

**Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro**

**Centro de Ciências do Homem**

**Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política**

## **A prática da “defesa do consumidor”: intervenção do Procon em conflitos no mercado de consumo**

**João Felipe Salomão**

Dissertação de Mestrado em Sociologia Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Campos dos Goytacazes-RJ

Fevereiro de 2011

**A prática da “defesa do consumidor”: intervenção do Procon em conflitos no mercado de consumo**

João Felipe Salomão

Dissertação de Mestrado em Sociologia Política apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia Política.

Aprovada em 01 de março de 2011

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Sérgio de Azevedo (Orientador) – UENF

---

Prof. Dr. Augusto Cesar Freitas de Oliveira – UFF/Campos

---

Prof. Dra. Luciane Soares da Silva – UENF

---

Prof. Dra. Maria Helena Petrucci R. de Azevedo –  
UENF/Pesquisadora colaboradora

À mais formosa das cidades do Brasil,  
Teresópolis, e a seus cidadãos, dedico.

*“Você não é o seu emprego. Nem quanto ganha ou quanto tem no banco. Nem o carro que dirige. Nem o conteúdo de sua carteira. Nem a porra das suas calças. Você é a merda ambulante do mundo.”*

*Trecho de “Fight Club”, filme de David Fincher (1999)*

## **Resumo**

Este trabalho objetiva descrever e compreender os modos como órgãos de defesa do consumidor se inscrevem nos conflitos originados de relações no mercado de consumo, entre consumidores e empresas. Tomou-se o Procon do município de Campos dos Goytacazes (RJ) como objeto e locus da pesquisa, sondando regularidades e características da sua inserção nos conflitos entre consumidores e fornecedores, e buscando entender como seus agentes concebem sua prática e seu papel. Para tanto, a pesquisa envolveu a observação direta do funcionamento do órgão, entrevistas com seus membros, e o levantamento de dados primários acerca das reclamações e processos abertos pelo Procon. Objetivou-se, assim, suprir a lacuna de estudos referentes à forma como o direito do consumidor é interpretado e implementado na vida prática.

## **Abstract**

This work aims to describe and comprehend the forms consumers' defense public organs are inserted in conflicts derived from the consume market relations, between consumers and companies. The Procon of Campos dos Goytacazes (RJ) city was taken as a research object and *locus*, probing features and regularities of its insertion in the conflicts between consumers and suppliers seeking to understand how agents conceive of their practice and role. For this, the research involved the unit functioning direct observation, interviews with members and the collection of primary data about complaints and proceedings initiated by the Procon. The objective, therefore, was fill the gap on studies concerning the way consumer right is interpreted and applied to practical life.

## **Agradecimentos**

Àqueles que por ventura se sentirem esquecidos nestes agradecimentos, é preciso ressaltar que nesta vida os neurônios se perdem e não se regeneram. Mas fica a gratidão sincera à todos e todas que tomaram parte na minha vida e nos momentos de confecção desta dissertação.

Antes de qualquer coisa, des agradeço ao Ian Curtis, ao Lautréamont, ao Fernando Pessoa/Álvaro de Campos e ao Syd Barrett, por quase terem me convencido da futilidade de se dedicar a este ou a qualquer outro trabalho nesta vida.

Aos irmãos e irmãs de Teresópolis, Vinicius, Léo, Luiz, Sasha, Valdir, Yasmin, gente que me conhece antes mesmo d'eu nascer. À Mine, tio Baptista e tia Rita, pelo carinho incondicional e pelas guloseimas. Aos amigos(as) Cristine, Bola, Viviana, Odair. Aos meus irmãos, sempre companheiros, André e Rafael, fontes de orgulho e de inveja confessa, por sua beleza, seu talento, sua disposição, suas mentes brilhantes.

Às companheiras e companheiros dos tempos de Juiz de Fora. À família ética, da qual me sinto um membro desgarrado: Rodrigo, Glaucitia, Emerson, Michelleza, Paulo Vinicius. À Maria, minha irmãzinha querida e alter ego de saia. Aos grandes amigos Rhaisinha, Carlinhos, Gabriela, Cris, Luciano dos Prazeres, Flavinha, Joycinha, Anete Negreiros Andrade, Rafael Bolinha, e à galera do abortado Ciclo do Carbono. Ao Raul, pelas teorias, empirias e aporias, sobre as quais fui informado em inumeráveis contextos interativos de fala, tanto no sistema (acadêmico) quanto no mundo da vida.

Às pessoas que tornaram Campos um lugar mais agradável de se viver. À toda rapaziada que mantém vivo o espírito de indignação e de luta, Jânio, Rafael Barbosa, Júlia, Luiza, Mari, Claudinha, Hully, Yolanda, e os politicopatas Fernando, Daniel e Fred. À galera do Diversatividade, Alê, Graveto, Layla, Sapão, Lamparão, por terem me dado o prazer de dividir a composição de grandes canções e por não dispensarem momentos especiais, mesmo quando isto causava danos e feridas.

Aos companheiros da pós-graduação, em especial à Carol, June, Renan, Rosselini, George, Américo, Felipe. Ao Marcão, Tutu e Tavito, grandes amigos que carregarei

para toda a vida, por compartilharem os momentos de ansiedade, alegria e sofrimento durante todo o mestrado. Ao prof. Sérgio, pela orientação, compreensão, paciência, pelos conselhos e por todas as histórias engraçadíssimas que tornavam suas aulas ainda mais interessantes. Aos professores e professoras do programa de pós-graduação em Sociologia Política da UENF, em especial ao prof. Augusto César, pelos comentários cuidadosos feitos ao projeto de qualificação e pela disciplina “Sociedade de consumo”, ambos de muita valia para a feitura deste trabalho.

À família Fresen, seu Sílvio, dona Dora, Silvia e Gabi, pela hospitalidade, atenção e amor com que me receberam em suas vidas. À família Soares, em especial à tia Márcia e ao Alfredo, e mais especialmente ainda ao Murilove e ao Rogerinho. À este último, mestre da alegria, que se tornou verdadeiramente um irmão, minha admiração pela felicidade inabalável, e minha gratidão pela jaqueta da sorte.

Aos funcionários do Procon de Campos, que me receberam de braços abertos, em especial ao José Renato, Isa, Genaílida, Martinha, Sérgio Barbetto, louváveis exemplos de servidores públicos, e principalmente ao sr. Franklin Cherene, pela sua generosidade. À Secretária Executiva do Procon, Dra. Rosângela Tavares, pela presteza atenção no atendimento das minhas solicitações.

Ao prof. Halisson Paes, pela cordialidade e disponibilidade; ao Flavilio pelo SPSS; e à Luciana, pelos conselhos e pela disposição em ajudar um estudante perdido. À minha família em Del Castilho, em especial minhas tias Mônica e Marinês, pelo exemplo de determinação, e pelos livros de sociologia.

À Marcinha e ao Niltinho, pela lição de que o amor ao próximo nem sempre é uma quimera. Mesmo que eu falasse a língua dos homens e a dos anjos não teria palavras para expressar a gratidão e a importância que estas pessoas extraordinárias tem na minha vida.

À Gisele, pelas horas felizes e por todas as horas.

E à todas e todos que empenharam, empenham e empenharão suas vidas na luta por um mundo livre, justo, solidário e delicioso de se viver.

## Sumário

<b>Resumo .....</b>	<b>5</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>6</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo I – Trajetórias do movimento consumerista e da representação política da defesa do consumidor.....</b>	<b>16</b>
1. Movimento consumerista e políticas de proteção do consumidor no mundo .....	16
2. Proteção do consumidor no Brasil.....	20
<b>Capítulo II – Mudanças na concepção do Direito e o Código de Defesa do Consumidor.....</b>	<b>32</b>
1. Da autonomia à publicização da esfera privada .....	32
2. Panorama do Código de Defesa do Consumidor.....	36
<b>Capítulo III – O Procon no município de Campos dos Goytacazes .....</b>	<b>42</b>
1. Origem e organização do Procon de Campos .....	42
2. “Trabalhando por atacado”: ações externas do Procon .....	45
<b>Capítulo IV – Intermediação de conflitos no mercado de consumo.....</b>	<b>52</b>
1. Nota metodológica.....	53
2. Perfil dos usuários .....	57
3. Empresas reclamadas .....	63
4. Triagem e atendimento preliminar .....	67
5. Abertura de reclamação e audiência de conciliação .....	73
6. Análise jurídica e processo administrativo .....	81
<b>Considerações finais.....</b>	<b>91</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>95</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>100</b>



## Introdução

O consumo tem sido objeto crescente de estudos por parte da sociologia nas últimas décadas. Esta tendência é marcada pelo reconhecimento de que o consumo pode ser objeto digno de tratamento sociológico por participar e mesmo engendrar formas de sociabilidade<sup>1</sup>. Marca, deste modo, uma ruptura com a tradição da crítica da sociedade de consumo, que ao sobrepor a objeção moral à análise *positiva* só atribuiu ao consumo predicados anti-sociais: individualismo, insaciabilidade, superficialidade, anomia e alienação (PORTILHO, CASTEÑEDA, 2009).

Por outro lado, a tendência mencionada acima tem considerado o consumo uma porta de entrada privilegiada para a pesquisa de fenômenos próprios das sociedades contemporâneas. Dentro deste marco, tem surgido temas relacionando o consumo à modalidades de ação política, sob o reconhecimento de estratégias e ações que conferem às práticas de consumo um potencial de reforma social e de promoção de valores – donde o reconhecimento da insuficiência da caracterização do consumo exclusivamente como expressão da reprodução da ordem social vigente (Ibid., p.3). Exemplos desse fenômeno são os movimentos pelo consumo sustentável, comércio justo, vegetarianismo, e, entre outros, os movimentos pelos direitos do consumidor.

A própria auto-representação dos movimentos de defesa do consumidor procura demarcar a distância em relação à concepção do consumo como esfera de atividade social caracterizada pela passividade e futilidade. Por oposição ao termo “consumismo”, carregado da interpretação do ato do consumo como compulsão e irracionalidade, os militantes da defesa do consumidor cunharam o termo “consumerista”, para caracterizar o comportamento responsável em face do consumo (ENGEL, KOLLAT, BLACKWELL, 1973).

Neste discurso, esta espécie de “consumo consciente” é orientada pela ciência de que o poder de compra – cujas duas principais armas são a pesquisa de preço e a pesquisa de qualidade - não produz apenas um acréscimo de utilidade privada, mas também sanciona o comportamento das empresas, em um ambiente concorrencial. Por isso a

---

<sup>1</sup> A principal referência citada por Portilho e Castañeda (2009) é o clássico livro de Mary Douglas e Baron Isherwood, *O mundo dos bens: por uma antropologia do consumo*.

informação tem sido o maior instrumento de associações de representação de interesses do consumidor: elas tendem a elaborar e/ou divulgar resultados de testes de qualidade, publicar listas de “maus fornecedores” cujas práticas não atendam a critérios de sustentabilidade, respeito aos trabalhadores, etc. Mas esse “consumo consciente” só é possibilitado pelas ações políticas “em torno” do ato do consumo, que lhe antecedem (ações preventivas) e que lhe sucedem (ações reparadoras).

As ações preventivas são eminentemente levadas a cabo pela intervenção do Estado no domínio econômico, por meio de regulação e normatização. Compõem o conjunto de políticas que Adam Przeworski (2007) chamou de “patrulha de polícia”. Exemplos são as definições de padrões de qualidade e segurança, promulgação de legislação, regramento e fiscalização do comportamento de empresas no mercado (leis antitruste, análise de atos de concentração).

Já as ações reparadoras são demandadas quando da ocorrência de algum evento (acidentes de consumo, fraudes, etc.) e lhe são posteriores. Essas ações podem ser levadas a cabo pelo próprio Estado, através de ações judiciais, ações do Poder Legislativo (por meio de CPIs, por exemplo), ou por vias administrativas. Dentre estas ações estão os mecanismos genericamente chamados de “alarme de incêndio” (PRZEWORSKI, 2007), onde o consumidor, através de “ouvidorias”, “centrais de atendimento”, e outras iniciativas congêneres pode demandar os seus direitos, seja ao poder público, seja às próprias empresas.

O papel institucional do Procon é ofertar um canal através do qual o consumidor possa interpelar o fornecedor quando da manifestação de descontentamento. A existência do Procon legitima-se pelo reconhecimento da vulnerabilidade dos consumidores frente às empresas nos mercados de massa contemporâneos, como consagra o Código de Defesa do Consumidor. Dentre as ações do Estado que tocam o “interesse do consumidor” e da “política para as relações de consumo” consubstanciada no Código do Consumidor, o Procon talvez seja o elemento mais conhecido dos brasileiros. Pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas na segunda metade de 2010 registrou que 91% dos entrevistados tinham ouvido falar do Procon (FGV, 2010).

Contudo, apesar do relativo sucesso da “política para as relações de consumo” encarnada pelo Procon – ressalvando que “sucesso” aqui não significa necessariamente

eficácia desta política, mas o grau de adesão e de conhecimento da população – são praticamente nulos os estudos sobre a defesa do consumidor no âmbito das ciências sociais no Brasil. O mapeamento do subcampo dos estudos do consumo feito pela socióloga Fátima Portilho acusa a escassez de trabalhos sobre o tema<sup>2</sup>. O levantamento bibliográfico feito aponta que a maioria dos trabalhos encontrados sobre o Procon e defesa do consumidor se distribui, majoritariamente, entre as áreas do direito, como reflexões sobre o Código de Defesa do Consumidor, e legislação relativa afim; e do marketing e administração, na forma de estudos técnico-práticos visando a eficiência na prestação do atendimento ao cliente.

A maior exceção, aqui, é o estudo pioneiro e de grande qualidade da antropóloga Ciméa Bevilaqua, *Consumidores e seus direitos* (2008). A autora levanta a hipótese de que este déficit decorre da opção por abordagens sociológicas normativas, que vêm no consumo apenas práticas de diferenciação e segmentação social, logo, práticas que impossibilitam a formação de solidariedades coletivas. O contraste aqui é entre os rótulos do consumidor e do cidadão. O comportamento do primeiro, supostamente hedonista e orientado para a competição por prestígio, negaria o comportamento cidadão ideal, de participação ativa na vida pública: “No limite, a ênfase nos direitos dos consumidores representaria o avanço de uma concepção espúria de cidadania fundada no mercado e nos direitos privados, e, assim, desvinculada de qualquer ideal de justiça, igualdade e direitos sociais” (BEVILAQUA, 2008, p.23) Esta concepção estaria então na base do desinteresse pelas formas concretas como os direitos dos consumidores são “concebidos, reivindicados e implementados na vida cotidiana” (Ibidem).

Este desinteresse não apenas consagra a ideia dos direitos do consumidor como modalidade “espúria de cidadania”, impedindo a problematização e sondagem de concepções sociais efetivas de cidadania e igualdade (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2010), como também obscurece a percepção de formas de solidariedades efetivas entre consumidores, empresas e agentes de defesa do consumidor. O conceito de solidariedade aqui é entendido em seu aspecto “técnico”, de vinculações e relações estabelecidas entre atores sociais, e não no seu uso ordinário normativo. Tanto Bevilaqua (2008) quanto Bernardo Sorj (2006) sustentam que as práticas de consumo

---

<sup>2</sup> Trabalho apresentado no V ENEC, em 2008., disponível em <http://www.slideshare.net/EstudosdoConsumo/construo-do-campo-do-consumo-apresentao-v-enecc>

estão crivadas de conflitos; e que a emergência destes conflitos produz formas de solidariedade efetiva, seguindo a prescrição original de Simmel de que o conflito também é produtor de sociabilidade.

Nesse sentido, o objetivo da pesquisa é contribuir modestamente para a supressão deste déficit, buscando compreender como o Procon opera, na prática, a “defesa do consumidor”, sondando regularidades e características da sua inserção nos conflitos entre consumidores e fornecedores. É preciso entender como os agentes do Procon concebem sua prática e seu papel, e entender as razões que os levam a acatar ou não uma reclamação. Da mesma forma, se procura entender as motivações possíveis que levam o consumidor a encaminhar uma queixa ao órgão, e como as empresas reagem aos reclamos do consumidor e à intervenção do Procon.

\*\*\*

Os dois primeiros capítulos tratam das propriedades políticas e jurídicas da defesa do consumidor que foram elaboradas e consolidadas ao longo do século XX, e ao apresentá-las, tratam da própria ideologia consumerista. O terceiro capítulo apresenta o Procon de Campos dos Goytacazes, sua trajetória e organização, e noticia algumas ações públicas do órgão, em referência à auto-representação dos seus agentes. Toma-se por base aqui entrevistas com seu ex-secretário, além de matérias de periódicos locais e relatórios internos produzidos pelo Procon.

O último capítulo trata da intermediação do Procon em conflitos no mercado de consumo, refletindo essa “micro-política” dos agentes de defesa do consumidor na recepção e tratamento dos casos particulares. Aqui são mobilizados dados quantitativos extraídos de amostra de reclamações abertas no Procon dos anos de 2008 e 2009, e informações de natureza qualitativa advindas da observação direta da rotina do órgão e de conversas entabuladas com atendentes, conciliadores e os dois secretários que estiveram a frente do Procon nos respectivos anos da amostra das reclamações. As reflexões são cotejadas com as conclusões de outras pesquisas que se debruçaram sobre conflitos intermediados pelo Procon, a etnografia de Ciméa Bevilaqua (2008), e as interpretações de Magalhães (2007) e Guedes e Weiss (2006) baseadas em registros em áudio de audiências de conciliação no Procon de um município de Minas Gerais, e transcritas sob o método da análise da conversação etnometodológica.

As reflexões deste último capítulo inspiram-se em vertentes do que se convencionou chamar microssociologia, em especial as abordagens da fenomenologia social e da etnometodologia (MAGALHÃES, 2007). Mais do que utilizar ostensivamente os conceitos e arranjos teóricos destas abordagens, as reflexões deste trabalho compartilham o foco na interação como unidade de análise social e nos métodos de objetivação do conhecimento levados a cabo pelos membros do grupo social em questão.

## **Capítulo I – Trajetórias do movimento consumerista e da representação política da defesa do consumidor**

A discussão pública da “questão” do consumidor é fruto de um longo trabalho político de militantes, juristas, jornalistas, políticos, publicitários, etc. Os atores identificados à causa consumerista encetam trabalho contínuo de imposição de uma visão do mundo social, relativamente ajustada à sua posição no universo das relações sociais (PINTO, 1990; 1992). Ao longo dessas trajetórias, há intensas tentativas de convencimento em torno da reordenação de espaços de tomada de decisão e da alocação de recursos, seja no interior de governos, firmas, veículos de comunicação.

Neste capítulo se traçará um histórico sintético desse movimento, que consagra a proteção do consumidor como tópico de discussão política. Num primeiro momento se delineará, com base na literatura sobre o tema, o desenvolvimento da defesa do consumidor enquanto questão de reivindicação social e de promoção de políticas públicas, desde o seu aparecimento nos Estados Unidos na passagem do século 19 ao 20, e sua difusão por países europeus. Em seguida, se discutirá a evolução da temática no Brasil, apontando-se os principais atores e iniciativas governamentais envolvidos.

### **1. Movimento consumerista e políticas de proteção do consumidor pelo mundo**

A trajetória da mobilização consumerista e das políticas protetivas do consumidor não é linear, sendo marcada por refluxos e re-significações. A literatura consultada é concorde em distinguir fases na história do movimento (BEVILAQUA, 2008; ENGEL, KOLLAT, BLACKWELL, 1973, TASCHNER, 1995; ZÜLZKE, 1991). A periodização não é precisa, mas permite a delimitação de conjuntos de fatos em função da interpretação geral dada ao referido período. Assim, há quase unanimidade no estabelecimento da seguinte periodização:

- 1) Anos 1890 aos anos 1920;
- 2) Anos 1930 aos anos 1950;

3) Anos 1960 e anos 1970;

4) Anos 1980 em diante.

Os primeiros registros que se tem da origem da questão do consumidor enquanto objeto de políticas públicas e de identidade política datam do início da década de 1890, nos Estados Unidos. Nesse período, o movimento consumerista é profundamente marcado por um sentido de reforma social (BEVILAQUA, 2008): esboçam-se as primeiras táticas de “politização do consumo”<sup>3</sup>, em que a prática do consumo é utilizada para sancionar o comportamento de empresas, em específico aquelas que se julgava atentarem contra a dignidade de trabalhadores. Simultaneamente, consolida-se a preocupação com os efeitos perversos que a concentração e centralização de capitais poderia acarretar ao sistema político e à democracia.

Mudanças no panorama econômico norte-americano motivaram mobilizações populares que, por sua vez, reverberaram em inovações legislativas e administrativas. Após a consolidação da Standard Oil Trust, em 1882, diversas outras se seguiram nas indústrias de açúcar, algodão, uísque, couro, óleos. Muitas firmas pequenas desapareceram, e os processos de consolidação foram tão radicais a ponto de se apontar que 72 das 93 consolidações registradas controlavam cerca de 40% de seus respectivos setores (SALGADO, 1997, pp.11-13). O crescimento dos monopólios<sup>4</sup> gerou ondas de mobilização social, principalmente da parte de pequenos agricultores e empresas, e de congressistas e magistrados, cujas intervenções refletiam a valorização de um modelo social baseado no livre mercado habitado por indivíduos autônomos e pequenos produtores. A resposta à essa comoção foi dada com o *Sherman Act* em 1890, que criminalizou as práticas monopolistas, abrindo caminho para a institucionalização de políticas de defesa da livre concorrência.

Teve início a consolidação do mercado nacional norte-americano, fundado na produção em massa e na aplicação industrial de inovações tecnológicas<sup>5</sup>. O uso de novas técnicas e de insumos químicos na produção, e o aprofundamento da separação dos

---

<sup>3</sup> Para uma apresentação das relações entre práticas de consumo e ação política, ver PORTILHO, CASTAÑEDA, 2009

<sup>4</sup> Sobre a tendência à concentração e centralização do capital e suas relações com a expansão do setor de serviços e do consumo de mercadorias, características da “sociedade de consumo”, ver MANDEL, 1982.

<sup>5</sup> Para um panorama da formação e internacionalização do mercado de consumo de massa nos Estados Unidos, ver DURAND, 2003.

consumidores do processo produtivo e de distribuição, como consequência da extensão espacial dos mercados, gerou expectativas negativas sobre parcelas da população (TASCHNER, 2000). Grandes firmas foram alvo de denúncias referentes à exploração de trabalhadores e à práticas inadequadas de produção, como higiene precária no ambiente da fábrica e uso de substâncias nocivas ao consumo humano. Exemplo é o livro do jornalista esquerdista Upton Sinclair, *The Jungle*, publicado em 1906, denunciando as precárias condições da produção e conservação da carne em frigoríficos de Chicago<sup>6</sup>. Como resposta, o Congresso norte-americano aprovou no mesmo ano a lei de inspeção da carne (*Meat Inspection Act*), e a lei de alimentos e medicamentos puros (*Pure Food and Drug Act*). Os dispositivos consolidados nessa legislação fundamentaram a criação da *Food, Drug and Incecticide Administration*, em 1927, que por sua vez deu origem a *Food and Drug Administration* em 1930, agência estatal responsável pela regulamentação e fiscalização de produtos alimentícios e médicos (ZÜLZKE, 1991).

Objetivando melhorar as condições de trabalho dos empregados do comércio local, foi fundada em 1891 a *New York Consumers League*, formada por “advogados de classe média e média alta”, e liderada por mulheres (Ibid, p.5). Em 1899, diversas associações de consumidores que surgiram nesse intervalo em Nova York, Chicago, Boston e Filadélfia se congregaram e fundaram a *National Consumers League*. Ao lado de diversos sindicatos, a liga pressionava governo e empresas pela implementação de demandas da classe trabalhadora norte-americana, como a regulamentação da jornada de trabalho, aumento salarial, reavaliação de metas de produtividade, melhoria nas condições do trabalho infantil e feminino, e investimento em segurança no ambiente de trabalho. Nesse intuito, elaborava “listas brancas”, que identificavam com etiquetas os produtores e fornecedores que fossem julgados respeitadores dos trabalhadores. A entidade também se engajava na luta pela expansão do direito de voto às mulheres (BEVILAQUA, 2008; ZÜLZKE, 1991).

As associações de consumidores criadas nas décadas de 1920 e 1930 produzem uma inflexão na pauta do movimento consumerista, e suas práticas e concepções repercutem

---

<sup>6</sup> O impacto do livro de Upton Sinclair foi de tal ordem que as vendas, tanto domésticas quanto as exportações, da carne norte-americana caíram quase pela metade. A lei de inspeção da carne foi aprovada seis meses após a publicação do livro. Ver [http://www.pbs.org/newshour/extra/features/jan-june06/jungle\\_5-10.html](http://www.pbs.org/newshour/extra/features/jan-june06/jungle_5-10.html)



na feição das organizações contemporâneas<sup>7</sup>. Essas novas associações já não reivindicam função de representação dos interesses de trabalhadores, se apresentando antes como representantes do cidadão-consumidor em geral, cujos interesses emanam da sua posição de adquirente de bens e serviços.

A *Consumer`s Research*, criada em 1929, foi a primeira entidade direcionada para a realização de testes comparativos de produtos e serviços, cujos resultados eram publicados em periódico homônimo. Era composta por técnicos advindos da burocracia estatal e da iniciativa privada. Sob a atmosfera da crise econômica deflagrada em 1929, e sob o impacto da redução do poder de compra dos assalariados, a *Consumer`s Research* buscava advertir os consumidores sobre publicidade enganosa e sobre “como usar corretamente o seu dinheiro” (ZÜLZKE, 1991, p.6). Da cisão da *Consumer`s Research* surgiu a *Consumers Union*, em 1936 (que existe ainda hoje). Além da realização de testes de qualidade e da divulgação dos seus resultados, a *Consumers Union* dispensou maior atenção à promoção de campanhas em veículos de comunicação e ao lobby junto à lideranças políticas e administrativas para a adoção de medidas protetivas aos consumidores, instalando escritórios em Washington e outras capitais estaduais norte-americanas. A associação atuou em campanha, ao final dos anos 1920, de reivindicação da publicização das pesquisas feitas pelo governo norte-americano no processo de aquisição de produtos, implementadas com a crescente racionalização da administração pública após a Primeira Grande Guerra (Ibidem).

A preocupação com a racionalização do comportamento do consumidor mantida pelas referidas associações dará o teor da expansão do movimento consumerista nas próximas décadas. Nos anos 1950, no contexto de retomada do crescimento econômico sob a influência direta dos Estados Unidos – cujo suporte à reconstrução europeia não se limitou a financiamentos, mas também a intercâmbios cuja missão era estudar as soluções norte-americanas para problemas relativos ao consumo (PINTO, 1990) –, apareceram as primeiras associações de consumidores na Europa. Suas práticas emulavam aquelas dos grupos norte-americanos surgidos nas décadas de 1920 e 1930.

Neste período consolidou-se a concepção de que os abusos cometidos contra consumidores não decorriam de ações individualizadas de algumas empresas, mas sim

---

<sup>7</sup> Bevilaqua registra que alguns autores, como Josué Rios, preferem situar a origem dos movimentos consumeristas nesta época (2008, p.42).

do próprio mercado, cujo livre funcionamento consagraria a assimetria entre consumidores e fornecedores. Ciméa Bevilaqua pondera que, distante da solidariedade entre as demandas de consumidores e trabalhadores característica da origem do movimento consumerista norte-americano, “a nova concepção de fornecedor engloba trabalhadores e patrões, bem como outras categorias, que num contexto diferente, podem estar em conflito, como produtores e comerciantes” (2008, p.43).

Personagem mais conhecida do movimento consumerista, o advogado norte-americano Ralph Nader despontou nos anos 1960, e sua atuação contribuiu para consolidar a concepção de que a atuação do Estado se fazia necessária no sentido de corrigir as distorções provocadas pelo livre mercado. Documentou em livros abusos cometidos em setores da indústria e comércio, sendo seu mais famoso trabalho *Unsafe at any speed*, de 1965, cuja tese era de que a maioria das mortes por acidente de carro nos Estados Unidos decorriam não da imprudência dos usuários, mas da displicência das indústrias automobilísticas que não adotavam padrões mínimos de segurança na produção dos automóveis.

Coincidindo com o período de maior regulação social pelo Estado de bem-estar, o período que vai do início dos anos 1960 até meados dos 1970 é, em relação às ações voltadas para a proteção do consumidor, o momento de maior produção legislativa e de criação de órgãos públicos<sup>8</sup> (TASCHNER, 1995). Os movimentos civis de defesa do consumidor ainda eram muito incipientes. A presença do tema nas instâncias governamentais, na França, Grã-Bretanha e, de um modo menos unilateral nos Estados Unidos, é creditada à discricionariedade governamental (FLICKINGER, 1983; PINTO, 1990). O pronunciamento do então presidente norte-americano John F. Kennedy<sup>9</sup> em 1962, foi um marco nessa passagem. Investindo o assunto de relevância política, elencava os princípios dos direitos do consumidor: direito à segurança, à informação, à escolha e o direito à ser ouvido (ENGEL, KOLLAT, BLACKWELL, 1973, p.614).

Richard Flickinger defende que a inclusão da proteção do consumidor na agenda institucional funcionou como resposta governamental a problemas econômicos, em especial à inflação. As políticas de proteção ao consumidor eram tidas como a

---

<sup>8</sup> Alguns exemplos: *Institut National de la Consommation*, 1967, na França; o *White House Office of Consumers Affairs* em 1971; *Consumer Council*, em 1963, na Grã-Bretanha.

<sup>9</sup> A data do pronunciamento, 15 de março, foi escolhida como dia mundial do consumidor.

alternativa menos custosa e mais popular – inclusive junto a sindicatos – em face do problema da inflação (FLICKINGER, 1983, p.438). Ainda segundo Flickinger, com a permanência da inflação e a estagnação econômica nos países capitalistas à partir da segunda metade da década de 1970, a proteção do consumidor perdeu espaço na agenda governamental.

As transformações pelas quais passaram os Estados capitalistas à partir de meados da década de 1970, em decorrência das estratégias que predominaram no enfrentamento da crise econômica, produziram inflexões no tratamento público dado a questão do consumidor. A adoção de políticas de desregulamentação de mercados e redução do setor público, levadas a cabo por governos de orientação neoliberal – como os de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos – enfraqueceram as políticas protetivas ao consumidor. Secretarias e agências especificamente voltadas para a proteção do consumidor foram sendo extintas ou realocadas sob a tutela de outros órgãos<sup>10</sup>.

A questão do consumidor arrefeceu ao final dos anos 1970 e início dos 1980, voltando a adquirir relevância pública já na segunda metade da década de 1980 e na década seguinte. Burgess (2001) relata que esse último período presenciou o crescimento do volume de aparições do tema nos noticiários, bem como em pronunciamentos de autoridades governamentais. É marcante também o tratamento da questão por instâncias supra-estatais, e o fortalecimento da mobilização internacional de associações de consumidores.

A internacionalização do movimento consumerista data de pelo menos 1960, quando foi fundada a IOCU – *International Organization of Consumers Union*<sup>11</sup>, federação internacional de associações consumeristas. Uma das estratégias adotadas pela IOCU foi a instalação de escritórios regionais, como o da América Latina, instalado no México no início dos anos 1980; e o da África, no final da mesma década. Desempenhou importante papel na construção de diretrizes internacionais para a proteção dos

---

<sup>10</sup> Como exemplo, a extinção do *Office Consumer Representation* em 1978, nos Estados Unidos; o *Department of Prices and Consumer Protection* logo no início do governo Thatcher, e a pasta relativa à proteção do consumidor foram subordinadas ao *Department of Trade* (FLICKINGER, 1983, p.441). Na França, a partir de 1978 a questão do consumidor ficou subordinada ao *Ministère des Finances*; um *Ministère de la consommation* foi criado em 1981, mas teve curta duração, sendo extinto em 1986 (PINTO, 1992, p.7).

<sup>11</sup> Desde 1995, a organização adotou o nome de *Consumers International*.

consumidores, sendo considerada pela ONU a representante oficial do movimento consumerista em todo o globo (BEVILAQUA, 2008).

A influência da atuação internacional das associações contribuiu para a inclusão da proteção do consumidor na agenda de organismos internacionais (como a ONU e a União Europeia), que resultaram na elaboração de documentos estabelecendo diretrizes gerais para a defesa do consumidor, e prescrevendo aos países membros a criação de normas referentes a questão. O ponto culminante foi a promulgação da Resolução 39/248 da Assembleia Geral da ONU, em 1985. O documento incita os países a promoverem/fortalecerem sistemas de proteção ao consumidor, sugerindo: a elaboração de normas para padronização da produção de bens e serviços; universalização do acesso a produtos/serviços que atendam às necessidades básicas do indivíduo (alimentação, água, saúde, etc.); estabelecimento de mecanismos que permitam ao consumidor a reparação de danos através de procedimentos acessíveis e econômicos; elaboração de programas de educação do consumidor; e ainda estimulando a cooperação internacional entre os Estados, de modo a serem estabelecidas normas comuns de qualidade e segurança de produtos, troca de informações quanto a produtos/serviços banidos ou restringidos em cada país, etc. (ONU, 1985).

## **2. Proteção do consumidor no Brasil**

A emergência da proteção do consumidor no Brasil está associada ao desenvolvimento industrial e ao avanço da urbanização, revelando um padrão mais ou menos regular, no que tange a tais fatores, em relação aos Estados Unidos e aos países europeus (TASCHNER, 1995). Cimea Bevilaqua argumenta que “a política econômica implantada pela ditadura militar na década seguinte [1960], ao favorecer a elevação da renda das classes médias urbanas, permitiu a expansão de setores novos ou modernizados da produção de bens duráveis, do comércio e da oferta de serviços” (2008, p.50). O incremento do consumo de grupos de maior escolaridade e acesso a bens importados se relaciona com a demanda pela melhoria na qualidade dos produtos e serviços das empresas nacionais (SORJ, 2006).

O livro de Zuleica Ferrari – publicação de sua dissertação de mestrado em Comunicação defendida em 1975 – é um bom índice das preocupações que rondavam as mentes dos

envolvidos nos debates e do seu enquadramento dado à questão, devido à autora se valer de abundante material jornalístico, que é constantemente citado no seu texto. A autora enquadra a defesa do consumidor na perspectiva do desenvolvimento econômico nacional, animada com as possibilidades de ampliação do interesse sobre o tema que se descortinavam com a implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que vislumbrava a importância da expansão do mercado interno e do consumo de massa (FERRARI, 1981, p.).

Há toda uma consideração do peso do mercado consumidor para a determinação dos rumos da economia nacional, cristalizada exemplarmente na noção de efeito de demonstração. Não era nada promissora a percepção do comportamento de um público consumidor exposto à hábitos e valores oriundos de sociedades “afluente”, e que passava a destinar suas rendas não à poupança privada ou ao investimento empreendedor, mas sim ao consumo de bens considerados supérfluos. É esse presumido fenômeno que muitos chamavam de efeito de demonstração, e sobre o qual Zuleica Ferrari situava a necessidade e urgência de mecanismos institucionais que coibissem esse comportamento irracional do consumidor.

O que é colocado em foco, assim, são os fatores capazes de promover e generalizar um comportamento *reflexivo e sustentável* por parte do consumidor. Zuleica Ferrari enfatiza a necessidade de se restringir a oferta de crédito privado, dificultando o acesso do cidadão à empréstimos; combate a legislação acerca da alienação fiduciária; sugere a adoção de medidas que incentivem a poupança; e defende a inclusão de programas educacionais nas escolas que formassem futuros consumidores conscientes. E mais do que qualquer outra questão, a autora enfatiza o controle da publicidade e propaganda, visando sobrepor as técnicas persuasivas de publicidade por meio do resgate da função informativa da propaganda.

Uma descrição exemplar do tipo idealizado de consumidor presente na perspectiva da defesa do consumidor no Brasil é encontrada no curso de teoria econômica de Mário Henrique Simonsen (1968), aliás constantemente citado por Ferrari. Em linhas gerais, o consumidor é suposto como indivíduo racional, que gere seu orçamento tal como o empresário gere fatores de produção, em termos de maximização da utilidade privada.

Ele deve sempre estar atento à melhor maneira de gerir seu orçamento em função da extração do máximo de utilidade.

Dessa forma, o consumidor, em existindo condições objetivas – criadas principalmente pela intervenção estatal, como a obrigação de informação correta e ostensiva, padronização de medidas, etc., bem como a possibilidade de se constranger as firmas, amparado na cobrança da responsabilidade da empresa pelo produto/serviço –, pode racionalizar o ato de usufruir privadamente de um bem ou serviço, se valendo das suas duas principais armas: a pesquisa de preço e a pesquisa de qualidade (ZÜLZKE, 1999). Assim é que o consumidor poderá gozar das vantagens da “civilização material” na qual está inserido.

A expectativa da tutela do consumidor não se restringiu, claro, a proteger o consumidor de seus impulsos irracionais e das suas consequências perversas para a economia; postula-se a necessidade do Estado tutelar o consumidor em face dos fornecedores.

As primeiras propostas de criação de um órgão administrativo com competência para regulamentar e fiscalizar matérias de interesse dos consumidores datam do início dos anos 1970. O projeto de lei 70-A do então deputado fluminense Nina Ribeiro, de 1971, propunha a criação do Conselho de Defesa do Consumidor, a ser encarregado da edição de normas técnicas para a padronização da produção de bens. Invocando as experiências de regulamentações norte-americanas, justificava a necessidade de tal medida em face dos abusos cometidos pelas indústrias, cujos produtos de baixa qualidade expunham os consumidores a danos e a prejuízo financeiro. O projeto, contudo, fora vetado pelo Congresso, que se justificou argüindo a inconstitucionalidade do mesmo, dado que previa a criação de cargos e despesas públicas, competências exclusivas do presidente conforme a Constituição de 1969. O projeto previa a constituição de um conselho consultivo, composto por representantes sindicais e de associações de donas de casa (FERRARI, 1981, Anexo 4).

Outra proposta de criação de um instituto de defesa do consumidor no âmbito do poder executivo foi formulada pelo I Congresso Nacional de Comunicação promovido pela ABI – Associação Brasileira de Imprensa, também em 1971. O projeto dava especial atenção à problemática da publicidade fraudulenta e abusiva, e também propugnava a presença de entidades civis no futuro órgão (Ibid, Anexo 1).

Muitos artigos assinados por advogados, jornalistas, economistas, publicitários apareceram em jornais de maior circulação, principalmente em periódicos paulistas. O jornal “Aqui São Paulo” teve a iniciativa pioneira de bancar uma coluna exclusivamente voltada para a defesa do consumidor, assumida por Zuleica Seabra Ferrari. Através da coluna a autora tentava estabelecer pontes entre o público consumidor e o empresariado e o governo. Manifestando uma concepção ampla de defesa do consumidor, que deveria se “estender a toda a vida social, política e econômica”, se declarou frustrada para com o editor-chefe do jornal, para quem “a defesa do consumidor resumia-se em defender o público contra latas de conservas, refrigerantes e lâmpadas estragadas” (1981, pp.11-16).

Da sua efêmera experiência – a coluna durou apenas o primeiro semestre de 1976 -, relata algumas outras dificuldades. Sem suporte financeiro do próprio jornal, reclamava dos altos custos para levar a cabo a inspeção de produtos e serviços, revelando os impasses que o cidadão comum teria para exercer plenamente seus direitos e poder de escolha. Também lhe foi significativa a baixa frequência de cartas de consumidores para o jornal, bem como a negligência de empresários e representantes do governo em atender as demandas de consumidores que ela lhes encaminhava (Ibid., p.13).

Ainda na primeira metade da década de 1970, associações de consumidores foram criadas em diversas capitais<sup>12</sup>. Suas concepções e práticas foram inspiradas pelas de suas congêneres europeias e norte-americanas; se assemelharam ainda a estas últimas relativamente à composição de seus associados, a maioria pertencente à setores de classe média com renda e escolaridade acima da média (SORJ, 2006; ENGEL, KOLLAT, BLACKWELL, 1973). Mais tarde, muitas dessas organizações tomariam parte ativa no processo de redemocratização do país, e na luta pela ampliação da participação cidadã nas instâncias de tomada de decisão política.

A primeira medida administrativa voltada para a proteção do consumidor veio do estado de São Paulo, que implantou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor em 1976, por decreto do então governador Franco Montoro. O Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, responsável por implementar a política estadual para as relações de

---

<sup>12</sup> Alguns exemplos são o Conselho de Defesa do Consumidor – CONDECON (Rio de Janeiro, 1974); Associação de Proteção ao Consumidor – APC (Porto Alegre, 1976); Associação de Defesa e Orientação do Consumidor – ADOC (Curitiba, 1976); Associação de Defesa do Consumidor da Cidade de São Paulo – ADECON (1978).

consumo, popularizou a sigla Procon. O Procon desenvolvia pesquisas e testes de produtos junto a laboratórios e universidades, coordenava campanhas públicas de conscientização (inclusive produzindo contrapropaganda à publicidade enganosa ou abusiva de produtos), publicava cartilhas para orientação do consumidor, e ainda recepcionava reclamações de consumidores (RIOS, 1998; ZÜLZKE, 1991).

Nos seus primórdios o Procon paulista concentrou boa parte de seus esforços em campanhas e denúncias sobre questões de rotulagem, embalagens e propaganda enganosa, principalmente de produtos alimentícios. Maria Lúcia Zülzke, que integrava o órgão à época, assim justificou tal postura: “Na verdade, era o que podia ser feito face a crônica falta de recursos financeiros dos órgãos públicos de proteção ao consumidor e do elevado preço de análises laboratoriais” (1991, p.32). A esse posicionamento está associado o volume de reclamações na área de alimentação. Dados de atendimento do Procon-SP de 1978 demonstram que 41% das reclamações atendidas tratavam de alimentos<sup>13</sup> (Ibid, p.29).

No final da década de 1970 a discussão dos direitos coletivos e direitos difusos ganhou maior projeção entre a comunidade acadêmica, tendo crescido o volume de artigos sobre o tema. Na Universidade de São Paulo, sob os auspícios da professora Ada Pellegrini Grinover – que mais tarde viria a integrar a comissão de estudos para a elaboração do Código de Defesa do Consumidor –, foram feitos grupos de estudo e seminários sobre a tutela dos interesses coletivos (RIOS, 1998, pp.50-51). Essa tendência desembocou na promulgação da lei 7.347, de 1985, que disciplinou a ação civil pública para casos de danos causados a matérias de interesses difusos ou coletivos, como questões referentes ao meio ambiente, a bens de valor histórico e paisagístico, e aos consumidores. A ação civil pública se tornou o principal instrumento legal utilizado pelo Ministério Público, Procon`s e associações de consumidores.

Ainda no ano de 1985, sob o influxo da Resolução 39/248 da ONU, foi concebido o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor – CNDC, no âmbito do então Ministério

---

<sup>13</sup> As outras reclamações assim se distribuíram, ainda conforme Zülzke (1991, p.29): 26% para produtos e eletrodomésticos; 6,9% para serviços em geral; 5,6% para sistemas de vendas; 5% para serviços públicos; 4,5% para saúde; 4% para imóveis; 2% para automóveis; 1,8% para propaganda. Ela não informa as áreas das reclamações restantes.



da Desburocratização<sup>14</sup>. O CNDC era composto por representantes de entidades estaduais e privadas de defesa do consumidor, do Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária – CONAR, ministros de Estado<sup>15</sup> e um membro do Ministério Público. Tinha função consultiva, elaborando pareceres e estudos sobre projetos de lei e ações de outros órgãos governamentais.

Sem poder normativo, dedicou esforços no sentido de difundir e promover o tema da defesa do consumidor entre agentes governamentais, encaminhando resoluções para diversos ministérios sobre matérias que entendiam tocar os interesses dos consumidores (como saúde, alimentação, crédito pessoal, consórcios, veículos, imóveis, etc.); e principalmente estimulando a criação de Procon's e Juizados de Pequenas Causas em estados e municípios. Em 1989, registrou-se que apenas três estados da federação não possuíam Procon's<sup>16</sup> (RIOS, 1998, p.56).

No âmbito do CNDC, por meio de uma comissão de juristas<sup>17</sup>, foi concebido o anteprojeto para o Código de Defesa do Consumidor, de modo a inclui-lo nas deliberações da Assembleia Constituinte. O anteprojeto recebeu diversos substitutivos de vários deputados e senadores, mas a base continuou sendo o texto encaminhado pelo CNDC. Entidades públicas e civis, através do Encontro Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor, encaminharam ao Congresso a chamada “Carta de Brasília”, com suporte de 45 mil assinaturas (Ibid, p.58), advogando pelo tratamento constitucional da proteção ao consumidor<sup>18</sup>. O resultado foi a inclusão dos direitos do consumidor entre os direitos e garantias fundamentais e entre os princípios gerais da ordem econômica<sup>19</sup>.

---

<sup>14</sup> Com a extinção do Ministério da Desburocratização em 1986, o CNDC foi incorporado ao Ministério da Justiça.

<sup>15</sup> Nomeadamente: Ministérios da Agricultura, da Saúde, da Indústria e Comércio, da Fazenda e da Justiça.

<sup>16</sup> À época o estado de São Paulo já era o que mais contava com Procons em seus municípios: 144 casos (RIOS, 1998, p.56). Maria Lúcia Zülzke credita isso ao programa de descentralização iniciado em 1983 pelo Procon do estado de São Paulo, cujo objetivo era fomentar a criação de Procons municipais e capacitar seus agentes (1991, p.35).

<sup>17</sup> Compunham a comissão: Ada Pellegrini Grinover (coordenadora), Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe, Zelmo Denari, Antônio Hermann Vasconcellos Benjamin e Nelson Nery Junior (GRINOVER *et al*, 1999). Todos os membros eram radicados em São Paulo.

<sup>18</sup> Vale registrar o envio maciço de sugestões de pessoas de todo o país aos deputados constituintes, relatando uma série de problemas, aonde se destacam reclamações sobre o alto custo de vida, adulteração de produtos, publicidade enganosa, falta de fiscalização do comércio, alterações bruscas dos preços. O site do Senado Federal mantém registro das cartas: [www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)

<sup>19</sup> Respectivamente, art. 5, inciso XXXII e art. 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988.

Contudo, o Código teve que esperar mais dois anos para ser aprovado pelo Congresso. O retardo na aprovação é creditado a influência de empresas junto ao parlamento, em função da rejeição que empresários manifestaram quanto ao projeto<sup>20</sup>. As manifestações de empresários através da imprensa foi considerável. O projeto foi acusado de inibir a livre iniciativa, e instaurar uma situação de insegurança jurídica para empresários e investidores (Ibid, p.59). Lia-se em editorial da Folha de S.Paulo de 13/02/1989, intitulado “Terrorismo jurídico”, que “somente os consumidores isolados e dispersos são fracos, mas essa debilidade deve ser superada através da organização dos próprios interessados, e não por um Estado paternalista e populista. A defesa do consumidor cabe, antes de mais nada, ao próprio consumidor” (apud BENJAMIN, 1993, p.8). Em 11 de setembro de 1990, o projeto foi sancionado pelo presidente Fernando Collor de Mello com modificações, que, se não alteraram a sua essência, restringiram alguns mecanismos de controle público das empresas<sup>21</sup>.

O Código (doravante CDC) provocou transformações no comportamento de empresas, consumidores e militantes da causa consumerista. A Secamp – Associação Nacional de Profissionais de Serviços a Consumidores em Empresas, fundada em 1989, registrou que, se em 1991 havia cerca de 50 Serviços de Atendimento ao Consumidor - SAC's, em 2000 esse número já chegava a 3000 (TASCHNER, 2000, p.10). O número de associados também cresceu rapidamente: em 1994 já contava com 220, número maior do que os 20 associados à época da sua criação (RIOS, 1998, p.87). Outra mudança percebida foi a maior presença do tema na mídia, tendo a maioria das colunas sobre defesa do consumidor surgido após a promulgação do Código<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> O atraso na aprovação fez com que o Código fosse promulgado como lei ordinária. Quanto a isso, leia-se o que escreveram os autores do anteprojeto: “Ora, se a Constituição optou por um Código, é exatamente o que temos hoje. A dissimulação daquilo que era Código em lei foi meramente cosmética e circunstancial. É que, na tramitação do Código, o lobby dos empresários, notadamente os da construção civil, dos consórcios e dos supermercados, prevendo sua derrota nos plenários das duas Casas, buscou, através de uma manobra procedimental, impedir a votação do texto naquela legislatura, sob o argumento de que, por se tratar de Código, necessário era respeitar um *iter* legislativo, extremamente formal, o que, naquele caso, não tinha sido observado. (...) E, dessa forma, o Código foi votado com outra qualidade, transformando-se na Lei nº8.078, de 11 de setembro de 1990. Mas, repita-se, não obstante a nova determinação, estamos, verdadeiramente, diante de um Código, seja pelo mandamento constitucional, seja pelo seu caráter sistemático” (GRINOVER *et. al.*, 1999, p.9).

<sup>21</sup> Foram suprimidos os artigos 16; 45; e 52,§3 que estabeleciam multas civis, que compensavam as sanções penais, consideradas suaves; e os artigos 6, inc.IX e 106, que prescreviam a participação de consumidores e organizações na formulação das políticas para as relações de consumo (GRINOVER *et al.*, 1999, p.5).

<sup>22</sup> Grandes periódicos, como a Folha de S.Paulo, o Estado de São Paulo e o Jornal da Tarde criaram colunas durante e/ou após a votação do CDC, passando a receber denúncias de consumidores e

A publicação do Código deu ensejo ao aumento de reclamações e litígios de consumidores contra empresas. Josué Rios demonstra o crescimento de 165% no número de processos referentes à direitos do consumidor em Juizado de Pequenas Causas em São Paulo, entre 1991 e 1994. Também aumentou a proporção de tais processos em relação ao total de processos no Juizado: em 1991 essa relação era da ordem de 13,6%; em 1994 era de 32,5% (Ibid, p.71). O autor também aponta o aumento no número de entidades civis de defesa do consumidor, bem como na quantidade de associados e de processos ajuizados por essas entidades. Como exemplo, o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC<sup>23</sup>, que em 1991 tinha 3900 associados, já contava com 13400 afiliados em 1994. O número de processos ajuizados (entre ações civis públicas e processos para grupos de associados), também cresceu: de 141 registrados em 1991, chegou a 319 em 1993, sofrendo uma queda em 1994 (99 processos) em função da entidade acompanhar mais os casos já em andamento (Ibid, pp.69-70).

No início dos anos 1990, o conjunto de ideias relativas à reforma do Estado – que já vinham sendo praticadas nos Estados Unidos e na Europa desde o final dos anos 1970 – ganha força entre atores políticos e econômicos de relevo no país como a forma mais apropriada de se combater a crise fiscal e a estagnação econômica, sendo encampada pelos governos de Fernando Collor de Mello e posteriormente de Fernando Henrique Cardoso. Em linhas gerais, dentro dessa chave, a crise brasileira foi interpretada como “crise de Estado”, este sendo responsabilizado pelo mau desempenho da economia, dado a sua amplitude, ineficiência e sensibilidade às pressões clientelísticas e corporativas. O Estado deveria deixar de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, e desempenhar função reguladora e promotora, o que deveria ser levado a cabo através da liberalização da economia e da redução do aparelho estatal<sup>24</sup>.

---

encaminhá-las às empresas. A coluna mais antiga ainda em vigor é a do jornal O Globo, inaugurada em 1980 (RIOS, 1998, pp.76-78).

<sup>23</sup> O IDEC, fundado em 1987 por iniciativa de ex-funcionários do Procon paulista, é a maior organização civil brasileira de defesa do consumidor, contando com mais de 40 mil associados atualmente. Além de atuar judicialmente, o IDEC promove campanhas públicas de conscientização e realiza testes comparativos, cujos resultados são publicados na revista Consumidor S.A., conhecida por não aceitar publicidade. Além da articulação com outras entidades nacionais, públicas e privadas, o IDEC integra o conselho gestor da *Consumers International*.

<sup>24</sup> Para um registro minucioso dos projetos de reforma do Estado e da criação das primeiras agências reguladoras no Brasil, ver Nunes *et al*, 2007.

É digno de nota que programas federais de privatização e desestatização, tanto no governo Collor de Mello quanto no de FHC, veicularam em seu discurso a proteção ao consumidor como inspiração para legitimar as medidas propostas (NUNES *et al*, 2007; SORJ, 2006). O discurso de legitimação de tais propostas manipulou a avaliação negativa da população acerca da burocracia estatal e da prestação dos serviços públicos. Implicitamente, a ideologia subjacente à reforma do Estado veicula uma concepção que identifica cidadão à consumidor. O Estado, assim, é encarado menos como instância de participação e deliberação públicas sobre os rumos da sociedade nacional, e mais como gerenciador da economia e da distribuição da oferta de serviços e bens de consumo (NUNES *et al*, 2007).

Premidos pela crise fiscal do Estado brasileiro, os governos dos anos 1990 viram na iniciativa privada e nas agências multilaterais as principais fontes de recursos para a reestruturação e dinamização de setores produtivos e da oferta de serviços públicos e essenciais, como telecomunicações, energia elétrica, extração petrolífera, etc. Para tanto, tratou-se de oferecer aos investidores condições estimulantes e previsíveis, com expectativas de retorno seguro do investimento e confiança no ambiente institucional (Ibid, pp.41-42).

A oferta de um regime regulatório ajustado aos setores empresarial e financeiro se deu com a criação das primeiras agências reguladoras, no primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso<sup>25</sup>, consagrando a concepção da regulação econômica com função de garantir “de um lado, a lucratividade que viabilize os investimentos privados e, de outro, o bem-estar dos consumidores por meio da disponibilidade do serviço, em condições adequadas de qualidade e preço” (SALGADO; MOTTA, 2005, p.6). A formatação das agências foi inspirada no modelo norte-americano, caracterizado pela independência administrativa, estabilidade de dirigentes, autonomia financeira e ausência de subordinação hierárquica (MELO, 2001).

Se, por um lado, tais medidas liberalizantes possibilitaram a expansão do acesso ao consumo de bens e serviços, por outro não se construiu dispositivos que tornassem as

---

<sup>25</sup> As primeiras agências reguladoras brasileiras surgiram respectivamente, em 1996, 1997 e 1998: Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, e a Agência Nacional do Petróleo – ANP. O formato implantado nessas agências serviu de modelo às subsequentes (NUNES *et al*, 2007).

agências reguladoras e as empresas reguladas devidamente responsivas ao consumidor. Essa é a conclusão de Edson Nunes *et al* (2007), que diagnosticaram a ausência de canais efetivos de participação social nas agências (apesar de os diplomas que as instituíram falarem em garantias ao consumidor):

Na sua consideração pelas agências, o cidadão não é reconhecido como um sujeito de direitos, com titularidades e garantias, mas como um consumidor. Para exercer algum direito, precisa pagar pelo serviço ou sofrer uma intercorrência da agência. Pode reclamar, mas nem sequer influi nos preços que paga, nem mesmo por aumento ou diminuição do consumo (mercado) (p.64)<sup>26</sup>.

Da perspectiva da estruturação da defesa do consumidor, o modelo regulatório implantado no país induz à coordenação débil entre os diferentes entes reguladores (MELO, 2001). Em teoria, as agências reguladoras participam do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Figura concebida pelo CDC, e regulamentada pelo Decreto presidencial 2.181/97, o SNDC é integrado por órgãos públicos federais, estaduais e municipais, e pelas entidades civis de defesa do consumidor, mas também por aqueles indiretamente ligados à defesa do consumidor, caso das agências reguladoras (GRINOVER *et al*, 1999, p.837).

A coordenação do SNDC compete ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, órgão subordinado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, e que veio a ocupar o lugar deixado pelo CNDC, após sua extinção em abril de 1990, no curso das reduções do aparelho estatal promovida pelo recém-empossado governo Collor de Mello<sup>27</sup>. De modo distinto ao CNDC, o DPDC não é composto por membros de organizações sociais, o que motivou muitas críticas por parte da militância consumerista. O veto presidencial ao dispositivo do projeto que

---

<sup>26</sup> Tal interpretação é reforçada por alguns eventos recentes envolvendo a ANEEL. O Tribunal de Contas da União detectou, em 2008, distorções no cálculo de tarifas, que desde 2002 não levava em conta o crescimento do mercado de consumo de energia. Foi estimado que as empresas obtiveram ganhos entre 7 e 10 bilhões de reais, não decorrentes da sua eficiência, e sim da apropriação indevida do que deveria ser repassado aos consumidores em forma de redução dos preços (que, aliás, já estão entre os mais altos do mundo, a despeito dos baixos custos de produção de energia pelas hidroelétricas, maior fonte de geração de energia elétrica do país). Quando questionada sobre a possibilidade de ressarcimento ao consumidor, a ANEEL declarou-se contra, argüindo que tal medida provocaria instabilidade regulatória no setor. Conferir matérias em: <http://www.opovo.com.br/www/opovo/economia/924037.html>, e <http://marcosassi.com.br/aneel-veta-devolucao-de-reajuste-na-conta-de-luz>.

<sup>27</sup> Lei 8.028/90, de iniciativa da presidência da República.

previa a participação de cidadãos na formulação das políticas para as relações de consumo foi justificada por “contrariar o princípio da democracia representativa”, uma vez que “o exercício do poder pelo povo faz-se por intermédio de representantes legitimamente eleitos” (*apud* GRINOVER *et al*, 1999, p.130).

Revelando afinidades com a perspectiva liberalizante subjacente às medidas de reforma do Estado, preferiu-se adotar um modelo descentralizado para o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A relação entre seus membros deve se dar de forma colaborativa, através do intercâmbio de experiências e informações, posto não haver vínculos necessários entre os participantes. Por um lado, esse modelo confere maior independência aos membros do SNDC, permitindo maior adequação às peculiaridades locais; por outro, no caso dos Procon`s, tem retardado a unificação de procedimentos, tanto no que se refere ao trâmite das reclamações e processos, quanto à informação produzida (ZULIANI, 2006).

Tais lacunas vêm sendo gradualmente superadas, desde 2003, através da instalação do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, com o qual DPDC tem buscado integrar as informações das ações de Procon`s estaduais e municipais, e com isso homogeneizar os procedimentos adotados no atendimento das queixas dos cidadãos, na etapa conciliatória da reclamação<sup>28</sup>. A própria implementação do SINDEC é representativa da forma descentralizada e fundamentada nas trocas colaborativas entre seus membros. O sistema que deu origem ao SINDEC foi baseado no modelo utilizado pelo Procon paulista, que colaborou na criação do novo sistema e na capacitação dos administradores. A adoção do SINDEC é facultativa aos Procon`s, o que pode explicar o ainda baixo grau de adesão: de 665 Procon`s atualmente existentes no país, apenas 39, entre Procon`s estaduais e municipais, contribuíram para a elaboração do Cadastro de Reclamações Fundamentadas de 2009.

O SINDEC é utilizado para a produção e processamento de informações, cujos resultados tem embasado o DPDC na proposição de normas<sup>29</sup> e na elaboração do

---

<sup>28</sup> Sobre as etapas da reclamação no Procon, ver mais adiante capítulo IV.

<sup>29</sup> Um exemplo disso foi a categorização dos aparelhos celulares como produtos essenciais, em função do volume significativo de reclamações registradas no SINDEC envolvendo estes produtos. Devido a essa categorização, o consumidor que adquire aparelho celular com defeito tem direito à exigir de forma imediata a restituição imediata do valor pago, a troca do produto ou o abatimento do preço na compra de outro aparelho ([www.mj.gov.br/dpdc](http://www.mj.gov.br/dpdc)).

Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas, instrumento previsto pelo CDC para o monitoramento do mercado de consumo<sup>30</sup>. O cadastro contém o ranking anual das empresas mais reclamadas, dos tipos de problemas que mais frequentemente são levados aos Procon's pelos cidadãos, e dos desfechos das queixas dos consumidores. Tem servido na formulação de políticas para as relações de consumo, no mapeamento de ações estratégicas a serem efetivadas, e tem sido difundido como um instrumento para o consumidor tomar decisões mais bem informadas no mercado de consumo.

---

<sup>30</sup> O Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas só começou a ser publicado pelo DPDC em 2008.

## Capítulo II – Mudanças na concepção do Direito e o Código de Defesa do Consumidor

### 1. Da autonomia à publicização da esfera privada

A noção de direitos do consumidor participa, junto a uma série de outras inovações jurídicas, da tendência histórica da ampliação do Direito na vida das sociedades capitalistas contemporâneas. A essa tendência Luiz Werneck Vianna *et al* (1999) denominam “judicialização das relações sociais”. Esse processo importa uma crescente penetração da semântica e das instituições do Direito na regulação da vida social, e tem origem nas reconfigurações pelas quais passaram os Estados nos países capitalistas, e da consequente reordenação do Poder Judiciário que lhe seguem.

A questão fundamental em que radica tal processo é a passagem do direito formal liberal – circunscrito à preservação da autonomia privada – a um “direito do bem-estar social”, de forte inspiração ética, que passa a tocar em planos da vida social antes negligenciados pelo liberalismo jurídico<sup>31</sup>. A subsunção de conflitos, até então tidos como de natureza privada, à normas públicas induz à “publicização da esfera privada”, nos dizeres dos autores citados (Ibid, p.17).

O marco histórico dessa transformação foi a entrada em cena do direito do trabalho, fruto das lutas sindicais e da mediação de partidos políticos de matriz operária, no início do século XX (LEOPOLDINO DA FONSECA, 1993; VIANNA *et al*, 1999). A implantação de dispositivos próprios ao direito do trabalho está na base da construção do Estado de bem estar. Através da regulação econômica e dos serviços de proteção social – os pilares do programa keynesiano que informa tal modelo –, as relações sociais passam a sofrer mediação das instituições políticas, ao invés de serem consideradas matérias de interesse privado e, portanto, imunes à intervenção pública.

---

<sup>31</sup> À título de ressalva, deve-se ter em conta que a exposição dessa trajetória aqui está sendo feita com o recurso de tipos ideais, não havendo realmente supressão absoluta do direito liberal. Os dispositivos do direito liberal convivem com os do direito social nas constituições nacionais contemporâneas, provocando confrontos que não são resolvidos apenas pela observância estrita do texto legal. No caso da relação entre empresas e órgãos de defesa do consumidor isso se torna claro em questões envolvendo cláusulas contratuais, por exemplo, aonde a disputa gira em torno da tensão entre a obrigação do respeito ao contrato e a consideração de elementos que permitam a identificação de abusos. Cf. capítulo IV.



O ímpeto regulatório do Estado de bem estar social<sup>32</sup> demandou ajustes na concepção e atuação do Direito. O Estado social, manipulando a linguagem dos direitos na sua comunicação com setores sociais, sacramentando em normas jurídicas decisões políticas resultantes de lutas sociais, conduziu o Judiciário a um outro estatuto. A função de árbitro de conflitos entre particulares era manifestamente insuficiente para dar conta da demanda por direitos sociais e intervenção econômica do Estado de bem estar.

Leopoldino da Fonseca confronta a concepção de ordem pública do direito liberal com aquela do direito social: “a primeira [está] impregnada de preocupações tuitivas do indivíduo no plano do confronto entre direito público e direito privado, a segunda [está] ancorada na preocupação com uma igualdade real e concreta entre os indivíduos” (1993, p.88). Enquanto a doutrina liberal prefigura uma ordem pública limitada, excepcional, estranha à liberdade e à vontade individuais, a ordem pública na doutrina social sustenta a intervenção do Estado nos planos econômico e social de modo a ajustar situações concretas a um objetivo idealizado<sup>33</sup>.

Distante da pura defesa da igualdade formal, o ordenamento jurídico, nessa chave social, deve operar *a partir e sobre* as desigualdades reais entre os cidadãos, de modo a aproximá-los a condições de igualdade substantiva. Importa, assim, “tratar desigualmente os desiguais na exata medida de suas desigualdades” (GRINOVER *et al*, 1999, p.476). Expandindo a metáfora que Ciméa Bevilaqua aplicou ao caso dos direitos do consumidor, trata-se de inverter a fórmula clássica de Henry Maine: se o direito moderno vai do status ao contrato, o direito contemporâneo traça o caminho inverso (2008, p.48).

Em paralelo às transformações sofridas pelo Estado e pela relação entre seus poderes, outra referência para a consolidação do processo de “judicialização das relações sociais”

---

<sup>32</sup> À objeção de que o Brasil não experimentou um Estado de bem estar social, replico que o foco deste capítulo são as mudanças na concepção do Direito, concepções que são cultivadas mesmo pelos doutrinadores e operadores do Direito em países sem tradição de “bem estar social”. A leitura de doutrinadores como Grinover *et al* (1999) e Leopoldino da Fonseca (1993) atesta a internacionalização dos debates no campo jurídico, e consequentemente a elaboração de propostas fundadas no referido “direito do bem estar social” mesmo nos Estados sem um passado keynesiano ideal.

<sup>33</sup> Teóricos do direito caracterizam essa diferença por referência ao *tempo* subjacente à “transação” entre a Justiça e as relações sociais: o paradigma liberal é pautado pela perspectiva do *tempo passado*, aonde se trata de investigar se um evento ocorreu em conformidade ou não com uma norma (oposição entre certo e errado), enquanto o paradigma social insere na norma metas a serem cumpridas, balizando a intervenção da Justiça na confrontação entre o real e o ideal. Donde a presença de “cláusulas gerais, referências em branco e, principalmente, de conceitos jurídicos indeterminados” nos ordenamentos inspirados nessa doutrina (HABERMAS, 1997, vol.II, p.174 *apud* VIANNA *et al*, 1999, p.21).

foram as mudanças provocadas pela intensificação e transnacionalização das transações econômicas. A expansão e aprofundamento das relações mercantis, levando a formação de mercados de massa, impôs a percepção de que o tratamento liberal dos contratos consagrava a assimetria entre produtores e fornecedores de mercadorias e serviços e seus adquirentes.

A velocidade e a impessoalidade das transações econômicas nesse cenário induziram o incremento de formas pré-estabelecidas de contratação, em que o fornecedor estipula unilateralmente os termos do contrato, objetivando “aumentar a própria margem de segurança contra riscos, diminuir a carga de detalhamento na elaboração de grande número de contratos e aumentar a eficiência produtiva no relacionamento com a grande massa de clientes” (LEOPOLDINO DA FONSECA, 1993, p.30). São os chamados contratos de adesão, ou contratos de massa, que geraram debates no campo jurídico em torno de novos parâmetros definidores do contrato.

Dessa discussão nasce a noção de cláusula abusiva, baseada no reconhecimento de que o tratamento privado concedido às relações de troca entre consumidores e fornecedores tende a reproduzir a predominância destes últimos. Segundo Leopoldino da Fonseca,

uma cláusula contratual poderá ser tida como *abusiva* quando se constitui num *abuso de direito* (o predisponente das cláusulas contratuais, num contrato de adesão, tem o direito de redigi-las previamente; mas comete *abuso* se, ao redigi-las o faz de forma a causar dano ao aderente). Também será considerada *abusiva* se fere a *boa-fé objetiva*, pois, segundo a expectativa geral, de todas e quaisquer pessoas, há que haver equivalência em todas as trocas. Presumir-se-á a também *abusiva* a cláusula contratual quando ocorrer afronta aos *bons costumes*, ou quando ela se desviar do *fim social ou econômico* que lhe fixa o direito. A aferição dessas condições não se faz, contudo, através da indagação da real intenção das partes intervenientes no contrato (1993, pp.127-8).

A massificação da escala da produção e da comercialização também demandaram do Direito dispositivos que se ajustassem ao fato dessas operações vincularem uma quantidade expressiva de pessoas, sem que se pudesse determinar com precisão quais pessoas seriam atingidas. A resposta do Direito a situações dessa natureza se deu com a

formulação das noções de interesses coletivos e interesses difusos<sup>34</sup> e de mecanismos jurídicos que pudessem efetivar a tutela desses interesses, donde o surgimento de inovações processuais das quais a *class action* norte-americana e a ação civil pública brasileira são expressão (VIANNA *et al*, 1999, p.22).

Em consonância com as reformulações doutrinárias que inseriram no ordenamento jurídico novos direitos e formas de representação desses direitos, mudanças no sistema judiciário foram ensaiadas de modo a torná-lo mais permeável às demandas sociais. Originadas na década de 1960, fortalecidas e ampliadas nos anos 1970, essas medidas estão na base da futura explosão da demanda litigiosa de consumidores.

As tendências gerais dessas transformações direcionavam para a ampliação do acesso ao sistema judiciário, através de três movimentos básicos: oferta de assistência judiciária à litigantes de baixa renda; possibilidade de representação jurídica para questões de interesse coletivo; e reformas procedimentais objetivando a celeridade, informalidade e auto-representação em processos, especialmente para as pequenas causas. Viu-se nessa época a criação e extensão de tribunais de pequenas causas (*small claims courts*), que absorveram a demanda litigiosa de consumidores; alguns países, como Canadá, chegaram a conceber tribunais específicos para o tratamento da causa consumerista (VIANNA *et al*, 1999, p.161).

No Brasil, a iniciativa pioneira de magistrados gaúchos no sentido de fortalecer os mecanismos de conciliação e arbitragem para a resolução de conflitos foi encampada pelo Ministério da Desburocratização, que promoveu estudos e propostas legislativas, culminando na aprovação da lei 7.244 de 1984, instituindo os Juizados de Pequenas Causas, reformulados com a lei 9.099 de 1995, que criava os Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Ibid., p.167).

Com a implantação dos Juizados de Pequenas Causas, e depois dos Juizados Especiais Cíveis, aumentaram os litígios referentes a direitos do consumidor, que passaram a “colonizar” os referidos juizados. Trabalhando com dados de Juizados da cidade do Rio

---

<sup>34</sup> Bevilacqua apresenta assim a diferença entre interesses coletivos e interesses difusos: “Os interesses *coletivos* se caracterizam não apenas por afetar uma coletividade de pessoas, mas pela existência de vínculos jurídicos entre elas. Por exemplo: os associados de um sindicato ou um grupo de consorciados. (...) Os interesses *difusos* distinguem-se dos anteriores por não envolverem qualquer vínculo jurídico. A reunião de pessoas em torno de um interesse difuso está assentada em fatos genéricos, acidentais e mutáveis, como habitar a mesma região ou consumir os mesmo produtos” (2008, p.54).

de Janeiro até 1998, Luiz Werneck Vianna *et al* (1999) registram que 36,4% dos casos se referiam a defesa do consumidor; a proporção foi ainda maior para o período imediatamente posterior à promulgação do CDC, chegando a 69,9% dos casos (pp.206-7). Em sua pesquisa sobre o Juizado Especial Cível de Campos dos Goytacazes, Halisson Paes também registrou uma presença significativa, tendo encontrado 94 casos relativos a defesa do consumidor em uma amostra de 149 processos (2008, p.62).

## 2. Panorama do Código de Defesa do Consumidor

O Código brasileiro de Defesa do Consumidor promulgado em 1990 veio a atender os reclamos de vários setores em relação à dispersão de normas atinentes aos interesses do consumidor, fragmentadas em leis ordinárias, decretos, portarias, circulares etc. (FERRARI, 1981), desenhando um cenário quase kafkiano de desconhecimento e restrição do acesso às normas vigentes. O CDC sintetiza direitos, infrações e normas procedimentais, propiciando significativa economia da ação. O texto é relativamente pequeno, sintético, e sua linguagem é bem mais compreensiva do que outras peças do Direito costumam ser<sup>35</sup>.

Uma de suas mais importantes contribuições talvez seja a de cristalizar o pensamento subjacente à criação de normas para a proteção do consumidor. Não à toa, alguns a ele se referem como a “bíblia do consumidor”. Como afirma José Geraldo Brito Filomeno, um de seus formuladores, dada a indeterminação das situações possíveis, o Código “*vale muito mais pela perspectiva e diretrizes que fixa para a efetiva defesa ou proteção do consumidor (...) do que pela exaustão das normas que tendem a esses objetivos*” (GRINOVER *et al*, 1999, p.18).

Ainda conforme Filomeno, o CDC tem caráter interdisciplinar, posto que versa sobre questões inseridas em outros ramos do Direito (constitucional, civil, comercial, administrativo, processuais civil e penal), e concebe um “verdadeiro *microssistema jurídico*” (Ibid., p.19-20). O denominador comum que articula a multiplicidade de temas

---

<sup>35</sup> Essas características permitem que o CDC seja amplamente divulgado e continuamente publicado em edições portáteis, tais como fazem o DPDC e o próprio Procon de Campos dos Goytacazes. Quanto a esse fato, uma imagem exemplar: no segundo semestre de 2010, o Ministério da Justiça veiculou propaganda nas redes de televisão aberta, por ocasião dos 20 anos do Código, que apresentava uma sequência de personagens de diferentes faixas etárias, sexo, cor e indumentária, guardando uma dessas edições no bolso frontal da camisa.

é justamente o conceito de consumidor. A conceituação da figura do consumidor é tarefa inerentemente problemática, visto que, virtualmente, abarca a totalidade dos indivíduos<sup>36</sup>.

O conceito de consumidor veiculado pelo CDC carrega um fundamento formal e outro empírico. Formalmente, a condição de consumidor é definida na relação de oposição a de fornecedor. Expressando os percalços de uma determinação definitiva, o CDC contém pelo menos quatro conceitos de consumidor, espalhados por diferentes artigos, como intuiu Ciméa Bevilaqua (2008, p.56). Esses conceitos podem ser distribuídos num espectro de graus de determinação dos virtuais “portadores” do título de consumidor.

O primeiro conceito está localizado na abertura do Código, no art.2º: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”. A condição de destinatário final implica que o bem ou serviço não seja utilizado como *meio* empenhado em atividade lucrativa<sup>37</sup> (GRINOVER *et al*, 1999, p.28). No parágrafo único que segue o art.2º “equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”. O art.17 considera consumidores todas as vítimas de acidentes de consumo, tenham elas intervindo ou não na circulação ou utilização da mercadoria ou serviço, dada a finalidade de reparação/ressarcimento por danos. Por fim, o art.29 equipara a consumidores todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas comerciais e à oferta de bens e serviços, *tendo* ou *podendo* contrair tais bens e serviços.

Já o fornecedor, o outro pólo da relação de consumo, recebe uma conceituação mais abrangente do que o termo usualmente empregado na indústria e comércio, de prestador de insumos ou de produtos para o comércio varejista. Assim, no art.3 do CDC, 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

---

<sup>36</sup> Louis Pinto (1990, 1992), analisando o campo da defesa do consumidor na França, compara a tarefa de determinação do consumidor ao trabalho de constituição do conceito de cidadão, e desdobra as tensões e indeterminações inerentes à tentativa de formulação de mecanismos de representação dos interesses dos consumidores.

<sup>37</sup> O Código não conceitua as relações de consumo, apenas as suas partes, consumidor e fornecedor. Nem sempre é possível determinar se uma mercadoria ou serviço é consumido ou empenhado numa relação de troca, pois a própria utilização do bem em atividade comercial pode ser caracterizada como consumo. Cf. capítulo IV, em que se discute a aplicação prática pelos advogados do Procon do art.2 do CDC.

comercialização de produtos ou prestação de serviços”. O conceito, portanto, não inclui apenas os agentes que se relacionam diretamente com o consumidor, mas todos os envolvidos na produção do bem ou na realização do serviço. Isso permite considerar todos os fornecedores que participaram da colocação do produto/serviço no mercado solidários para efeito de reparação de danos (art.7).

Ao postular que todo fornecedor é responsável pelo “fato do produto e do serviço” (art.12), o CDC mobiliza a noção de responsabilidade objetiva. Enquanto a noção de responsabilidade civil, própria do Código Civil, supõe fatores de ordem subjetiva para a atribuição de responsabilidade, o conceito de responsabilidade objetiva postula que, independentemente da existência de culpa, o fornecedor responde por eventuais danos causados a consumidores pelo fato de dispor o produto ou serviço no mercado<sup>38</sup>.

A aplicação prática desse princípio visa atender, antes de mais nada, à necessidade – muitas vezes a urgência – do consumidor de ser ressarcido/reparado em caso de dano, já que pode-se acionar um ou mais fornecedores, o que é altamente relevante, dado que muitas vezes não se tem acesso ou mesmo conhecimento do fabricante ou distribuidor (GRINOVER *et al*, 1999, p.157). Situações como essa levam ao fundamento empírico do conceito de consumidor do CDC, que é a percepção da sua vulnerabilidade frente aos fornecedores nas transações econômicas atuais (art.4, inc.I). Se aos fornecedores o CDC só atribui deveres, o faz justamente com intuito de corrigir ou minorar o desequilíbrio nas relações de consumo.

O consumidor é considerado vulnerável em diversos planos. Supõe-se que ele não possui conhecimento técnico implicado na produção do bem ou na realização do serviço, bem como conhecimento de economia, contabilidade e/ou das normas processuais do direito. O plano da chamada vulnerabilidade *fática* ou *sócio-econômica* se refere ao fato do fornecedor poder impor sua superioridade aos demais contratantes – seja em função da sua posição de monopólio, do seu poder econômico e organizacional, ou ainda pela essencialidade do seu serviço (GRINOVER *et al*, 1999, p.55).

---

<sup>38</sup> Zelmo Denari exemplifica: “um *acidente de trânsito* que, na ordem civil, é apurado mediante constatação dos danos (avarias sofridas pelo veículo) e da conduta culposa do motorista, também pode ser apurado como *acidente de consumo*, se ficar demonstrado que os danos decorrem de um defeito no sistema de freios do veículo (*defeito intrínseco*, previsto no art.12) ou da deficiência de sinalização no trânsito (*defeito extrínseco*, previsto também no art.12, *in fine*). Nesta última hipótese não se cogita da investigação da culpa, pois a responsabilidade deriva do fato do produto” (GRINOVER *et al*, 1999, pp.159-160).

A vulnerabilidade do consumidor, contudo, não se dá apenas no âmbito das relações de troca, como também no virtual acesso a via judicial para solução de conflitos surgidos dessas interações. O contexto institucional que estava no horizonte dos idealizadores do Código era, e ainda é, a crise do sistema judiciário brasileiro, em decorrência da incapacidade da Justiça de responder a contento a demanda crescente de litígios. A resolução pela via judicial torna-se insatisfatória devido a morosidade do Judiciário, além da distância que este mantém do cidadão ordinário por conta do alto valor dos custos envolvidos no seu acesso e do hermetismo da sua linguagem e do seus procedimentos (Ibid, pp.703-704).

O princípio da vulnerabilidade do consumidor permeia todo o CDC, e se realiza na forma de diretrizes para os agentes da defesa do consumidor e para os operadores do Direito se posicionarem preferencialmente em benefício do consumidor em questões práticas, como a interpretação de contratos e a utilização do dispositivo da inversão do ônus da prova (art.6, inc.VIII), que delega ao fornecedor a produção das provas – que, em grande parte das situações, o consumidor não tem capacidade de produzir.

Da mesma forma, o CDC prescreve que as cláusulas contratuais devem ser interpretadas “de maneira mais favorável ao consumidor” (art.47). O CDC considera que qualquer transação entre consumidor e fornecedor caracteriza um contrato, mesmo na falta de um documento comprobatório<sup>39</sup>. Não apenas as “declarações de vontade constantes em escritos particulares, recibos e pré-contratos” vinculam o fornecedor (art.48), como também o que for veiculado na oferta e publicidade integram o contrato que vier a ser celebrado (art.30).

A base da proteção contratual possibilitada pelo CDC é a ideia de que os contratos não obrigam de imediato o consumidor, que pode ser desobrigado de respeitá-los nos casos em que este não tome conhecimento prévio de seu conteúdo, se sua redação for de difícil compreensão, ou se impõe ao consumidor obrigações que lhe prejudiquem ou que lhe façam abdicar de direitos. Também é concedido ao consumidor o “direito de arrependimento”: a lei estabelece que no prazo de 7 dias após a contratação, o consumidor tem direito a desistir do contrato e resgatar os valores eventualmente pagos (art.49).

---

<sup>39</sup> De fato, a maior parte das transações cotidianas são informais, como a utilização de coletivos urbanos, a compra de produtos no varejo, etc.

Na interpretação dos contratos, o consumidor tem direito à “modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas” (art.6, inc.V). As cláusulas consideradas abusivas são “nulas de pleno de direito”, significando isto que elas, desde o momento da contratação, não podem ter qualquer eficácia. O elenco das cláusulas abusivas no CDC não é exaustivo, e tem sido continuamente incrementado por portarias do Ministério da Justiça. Em geral, são consideradas abusivas as cláusulas que determinem renúncia de direitos pelo consumidor, que dêem ao fornecedor poder de modificar ou anular o contrato unilateralmente, que estabeleçam obrigações exageradas ao consumidor, e que subtraíam ao fornecedor a responsabilidade de responder por vícios em produtos ou serviços ou danos que venham a ser causados por eles. Enfim, são tidas como abusivas as cláusulas que se mostrem incompatíveis com a boa-fé<sup>40</sup> e a equidade (art.51).

Além do âmbito civil, o Código prevê a aplicação de sanções penais e administrativas aos fornecedores que atentarem contra suas normas. Semelhante ao caso das cláusulas abusivas, a tipologia das infrações e as sanções que lhe devem seguir não são exaustivas, como pretendeu a comissão redatora do anteprojeto do Código, para a qual o CDC deveria, antes de esgotar o elenco de possibilidades, “estabelecer uma *filosofia* ou *diretriz* de defesa e proteção ao consumidor” (GRINOVER *et al*, 1999, p.578)<sup>41</sup>. De um modo geral, as infrações penais podem ser classificadas em crimes materiais, que se referem a um evento concreto, e crimes de mera conduta, que independem de ocorrência efetiva de dano ao consumidor, bastando a existência do perigo de dano (BEVILAQUA, 2008, p.63).

As infrações às normas do CDC também estão sujeitas à sanções administrativas, que podem ocorrer independentemente de ações judiciais. Existem, basicamente, três modalidades de sanções administrativas: *pecuniárias*, representadas pela aplicação de

---

<sup>40</sup> O princípio de boa-fé objetiva se refere à expectativa legítima de todos os consumidores de que os produtos e serviços disponibilizados no mercado atendem à parâmetros aceitáveis de segurança e qualidade. Conforme Leopoldino da Fonseca, a boa-fé objetiva configura “a crença num *princípio geral de conduta*, numa *ética ou moral social* destinadas a estabelecer padrões genéricos de conduta pelos quais devem pautar-se os indivíduos ou grupos de indivíduos” (1993, p.120).

<sup>41</sup> No que toca aos crimes contra as relações de consumo, tratamento mais denso foi dispensado à lei 8.137, de 1990, que “define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo”. Muitas das infrações consideradas crimes contra as relações de consumo já estavam contidas na lei 1.521, de 1951, que definiu os crimes contra a economia popular.



multa; *objetivas*, que se referem diretamente aos bens ou serviços dispostos no mercado, e que envolvem apreensão, inutilização ou cassação de registro de produtos, proibição de fabricação e suspensão do fornecimento de produtos ou serviços; e, por fim, as sanções *subjetivas*, que atingem os próprios fornecedores através de suspensão temporária das suas atividades, interdição, revogação da sua concessão ou permissão e intervenção administrativa (GRINOVER *et al*, 1999, p.566). Nos casos de publicidade enganosa e/ou abusiva<sup>42</sup>, o CDC prevê imposição de contrapropaganda, às expensas do próprio fornecedor.

À guisa de conclusão: o Código está assentado no reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, e seus dispositivos visam a correção dessa assimetria, com base nos princípios da boa-fé objetiva e da equidade. O Código cristaliza a expectativa de “moralização” do mercado e de parâmetros que permitam o seu funcionamento “harmônico” – e por harmônico entenda-se a criação de condições que não apenas minorem a proeminência dos fornecedores sobre os consumidores, como também continuem fornecendo legitimidade à economia de mercado baseada na livre concorrência<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Publicidade enganosa é aquela que veicule informações falsas ou que induzam o consumidor à erro. Publicidade abusiva se refere àquela que incite à violência, explore o medo, superstição ou deficiência do consumidor, que o induza a se comportar de forma prejudicial a sua saúde e segurança, que viole valores ambientais (art.37).

<sup>43</sup> O objetivo desta seção foi dar uma visão panorâmica do Código de Defesa do Consumidor; para uma exposição profunda e minuciosa, ver GRINOVER *et. al. Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999

## **Capítulo III – O Procon no município de Campos dos Goytacazes**

Este capítulo é dedicado à apresentação do Procon de Campos dos Goytacazes, sua origem, organização interna e algumas ações que testemunham como foi concebida a atuação pública do órgão. A apresentação e reflexões derivadas daí tomam por base um conjunto de dados qualitativos, como matérias de jornais locais, relatórios internos do órgão dos anos de 2005 à 2009, e relatos de agentes ligados direta ou indiretamente ao Procon, em especial entrevistas com seu ex-secretário.

### **1. Origem e organização do Procon em Campos**

A implantação do Procon de Campos dos Goytacazes ocorreu em dezembro de 1997, durante a gestão do então prefeito Anthony Garotinho, alguns meses após a promulgação do Decreto presidencial 2.181 que regulamentou os órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Foi estatuído como Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor<sup>44</sup>, e seu primeiro secretário foi Geraldo Pudim, que viria a se tornar vereador com as eleições municipais no ano seguinte. Juntamente com a Secretaria, foi implantado o Conselho Gestor, encarregado de administrar o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos (criado pela lei municipal 6.306/96), e cuja presidência é acumulada pelo próprio secretário. Em janeiro de 2008, a Secretaria foi assumida por Franklin Cherene, comerciante, que permaneceu no cargo até dezembro de 2008. Com a posse da prefeita eleita Rosinha Garotinho, em janeiro de 2009, Rosângela Tavares, empresária e bacharel em Direito, assumiu a Secretaria.

A receita do Procon é formada por um percentual do orçamento municipal e pelos recursos do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos, destino das multas arrecadadas através de processos administrativos do Procon contra empresas infratoras. A verba do Fundo deve ser utilizada no financiamento de projetos relacionados à “política para as relações de consumo” e na manutenção e modernização do aparato

---

<sup>44</sup> Os municípios e estados tem autonomia na escolha do formato dado aos Procons: em alguns lugares, o Procon tem estatuto de autarquia (caso da Fundação Procon, do estado de São Paulo); em outros, como Campos, tem status de secretaria; ou ainda pode se encontrar subordinada a outra secretaria (tal como era o Procon estadual fluminense, antes da lei estadual que lhe transformou em autarquia, em 2010).

administrativo do próprio Procon, sendo vetada sua aplicação para fins de contratação de pessoal<sup>45</sup>. O Fundo é administrado e fiscalizado por um Conselho Gestor, composto pelo secretário executivo do Procon, representantes do poder público municipal – das Secretarias de Educação, de Saúde, da Fazenda e da Agricultura – e da sociedade civil organizada – Câmara de Dirigentes Lojistas, Associação Comercial e Industrial de Campos, Associação de Donas de Casa. A verba do Fundo confere certa autonomia ao Procon, permitindo que certos procedimentos sejam realizados com agilidade (manutenção de equipamentos, confecção de material, etc.), e complementando os recursos financeiros advindos do orçamento municipal – que nos últimos anos tem sido um dos menores percentuais entre todos os órgãos da administração direta do Poder Executivo municipal<sup>46</sup>.

Inicialmente, a Secretaria operava nas dependências da Empresa Municipal de Transportes – EMUT, no segundo piso da antiga rodoviária municipal, se transferindo em 2002 para uma casa localizada em uma avenida movimentada, próxima ao centro da cidade<sup>47</sup>. A presença do Procon ali é atestada por uma grande placa à entrada do imóvel; diferindo, portanto, do que regularmente ocorre com órgãos de defesa do consumidor, em geral alocados em prédios recuados e sem identificação clara (BEVILAQUA; LEIRNER, 2000, pp.118-119).

Nos seus primórdios, o Procon contava com 12 funcionários, mas ao final de 2008 essa quantidade subiu para 60. Em 2009, com o cancelamento de contratos irregulares de terceirização celebrados pela prefeitura de Campos, esse número caiu para cerca de 40 servidores. Os funcionários ligados à funções jurídicas são concursados, e os demais são contratados através de firmas terceirizadas ou nomeados pela prefeitura. Ainda fazem parte do quadro de funcionários estagiários de cursos de Direito, através de convênio com a Procuradoria Municipal. Os funcionários estão distribuídos por quatro departamentos:

1) Departamento de Atendimento: responsável pelo atendimento preliminar, pelo recebimento de queixas, realização de audiências de conciliação e de cálculos de débitos;

---

<sup>45</sup> Decreto 2.181/97, capítulo IV.

<sup>46</sup> Conferir as leis orçamentárias do município para os anos de 2007, 2008 e 2009.

<sup>47</sup> Av. José Alves de Azevedo, 236, Centro.

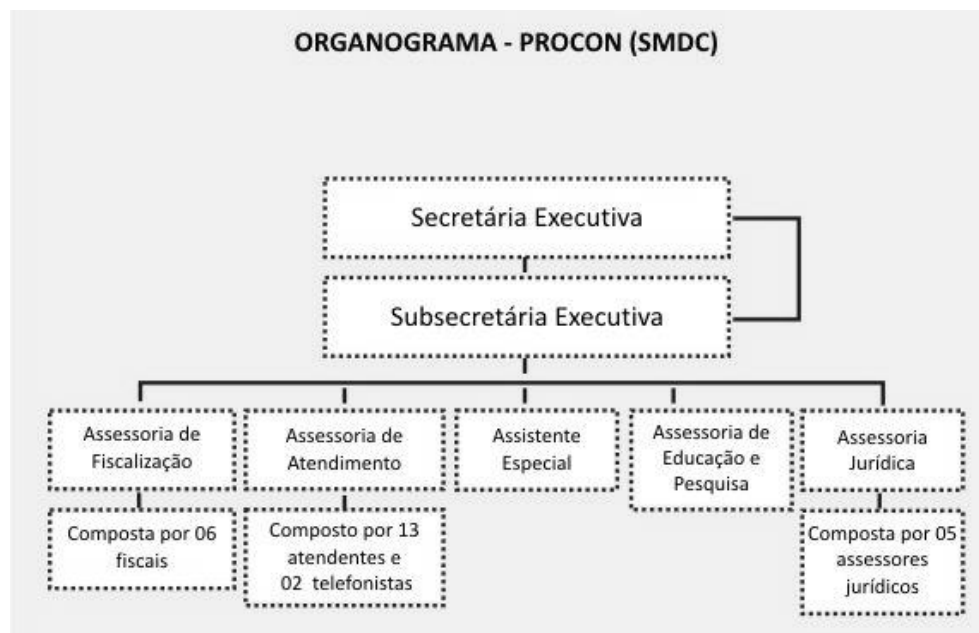
2) Departamento de Educação e Pesquisa: responsável pela elaboração e divulgação de pesquisas de preço, confecção de cartilhas de orientação ao consumidor, realização de palestras;

3) Departamento de Fiscalização: encarregado de fiscalizar e averiguar denúncias contra estabelecimentos, expedir autos de infração, apreender e armazenar produtos fora das especificações normativas;

4) Departamento Jurídico: responsável pela instauração de processo administrativo contra fornecedores, emissão de notificação, e atuação na montagem das ações judiciais iniciadas pelo Procon.

Além desses departamentos, a Secretaria conta com um sub-secretário e com uma Assessoria Especial, responsável por coordenar os demais departamentos e elaborar relatórios analíticos acerca do funcionamento do órgão.

**Figura 3.1. Organograma do Procon de Campos dos Goytacazes**



Fonte: Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor

## 2. “Trabalhando por atacado”: ações externas do Procon

Dado que o secretário executivo responde publicamente pelo Procon e tem a última palavra na seleção das ações que são empreendidas, não se pode falar da atuação do órgão em Campos dos Goytacazes sem fazer referência ao seu ex-secretário, Franklin Cherene, que esteve à frente em todo o seu processo de estruturação e consolidação<sup>48</sup>. O que está em jogo aqui é ressaltar que o espectro de possibilidades de ação do Procon não se resume às limitações institucionais, financeiras e normativas, mas se articula às representações que os agentes fazem de si e do mundo social, e à disposição pessoal de se engajar em determinada tarefa e de visualizar, no campo do indeterminável, cursos de ação desejáveis.

Franklin Cherene manteve-se por dez anos à frente do Procon (1998-2008), sobrevivendo aos mandatos de cinco diferentes prefeitos, inclusive passando por destituições turbulentas e marcadas por denúncias de irregularidades<sup>49</sup>. Mesmo sem formação escolar – aos 15 anos abandonou a escola para se dedicar ao trabalho –, adquiriu reputação de técnico, em referência ao personagem oposto, o do político. Através de um trabalho consciente de decantação da sua figura pública<sup>50</sup>, sua atuação foi concebida por referência à oposição entre política e técnica – não a dicotomia consagrada pela tipologia weberiana entre decisores e o quadro técnico responsável pela implementação racional de uma decisão política, mas a forma como o senso comum se apropriou desta oposição, contrapondo aqueles que são percebidos agindo com vistas à

---

<sup>48</sup> A base destas reflexões são duas entrevistas realizadas em 09/02/2009 e 14/04/2010, além de diversas outras conversas entabuladas durante refeições que fiz em seu restaurante.

<sup>49</sup> Durante sua gestão na Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor, ocuparam a prefeitura de Campos: Anthony Garotinho (1997-1998); Arnaldo Vianna, que assumiu em 1998 após a saída de Garotinho para concorrer ao governo estadual, e que em 2000 foi eleito, permanecendo no cargo até 2004; Carlos Alberto Campista (2005), cassado nos primeiros meses de mandato por irregularidades no processo eleitoral, dando lugar à Alexandre Mocaiber, que se elegeu nas eleições municipais de 2006 (2005-2008). Em meados de 2008, devido ao afastamento temporário de Mocaiber por denúncias de desvio de verbas do Programa Saúde da Família, assumiu o vice Roberto Henriques, por um período de cerca de 40 dias.

<sup>50</sup> Assim, fala com orgulho da recusa aos convites feitos para se lançar a candidato à vereador: “eu tive oportunidade várias vezes de ser vereador e não aceitei, por eles mesmo, eles queriam capitalizar a popularidade e também a credibilidade do Procon, e me lançar a vereador. E eu nunca aceitei, porque eu senti que se eu fosse fazer isso uma parte da sociedade ia entender que eu estava ali buscando promoção, pra poder usufruir desse benefício”. (Entrevista realizada em 09/02/2009). Os relatórios internos do Procon, dos anos de 2005 a 2008, registram apenas oito audiências com os prefeitos em exercício (o relatório de 2009 não faz menção a este tipo de atividade). Fato semelhante se deduz da análise das matérias sobre o Procon veiculadas em jornais campistas entre 2005 e 2008 (Folha da Manhã, O Diário, Monitor Campista, A Notícia), que não fazem alusão aos prefeitos. Isso expressa, por outro ângulo, que uma “política para as relações de consumo”, nos dizeres do CDC, não tem tido pertinência para as gestões do Executivo municipal.

um objetivo privado ou corporativo (“político”) àqueles cuja ação é concebida nos marcos de uma competência técnica à serviço do “interesse público”<sup>51</sup>.

Na fala do ex-secretário emerge constantemente o termo “visão social”, que é empregado de vários modos. O primeiro uso articula valores, alinhados ao cristianismo, de solidariedade e dignidade humana, e se encarna na cobrança do “compromisso com seu semelhante”. Presbiteriano, desenvolve atividades filantrópicas junto a sua igreja e à creche que construiu com sua esposa em um bairro pauperizado da periferia de Campos.

Outro uso do termo “visão social” aparece em trechos que revelam uma disposição ao diálogo e à conciliação. No entendimento do ex-secretário, “o Procon tem que tá com espírito conciliador”. A Secretaria cultivou (e cultiva) o hábito de se reunir com diretores das empresas reclamadas, no intuito de encontrar soluções para a redução de problemas recorrentes em reclamações de consumidores<sup>52</sup>. Nos dizeres do ex-secretário e de funcionários, retirar as empresas do mercado não é o objetivo do Procon.

É interessante notar a ênfase na fala do ex-secretário com a credibilidade do órgão, tanto junto aos consumidores quanto aos fornecedores. Na sua interpretação, o Procon deveria conquistar a confiança do empresariado, integrá-lo à ideia de “moralização” do mercado presente na ideologia consumerista, sob o argumento de que tal postura é vantajosa para a própria empresa no cenário concorrencial (como o recurso ao ditado: “o cliente é o maior patrimônio da empresa”). A fala do ex-secretário revela uma disposição à conceder uma função pedagógica ao Procon junto ao empresariado, em especial o empresariado local. Como parte desta estratégia, algumas ações marcam o esforço do

---

<sup>51</sup> Em entrevista realizada com um destacado advogado da cidade (28/08/2009), este afirmou: “eu acho que [Franklin] atravessa governos, ele não pode ser carimbado, ‘ah, ele foi do governo de Arnaldo’, ele, com certeza muitas pessoas estão para sempre carimbadas, ele não, porque ele era um técnico, ele sempre se comportou como um técnico, ninguém nunca ouviu falar [de] Franklin Cherene envolvido em alguma maracutaia, ou pedindo algum favor excuso a alguém, ou enfim, fazendo tráfico de influência, ninguém nunca ouviu falar disso, e eu tenho certeza que isso nunca aconteceu”.

<sup>52</sup> “Não vejo possibilidade nenhuma de ser ferro e fogo no mundo de hoje, tem que haver diálogo. Então nós passamos também a visitar as empresas que tinham dificuldades, convidar diretorias... Na minha gestão, eu tinha uma agenda que todo mês as empresas mais reclamadas, a diretoria vinha ao Procon, pra ver qual os problemas que eles estavam enfrentando”. (Entrevista do ex-secretário, em 09/02/2009). Os relatórios internos do secretário executivo entre 2005 e 2008 contam ao menos 221 reuniões com firmas e bancos – muitas delas solicitadas pela a própria empresa. Agentes do Procon não raro são chamados para ministrar cursos de curta duração para funcionários e dirigentes de empresas.

Procon em se representar como um “regulador” legítimo e confiável do mercado de consumo<sup>53</sup>.

O ex-secretário narra um episódio revelador desta disposição. Tratava-se da prática de uma multinacional do ramo das lojas de departamento que inaugurara uma filial em terras campistas havia pouco tempo: a empresa expunha à entrada do estabelecimento um quadro com os preços de diversos produtos comercializados pelos principais supermercados locais, destacando que o preço que ela própria ofertava era menor. A fiscalização do Procon exigiu a retirada do quadro, sob argumento de que a prática configurava concorrência desleal.

Este episódio também revela uma tensão no interior da ideologia consumerista, que remete à própria origem da noção de defesa do consumidor, irmã mais nova da noção de defesa da concorrência. A tensão se explicita nas oportunidades em que os atores são interpelados a considerar *quando* e *quanto* a livre concorrência é benéfica ou maléfica ao consumidor. No caso em tela, a escolha do maior ganho imediato para o consumidor – preço mais baixo e informação acessível e concisa sobre o estado do mercado – poderia acarretar maior perda ao longo prazo (supremacia de uma única empresa).

Enquanto o Procon tenta se apresentar como regulador legítimo do mercado de consumo, alguns setores da economia, por seu turno, tentam desqualificá-lo enquanto tal. Os Procons e o DPDC são correntemente questionados na sua intervenção no mercado de consumo, em especial por bancos e firmas do setor financeiro. Em 2001, a Confederação Nacional do Sistema Financeiro – CONSIF, entrou com Ação Direta de Inconstitucionalidade para a desconsideração das atividades financeiras e bancárias como relações de consumo, contrariando o disposto no art.3, inciso II do CDC. O Procon de Campos foi alvo de processo da Federação Brasileira de Bancos –

---

<sup>53</sup> Comentando a intenção do Procon ao procurar o Tribunal de Contas do Estado para acompanhar as contas do Fundo Municipal de Direitos Difusos, diz o ex-secretário: “nós queríamos que nosso fundo fosse registrado e que fizesse um acompanhamento e fiscalização, pra dar transparência, pra que não houvesse nenhuma dúvida dos empresários multados, pra não haver qualquer suspeita. E esse conselho, a grande vantagem foi que nós convidamos a CDL, que representa os lojistas, e convidamos também a Associação Comercial representando a indústria e comércio pra que eles também fizessem parte desse conselho. Isso foi um marco que realmente deu destaque porque eles passaram a nos ajudar a administrar um dinheiro que era deles mesmos, porque eles que pagavam as multas. E eles vendo a lisura, a transparência, os objetivos, eles passaram ao invés de ser um concorrente eles passaram a vestir a camisa junto com a gente. Porque? Porque eles viram que os maus empresários traziam uma imagem negativa pra eles, então tinha interesse que os maus empresários ou se adequassem, ou seriam punidos. Então tanto a CDL quanto a Associação Comercial foi parceiro do Procon, e respeitando, respeitando”. (Entrevista de 09/02/2009).

FEBRABAN em 2002, contra a fiscalização e autuação das agências bancárias, sob o argumento de que a regulação das atividades financeiras é de competência exclusiva do Banco Central<sup>54</sup>.

Uma das interpelações mais frequentes do Procon às empresas se dá no sentido de estimulá-las (ou forçá-las<sup>55</sup>) a investir continuamente em formas de atendimento direto ao consumidor. Os agentes da Secretaria, e da defesa do consumidor em geral, tem a percepção de que o Procon faz as vezes de uma ouvidoria terceirizada para as empresas; segundo um conciliador, o Procon acaba sendo o “balcão de atendimentos da empresa”. E de fato, não raro o Procon cede espaços em sua sede para o atendimento exclusivo de reclamações contra uma única empresa. Em certas ocasiões, o representante de uma empresa permanece no Procon por todo o expediente do órgão.

Quando a via da cooperação falha e o conflito é deflagrado, uma das armas do Procon são as ações civis públicas. O recurso à Justiça na maioria dos casos não é a primeira alternativa, em função da incerteza do desfecho e da morosidade desta manobra. Declarado o conflito, o Procon busca estabelecer alianças com outros parceiros, como a OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, outros Procons, entidades civis de defesa do consumidor e o Ministério Público. Apesar de estar habilitado a propor ações civis públicas, conforme o Decreto 2.181/97, o Procon tem preferido acionar o Ministério Público Estadual em muitos casos, pois isto confere “muito mais força” à ação, conforme o ex-secretário.

A imprensa desempenha importante papel nas redes de relações que o Procon estabelece. Adam Burgess (2001) diagnosticou o valor que os veículos de comunicação tem conferido a proteção do consumidor, tema sempre capaz de fornecer matérias de interesse público, e eventualmente de cunho sensacionalista<sup>56</sup>. A imprensa campista

---

<sup>54</sup> Ambas as ações receberam decisões contrárias em 2005, do STJ e do TJ-RJ, respectivamente.

<sup>55</sup> Em 2002, a empresa concessionária do serviço de telefonia fixa no estado do Rio de Janeiro foi recordista de reclamações nos Procons do estado, inclusive em Campos. Alegou-se que o principal motivo para o fenômeno foi o fechamento sistemático dos postos de atendimento da empresa nos municípios, e sua substituição pelo serviço de *call center*. O Procon de Campos conseguiu, pioneiramente, através de ação civil pública, que os dois postos de atendimento da empresa em Campos fossem reabertos.

<sup>56</sup> Além da presença constante, a importância do tema na mídia pode ser atestada pelo fato de que algumas figuras políticas de importância estadual e regional terem adquirido notoriedade em programas radiofônicos e televisivos, fazendo denúncias e intervindo junto a empresas na resolução de problemas levados ao ar por ouvintes. É o caso do ex-deputado federal Celso Russomano, em São Paulo, e da



também costuma ceder espaços para matérias sobre a defesa do consumidor, e o Procon é presença constante em jornais e na televisão<sup>57</sup>. O secretário executivo ou funcionários do órgão são chamados constantemente a comentar assuntos relativos ao mercado de consumo, além de terem oportunidade para publicizar ações e projetos da Secretaria.

O Procon faz uso deliberado da imprensa como forma de amplificar os efeitos de suas ações. Isto ocorre especialmente em relação à fiscalização: antes de fazer as batidas em estabelecimentos para efetuar a autuação e, nos casos dos estabelecimentos comerciais, apreensão de produtos, costuma comunicar a imprensa, com objetivo de constranger outros possíveis infratores. Outra forma do Procon utilizar a imprensa é através da divulgação de pesquisas de preço. Tradicionalmente, o Procon efetua pesquisas de preço em datas comemorativas e no início do ano letivo das instituições de ensino, com vistas a estimular a concorrência entre os fornecedores.

Outra característica sobressalente na fala do ex-secretário é o alto grau de racionalização em relação às finanças, expresso na profusão de exemplos – da sua vida particular, da sua atividade enquanto comerciante, e de inúmeras situações relativas a outras pessoas e grupos – sobre como se poderia otimizar a utilização do orçamento pessoal. Reiteradamente, sustenta a necessidade do consumidor pesquisar os preços no mercado (“fazer a concorrência”, nos seus termos) e de planejar e fiscalizar seus gastos mensais. Sabe de cor o preço cobrado pelo litro da água encanada, do kilowatt de energia, dos minutos telefônicos, das taxas e juros bancários. No Procon, ministrou palestras sobre economia doméstica e investiu na confecção de cartilhas com objetivo de orientar e instruir o consumidor sobre como conduzir suas finanças.

Como delineado em trechos anteriores deste trabalho, a informação é tida como a principal ferramenta dos grupos de defesa do consumidor. Uma das demandas da militância consumerista, nacional e estrangeira, é a incorporação nos currículos escolares de uma disciplina de “educação para o consumo” (FERRARI, 1981;

---

deputada estadual Cidinha Campos, presidente da Comissão de Defesa do Consumidor da Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro, ambos eleitos com expressiva votação.

<sup>57</sup> Os relatórios internos do secretário executivo registram o número de inserções do Procon nos periódicos impressos da região: 146 reportagens em 2005; 140 em 2006; 160 em 2007; 87 em 2008. O relatório de 2009 discrimina as inserções no sítio eletrônico da prefeitura (69) e reportagens em outros periódicos (58). Quanto a entrevistas na tv, os relatórios apresentam os seguintes números: 36 entrevistas em 2005; 48 em 2006; 52 em 2007; 26 em 2008; 54 em 2009. Neste último ano, o Procon passou a apresentar quadro diário em emissora regional afiliada ao SBT. Além disso, semanalmente, a Secretaria apresenta programas em diversas rádios da cidade.

ZULZKE, 1991). O Procon de Campos desenvolve o projeto “Procon nas Escolas”, junto a Secretaria municipal de Educação, para a realização de palestras e distribuição de cartilhas para os alunos da rede pública de ensino.

No início de 2009, com a posse da nova gestão municipal, o ex-secretário foi destituído do cargo, e substituído por Rosângela Tavares, empresária e bacharel em Direito. A saída do ex-secretário foi duramente criticada por setores da sociedade campista<sup>58</sup>. Mesmo tendo saído do Procon, Franklin Cherene continuou sendo uma referência na defesa do consumidor em Campos, e continua sendo chamado a dar entrevistas; chegou inclusive a ser convidado para apresentar um programa em canal de televisão local, de orientação ao consumidor. A nova secretária ainda não havia provocado mudanças significativas no Procon até o término da pesquisa em meados de 2010. Deu continuidade a projetos da gestão anterior, mas sua entrada ensejou a mudança na organização interna do Procon, com a substituição de ocupantes de cargos de confiança.

As ações descritas acima compõem o âmbito da atuação “por atacado”, nos termos do ex-secretário, e dão uma ideia das redes de relações e dos tipos de ação aos quais o Procon se engaja. A forma adotada para a apresentação, conjugando as ações com relatos<sup>59</sup> do ex-secretário, partem da concepção de que a atuação pública do Procon se relaciona com a forma como seus agentes esquematizam e representam seu papel no mundo social.

Quanto a questão de como a atuação “por atacado” se relaciona com a atuação “varejista”, este trabalho não poderá fazer mais do que sugerir hipóteses, pois isto envolveria outro recorte e um acompanhamento específico de algumas matérias. O ex-secretário cita uma série de casos em que a busca por soluções abrangentes, diretamente com a empresa reclamada, diminuiu a carga de reclamações recebidas pelo Procon em relação a um determinado problema<sup>60</sup>. Contudo, o aumento da exposição pública do órgão e o engajamento em determinadas questões pode aumentar a demanda do Procon.

---

<sup>58</sup> Vejam-se os inúmeros comentários de internautas na “blogosfera” campista, que podem ser encontradas nos seguintes endereços: robertomoraes.blogspot.com; blogclaudioandrade.blogspot.com; www.blogdogarotinho.com.br.

<sup>59</sup> Para o tratamento do *relato* – inspirado na etnometodologia de Harold Garfinkel – não apenas como instância empírica disponível para a análise social, mas também como processo constitutivo da ação social, ver MAGALHÃES, 2007.

<sup>60</sup> Um exemplo são as sugestões ou imposições de abertura de lojas de atendimento direto ao consumidor pelas empresas. Além do caso da companhia telefônica citado acima, o Procon ainda entrevistou junto às

A informação sobre direitos e o trabalho simbólico de constituição de certos eventos como “problemas de relações de consumo” podem aumentar a procura dos cidadãos pela intervenção do Procon. Parece ser o caso de reclamações que tem por objeto a contestação de cobranças de tarifas bancárias tidas como ilícitas ou abusivas, como por exemplo, as tarifas de renovação de cadastro e a de emissão de boleto bancário<sup>61</sup>. Matérias de jornais locais desde 2006 noticiam a “cruzada do Procon contra os bancos”, em que, entre outras práticas, questionava-se a cobrança de tais tarifas. Internamente, assessores do Procon produziram circulares instruindo os atendentes à recepcionar reclamações que versassem sobre estas tarifas.

A coleta de dados das reclamações arquivadas pelo Procon acusou a presença de 52 (11,3% da amostra das reclamações declaradas resolvidas) queixas referentes a problemas com tarifas e cobranças bancárias: alegações de desconhecimento da tarifa; cobrança de serviços não solicitados, como seguros e aplicações; e 12 casos em que houve contestação da tarifa de emissão do boleto bancário. Interessante ainda notar que em todas estas reclamações os consumidores solicitaram a devolução em dobro dos valores pagos por tais cobranças – direito previsto no Código do Consumidor, e que em geral é informado ao reclamante pelo próprio atendente do Procon.

---

concessionárias de água e esgoto e de energia elétrica para a abertura e manutenção das suas lojas de atendimento.

<sup>61</sup> A primeira refere-se à cobrança anual de valores que os bancos alegavam serem necessários para levantamento de informações sobre o cliente; a segunda remete à cobrança pela emissão e envio de boletos de pagamento aos consumidores. A primeira foi regulamentada pela Circular 3.466, de 2007, expedida pelo Banco Central, que passou a permitir a cobrança apenas no início do relacionamento do cliente com o banco. Já a segunda, ainda é objeto de disputa entre bancos e órgãos de defesa do consumidor. O Banco Central, através da Resolução 3.693 de 2009, autorizou a cobrança desde que expressa no contrato; a jurisprudência, contudo, tem sedimentado a interpretação de que a referida taxa é abusiva. Os motivos declarados por juízes e desembargadores para caracterizar a tarifa com abusiva vai desde a ausência de comunicação prévia com o cliente (o desconhecimento de tarifas bancárias é bastante comum entre os reclamantes do Procon), até o julgamento de que a instituição credora não deve repassar ao fornecedor custos da sua própria operação.

## Capítulo IV – Intermediação de conflitos no mercado de consumo

A recepção de reclamações individuais no Procon é tida como insuficiente para a melhoria das relações entre fornecedores e consumidores no mercado de consumo, conforme entendimento do ex-secretário comentado no capítulo anterior. Entre os próprios agentes do Procon, há certa desvalorização do trabalho do atendimento, que é considerado inferior às tarefas propriamente jurídicas. A realocação de um funcionário para o setor de atendimentos é considerada uma espécie de punição ou inferiorização.

Contudo, é inegável que o Procon é reconhecido principalmente pela sua intervenção em reclamações individuais levadas a ele por consumidores. Isto pode ser demonstrado pelo peso que o setor de atendimentos tem na organização interna do órgão: até 2008 (antes das demissões de funcionários terceirizados por conta de contratos irregulares, conforme dito no capítulo anterior), estavam alocados no setor de atendimento 22 funcionários, o que correspondia à 46% do total do Procon<sup>62</sup>. É interessante registrar que o atendimento às demandas individuais não fazia parte do planejamento inicial do Procon paulista, o primeiro do Brasil, inspirador das iniciativas posteriores de outros estados e municípios, sendo incorporado apenas após a percepção do volume de cidadãos que procurava o órgão para solucionar seus problemas<sup>63</sup>.

Em reunião com funcionários do Procon de Campos, na ocasião da implantação do SINDEC em meados de 2010, um membro do DPDC elencou as razões que, para ele, estavam na base da volumosa procura dos cidadãos ao Procon. Primeiro, a credibilidade que a “marca” Procon adquiriu entre boa parte da população<sup>64</sup>. O *Relatório ICJ Brasil*, publicação da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, que procura

---

<sup>62</sup> Com as demissões em 2009, esse número caiu para metade, e passou a corresponder a 37% do pessoal.

<sup>63</sup> Conforme relato de Maria Inês Fornazaro, uma das fundadoras do Procon em São Paulo (TASCHNER, 1995, pp.40-41). Em sua fala, revela que considerava o tratamento de casos individuais como mais um exemplo do “paternalismo” do Estado brasileiro.

<sup>64</sup> De certa forma, faz sentido tratar o Procon como uma marca, desde que se leve em consideração que a descentralização das instituições aptas a “proteger” o consumidor acaba por constituir uma espécie de “mercado de defesa do consumidor”: “o cidadão pode tentar dar solução ao seu problema por diversos meios, institucionais – Procon, Juizados Especiais, Ministério Público, agências reguladoras, delegacias, Comissões do Poder Legislativo, etc – ou informais – imprensa, recurso a um conhecido ou a um político, etc. Para uma descrição desta “cartografia institucional”, ver BEVILAQUA, 2008.

sondar a confiança da população brasileira nas instituições judiciárias e em vias alternativas de resolução de conflitos, indicou que 92% dos residentes em capitais e 90% dos moradores do interior conhecem o Procon. Do percentual de entrevistados que efetivamente procuraram o Procon (17%), 86% declarou estar satisfeito com o serviço prestado pelo órgão – percentual maior do que os que declararam ter conseguido solucionar seu problema através da instituição (66%)<sup>65</sup>.

Outra razão para a expressiva procura ao Procon elencada pelo membro do DPDC é que no órgão o “cidadão é ouvido”. No Procon, o cidadão experimenta um atendimento “pessoalizado”, e tem a oportunidade de se expor antes de atravessar qualquer seleção, ao contrário de outras instâncias burocráticas em que a recepção do cidadão é “fria” e objetiva. Isto se reflete nos muitos casos em que o cidadão ocorre ao Procon para ser informado sobre assuntos que não versam sobre relações de consumo, como direitos trabalhistas, divórcio, previdência social, título de eleitor, etc. Toda esta procura motivou o DPDC a incorporar a categoria “Extra Procon” no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC.

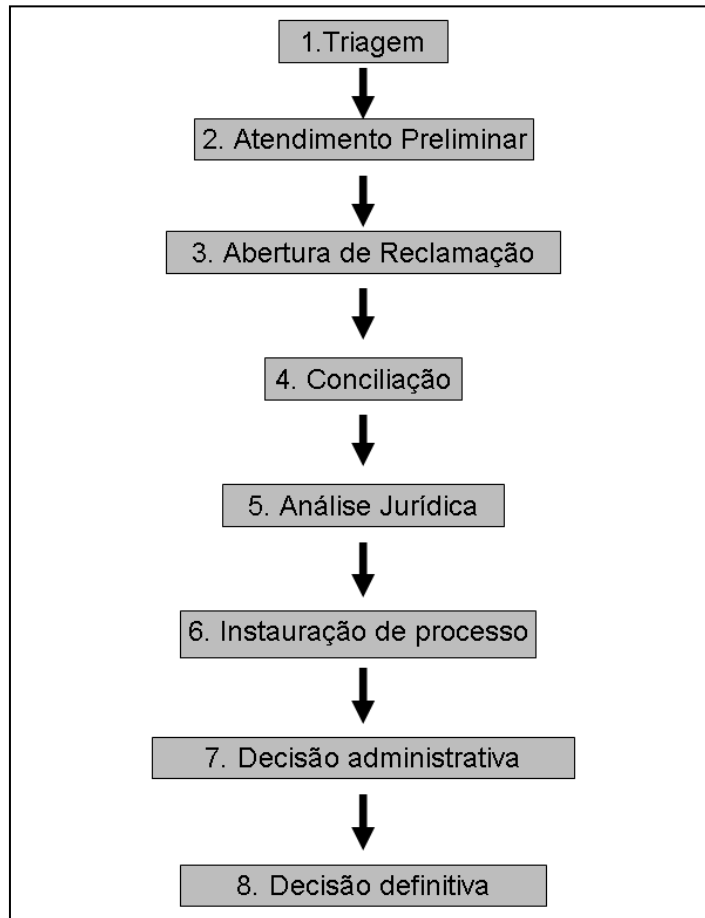
## **1. Notas Metodológicas**

A reclamação levada pelo cidadão ao Procon atravessa uma série de etapas, em função dos desfechos da intervenção do órgão junto aos fornecedores em cada fase, conforme a figura 4.1 a seguir.

---

<sup>65</sup> A amostra da pesquisa foi composta pela população de grandes capitais brasileiras, suas regiões metropolitanas e interior de sete estados da federação: Bahia, Distrito Federal, Minas Gerais, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo; que juntos, conforme o relatório, compõem 60% da população brasileira (FGV, 2010).

**Figura 4.1. Fluxograma das reclamações no Procon**



Fonte: Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor

Assim que chega ao Procon, o cidadão é recebido por um atendente (em geral, uma mulher) na sala de espera, e este verifica se a queixa pode ser procedente ou não – e esta decisão não se fundamenta apenas em configurar a demanda como pertencente ao domínio das relações de consumo, como se verá mais adiante – e se o consumidor possui os documentos necessários para dar entrada no atendimento. Esta etapa é chamada pela Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor de “triagem” (1). Passando por esta triagem, a reclamação chega ao estágio de “atendimento preliminar” (2), quando Procon tenta contactar o fornecedor, através de telefonema, para conseguir uma solução “amistosa” para o caso.

Quando permanece o impasse, seja por resposta negativa do fornecedor seja por este não ter sido localizado, abre-se formalmente uma reclamação<sup>66</sup> (3). O fornecedor é

<sup>66</sup> O relato do reclamante é redigido no atendimento preliminar, mas apenas na abertura de reclamação é gerado o “documento” da reclamação, que receberá tratamento de arquivo.

notificado, para responder em até 10 dias ao Procon ou ao consumidor, sob pena de sofrer sanções administrativas. Não havendo solução nesta etapa, marca-se uma audiência de conciliação (4). Nas dependências do Procon, as partes são confrontadas sob a mediação de um conciliador, que pode ser um advogado ou estagiário de Direito. O mediador<sup>67</sup> não tem poder decisório, mas lhe é esperado que dirija a interação para o acordo, procurando balizar a discussão nos limites do ordenamento jurídico e sempre que solicitado emitindo opinião.

Se a demanda for considerada atendida, a reclamação é arquivada como resolvida. Caso contrário, o conciliador instrui o consumidor a recorrer à Justiça, e encaminha a reclamação ao departamento jurídico, para análise (5). Aqui começa a fase propriamente jurídica do procedimento, em que um parecerista verifica se a reclamação merece dar curso a um processo administrativo. Se a reclamação é considerada improcedente e não pertinente ao Procon, ela é arquivada; se for procedente, instaura-se um processo administrativo (6), e o fornecedor é novamente notificado.

Decorrido prazo para impugnação do fornecedor, o processo passa pela decisão administrativa (7), quando um advogado do Procon analisa o recurso da empresa e decide sobre a aplicação de multa, ou se o processo deve ser arquivado. Por fim, há a decisão definitiva (8), que poderá manter ou reformar a decisão administrativa. Caso mantenha-se a decisão de se aplicar a multa administrativa, o processo é encaminhado à Secretaria da Fazenda do município, para recolhimento do dinheiro. Enquanto o valor não for pago pela empresa, esta é inscrita na Dívida Ativa municipal, criando-lhe empecilhos para posteriores contratações com o poder público. Quando a multa é paga, o fornecedor retira a certidão negativa de débito, e o valor é remetido ao Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos.

Feita a descrição do fluxo procedimental que a reclamação experimenta ao adentrar o Procon, segue explanação sobre o método empregado para a coleta de dados, que se fundamenta justamente na sucessão das etapas descritas acima. Levantou-se dados das reclamações dos anos de 2008 e 2009 no Procon de Campos dos Goytacazes, com a

---

<sup>67</sup> Apesar do uso indiscriminado dos termos, conciliação e mediação são considerados métodos diferentes, que juntamente com a arbitragem, constituem formas de resolução de conflitos alternativas à via judicial. Contudo, as diferenças entre a conciliação e a mediação não são substantivas a ponto de justificar um uso específico para cada termo (VIANNA *et al*, 1999).

consequente formação de três bancos de dados, relativos à etapas do trâmite interno do órgão.

O primeiro banco de dados se refere ao arquivo das reclamações abertas e consideradas resolvidas após as tentativas de acordo através de notificação e audiência de conciliação, do que se apurou 459 reclamações, de um total de 5424 reclamações declaradas resolvidas<sup>68</sup>. O segundo banco de dados remete às reclamações arquivadas após a análise jurídica – ou seja, reclamações que não foram resolvidas e que não prosseguiram para a instauração de processo –, nomeadas pelo Procon como pareceres de arquivamento, dos quais se apurou 125 reclamações, de um total de 1270<sup>69</sup>. É preciso ressaltar que os arquivos das reclamações e pareceres de arquivamento do ano de 2009 ainda estavam em aberto, por isso o conjunto das duas séries deste ano é menor do que os de 2008<sup>70</sup>.

Por fim, o último banco de dados adveio das reclamações que se tornaram processo administrativo, ainda em fase de decisão administrativa: foram coletadas 159 reclamações, mas não se tem o número da totalidade, pois ainda não estavam arquivadas<sup>71</sup>. Estima-se que havia cerca de 640 processos, dado que foram selecionados, aleatoriamente, a cada intervalo de 4 processos. A seleção das reclamações se deu por amostra probabilística, através de amostragem aleatória por intervalo de 8 reclamações, para o caso do primeiro banco de dados, e por intervalo de 10 para o segundo<sup>72</sup>.

Foi possível extrair as seguintes informações nos arquivos compulsados: idade, sexo e bairro de residência do reclamante; setor de atividades da empresa reclamada; objeto da reclamação; desfecho da reclamação. Para o caso dos pareceres de arquivamento e dos processos administrativos, foi tomado como desfecho a decisão do departamento

---

<sup>68</sup> De 2008, de um total de 2756 reclamações, registrou-se 212; de 2009, de um total de 2668, registrou-se 247.

<sup>69</sup> Para 2008, foram vistas 757 pareceres de arquivamento e registrados 74; para 2009, de 513 pareceres compulsados, registrou-se 51.

<sup>70</sup> Os arquivos de reclamações e pareceres de arquivamento de 2008 se encontram no Arquivo Municipal da prefeitura de Campos, enquanto que os arquivos de 2009 estavam localizados na sede do Procon, em função de ainda estarem em aberto.

<sup>71</sup> Os processos com decisão definitiva não são unificados em um mesmo arquivo: os declarados resolvidos após recurso e os improcedentes são remetidos ao Arquivo Municipal, enquanto que os processos que geram aplicação de multa são encaminhados à Secretaria municipal da Fazenda para sua execução.

<sup>72</sup> As amostras apresentam margem de erro de 5% para o banco de dados das reclamações declaradas resolvidas, 8,5% para o dos pareceres de arquivamento, e 7% para o dos processos administrativos, conforme cálculo de amostra disponível no sítio eletrônico da Siqueira Campos Associados.



jurídico para arquivar ou levar o processo adiante. Nos registros dos processos administrativos foi possível inferir em alguns casos se o consumidor recorreu à via judicial (Juizado Especial Cível ou Vara Cível).

Para categorizar o setor de atividades da empresa e o objeto da reclamação, a inspiração foram as categorias empregadas pelo DPDC nos seus Cadastros de Reclamações Fundamentadas dos anos de 2008 e 2009<sup>73</sup>. A categorização dos objetos das reclamações foi um trabalho mais complicado. Louis Pinto já alertava sobre a impossibilidade de se classificar exaustivamente as reclamações, devendo o sociólogo se ater à análise do trabalho de classificação empreendido pelos próprios agentes (1989, p.72). Mesmo reconhecendo o argumento do autor, este trabalho investiu na tentativa de classificação dos problemas, de modo a sondar padrões de ação do Procon em relação a determinados tipos de problemas. Como não havia um sistema de classificação padronizado para o registro das reclamações antes da implantação do SINDEC, em 2010, tentou-se uma classificação parcialmente baseada nos critérios adotados pelo DPDC nos seus relatórios dos Cadastros de Reclamações Fundamentadas<sup>74</sup>.

Ainda foram realizadas entrevistas com a secretária do Procon, o ex-secretário, assessores e funcionários do departamento jurídico e do departamento de atendimento do órgão. Também foram feitos registros tomados da observação direta do funcionamento do órgão em diversos espaços (triagem, sala de atendimentos, departamento jurídico), entre junho e agosto de 2009, e depois de janeiro a abril de 2010.

## **2. Perfil dos usuários**

Há predominância de mulheres entre os consumidores que acorrem ao Procon para apresentar uma reclamação. Segundo dado da própria Secretaria, as mulheres respondem por 58% de todos os atendimentos, incluindo aqueles em que não há abertura de reclamação<sup>75</sup>. Esta proporção diminuiu, contudo, com a abertura da reclamação, caindo para 52,7%, mas volta a crescer à medida que a queixa alcança estágios mais avançados dentro do Procon. Assim, 54,4% das reclamações que param

---

<sup>73</sup> Para exposição das categorias empregadas para representar os setores de atividades das empresas e os objetos de reclamação, ver Anexo I.

<sup>74</sup> O SINDEC opera com mais de 200 tipos de problemas.

<sup>75</sup> Conforme matéria publicada no site da prefeitura de Campos, em 09/03/2010.

na análise jurídica são feitas por mulheres; e 56,6% dos processos administrativos são de queixas abertas por mulheres.

A hipótese delineada pela secretária na matéria citada é de que o maior número de mulheres decorre do fato de que tradicionalmente elas são responsáveis pela administração da casa, se encarregando diretamente do consumo familiar. Contudo, o cruzamento entre as variáveis sexo e objeto de reclamação não aponta uma preponderância feminina significativa em relação a produtos e serviços relativos aos cuidados com a casa, como os relacionados à compra de móveis e eletrodomésticos<sup>76</sup>. Os dados extraídos das reclamações do Procon não permitem estabelecer que a divisão sexual do trabalho doméstico seja o fator para o maior volume de reclamantes mulheres, nem mesmo nas reclamações envolvendo instituições de ensino, em que há preponderância feminina (77,8% do setor nas reclamações abertas; e 80% nos processos administrativos). Em todos estes casos, a mulher reclamava enquanto estudante, e apenas uma reclamação era dirigida contra a escola em que seu filho estava matriculado.

Esta preponderância feminina nas reclamações contra o setor de ensino pode apontar outra hipótese para o maior número de mulheres reclamantes no Procon, relacionada à escolaridade. Na soma de todos os bancos de dados, das 16 reclamações contra este setor 11 foram feitas por mulheres. Estudo do IBGE sobre as condições de vida da população brasileira feito em 2008 demonstra que as mulheres tem maior nível de escolaridade do que os homens, possuem em média mais anos de estudo, bem como menor índice de defasagem em relação ao nível escolar adequado à idade<sup>77</sup>. O *Relatório ICJ Brasil* demonstra que o conhecimento do Procon é maior entre as pessoas com maior escolaridade: 97% para os entrevistados com escolaridade alta, 96% para média e 89% para baixa (FGV, 2010, p.22).

Outra hipótese para esta predominância pode ser a de que a mulher experimenta mais dificuldades quando encaminha uma queixa a uma empresa sem auxílio de um parceiro, como o Procon: apesar da presença de mulheres aumentar à medida em que o acordo não é atingido – de 52,7% na etapa de abertura de reclamação para 56,6% nos processos

---

<sup>76</sup> Conferir as tabelas A.1 e A.2, no Anexo II.

<sup>77</sup> *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Disponível em: [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

instaurados – a taxa de resolução é mais alta para as mulheres. Do total de reclamações resolvidas (344)<sup>78</sup>, 55% são de queixas abertas por mulheres<sup>79</sup>.

Quanto a faixa etária, há predominância de pessoas entre 25 e 54 anos. No somatório dos três bancos de dados, chega-se a 65,3% de usuários do Procon deste segmento. A tabela a seguir correlaciona sexo e faixa etária<sup>80</sup>. Como se vê abaixo, não se pode estabelecer daí que a presença feminina é maior em função do papel de administradora dos assuntos domésticos, pois a proporção de homens e mulheres para as citadas faixas etárias se altera a cada etapa.

---

<sup>78</sup> Aqui estão incluídas apenas as reclamações resolvidas após notificação ou resolvidas após realização de audiência de conciliação. Não foram consideradas as reclamações não resolvidas (que estavam inadvertidamente no arquivo das reclamações resolvidas) e nem os casos de abandono, que o Procon considera como reclamação resolvida, como se verá adiante.

<sup>79</sup> O mesmo se verifica nas reclamações resolvidas que, por falha interna do Procon, foram remetidas à análise jurídica e à instauração de processo: entre os pareceres de arquivamento, de 11 reclamações resolvidas, 8 eram de mulheres; entre os processos administrativos, havia 8 em 10 reclamações.

<sup>80</sup> Foram excluídos da tabela os casos de reclamações abertas por empresas (7) e os autos de infração do departamento de fiscalização do Procon (4).

**Tabela 4.1. Sexo por faixa etária do usuário do Procon**

	<b>18-24 anos</b>	<b>25-34 anos</b>	<b>35-44 anos</b>	<b>45-54 anos</b>	<b>55-64 anos</b>	<b>Mais de 65 anos</b>	<b>Não informado</b>	<b>Total</b>
<b>Abertura de Reclamação</b>								
<b>Homem</b>	21 (9,8%)	66 (30,8%)	42 (19,6%)	34 (15,9%)	29 (13,6%)	21 (9,8%)	1 (0,5%)	214 (100%)
<b>Mulher</b>	27 (11,2%)	45 (18,6%)	63 (26%)	63 (21,5%)	30 (12,4%)	23 (9,5%)	2 (0,8%)	242 (100%)
<b>Parecer de arquivamento</b>								
<b>Homem</b>	6 (10,7%)	8 (14,3%)	12 (21,4%)	11 (19,6%)	9 (16,1%)	9 (16,1%)	1 (1,8%)	56 (100%)
<b>Mulher</b>	2 (2,9%)	19 (27,9%)	9 (13,2%)	20 (29,4%)	13 (19,1%)	4 (5,9%)	1 (1,5%)	68 (100%)
<b>Processo administrativo</b>								
<b>Homem</b>	4 (6,5%)	15 (24,2%)	10 (16,1%)	12 (19,4%)	9 (14,5%)	12 (19,4%)	0	62 (100%)
<b>Mulher</b>	4 (4,4%)	16 (17,8%)	26 (28,9%)	25 (27,8%)	14 (15,6%)	4 (4,4%)	1 (1,1%)	90 (100%)
<b>Total</b>	64 (8,5%)	169 (22,7%)	162 (21,8%)	154 (20,7%)	104 (14%)	73 (9,8%)	6 (0,8%)	743 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010.

No arquivo das reclamações declaradas resolvidas, há predomínio das pessoas entre 25 e 44 anos nos setores de comércio (61,5% do setor), de fabricantes (58,7%) e de telefonia (47,1%). As pessoas entre 18 e 24 anos são mais frequentes apenas nas reclamações declaradas resolvidas referentes ao setor de ensino (44,4%), e as pessoas com mais de 65 anos são as mais frequentes, neste mesmo arquivo, nas reclamações relativas ao setor de água e esgoto (50%). O único setor de atividades em que há frequência de todas as faixas etárias sem grandes disparidades é o das instituições financeiras. Este setor é o que apresenta o maior índice de reclamação entre todas as faixas de idade.

**Tabela 4.2. Número de reclamações contra instituições financeiras por faixa etária**

	18 - 24 anos	25 - 34 anos	35 - 44 anos	45 - 54 anos	55 - 64 anos	Mais de 65 anos	Total
<b>Abertura de reclamação</b>	12	28	34	28	24	16	142
<b>Parecer de arquivamento</b>	3	10	8	10	11	7	49
<b>Processo administrativo</b>	2	14	13	10	11	7	57
<b>Total</b>	17	52	55	48	46	30	248

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010.

Somando os três bancos de dados, percebe-se uma assimetria radical na frequência ao Procon em função do bairro de residência do reclamante. A maioria absoluta dos reclamantes provém da região central do município, mais urbanizada e com maior proporção da população de melhor renda – Campos (aonde está localizado o Procon), Guarus e distrito de Goitacazes, que somados respondem por 88,4% da amostra. Só o bairro do Centro concentra 11,5% de todas as reclamações da amostra.

Ciméa Bevilaqua já havia apontado que a trajetória do consumidor para tentar solucionar seu problema se traduz numa verdadeira “peregrinação” urbana, a ponto da autora reconhecer que, deflagrado o conflito, enquanto o objeto (mercadoria/serviço) permanece imóvel o consumidor é colocado em constante circulação (2008, p.181). Em raríssimos casos é possível inferir pelos dados das reclamações quantas vezes o consumidor se dirige ao Procon, mas foi possível verificar que em certos casos o cidadão foi ao órgão mais de cinco vezes.

**Tabela 4.3. Frequência das reclamações no Procon por região do município de Campos**

<b>Número de reclamantes</b>	
<b>Campos (núcleo central)*</b>	657 (88,4%)
<b>Periferia 1**</b>	15 (2%)
<b>Periferia 2***</b>	52 (7%)
<b>Oriundos de outras cidades</b>	5 (0,7%)
<b>Não informado/Não se aplica</b>	14 (1,9%)
<b>Total</b>	743 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* Campos inclui os distritos de Campos, Guarus e Goitacazes.

\*\* Periferia 1 inclui os distritos ao norte do rio Paraíba: Travessão, Vila Nova, Morro do Côco, Santo Eduardo e Santa Maria.

\*\*\* Periferia 2 inclui os distritos ao sul do rio Paraíba: Dores de Macabu, Tócos, Ibitioca, Santo Amaro de Campos, São Sebastião de Campos, Mussurepe, Morangaba, Serrinha e a localidade de Farol de São Thomé.

Ciméa Bevilaqua reconhece (e a observação direta da rotina do Procon corrobora sua afirmação) que os usuários do Procon são recrutados não apenas na classe média, mas também nas classes populares (2008, p.99) . Os dados das reclamações, no entanto, não permitem precisar a proporção dos usuários em função da renda.

Ainda remetendo à tabela 4.3, pode-se verificar a presença de reclamantes oriundos de outros municípios, todos vizinhos à Campos<sup>81</sup>. Isto se refere à abrangência da atuação do Procon: além da presença constante na mídia regional, a Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor de Campos presta assistência a municípios vizinhos menores que não contam com Procon`s, assim como participou da implantação de Procon`s em outros municípios, até mesmo em cidades do estado do Espírito Santo, conforme relatórios internos do órgão dos anos de 2005 à 2008.

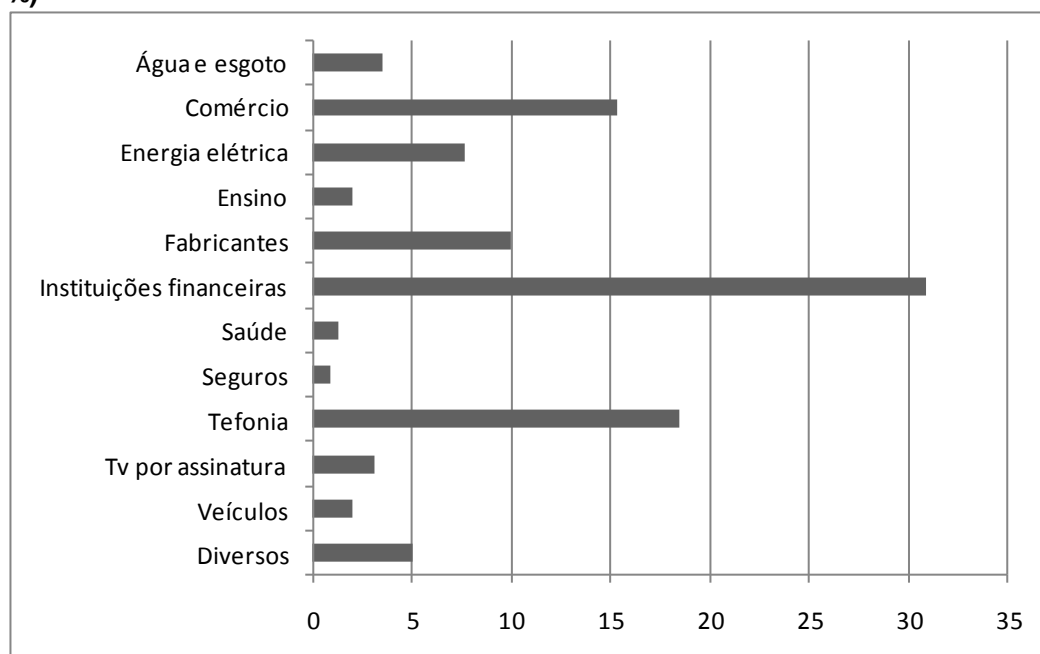
<sup>81</sup> Nomeadamente, Cardoso Moreira, São Fidélis, São João da Barra (dois casos), São Francisco do Itabapoana.

Por fim, registrou-se a presença de micro e pequenas empresas entre os reclamantes. Apesar da legislação não vetar a iniciativa destes atores, a frequência deste tipo de reclamante é insignificante: a amostra registrou apenas sete casos, sendo 3 nos arquivos dos processos administrativos, 1 nos pareceres de arquivamento e 3 nas reclamações resolvidas. Desta última série, apenas uma empresa obteve uma solução para o problema, e as outras não retornaram ao Procon para dar prosseguimento ao pleito. Na seção sobre os processos administrativos, mais adiante, se discutirá as decisões dos advogados do Procon em relação às reclamações abertas por pequenas firmas.

### 3. Empresas reclamadas

As empresas que mais apareceram no arquivo das reclamações resolvidas são as do setor financeiro (bancos, financeiras e administradoras de cartão de crédito), com 30,9% das queixas. São seguidas pelas reclamações contra empresas concessionárias de telefonia (fixa e móvel) e contra estabelecimentos comerciais – 18,7% e 15,3% respectivamente.

**Gráfico 4.1. Setores de atividades entre as reclamações declaradas resolvidas (em %)**



Total: 459

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

Os setores de energia elétrica e de água e esgoto são compostos cada qual por uma única empresa, concessionárias dos respectivos serviços, e que abrangem praticamente a totalidade dos municípios de Campos. No entanto, o fato de abarcar mais clientes não explica a presença destes setores entre as reclamações abertas, pois é marcada a disparidade entre o setor de energia (7,6%) e o de água e esgoto (3,5%).

É importante ressaltar que os dados das reclamações não permitem inferir quais as empresas que mais geram “contratempos” ao consumidor, e sim quais são mais intransigentes no atendimento à sua queixa. Assim, por exemplo, relatório de atividades do primeiro semestre de 2008 feito pelo departamento de atendimento contabilizou 286 atendimentos preliminares referentes à concessionária de serviço de água e esgoto, dos quais 38 redundaram em abertura de reclamação – uma queda de mais de 86%. Enquanto que a concessionária de energia elétrica, que contou 424 atendimentos preliminares, teve uma queda bem menor em relação à abertura de reclamação – 219 reclamações abertas, ou redução de 51,6%.

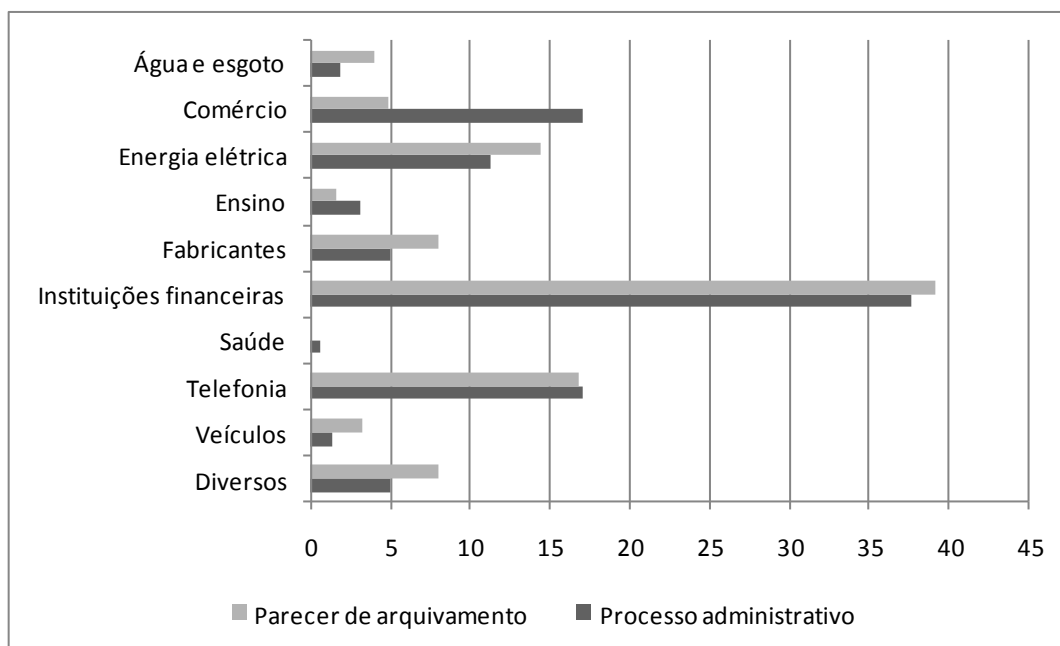
Ambos os setores registram aumento na sua frequência entre os pareceres de arquivamento (4% para água e esgoto; 14,4% para energia), o que se deve ao objeto de reclamação predominante contra estes fornecedores nesta etapa – queixas contra a elevação extraordinária da cobrança do consumo de água e energia<sup>82</sup>, que foram arquivadas basicamente por dois motivos: consideração de que o Procon não tem como periciar o medidor de água ou luz; ou consideração de que o pleito do consumidor era equivocado.

---

<sup>82</sup> Para o setor de água e esgoto, 4 em 6 reclamações neste arquivo tinham como objeto “cobrança desproporcional ao serviço utilizado”; para o setor de energia, o mesmo objeto apareceu 8 vezes em 18 reclamações neste arquivo.



**Gráfico 4.2. Setores de atividades nas etapas da análise jurídica e do processo administrativo (em %)**



Total dos pareceres de arquivamento: 125      Total dos processos administrativos: 159

\* Não foi registrada nenhuma reclamação sobre seguros ou TV por assinatura nestes arquivos.

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

As instituições financeiras não apenas são as que geram mais abertura de reclamações, como sua frequência aumenta à medida que a reclamação alcança a fase jurídica. Assim, 39,2% dos pareceres de arquivamento são referentes à instituições financeiras, e dos processos administrativos 37,7% pertencem a este setor. A maior porcentagem entre os pareceres de arquivamento deve-se ao fato de que as queixas referentes à dificuldades de negociação de dívidas – que respondem por 88,2% do setor nesta etapa – são consideradas improcedentes pelos advogados do Procon

O setor de comércio apresenta leve aumento nos processos administrativos em relação à etapa da abertura de reclamação (17%), mas tem menor presença entre os pareceres de arquivamento (4,8%) – o que significa que boa parte das reclamações contra estabelecimentos comerciais que chega à análise jurídica é encaminhada à instauração de processo administrativo.

**Tabela 4.4. Desfecho das reclamações declaradas resolvidas por setor**

	Abandono	Acordo após notificação	Acordo em audiência	Não Resolvida*	Total
<b>Água e esgoto</b>	0	0	16 (100%)	0	16 (100%)
<b>Comércio</b>	19 (27,1%)	31 (44,3%)	17 (24,3%)	3 (4,3%)	70 (100%)
<b>Energia elétrica</b>	5 (14,3%)	1 (2,9%)	28 (80%)	1 (2,9%)	35 (100%)
<b>Ensino</b>	5 (55,6%)	3 (33,3%)	1 (11,1%)	0	9 (100%)
<b>Fabricantes</b>	8 (17,4%)	23 (50%)	12 (26,1%)	3 (6,5%)	46 (100%)
<b>Instituições financeiras</b>	36 (25,4%)	52 (36,6%)	50 (35,2%)	4 (2,8%)	142 (100%)
<b>Saúde</b>	2 (50%)	1 (25%)	1 (25%)	0	4 (100%)
<b>Seguros</b>	1 (16,7%)	2 (33,3%)	3 (50%)	0	6 (100%)
<b>Telefonia</b>	12 (14,1%)	10 (11,8%)	62 (72,9%)	1 (1,2%)	85 (100%)
<b>TV por assinatura</b>	3 (21,4%)	10 (71,4%)	1 (7,1%)	0	14 (100%)
<b>Veículos</b>	6 (66,7%)	0	2 (22,2%)	1 (11,1%)	9 (100%)
<b>Diversos</b>	5 (21,7%)	14 (60,9%)	4 (17,4%)	0	23 (100%)
<b>Total</b>	102 (22,2%)	147 (32%)	197 (42,9%)	13 (2,8%)	459 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* Nos arquivos das reclamações tidas como resolvidas foram encontradas reclamações que não tiveram acordo e não foram remetidas à análise jurídica.

Interessante notar o percentual relativamente alto de abandono (22,2%). São casos em que o consumidor não retorna ao Procon, e que o órgão arquiva como reclamação resolvida. Os acordos feitos após a notificação ao fornecedor reclamado (32%) são menos frequentes do que os acordos obtidos nas audiências de conciliação (42,9%), marcadas após não se conseguir a resolução do pleito pela notificação. Os setores que tem a maior taxa de resolução através de notificação são os do comércio (44,3%) e de TV por assinatura (71,4%). Todas as reclamações referentes ao setor de água e esgoto nesta etapa se resolveram nas audiências de conciliação, seguido pelo setor de energia elétrica (80%) e de telefonia (72,9%).

Os setores de comércio e de instituições financeiras são os que mais recebem indicação de multa nas decisões administrativas, que antecedem a decisão definitiva relativa ao processo administrativo – respectivamente, 30,4% e 49,3% das multas (que respondem por 43,4% das decisões administrativas). Destas, algumas multas são decorrentes de autos de infração encaminhados pelo departamento de fiscalização (um para o comércio, e três para instituições financeiras). As instituições financeiras foram autuadas por descumprimento da lei estadual que obriga os bancos à disponibilizarem bebedouros, banheiro e cadeira de rodas aos clientes, e por submeterem os clientes à tempo excessivo de espera na fila.

Em alguns processos, foi possível verificar que o consumidor se dirigiu à Justiça para solucionar sua demanda, principalmente os relacionados às instituições financeiras e à energia elétrica. Os consumidores buscaram o Juizado Especial Cível principalmente nos casos envolvendo cobrança indevida (6 casos) para as instituições financeiras; e problemas com medidor (6), para a empresa de energia elétrica. São casos em que o Procon declara não ter recursos técnicos para efetuar a perícia necessária para se apurar a queixa.

#### **4. Triagem e atendimento preliminar**

É preciso dizer que antes de qualquer seleção empreendida pelos agentes do Procon, há mecanismos de inclusão e exclusão implícitos operando no próprio funcionamento do órgão (BEVILAQUA, LEIRNER, 2000, p.118). Primeiramente, deve-se comparecer pessoalmente – o próprio reclamante ou seu representante constituído por procuração – para se registrar uma queixa, o que já seleciona possíveis reclamantes em função do horário de funcionamento do Procon (das oito à dezessete horas, de segunda à sexta-feira) coincidir com o da jornada de trabalho. Como observaram Bevilaqua e Leirner, é preciso “ter tempo, disposição e saúde para enfrentar longas filas” (2000, p.118), que podem durar mais de duas horas. Da mesma forma, a disponibilidade de tempo e recursos para se deslocar influi na possibilidade de acorrer ao Procon, como demonstrado anteriormente.

Outra seleção ocorre em função da necessidade de apresentação de documentos para a formalização da queixa. Isto envolve certa “competência” do indivíduo para distinguir o

que é ou não “documento”, antes de receber orientação do agente do Procon. Por exemplo, presenciamos um caso na triagem em que o consumidor se queixava de cobrança de consumo de água encanada por considerá-la equivocadamente elevada. Sem saber exatamente como proceder com sua queixa, retirou por iniciativa própria o relógio-medidor (o que constitui infração) e levou-o ao Procon, o que acabaria por contaminar toda a sua reclamação, dado que possibilitava a empresa declarar que o medidor fora fraudado.

A interação entre o reclamante e a atendente flui entre dois pólos: o modo como o consumidor narra seu problema e o enquadramento que o funcionário tenta operar para se certificar de que o caso pode ser tratado pelo Procon. A observação direta do primeiro atendimento ao consumidor permitiu constatar a prolixidade com que muitos apresentavam seus casos, incorporando elementos como histórico de doenças, situação de trabalho, vida familiar. O problema afeta o consumidor em diversos planos, podendo inclusive comprometer outras relações além daquela com o fornecedor que originou a queixa (BEVILAQUA, 2008, p.98). O fluxo da sua narrativa é sempre interrompido por questionamentos do atendente, que sonda os elementos que lhe permitirão decidir se o Procon deve ou não recepcionar o caso em tela. Alguns atendentes chegam a manifestar enfado com o relato, e muitas vezes interrompem a fala do reclamante de modo abrupto, rapidamente se dirigindo à próxima pessoa da fila.

A decisão do atendente em inserir ou não o reclamante é composta pelo esclarecimento de um conjunto de questões, além da certificação de que o consumidor porta os documentos necessários. Dispondo-as numa ordem artificial, podem ser assim colocadas: primeiro, se o caso configura uma relação de consumo. É comum ver um atendente recorrer a outro funcionário – assessores ou advogados – para esclarecer dúvidas sobre a natureza e os procedimentos de tal ou qual tipo de casos. E também, como dito anteriormente, muitas pessoas acorrem ao Procon para solucionar ou se informar de questões pertencentes a outros domínios (previdência social, justiça trabalhista, divórcios, etc.). A estes são fornecidos papéis com endereços e telefones dos órgãos competentes; algumas vezes um funcionário é destacado para levar a pessoa até o órgão responsável pela sua questão.

Segundo, se o Procon tem competência para lidar com o caso. E isto não envolve apenas suas atribuições legalmente estabelecidas, mas também a subjetivação, pelos agentes, da probabilidade objetiva do Procon ser capaz de intermediar uma resolução para certas demandas. O recurso cognitivo à experiência<sup>83</sup> consolida a expectativa de que estes casos não serão resolvidos através do Procon, e em geral o consumidor é instruído a procurar o Juizado Especial Cível. Como exemplo, o caso de um rapaz que procurou o órgão para contestar o alto valor dos juros (17,5%) decorrentes da quitação de um empréstimo pessoal. Mesmo achando “um absurdo”, os atendentes se resignaram a declarar que a prática era “totalmente legal”, terminando por instruir o rapaz a contrair outro empréstimo com menor taxa de juros para quitar o primeiro. Mesmo sendo livre o estabelecimento de juros pelas instituições financeiras, há sempre a possibilidade de sondar elementos que poderiam motivar a revisão das cláusulas contratuais, como o CDC autoriza. Mas aqui opera a expectativa de que os bancos e financeiras costumam ser irredutíveis em pleitos deste tipo<sup>84</sup>.

Terceiro, se o pleito da pessoa é legítimo em função da sua motivação interna. Grosso modo, o funcionário tende a enquadrar o ato com base na presunção da boa ou má-fé do reclamante. Ele procura estabelecer a) se a demanda do consumidor é razoável, e se ele está motivado por um desejo genuíno de resolver algo tido como um problema e/ou “buscar os seus direitos”; b) se o consumidor está apenas enganado, e não há fundamento – legal ou fático – na reclamação. Em especial, são enquadrados neste modo os idosos, cuja fragilidade ou dificuldade para compreender um procedimento técnico ou burocrático gera suspeitas sobre a sua capacidade de conceber uma questão e elaborar uma reclamação fundamentada. Uma senhora procurara o órgão para questionar porque seu benefício previdenciário vinha sofrendo descontos. A interpretação do atendente foi que a senhora possivelmente estava sendo lesada por algum parente ou conhecido que, portando uma procuração “que a senhora

---

<sup>83</sup> Para uma discussão – com lastro empírico em audiências de conciliação do Procon – sobre o estabelecimento da experiência cotidiana como fornecedora dos saberes práticos, tal como desenvolvido no conceito de acervo de conhecimento, de Alfred Schutz, cf. MAGALHÃES, 2007.

<sup>84</sup> Outras queixas que poderiam levar à interpelação da empresa reclamada não são amparados pelos atendentes, como foi o caso de um casal que reclamava da cobrança de taxa de iluminação pública – imposto municipal embutido na conta mensal da fatura de energia elétrica – mesmo não havendo tal serviço na rua em que residiam. O atendente explicou que o caso não era pertinente ao Procon, pois quem estabelecia a taxa era o poder público municipal, e a empresa apenas cobrava com base na listagem de residências elaborada pela prefeitura. Encerrou afirmando que o “Procon é órgão da prefeitura, não faz sentido [ele] contestar a prefeitura”.

provavelmente assinou sem ter lido”, retirava todo o dinheiro, e depois depositava de volta com um valor inferior.

Ou, finalmente, c) se ele está agindo de má-fé, e recorre ao Procon como forma de obter alguma vantagem, financeira ou material. O principal indício para o atendente são os pedidos de “danos”, que são recorrentes. Destas demandas, “setenta por cento não tem direito”, na estatística espontânea da atendente. Funcionários menos cuidadosos podem se resignar a esclarecer que o Procon não trata de danos morais e orientar o reclamante a buscar o Juizado Especial Cível.

Sendo a triagem um procedimento informal, o consumidor pode, mesmo em face da resistência do atendente, insistir na sua demanda e chegar ao atendimento preliminar. Passando por esta primeira etapa, ele recebe uma senha, e espera na fila para o atendimento preliminar, que consiste em tentar contactar o fornecedor por telefone, e chegar a um acordo sem maiores delongas. Lograr um acordo por telefone não depende somente da disponibilidade da empresa, mas da habilidade e disposição do próprio funcionário. A disposição para tratar o caso “sem ter hora pra acabar” varia para cada funcionário. Alguns são ríspidos com o fornecedor ao telefone, e lhe cercam por vários lados até quando parecer possível extrair um acordo; outros se limitam a perguntar o que motivou aquele problema, e se ele tem alguma proposta ou se atenderá a demanda do consumidor, sem problematizar ou investir contra sua resposta negativa.

O atendente pode trocar poucas palavras com o consumidor, reduzindo ao máximo o atendimento<sup>85</sup>, ou estimular a conversa com o reclamante, informado-lhe sobre direitos, aconselhando-o a requerer certo tipo de acordo, etc. Nesta etapa faz-se a “transcrição” do relato do consumidor, que será apensada à reclamação que poderá ser aberta. As informações sobre direitos estão presentes nas transcrições do relato, em especial quando significam sugestões feitas pelo atendente ao reclamante: sugestões sobre

---

<sup>85</sup> Presenciamos o atendimento de uma mulher jovem, acompanhada de seu companheiro, reclamando que seu plano de saúde lhe cobrara certa consulta, sobre a qual fora anteriormente informada de que não lhe geraria custos. Em mais de meia-hora de atendimento, a atendente quase não lhe dirigiu a palavra, e o silêncio (a atendente ficara transcrevendo o relato da reclamante) foi cortado apenas por uma rápida conversa telefônica com o fornecedor, limitada a duas perguntas: qual a situação da cliente e se havia a possibilidade de acatar sua demanda (cancelamento da cobrança). Ao final, a reclamante indagou se sua queixa era procedente, mas a atendente respondeu de modo inconclusivo, sem fazer qualquer menção à legalidade ou legitimidade da sua reclamação.

solicitações alternativas permitidas pela lei<sup>86</sup>, e até mesmo informação sobre compensações monetárias às quais o reclamante tem direito<sup>87</sup>.

Além das informações sobre direitos, indicam-se nas transcrições uma série de outros elementos, como atributos do reclamante (urgência econômica, predicados de idade, entraves causados pelo problema, etc.) e classificação – legal e/ou moral – dos atos do reclamado (infrações, objeções morais ao comportamento da empresa). O atendente tem alto grau de liberdade na “transcrição” do relato do consumidor, mas o que fica efetivamente registrado flui da sua interação com o reclamante, cuja insistência e ênfase em certas informações transparecem nos registros da reclamação.

A determinação do que é relevante para o atendente não se origina exclusivamente da sua disposição interna, mas fundamentalmente das orientações – explícitas e implícitas – feitas por assessores ou outros funcionários, e das expectativas em relação aos funcionários alocados nas etapas posteriores do trâmite da reclamação<sup>88</sup>. As indicações de direitos, as objeções morais aos gestos do fornecedor, as explicitações dos atos infratores visam reforçar uma interpretação sobre o problema – e, ao fim, uma concepção da própria “defesa do consumidor” –, servindo como “mensagens” para os futuros funcionários que se encarregarem da reclamação.

Pelas informações do próprio Procon, os atendimentos preliminares tem taxas relativamente altas de resolução. Nos anos de 2005 a 2009, a média de reclamações resolvidas pelo atendimento preliminar é de 73,4%, tendo o ano de 2007 a maior taxa de resolução (76,5%), e o de 2005 a menor (69,9%). Os dados mostram elevação

---

<sup>86</sup> Por exemplo, as propostas de solução das reclamações envolvendo insatisfação com produtos podem ser a devolução do pagamento, a substituição imediata da mercadoria ou o abatimento do valor pago, na compra de outro produto, conforme o muito citado artigo 18 do CDC.

<sup>87</sup> Em geral, nos casos envolvendo estorno de valores pagos por cobranças indevidas (cobrança duplicada, cobrança de tarifas não autorizadas, cobrança de dívidas equivocadamente reivindicadas, etc.) os atendentes sugerem que o reclamante peça o ressarcimento em dobro do pagamento feito (art.42 do CDC).

<sup>88</sup> Há um caso exemplar que testemunha três elementos na realização do atendimento: a insistência do consumidor, o recurso à orientação de um superior, e os desajustes entre a triagem e o atendimento preliminar. Uma senhora reclamava de que não conseguira a devolução de um frango que ela alegava ter adquirido no supermercado e esquecido atrás do caixa; porém, não portava nenhum comprovante da compra, mesmo após o filtro da triagem. A atendente, nervosa, procurou o assessor encarregado do departamento de atendimento, para se orientar, neste caso em que ela se quedava perdida: “com que cara eu vou ligar?! O que é que eu vou dizer?!”. O assessor lhe instruiu, então, a ligar mesmo não tendo como provar a alegação da reclamante. Os assessores, de fato, costumam ser mais “condescendentes” do que os responsáveis diretos pelo atendimento, e sua intervenção balanceia as disposições contrárias dos atendentes, oprimidos pelo volume de trabalho e pela interação direta com o reclamante.

progressiva do número de atendimentos, que só caem em 2009 em função da redução do contingente de funcionários.

**Tabela 4.5. Atendimentos preliminares por ano**

	Atendimentos preliminares resolvidos	Reclamações abertas*			Total de atendimentos realizados
		Resolvidas	Não- resolvidas	Soma das reclamações abertas	
<b>2005</b>	6.929 (69,9%)	1.629	1.355	2.984 (30,1%)	9.913 (100%)
<b>2006</b>	10.106 (73,7%)	1.744	1.864	3.608 (26,3%)	13.714 (100%)
<b>2007</b>	10.844 (76,5%)	-	-	3.334 (23,5%)	14.178 (100%)
<b>2008</b>	12.182 (74%)	2.756**	-	4.290 (26%)	16.472 (100%)
<b>2009</b>	10.205 (73,1%)	2.668**	-	3.767 (26,9%)	13.972 (100%)

Fonte: Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor. Relatórios internos dos anos de 2005 à 2009 e dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* Não-resolvidas incluem as reclamações remetidas ao departamento jurídico, aquelas em que o consumidor foi orientado a ir ao Juizado Especial, e as que aguardavam a audiência ou a resposta das partes, antes e depois, da audiência. Apenas os relatórios de 2005 e 2006 discriminaram as reclamações abertas em resolvidas e não resolvidas.

\*\* Estes dois valores não pertencem aos relatórios oficiais do Procon, e sim à contagem direta das reclamações arquivadas como resolvidas, feita por iniciativa do pesquisador. Lembrando que as reclamações de 2009 ainda não estavam totalmente encerradas.

À exemplo do que ocorre com as reclamações abertas, muitos atendimentos preliminares são registrados como resolvidos, mesmo não havendo informação precisa sobre o desfecho. Muitas vezes o consumidor não retorna ao órgão para declarar que o pleito fora resolvido, portanto, não há como precisar quantos destes atendimentos realmente resultaram em solução. Outro fator agravante para a credibilidade deste dado é a duplicação de reclamações: não são incomuns os casos em que o consumidor perde o prazo de retorno ao Procon para confirmação do acordo feito pelo atendimento, e necessita passar novamente pelo atendimento preliminar antes da abertura da reclamação.



## 5. Abertura de reclamação e audiência de conciliação

Quando o atendimento preliminar não produz um acordo, abre-se formalmente uma reclamação, e o fornecedor é notificado para prestar esclarecimentos no prazo de dez dias. Se a contenda perdurar – a empresa pode não ser contactada, não oferecer acordo, oferecer um acordo insatisfatório para o consumidor, ou descumprir o acordo feito – marca-se audiência de conciliação entre as partes, sob a mediação do Procon.

A reclamação é aberta e recebe uma “nomenclatura”. O trabalho de “nomear” uma reclamação e de inseri-la em um sistema de classificação unívoco e universal é tarefa inerentemente problemática. São inesgotáveis as oportunidades de desentendimentos e contratemplos na relação entre consumidor e fornecedor (PINTO, 1989). Ainda há o agravante de um problema poder originar diversos outros na vida do reclamante; assim, uma cobrança indevida pode motivar a inscrição do nome do cliente nos cadastros de restrição ao crédito, e o atendente escolhe entre caracterizar o pleito como “cobrança indevida” ou “negativação indevida”.

Antes do SINDEC, não havia no Procon algo como um “sistema de classificação” formal para a caracterização da demanda<sup>89</sup>. Os agentes do Procon de Campos alternam os critérios para classificação do pleito, cuja base pode ser o problema declarado, o pedido do consumidor, ou até a referência a um elemento típico do caso. A caracterização do problema aqui também envolve escolhas que visam consolidar certa interpretação acerca do caso. Como exemplo, as reclamações referentes à “dificuldades na negociação de dívidas” – que ficam numa zona de indeterminação, pois a obrigatoriedade de reconsiderar o débito (seja pelo reajuste do valor da dívida, das formas de parcelamento e pagamento, ou a revisão das taxas de juros) depende de cada caso concreto, em função da situação e das características do reclamante – aparecem ora sob a forma de uma solicitação (“parcelamento de débito”, “liberação de margem”, etc.), ora sob a forma de declaração de infração (“vantagem excessiva”, “juros abusivos”, etc.).

No mais, as classificações não fazem mais do que mobilizar tipos genéricos, que fazem referência ao tipo de atividade (“assistência técnica”, “empréstimo”, “ensino”, etc.), ou

---

<sup>89</sup> Mesmo a padronização efetuada pelo SINDEC é de uso problemático: como já foi dito anteriormente, o sistema do DPDC prevê mais de 200 tipos de problemas.

a uma categoria genérica de problema (“cobrança indevida”, “contestação de cobrança”, “produto com mais de 30 dias na assistência técnica”, etc.). O recurso a tipos indica que a construção das categorias pelos funcionários do Procon obedece a imperativos práticos, e se baseia no acervo de conhecimento socialmente compartilhado. Assim, o que está em questão não são classificações precisas e padronizadas, e sim códigos típicos que acionem comportamentos e interpretações igualmente típicos. Além do mais, o registro por tipos opera na distribuição das reclamações entre os funcionários nos procedimentos ulteriores, pois permite repartir as queixas entre os membros do Procon em função das suas competências específicas ou da familiaridade com determinados problemas.

A etapa da abertura da reclamação marca o reforço de duas tendências nos confrontos entre consumidor e fornecedor, e na intervenção do Procon nestes confrontos. Primeiramente, a demora na resolução do conflito implica em desgaste das relações entre os contendores, e acirramento das suas posições litigantes. Ciméa Bevilaqua aponta que a entrada em cena do órgão de defesa do consumidor (ou da Justiça, da polícia, ou outro “terceiro”) costuma ser interpretada pelo fornecedor como uma “declaração de guerra”, indicada muitas vezes pelo agressivo enunciado “então vá buscar os seus direitos!” (2008, p.258). A exacerbação do conflito derivada da intervenção do órgão de defesa do consumidor enseja do fornecedor a postergação da resolução do caso, revelando certa confiança na lentidão dos ritos burocráticos (Ibidem). Isto se torna visível na tabela 4.4 publicada acima, em que apenas 32% das reclamações arquivadas como resolvidas foram solucionadas através da notificação emitida pelo Procon, ao passo que 42,9% tiveram de esperar a realização da audiência de conciliação para obtenção de uma resolução.

Na base deste prolongamento da resolução para a etapa da audiência de conciliação não está apenas a intransigência que alguns fornecedores apresentam: muitas vezes a firma posterga o desfecho por negligência ou ineficiência interna. Não são poucos os casos em que a empresa solicita mais tempo ao Procon para a averiguação da situação do consumidor, inclusive na própria audiência de conciliação, que por diversas ocasiões tem que ser remarcada devido à falta de informações dos representantes da empresa em relação ao caso em tela. Alguns advogados constituídos prepostos das empresas são contactados de última hora, e reclamam de não receberem qualquer informação acerca

do caso, nem mesmo uma proposta de acordo a ser encaminhada. A negligência das empresas com os reclamos do consumidor pode ser atestada também pela taxa relativamente elevada (19,5%) de audiências em que o fornecedor não compareceu e sequer se comunicou com o Procon, conforme informação extraída das reclamações que deram curso a processos administrativos.

**Tabela 4.6. Resultado das audiências de conciliação das reclamações que deram curso a processos administrativos**

<b>Sem acordo</b>	<b>Ausência do fornecedor não comunicada</b>	<b>Ausência do fornecedor comunicada</b>	<b>Acordo descumprido</b>	<b>Não se aplica / Não informado</b>	<b>Total</b>
111 (69,8%)	<b>31 (19,5%)</b>	3 (1,9%)	9 (5,7%)	5 (3,1%)	159 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* A categoria Não se aplica se refere aos processos iniciados à partir de autos de infração do Departamento de Fiscalização do Procon.

Outra tendência que fica marcada nesta etapa é a transformação “qualitativa” pela qual passa a reclamação original do consumidor. É verdade que esta transformação já se opera desde as primeiras etapas da tramitação, mas ela se acentua com a interação face a face entre reclamado, reclamante e conciliador. Magalhães (2007) e Beviláqua (2008) já haviam diagnosticado que nas audiências de conciliação os argumentos de ordem técnica tendem a suplantar as razões morais alegadas pelo consumidor, e que o motivam a formalizar uma queixa. Conforme Beviláqua (2008), os conflitos no mercado de consumo não são deflagrados simplesmente pela insatisfação manifestada em relação ao produto ou serviço adquirido pelo consumidor, mas antes pelo rompimento da equivalência presumida que subjaz à relação entre consumidor e fornecedor<sup>90</sup>.

<sup>90</sup> A tese de Beviláqua parte da problematização da oposição entre “troca de dons” e “troca de mercadorias”, oposição que obscurece as continuidades entre estas duas formas e o pertencimento de ambas ao princípio geral da troca que fundamenta toda relação social, conforme a interpretação de Levi-Strauss da obra de Marcel Mauss, reiteradamente sustentada pela autora: “a hipótese mais geral deste trabalho é que, assim como as trocas de dons vinculam sujeitos enquanto sujeitos por meio de objetos, também as trocas mercantis não são pautadas unicamente por interesses materiais e pela equivalência monetária das coisas trocadas. Em que pesem o anonimato e a transitoriedade das relações, a circulação de bens e serviços no mercado é indissociável de alguma renúncia à indiferença e do estabelecimento de certa mutualidade. Em outras palavras, pretendo argumentar que o reconhecimento implícito da

Assim, a queixa revela que o problema relativo a um produto ou serviço tido como inadequado está subordinado à experiência da explicitação da assimetria entre as partes e a ofensa moral à pessoa do reclamante manifestada pela recusa do fornecedor em recepcionar a queixa do consumidor. Não raro as audiências de conciliação descambam para a troca de ofensas e xingamentos, e para o ataque à pessoa moral dos contendores. Por um lado, os representantes das empresas põem em xeque a boa-fé do reclamante, sugerindo que sua queixa se presta a obtenção espúria de benefícios indevidos; por outro, o consumidor procura se apresentar como uma pessoa investida de honra e dignidade, em função da sua posição ou papel social, da qual não caberia dúvida acerca da sua honestidade – daí o reclamante invocar argumentos como “sou mãe”, “sou avô”, “sou pai de família”, “ganho honestamente meu dinheiro”, etc<sup>91</sup>.

Contudo, se tais reclamos de ordem moral desvelam o rompimento da premissa básica da relação entre consumidor e fornecedor – presunção da equivalência entre as partes –, eles tem pouca eficácia, para o mediador, quando confrontados à argumentos de ordem técnica (MAGALHÃES, 2007, p.6). A colocação em cena da argumentação técnica é experimentada como uma explicitação dos princípios de funcionamento e organização da atividade econômica/produzida em tela (operações de cartão de crédito, procedimentos para verificação de irregularidades em hidrômetro, etc.), mas ao final o que faz é deslocar do centro da discussão a demanda pelo restabelecimento da integridade moral do reclamante.

A eficácia do argumento técnico é reforçada pelas dificuldades inerentes às instâncias burocráticas de assimilarem demandas de ordem moral. Luís Roberto Cardoso de Oliveira, pesquisando tribunais de pequenas causas, concluiu que aquilo que chamou de “dimensão do reconhecimento” – “o resgate da integração moral das identidades” dos litigantes – raramente é capaz de “ser adequadamente traduzida em evidências

---

equivalência entre *parceiros* constitui uma premissa fundamental para o estabelecimento das transações no mercado, precedendo as considerações relativas aos atributos das coisas trocadas e ao equilíbrio material das prestações recíprocas. É o rompimento dessa premissa que desencadeia os conflitos, a despeito do seu conteúdo específico ou dos atributos particulares das partes envolvidas”(2008, pp.21-22). Este argumento evoca – indiretamente, posto que através da leitura do “Ensaio sobre a dádiva” de Mauss – a premissa geral de Durkheim (que a autora não comenta) de que os contratos, mesmo nas transações no mercado aberto, estão condicionados por regulamentações prévias (difusas ou explícitas), de origem social.

<sup>91</sup> A troca ostensiva de ofensas habitualmente é maior nos conflitos envolvendo pequenos comerciantes e trabalhadores autônomos (pedreiros, eletricitas, dentistas, etc.), que se auto-representam. Quanto menos possível a operação simbólica de separação do indivíduo concreto da “entidade empresarial” que ele representa, maior a probabilidade do confronto ser exacerbado e desdobrar-se para uma interação hostil.

materiais, o que a tornaria quase invisível ao Judiciário” (2010, p.24). No caso do Procon esta “invisibilidade” é agravada pelo fato de ser órgão administrativo e não judicial, portanto sem atribuições para tratar de pleitos envolvendo danos morais – que de certo modo funcionam grosseiramente como equivalentes materiais para ofensas à moralidade do reclamante.

A proeminência da racionalidade técnica se revela especialmente nas reclamações cujo alvo é a empresa fornecedora de energia elétrica, em específico nas contestações aos Termos de Ocorrência de Irregularidade – TOI, emitidos pela empresa quando esta alega fraude no medidor de luz, e que consiste na aplicação de multa. Este tipo de problema representa 20% (7 casos) do total das reclamações declaradas resolvidas contra o setor elétrico<sup>92</sup>. A contestação da cobrança do TOI em geral envolve não apenas o pedido de desconstituição da multa, como também queixas contra a postura da empresa: reclamações contra os funcionários que efetuaram a verificação e a substituição do medidor mesmo na ausência do titular da conta, ou que mesmo na sua presença se portaram de modo grosseiro e sem prestar as devidas informações; corte abrupto do fornecimento de energia; e indignação quanto a alegação de má-fé que está na base da suposição da violação do medidor.

Contudo, as audiências referentes a este objeto terminam por não contemplar as ofensas e ataques à moralidade do consumidor, consagrando a interpretação puramente técnica do pleito. A incapacidade técnica do Procon de periciar o medidor acentua a posição de inferioridade do consumidor, que ao final se vê instado a aceitar o simples parcelamento da multa (e dos valores referentes ao consumo não registrado no período em que se alegou funcionamento irregular do medidor) como melhor acordo possível<sup>93</sup>.

As audiências envolvendo o setor elétrico evidenciam que os acordos produzidos não necessariamente expressam o atendimento à demanda original do consumidor. Na

---

<sup>92</sup> Esta proporção aumenta nas etapas seguintes: entre os pareceres de arquivamento, há 6 reclamações deste tipo em 18 reclamações contra o setor elétrico; e entre os processos administrativos, há 9 em 18 reclamações.

<sup>93</sup> Conforme noticiou o jornal local O Diário, de 22/07/2006, o Procon tentou articular junto à prefeitura, à empresa e a uma escola técnica federal a criação de um laboratório para aferição de medidores de energia baseado em Campos. O projeto, contudo, não foi concretizado, e ainda hoje o consumidor que contesta o Termo de Ocorrência de Irregularidade deve remeter seu medidor aos municípios do Rio de Janeiro ou Niterói, aonde são vistoriados pela própria empresa. Caso se confirme a irregularidade após a vistoria, o consumidor arca com os custos do envio e da perícia, o que muitas vezes termina por ser mais caro do que quitar a própria multa.

maioria dos casos, a solução expressa a negociação entre as posições das partes. Mesmo com a intervenção do Procon, a vulnerabilidade do consumidor ainda se mantém<sup>94</sup>, e o fornecedor continua sendo o pólo forte desta negociação, uma vez que controla os meios necessários para efetivação do conteúdo do acordo<sup>95</sup>. Contudo, nem sempre isto significa que o desfecho seja desfavorável ao consumidor. A comparação entre acordos em reclamações contra o setor elétrico e aquelas contra o setor de telefonia permite tecer considerações acerca do grau em que a competitividade do setor econômico influi na possibilidade de um acordo mais ou menos favorável ao consumidor.

Os dois maiores índices de resolução em audiência, conforme a tabela 4.4, são dos setores de energia e de telefonia. No primeiro, caracterizado pelo monopólio, o consumidor tem menos chance obter um acordo que lhe seja satisfatório, enquanto que no segundo o cidadão muitas vezes sai com acordo favorável, mas que não necessariamente dizia respeito ao seu pleito inicial. Em reclamações contra a empresa de energia elétrica, que é alvo principalmente de queixas acerca de cobrança desproporcional ao consumo de energia declarado habitual pelo consumidor (54,3% das reclamações deste setor nesta etapa referem-se a esta questão), é marcante que o produto de muitos acordos não é o que é inicialmente pleiteado pelo consumidor – refaturamento das contas contestadas – e sim o parcelamento da dívida resultante desta cobrança. Relativamente às empresas de telefonia, expostas à concorrência entre si, em muitos casos chega-se ao acordo devido ao consumidor aceitar ofertas da empresa reclamada (como oferta de bônus, inserção de créditos telefônicos, ou migração para outro plano) que não se relacionam diretamente ao objeto inicialmente contestado. Há sempre a possibilidade, nos conflitos envolvendo empresas de telefonia, do consumidor

---

<sup>94</sup> A vulnerabilidade do consumidor se expressa mesmo nas ocasiões em que se faz menção à Justiça. Apesar do Procon colocar para a empresa a possibilidade desta sofrer sanções penais e administrativas decorrentes da manutenção da prática infrativa, a possibilidade do recurso à Justiça pesa mais, e negativamente, sobre o consumidor. Há ocasiões em que o conciliador procura convencer o consumidor a aceitar a proposta da empresa, mesmo que esta não lhe seja plenamente satisfatória, advertindo-lhe da morosidade do sistema judiciário.

<sup>95</sup> O fornecedor não controla somente os meios para efetivação do conteúdo do acordo, como também os instrumentos necessários para a própria deliberação sobre a reclamação do consumidor. Os elaboradores do Código do Consumidor vislumbraram esta dimensão da vulnerabilidade, procurando corrigi-la através do instituto da inversão do ônus da prova (art.6, inc.VIII), que impõe ao fornecedor a produção da prova contrária à alegação do consumidor (diferente da concepção do direito civil que declara a necessidade do reclamante provar a sua queixa/denúncia). Contudo, a efetivação deste instituto não é isenta de manipulação por parte do fornecedor, que pode procrastinar ao máximo a apresentação das provas (laudos, cadastros, faturas, extratos, etc.), prolongando assim a tramitação da queixa.

sugerir a migração para outra companhia, argumento que costuma ser especialmente eficaz.

Guedes e Weiss (2006) já haviam diagnosticado a importância do conciliador no resultado final da audiência. A intervenção dos conciliadores vai desde a simples ação de distribuição dos turnos de fala entre as partes, passando pelo balizamento jurídico da disputa, pela sondagem de oportunidades de acordo, até o constrangimento efetivo (porém informal, pois o conciliador não tem poder decisório) sobre o conteúdo do acordo. À partir da análise de registros em áudio de audiências de conciliação do Procon de um município de Minas Gerais, as autoras propõem a classificação de cinco “papéis” alternativamente desempenhados pelos conciliadores no curso das interações concretas: 1) *orquestrador*: gerencia alocação de turnos de fala e controla a estrutura da participação; 2) *expert*: controla a interação, principalmente através da prestação de informações de natureza legal; 3) *negociador*: interpreta os discursos das partes, e tenta propor um acordo; 4) *animador*: se coloca como porta-voz do reclamante; 5) *moderador*: impõe uma concepção particular de justiça, se colocando por vezes contra as demandas do reclamante (GUEDES, WEISS, 2006, pp.7-12).

É preciso ressaltar que as autoras entendem que estes papéis são linguisticamente definidos e situacionalmente construídos: em uma mesma audiência o conciliador pode assumir mais de um destes papéis, cuja “representação” varia com o estado das negociações. O método da análise da conversação etnometodológica empregado pelas autoras, no entanto, não indica a necessidade de se sondar a avaliação e os juízos que o Procon e os próprios conciliadores fazem da sua performance nas audiências de conciliação.

O atendimento à demanda do consumidor pelos membros do Procon está submetido aos juízos fundamentados na oposição geral entre a *qualidade* da intervenção do Procon na reclamação individual, e a *quantidade* de atendimentos realizados pelo órgão. A variação destes pólos é tensionada pelo confronto entre a opção pelo atendimento intensivo e exaustivo de uma demanda individual – o que consome recursos escassos: tempo, pessoal e recursos materiais –, e a permanente demanda por atendimento de outros consumidores, cuja procura aumenta continuamente, conforme demonstra a tabela 4.5. A tensão entre estes dois pólos alimenta a confrontação entre perspectivas e

juízos acerca do que seja a “defesa do consumidor” para os membros do Procon e o discurso oficial que figura o órgão como agente de proteção ao consumidor quando da emergência de conflitos no mercado de consumo.

Um conciliador explicitou esta tensão, que ele descreveu como “homologação versus revolução”. O primeiro termo expressa, para ele, a postura do funcionário que se exime de esgotar as possibilidades de acordos favoráveis ao consumidor, se restringindo a interrogar o reclamante se ele aceita a proposta da empresa – o que o citado conciliador descreveu como “homologar a decisão da empresa”; já o segundo termo o conciliador utiliza para interpretar o comportamento do funcionário que “vai até o fim com o consumidor”, que “cerca a empresa por todos os lados” de modo a tentar um desfecho favorável ao reclamante. Da sua perspectiva, os números referentes a acordos produzidos pelo Procon não representam necessariamente o fortalecimento do consumidor frente às empresas através da intervenção do órgão.

Entretanto, para os assessores – responsáveis pela elaboração dos relatórios de atividades de seus respectivos departamentos – e para a própria Secretaria a medida quantitativa do atendimento do Procon às demandas individuais continua sendo um recurso argumentativo importante nas transações do órgão com outros atores sociais, em especial os da esfera política. Os dados são usados não apenas na composição da defesa em prol de uma determinada política, e nas deliberações sobre a dotação orçamentária do Poder Executivo; mas também como argumentos utilizados na prestação de contas do órgão à instância política dotada do poder de nomeação/destituição (de recursos financeiros, materiais e humanos) dos ocupantes dos cargos de comando na instituição. É significativo que a partir de 2009 – ano da posse da nova secretária, portanto – a assessoria especial tenha incorporado informações sobre “produtividade” (número de procedimentos de um departamento dividido pela quantidade de funcionários alocados no setor) na elaboração de seu relatório. O relatório de 2009 ainda tem a peculiaridade de ter sido produzido para encaminhamento à prefeitura, diferente dos relatórios dos anos anteriores, que objetivavam antes o abastecimento interno de informações.

Isto coloca a questão, levantada por Adam Przeworski, sobre a indeterminação que cerca a análise e as formas de controle da burocracia pública, no que tange ao lugar “que ocupam os funcionários executivos como representantes do povo” (2007, p.156).



No caso em tela, veja-se que a mensuração dos atendimentos preliminares e reclamações resolvidas continua sendo um argumento legitimador da atuação do Procon<sup>96</sup>, apesar de não expressar a força real que o órgão exerce no equacionamento dos conflitos no mercado de consumo, e nem o grau de satisfação do consumidor quanto à intervenção do Procon. Nesta oposição *qualidade x quantidade*, o prestígio que alguns conciliadores gozam entre consumidores opera como uma “avaliação” informal da qualidade da intervenção do Procon, e em específico destes conciliadores. Não raro se vê na entrada do órgão reclamantes solicitando atendimento com determinado funcionário, tanto aqueles que já deram entrada na reclamação e que, confiantes e satisfeitos com a atuação de determinado conciliador, solicitam-no para acompanhar seu caso; quanto outros que já na primeira visita ao Procon requerem tal ou qual funcionário que lhe foi indicado por algum amigo, vizinho ou parente que tenha ocorrido anteriormente ao Procon.

## **6. Análise jurídica e processo administrativo**

Quando a reclamação não é resolvida através da conciliação – notificação e audiência –, ela é encaminhada ao departamento jurídico, aonde receberá um parecer de um advogado sobre a possibilidade da queixa dar curso a um processo administrativo. Caso o advogado julgue que a reclamação não deve levar ao processo, ela é arquivada; caso contrário, instaura-se um processo administrativo, e ela é remetida a outro advogado, que decidirá do seu arquivamento ou aplicação de multa.

Nesta etapa se explicitam os conflitos de interpretação acerca do que deva ser a “defesa do consumidor” entre os funcionários do Procon, mais especificamente entre aqueles distribuídos nos setores de triagem, atendimento preliminar e conciliação e aqueles alocados no departamento jurídico do órgão. O espectro de reclamações “recepcionáveis” é maior nas etapas iniciais do procedimento, e decresce à medida que o próprio rito burocrático impõe certas obrigações e requisitos para a formalização da queixa. Isto concede aos funcionários responsáveis pelas etapas “pré-jurídicas” da

---

<sup>96</sup> Remeto aos casos de abandono da reclamação pelo consumidor, cuja cifra é significativa no total de reclamações declaradas resolvidas (22,2%). São casos em que o consumidor não retornou ao Procon para prestar informações ou dar continuidade ao pleito, e que são deliberadamente arquivadas pelo órgão como reclamações resolvidas.

tramitação maior liberdade na recepção e atendimento de queixas, em atos que expressam disposições pessoais – inclinação à “filantropia”, à compreensão da situação do demandante, etc. – e mesmo disposições políticas – como críticas ao funcionamento do mercado, em especial à atuação do sistema financeiro (cujos “lucros exorbitantes” agravam sua avaliação negativa por parte dos funcionários).

Mesmo alguns advogados que atuam nas audiências de conciliação expõe uma interpretação da proteção ao consumidor que não se vincula diretamente à observância estrita das normas jurídicas e das regulamentações: um destes advogados declarou ser necessário “distinguir o que é lei do que é justo”, argumentando que sua atuação deveria se balizar antes pelos “fundamentos do Direito” do que pela “aplicação pura e simples da lei”. Os advogados do setor jurídico, por seu turno, expressam uma concepção de “defesa do consumidor” mais restrita ao ordenamento jurídico. Segundo uma advogada, “o atendimento é o espaço para tentar resolver o problema do consumidor, e o jurídico é o espaço das considerações legais”.

No entanto, a distinção entre os setores não é entendida simplesmente sob o aspecto da divisão de tarefas. A própria distribuição espacial dos setores pela sede do Procon opera como delimitador social entre pessoas e perspectivas: o “pessoal lá da frente” (do departamento de atendimento) não se comunica com o “pessoal lá de trás” (departamento jurídico). A mesma advogada citada logo acima declarou que os dois setores “falam línguas diferentes”, e que seria preciso o Procon recepcionar somente as reclamações fundamentadas, ou seja, aquelas que podem ter respaldo legal, o que excluiria queixas feitas fora do prazo estipulado pelo CDC para abertura de reclamação, e uma série de outras demandas que não possuiriam suporte no ordenamento jurídico. Assim, defendia a recomposição dos funcionários do departamento de atendimento, que para ela deveriam sempre ter formação em Direito; e os demais funcionários sem esta qualificação deveriam ficar somente na etapa da triagem.

As reclamações que tem por objeto a dificuldade na negociação de dívidas são as que mais evidenciam estes conflitos de perspectivas – não apenas entre os departamentos de atendimento e o jurídico, como também entre a expectativa do consumidor quanto à intervenção do Procon e as concepções dos membros do órgão sobre qual seja seu campo de atuação. Registramos um enunciado emblemático, fruto da indagação de uma

mulher a um funcionário: “O Procon é pra quem não pága dívida, né?”<sup>97</sup>. Como delineado anteriormente, muitas queixas envolvendo negociação de dívidas são vetadas pelos atendentes logo na triagem; porém, a demanda é contínua e significativa, e o Procon acaba por recepcionar pleitos deste tipo. Nos arquivos das reclamações declaradas resolvidas, elas representaram 8,9% da amostra (ou 41 casos, em um total de 459). Destes 41 casos, apenas 25 foram solucionados através de notificação à empresa ou na audiência de conciliação (em geral, fechou-se acordo pelo parcelamento do débito); um não foi resolvido, e 15 não retornaram ao Procon para informar a realização do acordo ou dar continuidade ao pleito<sup>98</sup>.

As reclamações deste tipo que são remetidas à análise jurídica após a tentativa infrutífera de conciliação costumam receber pareceres desfavoráveis dos advogados – quer dizer, habitualmente não geram a instauração de processos. Dos 17 casos coletados, 11 foram julgados improcedentes pelos pareceristas, que determinaram o arquivamento da reclamação por entenderem que a empresa não está obrigada a rever o débito. Conforme uma das advogadas que trabalhava no setor, a negociação da dívida “não é obrigação da empresa, ela faz por pura liberalidade”.

A análise jurídica está longe de ser apenas a consideração dos aspectos jurídicos da reclamação, como prefigura o discurso oficial do Procon. Esta etapa consagra um verdadeiro “julgamento” do caso do reclamante. O parecerista nunca considera somente os elementos de adequação da queixa à norma jurídica (prazo para encaminhamento da reclamação e legalidade da demanda, principalmente), mas elabora ele próprio juízos acerca do conteúdo das propostas de acordo, interpretações sobre os fatos relatados (largamente baseado em suposições, pois lida com informações incompletas), e considerações sobre a probabilidade do Procon tratar o pleito. Segue abaixo tabela com os motivos alegados pelos pareceristas para arquivar as reclamações, em função do setor de atividade das empresas.

---

<sup>97</sup> Esta cena ocorreu fora das dependências do órgão, na praça central da cidade, aonde o Procon havia instalado uma tenda para esclarecimentos, distribuição de cartilhas e consulta gratuita aos cadastros de restrição ao crédito (junto com a Câmara de Dirigentes Lojistas), por ocasião da comemoração ao dia internacional do consumidor, em 15 de março de 2010.

<sup>98</sup> Dentre as reclamações declaradas resolvidas, este tipo de queixa possui o maior número de casos de abandono (representa 14,7% deste tipo de desfecho), seguido pelas reclamações relativas à produtos não entregues/serviços não realizados (14 casos, ou 13,7% dos casos de abandono).

**Tabela 4.7. Motivos declarados para o arquivamento das reclamações não resolvidas na etapa da análise jurídica, por setor de atividades**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Acordo rejeitado pelo consumidor	Resolvida	Total
<b>Água e esgoto</b>	0	3 (60%)	0	1 (20%)	0	1 (20%)	0	5 (100%)
<b>Comércio</b>	0	2 (33,3%)	0	4 (66,7%)	0	0	0	6 (100%)
<b>Energia elétrica</b>	1 (5,6%)	10 (55,6%)	5 (27,8%)	1 (5,6%)	0	1 (5,6%)	0	18 (100%)
<b>Ensino</b>	0	1 (50%)	0	0	0	1 (50%)	0	2 (100%)
<b>Fabricantes</b>	1 (10%)	2 (20%)	1 (10%)	1 (10%)	1 (10%)	1 (10%)	3 (30%)	10 (100%)
<b>Instituições financeiras</b>	2 (4,1%)	24 (49%)	1 (2%)	7 (14,3%)	5 (10,2%)	4 (8,2%)	5 (10,2%)	49 (100%)
<b>Telefonia</b>	1 (4,8%)	5 (23,8%)	9 (42,9%)	1 (4,8%)	2 (9,5%)	1 (4,8%)	2 (9,5%)	21 (100%)
<b>Veículos</b>	0	2 (50%)	1 (25%)	0	1 (25%)	0	0	4 (100%)
<b>Diversos</b>	0	4 (40%)	1 (10%)	0	3 (30%)	1 (10%)	1 (10%)	10 (100%)
<b>Total</b>	5 (4%)	53 (42,4%)	18 (14,4%)	15 (12%)	12 (9,6%)	10 (8%)	11 (8,8%)	125 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* Não foram registradas reclamações contra os setores de saúde e seguros entre os pareceres de arquivamento.

Há predominância de reclamações declaradas improcedentes, o que significa que os advogados julgaram ou que a demanda não se adequou à norma legal (como são os casos relativos à dificuldade de negociação de dívidas), ou que não havia “razão” na reclamação do consumidor. Isto ocorre especialmente nos casos envolvendo a empresa fornecedora de energia elétrica. Registrou-se casos em que o consumidor contestava o aumento súbito do valor de sua conta de luz, argumentando que a medição declarada pela empresa excedia em muito o seu consumo habitual de energia. Nestes casos, o parecerista simplesmente replicava o argumento da empresa, de que o aumento era normal em função da estação do ano: no verão, cresce o consumo de energia.

Outro registro interessante que a tabela acima fornece são as reclamações cujo arquivamento se deu pela interpretação do advogado de que o acordo oferecido pela

empresa fora indevidamente rejeitado pelo consumidor, pois julgou-se que contemplava sua demanda original. Ainda compõem os motivos para o arquivamento a alegação de ausência de recursos técnicos no Procon para a perícia do objeto contestado (especialmente os relacionados aos setores de energia elétrica e de telefonia); a falta de documentos que comprovassem a denúncia do reclamante; e a decadência do prazo estipulado pelo Código de Defesa do Consumidor para o encaminhamento da reclamação<sup>99</sup>,

As reclamações que são julgadas procedentes ou capazes de serem tratadas pelo Procon conduzem à instauração de processos administrativos. Após a instauração, o fornecedor é comunicado, e tem a oportunidade de encaminhar recurso antes do departamento jurídico tomar a decisão administrativa. As impugnações elaboradas pelos escritórios de advocacia contratados pelas empresas denotam os descompassos entre aspectos das concepções do Direito delineadas no segundo capítulo. Apesar da vigência dos direitos do consumidor – fundado na matriz do direito chamada anteriormente de “direito social” – e da presunção da atuação do Procon balizada por este ordenamento, os advogados das firmas insistem em argumentos que remetem aos direitos contratuais – de extração liberal, pode-se dizer. Constantemente lançam mão do dispositivo do *pacta sunt servanda* (algo como “os pactos devem ser respeitados”) para justificar a necessidade de manutenção das cláusulas contratuais, que os advogados do Procon declaram não ter qualquer eficácia na composição da sua decisão.

Outro aspecto interessante destas impugnações é a predominância de argumentos relativos à formalidade do processo, que chegam a ocupar mais da metade das páginas destes recursos. As peças são iniciadas por longas e maçantes (e tantas vezes arbitrarias) explicações sobre o que é o Código de Defesa do Consumidor, o respeito ao princípio do *pacta sunt servanda*, sobre o princípio da ampla defesa e do contraditório, enfim, procurando desqualificar o processo antes em virtude de suas imprecisões formais do que em função do conteúdo da reclamação<sup>100</sup>. Sobre esta postura, uma advogada

---

<sup>99</sup> O CDC regulamenta o direito à reclamação no seu artigo 26, que estipula que tal direito caduca, no caso de vício aparente, em trinta dias para produtos/serviços não duráveis, e noventa dias para os duráveis, contados a partir da aquisição do produto ou serviço. Nos casos de vício oculto, ou de difícil constatação, estes prazos iniciam-se no momento em que o defeito torna-se evidente.

<sup>100</sup> Halisson Paes já havia identificado as resistências dos advogados às medidas simplificadoras do rito processual nos Juizados Especiais Cíveis. Afirma que era “fato corriqueiro encontrar petições extensas, prolixas”(2008, p.65). Haveria ainda outras tantas manifestações de elementos culturais próprios ao campo jurídico que se interpõem ao pleno cumprimento da função do Procon em oferecer mecanismos

afirmou que “advogado quando se vê sem saída atira pra todo lado pra defender seu cliente”.

Esta predominância de argumentos sobre a natureza formal do processo não se deve apenas à disposição específica de membros do campos jurídico: por muitas ocasiões, os advogados não tem outro material para trabalhar além do processo administrativo, pois a prestação de informações pelas empresas é precária. Isto faz com que a maioria das impugnações seja feita apenas após a decisão administrativa, que estipula novo prazo para o recurso. A decisão administrativa tem caráter transitório, e é sucedida pela decisão definitiva, quando se leva em consideração o novo recurso da empresa (quando há) para tomada de decisão derradeira acerca do caso.

Segue abaixo tabela correlacionando os setores de atividades dos fornecedores com os motivos alegados pelos advogados do Procon para arquivar o processo ou aplicar multa pecuniária, na comprovação e manutenção da prática infrativa pela empresa.

---

para a resolução célere e barata de um litígio, não apenas nas “transações” de documentos entre os advogados do Procon e os das empresas. Funcionários da Secretaria relataram o caso de advogados que deliberadamente adiavam o acordo, de modo a fazer mais audiências e levar o caso para a Justiça, devido ao fato de ganharem por audiência. Outros ainda manifestaram sua interpretação sobre casos em que não houve acordo nas audiências devido à competição entre os advogados das empresas e os do Procon, o que terminava por descaracterizar a reclamação, levando-a para a “competição interminável” em torno do conhecimento do Direito.

**Tabela 4.8. Motivos declarados para a tomada da decisão administrativa, por setor de atividades**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Multa	Resolvida	Total
<b>Água e esgoto</b>	0	1 (33,3%)	0	0	0	1 (33,3%)	1 (33,3%)	3 (100%)
<b>Comércio</b>	4 (14,8%)	0	0	0	1 (3,7%)	21 (77,8%)	1 (3,7%)	27 (100%)
<b>Energia elétrica</b>	2 (11,1%)	2 (11,1%)	13 (72,2%)	1 (5,6%)	0	0	0	18 (100%)
<b>Ensino</b>	0	0	1 (20%)	0	1 (20%)	2 (40%)	1 (20%)	5 (100%)
<b>Fabricantes</b>	1 (12,5%)	0	0	1 (12,2%)	1 (12,5%)	5 (62,5%)	0	8 (100%)
<b>Instituições financeiras</b>	6 (10%)	7 (11,7%)	4 (6,7%)	1 (1,7%)	4 (6,7%)	34 (56,7%)	4 (6,7%)	60 (100%)
<b>Saúde</b>	0	1	0	0	0	0	0	1 (100%)
<b>Telefonia</b>	5 (18,5%)	6 (22,2%)	9 (33,3%)	1 (3,7%)	1 (3,7%)	3 (11,1%)	2 (7,4%)	27 (100%)
<b>Veículos</b>	0	0	1	0	0	1	0	2 (100%)
<b>Diversos</b>	1 (12,5%)	2 (25%)	1 (12,5%)	1 (12,5%)	0	2 (25%)	1 (12,5%)	8 (100%)
<b>Total</b>	19 (11,9%)	19 (11,9%)	29 (18,2%)	5 (3,1%)	8 (5%)	69 (43,4%)	10 (6,3%)	159 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

\* Não foram registradas reclamações contra o setor de seguros entre processos administrativos.

A falta de estrutura técnica ou financeira para a produção de laudos impede o Procon de dar andamento à apreciação de casos que requerem estes pareceres, principalmente nos casos envolvendo empresas de energia elétrica e telefonia, cuja maioria das reclamações se refere à contestação da cobrança por consumo elevado de energia elétrica e ligações telefônicas (7 casos no primeiro setor, e 6 no segundo; todos arquivados sob a alegação da falta de recursos técnicos para a perícia do objeto reclamado). Em geral, casos deste gênero produzem resoluções quando o reclamante recorre ao Juizado Especial Cível. Em alguns processos, pode-se apurar a informação de que o pleito fora solucionado através da Justiça, conforme a tabela a seguir.

**Tabela 4.9. Reclamações resolvidas em Juizados Especiais Cíveis entre os processos administrativos**

	Reclamações declaradas resolvidas no Juizado Especial Cível	Total de processos contra o setor
Água e esgoto	2	3
Comércio	2	27
Energia elétrica	9	18
Ensino	1	5
Fabricantes	1	8
Instituições financeiras	8	60
Saúde	0	1
Telefonia	3	27
Veículos	0	2
Diversos	0	8
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>159</b>

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

Há duas informações por trás da tabela 4.8. que podem dizer algo sobre a “individualização” dos problemas de consumo ensejada pela intervenção do Procon. Os casos de abandono (tanto nos processos administrativos quanto nos pareceres jurídicos), são arquivados com base na alegação de que a continuidade do processo no Procon é fundamentada na declaração de vontade do reclamante em dar prosseguimento ao pleito pela via administrativa. A intervenção judicial não cancela a administrativa, mas os advogados do Procon estimulam os reclamantes a abandonarem o pleito quando estes recorrem à Justiça. Mesmo nos casos em que o Procon constata a prática infrativa da empresa, o processo é arquivado caso o consumidor tenha procurado a via judicial.

Esta decisão opera na permanente ambiguidade em que as reclamações contra as empresas repousam, por poderem ser caracterizadas como um “problema individual”, concernente apenas à relação entre aquele consumidor específico e a empresa, e um “problema crônico” de operação da firma no mercado. Abrindo mão da continuidade do processo administrativo em face da presença da Justiça, os advogados do Procon não



apenas reduzem sua carga de trabalho, mas reforçam a interpretação da questão como um “problema individual”.

Outra questão, menos significativa pelo volume de casos e mais pela comparação entre interpretações distintas, diz respeito aos processos oriundos de reclamações originadas por pequenas firmas. Entre os pareceres de arquivamento, apenas uma reclamação fora feita por uma empresa, e entre os processos administrativos apurou-se três casos. Todas foram arquivadas como improcedentes, por entenderem os advogados do Procon que o conceito de consumidor cristalizado no CDC (art.2) não contemplava sua situação<sup>101</sup>, posto que os bens e serviços objetos de reclamação seriam empregados na operação das próprias firmas; logo, seriam empenhados em “atividade lucrativa”.

Este juízo, no entanto, não é aplicado de maneira unívoca, nem pelo sistema judiciário<sup>102</sup>, e nem pelos próprios agentes do Procon. Há casos, entre os próprios processos administrativos que não foram considerados improcedentes, de reclamações envolvendo produtos e serviços efetivamente utilizados para a realização de atividade produtiva, como por exemplo, um padeiro que contestava o corte de energia – em função do inadimplemento de contas cujos altos valores ele contestava – da sua padaria,

---

<sup>101</sup> A doutrina jurídica contempla duas tradições de interpretação do conceito de consumidor, chamadas “maximalista” e “finalista”, que se debatem sobre as ambiguidades da formulação do próprio CDC, que entende ser o consumidor o “destinatário final do produto ou serviço”, ao mesmo tempo em que considera consumidor qualquer pessoa física ou jurídica que esteja nesta posição de destinatário final (art. 2; conferir capítulo II deste trabalho). A primeira adota uma perspectiva ampliada do conceito, conforme a citação dos autores do anteprojeto do Código: “O CDC seria um Código geral sobre o consumo, um Código para a sociedade de consumo, o qual institui normas e princípios para todos os agentes do mercado, os quais podem assumir os papéis ora de fornecedores, ora de consumidores. A definição do art. 2º deve ser interpretada o mais extensivamente possível, segundo esta corrente, para que as normas do CDC possam ser aplicadas a um número cada vez maior de relações de mercado”. Quanto a tradição “finalista”, segue comentário dos mesmos autores: “Para os finalistas, pioneiros do consumerismo, a definição de consumidor é o pilar que sustenta a tutela especial, agora concedida aos consumidores. Esta tutela só existe porque o consumidor é a parte vulnerável nas relações contratuais no mercado, como afirma o próprio CDC no art. 49. Logo, convém delimitar claramente quem merece esta tutela e quem não a necessita, quem é o consumidor e quem não é. Propõem, então, que se interprete a expressão ‘destinatário final’ do art. 2º de maneira restrita, como requerem os princípios básicos do CDC, expostos no art. 49. E nessa hipótese, não bastaria a interpretação meramente teleológica ou que se prenda à destinação final do serviço ou do produto. Consumidor seria apenas aquele que adquire o bem para utilizá-lo em proveito próprio, satisfazendo uma necessidade pessoal e não para revenda ou então para acrescentá-lo à cadeia produtiva”. (GRINOVER *et al*, 1999, pp.30-31)

<sup>102</sup> Maria Stella Amorim, em seu artigo sobre a “administração de conflitos judiciais em mercados metropolitanos brasileiros”, cita uma série de casos em que firmas pedem revisão de cláusulas contratuais à luz do CDC (2010, p.202).

o que lhe causara enorme prejuízo; ou ainda, a dentista que adquirira um conjunto de equipamentos odontológicos que apresentaram defeitos e a impossibilitavam de exercer seu ofício.

A aplicação da multa pecuniária representa o tipo de decisão administrativa predominante na amostra. Porém, como não se teve acesso às decisões definitivas (em função dos problemas relatados na seção 1 deste capítulo), não se pode dizer quantas foram efetivamente aplicadas. O relatório interno do Procon de 2009 registra que nesse mesmo ano 252 processos administrativos tiveram a multa quitada<sup>103</sup>; e 22 multadas foram pagas em 2008. Isto não quer dizer que a partir de 2009 o Procon começou a aplicar mais multas, porque os processos se estendem no tempo: muitas destas multas referem-se a processos de quatro ou cinco anos atrás.

---

<sup>103</sup> O que resultou num montante de 1.144.089,09 reais, valor revertido ao Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos.

## Considerações finais

Neste trabalho, procurou-se descrever e compreender a forma como um órgão de defesa do consumidor, o Procon, intervém nos conflitos no mercado de consumo brasileiro. Para tanto, procedemos à descrição de ações do Procon, do padrão de sua intercessão junto às empresas quando instado através de reclamações de consumidores insatisfeitos, e na compreensão da representação que os próprios agentes da defesa do consumidor concebem sobre suas práticas. Objetivamos, assim, que este trabalho possa contribuir, ainda que modestamente, para superação do déficit de estudos sobre as formas como os direitos do consumidor e as políticas consumeristas são concebidas e efetivadas na vida dos cidadãos.

Aqui é possível produzir algumas ilações referentes a questão da “politização” das práticas de consumo, tal como desenhada na introdução deste trabalho. É sustentável a concepção dos direitos do consumidor como expressão de uma noção espúria de cidadania, fundamentada na persecução dos direitos próprios ao interesse privado? Seria mais justo falar de “consumo de direitos”, em lugar de direitos do consumidor, para descrever o gesto de reclamação dos consumidores individuais?

Uma observação trivial, mas potencialmente significativa, remete às propriedades dos objetos de reclamação levados ao Procon. As propriedades dos bens/serviços podem ser secundárias para a irrupção do conflito, desde o momento em que explicita-se que o que está em jogo na reclamação é a ofensa moral experimentada pelo consumidor, conforme defendeu Ciméa Bevilaqua (2008); porém, elas são cruciais na decisão da recepção e tratamento pelos agentes da defesa do consumidor, e para o percurso do conflito. No caso do Procon, é significativo que as reclamações se referem exclusivamente a questões que relacionam diretamente o consumidor ao fornecedor: não há reclamações sobre relações “difusas” (por exemplo, entre empresas de transporte urbano e a clientela que cotidianamente é servida por elas), apenas reclamações concernentes à relação “concentrada” entre o consumidor e o fornecedor, que se traduz em termos de “problema individual” – tradução reforçada pelo tratamento que o Procon vai conferir à reclamação.

Ainda que seja legitimado pelo reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor nos mercados de consumo de massa contemporâneos, o Procon é incapaz de, na maioria dos casos, minorar a experiência da vulnerabilidade e da assimetria constitutiva das relações entre consumidores e fornecedores<sup>104</sup>. Há limites técnicos e práticos que reduzem a possibilidade de sua intervenção fortalecer o consumidor que vivencia o conflito contra uma ou mais empresas: ausência de recursos, falta de pessoal suficiente para lidar com a demanda crescente, limitações financeiras e institucionais. Tudo somado, reforça a consolidação do tratamento “individualizado” das demandas, dando oportunidade para a proeminência de concepções restritas da noção de defesa do consumidor, e reverberando em efeitos práticos para o consumidor reclamante, que se vê interpelado ou à aceitar soluções parciais ou continuar sua peregrinação em busca de outros mecanismos e parceiros para consecução de um desfecho que lhe seja favorável.

A dificuldade do tratamento coletivo dos referidos “problemas de consumo” repousa na indeterminação crônica própria das políticas de proteção ao consumidor, que condiciona as formas em que podem ser efetivadas. Apesar de Richard Flickinger defender que o foco nas propriedades das políticas de proteção ao consumidor não fornece nenhuma evidência sobre a maneira como são implementadas e levadas à cabo (1983, pp.438-439), Louis Pinto (1992) enfatiza os desdobramentos políticos derivados da dificuldade crônica em se constituir um âmbito específico de atuação de políticas de defesa do consumidor, bem como da representação política dos movimentos consumeristas. Vale remeter ao comentário de Zuleica Ferrari, uma das pioneiras da militância consumerista no Brasil, revelador desta dificuldade de constituir um campo próprio à defesa do consumidor. Para a autora, a proteção do consumidor

deve se estender a toda a vida social, política e econômica. Consideremos a amplitude da área em que a defesa do consumidor é exigida: quais os bens necessários ao consumo, levando-se em conta a escassez de matéria-prima e de energia? Como produzi-los? Onde? Por quem? Como entregá-los aos consumidores? E o armazenamento? E os transportes? E os intermediários? E a comercialização? E a política de preços? E a remuneração justa do produtor que também é consumidor? Todas essas questões são relativas a bens materiais, mas e quanto a serviços? E quanto às idéias que são consumidas?(1981, pp.11-12).

---

<sup>104</sup> Mesmo em casos em que obtenha ganhos totais ou parciais, o consumidor não está imune da experiência da vulnerabilidade, posto que o fornecedor controla os meios e materiais implicados na resolução da contenda (cf. página 78 deste trabalho).

Este dilema está inscrito nas formas concretas em que foram concebidas as políticas consumeristas, caracterizadas pela descentralização e pela ausência de órgãos com poder deliberativo, conforme vislumbrado no primeiro capítulo. Daí que a informação tem sido considerada a principal ferramenta para os movimentos consumeristas e mesmo para os agentes dos órgãos públicos voltados para esta causa. E no nível da “micro-política” praticada pelos agentes do Procon, isto se revela nos percalços para constituir determinados eventos como “problemas de consumo”, e até mesmo distinguir, nas situações concretas, o que é “relação de consumo” e quem é “consumidor” e está habilitado a buscar a intervenção do órgão. A própria descentralização do órgão, valorizada por possibilitar melhor adequação às peculiaridades locais e conferir certa autonomia aos agentes, dificulta, por outro lado, a integração entre os entes da defesa do consumidor, e diminui o poder de constrangimento sobre empresas cujo âmbito de atuação transcende a jurisdição territorial e institucional do Procon.

\*\*\*

Outra questão que o trabalho permite tematizar é a tese, veiculada mesmo por militantes da causa consumerista (RIOS, 1998), de que o aumento nas taxas de reclamações e litígios deve-se à tomada de consciência dos consumidores que, ciente de seus direitos, deixam de prostrar-se inertes em face das empresas e corporações (BURGESS, 2001, p.104). A reflexão sobre a atuação do Procon sugere acompanhar a tese de Adam Burgess, para quem o movimento de reclamações parece antes resultar dos estímulos de órgãos públicos, movimentos sociais e meios de comunicação do que por um impulso original dos consumidores individuais (2001, pp.11-12).

Não é o consumidor consciente dos seus direitos quem procura o Procon para fazer uma queixa. Predominantemente, a reclamação é baseada no que Louis Pinto (1989) chamou de “senso jurídico ordinário”, um senso de justiça incorporado, que manipula informações ou interpretações difusas do Direito – o que é reforçado pelos usos variados e ambiguidades do termo “direito” na língua portuguesa. A decisão do reclamante se assenta numa aposta de que a sua interpretação do problema pode

encontrar amparo legal pelo Procon<sup>105</sup>. Esta ideia engloba tanto as reclamações de consumidores insatisfeitos com o produto/serviço e indignados com o tratamento dispensado pelas empresas, quanto as tentativas de pedidos de danos e os casos em que o cidadão está realmente tentando obter alguma vantagem pessoal com a intervenção do Estado.

Por fim, procurou-se neste trabalho perceber o âmbito de relações entre os agentes da defesa do consumidor, as empresas e os cidadãos como um campo de análise da interação de concepções distintas de cidadania e de igualdade, aonde o que está em jogo não é simplesmente a realização do interesse individual, mas a percepção da arbitrariedade e da assimetria experimentada pelo cidadão nas transações no mercado de consumo.

---

<sup>105</sup> Estudo publicado pela FGV-Direito Rio em abril de 2011 (portante, após a data da defesa desta dissertação) sobre as práticas de reclamações e o conhecimento da legislação e dos mecanismos de proteção do consumidor pela população brasileira apresentou dados que podem se relacionar com a conclusão aqui proposta. Neste estudo ficou evidenciado que boa parte das pessoas declara conhecer o Códigode Defesa do Consumidor (72%), porém apenas 16% afirmou já tê-lo consultado (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Escola de Direito do Rio de Janeiro. *O brasileiro e o Código de Defesa do Consumidor*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://direito.fgv.br>>. Acesso em: 06/04/2011

## Referências bibliográficas

AMORIM, Maria Stella. Administração de conflitos judiciais em mercados metropolitanos brasileiros: consequências e dissonâncias na atualização de modelos avançados de Estado e de mercado. In: KANT DE LIMA, Roberto; EILBAUM, Lucía; PIRES, Lenin (org.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. v.1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos. O Código brasileiro de proteção do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, n.7, 1993. Disponível em <<http://bdjur.stj.gov.br>>. Acesso em: 10/05/2010

BEVILAQUA, Cimea Barbato. *Consumidores e seus direitos: um estudo sobre conflitos no mercado de consumo*. São Paulo: Humanitas/USP, 2008

\_\_\_\_\_; LEIRNER, Piero de Camargo. Notas sobre a análise antropológica de setores do Estado brasileiro. *Revista de Antropologia*, USP, v.43, n.2, 2000. Disponível em <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 17/11/2009

BURGESS, Adam. Flattering consumption: creating a Europe of the consumer. *Journal of the Consumer Culture*, v.1, n.1, 2001. Disponível em <<http://kent.academia.edu>>. Acesso em: 23/11/2009

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luís Roberto. Concepções de igualdade e (des)igualdades no Brasil (uma proposta de pesquisa). In: KANT DE LIMA, R.; EILBAUM, L.; PIRES, L. (org.). *Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada*. v.1. Rio de Janeiro: Garamond, 2010

DURAND, José Carlos. *Formação e internacionalização da “sociedade de consumo” norte-americana: 1870-1930*. Relatório de pesquisa – EAESP-FGV, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br>>. Acesso em: 27/11/2009

ENGEL, James; KOLLAT, David; BLACKWELL, Roger. Consumerism. In: \_\_\_\_\_. *Consumer behaviour*. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1973

- FERRARI, Zuleica Seabra. *Defesa do consumidor*. São Paulo: Edições Loyola, 1981
- FLICKINGER, Richard. The comparative politics of agenda setting: the emergence of consumer protection as a public issue in Britain and United States. *Policy Studies Review*, v.2, n.3, 1983. Disponível em <<http://www.interscience.wiley.com>> Acesso em: 23/11/2009
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS – FGV. Escola de Direito de São Paulo. *Relatório ICJ Brasil, 3º trimestre/2010*. São Paulo, 2010. Disponível em <<http://virtualbib.fgv.br>>. Acesso em: 19/11/2010
- GRINOVER, Ada Pellegrini *et. al.* *Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999,
- GUEDES, Priscila Júlio Pinto; WEISS, Vivian Faria. Um estudo sobre papéis do mediador no Procon. *Revista Gatilho*. UFJF, v. 6, 2006. Disponível em <<http://www.gatilho.ufjf.br>>. Acessado em: 02/12/2007
- LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Cláusulas abusivas nos contratos*. Rio de Janeiro: Forense, 1993
- MAGALHÃES, Raul. Interação e deliberação em três arranjos empíricos: pensando perspectivas no campo da microssociologia e da democracia. Texto apresentado no 31º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2007
- MANDEL, Ernest. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Abril Cultural, 1982
- MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.16, n.46, 2001
- NUNES, Edson *et al.* *Agências reguladoras e reforma do Estado no Brasil: inovação e continuidade no sistema político-institucional*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007
- PAES, Halisson dos Santos. *Justiça como reconhecimento: a experiência dos Juizados Especiais Cíveis em Campos dos Goytacazes*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – UENF, Campos dos Goytacazes, 2008



PINTO, Louis. Du “pépin” au litige de consommation: une étude de sens juridique ordinaire. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.76-77, março de 1989. Disponível em <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 19/04/2010

\_\_\_\_\_. Le consommateur: agent économique et acteur politique. *Revue française de sociologie*, v.31, n.2, 1990. Disponível em <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 19/04/2010

\_\_\_\_\_. La gestion d’un label politique: la consommation. *Actes de la recherche en sciences sociales*, v.91-92, março de 1992. Disponível em <<http://www.persee.fr>>. Acesso em: 19/04/2010

PORTILHO, Fátima; CASTANEDA, Marcelo. Consumo e política: neo-modernismo e reflexividade social. Texto apresentado no XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<http://www.sbs2009.sbsociologia.com.br>>. Acesso em: 15/08/2009

PRZEWORSKI, Adam. Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente. In: ARGENTINA. Proyecto de Modernización del Estado. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 2007

RIOS, Josué. *A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998

SALGADO, Lucia Helena. *A economia política da ação antitruste*. São Paulo: Singular, 1997

\_\_\_\_\_; MOTTA, Ronaldo Serôa da (ed.). *Marcos regulatórios: o que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005

SIMONSEN, Mário Henrique. Teoria do consumidor. In: \_\_\_\_\_. *Teoria macroeconômica Vol.1*. Rio de Janeiro: Ed.FGV, 1968

SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006

TASCHNER, Gisela Black. *Proteção do consumidor: um estudo comparativo internacional*. Relatório de pesquisa – EAESP-FGV, São Paulo, 1995. Disponível em: <<http://virtualbib.fgv.br>>. Acesso em: 27/11/2009

\_\_\_\_\_. Consumerism and consumers in Brazil. *RAE Light*, EAESP -FGV, v.7, n.2, 2000. Disponível em <<http://www16.fgv.br/rae>>. Acesso em: 27/11/2009

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999

ZULIANI, Evandro. *A unificação do processo administrativo das relações de consumo*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2006

ZÜLZKE, Maria Lúcia. *Abrindo a empresa para o consumidor: a importância de um canal de atendimento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1991

### **Documentos consultados**

BRASIL. *Código de Proteção e Defesa do Consumidor e Decreto nº 2.181*. Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor/PROCON. Campos dos Goytacazes, 2007

BRASIL. *Constituição Federal de 1988*

BRASIL. Conselho Nacional de Defesa do Consumidor – CNDC. *Principais ações desenvolvidas no período de 1985/89*. 1989. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/dpdc>>. Acesso em: 28/01/2010

BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC. *Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas 2008*. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Brasília, 2008

BRASIL. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC. *Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas 2009*. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, Brasília, 2009

ONU. *Resolução 39/248*. 1985. Disponível em <<http://www.mj.gov.br/dpdc>>. Acesso em: 28/01/2010

## **Sítios eletrônicos visitados**

Blog do Claudio Andrade – [blogclaudioandrade.blogspot.com](http://blogclaudioandrade.blogspot.com)

Blog do Roberto Moraes – [robertomoraes.blogspot.com](http://robertomoraes.blogspot.com)

Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – [www.mj.gov.br/dpdc](http://www.mj.gov.br/dpdc)

Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor –  
[www.forumdoconsumidor.org.br](http://www.forumdoconsumidor.org.br)

Fundação Procon-SP – [www.procon.sp.gov.br](http://www.procon.sp.gov.br)

Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – [www.idec.org.br](http://www.idec.org.br)

Portal do Consumidor – [www.portaldoconsumidor.gov.br](http://www.portaldoconsumidor.gov.br)

Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes – [www.campos.rj.gov.br](http://www.campos.rj.gov.br)

Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor / Procon-RJ –  
[www.procon.rj.gov.br](http://www.procon.rj.gov.br)

Secretaria Municipal de Defesa do Consumidor de Campos dos Goytacazes –  
[www.procon.campos.rj.gov.br](http://www.procon.campos.rj.gov.br)

Siqueira Campos Associados – Planilha para cálculo do tamanho mínimo da amostra,  
2011 [www.siqueiracampos.com.br/downloads](http://www.siqueiracampos.com.br/downloads)

Ururau (Portal de notícias de Campos) – [www.ururau.com.br](http://www.ururau.com.br)

## Anexo I - Categorias utilizadas na tabulação dos dados

---

<b>Setores de atividades das empresas</b>	
<b>Água e esgoto</b>	Concessionária do serviço água e esgoto
<b>Comércio</b>	Estabelecimentos do comércio varejista
<b>Energia elétrica</b>	Concessionária do serviço de energia elétrica
<b>Ensino</b>	Escolas, universidades, cursos profissionalizantes, cursos de línguas
<b>Fabricantes</b>	Fabricantes de aparelhos celulares, eletroeletrônicos, etc., exceto veículos
<b>Instituições financeiras</b>	Bancos, financeiras, administradoras de cartão de crédito
<b>Seguros</b>	Seguros de vida, de automóveis, contra furtos, etc.
<b>Saúde</b>	Planos de saúde, tratamento odontológico
<b>Telefonia</b>	Telefonia fixa, telefonia móvel, internet
<b>TV por assinatura</b>	Serviço de TV a cabo
<b>Veículos</b>	Vendedores, fabricantes e concessionárias de todo tipo de automóvel
<b>Diversos</b>	Consórcios, correios, drogarias, editoras, imobiliárias, construção civil, gás, transportes, funerárias, igrejas, pessoas físicas e outras categorias sem frequência significativa.

---

<b>Objetos de reclamação</b>	
<b><i>Cobrança indevida</i></b>	Cobranças que o consumidor alega desconhecer a razão; cobrança por produto ou serviço não solicitado; cobrança duplicada
<b><i>Cobrança desproporcional ao serviço utilizado</i></b>	Faturas de conta telefônica, de energia elétrica e de água que não correspondem ao consumo declarado pelo consumidor
<b><i>Descumprimento de oferta</i></b>	Oferta publicitária não cumprida pela empresa ou loja; oferta de promoção não levada a efeito pelo proponente
<b><i>Dificuldades na negociação de dívidas</i></b>	Intransigência da empresa em parcelar/reparcelar débitos, ou refaturar contas de água, luz ou telefone; bancos que retêm valor da conta do cliente em débito acima do permitido ou razoável; juros considerados excessivos
<b><i>Problemas com contrato</i></b>	Cláusulas abusivas; cláusulas que preveem desvantagens ao consumidor ou vantagem excessiva para a empresa; cláusulas de fidelidade onerosas para o consumidor
<b><i>Problemas com garantia</i></b>	Produtos defeituosos que ficam por prazo extenso na assistência técnica; declaração do fornecedor de que tal defeito ou vício não é coberto pela garantia
<b><i>Problemas com desistência de compra/contratação</i></b>	Multa rescisória elevada; cobrança de multa rescisória em casos que o consumidor desiste do serviço alegando má prestação
<b><i>Problemas com medidor de água/energia elétrica</i></b>	Multa aplicada por irregularidade/violação do medidor
<b><i>Problemas com tarifas e cobranças bancárias</i></b>	Tarifas indevidas (renovação de cadastro, emissão de boleto bancário, etc.); tarifas de serviços desconhecidos ou não solicitados (seguros e aplicações embutidos na contratação, etc.)
<b><i>Produto não entregue/serviço não realizado</i></b>	Mercadoria comprada e não entregue; serviço contratado e não realizado; móveis não entregues ou não montados, etc.
<b><i>Publicidade e má informação sobre oferta</i></b>	Serviço/produto que não corresponde à informação na oferta
<b><i>Retenção de documento</i></b>	Diplomas não entregues; faturas solicitadas e não enviadas; ordens de serviço não emitidas
<b><i>Vício ou má-qualidade do produto/serviço</i></b>	Produto continuamente com defeito; serviço mal realizado ou prestado de forma inadequada
<b><i>Outros</i></b>	Demais casos que não se adequavam a nenhuma das categorias anteriores

---

**Resultados das decisões dos advogados na análise jurídica e no processo administrativo**

<b>Abandono</b>	Consumidor não retornou ao Procon, ou quando procurado declarou não desejar dar prosseguimento à reclamação
<b>Decadência</b>	Expiração do prazo para iniciar a reclamação
<b>Improcedência</b>	Ausência de suporte jurídico para o pleito, ou insubsistência da reclamação
<b>Falta de competência técnica do órgão</b>	Falta de recursos técnicos ou financeiros do Procon para efetuar a perícia dos objetos reclamados
<b>Falta de comprovação/documentação</b>	Ausência de documentos que comprovem a queixa do consumidor, ou ausência de documentos que comprovem o vínculo com o fornecedor
<b>Acordo rejeitado pelo consumidor</b>	Rejeição do consumidor de acordo proposto que o advogado do Procon julgou contemplar sua demanda
<b>Multa</b>	Sanção pecuniária aplicada às empresas consideradas infratoras
<b>Resolvida</b>	Reclamações declaradas resolvidas, pelo próprio consumidor ou pelo advogado

---

## Anexo II – Outras tabelas e cálculos das amostras

Figura A.1. Cálculo da amostra referente às reclamações declaradas resolvidas

**SIQUEIRA CAMPOS**

**Determinação do tamanho mínimo de amostra para o cálculo da proporção de uma população**

**Tamanho da população infinito ou desconhecido**

Nível de confiança desejado	95,00%
Erro máximo desejado	5,00%
Proporção da população	50,00% <input type="checkbox"/>
Amostra	385

Tamanho da população conhecido?  Sim

**Tamanho da população finito e conhecido**


Tamanho da população	5424
Amostra corrigida pela população	360

*Considere este tamanho de amostra.*

**Amostra para média**

Fonte: Planilha para cálculo do tamanho mínimo de amostra Siqueira Campos. Disponível em <http://www.siqueiracampos.com>  
Número de reclamações coletadas = 459

Figura A.2. Cálculo de amostra referente aos pareceres de arquivamento



**Determinação do tamanho mínimo de amostra para o cálculo da proporção de uma população**

**Tamanho da população infinito ou desconhecido**

Nível de confiança desejado	95,00%
Erro máximo desejado	8,50%
Proporção da população	50,00% <input type="checkbox"/>
Amostra	133

Tamanho da população conhecido?  Sim

**Tamanho da população finito e conhecido**

Tamanho da população	1270
Amostra corrigida pela população	121

*Considere este tamanho de amostra.*


Amostra para média

Fonte: Planilha para cálculo do tamanho mínimo de amostra Siqueira Campos. Disponível em <http://www.siqueiracampos.com>

Número de pareceres de arquivamento coletados: 125



Figura A.3. Cálculo de amostra referente aos processos administrativos



**Determinação do tamanho mínimo de amostra para o cálculo da proporção de uma população**

**Tamanho da população infinito ou desconhecido**

Nível de confiança desejado	95,00%
Erro máximo desejado	7,00%
Proporção da população	50,00% <input type="checkbox"/>
Amostra	196

Tamanho da população conhecido?  Sim

**Tamanho da população finito e conhecido**

Tamanho da população	640
Amostra corrigida pela população	151

*Considere este tamanho de amostra.*

**Amostra para média**

Fonte: Planilha para cálculo do tamanho mínimo de amostra Siqueira Campos. Disponível em <http://www.siqueiracampos.com>

Número de processos coletados: 159

**Tabela A.1. Sexo dos reclamantes e setor de atividades das empresas reclamadas**

	Reclamações declaradas resolvidas			Pareceres de arquivamento			Processos administrativos			
	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Depto. de fiscalização
<b>Água e esgoto</b>	6 (2,8%)	10 (4,1%)	0	1 (1,8%)	4 (5,9%)	0	2 (3,2%)	1 (1,1%)	0	0
<b>Comércio</b>	34 (15,9%)	35 (14,5%)	1 (33,3%)	5 (8,9%)	1 (1,5%)	0	6 (9,7%)	20 (22,2%)	0	1 (25%)
<b>Energia elétrica</b>	18 (8,4%)	17 (7%)	0	6 (10,7%)	12 (17,6%)	0	9 (14,5%)	9 (10%)	0	0
<b>Ensino</b>	2 (0,9%)	7 (2,9%)	0	2 (3,6%)	0	0	1 (1,6%)	4 (4,4%)	0	0
<b>Fabricantes</b>	25 (11,7%)	21 (8,7%)	0	6 (10,7%)	4 (5,9%)	0	2 (3,2%)	6 (6,7%)	0	0
<b>Instituições financeiras</b>	59 (27,6%)	83 (34,3%)	0	24 (42,9%)	25 (36,8%)	0	24 (38,7%)	33 (36,7%)	0	3 (75%)
<b>Saúde</b>	1 (0,5%)	3 (1,2%)	0	0	0	0	0	1 (1,1%)	0	0
<b>Seguros</b>	1 (0,5%)	5 (2,1%)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Telefonia</b>	43 (20,1%)	40 (16,5%)	2 (66,7%)	7 (12,5%)	14 (20,6%)	0	15 (24,2%)	10 (11,1%)	2 (66,7%)	0
<b>Tv por assinatura</b>	8 (3,7%)	6 (2,5%)	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Veículos</b>	5 (2,3%)	4 (1,7%)	0	2 (3,6%)	2 (2,9%)	0	1 (1,6%)	1 (1,1%)	0	0
<b>Diversos</b>	12 (5,6%)	11 (4,5%)	0	3 (5,4%)	6 (8,8%)	1 (100%)	2 (3,2%)	5 (5,6%)	1 (33,3%)	0
<b>Total</b>	214 (100%)	242 (100%)	3 (100%)	56 (100%)	68 (100%)	1 (100%)	62 (100%)	90 (100%)	3 (100%)	4 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.2. Sexo dos reclamantes e objeto de reclamação**

	Reclamações declaradas resolvidas			Pareceres de arquivamento			Processos administrativos			
	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Homem	Mulher	Pessoa jurídica	Depto. de fiscalização
<b>Cobrança indevida</b>	28 (13,1%)	30 (12,4%)	1 (33,3%)	8 (14,3%)	11 (16,2%)	0	15 (24,2%)	20 (22,2%)	0	0
<b>Cobrança desproporcional ao serviço utilizado</b>	21 (9,8%)	27 (11,2%)	0	6 (10,7%)	16 (23,5%)	0	9 (14,5%)	6 (6,7%)	0	0
<b>Descumprimento de oferta</b>	7 (3,3%)	7 (2,9%)	0	2 (3,6%)	1 (1,5%)	0	2 (3,2%)	3 (3,3%)	2 (66,7%)	0
<b>Dificuldade na negociação de dívida</b>	14 (6,5%)	27 (11,2%)	0	6 (10,7%)	11 (16,2%)	0	2 (3,2%)	6 (6,7%)	0	0
<b>Problemas com contrato</b>	6 (2,8%)	7 (2,9%)	0	0	0	0	3 (4,8%)	2 (2,2%)	0	0
<b>Problemas com garantia</b>	30 (14%)	20 (8,3%)	1 (33,3%)	7 (12,5%)	3 (4,4%)	0	5 (8,1%)	5 (5,6%)	0	0
<b>Problemas com desistência de compra/contratação</b>	28 (13,1%)	28 (11,6%)	1 (33,3%)	6 (10,7%)	6 (8,8%)	0	3 (4,8%)	15 (16,7%)	0	0
<b>Problemas com medidor de água/energia elétrica</b>	5 (2,3%)	5 (2,1%)	0	2 (3,6%)	5 (7,4%)	0	5 (8,1%)	5 (5,6%)	0	0
<b>Problemas com tarifas e cobranças bancárias</b>	21 (9,8%)	30 (12,4%)	0	9 (15,1%)	5 (7,4%)	0	8 (12,9%)	10 (11,1%)	0	0
<b>Produto não entregue/serviço não realizado</b>	15 (7%)	21 (8,7%)	0	4 (7,1%)	5 (7,4%)	0	3 (4,8%)	5 (5,6%)	1 (33,3%)	0
<b>Publicidade e má-informação sobre oferta</b>	4 (1,9%)	6 (2,5%)	0	0	0	0	2 (3,2%)	3 (3,3%)	0	0
<b>Retenção de documentos</b>	4 (1,9%)	5 (2,1%)	0	0	0	0	1 (1,6%)	1 (1,1%)	0	0
<b>Vício ou má-qualidade do produto/serviço</b>	23 (10,7%)	21 (8,7%)	0	2 (3,6%)	2 (2,9%)	0	3 (4,8%)	9 (10%)	0	4 (100%)
<b>Outros</b>	7 (3,3%)	8 (3,3%)	0	4 (7,1%)	2 (2,9%)	0	1 (1,6%)	0	0	0
<b>Total</b>	214 (100%)	242 (100%)	3 (100%)	56 (100%)	68 (100%)	1 (100%)	62 (100%)	90 (100%)	3 (100%)	4 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.3. Faixa etária dos reclamantes e setores reclamados nas reclamações declaradas resolvidas**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Água e esgoto</b>	1 (2,1%)	0	0	4 (4,7%)	3 (5,1%)	8 (18,2%)	0
<b>Comércio</b>	6 (12,5%)	23 (20,7%)	20 (19,%)	11 (12,8%)	7 (11,9%)	2 (4,5%)	1
<b>Energia elétrica</b>	1 (2,1%)	6 (5,4%)	8 (7,6%)	9 (10%)	7 (11,9%)	4 (9,1%)	0
<b>Ensino</b>	4 (8,3%)	2 (1,8%)	1 (1%)	2 (2,3%)	0	0	0
<b>Fabricantes</b>	8 (16,7%)	16 (14,4%)	11 (10,5%)	5 (5,8%)	4 (6,8%)	1 (2,3%)	1
<b>Instituições financeiras</b>	12 (25%)	26 (25,2%)	33 (31,4%)	28 (32,6%)	24 (40,7%)	16 (36,4%)	1
<b>Saúde</b>	1 (2,1%)	0	1 (1%)	1 (1,2%)	1 (1,7%)	0	0
<b>Seguros</b>	0	4 (3,6%)	1 (1%)	0	0	1 (2,3%)	0
<b>Telefonia</b>	9 (18,8%)	21 (18,9%)	19 (18,1%)	15 (17,4%)	7 (11,9%)	11 (25%)	3
<b>TV por assinatura</b>	2 (4,2%)	4 (3,6%)	3 (2,9%)	3 (3,5%)	2 (3,4%)	0	0
<b>Veículos</b>	1 (2,1%)	3 (2,7%)	3 (2,9%)	1 (1,2%)	1 (1,7%)	0	0
<b>Diversos</b>	3 (6,3%)	4 (3,6%)	5 (4,8%)	7 (8,1%)	3 (5,1%)	1 (2,3%)	0
<b>Total</b>	48 (100%)	111 (100%)	105 (100%)	86 (100%)	59 (100%)	44 (100%)	6

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.4 Faixa etária dos reclamantes e setores reclamados nos pareceres de arquivamento**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Água e esgoto</b>	0	0	0	1 (3,2%)	2 (9,1%)	1 (7,7%)	1
<b>Comércio</b>	0	4 (14,8%)	2 (9,5%)	0	0	0	0
<b>Energia elétrica</b>	0	2 (7,4%)	1 (4,8%)	8 (25,8%)	4 (18,2%)	3 (23,1%)	0
<b>Ensino</b>	1 (12,5%)	0	1 (4,8%)	0	0	0	0
<b>Fabricantes</b>	1 (12,5%)	2 (7,4%)	2 (9,5%)	1 (3,2%)	2 (9,1%)	1 (7,7%)	1
<b>Instituições financeiras</b>	3 (37,5%)	10 (37%)	8 (38,1%)	10 (32,3%)	11 (50%)	7 (53,8%)	0
<b>Telefonia</b>	1 (12,5%)	5 (18,5%)	4 (19%)	8 (25,8%)	3 (13,6%)	0	0
<b>Veículos</b>	0	1 (3,7%)	1 (4,8%)	2 (6,5%)	0	0	0
<b>Diversos</b>	2 (25%)	3 (11,1%)	2 (9,5%)	1 (3,2%)	0	1 (7,7%)	1
<b>Total</b>	8 (100%)	27 (100%)	21 (100%)	31 (100%)	22 (100%)	13 (100%)	3

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.5. Faixa etária dos reclamantes e setores reclamados nos processos administrativos**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Água e esgoto</b>	0	0	0	1 (2,7%)	0	2 (12,5%)	0
<b>Comércio</b>	1 (12,5%)	8 (25,8%)	6 (16,7%)	7 (18,9%)	2 (8,7%)	2 (12,5%)	1
<b>Energia elétrica</b>	0	3 (9,7%)	5 (13,9%)	6 (16,2%)	2 (8,7%)	1 (6,3%)	1
<b>Ensino</b>	3 (37,5%)	1 (3,2%)	1 (2,8%)	0	0	0	0
<b>Fabricantes</b>	0	2 (6,5%)	3 (8,3%)	2 (5,4%)	1 (4,3%)	0	0
<b>Instituições financeiras</b>	2 (25%)	14 (45,2%)	13 (36,1%)	10 (27%)	11 (47,8%)	7 (43,8%)	3
<b>Saúde</b>	0	0	0	1 (2,7%)	0	0	0
<b>Telefonia</b>	2 (25%)	2 (6,5%)	5 (13,9%)	9 (24,3%)	5 (21,7%)	2 (12,5%)	2
<b>Veículos</b>	0	0	0	0	1 (4,3%)	1 (6,3%)	0
<b>Diversos</b>	0	1 (3,2%)	3 (8,3%)	1 (2,7%)	1 (4,3%)	1 (6,3%)	1
<b>Total</b>	8 (100%)	31 (100%)	36 (100%)	37 (100%)	23 (100%)	16 (100%)	8

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.6. Objetos de reclamação**

	<b>Reclamações declaradas resolvidas</b>	<b>Pareceres de arquivamento</b>	<b>Processos administrativos</b>
<b>Cobrança indevida</b>	59 (12,9%)	19 (15,2%)	35 (22%)
<b>Cobrança desproporcional ao serviço utilizado</b>	48 (10,5%)	22 (17,6%)	15 (9,4%)
<b>Descumprimento de oferta</b>	14 (3,1%)	3 (2,4%)	7 (4,4%)
<b>Dificuldade na negociação de dívida</b>	41 (8,9%)	17 (13,6%)	8 (5%)
<b>Problemas com contrato</b>	13 (2,8%)	0	5 (3,1%)
<b>Problemas com garantia</b>	51 (11,1%)	10 (8%)	10 (6,3%)
<b>Problemas com desistência de compra/contratação</b>	57 (12,4%)	12 (9,6%)	18 (11,3%)
<b>Problemas com medidor de água/energia elétrica</b>	10 (2,2%)	7 (5,6%)	10 (6,3%)
<b>Problemas com tarifas e cobranças bancárias</b>	52 (11,3%)	14 (11,2%)	18 (11,3%)
<b>Produto não entregue/serviço não realizado</b>	36 (7,8%)	9 (7,2%)	9 (5,7%)
<b>Publicidade e má-informação sobre oferta</b>	10 (2,2%)	2 (1,6%)	5 (3,1%)
<b>Retenção de documentos</b>	9 (2%)	0	2 (1,3%)
<b>Vício ou má-qualidade do produto/serviço</b>	44 (9,6%)	4 (3,2%)	16 (10,1%)
<b>Outros</b>	15 (3,3%)	6 (4,8%)	1 (0,6%)
<b>Total</b>	459 (100%)	125 (100%)	159 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.7. Faixa etária dos reclamantes e objetos de reclamação nas reclamações declaradas resolvidas**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
Cobrança indevida	3 (6,3%)	16 (14,4%)	8 (7,6%)	10 (11,6%)	10 (16,9%)	10 (22,7%)	2
Cobrança desproporcional ao serviço utilizado	3 (6,3%)	7 (6,3%)	9 (8,6%)	9 (10,5%)	8 (13,6%)	12 (27,3%)	0
Descumprimento de oferta	0	6 (5,4%)	2 (1,9%)	4 (4,7%)	1 (1,7%)	1 (2,3%)	0
Dificuldade na negociação de dívida	4 (8,3%)	5 (4,5%)	11 (10,5%)	10 (11,6%)	8 (13,6%)	3 (6,8%)	0
Problemas com contrato	0	3 (2,7%)	5 (4,8%)	4 (4,7%)	0	1 (2,3%)	0
Problemas com garantia	9 (18,8%)	16 (14,4%)	13 (12,4%)	4 (4,7%)	8 (13,6%)	0	1
Problemas com desistência de compra/contratação	9 (18,8%)	15 (13,5%)	10 (9,5%)	12 (14%)	6 (10,2%)	4 (9,1%)	1
Problemas com medidor de água/energia elétrica	0	1 (0,9%)	0	4 (4,7%)	2 (3,4%)	3 (6,8%)	0
Problemas com tarifas e cobranças bancárias	5 (10,5%)	9 (8,1%)	13 (12,4%)	11 (12,8%)	7 (11,9%)	6 (13,6%)	0
Produto não entregue/serviço não realizado	7 (14,6%)	7 (6,3%)	10 (9,5%)	6 (7%)	4 (6,8%)	2 (4,5%)	0
Publicidade e má-informação sobre oferta	1 (2,1%)	2 (1,8%)	6 (5,7%)	0	0	1 (2,3%)	0
Retenção de documentos	1 (2,1%)	4 (3,6%)	3 (2,9%)	1 (1,2%)	0	0	0
Vício ou má-qualidade do produto/serviço	5 (10,4%)	16 (14,4%)	9 (8,6%)	8 (9,3%)	5 (8,5%)	0	1
Outros	1 (2,1%)	4 (3,6%)	6 (5,7%)	3 (3,5%)	0	1 (2,3%)	0
<b>Total</b>	48 (100%)	111 (100%)	105 (100%)	86 (100%)	59 (100%)	44 (100%)	3

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010



**Tabela A.8. Faixa etária dos reclamantes e objetos de reclamação nos pareceres de arquivamento**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
Cobrança indevida	2 (25%)	4 (14,8%)	4 (19%)	5 (16,1%)	2 (9,1%)	2 (15,4%)	0
Cobrança desproporcional ao serviço utilizado	1 (12,5%)	4 (14,8%)	2 (9,5%)	9 (29%)	2 (9,1%)	3 (23,1%)	1
Descumprimento de oferta	0	1 (3,7%)	1 (4,8%)	0	1 (4,5%)	0	0
Dificuldade na negociação de dívida	0	3 (11,1%)	3 (14,3%)	5 (16,1%)	4 (18,2%)	2 (15,4%)	0
Problemas com contrato	0	0	0	0	0	0	0
Problemas com garantia	0	4 (14,8%)	2 (9,5%)	0	2 (9,1%)	1 (7,7%)	1
Problemas com desistência de compra/contratação	2 (25%)	2 (7,4%)	4 (19%)	2 (6,5%)	0	2 (15,4%)	0
Problemas com medidor de água/energia elétrica	0	0	0	3 (9,7%)	3 (13,6%)	1 (7,7%)	0
Problemas com tarifas e cobranças bancárias	0	3 (11,1%)	2 (9,5%)	2 (6,5%)	5 (22,7%)	2 (15,4%)	0
Produto não entregue/serviço não realizado	3 (37,5%)	2 (7,4%)	2 (9,5%)	0	2 (9,1%)	0	0
Publicidade e má-informação sobre oferta	0	1 (3,7%)	0	0	0	0	1
Retenção de documentos	0	0	0	0	0	0	0
Vício ou má-qualidade do produto/serviço	0	2 (7,4%)	0	2 (6,5%)	0	0	0
Outros	0	1 (3,7%)	1 (4,8%)	3 (9,7%)	1 (4,5%)	0	0
<b>Total</b>	8 (100%)	27 (100%)	21 (100%)	31 (100%)	22 (100%)	13 (100%)	3

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.9. Faixa etária dos reclamantes e objetos de reclamação nos processos administrativos**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
Cobrança indevida	4 (50%)	7 (22,6%)	7 (19,4%)	6 (16,2%)	7 (30,4%)	4 (25%)	0
Cobrança desproporcional ao serviço utilizado	0	1 (3,2%)	1 (2,8%)	7 (18,9%)	3 (13%)	3 (18,8%)	0
Descumprimento de oferta	0	1 (3,2%)	1 (2,8%)	2 (5,4%)	1 (4,3%)	0	2
Dificuldade na negociação de dívida	0	3 (9,7%)	3 (8,3%)	0	1 (4,3%)	1 (6,3%)	0
Problemas com contrato	1 (12,5%)	1 (3,2%)	0	3 (8,1%)	0	0	0
Problemas com garantia	1 (12,5%)	2 (6,5%)	1 (2,8%)	3 (8,1%)	2 (8,7%)	1 (6,3%)	0
Problemas com desistência de compra/contratação	1 (12,5%)	3 (9,7%)	6 (16,7%)	4 (10,8%)	2 (8,7%)	2 (12,5%)	0
Problemas com medidor de água/energia elétrica	0	2 (6,5%)	2 (5,6%)	3 (8,1%)	1 (4,3%)	1 (6,3%)	1
Problemas com tarifas e cobranças bancárias	0	6 (19,4%)	4 (11,1%)	3 (8,1%)	2 (8,7%)	3 (18,8%)	0
Produto não entregue/serviço não realizado	0	3 (9,7%)	1 (2,8%)	2 (5,4%)	1 (4,3%)	1 (6,3%)	1
Publicidade e má-informação sobre oferta	0	0	3 (8,3%)	1 (2,7%)	1 (4,3%)	0	0
Retenção de documentos	1 (12,5%)	0	0	0	1 (4,3%)	0	0
Vício ou má-qualidade do produto/serviço	0	2 (6,5%)	6 (16,7%)	3 (8,1%)	1 (4,3%)	0	4
Outros	0	0	1 (2,8%)	0	0	0	0
<b>Total</b>	8 (100%)	31 (100%)	36 (100%)	37 (100%)	23 (100%)	16 (100%)	8

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.10. Desfecho das reclamações declaradas resolvidas e sexo dos reclamantes**

	Abandono	Acordo após notificação	Acordo em audiência	Não resolvida	Total
<b>Homem</b>	53 (24,8%)	64 (29,9%)	90 (42,1%)	7 (3,3%)	214 (100%)
<b>Mulher</b>	47 (19,4%)	82 (33,9%)	107 (44,2%)	6 (2,5%)	242 (100%)
<b>Pessoa jurídica</b>	2 (66,7%)	1 (33,3%)	0	0	3 (100%)
<b>Total</b>	102 (22,2%)	147 (32%)	197 (42,9%)	13 (2,8%)	459 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.11. Faixa etária dos reclamantes e desfecho das reclamações declaradas resolvidas**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Abandono</b>	12 (25%)	31 (27,9%)	19 (18,1%)	20 (23,3%)	12 (20,3%)	4 (9,1%)	4
<b>Acordo após notificação</b>	13 (27,1%)	35 (31,5%)	43 (41%)	26 (30,2%)	17 (28,8%)	12 (27,3%)	1
<b>Acordo em audiência</b>	21 (43,8%)	40 (36%)	39 (37,1%)	40 (46,5%)	28 (47,5%)	28 (63,6%)	1
<b>Não resolvida</b>	2 (4,2%)	5 (4,5%)	4 (3,8%)	0	2 (3,4%)	0	0
<b>Total</b>	48 (100%)	111 (100%)	105 (100%)	86 (100%)	59 (100%)	44 (100%)	6

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.12. Desfecho e objeto da reclamação nas reclamações declaradas resolvidas**

	Abandono	Acordo após notificação	Acordo em audiência	Não resolvida	Total
<b>Cobrança indevida</b>	11 (18,6%)	24 (40,7%)	24 (40,7%)	0	59 (100%)
<b>Cobrança desproporcional ao serviço utilizado</b>	3 (6,3%)	2 (4,2%)	42 (87,5%)	1 (2,1%)	48 (100%)
<b>Descumprimento de oferta</b>	3 (21,4%)	2 (14,3%)	9 (64,3%)	0	14 (100%)
<b>Dificuldade na negociação de dívida</b>	15 (36,6%)	11 (26,8%)	14 (34,1%)	1 (2,4%)	41 (100%)
<b>Problemas com contrato</b>	1 (7,7%)	3 (23,1%)	8 (61,5%)	1 (7,7%)	13 (100%)
<b>Problemas com garantia</b>	10 (19,6%)	25 (49%)	12 (23,5%)	4 (7,8%)	51 (100%)
<b>Problemas com desistência de compra/contratação</b>	10 (17,5%)	19 (33,3%)	26 (45,6%)	2 (3,5%)	57 (100%)
<b>Problemas com medidor de água/energia elétrica</b>	2 (20%)	0	8 (80%)	0	10 (100%)
<b>Problemas com tarifas e cobranças bancárias</b>	12 (23,1%)	17 (32,7%)	22 (42,5%)	1 (1,9%)	52 (100%)
<b>Produto não entregue/serviço não realizado</b>	14 (38,9%)	15 (41,7%)	6 (16,7%)	1 (2,8%)	36 (100%)
<b>Publicidade e má-informação sobre oferta</b>	2 (20%)	5 (50%)	3 (30%)	0	10 (100%)
<b>Retenção de documentos</b>	5 (55,6%)	3 (33,3%)	0	1 (11,1%)	9 (100%)
<b>Vício ou má-qualidade do produto/serviço</b>	10 (22,7%)	14 (31,8%)	19 (43,2%)	1 (2,3%)	44 (100%)
<b>Outros</b>	4	7	4	0	15
<b>Total</b>	102 (22,2%)	147 (32%)	197 (42,9%)	13 (2,8%)	459 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.13. Decisão para o arquivamento das reclamações sob análise jurídica e sexo dos reclamantes**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Acordo rejeitado pelo consumidor	Resolvida	Total
<b>Homem</b>	1 (1,8%)	25 (44,7%)	8 (14,3%)	8 (14,3%)	6 (10,7%)	5 (8,9%)	3 (5,4%)	56 (100%)
<b>Mulher</b>	4 (5,9%)	29 (42,6%)	10 (14,7%)	7 (10,3%)	5 (7,4%)	5 (7,4%)	8 (11,8%)	68 (100%)
<b>Pessoa jurídica</b>	0	0	0	0	1	0	0	1 (100%)
<b>Total</b>	5 (4%)	54 (43,2%)	18 (14,4%)	15 (12%)	12 (9,6%)	10 (8%)	11 (8,8%)	125 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.14. Faixa etária dos reclamantes e decisão por arquivamento das reclamações sob análise jurídica**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Abandono</b>	0	1 (3,7%)	0	3 (9,7%)	1 (4,5%)	0	0
<b>Improcedência</b>	1 (12,5%)	13 (48,1%)	10 (47,7%)	13 (41,9%)	12 (54,5%)	5 (38,5%)	0
<b>Falta de competência técnica do Procon</b>	1 (12,5%)	2 (7,4%)	4 (19%)	6 (19,4%)	3 (13,6%)	2 (15,4%)	0
<b>Falta de comprovação /documentação</b>	1 (12,5%)	3 (11,1%)	2 (9,5%)	4 (12,9%)	2 (9,1%)	2 (15,4%)	1
<b>Decadência</b>	4 (50%)	1 (3,7%)	2 (9,5%)	2 (6,5%)	1 (4,5%)	1 (7,7%)	1
<b>Acordo rejeitado pelo consumidor</b>	0	1 (3,7%)	2 (9,5%)	1 (3,2%)	3 (13,6%)	3 (23,1%)	0
<b>Resolvida</b>	1 (12,5%)	6 (22,2%)	1 (4,8%)	2 (6,5%)	0	0	1
<b>Total</b>	8 (100%)	27 (100%)	21 (100%)	31 (100%)	22 (100%)	13 (100%)	3 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.15. Decisão administrativa e sexo dos reclamantes**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Multa	Resolvida	Total
<b>Homem</b>	6 (9,7%)	8 (12,9%)	15 (24,2%)	1 (1,6%)	3 (4,8%)	27 (43,5%)	2 (3,2%)	62 (100%)
<b>Mulher</b>	13 (14,4%)	8 (8,9%)	14 (15,6%)	4 (4,4%)	5 (5,6%)	38 (42,2%)	8 (8,9%)	90 (100%)
<b>Pessoa jurídica</b>	0	3	0	0	0	0	0	3 (100%)
<b>Depto. de Fiscalização do Procon</b>	0	0	0	0	0	4	0	4 (100%)
<b>Total</b>	19 (11,9%)	19 (11,9%)	29 (18,2%)	5 (3,1%)	8 (5%)	69 (43,4%)	10 (6,3%)	159 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.16. Faixa etária dos reclamantes e decisão administrativa**

	18 – 24 anos	25 – 34 anos	35 – 44 anos	45 – 54 anos	55 – 64 anos	Mais de 65 anos	Não informado / Não se aplica
<b>Abandono</b>	1 (12,5%)	3 (9,7%)	6 (16,7%)	4 (10,8%)	3 (13%)	2 (12,%)	0
<b>Improcedência</b>	2 (25%)	3 (9,7%)	4 (11,1%)	3 (8,1%)	1 (4,3%)	3 (18,8%)	3
<b>Falta de competência técnica do Procon</b>	1 (12,5%)	2 (6,5%)	6 (16,7%)	10 (27%)	4 (17,4%)	5 (31,3%)	1
<b>Falta de comprovação /documentação</b>	0	1 (3,2%)	2 (5,6%)	2 (5,4%)	0	0	0
<b>Decadência</b>	0	0	3 (8,3%)	2 (5,4%)	2 (8,7%)	1 (6,3%)	0
<b>Multa</b>	3 (37,5%)	22 (71%)	12 (33,3%)	12 (32,4%)	11 (47,8%)	5 (31,3%)	4
<b>Resolvida</b>	1 (12,5%)	0	3 (8,3%)	4 (10,8%)	2 (8,7%)	0	0
<b>Total</b>	8 (100%)	31 (100%)	36 (100%)	37 (23,3%)	23 (100%)	16 (100%)	8

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010



**Tabela A.17. Decisão para o arquivamento das reclamações sob análise jurídica e objeto de reclamação**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Acordo rejeitado pelo consumidor	Resolvida
Cobrança indevida	0	6 (11,3%)	2 (11,1%)	3 (20%)	3 (25%)	2 (20%)	3 (27,3%)
Cobrança desproporcional ao serviço utilizado	1 (20%)	9 (7,5%)	2 (11,1%)	0	0	0	0
Descumprimento de oferta	0	1 (1,9%)	1 (5,6%)	1 (6,7%)	0	0	0
Dificuldade na negociação de dívida	2 (40%)	11 (20,8%)	0	3 (20%)	0	1 (10%)	0
Problemas com contrato	0	0	0	0	0	0	0
Problemas com garantia	0	4 (7,5%)	1 (5,6%)	3 (20%)	0	0	2 (18,2%)
Problemas com desistência de compra/contratação	0	3 (5,7%)	2 (11,1%)	1 (6,7%)	1 (8,3%)	3 (30%)	2 (18,2%)
Problemas com medidor de água/energia elétrica	1 (20%)	4 (7,5%)	2 (11,1%)	0	0	0	0
Problemas com tarifas e cobranças bancárias	0	9 (17%)	0	1 (6,7%)	2 (16,7%)	4 (40%)	1 (9,1%)
Produto não entregue/serviço não realizado	0	1 (1,9%)	2 (11,1%)	0	3 (25%)	1 (10%)	2 (18,2%)
Publicidade e má-informação sobre oferta	0	1 (1,9%)	0	0	1 (8,3%)	0	0
Retenção de documentos	0	0	0	0	0	0	0
Vício ou má-qualidade do produto/serviço	1 (20%)	1 (1,9%)	1 (5,6%)	1 (6,7%)	0	0	0
Outros	0	4 (7,5%)	0	1 (6,7%)	0	1 (10%)	0
<b>Total</b>	<b>5 (100%)</b>	<b>54 (100%)</b>	<b>18 (100%)</b>	<b>15 (100%)</b>	<b>12 (100%)</b>	<b>10 (100%)</b>	<b>11 (100%)</b>

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

**Tabela A.18. Decisão administrativa e objeto de reclamação**

	Abandono	Improcedência	Falta de competência técnica do Procon	Falta de comprovação /documentação	Decadência	Multa	Resolvida
<b>Cobrança indevida</b>	7 (36,8%)	3 (15,8%)	2 (6,9%)	2 (40%)	4 (50%)	14 (20,3%)	3 (30%)
<b>Cobrança desproporcional ao serviço utilizado</b>	1 (5,3%)	1 (5,3%)	10 (34,5%)	1 (20%)	1 (12,5%)	1 (1,4%)	0
<b>Descumprimento de oferta</b>	0	2 (10,5%)	4 (13,8%)	0	0	1 (1,4%)	0
<b>Dificuldade na negociação de dívida</b>	0	4 (21,1%)	0	0	0	3 (4,3%)	1 (10%)
<b>Problemas com contrato</b>	2 (10,5%)	3 (15,8%)	0	0	0	0	0
<b>Problemas com garantia</b>	1 (5,3%)	0	1 (3,4%)	0	0	8 (11,6%)	0
<b>Problemas com desistência de compra/contratação</b>	2 (10,5%)	2 (10,5%)	2 (6,9%)	0	2 (25%)	6 (8,7%)	4 (40%)
<b>Problemas com medidor de água/energia elétrica</b>	2 (10,5%)	0	7 (24,1%)	0	0	0	1 (10%)
<b>Problemas com tarifas e cobranças bancárias</b>	1 (5,3%)	1 (5,3%)	1 (3,4%)	0	0	14 (20,3%)	1 (10%)
<b>Produto não entregue/serviço não realizado</b>	0	2 (10,5%)	0	0	0	7 (10,1%)	0
<b>Publicidade e má-informação sobre oferta</b>	1 (5,3%)	0	1 (3,4%)	1 (20%)	1 (12,5%)	1 (1,4%)	0
<b>Retenção de documentos</b>	0	1 (5,3%)	0	0	0	1 (1,4%)	0
<b>Vício ou má-qualidade do produto/serviço</b>	2 (10,5%)	0	1 (3,4%)	1 (20%)	0	12 (17,4%)	0
<b>Outros</b>	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	0
<b>Total</b>	19 (100%)	19 (100%)	29 (100%)	5 (100%)	8 (100%)	69 (100%)	10 (100%)

Fonte: Dados primários levantados junto ao Procon de Campos dos Goytacazes, 2010

## **Anexo III – Uma reclamação contra o Procon**

Como delineado nos capítulos deste trabalho, em certas ocasiões – e sob a condição da incorporação de determinadas disposições culturais – o consumidor insatisfeito lança mão do recurso à imprensa como forma de publicizar sua reclamação e pressionar pela resolução de seu caso.

Abaixo segue carta publicada em 15 de julho de 2010 no “Blog do Roberto Moraes”<sup>106</sup>, em que o consumidor se queixa não apenas da postura da concessionária dos serviços de água no município de Campos, como também delineia críticas à intervenção do Procon. Agradeço ao professor Roberto Moraes a autorização para publicação da carta e do seu comentário. O nome verdadeiro do consumidor foi omitido.

### **Leitor reclama da Águas do Paraíba e do Procon**

O leitor José escreveu ao blog fazendo uma pormenorizada descrição, de um questionamento de cobrança que considera indevida, por parte da concessionária do serviço público de saneamento (tratamento, distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto) no município de Campos dos Goytacazes.

Além disso, de forma também clara, ele reclama do tratamento desigual dado pelo órgão do consumidor do município de Campos, o Procon diante sua reclamação em audiência.

Além disso, o José, que o blog não conhece pessoalmente, fala do bloqueio que a mídia do município faz em relação às reclamações contra a empresa no município, levando-o por isso, a procurar o blog para que sua voz e sua reclamação pudesse ser ecoada de alguma forma. Por tudo isso, ela merece sua leitura e análise. Assim disponibilizamos o texto na íntegra:

---

<sup>106</sup>Retirado de <http://robertomoraes.blogspot.com/2010/07/leitor-reclama-da-aguas-do-paraiba-e-do.html> em 04/12/2010

*"Boa noite professor. Professor tenho visto tantas pessoas recorrerem ao seu Blog como uma voz que não conseguimos ter na imprensa local, por isso tomei a liberdade de ser mais um a recorrer ao blog. Professor entrei com uma reclamação no Procon contra Águas do Paraíba pelo consumo que acreditava estar acima da media. Minha residencia e a do meu cunhado, eram servidas pelo mesmo hidrometro; mas no final do ano passado ele instalou seu proprio hidrometro, tornando os dois imoveis com ligações distintas. Professor para meu espanto meu consumo de agua quando era junto com meu cunhado oscilava numa media de 18m<sup>3</sup> a 20m<sup>3</sup> mas a partir do inicio dste ano começou a oscilar entre uma faixa de consumo de 25<sup>3</sup> a 27m<sup>3</sup>. Primeira atitude verifiquei todo o sistema e não havia vazamento e então procurei o Procon e fiz todo aquele procedimento cansativo mas que se faz nescessario. No retorno em outro dia a aquele orgão pedi a aferição do hidrometro sem custo pois na Águas do Paraíba ao fazer a aferição, se o hidrometro estiver correto nós consumidores somos obrigados a pagar pela aferição.*

*Tudo bem a empresa aceitou e mandou um tecnico em minha casa e fez a tal aferição sem custo. Professor a mesma foi tão mal executada ou seja o hidrometro não ficou em uma bancada onde deveria ficar em prumo horizontal exato, contestei tal aferição pois o tecnico disse que o referido aparelho estava em perfeitas condições,argumentei como uma empresa poderia fazer a aferição de um aparelho cujo desempenho era motivo de contestação dentro de um orgão de defesa do consumidor, isto poderia ate ser legal mas não era moral e citei o exemplo do ano passado no mes de Julho onde tinha feito a mesma reclamação sobre aumento de consumo so que naquela epoca fiz diretamente a Águas do Paraíba e o hidrometro naquela epoca foi retirado de minha residencia e enviado para cidade de Niteroi para aferição nos laboratorios da UFF Niteroi e o resultado foi a reprovação do mesmos em 3 testes, na epoca deixaram o novo hidrometro e descontaram todo valor que foi cobrado acima da media dos ultimos meses de consumo. Voltando ao problema atual Professor, no dia 17 aconteceu a aferição do tecnico da Águas do Paraíba e para meu espanto no dia 18 um outro tecnico desta mesma empresa chegou com uma ordem para levar o tal hidrometro que no dia anterior o tecnico dizia estar em perfeitas condições, ai bateu a esperança que poderia estar certo no meu questionamento e ao mesmo tempo uma duvida cruel, sera que a Águas do Paraíba não confia em seus proprios testes de aferição? Pois o funcionario que veio retirar o hidrometro aferido disse que o mesmo seguiria para teste em outro laboratorio. No dia 9 de Julho aconteceu a audiencia onde estava acompanhado com uma advogada do Procom e a advogada da Águas do Paraíba, eu não sei se mais alguem sente istos nas audiencias dentro do Procon mas tive a impressão que os advogados destas empresas campeãs de*

*reclamação dentro do Procon Campos neste primeiro semestre (fonte: o proprio Procon) senten-se senhores da situação e o que pior são arrogantes, senhores da verdade tentam nos desqualificar a todo instante como se fossemos mentirosos e criminosos, usam normas e linguagem tecnicas comum aos profissionais de direito, e nos consumidores que esperamos pelo socorro do advogado do Procon e mediador da audiencia que não deveria tomar nosso partido, mas nos orientar quando fosse nescessario diante de qualquer duvida juridica que surgisse, pois somos pobres mortais diante de um profissional de direito experiente e que esta acostumado na defesa de uma das duas campeas de reclamação junto aquele orgão. So restou a mim ser engolidos por falta de ajuda e conhecimento juridico. Professor mesmos quando temos questionamentos pertinentes e que deveria ser levado em consideração não somos ouvidos mas sim atropelados por causa de nossos desconhecimento ou por eles acharem que somos burros desprovidos de qualquer conhecimento. Infelizmente não é ajuda que recebemos , se esquecem de nossa posição de reclamante em uma audiencia dentro de um orgão de defesa do consumidor, o chato desta historia é que os advogados das empresas e quem manda, é quem dita o que sera escrito no parecer final da audiencia, ditam e orientam, são senhores da situação do inicio ao fim, sua arrogancia é tão grande que o mediador mas parece um mero escrivão, esquecem mais uma vez do consumidor que fala e fala e não é ouvido. Diz o parecer que o hidrometro aferido em um laboratorio de Nova Friburgo tem funcionamento em perfeitas condições, enfim, diz a advogada da empresa so lhe resta parcelar seus debitos em 10 vezes mas é claro com alguns jurinhos e nada de descontos o hidrometro esta correto e suas contas tambem. Questionei novamente por que a aferição nao foi feita nos laboratorios da UFF Rio ou Niteroi, ou UENF Campos, ou IFF Campos, pois são laboratorios de ponta e os resultados seriam imparciais e muito mais confiavel; perda de tempo, disse a advogada que o resultado estava certo e ponto final se eu quisesse parcelar.*

*Hoje dia 13 Julho chegou a nova conta que esta sendo medida pelo hidrometro substituto. novo espanto, o valor era de R\$92.00 ou seja em torno de 18m³ se considerarmos que no mes de Maio os valores oscilaram perto de R\$170.00 as coisa melhoraram muito, ou seja ate o retorno do antigo e rapidinho hidrometro que a advogada na audiencia me comunicou que por estar aferido e aprovado voltara para minha residência.*

*Moral da historia, .nao me senti protegido dentro do orgão de proteção ao consumidor, mesmo que estivesse errado deveria ter uma melhor assitencia e orentação diante de um profissional da area e que estava em defesa de sua empresa em oposição aos meus interesses, deveria me sentir protegido e não*

*sentí, mas senti que os defensores das empresas campeas de reclamação se sentem bem protegidos dentro daquele ambiente pois os narizes empinados e a arrogancias dos mesmos demonstram isto."*