de que uma ação aparentemente voltada à defesa do interesse do consumidor – e mesmo de seus direitos como cidadão – pode se converter em um fator contrário à democracia, tornando-se um vetor a mais na mercantilização de todos os setores da vida.

Um exemplo claro disso, como visto no Capítulo II, na atuação do Idec e outras associações de defesa do consumidor, é que, se para alguns autores é válida a máxima liberal de que “na medida em que cada um busca o melhor para si, chega-se ao melhor para o conjunto”, para outros, não é bem assim. A perspectiva adotada implica que deva existir uma intencionalidade, um *telos* coletivo, orientando o pensamento e as ações do indivíduo que pretende se qualificar e agir como cidadão. Nesse sentido, tudo que se construa sob a lógica do “*Value for Money*”, típica da “segunda onda” do consumerismo, não faria parte da contribuição do consumidor para a proteção do binômio cidadania-democracia, na medida em que aponta para um acirramento na atomização da sociedade, na mercantilização da vida privada.

No que tange o estudo de caso (CONSIF X CDC), primeiramente se referindo à posição do STF, sempre em medida cautelar, deixando aos poderes políticos a disciplina do sistema financeiro nacional, mudando-a no caso acima referenciado.

Diante da importância que os contratos bancários exercem na sociedade pós-moderna, numa sociedade *bancarizada* é necessário que o Estado imponha direitos e deveres através de normas cogentes como o fez promulgando o Código de Defesa do Consumidor para efetivar a igualdade real entre os contratantes e buscar o necessário equilíbrio contratual.

Todavia, o *lobby* das instituições financeiras, desde a promulgação do CDC, luta arduamente para se eximirem da aplicação deste Estatuto, e em 26/12/2002 entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn n. 2.591), alegando que ser inconstitucional a expressão: "inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária", contida no § 2º do art. 3º do CDC.

Tomando por base outros países como Inglaterra (*Consumer Credit Act 1974*), Estados Unidos (*Uniform Consumer Credit Code* e *Consumer Credit Protection Act - 1968*), Suécia, Portugal, França (*Loy 78-22, de 10.01.1978 - Code de la Consommation*) e toda a Comunidade Européia (*Dir. 87/102, de 22.12.1986*), as regras de defesa dos direitos dos consumidores é acentuada face às instituições financeiras, cuja finalidade é protegê-lo dos *perigos do crédito*.

Os bancos são essencialmente fornecedores na concepção do art. 3º do CDC, porque exercem profissionalmente suas atividades mediante operações remuneradas direta ou indiretamente.

Ora, o direito não serve senão para pacificar conflitos de interesses estabelecidos dentro da sociedade. Como dizia IHERING, “*não lhe basta uma pretensão normativa, é preciso que se lhe dê efetividade social*”, logo, o direito que não é consentâneo e conexo com a sociedade que lhe incumbe regular de nada servirá. Será uma mera abstração, sem interesse concreto. É preciso um nexos claro, uma via de mão e contramão bem estabelecida, entre o direito e a sociedade, estando bem adequados um com o outro, de modo a que aquele seja o *porto seguro para os conflitos estabelecidos nesta*.

Com efeito, a força dos fatos e, nesse passo, o avanço imposto pela inteligência humana, não pode ser elemento estranho à Ciência Jurídica, pena de estabelecer um profundo hiato entre a realidade fenomenológica da vida e as normas jurídicas. Para tanto, é preciso que esteja o direito aberto, sensível e em sintonia com os avanços da sociedade.

A grande questão que toca ao jurista do novo tempo é a *proteção* a ser conferida aos cidadãos (*rectius*, aos entes dotados de *personalidade* como um todo, para que não se exclua parcela de interessados) perante essas novas relações jurídicas. É de se buscar a maneira mais segura para garantir os direitos fundamentais nesse novo quadro de relações sociais, econômicas e jurídicas, impedindo sua violação.

Defende-se, assim, que o ponto de partida para tanto deve estar, sempre, no conceito de *cidadania*. Isso porque a cidadania, concebida como elemento essencial, concreto e real, para servir de centro nevrálgico das mudanças paradigmáticas da Ciência Jurídica, será a ponte, o elo com o *porvir*, com os *avanços* de todas as naturezas, com as conquistas do homem que se consolidam, permitindo um Direito mais sensível, aberto e poroso aos novos elementos que se descortinem na sociedade. Um Direito mais real, humano e, por conseguinte, justo.

De fato o Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) foi editado para revolucionar as relações vividas na sociedade brasileira, impondo a partir da sua vigência, o fornecimento de produtos e serviços segundo os melhores padrões de qualidade, confiabilidade e segurança.

Desta forma, não se pode admitir que somente alguns segmentos da economia nacional fiquem à margem dessa evolução legislativa, como no caso das instituições bancárias e financeiras. A defesa do consumidor possui respaldo na Constituição Federal que à elevou a categoria de princípio geral da atividade econômica (art. 170, inc. V) e garantia individual (art. 5º, inc. XXXII), bem como o ordenamento jurídico repugna qualquer abusividade, seja no plano constitucional, comercial e trabalhista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. 2 ed, Trad. Roberto Raposo, Forense Universitária, Rio de Janeiro, 1983.
- BANNEL, Ralph Ings. *Habermas & Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2006, p. 164.
- BAUDRILLARD, JEAN. *A sociedade de consumo*, Edições 70, Lisboa, Portugal, 1995.
- BAUMANN, ZYGMUNT. *Vida para o consumo*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- _____. *Modernidade Líquida*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- _____. *Danos Colaterais*. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.
- BELINSKI, ARON. Tese sobre Consumo, Cidadania e a construção da democracia no Brasil contemporâneo, defendida na Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010.
- BELL, Daniel. L Macagno – *Espaço e Debates*, 2003
- BENJAMIN, A. H. de Vasconcellos e. *O conceito jurídico de consumidor*. São Paulo,
- BENTO, Leonardo Valles. *Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, SP: Manole, 2003.
- BITTAR, Eduardo C. B. *Ética, educação, cidadania e direitos humanos*. Manole, Barueri, 2004.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos direitos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217p.
- BONAVIDES, Paulo. *Jurisdição Constitucional e legitimidade: algumas observações sobre o Brasil*, Revista Scielo, Estudos Avançados, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a07v1851>
- BORTOLI, Adriano de. *A Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro entre a eficiência administrativa e garantia dos direitos fundamentais*, Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação (Mestrado em Direito), 2000.
- BOURG, Dominique. *O homem artifício: o sentido da técnica*. Lisboa: Instituto Piaget.
- BRÜSEKE, Franz Josef. *A técnica e os riscos da modernidade*. São Paulo: UFSC, 2001.
- CADERMATORI, Daniela e Sérgio. *Mutações da Cidadania: da comunidade ao estado liberal*. Revista Sequência, n. 55, p. 65-67. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15044/13716><https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15044/13716>

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O Direito na sociedade complexa*. São Paulo: Max Limonad, 2000. p. 71.

CAPELLI, Silva. *Acesso a justiça, à informação e participação popular em temas ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

CARVALHO, J. M. *Cidadania: tipos e percursos*. Revista Estudos Históricos, Brasil, 9, dez. 1996. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/2029/1168>. Acesso em: 07 Jan. 2014.

CARVALHO, José Murilo de. *Desenvolvimiento de la ciudadanía en Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

KANT, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. 7 ed, Trad. Joaquín Abellán, Tecnos, Madrid, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. 2010. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. 7ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil – o longo caminho*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2006.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede – do conhecimento a ação política*. Editora Paz e Terra, 2007.

CÓDIGO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, comentado pelos autores do anteprojeto/ Ada Pellegrini Grinover... [et al], 8ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

COMPARATO, F. K. *Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas*, RIL 138/42-43. São Paulo: Loyola, 2008.

CONSTANT, Benjamin. *Política e Cidadania*. São Paulo: RT, 1980.

CORTINA, Adela. *Cidadãos do mundo: para uma teoria da cidadania*. São Paulo: Loyola, 2009.

DALLARI, D.A. *Direitos humanos e cidadania*. Moderna, São Paulo, 2004.

DI CICCIO, CLÁUDIO. *Kant e o estado de direito: o problema do fundamento da cidadania*, São Paulo: RT, 2000.

DONATO, Maria Antonieta Zanardo. *A proteção do consumidor: conceito e extensão*.

DOUGLAS, Mary. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1998.

FAJARDO, Elias. *Consumo consciente, comércio justo – conhecimento e cidadania como fatores econômicos*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2010.

- FARAH, Elias. *Cidadania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.
- FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. São Paulo: Studio Nobel, 1995.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Normas constitucionais programáticas: normatividade, operatividade e efetividade*. São Paulo: RT, 2001.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*, 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- FUNARI, Pedro Paulo. *A cidadania entre os romanos*. 3. Ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- GARCIA, Maria. *Desobediência civil: direito fundamental*. São Paulo: RT, 2001.
- _____. *Habeas Data. O direito à informação*. São Paulo: RT, 2000.
- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos e Lutas Sociais – A construção da cidadania dos brasileiros*. Loyola, 2003.
- GRIFÒ, Giuliano. *Civis: la cittadinanza tra antico e moderno*. 5 ed, Laterza, Roma-Bari, 2000.
- GUARINELLO, NORBERTO LUIZ. *Cidades-estado na antiguidade clássica*. São Paulo: Contexto, 2003.
- GUATTARI, Félix. *As três ecologias*. Campinas: Papyrus. 2004. p. 34.
- HABERMAS, Jürgen. *Comentários à ética do discurso*. Lisboa: Instituto Piaget, 1999.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência Moral e Agir Comunitário*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, p. 354.
- HABERMAS, Jürgen. *Modernidad: un proyecto incompleto*. Org. CASULLO, Nicolás.
- HABERMAS, Jürgen. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Publicações Don
- HAYEK, Fridrich A. Von. *Liberalismo: palestras e trabalhos*. São Paulo: Bypress
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Sao Paulo : Martins Fontes, 1997. xl, Tradução de: Grundlinien der philosophie der rechts.
- HESSE, KONRAD. *A força normativa da constituição (Die normative kraft der verfassung)*, Trad. Gilmar Ferreira Mendes, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1999.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e*
- HOLANDA, Francisco Urubam Xavier de. *Do liberalismo ao neoliberalismo*. Porto
- HUT, E. K. *História do pensamento econômico*, 4. ed., Rio de Janeiro: Campus, 1986.

KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Título original: *Grundlegung zur Metaphysic der Sitten* © desta tradução Edições 70, Lda. Tradução: Paulo Quintela, Setembro de 2007. ISBN: 978-972-44-1439-3 ISBN da 1ª edição: 972-44-0306-8 Liberal, 1990. p. 13.

LIMA, Francisco Gérson Marques de. *Fundamentos constitucionais do processo: sob a perspectiva da eficácia dos direitos e garantias fundamentais*, São Paulo: Malheiros, 2002.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Abril, 1983. p. 35.

LUHMANN, Niklas. *Confianza*. México: Anthropos, 1996. p.14.

LYRA, Rubens Pinto. *Direitos humanos: os desafios do século XXI – uma abordagem interdisciplinar*. Brasília, Brasília Jurídica, 2002.

MARINS, James. *Proteção contratual do CDC a contratos interempresariais, inclusive bancários*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, v. 18, p. 94-104, abr./jun. de 1996.

MARQUES, C. L. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2003.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor: arts. 1º a 74 - Aspectos Materiais*.

MARSHALL, T. H; BOTTOMORE, Tom. *Ciudadania y clase social*. Trad. Antonio Bonanno, Losada, Buenos Aires, 2005.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. *A Formação Do Estado Regulador*. Novos Estudos. - CEBRAP n.76. São Paulo Nov. 2006.

MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*, 21. Ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2000.

MISES, Ludwig Von. *Liberalismo: segundo a tradição clássica*. Traduzido por Haydn Coutinho Pimenta, 2ª ed. : Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010. 125p.

MORAES, V. de L. *Da tutela do consumidor*, Revista da Associação dos Juizes do NOBRE JÚNIOR., Edilson Pereira. *A Proteção contratual no Código do Consumidor e o âmbito de sua aplicação*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, n. 27, p. 57-77, jul./set. 1996.p. 50.

PACHECO, J. S. *O mandado de segurança e outras ações constitucionais*, 4. Ed. São Paulo: RT, 2002.

PEREIRA, Agostinho Oli Koppe e Pereira, Henrique Mioranza Koppe. *Relações de Consumo: Novas Perspectivas*. Revista Scielo, 2012. Acesso em: 10/1/2014.

PÉREZ LUÑO, A. E. Cidadanía y definiciones. In: *Doxa. Cuadernos de Filosofía*

PEREZ, Marcos Augusto. *A administração pública democrática: institutos de participação popular na administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2004.p.55.

PFEIFFER, Roberto Augusto Castellanos; PASQUALOTTO, Adalberto (coord). *Código de Defesa do Consumidor e o Código Civil de 2002: Convergências e Assimetrias*. São Paulo: RT, 2005.

PINSKY, Jaime. *Historia da Cidadania*, org. Carla Bassanezi Pinsky, 5. Ed. São Paulo: Contexto, 2010.

PORTILHO, Fátima. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. Rio de Janeiro: Cortez, 2005.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. *Dignidade humana e moralidade democrática*. Brasília Jurídica, Brasília, 2001.

REICH, Norberto. *Algumas proposições para a filosofia da proteção do consumidor*.

REIS, FW. *Mercado e Utopia* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009. *Cidadania democrática, corporativismo e política social no Brasil*. pp. 359-386. ISBN: 978-85-99662-79-3. Cf. SciELO Books <http://books.scielo.org>, acessado em 24/2/2014. *Revista dos Tribunais*, 2010. p. 69. Rio Grande do Sul, Porto Alegre: AJURIS, p.7-8, 1989.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da RT-728*, junho de 1996, p. 13.

SALGADO, LUCIA HELENA. Artigo: “*Agências regulatórias na experiência brasileira: um panorama do atual desenho institucional*”, (http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4491&Itemid=2, acessado em 12/12/2011)

SANI, G.. *Participação política*. In: Bobbio, Norberto; Matteuci, Nicola; Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. 5. Ed. Coord. Trad. João Ferreira, Brasília: Unb, 2000; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, v.2.

SANTOS, Marília Lourido dos. *Políticas Públicas (econômicas) e controle*, *Revista da Informação Legislativa* 158/265-278.

SILVA, Guilherme Amorim Campo da. *Direito ao desenvolvimento*, São Paulo: Método, 2004.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 16. Ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVEIRA, Rosa Maria Godoy; ET AL. *Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos*. João Pessoa, Ed Universitária, 2007.

SOARES, M. L.Q. *Teoria do estado: o substrato clássico e os novos paradigmas como pré-compensação para o direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

STEWART JUNIOR, Donald. *O que é liberalismo*. 4. ed., Rio de Janeiro: Instituto

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. Minas Gerais: Malheiros, 2001.

TOSI, Giuseppe. *Direitos humanos: história, teoria e prática*. Editora Universitária, João Pessoa, 2005.

WEINGARTEN, Celia. *El valor economico de la confianza para empresas y consumidores*. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo: Revista dos Tribunais, n.

ZULZKE, MARIA LÚCIA. *Abrindo a empresa para o consumidor*. São Paulo: Qualitymark, 1997.