

## O PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA DEFESA DO CONSUMIDOR

Simone Fernandes dos Santos Chaveiro<sup>1</sup>

Eduardo Batista Borges<sup>2</sup>

### RESUMO

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, no rol de direitos e garantias fundamentais, determina expressamente que o Estado promoverá na forma da lei, a defesa do consumidor. Este artigo tem como objetivo demonstrar o papel das políticas públicas na efetivação dos direitos do consumidor. O consumo de alguns produtos ou serviços é vital para a manutenção da saúde e da vida do consumidor e a relação consumerista representa muitas vezes uma forma de inclusão social e de exercício da cidadania. A busca pela efetividade das leis consumeristas passa obrigatoriamente pela implementação de políticas públicas. A partir do estudo realizado constatou-se que as políticas públicas de proteção ao consumidor são ferramentas para tornar efetiva a legislação vigente.

**Palavras chaves:** Normas consumeristas; Direito fundamental; Políticas Públicas.

### ABSTRACT

*The Brazil's Federal Constitution, promulgated in 1988, in the list of fundamental rights and guarantees, expressly provides that the State shall provide to the law, consumer protection. This article objective is to demonstrate the role of public policy in enforcement of consumer rights. The consumption of certain products or services is vital to maintaining the costumer's health and life and the consumerist relationship is often a form of social inclusion and citizenship. The search for the effectiveness of consumer's laws necessarily requires the implementation of public policies. From the study it was found that public policy consumer protection are tools to make effective the law.*

**Keywords:** Customer's standards, fundamental Law; Public policy.

---

1 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Unievangelica, especializando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Goiás (UEG).

2 Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela UFRJ, Mestre em Economia de Empresas pela Universidade Católica de Brasília e professor da UEG.

## **1. INTRODUÇÃO**

Entender o papel das políticas públicas e quão elas são importantes na defesa do consumidor é, no mínimo, instigante. Isso porque o consumo está presente na vida de qualquer indivíduo, dado que todas as pessoas, durante inúmeras situações cotidianas, assumem o papel de consumidor.

Este artigo tem como objetivo analisar a função desempenhada pelas das políticas públicas no que tange à proteção do consumidor. A defesa do consumidor, inserida na Constituição Federal como direito fundamental e princípio da ordem econômica, ainda é uma realidade distante para milhares de brasileiros. A concretização dos direitos do consumidor passa obrigatoriamente pela implementação de políticas públicas que viabilizem à população o acesso a educação e saúde pública de boa qualidade, a meios de transporte coletivo satisfatórios, a serviços de água e luz e esgoto prestados de forma eficiente e com tarifas módicas. É vital que o consumidor tenha conhecimento dos seus direitos e que seja proporcionada uma educação para o consumo consciente.

O artigo está dividido em cinco partes além dessa introdução e das considerações finais. A primeira trata do referencial teórico e suscita os conceitos de política pública e consumidor. Na segunda, o direito do consumidor é abordado como direito fundamental e na terceira é discute-se a possibilidade de efetivação dos direitos do consumidor por meio da implementação de políticas públicas. Na quarto tópico é evidenciada a competência municipal e as atribuições desempenhadas pelo Procon e o último tópico do artigo é dedicado ao estudo da importância da educação para o consumo, como ferramenta para tornar efetivos os direitos já conquistados.

## **2. Referencial Teórico**

### **2.1. Políticas públicas**

Para compreensão plena do tema proposto, é primordial suscitar alguns conceitos básicos correlacionados a ele. Inicialmente, de forma simplista, entende-se por políticas públicas as ações realizadas por um governo. Para Rúa (1998), uma política pública é o resultado de uma decisão política tomada sobre alternativas de políticas para atender uma determinada demanda e que apresenta uma característica central por ser revestida de autoridade soberana do Poder Público. As Políticas Públicas caracterizam a relação do Estado com a sociedade civil no

que se refere à distribuição de bens públicos. Assim sendo, “compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores [...] tendo como uma de suas características principais o fato de que são decisões e ações revestidas da autoridade soberana do poder público” (RUA, 1998, p. 232).

As Políticas Públicas dentro do estudo da política analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995), produzindo efeitos específicos (LYNN e GOULD, 1980), agindo de forma direta ou através de delegação, influenciando a vida dos cidadãos (PETERS, 1986), como também, os governos escolhem ou não fazer (DYE, 1984), imprimindo questões como “quem ganha o que?”, “por quê?” e “que diferença faz?” (SOUZA, 2006). De acordo com uma observação teórica – conceitual, as Políticas Públicas estão dentro de campos multidisciplinares orientados a explicar a natureza das Políticas Públicas e seus processos, na busca da construção de uma teoria geral, que tenha como objetivo, sintetizar teorias de diferentes ciências sociais, como as da ciência econômica (SOUZA, 2006).

Estas políticas variam de acordo com o grau de diversificação da economia, como a natureza do regime social, como a visão que os governantes têm do papel do Estado e com o nível de atuação de diferentes grupos sociais, como partidos, sindicatos, associações de classe e outras formas de organização social (BOBBIO, 2004). Em linhas gerais, políticas públicas são produtos de um complexo e dinâmico processo de pressões políticas exercidas por grupos da sociedade civil, bem organizados e influentes politicamente, e das predisposições políticas do governo em se deixar sensibilizar por estas pressões. A professora Maria Paula Dallari Bucci traz uma definição interessante:

Políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são “metas coletivas conscientes” e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato. (...) Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. E isso ocorre seja atribuindo-se ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, seja adotando-se no direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política. (2006, p. 241-242).

As políticas públicas podem ser compreendidas como instrumentos de execução de programas políticos baseados na intervenção estatal na sociedade com o escopo de garantir igualdade de oportunidades aos indivíduos e, assim, assegurar as condições materiais de uma existência digna a todos. (APPIO, 2006, p. 136) O terreno das políticas públicas caracteriza-se

como o espaço institucional para a explicitação dos “fatores reais de poder” ativos na sociedade em determinado momento histórico, em relação a um objeto de interesse público. “Política aqui não conota, evidentemente, a política partidária, mas política num sentido amplo, como atividade de conhecimento e organização do poder”. (BUCCI, 2006, p. 242). Na visão de Valter Foletto Santim:

A fixação das políticas públicas ocorre por meio dos mecanismos estatais de planejamento das ações, estratégias e metas para atingir a finalidade pública de forma eficiente, na prestação de ações e serviços públicos. As políticas públicas correspondem ao planejamento e as obras e serviços públicos caracterizam a execução material da função.(...) Na sua atuação, o Estado desempenha inúmeras atividades, prestando serviços públicos essenciais e não essenciais, de relevância pública ou não. Para as várias áreas de atuação do Poder Público há necessidade de fixação de uma rota de atuação estatal, seja expressa ou implícita, as chamadas políticas públicas. A Constituição Federal é a base da fixação das políticas públicas, porque ao estabelecer princípios e programas normativos já fornece o caminho da atuação estatal no desenvolvimento das atividades públicas, as estradas a percorrer, obrigando o legislador infraconstitucional e o agente público ao seguimento do caminho previamente traçado ou direcionado. (2004, p. 34-35)

Resta claro que não existe uma única ou uma melhor definição sobre o que seja política pública. Cada estudioso faz a análise sob um prisma diferente, mas vale pontuar que apesar de inúmeras definições e diversas abordagens, todas elas assumem uma visão holística sobre políticas públicas, considerando que o todo é sempre mais importante que a soma das partes dos indivíduos, instituições e interações, ideologias e interesses.

## **2.2. Considerações acerca do conceito de consumidor**

Somente é possível analisar as políticas públicas de proteção do consumidor e o quanto elas podem tornar efetiva a legislação vigente, se antes de tudo conhecer quem é esse indivíduo digno de tal tutela. Quando presidente dos Estados Unidos, em 15 de março de 1962, em uma declaração ao Congresso Nacional, John Kennedy os definiu da seguinte forma:

“Todos nós somos consumidores. Eles são o maior grupo econômico e influenciam e são influenciados por quase toda decisão econômica pública ou privada. Apesar disso, eles são o único grupo importante, cujos pontos de vista, muitas vezes não são considerados.”

Há vários entendimentos acerca do significado de “consumidor”, pois, dependendo do enfoque sob o qual é observado, tem-se uma noção diferente sobre o seu conceito. Segundo ensinamentos do jurista José Geraldo Brito Filomeno (1999), o consumidor pode ser encarado sob vários pontos de vista: econômico, psicológico, sociológico e ainda sob algumas

considerações de ordem literária e filosófica. Sob o aspecto econômico, consumidor é “todo indivíduo que se faz destinatário da produção de bens seja ele ou não adquirente, e seja ou não, a seu termo, também produtor de outros bens”. Do ponto de vista psicológico, consumidor é “o sujeito sobre o qual se estudam as reações a fim de se individualizar os critérios para a produção e as motivações internas que o levam a consumo”. No ponto de vista sociológico, consumidor é considerado “qualquer indivíduo que frui ou se utiliza de bens e serviços, mas pertencentes a uma determinada categoria ou classe social”. Já nas considerações de ordem literária e filosófica, o vocábulo tem ligação com a sociedade capitalista, de consumo, sendo vítima de necessidades artificiais criadas para atender a produção. Então seria consumidor aquele indivíduo que adquire produtos ou os utiliza não por sua própria opinião, mas influenciado pelo consenso imposto pela sociedade. Em seu manual de Direito do Consumidor, o autor ministra o conceito jurídico do termo:

Entendemos que consumidor, abstraídas todas as conotações de ordem filosófica, tão somente econômica, psicológica, e concentrando-nos basicamente na acepção jurídica, vem a ser qualquer pessoa física que, isoladamente ou coletivamente, contrate para consumo final, em benefício próprio ou de outrem a aquisição ou locação de bens, bem como a prestação de serviços. Além disso há que se equiparar a consumidor a coletividade que, potencialmente, esteja sujeita ou propensa à referida contratação. Caso contrário se deixaria à própria sorte, por exemplo, o público alvo de campanhas publicitárias enganosas ou abusiva, ou então sujeito ao consumo de produtos ou serviços perigosos ou nocivos à sua saúde ou segurança (1999, p.29).

O conceito legal adotado pelo Código de Defesa do Consumidor, em seu artigo 2º é extremamente abrangente e define consumidor como toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. Este conceito é exclusivamente de caráter econômico e não faz distinção entre pessoa física ou jurídica. Há uma razão lógica para a adoção pelo CDC do aspecto econômico, posto que adotar um conceito puramente jurídico, acabaria por não atender as necessidades efetivas dos consumidores. Isto porque, se o direito do consumidor surgiu para reger as relações de consumo existentes entre consumidor e o fornecedor, e não há como admiti-lo em desarmonia com o sistema econômico.

### **3. Proteção do Consumidor como Direito Fundamental**

O dever de agir do Estado para proteção do consumidor é uma recomendação da Organização das Nações Unidas, em Assembleia Geral, que foi formalizada por meio da resolução nº 39/248, de 10 de abril de 1985. Nesta oportunidade, foi positivado o princípio da vulnerabilidade do consumidor, no plano internacional. As diretrizes constituíam um modelo

abrangente descrevendo oito áreas de atuação para os Estados a fim de prover proteção ao consumidor. Dentre elas: a) proteção dos consumidores diante dos riscos para sua saúde e segurança, b) promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores, c) acesso dos consumidores a uma informação adequada, d) educação do consumidor, e) possibilidade de compensação em caso de danos, f) liberdade de formar grupos e outras organizações de consumidores e a oportunidade destas apresentarem suas visões nos processos decisórios que as afetem (FARIA, 2008).

Estas diretrizes forneceram um importante conjunto de objetivos básicos internacionalmente reconhecidos, desenhados especialmente para os países em desenvolvimento a fim de ajudá-los a estruturar e fortalecer suas políticas de proteção ao consumidor. Diversos países foram influenciados na criação de suas legislações consumeristas, por esta recomendação da ONU, inclusive o Brasil. A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, no rol de direitos e garantias fundamentais, determina expressamente que o Estado promoverá na forma da lei, a defesa do consumidor. No inciso XXXIII do artigo 5º, a proteção jurídica do consumidor, foi elevada a direito fundamental. Vale pontuar que além de ser um direito fundamental, a defesa do consumidor foi também normatizada pela Constituição de 1988, no artigo 170 como princípio geral da atividade econômica, orientando a ordem econômica e financeira ao lado de princípios como a propriedade privada e sua função social, a livre concorrência, a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais. A partir da promulgação da Carta Magna, o ser humano passou a ser o centro de todo ordenamento jurídico, do sistema político, econômico e social, e em razão dele o Estado deve existir para tutelar os seus direitos, para que este atinja os seus objetivos com a mais ampla proteção (FARIA, 2008).

Depreende-se, portanto, que a legislação consumerista é uma conquista e o reconhecimento de novos valores, fundados na personalidade humana. Assim, o indivíduo deixa de ser tratado como objeto e passa a ser, um sujeito de direito. Para Faria (2008) a preocupação com respeito aos direitos fundamentais e, conseqüentemente, com a tutela do consumidor consolida os direitos do cidadão e promove o desenvolvimento econômico e social. Por ser um direito fundamental, todo o ordenamento jurídico brasileiro passa a ser vinculado a proteção do consumidor e o reconhecimento da proteção do direito do consumidor como direito fundamental, implica diretamente na obrigatoriedade de agir do Estado para tutela dos consumidores e conseqüentemente implementar políticas públicas que tornem efetivos os direitos criados.

É válido registrar que a exigência de atuação positiva do Estado, e não meramente ausenteísta, realça a grande dificuldade para efetivação das políticas públicas pertinentes aos direitos fundamentais de conteúdo econômico, social e cultural. Neste sentido, uma política pública de proteção ao consumidor não se caracteriza como um ato isolado nem como a abstenção no que tange à prática de determinados atos, pois enquanto os direitos individuais consistem em liberdades, os direitos sociais consistem em prestações (BREUS, 2007, p. 219). Nesse mesmo sentido, ensina o jurista alemão Konrad Hesse (1991), para quem os direitos constitucionais fundamentais não são apenas diretrizes traçadas em tão belas palavras, nem aspectos puramente diretivos, mas que merecem efetividade em decorrência da força normativa.

#### **4. Possibilidade de Efetividade por meio das Políticas Públicas**

Analisar o mercado de consumo nos faz constatar que a relação consumerista vai bem além da simples celebração de contrato entre consumidor e fornecedor. Na realidade, essa relação representa uma forma de inclusão social e de exercício da cidadania. O indivíduo atua como consumidor, independente de sua vontade, isso porque muitas vezes não se consome porque se deseja, mas por necessidade. Uma observação muito pertinente acerca dos consumidores foi explanada pelo sociólogo Zygmunt Bauman:

O consumidor em uma sociedade de consumo é uma criatura acentuadamente diferente de quaisquer outras sociedades até aqui. Se os nossos ancestrais filósofos, poetas e pregadores morais refletiram se o homem trabalha para viver ou vive para trabalhar, o dilema sobre o qual mais se cogita hoje em dia é se é necessário consumir para viver ou se o homem vive para poder consumir. (1999, p.87-88).

O consumo de determinados produtos ou serviços é vital para a manutenção da saúde e da vida do consumidor. Há um consumo de produtos de serviços que merecem atenção especial do gestor público, uma vez que estes tem o condão de permitir a construção de uma vida digna, como acontece com o consumo de linhas de crédito para aquisição de casa própria, meios de transportes necessários para o deslocamento até o trabalho, acesso a telefonia, eletricidade, água e esgoto.

É notório ainda, que o consumo tem sua importância no campo das ciências sociais, por ser uma dos pilares propulsores do sistema capitalista, razão pela qual necessita ser refletido para uma maior compreensão dos seus efeitos na vida dos seres humanos em uma determinada sociedade, já que seguindo os preceitos da globalização o consumo é adotado como paradigma valorativo de ascensão social. (COSTA, 2009). Desta forma, devem as

políticas públicas voltadas para a proteção do consumidor, buscar a inclusão social, visto que é responsabilidade do Estado intervir diminuindo a autonomia da vontade das partes e determinando normas imperativas que estabeleçam o equilíbrio e a igualdade de forças nas relações entre consumidor e fornecedores.

Para atender o comando constitucional, previsto no artigo 5º da carta magna, em 1990 foi publicada a Lei nº 8.078, que traçou parâmetros para a proteção do consumidor, oferecendo mecanismos que visam o reequilíbrio das relações de consumo. O Código de Defesa do Consumidor é, portanto a concretização da determinação constitucional, que vincula o Estado na forma da lei à promoção da defesa do consumidor. O CDC, cumprindo o mandado constitucional, positivou um rol de direitos e princípios que regem as relações de consumo, entre os quais se destacam: o direito a educação; vida, saúde e segurança; a liberdade de escolha; o direito a informação; a transparência e a boa-fé; a proteção contratual; a reparação pelos danos morais e materiais; a inversão do ônus da prova e a garantia de serviços públicos adequados e eficazes.

O Estado para cumprir o mandado constitucional deve atuar não só na esfera legislativa, editando leis para regular as relações consumeristas, mas também na esfera administrativa por meio da implementação de políticas públicas que promovam a aplicação imediata dos direitos já assegurados ao consumidor (BREUS, 2006). Faz-se necessário viabilizar instrumentos para a concretização desses direitos. Essas políticas implementadas pelo Estado, devem proteger os consumidores e garantir a efetividade dos direitos, principalmente os essenciais, que advém da Constituição Federal e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e que se encontram consagrados no Código de Defesa do Consumidor. Exige-se do Estado uma prestação positiva, pois a relação entre a implementação de políticas públicas e a concretização desses direitos é direta.

No tocante às políticas públicas de defesa do consumidor, há previsão expressa no CDC de dois importantes instrumentos: a Política Nacional das Relações de Consumo, que em linhas gerais, estabelece as diretrizes e cria instrumentos para a sua execução e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, composto por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, além de entidades privadas de defesa do consumidor. Este Sistema era coordenado pelo Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, que foi substituído pela Secretaria Nacional do Consumidor de Direito Econômico, no âmbito do Ministério da Justiça.

O Código de Defesa do Consumidor prescreve em seu art. 4º que o objetivo da Política Nacional das Relações de Consumo é “o atendimento das necessidades dos consumidores, o

respeito à sua dignidade, saúde e segurança, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”. Observa-se que ao promover a defesa do consumidor, o Estado garante o cumprimento de outros direitos fundamentais como liberdade, integridade, além de garantir uma sociedade livre, justa e solidária. É interessante salientar que o direito fundamental à proteção jurídica do consumidor serve à promoção da dignidade humana sob diferentes aspectos, uma vez que atua na tutela da vida e da integridade física, quanto também tutela a sua igualdade e liberdade de escolha.

Há uma constante e crescente preocupação com a tutela do consumidor, e com as políticas que devem ser implementadas para tal. Corrobora com esta afirmação a edição do Decreto nº 7.963, publicado no dia 15 março de 2013, que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), que tem o escopo de integrar e articular políticas, programas e ações para fortalecer a defesa do consumidor. No lançamento do Plandec, a Presidente Dilma Rouseff afirmou que o objetivo era “transformar a proteção do consumidor de fato em uma política de Estado”. (ROUSEFF, 2013). Torna-se evidente aqui, a importância da implementação de políticas públicas, que nos termos do decreto publicado, devem atuar a partir de três eixos: prevenção e redução de conflitos, regulação e fiscalização e fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

## **5. Papel do Município e Atuação do Procon**

No processo de globalização, o poder local tem sido cada vez mais reconhecido e ressaltado pela comunidade internacional, como sendo um componente estratégico para desenvolvimento de ações que resultem em um efetivo respeito aos direitos da pessoa humana (SAULE JUNIOR, 2013). No Brasil, o processo de descentralização política, permitiu ao município um papel de destaque na promoção de políticas públicas para promoção dos Direitos Humanos. Ainda, segundo Nelson Saule Junior (2013), o poder local deve aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização, transformando isso numa estratégia de mobilização para a construção da cidadania, a qual é base para o controle das decisões públicas, concretizando-se como uma alternativa para efetivar os princípios constitucionais.

A Constituição Federal consagra no artigo 24, inciso V, a defesa do consumidor como matéria de natureza concorrente e no artigo 30, determina ser do município a competência para legislar sobre interesse local. Assim, tem o Município competência legislativa e administrativa de atuar na defesa do consumidor, e conseqüentemente tem o dever de implantar o Sistema

Municipal de Defesa do Consumidor. O reconhecimento do Direito do consumidor, como direito fundamental, impõe a Poder Público, o dever de criação, manutenção e aparelhamento de órgãos que protejam o consumidor e garantam a efetividade dos direitos elencados nos diplomas legais. O Sistema Municipal de Defesa do Consumidor representa significativo avanço na concretização da democracia participativa, integrando diferentes atores sociais na defesa do consumidor e na definição das políticas públicas locais a serem implementadas.

É provável que a maioria das pessoas, se indagadas, a respeito da responsabilidade da implementação de Políticas Públicas para defesa dos direitos do consumidor, diria se tratar de assunto de Estado, a atribuiria a atribuiria ao Poder Executivo Federal. Todavia, são os governos locais os responsáveis pela elaboração e implementação das principais Políticas Públicas que tutelam os direitos do consumidor. Há uma legislação federal que carece de políticas públicas que lhe garanta efetividade, e tais políticas são implementadas, primordialmente, no âmbito municipal.

O acesso do consumidor aos seus direitos depende da implantação de instrumentos de proteção, os quais se encontram ligados a Políticas Públicas que promovam a informação para a criação de órgãos de defesa, para que os cidadãos possam buscar seus direitos (SILVA, 2008). Os primeiros organismos públicos de defesa do consumidor, conhecidos como Procons, iniciaram suas atividades na segunda metade da década de 1970, sendo pioneiro o Estado de São Paulo, com a implantação do Procon-SP. De forma sucinta, os Procons são órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor, com competências, no âmbito de sua jurisdição, que visam garantir os direitos dos consumidores, elaborando, coordenando e executando a política local de defesa do consumidor.

Os órgãos de defesa e proteção do consumidor foram criados para que a tarefa do Estado de proteger ativamente o consumidor, fiscalizando as relações de consumo e solucionando os conflitos individuais, fosse realizada por meio do Poder Executivo (BRITTO ; GORETTI, 2009). A figura do Procon no município não pode ser meramente paliativa. Este deve atuar de maneira adequada, realizando não somente atendimentos consultivos a população, mas se prestando a executar políticas públicas de educação e orientação ao consumidor, sendo *conditio sine qua non* para que os cidadãos possam gozar dos direitos assegurados pela Carga Magna. Infelizmente, o que se constata na prática são muitos desses órgãos atuando de forma ineficiente, não cumprindo o propósito para a qual foi criado e se prestando apenas para aparelhamento do Poder Público local.

Em linhas gerais é incumbência do Procon a implantação e efetivação de Políticas Públicas pela defesa dos direitos do consumidor. José Geraldo Brito Filomeno nos ensina que além da legitimação conferida pelo art.82 do Código de Defesa do Consumidor, os órgãos de Defesa do Consumidor, concorrentemente como outros instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo, têm suas atividades sintetizadas nos seguintes campos:

*a - De orientação aos consumidores por intermédio da grande imprensa e publicações próprias (isto é, “manuais do consumidor”, “cartilhas do consumidor” sobre “produtos”, “serviços”, “loteamentos”, “venda e compra de imóveis”, “saúde”, “medicamentos”, “alimentos”, “informes técnicos”, “boletins informativos”, etc), bem como palestras, mensagens para a televisão, rádio, jornais e revistas, debates, e educação formal.*

*b - De encaminhamento das reclamações aos órgãos de fiscalização da Administração Pública, tanto na esfera federal e estadual, como municipal.*

*c - De estudos e pesquisas, visando ao aperfeiçoamento da legislação de interesse do consumidor, dispondo a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, nesse sentido, de Centro de Estudos e Pesquisas dos Direitos do Consumidor, além de Centro de Divulgação e Informação.*

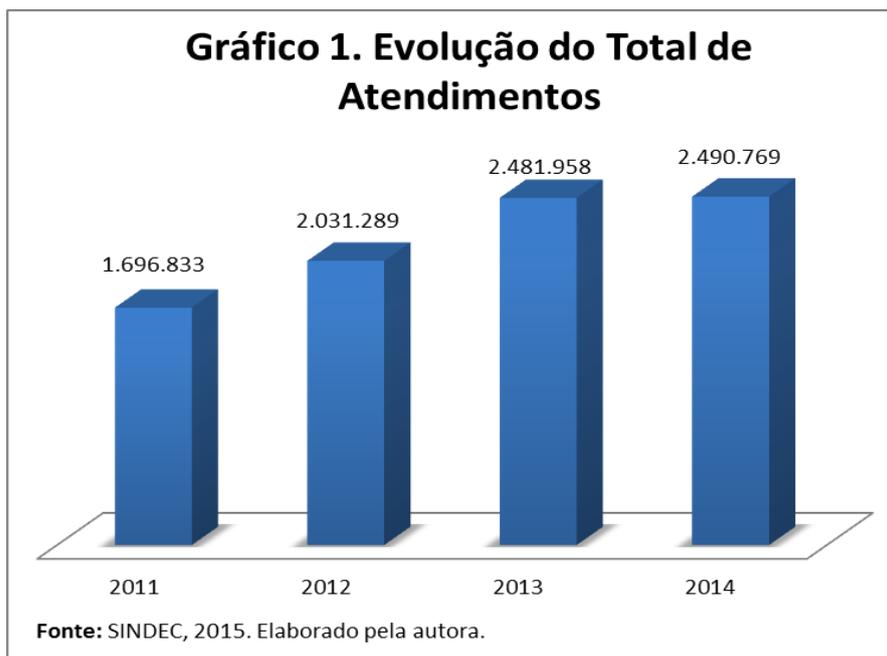
Atualmente, no Brasil, a figura do Procon está presente nos 26 estados, no do Distrito Federal e em 336 municípios. Com vistas a possibilitar um melhor planejamento das políticas públicas e utilizar os dados de cada unidade como subsídio para aferir a efetividade das políticas já implementadas, foi criado no ano de 2003, um sistema informatizado que integra processos e procedimentos. O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor-SINDEC, na linha do que determinam os artigos 105 e 106 da Lei nº 8.078, é uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, representaria um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e de fortalecimento da ação coordenada e harmônica entre seus órgãos.

Vale observar aqui que a função precípua do SINDEC em tese seria a de integrar os dados de todos os Procons, possibilitando diagnósticos mais precisos que permitiriam a elaboração e implementação de medidas estratégicas para defesa do consumidor, ampliando a eficiência e economicidade das ações ao compartilhar e harmonizar conceitos, entendimentos e procedimentos. Todavia, não se pode afirmar que esse objetivo inicialmente almejado foi alcançado. Atualmente o SINDEC divulga trimestralmente um relatório da que contém uma quantidade razoável de informações quantitativas.

Na realidade, a população tem acesso a dados como por exemplo, o número de atendimentos realizados, quantidade de reclamações fundamentadas, além de uma lista contendo as empresas com maior número de reclamações. Há aqui uma deficiência de informações qualitativas, que permitam a aferição da efetividade desses órgãos na solução das reclamações registradas. De acordo com informações do site institucional do Ministério da Justiça:

O SINDEC é uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. [...] Ele permite o registro dos atendimentos individuais a consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos Procons integrados (PORTAL MJ, 2014a)

Por meio do Sindec é possível analisar o registro dos atendimentos individuais a consumidores. A análise dos dados coletados nos últimos anos faz crer que a população está tendo mais acesso a informações e, por conseguinte buscando os meios de tornar efetivos os seus direitos. O gráfico abaixo apresenta a evolução da quantidade de atendimentos registrados nos últimos quatro anos.



Nota-se um crescente aumento no número de reclamações, o que pode ser entendido como reflexo das políticas de educação para o consumo, que tornam o consumidor mais consciente dos seus direitos e conseqüente mais ativo na busca pela sua efetivação. No ano de 20014, foram realizados 2.490.769 (dois milhões quatrocentos e noventa mil setecentos e sessenta e nove) atendimentos pelos Procons integrados ao Sindec, o que representa uma média mensal de 206 mil consumidores atendidos. Vale ressaltar aqui a importância da consolidação

desses dados, uma vez que por determinação do art.8º do Decreto 7.963/2013, estes subsidiarão a definição das Políticas e ações do Plano Nacional de Consumo de Cidadania, sendo do Ministério da justiça a gestão do sistema, permitindo pelo acesso aos seus dados pelos órgãos públicos e sociedade em geral.

## **6. Políticas Públicas de Educação para o Consumo**

A educação para o consumo é, sem dúvida, a melhor forma de tornar efetivos os direitos do consumidor. Por esta razão figura o Estado um papel tão importante na implementação de políticas públicas que a proporcionem, já que esta é garantida pela Constituição Federal e deve ser tornar o cidadão consciente de todos os seus direitos individuais, sociais e coletivos, qualificando-o para fazer suas escolhas de forma coerente, atendendo suas necessidades particulares e respeitando os interesses coletivos.

A educação para o consumo deve ser adotada por escolas, associações e entidades governamentais e não governamentais. Concomitantemente as políticas públicas devem ter como um dos eixos norteadores os programas de educação para o consumo sustentável. Vale aqui uma ressalva, que o consumo deve ser sustentável não somente em relação ao meio ambiente, mas também em relação a proteção e conscientização do superendividamento. Em relação à vital importância da educação para o consumo e considerando a vulnerabilidade do consumidor, Sergio Cavalieri Filho, leciona:

Atento a este fato, o Código de Defesa do Consumidor estabeleceu como básico o direito à educação para o consumo, de tal sorte que, aumentados os níveis de conhecimento e de informação de consumidor, também se aumente o seu poder de reflexão e de formulação de um juízo crítico sobre a oportunidade e a conveniência da contratação, a fim de que possa o mesmo, dentre os diversos produtos e/ou serviços colocados no mercado a sua disposição, escolher, em manifestação de vontade formal e materialmente livre, esclarecida e, portanto, consciente, aquele que melhor se ajuste às suas necessidades.(2010,p.86)

Clarividente está a essencialidade de formulação de políticas públicas voltadas para a educação e orientação do consumidor. Seguindo essa diretriz, o estado do Rio de Janeiro publicou no mês de Janeiro de 2014, a Lei 6.684 que autoriza a criação de uma política pública estadual de consumo consciente. A norma positivada é pautada na educação do consumidor e na divulgação de informações sobre a compra e o uso de produtos e serviços. A lei ressalta a importância da criação de informes para conscientização dos consumidores sobre a necessidade de questionar a imprescindibilidade e usabilidade dos produtos e serviços a serem adquiridos,

fitando evitar comprar compulsivas ou simplesmente para se atender aos apelos das campanhas publicitárias. No mesmo sentido foi aprovado no Distrito Federal o projeto de Lei 1.361/2013, que instituiu a política pública de consumo consciente e responsável. Nos termos do projeto, a política terá como princípios a dignidade da pessoa humana, a educação ambiental, a obrigatoriedade da intervenção estatal e da gestão democrática.

Além da educação informal do consumidor, merece especial atenção a educação formal do consumidor, notadamente da criança-consumidora. Promover essa educação formal, nada mais é do que atender a recomendação feita pela ONU, por meio da resolução nº 39/248, de 10 de abril de 1985, na qual é estabelecida uma política geral de proteção ao consumidor aos Estados filiados. No item nº 32, há a prescrição: “A educação do consumidor deve, quando apropriada, fazer parte integral do currículo básico do sistema educacional, e de preferência inserido dentro de uma matéria já existente”.

O leque abrangido por esta política de educação para o consumo é muito mais extenso que o senso comum julga ser. Essa educação formal não tem a pretensão de ser uma disciplina autônoma, na realidade, trata-se de matéria interdisciplinar e ampla, sendo, por conseguinte insuscetível de uma sistematização compacta. José Geraldo Filomeno (1.999) considera dignos de respeito os trabalhos desenvolvidos nos estados de Goiás, Rio Grande do Sul e São Paulo, em torno da educação do consumidor nas escolas de 1º e 2º graus. No estado goiano, foi realizado um trabalho conjunto pelas Secretarias de Educação e de Justiça do Estado de Goiás, sendo que a esta última está vinculado o Procon-GO; projeto este com enfoque especial no sentido de que “a economia do país depende também dos novos consumidores”.

Um dos objetivos da educação formal é colocar as habilidades para que o estudante da 5ª a 8ª séries, por exemplo, possa reconhecer suas necessidades, buscar informações, distinguir o essencial do supérfluo, com relação ao uso do dinheiro, conhecimento e utilização do vocabulário de termos comerciais usados, frequentemente, no campo do consumidor, conhecimento das leis que protegem o consumidor, e ainda conhecimentos sobre o financiamento do sistema produção-consumo, o seguro, o crédito, a propaganda, dos direitos do consumidor, atitude firme para resistir às pressões, saber comprar, saber alimentar-se adequadamente, e optar livremente quanto às formas de nutrição, relação do consumidor com o meio ambiente, desenvolver o sentido associativo como meio para defesa dos interesses do consumidor e consciência clara de relação consumo-cidadão.

Vale destacar, a inserção dentro da educação para o consumo consciente, de questões relativas ao superendividamento. A implementação de políticas públicas de prevenção ao

superendividamento do consumidor pode soar, inicialmente, aos leigos no assunto, como um tema supérfluo e que diz respeito a cada pessoa individualmente, todavia essa é uma matéria que merece especial atenção e o dispêndio de muito trabalho para conscientização e orientação ao consumidor. O tratamento do superendividamento dos consumidores é um problema econômico, jurídico e social presente em todas as sociedades de consumo desenvolvidas ou emergentes no mundo e toda essa preocupação dos Estados tem uma razão de ser: uma dos principais motivos para a exclusão do consumidor do mercado é o superendividamento (OLIVEIRA JUNIOR, 2012).

Essa exclusão, por conseguinte leva à uma exclusão social, o que deve ser prevenida por políticas públicas de proteção ao consumidor. E quando, não for possível prevenir, há que ser remediar. Mais do que uma simples conscientização em relação ao consumo consciente, esse tipo de política é, na realidade, uma forma de reinclusão dos consumidores na sociedade de consumo, e isso requer do gestor público muito conhecimento, informação e ciência a respeito do fenômeno do superendividamento.

Uma pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, no ano de 2010, intitulada como “A nova classe média: o lado brilhante dos pobres” e disponível no portal da FGV, demonstrou que cerca de 29 milhões de pessoas ingressaram na chamada nova classe média, entre 2003 e 2009, tornando esta classe dominante, do ponto de vista econômico, uma vez que esta concentra 46,24 % do poder de compra dos brasileiros. Frise-se, aqui, que estes brasileiros precisam ser educados para o consumo, para que possam ter as suas necessidades satisfeitas sem comprometer a sustentabilidade e não caírem na armadilha dos superendividamento, o que os levaria à serem excluídos do mercado de consumo em função da falta de planejamento e inadimplemento de suas obrigações. Esse tipo de levantamento reforça a necessidade que o Estado tem de se preocupar com a educação para o consumo e com o seu dever constitucional de proteger o consumidor.

A indústria da publicidade tem o condão de seduzir o consumidor a qualquer custo, e diante da diversidade de produtos e serviços e disponíveis, este termina por adquirir mais do que pode, e conseqüentemente, endivida-se. O consumo dissociado da educação financeira e atrelado à livre e irresponsável concessão de crédito torna os consumidores endividados (OLIVEIRA JUNIOR, 2012). Neste cenário, há que se pensar em políticas públicas capazes de propiciar o reconhecimento da dignidade e cidadania dos consumidores imersos no fascínio do crédito fácil.

Com pioneirismo a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de São Paulo, atenta à necessidade de se educar para o consumo, implantou o projeto observatório social das relações de consumo. No site da fundação há uma cartilha que explana os principais objetivos do projeto, que tem o escopo de fazer com que os municípios do estado, além de cumprir as diretrizes da Política Nacional de Consumo e as atribuições constitucionais e legais, ofereçam condições para que a sociedade possa efetivamente exercer a cidadania frente às relações de consumo. O Município de Franca foi o escolhido para implantação do projeto piloto, que busca o desenvolvimento da cidadania por meio de um sistema de monitoramento, acompanhamento e execução de políticas públicas. O projeto é desenvolvido juntamente com as comunidades mais carentes e busca integrar estudantes e lideranças comunitárias.

A Fundação Procon, juntamente com outras entidades que participam do projeto, desenvolve ações de cunho educativo, elaboração de materiais informativos, encontros, seminários e oficinas culturais, em comunidades carentes, onde são discutidos temas específicos do consumo e identificadas as principais necessidades locais. Há ainda um fórum permanente de discussão com intuito de promover a discussão e criar soluções de políticas públicas voltadas para os temas mais importantes para a comunidade, como por exemplo, a questão do superendividamento; tema de fundamental importância, dado o demasiado avanço dos empréstimos na modalidade crédito consignado. É notório que políticas públicas dessa natureza constituem um pressuposto da moderna democracia e facilitam a participação do cidadão na estrutura da defesa do consumidor, principalmente, em virtude de serem estas políticas voltadas para os grupos mais vulneráveis da população.

## **7. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As Políticas Públicas de proteção ao consumidor devem ser entendidas como importantes ferramentas na busca pela defesa dos consumidores e como uma forma de prevenção de transtornos na vida social e nas relações privadas de consumo. Tratar a proteção do consumidor por meio de políticas públicas traz uma dimensão coletiva, que pode ser considerada como estratégica uma vez que permite envolver os atores essenciais para a efetivação dos direitos, como judiciário e Ministério Público, que podem ser chamados a fiscalizar e a exigir o cumprimento dos programas traçados pelo Estado. Além disso, a legislação consumerista, só tem de fato alcance, quando o texto legal é pauta de política pública.

O propósito do artigo residiu em demonstrar o quanto as Políticas Públicas são necessárias para que o consumidor tenha resguardado o seu direito. Ao término desse trabalho, é possível afirmar que Políticas Públicas desempenham de fato, papel importante na defesa do consumidor, e se de fato, implementadas e executadas de forma correta pode fazer com que o Direito já positivado realmente produza efeito, e exista de fato, e não apenas normatizado.

## **8. REFERÊNCIAS**

ALMEIDA, João Batista de. A proteção jurídica do consumidor. São Paulo: Saraiva 1993.

APPIO, Eduardo. Controle judicial das políticas públicas no Brasil. Curitiba, Juruá, 2006.

BAUMAN, Zygmunt Bauman. Globalização: as conseqüências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078 , de 11 de setembro de 1990.

BREUS, Thiago Lima. Políticas públicas no Estado constitucional: problemática da concretização dos direitos fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BRITO,Igor Rodrigues; GORETTI, Ricardo. O papel do procon na defesa qualificada dos interesses dos consumidores: o acesso à justiça e os métodos alternativos de resolução de conflitos de consumo. Revista Eletrônica de Direito Processual, Volume IV.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito administrativo e políticas públicas. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Direito do Consumidor. 2ed. São Paulo: Atlas,2010.

COSTA, Antônio Castro. O direito do Consumidor no âmbito das Políticas Públicas no Brasil: Conquistas e impasses. Disponível em :[http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marco\\_antonio\\_castro\\_costa\[1\].pdf](http://www.uece.br/politicasuece/dmdocuments/marco_antonio_castro_costa[1].pdf). Acesso em 25 de setembro 2015.

DYE, Thomas D. Understanding public policy. Englewood Cliffs: Prentice- Hall, 1984.

FARIA, Heraldo Faria. A proteção do Consumidor como Direito Fundamental em tempos de Globalização. Revista Direitos Fundamentais e Cidadania.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Manual de direitos do consumidor. 3ª ed., São Paulo: Atlas, 1999, p. 29.

HESSE, Konrad. A força normativa da Constituição. Trad Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

LYNN, Lawrence E.; GOULD, Stephanie G. Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MEAD, Lawrence M. Public Policy: Vision, Potential, Limits. Policy Currents, Washington, v.16, n.5, p. 1-4, fevereiro.1995.

OLIVEIRA JUNIOR, Gizeldo. O atual fenômeno jurídico brasileiro do superendividamento. Disponível em :  
[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13641&revista\\_caderno=10](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13641&revista_caderno=10). Acesso em 31. out.2015.

PETERS, Guy B. American public policy: Promise and performance. 2.ed. Chatham: Chatham House, 1986.

ROUSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na cerimônia de anúncio de Medidas de Proteção ao Consumidor. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilmarousseff-na-cerimonia-de-anuncio-de-medidas-de-protecao-ao-consumidor>. Acesso em : 01.nov. 2015.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA e CARVALHO (Orgs.). O estudo da política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SAULE JUNIOR, Nelson. Políticas públicas locais e direiros humanos. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/textos/politicapublica/nelsonsaule.htm>. Acesso em 10.out. 2015.

SILVA, Rogerio. O Município e a efetivação de Políticas Públicas: Prevenção dos Direitos do Consumidor. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp060750.pdf>. Acesso em 30.set. 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.20-44. jul./dez. 2006.

SANTIN, Valter Foletto. Controle judicial da segurança pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.