



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

JULIANA FREITAS ALVES

**O CONSUMIDOR E A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO
COM AMPARO NA EXPERIÊNCIA DO PROCON CÂMARA MUNICIPAL
DE SOBRAL-CE**

FORTALEZA

2022

JULIANA FREITAS ALVES

O CONSUMIDOR E A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO
COM AMPARO NA EXPERIÊNCIA DO PROCON CÂMARA MUNICIPAL
DE SOBRAL-CE

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

FORTALEZA

2022

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

A479c

Alves, Juliana Freitas.

O consumidor e a garantia do acesso à justiça : avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo com amparo na experiência do PROCON Câmara Municipal de Sobral-CE / Juliana Freitas Alves. – 2022.

231 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2022.

Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

1. Sociedade de consumo. 2. Consumidor. 3. Política Nacional das Relações de Consumo. 4. Acesso à justiça. 5. Avaliação de Políticas Públicas. 6. PROCON. I. Título.

CDD 320.6

JULIANA FREITAS ALVES

O CONSUMIDOR E A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA:
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO
COM AMPARO NA EXPERIÊNCIA DO PROCON CÂMARA MUNICIPAL
DE SOBRAL-CE

Dissertação apresentada à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas do Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovado em: 30/08/2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profª. Dr.^a Danielle Maia Cruz
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Leonardo José Peixoto Leal
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

“Teu dever é lutar pelo Direito, mas se um dia encontrares o Direito em conflito com a Justiça, luta pela Justiça.” (COUTURE, 2022).

Dedico este trabalho a Deus, aos meus orixás e a minha família.

AGRADECIMENTOS

Não poderia deixar de agradecer a Deus, e aos meus orixás e guias espirituais, que são minhas fontes de paz, sabedoria, amor e Fé, e que me deram um apoio impossível de descrever. Obrigada pelo cuidado.

Agradeço ao Prof. Dr. Gil Célio, por me ajudar com as suas orientações e pela cordialidade e empatia. Sinto-me grata pela sua disponibilidade e por ter sido um verdadeiro amigo, sem perder o profissionalismo, seriedade e entusiasmo, com que conduziu a orientação desta dissertação, os meus sinceros agradecimentos. Sem você, nada disto teria sido possível.

A Prof. Dra Danielle Maia Cruz, que transmite uma energia e entusiasmo nos discentes, sua presença é força e revigora, agradeço o seu aceite em fazer parte da minha banca de qualificação e defesa, e por suas importantes contribuições. Meu muito obrigada!

Ao Prof. Dr. Leonardo José Peixoto Leal, por gentilmente aceitar o convite para compor a banca e por contribuir com o enriquecimento desta pesquisa. Como eu o admiro!

Ao amor da minha vida, Mister, que não mediu esforços para fazer com que este sonho fosse realizado. Te amo para toda a vida. Este trabalho vai para ti.

Ao meu filho, Cláudio, razão da minha vida, que sempre me apoiou e acreditou no meu potencial. Sem isso eu não chegaria aonde cheguei. Sua garra, vitalidade e alegria de viver sempre foram minha inspiração.

Minha mãe, Nazira por acreditar em mim, incondicionalmente, e dar seu colo diante de tantas perdas durante a jornada do mestrado.

Ao meu Paiho Antônio Cláudio (*in memoriam*), por me proporcionar reconstruir e andar ao seu lado durante a finalização da sua jornada aqui na terra. Uma jornada de força, luta, resiliência, esperança e muito amor.

Destaco os agradecimentos a Ana Kátia Aguiar, pelas inúmeras caronas com um trajeto sempre regado a infinitas risadas e confidências, e por nossa amizade e apoio durante essa caminhada.

Ao meu amigo e confidente, Isaias, pela escuta, empatia e companheirismo. Não tenho palavras de agradecimento para lhes dizer, pois o que colocar aqui ainda será pouco.

Aos meus amigos de jornada no MAPP: Márcia, Josival, Narjara, Gisele, Laísa, Lis, Felipe Peixoto, Nadhyel, além dos outros companheiros de estrada, obrigada pela vivência, troca de experiências e amizade. Vocês foram demais!

A minha amiga Maria, por sempre me encorajar com suas palavras e com sua força! Só posso dizer muito obrigada por acreditar em mim.

Aos meus amigos Flávia Coelho, Jorge Luan e Elton Martins, pelo apoio no começo da minha jornada, período de grandes reflexões, e pelo auxílio no projeto. Sem esse momento, acredito que não haveria “lapidado” as primeiras ideias, e por acreditarem que eu poderia ir longe.

Agradeço ao meu cachorro Zezé di Camargo, que alegra a minha vida: e peço perdão pelas ausências de cafunés mais estendidos.

A todos o meu muito OBRIGADA por essa conquista. Cada um aqui citado tem um pedacinho desta luta.

Venci a mim mesma!

RESUMO

Avalia a Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC na Câmara Municipal de Sobral, com suporte na experiência do PROCON, implementado no âmbito dessa Casa Legislativa, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, com amparo nesse fato, verificando em que medida promove o acesso à Justiça. O modelo avaliativo escolhido para este trabalho é a pesquisa avaliativa (SILVA, 2008), que compreende a avaliação de políticas públicas em duas perspectivas que dialogam – a técnica e a política. Em seguida, à luz de uma análise bibliográfica e documental, desenvolve-se o referencial teórico, abordando os temas sociedade de consumo, direito do consumidor, acesso à Justiça e aspectos fundamentais da PNRC. A pesquisa conta com uma abordagem quantitativa e qualitativa. As principais técnicas de coleta de dados adotadas foram a aplicação de questionários com os beneficiários da política (consumidores) e as entrevistas semiestruturadas com os agentes públicos, responsáveis pela implementação da PNRC no PROCON, possibilitando o entendimento da realidade social em que se desenvolve a política sob escólio. O espaço temporal tomado para o estudo vai de 2017 a 2019. Os dados coletados nos questionários foram analisados por intermédio de análises estatísticas descritivas, à luz do referencial teórico. Para o exame das informações obtidas das entrevistas semiestruturadas, recorreu-se à técnica de Análise de Conteúdo, de Laurence Bardin. Os resultados mostraram que o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui significativamente como mecanismo facilitador para resolução de conflitos consumeristas, de alternativa e extrajudicial, promovendo o real acesso à Justiça no Município de Sobral. Verificou-se, ainda, que o PROCON Câmara Municipal de Sobral, na qualidade de integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, garante, não só, o acesso à Justiça aos consumidores, como também estabelece uma mudança de paradigma de acesso à Justiça mais democrático, justo, igualitário e humanitário. Os resultados do PROCON Câmara demonstram seu protagonismo na conquista e promoção da defesa dos consumidores. Houve avanços, contudo, ainda muito incipientes e permeados por complexos desafios e entraves a serem corrigidos dentro das Câmaras Municipais de todo o País, dentre eles, fragilidade e facilidade para o desmonte da política, desarticulação relativamente ao SNDC e a outros aparatos públicos e mudança da gestão presidencial. Com efeito, pretende-se oferecer à Academia uma contribuição acerca de novas aberturas, caminhos e perspectivas de acesso à Justiça aos consumidores, que não se reduza simplesmente ao Poder Judiciário, mas que seja um acesso real e amplo de resolução dos

conflitos envolvendo os consumidores, como é o caso da via alternativa do PROCON Câmara municipal de Sobral.

Palavras-chave: sociedade de consumo; consumidor; Política Nacional das Relações de Consumo; acesso à justiça; avaliação de políticas públicas; PROCON.

ABSTRACT

This research deals with the evaluation of the National Policy for Consumer Relations - PNRC in the Municipality of Sobral, based on the experience of PROCON implemented within the scope of this Legislative House, observing its contribution as a facilitating mechanism for consumers in resolving consumerist conflicts and, from this, verifying to what extent it promotes access to justice. The evaluative model chosen for this work is the evaluative research (SILVA, 2008), which understands the evaluation of public policies from two perspectives that dialogue between the technical and the political. Then, in the light of a bibliographic and documentary analysis, we developed the theoretical framework, addressing the themes of consumer society, consumer rights, access to justice and fundamental aspects of the PNRC. The research has a quantitative and qualitative approach. The main data collection techniques adopted were the application of questionnaires with the beneficiaries of the policy (consumers) and semi-structured interviews with the public agents responsible for the implementation of the PNRC at PROCON, enabling the understanding of the social reality in which the policy put under analysis is developed. The temporal space taken for the study goes from 2017 to 2019. The data collected in the questionnaires were analyzed through descriptive statistical analysis in the light of the theoretical framework. To analyze the information obtained through the semi-structured interviews, Bardin's content analysis technique was used. The results showed that PROCON Sobral City Hall contributes significantly as a facilitating mechanism for resolving consumerist conflicts, in an alternative and extrajudicial manner, promoting real access to justice in the municipality of Sobral. It was also verified that PROCON Câmara Municipal of Sobral, as a member of the National System of Consumer Defense - SNDC, guarantees not only access to justice for consumers, but also establishes a change of paradigm for a more democratic, just, egalitarian and humanitarian access to justice. The results of PROCON Câmara demonstrate its protagonism in the achievement and promotion of consumer defense. There have been advances, however, still very incipient and permeated by complex challenges and obstacles to be corrected within the Municipal Chambers throughout the country, among them, fragility and ease for the dismantling of the policy, disarticulation with SNDC and with other public apparatuses, change in presidential management. Thus, it is intended to offer to the academia a contribution about new openings, paths and perspectives of access to justice for consumers, which is not simply reduced to the Judiciary, but a real and broad access of resolution of

conflicts involving consumers, as is the case of the alternative way of PROCON City Council of Sobral.

Keywords: consumer society; consumer; National Policy on Consumer Relations; access to justice; evaluation of public policies; PROCON.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Foto da cidade de Sobral Sede.....	47
Figura 2 – Informações demográficas.....	48
Figura 4 – Produto Interno Bruto.....	48
Figura 5 – PIB PER CAPITA.....	49
Figura 6 – Mapa da Região Metropolitana de Sobral / CE.....	51
Figura 7 – Diagrama do tempo de tramitação do processo.....	92
Figura 8 – Sexo dos magistrados, de acordo com posição na carreira.....	93
Figura 9 – Distribuição dos magistrados, por cor ou raça, de acordo com sexo e segmento de justiça, em percentual.....	93
Figura 10 – Mapa de atendimentos do SINDEC.....	130
Figura 11 – Mapa de atendimentos do SINDEC no Estado do Ceará.....	130
Figura 12 – Lista dos Procons interligados ao SINDEC no estado do Ceará.....	131
Figura 13 – Inauguração do PROCON Câmara Municipal de Sobral.....	141
Figura 14 – Ação do Legislativo em movimento, no Distrito de Patriarca.....	145
Figura 15 – Assuntos mais demandados nos juizados especiais.....	159
Figura 16 – Assuntos mais demandados nas Turmas Recursais.....	159
Figura 17 – Rede da categoria dados dos entrevistados.....	180
Figura 18 – Rede da categoria dificuldades de acesso à justiça.....	181
Figura 19 – Rede da categoria grafo facilidade de acesso à justiça.....	184
Figura 20 – Rede da categoria implementação do PROCON e seus entraves institucionais.....	189
Figura 21 – Rede da categoria procedimento com foco na resolução de demanda.....	191
Figura 22 – Grafo comparativo entre duas categorias.....	193
Figura 23 – Rede da categoria PROCON e acesso à justiça.....	193
Figura 24 – Rede de conexões entre categorias e códigos de análise.....	195

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Faixa etária dos consumidores participantes.....	150
Gráfico 2	– Grau de escolaridade e renda mensal familiar dos participantes.....	151
Gráfico 3	– Como os consumidores tomaram conhecimento dos serviços oferecidos pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral.....	153
Gráfico 4	– Conhecimento sobre a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC).....	155
Gráfico 5	– Obstáculos para resolver os problemas de consumo e desistência dos consumidores de reclamar seus direitos.....	157
Gráfico 6	– Grau de frequência de problemas no mercado de consumo.....	158
Gráfico 7	– Se o consumidor já tinha procurado o Poder Judiciário para resolver seu problema de consumo na cidade de Sobral.....	159
Gráfico 8	– Razão de os consumidores procurarem o PROCON e não o Poder Judiciário.....	160
Gráfico 9	– Se o consumidor só tem acesso à Justiça se for através do Poder Judiciário.....	161
Gráfico 10	– PROCON Câmara Municipal de Sobral como instrumento alternativo para acesso à Justiça pelos consumidores.....	162
Gráfico 11	– Se o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui para resolução dos conflitos de consumo no Município de Sobral.....	165
Gráfico 12	– O atendimento disponibilizado pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral foi rápido, apoio técnico, desburocratização e facilidade de acesso.....	166
Gráfico 13	– Disponibilização de assessoria jurídica pela PROCON Câmara Municipal de Sobral na defesa dos consumidores e não necessidade de contratação de um advogado para resolver o problema de consumo.....	167
Gráfico 14	– Gratuidade integral nos serviços prestados pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral.....	168
Gráfico 15	– Em caso de reclamação não respondida e resolvida, o PROCON Câmara Municipal de Sobral disponibilizou apoio técnico, encaminhando ou oferecendo orientação necessária para que fosse resolvido o problema....	169

Gráfico 16 – Qualificação técnica do servidor do PROCON.....	170
Gráfico 17 – Facilidade do local em que está instalado o PROCON.....	170
Gráfico 18 – Resolubilidade de um problema de consumo.....	172
Gráfico 19 – Se o consumidor recebeu soluções satisfatórias no PROCON quanto ao seu problema de consumo e se foram correspondidas as suas necessidades.....	172
Gráfico 20 – Acesso e Organização disponibilizada pelo PROCON.....	173
Gráfico 21 – Quanto ao incentivo a amigos, familiares e conhecidos a utilizarem o PROCON câmara municipal de sobral como forma alternativa para resolver os problemas de consumo no município de Sobral.....	174
Gráfico 22 – PROCON e a promoção ao acesso à justiça.....	175

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Atendimentos registrados, por ano (2017, 2018 e 2019), do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON câmara municipal de Sobral.....	57
Quadro 2 – Registro do número de procedimentos – recorte da pesquisa – abertura de reclamação.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Dimensões da política pública, conforme Frey (2000).....	28
Tabela 2 – Códigos criados e aplicados na análise das entrevistas no software ATLAS.Ti.....	179

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
APP	Avaliação de Políticas Públicas
Art.	Artigo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CC	Centro de Ciências da Universidade Federal do Ceará
CCA	Centro de Ciências Agrárias da Universidade Federal do Ceará
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CF	Constituição Federal
CNDC	Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CMS	Câmara Municipal de Sobral
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial
MAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MP	Ministério Público
ONU	Organização das Nações Unidas
PLANDEC	Plano Nacional de Consumo e Cidadania
PNRC	Política Nacional das Relações de Consumo
PROCON	Instituto de Proteção e Defesa do Consumidor
PROCONS BRASIL	Associação Brasileira de PROCONS
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFC	Universidade Federal do Ceará

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	DA PERSPECTIVA AVALIATIVA E CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	27
2.1	Conceitos de políticas públicas.....	27
2.2	Da avaliação e sua importância para a seara das políticas públicas e a escolha da perspectiva avaliativa.....	33
2.3	Da perspectiva avaliativa escolhida.....	40
2.4	Tipo de estudo e abordagem.....	43
2.5	A pesquisa bibliográfica e documental.....	44
2.6	Local da pesquisa.....	46
2.7	Recorte temporal: panorama histórico do período da pesquisa.....	52
2.8	Sujeitos alcançados pela pesquisa avaliativa e critérios estabelecidos.....	55
2.9	Plano amostral.....	56
2.10	Técnicas e instrumentos de coleta dos dados.....	59
2.11	Técnicas e instrumentos de análise dos dados.....	62
2.12	Aspectos éticos.....	63
3	AS BASES TEÓRICAS.....	65
3.1	Lábeis considerações sobre a sociedade de consumo e as origens do Direito do consumidor.....	65
3.1	O acesso à Justiça no Estado de Direito.....	76
3.2.1	<i>O acesso à Justiça e cidadania: uma relação com o Estado Constitucional Democrático de Direito.....</i>	77
3.2.2	<i>Os obstáculos ao acesso à Justiça.....</i>	79
3.2.3	<i>As ondas de acesso à Justiça.....</i>	82
3.2.4	<i>Evolução do conceito de acesso à Justiça.....</i>	86
3.2.5	<i>Conceito moderno: Acesso à Justiça não é acesso ao Poder Judiciário.....</i>	90
3.3.6	<i>O conceito de “Justiça Multiportas” e a importância dos métodos alternativos de resolução adequada de conflitos, considerados no contexto da terceira onda renovatória de acesso à Justiça.....</i>	95
3.2.7	<i>Necessidade de adoção de políticas públicas pelo Estado para garantir o acesso da população ao Direito do Consumidor.....</i>	200 99

4	POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	101
4.1	Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC): análise de contexto e conteúdo da política em estudo.....	101
4.2	Codificação do Direito do Consumidor.....	108
4.3	Previsão da Política Nacional das Relações de Consumo no CDC: objetivos, princípios e instrumentos de execução.....	111
4.4	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).....	117
4.5	Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça (SENACON).	121
4.6	PROCONS.....	123
4.7	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC).....	127
4.8	Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC) e Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC).....	132
4.9	Análise crítica sobre os instrumentos do PNRC e a efetividade do SNDC.....	134
5	ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – PNRC NO PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL.....	137
5.1	Regulamentação do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral.....	137
5.2	Inauguração, estrutura organizacional e as principais competências relacionadas ao atendimento ao PROCON.....	140
5.3	Levantamento de ações externas realizadas pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral.....	144
6	DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA DE CAMPO.....	147
6.1	Avaliação sobre o PROCON Câmara Municipal de Sobral: a visão dos consumidores.....	147
6.2	Avaliação PROCON Câmara Municipal de Sobral: a visão dos gestores.....	176
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	196
	REFERÊNCIAS.....	202
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE (AGENTES PÚBLICOS).....	214
	APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE CONSUMIDORES ATENDIDOS PELO SERVIÇO	

DE ORIENTAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL DURANTE O PERÍODO DE 2017 A 2019.....	216
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS AGENTES PÚBLICOS LOTADOS E RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – PNRC NO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL.....	219
APÊNDICE D – ROTEIRO DE QUESTIONÁRIOS PARA OS CONSUMIDORES BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – PNRC NO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL.....	224
ANEXO A – RESOLUÇÃO N° 131/16, DE 14 DE JUNHO DE 2016.....	230

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, seguindo uma tendência global em apontar direções para a resolução de problemas decorrentes da relação de consumo, inaugurou outra perspectiva para o sistema de proteção ao consumidor, assente na concepção de direito fundamental, nos moldes do Estado Democrático de Direito.

Conhecida como *Constituição Cidadã*, justamente por positivar avanços em direção à cidadania e à dignidade da pessoa humana, a Carta Constitucional de 1988 assentou a proteção ao consumidor no rol dos direitos e garantias fundamentais, preceituando, especificamente, em seu art. 5º, inciso XXXII, que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.” (BRASIL, 1988, p. 5).

Também de maneira inovadora, a atual Constituição Federal, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, em seu art. 170, inciso V, estabeleceu que a ordem econômica e financeira deve estar alinhada com a defesa do consumidor.

Assim, a ordem jurídica instaurada pela Constituição de 1988 concebeu o Direito do consumidor como de ordem pública, de responsabilidade do Estado, com o objetivo de ampliar e reforçar os direitos individuais e coletivos, com nítido reflexo pacificador e constituinte da cidadania e do equilíbrio social.

Sob essa moldura constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.078, de 1990 (BRASIL, 1990), responsável por estabelecer uma sistemática legal de materialização da defesa do consumidor, em um microssistema multidisciplinar, instituindo o denominado *Código de Defesa do Consumidor*.

A referida Lei nº 8.078/1990 foi considerada um importante documento de estratégias e recomendações principiológicas, no que tange à regulamentação de proteção nas relações pactuadas entre fornecedor e consumidor, bem como previu mecanismos de intervenção dos órgãos de controle, em conjunto com outros *modi operandi* de proteção, tudo isso com o objetivo maior de cercear condutas ilegais, abusivas, violadoras do Direito do consumidor. Exigiu-se, assim, maior engajamento do Estado, que passou a ter o dever de promover uma política de proteção integrativa e efetiva que garantisse aos consumidores uma relação contratual mais justa e igualitária.

Hoc modo, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 4º, instituiu a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), reunindo os princípios e objetivos a serem perseguidos, estabelecendo parâmetros para a coordenação e a gestão da política de proteção ao consumidor, norteando as ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário na

formulação, supervisão e coordenação de ações governamentais interligadas, “[...] em que se exige a integração das considerações da política de consumo a outras políticas econômicas e sociais.” (BOURGOIGNIE, 2002, p. 34).

Para efetivar as diretrizes e as ações preconizadas pela Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), bem assim com vistas à concretização do que foi estabelecido pela própria Constituição Federal de 1988 no rol dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º, inciso XXXII), toma-se como destaque o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, necessário para instrumentalizar uma atuação proativa e organizada por parte do Estado, por meio de órgãos federais, estaduais, e municipais, além da atuação de entidades privadas de defesa do consumidor.

Na contextura dessa realidade *garantista*, por opção do próprio legislador constituinte da Carta Magna de 1998, exsurge outro contexto de estruturas jurídicas de proteção dos consumidores, na medida em que o Código de Defesa do Consumidor teve um grande peso simbólico, refletindo nitidamente no comportamento das pessoas, com a ampliação de sua visão crítica diante as violações de seus direitos (difusos, coletivos ou individuais), passando elas a reivindicar junto aos fornecedores a solução ou reparação de danos suportados em decorrência de suas relações de consumo, passando a adotar uma conduta com especial conotação de enfrentamento.

O Código de Defesa do Consumidor, *in hoc sensu*, ressaltou entre os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) o dever governamental de adotar medidas eficazes de proteção ao consumidor com o escopo de reparar a lesão. A garantia do pleno direito teoricamente assegurado, entretanto, não se perfaz mediante, apenas, legislações *garantistas*. Mostra-se necessário, com efeito, que o Estado proporcione aos consumidores meios e instrumentos eficazes com o intento de a eles assegurar o real acesso à Justiça, e com vistas a ampará-los.

Com estribo na abordagem da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, com o fim de garantir e facilitar o acesso dos consumidores a mecanismos de proteção de seus direitos, faz-se necessário trazer à baila outro direito de igual envergadura constitucional: o acesso à Justiça.

A Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o seguinte: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.” (BRASIL, 1988, p. 5). Tal significa, pois, que todos têm direito de demandar o Estado para tutelar seus direitos, inclusive para requerer a reparação de determinadas lesões. Configura a

chamada *cláusula do acesso à Justiça*, também denominada de *princípio da inafastabilidade da jurisdição* ou *direito de ação*.

Sob esse prisma, difundiu-se nos últimos tempos uma releitura do conceito de acesso à Justiça, segundo o qual “[...] as cortes não são a única forma de resolução de conflitos a ser considerada [...]” (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 12). O real sentido acerca do acesso à Justiça deve compreender a possibilidade de resolução de conflitos por via de mecanismos alternativos da ordem jurídica justa, em uma perspectiva interdisciplinar, que vai além do sistema de Justiça patrial (Poder Judiciário).

Vale ressaltar que, hodiernamente, uma demanda consumerista de baixa complexidade e que, ao mesmo tempo, necessita de solução urgente, se for interposta perante o Poder Judiciário, é suscetível de não ser a porta mais eficaz e indicada para a resolução desse conflito, ora por se deparar o consumidor com a morosidade e a seletividade do sistema de justiça, ora pela falta de condições financeiras do consumidor para demandar contra grandes fornecedores. Tudo isso obstaculiza ainda mais o acesso à Justiça à parte vulnerável da relação de consumo: os consumidores.

É nessa compreensão, para corroborar a exposição acima, que cumpre destacar a existência de uma sobrecarga de processos judiciais envolvendo matéria consumerista, conforme ratificam os relatórios do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020), disponíveis no portal CNJ, contando o Poder Judiciário com um acervo de mais de dois milhões de processos envolvendo Direito do consumidor. Essa informação, por si, já é um dado alarmante das dificuldades encontradas pelos consumidores em obter uma tutela jurisdicional justa, eficaz e em prazo razoável.

Considerando o contexto retrocitado – a escolha do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, como objeto do experimento sob relato, justifica-se pela relevância de analisar um mecanismo de resolução de demandas consumeristas integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), o qual se louva em estratégias extrajudiciais para efetivação da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), em uma atuação prestativa por parte do Estado.

A escolha do PROCON Câmara Municipal de Sobral para este estudo de caso foi feita com amparo na consideração de alguns pontos relevantes: por ser um serviço que desenvolve políticas de proteção ao consumidor; pelo fato de configurar um meio extrajudicial de resolução de demandas consumeristas, com nítido reflexo no direito de garantia ao acesso à Justiça; por conformarem os PROCONS órgãos muito popularizados em

todo o Brasil quando o assunto é Direito do consumidor e que não está vinculado ao Poder Judiciário; e em razão da proximidade com o local onde se desenvolve trabalho profissional.

Desta feita, no Brasil, os PROCONS sempre tiveram um protagonismo essencial nas lutas contra os ilícitos cometidos contra os consumidores, bem como na formação e evolução do Direito consumerista, para assegurar os direitos e as garantias individuais, incentivando e legitimando as políticas públicas de proteção e defesa do consumidor. Os PROCONS constituem um popular mecanismo de orientação, informação e conscientização, tanto da pessoa quanto da coletividade sobre os direitos do consumidor, sendo também um dos principais veículos de intermediação dos conflitos consumeristas no País.

Portanto, com o objetivo maior de avaliar tal política de defesa do consumidor, o escrito ora relatado demanda compreensões ao seguinte questionamento: será que o PROCON Câmara Municipal de Sobral, feito um meio do SNDC, contribui como mecanismo facilitador de resolução de conflitos consumeristas, garantindo o acesso à Justiça aos consumidores do Município de Sobral/CE?

Assim sendo, com vistas a realizar essa avaliação, remansa estabelecido estabelece-se o seguinte objetivo geral: avaliar o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) na Câmara Municipal de Sobral, com esteio na experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, com base nisso, verificar em que medida promove o acesso à Justiça.

Para atingir esse objetivo maior, delineararam-se os objetivos específicos expressos à continuação.

- a) Refletir sobre a sociedade de consumo e seus elementos fundamentais no contexto do Estado capitalista, a concepção do Direito do consumidor e a sua interligação com o acesso à Justiça.
- b) Analisar o conteúdo e o contexto de formulação da Política Nacional das Relações de Consumo.
- c) Descrever o processo de implementação e a execução da PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral.
- d) Avaliar os resultados da implementação da PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral, com arrimo na perspectiva dos sujeitos envolvidos no processo (Estado e Sociedade), no que tange ao cumprimento dos objetivos institucionais, sua importância, efetividade e facilidade do serviço prestado, sob o enfoque da concretização do acesso à Justiça no Município de Sobral.

A perspectiva de avaliação adotada neste estudo tem como referência o que foi desenvolvido pela professora Maria Ozanira da Silva e Silva, na pesquisa avaliativa (SILVA, 2008), que compreende a avaliação de políticas públicas em duas perspectivas que dialogam entre si: a técnica e a política. Conforme a mencionada docente, “[...] uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente.” (SILVA, 2008, p. 90).

A abordagem de que se cuida aqui não terá suporte na perspectiva e concepção meramente do Direito, tratando a PNRC como, tão-somente um fenômeno jurídico. Pelo contrário, este experimento intenta distanciar-se de algo estanque e específico, e aproximar-se da multidisciplinaridade exigida pela senda de avaliação de programas e políticas públicas.

É importante exprimir a ideia de que o interesse que se guarda, pessoalmente, pela matéria justifica-se, principalmente, com esteio na experiência acumulada em participar da coordenação e da articulação para implementar o PROCON Câmara Municipal de Sobral, em 2016, estruturado como um serviço público que oferecesse, gratuitamente, uma assistência tendida para a defesa e a proteção dos consumidores sobralenses.

Foi justamente pelas lentes do labor e da experiência desenvolvida na qualidade de coordenadora jurídica durante o período contemplado, tendo a oportunidade de maior contato e proximidade com a realidade enfrentada pelos consumidores locais com o propósito de assegurar seus direitos, que se despertou para o exame do tema sob escólio. A isso se aditam as particularidades dessa realidade, por ser o PROCON Câmara Municipal de Sobral um serviço de proteção ao consumidor instalado no interior do Estado do Ceará, em que muitos consumidores advêm de grupos sobradamente vulneráveis, em um contexto em que boa parte não detém conhecimento acerca dos seus direitos. Nada há de ser mais claro e objetivo para demonstrar o interesse em explorar este assunto do que o alçado ensinamento de Minayo (2001, p. 18) para quem “[...] nada pode ser intelectualmente um problema, se não tiver sido, em primeiro lugar, um problema da vida prática”.

Uma realidade social precisava, *in hoc sensu*, ser investigada e avaliada do ponto de vista procedimental, jurídico e social, uma vez que o serviço de proteção ao consumidor não haveria de desconhecer outras nuances sociais, sendo de grande relevância alcança retas, provocando a necessidade de uma interdisciplinaridade para o melhor alcance da política.

Na perspectiva de uma operadora do Direito, iniciou-se a observar o que é habitual com outras lentes, saindo de um viés jurídico-técnico, para uma perspectiva mais ampla e multidimensional, de cunho mais analítico, crítico e também autocrítico, não apenas atrelada ao segmento jurídico. Foi uma oportunidade de se estabelecer aproximação com

outras percepções e distintos contextos de análise, com arrimo na experiência haurida das atividades desenvolvidas no interior da pesquisa, de sobeja relevância para consolidar o objeto deste trabalho.

É importante registrar o fato de que, após se haver ingressado no Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP), em 2019, na Universidade Federal do Ceará, foi mostrado pelo corpo docente um universo de leituras, falas e artigos no contexto das políticas e programas sociais, o qual não se experimentou o lance de conhecer durante a graduação em Direito. Tal experiência imprimiu renovada perspectiva para o universo jurídico no âmbito da temática do Direito do consumidor, alicerçando, por consequência, o amadurecimento acadêmico e a jornada que se empreende.

Com aporte nos atendimentos diários realizados no PROCON Câmara Municipal de Sobral e em contato mais próximo com os consumidores, com base em uma perspectiva mais ampla e interdisciplinar, não limitada apenas à formação jurídica em si, observaram-se novas demandas na efetivação da defesa do consumidor: as diversidades de conflitos que o próprio Código de Defesa do Consumidor e os procedimentos estabelecidos não alcançam, a ausência de conhecimento da fruição de uma série de direitos concebidos a eles e as dificuldades de acesso, assimetrias sociais e jurídicas em curso na relação de consumo. Empreendeu-se, de efeito, uma ressignificação, outra óptica em relação a essa realidade enfrentada pelos consumidores na efetivação de seus direitos, sobre a qual não se logrou permanecer indiferente.

Em sendo assim, intenta-se oferecer à Academia uma contribuição sobre a política pública de proteção ao consumidor, atentando para a existência de outros aparatos públicos direcionados à tutela de direitos, não apenas pela via do Poder Judiciário, exigindo do Estado uma atitude mais ativa perante os excessos de demandas e os entraves do sistema de Justiça do estado brasileiro.

A relevância científica desta investigação é incontestável, na medida em que deve ser viabilizado aos consumidores o acesso a mecanismos alternativos de resolução de seus conflitos, com procedência numa perspectiva substancialmente local.

In esse ita, o PROCON Câmara Municipal de Sobral tem como objetivo receber e dirimir litígios consumeristas, sendo dotado de organização e regramento próprios. De tal modo, o PROCON é considerado meio alternativo à judicialização das demandas consumeristas, sendo estruturado em arranjo dirigido à efetivação e à harmonia dos direitos dos consumidores de modo largo, o que reflete significativamente no exercício democrático do acesso à Justiça e outros valores intrínsecos ao Estado Democrático de Direito.

A análise ora sob relação almeja auxiliar no amadurecimento teórico e no fomento de novas pesquisas na área de políticas públicas de proteção ao consumidor, com ênfase no acesso à Justiça. Demais disso, tem-se o intuito defomentar a expansão, consolidação e engajamento dessas práticas de defesa do consumidor no interior de outras Câmaras de Vereadores, respeitados as peculiaridades e os procedimentos locais.

A principal função dos serviços de defesa do consumidor é a concretização do respeito ao direito fundamental de proteção da pessoa nas relações de consumo, bem como o aprimoramento de outras modalidades de resoluções dos conflitos consumeristas além do Poder Judiciário, com a proposta de soluções mais específicas e eficazes. O intuito maior é entregar ao consumidor a garantia de um amparo constitucional, não apenas como norma expressa, mas, também, com a concretude necessária reclamada por essa proteção

Na INTRODUÇÃO, o primeiro capítulo, se expressam o objeto de estudo com sua conjunção de aspectos, as motivações pela matéria, os objetivos desta demanda universitária *stricto sensu* e sua relevância, bem assim a vinculação que se guarda em relação ao tema.

No capítulo 2, a princípio, têm curso os procedimentos metodológicos adotados à extensão de todo o experimento, a perspectiva teórico-metodológica avaliativa perfilhada e que o norteia, a abordagem inspiradora da delimitação dos seus aspectos metodológicos, o terreno de investigação, os tipos de estudos, o recorte temporal, bem como os métodos e as técnicas indigitados pela literatura específica e coleta e análise de dados.

No capítulo 3, estão os referenciais teóricos que envolvem a política a ser avaliada e concedem sustentação ao estudo – sociedade de consumo, consumidor, acesso à Justiça. A discussão teórica exprime uma revisão histórica da sociedade de consumo, suas implicações e os conflitos dessa relação, com o objetivo de entender o modo como a proteção ao consumidor repercutiu sobre a agenda governamental. À continuidade, procedeu-se a uma reflexão sobre as concepções do direito fundamental do consumidor para, em seguida, escolher acerca dos seus reflexos no acesso à Justiça.

No capítulo 4, foi realizada uma análise de conteúdo e contexto de formulação da PNRC à luz do referencial teórico, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental, com suporte na abordagem de avaliação abraçada – a pesquisa avaliativa.

No capítulo 5, remansam os resultados e a discussão da pesquisa espeque na percepção dos sujeitos envolvidos, dos beneficiários da política, ou seja, os consumidores, e dos agentes públicos enleados implementação da política, especialmente os que têm maior contato com a realidade vivenciada pelos consumidores.

A jeito de arremate, no capítulo 6, estão as considerações finais, englobando, sob o espectro da síntese, os argumentos e motivações que concederam as verdades particulares ao tema demandado, para uso e proveito de quem pretender os conhecer em profundez e exportá-los com vistas a servirem de raiz com a finalidade de efetivar novos saberes jungidos à matéria.

2 DA PERSPECTIVA AVALIATIVA E CAMINHOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Este segmento privilegia o percurso metodológico adotado, bem como a importância de definir qual tipo de avaliação é mais coerente e qual processo metodológico é seguido, com o objetivo de responder à pergunta avaliativa da pesquisa.

Uma vez reconhecida a relevância dessa escolha, fez-se lúbil discussão sobre a perspectiva avaliativa da pesquisa definida, para, em seguida, indicar o local de estudo, o período coberto, a tipologia da demanda, os sujeitos envolvidos e os procedimentos de coleta e análise dos indicativos.

2.1 Conceitos de políticas públicas

Para melhor entender a importância da avaliação de políticas públicas e programas sociais, inicialmente, deve-se compreender o conceito de “política pública”. Nesse ponto, traz-se à baila a existência de acesos debates entre os autores sobre a conceituação de “políticas públicas”, tendo em vista a amplitude e as diversas perspectivas de abordagens. Desta maneira, são inúmeras as teorias que propõem uma definição conceitual definitiva de “política pública”, no tentame de mostrar uma noção geral capaz de abranger as várias abordagens e literaturas pertinentes.

Essa imprecisão conceitual acerca da definição de política pública, segundo Leonardo Secchi, é legítima, por envolver o estudo de um fenômeno amplo e de uma necessária e elevada complexidade, estudado por diversos ramos da ciência. Tudo isso resulta em uma enorme difusão desse conceito, o que conduz o autor brasileiro a afirmar que “[...] qualquer definição de política pública é arbitrária.” (SECCHI, 2012, p. 2).

Um conceito de política pública não elimina o outro. Pelo contrário, eles interagem, com o objetivo de efetivar o máximo de realização dos direitos fundamentais consagrados na ordem jurídico-constitucional, influenciados por meio de regras formais e informais que regem as instituições, reforçando o poder de ação do Estado, influndo diretamente na sociedade e na formulação de políticas públicas e programas sociais, passando a ser abordadas com o fito de promover mudanças sociais, justiça igualitária, proteção de direitos fundamentais e, integração social que perpassam as diversas ordens jurídicas, como aponta Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 124), para quem políticas públicas

traduzem “[...] um complexo de processos juspolíticos, destinado à efetivação dos direitos fundamentais.”.

Frey (2000), em seu estudo sobre a análise de políticas públicas, diferencia três dimensões da política. A dimensão institucional (*polity*) cuida dos conteúdos materiais concretos, da configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do teor material das decisões políticas. A de ordem processual (*politics*) concentra-se no processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões da distribuição. A de cariz material (*policy*) diz respeito à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo.

Tabela 1 – Dimensões da política pública, conforme Frey (2000)

Dimensão	Conceito	
Institucional	<i>Polity</i>	Se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo
Processual	<i>Politics</i>	Tem-se em vista o processo político , frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição
Material	<i>Policy</i>	Refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas

Tabela 1 - Conceitos de Polity, Polity e Politics. Adaptado de: (Frey, 2000)

Três dimensões da política

- Polity: sistema político; leis;
- Politics: processo político; eleições; sistemas de governos;
- Policy: as políticas públicas propriamente ditas; ações de governo;

Fonte: autora, 2021.

Cumprе ressaltar que, dessas concepções, destacam-se as disputas políticas, econômicas e ideológicas, além de outras modalidades que expressam relações de força e de poder.

Entre os autores que pelearam para conceituar “política pública”, destaca-se Souza (2006, p. 25), que a compreende como uma abordagem ampla e aberta diante das complexidades da sociedade e seu processo de transmutação de novas demandas, intimamente ligada ao plano do contexto social, sendo que “[...] a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.”

Bucci (2002, p. 241) oferece um dos conceitos mais relevantes no que tange à definição de políticas públicas:

Programas de ação governamental visando a coordenar os meios a disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Políticas públicas são ‘metas coletivas conscientes’ e, como tais, um problema de direito público, em sentido lato.

Bucci (2002) aborda o problema público como sendo de grande importância para estudo das políticas públicas, caracterizada pela identificação do problema social latente e também relevante, exigindo-se do Estado uma atuação intervencionista. Uma vez identificado, o problema passa a ser alvo de políticas públicas direcionadas ao controle social, o qual será corrigido com suporte em distintas estratégias, de acordo com o envolvimento de fenômenos complexos.

Cumprido ressaltar que o problema público está permeado de subjetividades e interações, não suscetível de ser compreendido como estático. O problema público denota contornos flexíveis, de modo a ser adaptado ou alterado, em torno da necessidade sistemática de efetivamente procurar o equilíbrio social, econômico e político. De acordo com Sjöblom (1984 *apud* SECCHI, 2012, p. 10), um problema público é “[...]a diferença entre a situação atual e uma situação ideal possível. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor”.

Em teoria, um problema público, para Sjöblom (1984 *apud* SECCHI, 2012, p. 35), envolve

A percepção do problema: um problema público não existe senão na cabeça das pessoas. Um problema público, portanto, é um conceito subjetivo ou, melhor ainda, intersubjetivo. Uma situação pública passa a ser insatisfatória a partir do momento em que afeta a percepção de muitos atores relevantes.

A definição ou delimitação do problema: a delimitação do problema envolve definir quais são seus elementos, e sintetizar em uma frase a essência do mesmo. No momento de delimitação de um problema também são criados os norteadores para as definições do conjunto de causas, soluções, culpados, obstáculos, avaliações. Exatamente por isso a delimitação de um problema público é politicamente crucial no processo de elaboração de uma política pública. Há de se destacar, no entanto, que qualquer definição oficial do problema é temporária. Nas fases sucessivas de formulação das alternativas e, principalmente, na implementação, os problemas públicos são redefinidos e adaptados por políticos, burocratas, e os próprios destinatários da política pública.

A avaliação da possibilidade de resolução: costuma-se dizer que um problema sem solução não é um problema. É claro que nem sempre as políticas públicas são elaboradas para resolver completamente um problema, e sim apenas para alcanç-lo ou diminuir suas consequências negativas. No entanto, dificilmente um problema é identificado socialmente se não apresenta potencial de solução.

Por isso é que a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2012).

Alguns autores, como Lynn e Gould (1980), compreendem que as políticas públicas são ações desenvolvidas por um determinado governo com o alvo de implementar objetivos concretos.

Na concepção de Mead (1995), as políticas públicas são um ramo atrelado à Ciência Política que analisa e descreve as principais decisões dos representantes legais. Essa ideia corrobora a definição defendida pelos autores Gobert e Muller (*apud* HÖFLING, 2001), os quais acentuam que a “política pública” também é entendida como “o Estado em ação”.

Apesar de haver várias conceituações de política pública, existem a concordâncias nessas diversas definições sobre elementos fundamentais e aspectos-chaves das políticas públicas, como a efetiva presença do Estado e a sua articulação com outros atores sociais.

O Estado, porém, não há que ser encarado como o único protagonista das políticas públicas. Isso porque, na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas, percebe-se a efetiva participação de outros agentes sociais que atuam em variados âmbitos, como os sindicatos, organizações sociais, fundações, associações da sociedade civil organizada *et reliqua*.

São pertinentes, *in hoc sensu*, as observações de Tude, Ferro e Santana (2015, p. 32):

Diversos são os atores sociais interessados na discussão das Políticas Públicas, seja na formulação, na implementação ou na avaliação. Esses atores, cada um à sua maneira, procuram influenciar diretamente esse processo dentro do jogo político e podem ser divididos em atores estatais e atores privados que compartilham interesses em comum.

Também sob essa óptica de multiplicidade de agentes sociais, Lopes, Amaral e Caldas (2008, p. 5) explicam bem a definição de políticas públicas:

Conjuntos de programas, ações e decisões tomadas pelos governos, em âmbito nacional, estadual e municipal, com a participação, direta ou indireta, de entes públicos ou privados que visem assegurar determinado direito de cidadania, assegurados na Constituição Federal, para vários grupos da sociedade ou para determinado grupo social, cultural, étnico ou econômico.

Ainda sob essa perspectiva, vale trazer a concepção ampla de Celina Souza (2006, p. 37) sobre políticas públicas:

A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

É importante, ainda, refletir sobre a concepção de Pereira (1996, p.130), o qual define política pública como “[...]linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei”. Segundo Peters (1986 apud SOUZA, 2006), “[...]política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”.

Nessa contextura, entenda-se o conceito de Amabile (2012, p. 390) sobre as políticas públicas:

[...] decisões que envolvem questões de ordem pública com abrangência ampla e que visam à satisfação do interesse de uma coletividade. Podem também ser compreendidas como estratégias de atuação pública, estruturadas por meio de um processo decisório composto de variáveis complexas que impactam na realidade. [...] As políticas públicas são a concretização da ação governamental. [...] influenciam e são influenciadas por valores e ideais que orientam a relação entre Estado e sociedade.

Nesse panorama, surge uma série de procedimentos e ações conjuntas que devem ser adotados pelo Estado ou entidades outras, mediante delegação, para adoção das funções administrativas estabelecidas na legislação vigente, formando um todo integrado, para que se efetive o desenho institucional necessário à implantação de novas políticas públicas.

No âmbito público, é relevante perquirir a respeito da estrita obediência aos comandos legais previstos nos instrumentos orçamentários das políticas públicas, quais sejam: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. Essas leis são planejamentos orçamentários que têm a função de definir os objetivos e os planos para alcançá-los, de modo a não haver a descontinuidade das políticas públicas, uma vez que tratam justamente dos recursos financeiros a serem obtidos e utilizados. Com a evolução dos direitos sociais e quanto maior for o Estado, maior será a necessidade de recursos nos cofres públicos para efetivação das políticas públicas.

Nesse sentido, destaca Silva (2008, p. 97-98):

Parto, portanto, do entendimento de que uma política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho

(tempo); uso de controle (poder); interação entre os sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo de políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Adota-se para esta pesquisa o conceito de políticas públicas fornecido por M. O. Silva, (2008, p. 90), ao entender que “Adota-se para esta pesquisa o conceito de políticas públicas fornecido por Silva, que entende que toda política pública é tanto “uma forma de regulação ou intervenção na sociedade” como “um mecanismo de mudança social, orientado para promover o bem-estar de segmentos sociais, principalmente os mais destituídos”. (SILVA, M. O., 2008, p. 35).

Trata-se de um conceito enxuto, completo e didático, com base numa visão mais ampla e contextualizadora sobre os diversos fenômenos sociais relacionados, observando os sujeitos envolvidos nas políticas públicas e programas sociais, mas trazendo também para um patamar com dimensão mais positiva e prestacional do Estado.

Nessa perspectiva de Silva (2008), extrai-se a ideia de que as políticas públicas legítimas requerem uma interação social e uma concepção de Estado que se entrelace com os interesses, decisões e motivações políticas viáveis para concretização das ações governamentais efetivas, ou seja:

As políticas públicas constituem um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais e culturais de uma sociedade historicamente determinada. (SILVA, 2008, p. 90).

Sob esta linha de argumentação, conforme os ensinamentos de Tude (2015), o processo das políticas públicas deve ser compreendido por algo cooperativo de múltiplos atores, suscetíveis de estarem na esfera estatal ou não, na administração direta ou indireta, na sociedade civil ou no terceiro setor.

As políticas públicas devem ser implementadas para que os cidadãos e a coletividade obtenham o acesso a saúde pública, educação, meios de transporte coletivo, saneamento básico, energia, entre outros direitos assegurados, tudo com qualidade. São, pois, essas políticas o retrato da necessária interferência do Estado na reprodução econômica e social (BAUMGARTEN, 2011).

Com a Constituição Federal (CF) de 1988, não se tem dúvidas, houve a otimização e a ampliação dos direitos sociais. Conseqüentemente, sucedeu uma expansão do campo das políticas públicas, com a finalidade de concretizar tais direitos, alinhados a elementos multidisciplinares e complexos, envolvendo vários atores interinstitucionais e discussões políticas sobre as pautas governamentais para a efetiva implementação dos programas sociais (SILVA, 2008).

Conclui-se, assim, que a definição de políticas públicas parte da compreensão dessa pluralidade de expressões e que cresce a importância de se conceituar e compreender o real sentido de política pública a partir dos direitos assegurados constitucionalmente e das demandas sociais. A concepção de “política pública” reflete-nos diversos campos da ciência, como a Sociologia, Filosofia, Ciências Jurídica e Política, Economia dentre outros. Enfim, as políticas públicas configuram-se em processos complexos e característicos da contemporaneidade.

A essência da formulação, implantação e avaliação de qualquer política está nas escolhas, confrontos e ações de grande influxo em vários níveis da vida social.

A primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade. (HEIDEMANN; SALM, 2009, p. 35).

No mais, o gigantamento do campo das políticas públicas fez destacar a importância da avaliação dessas políticas como uma etapa essencial da mudança social, propondo opções para melhorias, redirecionamento e mudanças de rotas, bem como o redesenho das análises para evitar os desvios de finalidade dos objetivos da política expressa, visando a discutir as verdadeiras causas das mudanças e realinhar as instituições participantes em torno de concretizar os objetivos centrais da política.

2.2 Da avaliação e sua importância para a seara das políticas públicas e a escolha da perspectiva avaliativa

Com o propósito de aprofundar o tema, cumpre pontuar que integram a constituição do conceito de política pública o processo que envolve suas diversas fases, como sua formulação, implementação e avaliação.

Em Silva (2008), evidencia-se que o reconhecimento da avaliação de políticas públicas foi desenhado à extensão dos anos, auferindo visão pública no final dos anos de 1980 e início de 1990 nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Segundo Silva (2008, p.102), “[...] a avaliação de políticas e programas sociais é um campo de estudo da pesquisa social em desenvolvimento, verificando-se sua expansão a partir dos anos 1960 nos Estados Unidos, no âmbito dos programas de combate à pobreza”.

No Brasil, o interesse no âmbito de avaliação de políticas e programas sociais ocorre desde 1990, segundo a professora Lea Carvalho Rodrigues (2008), na conjuntura da reforma do Estado e no atendimento à agenda neoliberal. Nessa época, ganharam espaços as discussões nas áreas de planejamento e de acompanhamento dos recursos repassados aos projetos pelas agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Nesse sentido, mencionada autora acentua que a relevância dada à avaliação de políticas públicas

[...] a partir dos anos 1990 deveu-se, principalmente, à situação de dependência do país frente às agências financiadoras internacionais, como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que passaram a exigir, com mais critério, a elaboração de sistemas de monitoramento de avaliação dos projetos por eles financiados. (RODRIGUES, 2008, p. 8).

Acrescenta, ainda, que

Stephanou [...] ao apresentar uma análise das estratégias de avaliação do BID e do BIRD, mostra que estas seguem os padrões tradicionais de avaliação. No entanto, sustentadas por concepções e modelos positivistas [+], reduzem o conhecimento à análise de dados coletados em formatos estandardizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo e, portanto, uma limitação da avaliação à percepção dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados, relação custos-benefícios (eficiência) e avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto/previsto). (RODRIGUES, 2008, p. 9).

As avaliações realizadas por tais organismos, como aponta Silva (2008), eram orientadas pela ideia do entendimento hegemônico de avaliação de políticas públicas, baseada no modelo tradicional de avaliação de cunho positivista e gerencialista. Essas avaliações eram norteadas, primariamente, por uma dimensão de efeito técnico-quantitativo, sendo que os principais indicadores utilizados eram a eficiência, a eficácia e a efetividade do programa social ou política pública, considerados fatores determinantes sob a óptica *gerencialista*. A finalidade maior dessas avaliações de políticas públicas era subsidiar os agentes decisivos da estrutura governamental quanto à alocação de recursos financeiros e ao custo-benefício, os

quais tinham justamente o poder-dever de monitorar e avaliar os recursos investidos (GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

Sobre a origem das avaliações de políticas pública no Brasil, Silva (2008, p. 108) leciona nos seguintes termos:

Pode-se considerar que, no Brasil, a avaliação de políticas e programas sociais não se constituiu numa tradição sistemática. Foi muito mais motivada, primordialmente, pelo caráter fiscalizatório e policialesco, formal e burocrático. Todavia, verifica-se sua expansão a partir dos anos 80, impulsionada pela redemocratização brasileira, expressando a demanda de grupos sociais organizados pela ampliação da cidadania; demanda pela universalização das políticas sociais; por melhoria das condições de vida; e busca por práticas participativas descentralizadas nos processos das políticas sociais, transparência, controle social democrático e instrumentalização das lutas sociais.

Holanda (2003, 2006), *in hoc sensu*, percebe que essas avaliações têm o condão de aferir se os recursos financeiros repassados foram alocados corretamente, dando ênfase à dimensão econômica de custo-benefício e com prevalência de elementos quantitativos, justamente para emitir um julgamento fundamentado acerca da eficiência, eficácia e efetividade das políticas e programas sociais.

Os bancos de desenvolvimento nacionais ou regionais – sendo de destacar as experiências do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – durante muito tempo enfatizaram basicamente a avaliação “ante”. Em anos recentes têm procurado também avaliar resultados “ex post”, seja por iniciativa própria, seja por indução dos exemplos dos bancos multilaterais como o Banco Mundial (BIRD) e o Banco Interamericano (BID). (HOLANDA, 2003, p. 17).

Em síntese, portanto, diremos que um programa ou projeto é eficaz quando alcança os objetivos ou resultados pretendidos; ele é também eficiente quando isso acontece dentro de padrões ou restrições de tempo e custo que foram estabelecidos. Finalmente ele é efetivo, quando há uma adequada focalização da população alvo e os resultados geram os impactos desejados, em termos das mudanças sociais ou econômicas que consiste a razão de ser do programa. (HOLANDA, 2006, p. 302).

Rodrigues (2008, p. 9) descreve seu ponto de vista acerca da avaliação de cunho positivista:

[...] reduzem o conhecimento à análise de dados coletados em formatos estandardizados, abordagens lineares, testes de hipóteses pela mensuração do objeto de estudo e, portanto, uma limitação da avaliação à percepção dos resultados frente aos objetivos formulados (eficácia), relação metas-resultados, relação custos-benefícios (eficiência) e avaliação de impactos (efetividade em relação ao proposto/previsto).

Cruz (2019) foi uma das autoras responsáveis por suscitar críticas a esse paradigma positivista de avaliação das políticas públicas, valendo-se de argumentos racionais,

como: a sua neutralidade científica, sem a necessária percepção de compreensão atrelada à multiplicidade de alterações na composição de interesses, nas mudanças organizacionais e nas decisões governamentais, dentre outras variáveis, o que resulta em dados lógicos que desconsideram a realidade social, os sujeitos envolvidos e as modificações sobre a própria política avaliada.

[...] a questão central que se coloca é que as avaliações técnicas, ancoradas na lógica positivista, circunscrevem-se à busca de efeitos previstos, desconsiderando os não previstos, encarados como obstáculos a superar. Logo, tem-se pouco ou nenhum espaço para a crítica da própria política, uma vez que se consideram principalmente os elementos de sua formulação e os princípios norteadores. Outro ponto importante é o pressuposto de neutralidade que orienta o avaliador, resvalando em avaliações não comprometidas com noções de justiça social, emancipação efetivamente da democracia. (CRUZ, 2019, p. 168).

As avaliações de cunho positivista têm como elemento característico a neutralidade do avaliador, o qual não tem a preocupação em estudar e apontar os critérios sociais, os valores constitucionais, as percepções dos sujeitos envolvidos, o ambiente institucional e outras peculiaridades do contexto social da política pública avaliada. Assim, seus procedimentos avaliativos priorizam aspectos quantitativos, traçados pela lógica da política ou pelos agentes mantenedores ou financiadores dessas políticas ou programas sociais. Assim, Cruz (2019, p. 172) assinala que “[...] logo, o que se coloca como ponto central dos enfoques contra-hegemônicos é a apreensão de subjetividades.”

Pro rata temporis, com o reconhecimento de novas abordagens sobre as avaliações de políticas públicas e programas sociais, além do modelo hegemônico tradicionalista, foram sendo redesenhadas com outros formatos e novas metodologias de análise, baseadas especialmente nas propostas conceituais de caráter compreensivo com apoio nos princípios epistemológicos e metodológicos que norteiam as ciências sociais aplicadas.

O método científico tradicional mostrava-se incapaz e insuficiente de elucidar os fenômenos sociais e a subjetividade das ações humanas. Para Santos (2001, p. 48-49), o “[...] conhecimento avança à medida que seu objeto se amplia [...]”, sendo que não é possível compreender e explicar o objeto em sua essência por meio de um método unidimensional, mas apenas via combinação transdisciplinar de métodos, “[...] segundo o critério e a imaginação pessoal do cientista.”

A ideia de avaliar não há de ser compreendida simplesmente como “medir”, mas sim como a ação de medir algo, atribuindo um julgamento valorativo sobre um determinado fenômeno. Nessa linha de raciocínio, Silva (2008) aduz que a avaliação é um processo valorativo que responde a questões, atentando para variados aspectos estruturais:

Em termos de concepção, etimologicamente, o termo avaliação significa atribuir valor, esforço de apreciar efeitos reais, determinando o que é bom, ruim, positivo, negativo. Trata-se necessariamente, de um julgamento valorativo; portanto, não é um ato neutro nem exterior às relações de poder, mas é um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação, de independência e ações interdisciplinares. (SILVA, 2008, p. 112).

A avaliação de políticas públicas, de acordo com Gussi e Oliveira (2015), necessita observar, não apenas, dados estatísticos, mas, também, uma quantidade maior de implicações, necessitando reconhecer as especificidades, e contrapõe ao modelo fechado, dando espaço a pluralidades metodológicas e perspectiva aberta, pois “[...]avaliar políticas públicas se trata de um processo de natureza sociopolítica e cultural.” (GUSSI; OLIVEIRA, 2015, p. 4-5).

Sobre o processo de avaliação e desenvolvimento das políticas públicas, acrescenta Silva (2008, 97-98):

Parto, portanto, do entendimento de que uma política pública, desde a sua formulação, envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controle (poder); interação entre [sic]os sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades. Assim, o processo de políticas públicas é assumido, nos seus diferentes momentos, por uma diversidade de sujeitos que entram, saem ou permanecem nele, orientados por diferentes racionalidades e movidos por diferentes interesses, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear.

Com base nessa perspectiva de pluralidade metodológica e de modelo aberto de avaliação, Gussi e Oliveira (2016) defendem a avaliação contra-hegemônica das políticas públicas, a qual não situa apenas o Estado como o articulador e protagonista da adoção e promoção das políticas e programas sociais, devendo a iniciativa de estratégias e mecanismos para implementação das políticas sociais ser compartilhada com outras entidades descentralizadas, agentes públicos e privados.

Entre as perspectivas avaliativas contra-hegemônicas, traz-se à colação a Avaliação em Profundidade, proposta pela professora Lea Carvalho Rodrigues (2008) – uma avaliação multidimensional, não estanque e mutável, com uma interação fluida de metodologias, oferecendo ao avaliador um percurso-base para executá-la. A referida autora, de modo didático, lista os quatro eixos avaliativos: 1) análise do conteúdo do programa com cuidado quanto à formulação, conceitos e coerência interna; 2) análise de contexto; 3) trajetória institucional do programa; e 4) perspectiva temporal e territorial.

A citada Professora fala, ainda, na necessidade de “[...] avaliar as políticas a partir de dados que comportem a visão de mundo dos sujeitos nelas envolvidos.” (RODRIGUES, 2011, p. 52).

Perfilhando a mesma linha de raciocínio, Tinôco, Souza e Oliveira (2011) destacam um modelo pluralista de avaliação, que não se restringe apenas ao influxo da ação governamental, mas se compõe de uma avaliação multimetodológica, com envolvimento de agente sociais diversos, submergido na política ou no programa.

O modelo pluralista é aplicado em todas as esferas da Federação, ganhando destaque no âmbito da Administração municipal, no que tange à elaboração das políticas e programas, adotando mecanismos de participação social com ênfase nas decisões, como meio de atuação fiscalizatória da alocação de recursos e na execução orçamentária dessas políticas (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011).

O Mestrado Profissional de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), inclusive, foi um dos protagonistas quanto à crítica ao modelo da perspectiva tradicional de cunho positivista de avaliação de políticas e programas sociais. Sendo responsável por redesenhar novas concepções junto aos discentes, formando avaliadores com uma visão mais crítica, aberta e ampla, capaz de perceber e identificar a complexidade inerente às políticas públicas e programas sociais.

No âmbito da Gestão Pública, a avaliação detém um arranjo de correição de desvios das políticas e programas sociais, embasados em princípios epistemológicos e metodológicos que norteiam as ciências sociais aplicadas, dando fundamento científico para as análises e críticas necessárias ao melhoramento das atividades estatais (GOMES, 2001).

A avaliação de políticas públicas (APP) proporciona a transparência e o efetivo controle social da Administração Pública, porquanto é responsável por assegurar que qualquer cidadão tenha acesso aos resultados dos recursos públicos investidos.

Com vistas a contribuir com o debate sobre a importância da avaliação de políticas públicas no controle social da gestão pública, vem, à continuação, breve explanação retirada do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU):

O controle social das ações dos governantes e funcionários públicos é importante para assegurar que os recursos públicos sejam bem empregados em benefício da coletividade. É a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, processos e resultados. (BRASIL, 2022, p. 1).

Silva (2008) defende o argumento de que avaliação de políticas públicas constitui importante instrumento de aporte de informações e dados necessários para a Administração Pública, mediante uma articulação em conjunto entre os diversos órgãos e entidades governamentais. Para a referida autora, essas informações devem aprofundar-se na transparência dos gastos, mas, também, nos interesses e demandas sociais.

A avaliação de políticas públicas é um meio, ainda, de garantir o respeito ao interesse público e aos princípios constitutivos das políticas públicas e dos programas sociais, especialmente com suporte na análise da correção da política implementada.

A correção da política pública implementada produz três tipos de reação: 1) a continuação da política; 2) a reestruturação da política, com adoção dos ajustes necessários ;3) a extinção da política.

A avaliação de políticas públicas é objeto de importante transformação na sociedade, porquanto fornece conhecimentos que contribuem para a tomada de decisão, realização de adaptações e demais atitudes que colaborem para a melhoria das ações públicas (SOUSA, 2015). Assim, conforme ensina Holanda (2006), a avaliação é um meio de monitoramento dos serviços.

A avaliação deve ser utilizada como meio procedimental no âmbito da Administração pública e em todos os entes da Federação, visando o melhor diagnóstico da prestação dos serviços públicos à população, bem como utilizada como estratégia governamental inerente à atividade administrativa para o alcance do ideal de bem comum (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011).

Nesse ponto, deve haver a compreensão de como os vários agentes envolvidos concebem essas políticas e entendem os seus resultados e influências com suporte em referenciais próprios (GUSSI, 2017).

Na mesma linha de entendimento, para Gomes (2001), a avaliação tem uma visão aberta, contextualizando e apreendendo os circuitos da esfera pública, em que coaduna as necessidades dos cidadãos com o desenvolvimento e a efetividade dos princípios constitucionais.

[...] a avaliação aparece também como estratégia de construção da esfera pública, como mecanismo de articulação entre estado e sociedade civil em uma perspectiva de crescente democratização da sociedade brasileira, em uma nova ordem que valoriza a universalização dos direitos de cidadania. Compreende-se que somente com práticas verdadeiramente democráticas instauradas em espaços públicos de forma transparente, processual, intersubjetiva, podemos lutar pela instauração de espaços democráticos. Desta forma, a noção de esfera pública é condição indispensável para o estabelecimento de uma nova perspectiva de avaliação. (GOMES, 2001, p. 31).

De tal modo, a avaliação das políticas públicas tem grande importância, tanto para a sociedade como para seus representantes legais, constituindo mecanismo de controle das políticas públicas, no que tange à transparência dos atos de governo, ferramenta de participação social, tendo como uma de suas finalidades aferir parâmetros com amparo nos quais as políticas foram delimitadas, considerando os vários contextos (social, político, entre outros).

Não se há de esquecer de que o processo avaliativo tem caráter político relevante, em razão de seu intuito de subsidiar a tomada de decisões acerca da subsistência ou redesenho das políticas públicas e programas sociais. De acordo com Gussi e Oliveira (2015), os resultados das avaliações são passíveis de ser alvo de interferências por seus avaliadores, de pressão interinstitucional e pública dos três Poderes montesquieuanos, bem como de coação da sociedade civil, considerando os grupos e interesses envolvidos. Assim, a própria avaliação das políticas públicas, se utilizada indevidamente, será concebida como instrumento de interesses políticos em detrimento do proveito público, acarretando, assim, a indesejável consequência de que os resultados obtidos sejam desvirtuados dos objetivos e das metas preestabelecidas.

2.3 Da perspectiva avaliativa escolhida

Este estudo acolhe o modelo avaliativo proposto por Silva (2008), que o denominou de pesquisa avaliativa, uma avaliação percebida por meio da relação dialética das dimensões técnica e política. A pesquisa avaliativa é concebida como modalidade da pesquisa social aplicada, que produz conhecimento na seara das políticas e programas sociais. Gil (2021, p.26) define a pesquisa social como “[...] o processo que, utilizando a metodologia científica, permite a obtenção de novos conhecimentos no campo da realidade social”.

Silva (2008, p. 89) explica, ainda, que a pesquisa avaliativa se utiliza de técnicas e métodos da pesquisa social, “[...] articulado à formulação e à implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada.” A referida autora, *in hoc sensu*, assim leciona:

[...] a pesquisa avaliativa é uma aplicação sistemática de procedimentos de pesquisa para acessar a conceptualização, o desenho, a implantação e as utilidades de programas sociais de intervenção, de modo que os avaliadores se utilizam de metodologias de pesquisa social para julgar, e aperfeiçoar, mediante as quais políticas e programas sociais são conduzidos desde o estágio inicial de sua definição, elaboração e implementação. (SILVA, 2008, p. 113).

Silva (2008, p. 144) também mostra algumas das características que norteiam o modelo teórico-metodológico da pesquisa avaliativa. Em suma, a autora explica que:

A pesquisa avaliativa assim percebida valoriza a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teórico-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se a idéia de neutralidade, não percorrendo um caminho único. Nesse sentido, os resultados de qualquer avaliação são considerados parciais e questionáveis, como toda teoria sobre o social o é. Não tem, por conseguinte, o poder de uma verdade inquestionável, até porque todo saber científico sobre a sociedade é uma interpretação histórica, parcial e relativa.

Silva (2008) entende que a pesquisa avaliativa ocupa uma dimensão crítica, necessitando incluir a existência dos atores sociais envolvidos direta e indiretamente nas políticas e programas sociais, abordando suas concepções e visões em consonância com seus interesses e a realidade.

A pesquisa avaliativa exige a inserção e a interligação social do pesquisador com a realidade analisada, pois, somente assim, estará habilitado a enxergar os interesses e demandas das classes mais vulneráveis. No mais, a avaliação de políticas e programas sociais, não se limita, apenas, a dados estatísticos e numéricos, mas consiste em uma análise de esforço de interpretação do avaliador, na intenção de apurar um conhecimento dirigido para a mudança e o controle social.

Silva (2008, p. 114) informa, que a pesquisa avaliativa possui fundamentalmente três funções.

- **Técnica**, que fornece subsídios para correção de desvios no decorrer da implementação de um programa, indicando em que medida, objetivos e mudanças ocorreram, e subsidiando a elaboração ou o redimensionamento de políticas e programas.
- **Política**, dando informações para sujeitos sociais fundamentarem lutas sociais para o controle social das políticas públicas (controle social).
- **Acadêmica**, ao desvelar determinações e contradições contidas no processo e no conteúdo das políticas públicas, evidenciando os significados mais profundos dessas políticas (sua essência) para a formulação do conhecimento.

Empós sugerir as funções acima transportadas, a autora ensina que a avaliação da política pública deve ser enxergada sob diversificadas ópticas: não deve consistir apenas em verificar o material institucional produzido, textos legais, análise documental ou bibliográfico; deve o avaliador considerar a visão dos sujeitos envolvidos nos processos, articulados em conjunto, para que sejam interpretados outros fatores e aprofundadas discussões, trazendo-lhe a contextualização dos movimentos sociais, políticos e econômicos. Portanto, as dimensões

técnica e política devem ser vistas como aspectos complementares e em articulação (SILVA, 2008).

Sob esse aspecto, ressalta Silva (2008, p. 144):

[...] parte do processo das políticas públicas, sendo apontada sua dimensão política, na medida em que a prática da avaliação depende de interesses dos diferentes sujeitos que entram e saem nos diferentes momentos do processo das políticas públicas, expresso por sua concepção, formulação e implementação em contextos geográficos locais, estaduais e federais, influenciados ainda por diferentes realidades políticas e administrativas.

Toda política pública é um mecanismo de mudança social, orientada para promover o bem-estar, principalmente dos grupos mais destituídos. Assim, a avaliação da política ou do programa deve ser compreendida com esteio na realidade social dos sujeitos envolvidos em consonância com os princípios e valores sociais traçados na formulação, pois, conforme:

Em relação à avaliação política da política, a análise se centra nos fundamentos e condicionamentos de ordem política, econômica e sociocultural que determinaram o processo de formulação da política ou de elaboração de um plano, voltando-se para a identificação e análise dos princípios de justiça social, implícitos ou explícitos, que orientaram o processo de transformação de uma agenda pública em alternativas de políticas num programa a ser adotado e implementado. Interessa, na abordagem de avaliação política, considerar as seguintes dimensões: identificação e análise do referencial ético-político que fundamentou a política, dos determinantes de ordem econômica, política e sociocultural que condicionaram a formulação da política; dos princípios de justiça, explícitos e implícitos, identificando possível privilegiamento de acomodação social (caráter mantenedor ou meramente distributivo) ou promoção da equidade social (caráter redistributivo). (SILVA, 2008, p. 149).

Demais disso, o objeto de estudo na senda das políticas públicas enseja reflexões críticas sobre uma determinada realidade, dando azo a maior autonomia para o pesquisador no estabelecimento do processo avaliativo, porém atentando-se para o afastamento do juízo de subjetividade em consonância com o rigor do método científico.

A pesquisa avaliativa, mais do que uma atividade meramente gestora de aplicação de métodos, procedimentos e técnicas, há de ser reconhecida por sua dimensão política, por dinamizar interesses, objetivos e prioridades com a correlação das forças, mesmo que não se queira, mesmo que não se diga. A pesquisa avaliativa tenciona desvelar aspectos fundamentais em torno da política ou programa social: como essas políticas e programas se desenvolvem; o que elas supostamente devem fazer e o que realmente fazem; quais os custos; para quem se destinam; quais os efeitos desejados, não pretendidos, previstos e não previstos (SILVA, 2008).

Quando se desenvolve uma avaliação assente na pesquisa avaliativa, não se há que pensar a avaliação no *locus* da neutralidade. Isso porque a referida autora (SILVA, 2008) contrapõe-se ao modelo de neutralidade, requerendo do avaliador aproximações sucessivas com a realidade estudada e inserção no contexto dos agentes envolvidos, para que se desvende a essência dos fenômenos sociais associados à política ou programa avaliado.

Neste estudo de caso, intenta-se compreender a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) na Câmara Municipal de Sobral, com supedâneo na experiência do PROCON Câmara Municipal de Sobral, na qualidade de integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), tentando entender quais os seus reflexos na vida dos consumidores atendidos pelo serviço, que influxos, interesses e conflitos envolvem essa política e os seus contornos, numa análise que vai além de números, mas, sobretudo, constitui uma vista d'olhos mais ampla e contextualizadora sobre a realidade e os fenômenos sociais envolvidos, objetivando um julgamento teoricamente fundamentado.

2.4 Tipo de estudo e abordagem

Neste estudo específico, manobra-se uma abordagem quali-quantitativa, baseada na complementaridade com o fim de explicar dados e fenômenos sociais, assentados numa multiplicidade de métodos.

A abordagem qualitativa possibilita uma integração entre pesquisador e os sujeitos pesquisados, com vistas a extrair o melhor diagnóstico da realidade social estudada. Consoante alcança Godoy (1995), a abordagem qualitativa não se constitui racional e objetiva, mas configura o exercício contínuo da atividade hermenêutica sobre visões, significados, motivos, aspirações, valores dos sujeitos envolvidos na política ou no programa. Sobre o tema, também leciona Minayo (2014, p. 57):

O método qualitativo é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam.

Mencionada autora defende, ainda, o ponto de vista conforme o qual “[...] a dialética assume que a qualidade dos fatos e das relações sociais é sua propriedade inerente e que quantidade e qualidade são inseparáveis e interdependentes.” (MINAYO, 2014, p. 25). Observa-se, portanto, que a escolha de uma abordagem de pesquisa não importa necessariamente na exclusão de outra. Na verdade, as de cariz quantitativo e qualitativo

complementam-se e interagem dinamicamente. Quanto mais se aprofunda na identidade dos dados, mais análises são possibilitadas sobre sua interpretação ante a realidade social dos fatos observados.

De modo sintético e, ao mesmo tempo, esclarecedor, Minayo (2014, p. 76) assevera que as experiências de trabalhos com abordagens qualitativas e quantitativas apontam que

- (2) elas não são incompatíveis e podem ser integradas num mesmo projeto de pesquisa; (2) uma investigação de cunho quantitativo pode ensejar questões passíveis de serem respondidas só por meio de estudos qualitativos, trazendo-lhe um acréscimo compreensivo e vice-versa; (3) que o arcabouço qualitativo é o que melhor se coaduna a estudos de situações particulares, grupos específicos e universos simbólicos; (4) que todo o conhecimento do social (por método quantitativo ou qualitativo) sempre será um recorte, uma redução ou uma aproximação; (5) que em lugar de se oporem, os estudos quantitativos e qualitativos, quando feitos em conjunto, promovem uma mais elaborada e completa construção da realidade, ensejando o desenvolvimento de teorias e de novas técnicas cooperativas.

Assim, o estudo ora sob exposição recorreu a dados quantitativos retirados do próprio órgão, com o propósito de expandir a carga de informações, sendo notória a sua importância. Seu emprego, no entanto, não afasta a abordagem qualitativa, não havendo colisão entre elas, mas complementaridade no estabelecimento e alcance compreensivo da avaliação, o que é um aspecto sobradamente positivo para o desenvolvimento e análise dos resultados.

Quanto ao seu objetivo, o experimento escolhido é do tipo descritivo, pois, objetiva, conforme lição de Antônio Carlos Gil (2021), a função primordial de descrever as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos classificáveis sob este título, e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Têm por objetivo estudar as características de um grupo: sua distribuição por idade, sexo, procedência, nível de escolaridade e renda, estado de saúde física e mental *et reliqua*.

2.5 A pesquisa bibliográfica e documental

A planificação da pesquisa inclui o levantamento de informações por intermédio de procura bibliográfica e documental. A de ordem bibliográfica utiliza-se como metodologia para a revisão de literatura e tem como escopo, nesta investigação, conhecer e compreender a base teórica conceitual da política pública em estudo, notadamente, as contribuições

científicas no que tange à Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), a fim de identificar as categorias analíticas e contribuir para o aporte teórico-metodológico da avaliação, indispensáveis à análise de conteúdo e de contexto, com vistas a identificar os eventos políticos, econômicos e sociais.

A pesquisa bibliográfica sucedeu por meio da consulta de publicações em livros, artigos científicos em revistas e trabalhos de pós-graduação, notadamente dissertações e teses, bem como demandas especializadas na seara da avaliação de políticas e programas sociais.

Em adição, no plano procedimental bibliográfico, louvou-se, também, na base de dados oferecida pelo Repositório Institucional UFC/CCA – Centro de Ciências Agrárias/MAPP – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (Profissional), em levantamento que conduziu a uma revisão das produções científicas na contextura da avaliação de políticas públicas dos últimos cinco anos. Também foram consultados os trabalhos e periódicos publicados nos portais eletrônicos da CAPES, do SCIELO e do CONPEDI, procedendo-se ao levantamento de artigos científicos, de literatura especializada, dissertações de mestrado e teses de doutorado, com o escopo de cobrir a maioria das interpretações dessa matéria com apoio em mostras científicas dotadas da melhor qualidade.

Para conceição de Fonseca (2002, p. 32), “[...]a pesquisa bibliográfica é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos”. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 44), a pesquisa bibliográfica é instância inicial de toda pesquisa científica:

[...] a pesquisa bibliográfica permite compreender que, se de um lado a resolução de um problema pode ser obtida através dela, por outro, tanto a pesquisa de laboratório quanto a de campo (documentação direta) exigem, como premissa, o levantamento do estudo da questão que se propõe a analisar e solucionar. A pesquisa bibliográfica pode, portanto, ser considerada também como o primeiro passo de toda pesquisa científica.

Os referidos autores defendem ainda o ponto de vista de que o levantamento bibliográfico é o meio de formação por excelência, proporcionando ao pesquisador, com amparo nas referências teóricas publicadas, outras visões acerca de um objeto, na tenção de questionar o que está expresso e ampliar as escolhas metodológicas (MARCONI; LAKATOS, 2003).

No que diz respeito à dinâmica do levantamento documental, foram base os documentos relevantes, especialmente a produção técnica e legislativa, desenvolvida para concretização da política sob colação – leis, decretos, resoluções, portarias e relatórios de órgãos técnicos, produzidos em âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, bem como as

informações publicadas no *site* institucional da Câmara Municipal de Sobral, desde da entrada em vigor do PROCON em 2016, e até mesmo antes, como foi o caso da análise do Termo de Convênio firmado com o Ministério Público do Estado do Ceará.

Nessa linha de entendimento, anotam os estudiosos Sá-Silva, De Almeida e Guindani (2009, p. 4):

Quando um pesquisador utiliza documentos objetivando extrair deles informações, ele o faz investigando, examinando, usando técnicas apropriadas para seu manuseio e análise; segue etapas e procedimentos; organiza informações a serem categorizadas e posteriormente analisadas; por fim, elabora sínteses, ou seja, na realidade, as ações dos investigadores – cujos objetos são documentos – estão impregnadas de aspectos metodológicos, técnicos e analíticos.

Não é demasiado informar, também, que foram realizados levantamentos de dados nas plataformas governamentais, como nos portais eletrônicos do Ministério da Justiça (MJ), da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC). Em aditamento, expressa-se haver sido efetivada, ainda, uma análise minuciosa no material institucional, com base nas publicações feitas no âmbito da Câmara Municipal de Sobral e disponíveis em seu sítio eletrônico, cobrindo relatórios, documentos oficiais com dados estatísticos e outros normativos. Procedeu-se, enfim, ao mapeamento de matérias jornalísticas publicadas na internet envolvendo o PROCON Câmara Municipal de Sobral.

2.6 Local da pesquisa

O recorte espacial, também denominado de *locus* da investigação, é o PROCON Câmara Municipal de Sobral, localizado na Rua Menino Deus, Centro, Sobral – CE.

Recepciona-se, de novo, o ensinamento de A. C. Gil (2004, p. 162), de acordo com o qual a escolha do *studium locum* é conteúdo essencial para desenvolvimento da pesquisa, uma vez que “[...] é preciso delimitar o *locus* da observação, ou seja o local onde o fenômeno em que o estudo ocorre.”

A seleção desse local como objeto de estudo deve-se ao fato de se haver ocupado, desde 2016 até janeiro de 2021, o cargo de Coordenadora Jurídica, participando ativamente do desenvolvimento da política de proteção ao consumidor no Município de Sobral, por intermédio desse serviço prestado pelo Poder Legislativo local. Nessa ocasião, experimentou-se a oportunidade de ter contato amplo e direto com diversas vivências, experiências e realidades dos consumidores sobralenses, que não estavam apenas atreladas ao plano jurídico.

Ademais, o Município de Sobral é uma região de destaque na Zona Norte do Estado do Ceará, distante 230 km da capital-Fortaleza, com uma população de 212.437 habitantes, conforme estimativa do IBGE (2021b), sendo o segundo município mais povoado do Estado, sem considerar Fortaleza. Além disso, Sobral é a quarta maior economia do Ceará, sequenciando Fortaleza, Maracanaú e Caucaia. No mais, esse Município que, por sua Sede, ganhou o título de “Princesinha do Norte”, fica atrás apenas da capital, Fortaleza, considerando como parâmetro o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), conforme dados retirados do *site* institucional do IBGE (2021^a).

Figura 1 – Foto da cidade de Sobral – Sede



Fonte: G1, 2017.

Segundo mapa de divisão distrital de Sobral, constante no portal da Secretaria do Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente (CEARÁ) (SOBRAL, 2021), o Município de Sobral é dividido em 16 distritos e a Sede, Aprazível, Aracatiaçu, Bilheira, Baracho, Bonfim, Caioca, Caracará, Jaibaras, Jordão, Patos, Patriarca, Rafael Arruda, São José do Torto, Taperuaba, Salgado dos Machados e Pedra de Fogo.

O Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) do Estado do Ceará, publicou, em 05 de janeiro de 2022, um “Painel de indicadores sociais e econômicos: os dez maiores e os dez menores municípios cearenses em 2021 (CEARÁ, 2022).”, mostrando um comparativo dos maiores e menores municípios cearenses em relação a indicadores das áreas de demografia, saúde, educação, infraestrutura e economia.

In his rebus, foram analisados os indicadores expressos no recente painel do IPECE, observando, especificamente, o Município de Sobral, espaço territorial onde se

efetivou este ensaio – o PROCON Câmara Municipal de Sobral. Extraíram-se, então, informações e dados secundários que serviram de suporte e instrumentos para esta demanda universitária em *stricte iudicium*, bem como para a análise de suas principais implicações, intrinsecamente relacionadas com o objeto deste estudo.

Figura 2 – Informações demográficas

Painel de Indicadores sociais e econômicos: Os 10 maiores e os 10 menores municípios cearenses - 2021

1-INFORMAÇÕES DEMOGRÁFICAS

POPULAÇÃO TOTAL

Estimativa da população residente segundo os 10 maiores e os 10 menores municípios do Ceará – 2015-2021

Municípios	Estimativa da População						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ceará	8.904.459	8.963.663	9.020.460	9.075.648	9.132.078	9.187.103	9.240.880
10 maiores							
Fortaleza	2.591.188	2.609.716	2.627.482	2.643.247	2.669.342	2.686.612	2.703.391
Caucaia	353.932	358.164	362.223	363.982	361.400	365.212	368.918
Juazeiro do Norte	266.022	268.248	270.383	271.926	274.207	276.264	278.264
Maracanaú	221.504	223.188	224.804	226.128	227.886	229.458	230.986
Sobral	201.756	203.682	205.529	206.644	208.935	210.711	212.437
Crato	128.680	129.662	130.604	131.372	132.123	133.031	133.913
Itapipoca	134.850	136.234	137.465	138.135	139.358	139.530	131.687
Maranguape	123.570	125.058	126.486	127.098	128.978	130.348	131.677
Iguatu	101.386	102.013	102.614	103.255	102.498	103.074	103.633
Quixadá	85.351	85.991	86.605	87.116	87.728	88.321	88.899

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2022.

Figura 4 – Produto interno bruto

2-INFORMAÇÕES DE ECONOMIA

PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

PIB a preços de mercado segundo os 10 maiores e os 10 menores municípios do Ceará – 2014-2019

Municípios	PIB a preços de mercado (R\$ milhões)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ceará	126.054	130.630	138.423	147.922	155.904	163.575
10 maiores						
Fortaleza	56.117	57.211	60.088	61.592	66.381	67.413
Maracanaú	7.029	7.896	8.101	8.540	10.331	9.749
Caucaia	5.582	5.743	5.444	5.863	5.070	6.920
Juazeiro do Norte	3.819	3.922	4.184	4.428	4.816	4.873
Sobral	3.830	3.975	4.144	4.457	4.760	4.580
São Gonçalo do Amarante	1.445	1.854	2.361	3.084	4.220	3.759
Eusébio	2.543	2.724	3.080	2.957	2.474	3.200
Aquiraz	1.651	1.826	2.157	2.206	1.932	2.632
Crato	1.420	1.420	1.513	1.538	1.378	1.759
Horizonte	1.406	1.287	1.456	1.507	1.700	1.669

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), 2022.

Figura 5 – PIB Per Capita

Painel de Indicadores sociais e econômicos: Os 10 maiores e os 10 Menores municípios cearenses - 2021

PIB PER CAPITA

PIB per capita segundo os 10 maiores e os 10 menores municípios do Ceará – 2014-2019

Municípios	PIB per capita (R\$)					
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ceará	14.255	14.670	15.443	16.398	17.178	17.912
10 maiores						
São Gonçalo do Amarante	30.883	39.195	49.412	63.897	86.976	77.639
Eusébio	50.549	53.283	59.327	56.140	46.788	59.679
Maracanaú	31.988	35.648	36.296	37.990	45.686	42.778
Aquiraz	21.455	23.522	27.506	27.878	24.283	32.792
Fortaleza	21.819	22.079	23.025	23.442	25.114	25.254
Horizonte	22.672	20.314	22.519	24.226	25.714	25.238
Jijoca de Jericoacoara	9.963	11.447	13.941	15.899	19.554	24.925
Pereiro	6.193	9.551	13.194	19.550	19.233	22.783
Sobral	19.176	19.700	20.345	21.684	23.034	21.919
Tianguá	11.594	11.808	14.129	16.705	17.421	19.276
10 menores						
Santana do Acaraú	5.674	5.838	6.111	6.679	6.884	7.089
Palmácia	6.981	6.423	6.414	7.676	7.101	7.049
Alcântaras	5.320	5.239	5.225	6.046	6.676	6.976
Tejuçuoca	4.809	5.351	5.842	5.832	5.715	6.916
Caridade	4.720	5.112	5.264	5.685	5.780	6.855
Senador Sá	5.419	5.520	5.743	6.616	7.120	6.842
Miraima	5.048	5.440	5.728	6.390	6.317	6.643
Itatira	5.350	5.630	5.485	6.310	6.018	6.324
Pires Ferreira	4.312	4.148	4.575	5.295	5.441	6.067
Catarina	4.550	4.898	5.139	5.452	5.927	5.750

Fonte: IPECE e IBGE.
Nota: Maiores e Menores municípios no ano de 2019.

Fonte: Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará, 2022.

Cumpra-se que seja ressaltada, a criação da Região Metropolitana de Sobral (RMS) (Figura 6), por intermédio da Lei Complementar Estadual nº 168, de 27 de dezembro de 2016, de autoria do deputado estadual Ivo Gomes, nos termos do art.43 da Constituição do Estado do Ceará. A RMS é caracterizada como unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, constituída pelo agrupamento de 18 municípios: Sobral (sede metropolitana), Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá e Varjota. A criação dessa Região Metropolitana tem por objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios que a compõem.

É de se destacar o fato de que as disposições dos artigos 1º, 2º e 3º dessa Lei Complementar Estadual nº 168/2016 revelam os aspectos relacionados a estrutura, planejamento, gestão territorial, objetivos, articulação e ligação dos referidos municípios:

Art.1º. Fica criada a Região Metropolitana de Sobral - RMS, nos termos do art.43 da Constituição Estadual, constituída pelo agrupamento dos municípios de Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Art.2º. A Região Metropolitana de Sobral, unidade organizacional geoeconômica, social e cultural, tem sua ampliação condicionada ao atendimento dos requisitos básicos, verificados entre o âmbito metropolitano e sua área de influência, que são as seguintes:

I - evidência ou tendência de conurbação;

II - necessidade de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

III - existência de relação de integração de natureza socioeconômica ou de serviços.

§1º. O território da Região Metropolitana de Sobral será automaticamente ampliado, havendo absorção de área desmembrada, fusão ou incorporação de qualquer dos municípios referidos no art.1º desta Lei, com município adjacente ali não referido, ou de distritos deles emancipados.

§2º Para efeito de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum afeta a 2 (dois) ou mais municípios integrantes do espaço territorial metropolitano e que exijam ação conjunta dos entes públicos, a Região Metropolitana de Sobral poderá ser dividida em sub - regiões.

Art.3º. As funções públicas de interesse comum, de que trata o art.1º desta Lei, compreendem:

I - planejamento, a nível global ou setorial de questões territoriais, ambientais, econômicas, culturais, sociais e institucionais;

II - execução de obras e implantação, operação e manutenção de serviços públicos;

III - supervisão, controle e avaliação da eficácia da ação pública metropolitana.

Parágrafo único. As funções públicas de interesse comum de que trata este artigo serão exercidas por campos de atuação, especialmente:

I - no estabelecimento de políticas e diretrizes de desenvolvimento e de referenciais de desempenho dos serviços;

II - na ordenação territorial de atividades, compreendendo o planejamento físico-territorial, a estruturação urbana, o movimento de terras, o parcelamento, o uso e a ocupação do solo;

III - no desenvolvimento econômico e social, com ênfase na produção e na geração de emprego e distribuição de renda;

IV - na infraestrutura econômica relativa, entre outros, a insumos energéticos, comunicações, terminais, entrepostos, rodovias e ferrovias;

V - no sistema viário de trânsito, nos transportes e no tráfego de bens e pessoas; VI - na captação, na adução e na distribuição de água potável;

VII - na coleta, no transporte, no tratamento e na destinação final dos esgotos sanitários;

VIII - na macrodrenagem das águas superficiais e no controle de enchentes; IX - na destinação final e no tratamento dos resíduos sólidos;

X - na política da oferta habitacional de interesse social;

XI - na educação e na capacitação dos recursos humanos;

XII - na saúde e na nutrição;

XIII - na segurança pública; (CEARÁ, 2016, p. 1).

Figura 6 – Mapa da Região Metropolitana de Sobral / CE



Fonte: IPECE (CEARÁ, 2007).

Destaca-se, ainda, o processo expansionista do ensino superior no Município de Sobral, dispondo de *campus* de universidades públicas como Universidade Federal do Ceará (UFC) e Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), bem como instituições privadas de ensino superior de grande porte, como o Centro Universitário Inta (UNINTA) e a Faculdade Luciano Feijão (FLF). Agrega, também, ao universo de desenvolvimento tecnológico e do ensino de Sobral, a existência de *campus* do Instituto Federal do Ceará (IFCE). Além disso, ganha importância a existência, ali, de várias unidades de instituições de ensino a distância, como Faculdades Integradas Norte do Paraná (UNOPAR), Centro Universitário Estácio do Ceará, UNIASSELVI, Faculdade Pitágoras, Universidade Paulista (UNIP) e Anhanguera Educacional.

Sobre a importância do crescimento e difusão do ensino superior em Sobral, cumpre trazer à baila os precisos ensinamentos de Freire (2011, p. 18):

[...] a difusão dos serviços de ensino superior, [...] nos remete justamente à —vida de relações que a cidade de Sobral mantém com seu entorno. A chegada e expansão de Universidades, Faculdades e Institutos de Educação Superior oferecendo novos cursos técnicos, e também cursos de graduação e pós-graduação, tanto públicos como privados, reforça a dimensão educacional na composição do setor terciário da cidade e insere Sobral na lógica modernizante dos serviços que se utilizam das redes técnico-informacionais.

Nesse sentido, Sobral, diariamente, recebe uma comunidade universitária advinda de municípios diversos da região, dentre eles Mucambo, Frecheirinha, Tianguá, São Benedito, Ipu, Ipueiras, Hidrolândia, Santa Quitéria, Ipaporanga, Guaraciaba do Norte, Ibiapina, Varjorta, Reriutaba e Camocim, Alcântaras, Meruoca, Massapê, Santana do Acaraú, Miraíma, Irauçuba. Esse movimento de intercâmbio populacional, ao receber inúmeros estudantes e universitários advindos de outros lugares, denota conseqüentemente em um aumento das atividades econômicas de Sobral.

Configura, portanto, uma economia aquecida com o consumo de diversos tipos de bens e serviços, inclusive no mercado imobiliário, em razão da cultura dinâmica, social e territorial, do Município. Surgem assim, conseqüentemente, os conflitos consumeristas, sendo de supina importância um modelo intervencionista com mecanismos e instrumentos protetivos para a concretização do direito dos consumidores sobralenses.

É importante evidenciar, também, o fato de que o local da realização do estudo, PROCON Câmara Municipal de Sobral, foi gestado e instalado dentro do Poder Legislativo, fruto de um convênio celebrado entre Câmara Municipal de Sobral e Ministério Público do Estado do Ceará, cujo objetivo central remansa no fortalecimento da defesa do consumidor de Sobral.

O PROCON Câmara Municipal de Sobral de nota perceptíveis peculiaridades, haja vista que a implementação e a efetivação das políticas públicas, assim como das ações governamentais, são geralmente outorgadas e expressas por meio do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo o controle, a fiscalização e o monitoramento. O PROCON Câmara Municipal de Sobral consiste em um importante avanço do papel do Poder Legislativo na implementação de políticas públicas tendidas à proteção do consumidor.

Destaca-se, ainda, a localização do objeto da pesquisa dentro do espaço urbano no centro comercial e financeiro com grande concentração de atividades econômicas em Sobral. Durante o período da demanda sob relação, o PROCON estava instalado no prédio Anexo Gerardo Cristino Menezes, da Câmara Municipal de Sobral, sede administrativa do Poder Legislativo local, situado entre a Rua Conselheiro Rodrigues Júnior e a Rua Menino Deus, no bairro do Centro.

2.7 Recorte temporal: panorama histórico do período da pesquisa

Para fins de recorte temporal, foram levados em consideração os seguintes critérios: a escolha do período de 2017, 2018 e 2019 deu-se por força, diretamente, da

formulação de um modelo procedimental de atendimento ao público no âmbito do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor (PROCON), Câmara Municipal de Sobral.

Esse novo modelo procedimental estabeleceu um rito próprio e autônomo da dinâmica institucional de atendimento, resultado da não mais utilização do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC). Após imprimida essa realidade, os números de atendimentos realizados no âmbito do PROCON Câmara Municipal de Sobral foram centralizados no próprio âmbito interno, o que enseja para o desenvolvimento desta pesquisa maior amparo, mais resguardo e alcance, especialmente no que tange à extração de dados guarnecidos no próprio órgão.

A exclusão do período de 2016, que corresponde ao ano da inauguração do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, decorre da vigência do convênio firmado entre o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) – Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) e a Câmara Municipal, o qual estabelecia uma parceria para realização de atendimentos aos consumidores de Sobral.

Em razão do referido convênio, durante o ano de 2016, os atendimentos realizados aos consumidores no âmbito do PROCON Câmara Municipal de Sobral eram computados e registrados como atendimentos realizados pelo Ministério Público do Estado do Ceará-DECON. Assim, os procedimentos efetivados nas dependências do PROCON Câmara Municipal eram alimentados na plataforma do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) como sendo dados de procedimentos do DECON, uma vez que o PROCON se caracterizava como extensão do atendimento da Coordenadoria Regional do DECON Sobral.

Nesse ponto, para o melhor entendimento da situação, cumpre esclarecer ligeiramente que o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC) é um banco de dados que articula e uniformiza informações de todo o País acerca dos atendimentos realizados aos consumidores pelos PROCONS e outros órgãos consumeristas.

A utilização do período de 2016 no recorte temporal da pesquisa, portanto, prejudicaria a coleta dos dados e a qualidade dos resultados, haja vista que os referidos dados não estão sob a custódia do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – Câmara Municipal de Sobral e que os atendimentos aos consumidores realizados nesse período no contexto do PROCON estão catalogados na plataforma do SINDEC como efetivados pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE)-Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) – (SOBRAL).

Por sua vez, a exclusão do ano de 2020 decorreu da influência mundial de enfrentamento à pandemia do novo coronavírus (covid-19), um dos momentos mais difíceis da história da humanidade, do ponto de vista econômico, político e social. A pandemia da covid-19 resultou em um novo contexto institucional nas repartições públicas e, em especial, na restrição de atendimentos presenciais, o que influenciou, negativa e diretamente, na resolução de conflitos dos consumidores brasileiros.

Em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto do novo coronavírus constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacional. Essa decisão buscou aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus.. Essa decisão aprimora a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus. (ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE, 2021, p. 1).

Nesse contexto pandêmico, o Congresso Nacional reconheceu, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101/2000 (BRASIL, 2000) (Lei de Responsabilidade Fiscal), a ocorrência do estado de calamidade pública nacional, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Tal fato sucedeu por meio do Decreto Legislativo nº 06, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020), do Congresso Nacional.

Já em âmbito estadual, foi decretada a situação de emergência em saúde no Estado do Ceará, nos termos do Decreto Estadual nº 33.510, de 16 de março de 2020, em virtude das ações de enfrentamento à pandemia da covid-19. Ademais, por meio do Decreto Legislativo nº 543, de 3 de abril de 2020, da Assembleia Legislativa do Ceará, foi reconhecida a ocorrência do estado de calamidade pública nesse Estado, para fins do disposto no art. 65 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

No Município de Sobral, tem-se que o Decreto Municipal nº 2.371, de 16 de março de 2020, que deflagrou o estado de emergência no âmbito do Município de Sobral, e que o Decreto Municipal nº 2.376, de 19 de março de 2020, e decretos posteriores, previam a suspensão de uma série de atividades econômicas e o fechamento da maioria dos estabelecimentos comerciais, como *shoppings*, bares e restaurantes, além de outras medidas destinadas ao combate à pandemia.

Ressalte-se que a Câmara Municipal de Sobral, por via do Decreto Legislativo nº 834/20, de 17 de março de 2020, suspendeu suas atividades presenciais, inclusive o atendimento do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor (PROCON).

Em 2021, a pandemia continuou afetando e prejudicando invariavelmente as atividades do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, em decorrência da adoção de um regime híbrido de atendimentos aos consumidores, com base nas orientações sanitárias das autoridades públicas competentes e por diversas legislações. Houve, também, a influência de outros fatores políticos, como transição da Presidência (gestão pública) da Câmara Municipal de Sobral e as consequentes mudanças estruturais de cunho institucional, não podendo vislumbrar se haverá a continuidade dessa política dentro do Poder Legislativo Sobralense, fatores estes determinantes para não inclusão do recorte temporal acima delineado.

2.8 Sujeitos alcançados pela pesquisa avaliativa e critérios estabelecidos

A escolha dos sujeitos participantes da pesquisa, de acordo com perspectiva avaliativa aqui proposta- a pesquisa avaliativa – Silva (2008) deve considerar os responsáveis pela implementação e os sujeitos que se beneficiam direta ou indiretamente da política ou programa social. Tenta-se, por meio dessa dinâmica, uma aproximação e a compreensão da realidade social investigada dos envolvidos da política submetida à análise.

[...] trata-se de uma tentativa de construção da realidade, partindo do abstrato ao concreto, com uso articulado de diferentes procedimentos de pesquisa e informações provenientes de diferentes fontes, com realce para as informações prestadas pelos diferentes sujeitos envolvidos no processo da política ou programa avaliado, privilegiando-se aqui os usuários, [...] buscando sempre chegar a uma construção da realidade, mediante o levantamento de informações e consideração de pressupostos relevantes. (SILVA, 2008, p. 160).

No ensaio agora sustentado, pois, a escolha dos sujeitos foi feita com o objetivo de alcançar uma avaliação mais ampla e profunda da Política Nacional das Relações de Consumo instrumentalizada pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral, o que aponta para a necessidade de conhecer os envolvidos. Portanto, o critério de escolha de participação na pesquisa é o envolvimento direto ou indireto no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, durante o triênio contemplado (2017, 2018, 2019).

Nesta dissertação, o universo do experimento está subdividido em dois grupos quanto à escolha dos sujeitos: 1) o primeiro grupo corresponde aos consumidores atendidos pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral, por serem o público-alvo da política, ou seja, os sujeitos que dela se beneficiam direta ou indiretamente; e 2) o segundo grupo são agentes

públicos responsáveis pela implantação e a operacionalização da política e das atividades de competência do PROCON, tais como: acompanhamento dos procedimentos instaurados, direcionamento das atividades técnicas e administrativas, expedição de relatórios e recomendações, recepção, protocolo, operacionalização dos atendimentos e abertura de reclamação dos consumidores.

Insta trazer à evidência o fato de que a escolha do segundo grupo, ou seja, os agentes públicos, foi realizada com alicerce em uma análise minuciosa da legislação local, portarias, resoluções e outros normativos da Câmara Municipal de Sobral, a fim de identificar a hierarquia institucional e os fatores estruturais administrativos, visando a perceber quem concretamente é capaz de apreender as dificuldades enfrentadas no decorrer das ações do PROCON Câmara Municipal de Sobral e de conceber um significado tangível das ações realizadas desde a implementação até a execução da política, vislumbrado a concepção/interpretação que seja a mais próxima possível da realidade social vivenciada.

2.9 Plano amostral

O tamanho da amostra será calculado com base no relatório de atendimento anual (2017, 2018, 2019) do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, configurando 03 (três) anos de funcionamento.

Operou-se com o recorte da “abertura de procedimento/reclamação” com a respectiva finalização, porquanto o PROCON realizava nesse período variados serviços, tais como: orientação/informação ao consumidor, consulta ao SPC/SERASA, encaminhamentos, retornos dos procedimentos realizados, palestras sobre educação consumerista e atendimentos itinerantes ao consumidor nos distritos.

Essa proposta de planejamento amostral ressaí do grande número de consumidores atendidos pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral (quantidade de atendimentos) durante o período estudado, cumpre salientar a ausência de um sistema informatizado que reunisse e facilitasse o manuseio das informações e dados.

As informações sobre os atendimentos, tipos de procedimentos e serviços prestados aos consumidores do PROCON Câmara Municipal de Sobral encontram-se organizados em planilhas do programa *Microsoft Excel*, as quais eram alimentadas a cada novo procedimento e armazenadas fisicamente na instituição.

No mais, o Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON, durante o período de estudo, não estava vinculado à plataforma do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), o qual disponibiliza um sistema para que os órgãos de defesa do consumidor registrem o número de atendimentos.

Quanto ao número de atendimentos, foi constatado o fato de que, em 2017, 2018 e 2019, foi realizado o total de 5.144 atendimentos aos consumidores sobralenses, levando em consideração os diversos tipos de serviços prestados pelo referido PROCON. Logo, foi necessário fazer um recorte desse universo, para possibilitar a execução da pesquisa, em consequência de fatores como tempo, custos e um grande volume de procedimentos para analisar.

Quadro 1– Atendimentos registrados por ano (2017, 2018 e 2019) do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral

ATENDIMENTOS REGISTRADOS ANO	QTDE
2017	1.508
2018	1.473
2019	2.163
TOTAL GERAL	
5.144	

Fonte: Elaboração própria. Dados organizados com base em informações do *site* institucional da Câmara Municipal de Sobral.

O número geral acima encontra-se permeado de serviços diversos, como: abertura de reclamação, orientação, consulta a plataforma do SPC/SERASA, retorno de procedimentos instaurados, encaminhamentos e atendimentos itinerantes nos distritos.

O recorte pinçado para ser objeto de análise foi o procedimento de “abertura de reclamação”, porquanto, nesses casos, o consumidor passou por todas as etapas do processo previamente estabelecido no âmbito do PROCON até chegar a uma decisão final da lide.

Portanto, o **critério de inclusão** dos consumidores para a seleção foi este: consumidores atendidos pelo PROCON durante o período de 2017, 2018 e 2019, que tenham utilizado o serviço para a abertura de reclamação contra um determinado fornecedor e hajam finalizado seu procedimento.

Por sua vez, os **critérios de exclusão** foram os seguintes: consumidores que foram apenas orientados pelo PROCON e não abriram reclamação contra o fornecedor; atendimentos em que não há relação de consumo, nos quais as pessoas atendidas foram encaminhadas para outro órgão; consumidores residentes em outros municípios, tendo em

vista que o PROCON, conforme a Resolução Legislativa nº 131/16, só atende a consumidores residentes de Sobral; e consumidores que apenas consultaram a plataforma do SPC/SERASA.

Quadro 2 – Registro do número de procedimento – Recorte da pesquisa - Abertura de reclamação

• 2017
• 2018
• 2019
• TOTAL DE ABERTURA DE RECLAMAÇÃO- 1.259

Fonte: elaboração própria. Dados organizados com base nas informações administrativas da Câmara Municipal de Sobral.

Desse modo, o desafio foi realizar o levantamento apenas desse recorte dentro do universo de serviços prestados pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral, para que, efetivamente, se delimitasse a referida amostra. Vale, ainda, ressaltar que os dados sobre o total de abertura de reclamação durante o triênio estudado (Quadro 2) foram retirados de uma tabela de arquivamento dos procedimentos realizados no âmbito do PROCON, com suporte no apoio e pelo intermédio dos profissionais responsáveis pelo controle administrativo e de atendimento do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON da Câmara Municipal de Sobral, dada a ausência de um sistema informatizado que unificasse os dados.

Assim, foi constatado o total de 1.259 consumidores sobralenses que recorrem ao Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral para realizar abertura de reclamação contra um determinado fornecedor durante o triênio examinado.

O planejamento amostral foi estabelecido com base em uma amostra aleatória simples para proporção, com: p = amostra, z = nível de confiança = 90%, e N = 1.259 (tamanho da população). Considerando um erro amostral de 10 %, chegou-se ao número 42 consumidores como tamanho da amostra, mediante utilização da seguinte fórmula:

$$\text{Tamanho da amostra} = \frac{\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 \times p(1-p)}{e^2 N} \right)}$$

Essa fórmula considera: N = tamanho da população • e = margem de erro (porcentagem no formato decimal) • z = escore z z= valor de referência bilateral (1,65), da tabela Normal Padrão, para confiança (1-a).

Assim, realizou a tabulação geral dos dados no total de 1.259 consumidores que realizaram a abertura de reclamação, com o apoio de uma planilha desenvolvida no *Microsoft Excel*, sendo realizado um sorteio dos 42 consumidores por via do aplicativo Sorteador.com.

A perspectiva do recorte escolhido de abranger apenas os consumidores que realizaram a abertura de reclamação foi intencional, para que não fossem selecionados apenas os que tiveram suas demandas consumeristas atendidas por meio do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON da Câmara Municipal de Sobral, ou utilizaram parcialmente o serviço. Essa perspectiva resulta em diversidades de visões e de demandas, *ut videam* de cada usuário, o entendimento da realidade para fins de responder ao objeto de estudo.

2.10 Técnicas e instrumentos de coleta dos dados

Para o grupo de agentes públicos lotados e designados para atuarem no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON da Câmara Municipal de Sobral, durante o triênio escolhido (2017, 2018 e 2019), recorreu-se a entrevistas semiestruturadas, com perguntas abertas, seguindo um roteiro predefinido com base no referencial teórico aqui elegido. Nesse modelo de entrevista, o pesquisador organiza um conjunto de quesitos (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos paulatinamente surgentes como desdobramentos do tema principal (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

A escolha dos agentes públicos do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral para a entrevista se deu porque eles atuaram diretamente, em âmbito institucional, no planejamento, operacionalização e execução da política pública sob foco, durante o período estudado, proporcionando maior aproximação com a realidade vivenciada durante o universo temporal, o que faz se compreender com maior clareza a lógica das ações executadas.

Especificamente no que diz respeito às entrevistas com os agentes públicos, estas foram gravadas com a referida autorização dos participantes, visando à reprodução do seu inteiro teor, sendo alertado a eles a respeito da garantia do sigilo. No âmbito desta conjunção de procedimentos, estabeleceram-se contatos via telefone e pessoalmente com os agentes públicos, que se disponibilizaram prontamente a participar do ensaio. Incumbe se evidenciar o fato de que todos os participantes assinaram o *Termo de Consentimento Livre e Esclarecido*, enviado, separadamente, por endereço eletrônico em formulário gerado pela plataforma *Google Forms*.

Sobre a importância desse veículo informacional em demandas ordenadas, sobleva exprimir, na esteira da lição de Duarte (2004, p. 215), as entrevistas como

[...] fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente, explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados.

Quanto aos consumidores atendidos pelo PROCON, por serem o público-alvo da política, foram aplicados questionários eletrônicos com perguntas fechadas e padronizadas, por endereço eletrônico e pelo aplicativo do *WhatsApp*, considerando sempre o espectro temporal de 2017 a 2019. A duplicidade da escolha (*e-mail* e *WhatsApp*) se dá pela popularização do aplicativo *WhatsApp* e pela possibilidade de alguns consumidores não terem habilidade com as plataformas digitais de correio eletrônico (*webmail*), o que era suscetível de ocasionar uma ínfima taxa de resposta.

In his rebus, Gonçalves (2008, p. 7) exprime a ideia de que

[...] muitos pesquisadores têm se aprofundado nesse tópico (EVANS; MATHUR, 2005; ILIEVA; BARON; HEALEY, 2002; SCHONLAU; FRICKER JR.; ELLIOT, 2001; WILSON; LASKEY, 2003). Malhotra (2004) apregoa que a baixa taxa de resposta é a principal desvantagem associada à realização de uma pesquisa de marketing pela *internet*. Entretanto, as razões para tal constatação precisam ser mais bem estudadas.

A referida opção quanto à coleta de dados primários dos consumidores deu-se pelo grande número de consumidores pesquisados, daí por que se fez uma análise significativa dos dados, e também em razão da facilidade de organização, codificação e tabulação das informações.

Neste estudo, para a elaboração do referido questionário, a escala escolhida foi a de *Likert*, formada por afirmações cujas respostas são compostas por cinco categorias: “concordo totalmente”, “concordo parcialmente”, “nem concordo nem discordo”, “discordo parcialmente” e “discordo totalmente”, desta maneira, determinando que os participantes/consumidores indiquem um grau de concordância ou discordância em relação a cada uma das afirmações constantes no instrumento de recolha de dados.

Conforme Collis e Hussey (2005), a Escala *Likert* transforma a pergunta em uma afirmação, e pede ao respondente para indicar seu nível de concordância com a afirmação por meio da marcação de um espaço ou fazendo um círculo ao redor de uma resposta.

As entrevistas e os questionários foram elaborados com base nos conceitos teóricos, traçados e alinhados, de maneira a responder as perguntas da pesquisa e atender seus objetivos. Demais disso, em razão de os sujeitos entrevistados estarem diretamente envolvidos no contexto, existe a possibilidade de responderem sobre as ações ligadas à política e ao tema sugestionado, dando ensejo a uma cobertura mais profunda da realidade social vivenciada.

Evidencie-se, no entanto, a noção de que a coleta de dados da pesquisa respeitou as recomendações sanitárias de controles institucionais dirigidos ao enfrentamento à pandemia da covid-19, bem como o surgimento da variante *Ômicron* do novo coronavírus **SARS-COV-2-OMICRÔN (B.1.1529)**. Havendo assim ocorrido, este ensaio primou pelo dever de submissão ao controle social da pandemia, que se coaduna com a relevância pública das ações e serviços de saúde dos estados e municípios, adotando a linha do rigor científico da Organização Mundial de Saúde.

Em virtude da pandemia global, Deslandes e Coutinho (2020) aduzem sobre a importância da *internet* e do grande papel da tecnologia no contorno das pesquisas sociais, sendo esse instrumento cada vez mais apreciado. Assim, estruturalmente, após a experiência pandêmica, o pesquisador necessita reinventar e redesenhar a análise e a coleta de dados, não se afastando, por óbvio, do rigor técnico e científico.

O contexto da pandemia da COVID-19 nos convoca a adaptar nossos estudos, migrando para as ambiências da pesquisa digital. Todavia, à medida em que as interações humanas são cada vez mais mediadas pela Internet, a pesquisa em ambiência *online* constitui uma exigência heurística que ultrapassa as soluções estratégicas emergenciais geradas pelas contingências sanitárias de distanciamento social. Isso convoca e desafia todos os pesquisadores a compreender melhor “o mundo digital”, ampliando horizontes para além do entendimento reduzido de um “lugar” onde será fácil recolher muitos dados e fazer entrevistas *online*. Esse “mundo digital”

ainda que seja estruturado por algoritmos em ação nas diversas plataformas se efetiva por linguagens próprias, forja comportamentos e dinâmicas interacionais que ganham sentido à luz de seus contextos técnico-socioculturais. A concepção de campo-fluxo-rede nos desafia a percorrer juntos com os participantes de pesquisa os caminhos de sua volatilidade e mobilidade, desvendando interpretativamente seus diferentes usos culturais e performances em cada ambiência digital. A pesquisa nas ambiências digitais descortina um campo exponencial de possibilidades, seja de explorar as formas que essa socialidade assume em nossos cotidianos, como modula nossas (inter) subjetividades, como permite a produção de narrativas e performances identitárias, associações para propósitos diversos, entre tantas outras possibilidades. Oferece ainda generosamente acervos sobre quase todas as práticas sociais imaginadas. Nos exige, portanto, o corajoso exercício da criatividade, intuição e espontaneidade – qualidades que se aliam ao rigor teórico, à clareza conceitual e ao respeito ético às alteridades. (DESLANDES; COUTINHO, 2020, p. 8-9).

Corroborando tal visão, para Faleiros *et al.* (2016), a implementação da era digital e do acesso à *internet* favorece essa estratégia de coleta de dados.

Considera-se, ainda, que a *internet* é uma tendência global irreversível no universo moderno e modifica constantemente o modo como as pessoas se comunicam. Kotler e Keller (2006) exprimem que a *internet* permite uma boa gestão da informação e comunicação entre o pesquisador e o pesquisado.

2.11 Técnicas e instrumentos de análise dos dados

Dos questionários aplicados aos consumidores atendidos durante o triênio estudado, foram empreendidas análises estatísticas descritivas, para dimensionar a sua contribuição, sua efetividade e como é esta percebida pelos beneficiários/ consumidores.

Para a análise das entrevistas, tomou-se tomamos como referência a Análise de Conteúdo (ADC), da pesquisadora francesa Laurence Bardin, uma técnica bastante utilizada para análise em pesquisas qualitativas de hermenêutica controlada, baseada na dedução: a inferência.

Bardin (2016, p. 48) acrescenta que a Análise de Conteúdo se traduz sob o seguinte conceito:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Conforme a autora, a Análise de Conteúdo é formada pelas seguintes etapas: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados/inferência/interpretação (BARDIN, 2016).

Para esta pesquisa, recorreu-se ao *software* ATLAS.Ti como ferramenta de análise de entrevistas estruturadas, realizadas com os agentes públicos da Câmara Municipal de Sobral que ali participaram da implementação do PROCON. As entrevistas foram realizadas com três partícipes em períodos distintos.

O uso de *softwares* para o desenvolvimento de pesquisas qualitativas em ciências humanas e sociais está associado com o desenvolvimento tecnológico dos computadores pessoais e com a internet comercial em ampla escala. Embora a virada digital tenha como marco os anos de 1990, com a massificação dos computadores domésticos, aponta-se para o uso de computadores e *softwares* na produção de pesquisas quantitativas e qualitativas desde o início da segunda metade do século XX. Para isto, refere-se ao projeto *Index Thomisticus*, coordenado pelo padre jesuíta italiano Roberto Busa (1913-2011), desenvolvido em parceria com a IBM e outras instituições e pesquisadores, como um marco do uso de computadores na contingência investigativa das Humanidades.

As entrevistas passaram por transcrição e, com o material textual, inseriram-se os arquivos no ATLAS.Ti. Mediante uma dinâmica entre leitura humana (aproximada) e leitura via *software* (distanciada), foram aplicados códigos que se referem ao escopo da análise. A formulação dos códigos se deu com procedência em termos empregados pelos entrevistados e inseridos no material transcrito.

As categorias foram emergindo das respostas coletadas. Desse modo, foram elaboradas estas cinco categorias: dados dos entrevistados, dificuldades de acesso à Justiça, facilidade de acesso à Justiça, implementação do PROCON e seus entraves institucionais, procedimentos com foco na resolução da demanda, PROCON e acesso à justiça.

O roteiro das entrevistas com os agentes públicos responsáveis pela viabilização da política na instituição encontra-se disponível no Apêndice B. É relevante informar que, para garantir a reprodução fidedigna das informações prestadas, as entrevistas foram gravadas com a permissão dos participantes, além de se frisar a garantia do sigilo.

2.12 Aspectos éticos

O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) permeou a relação entre pesquisador e participante durante a execução da pesquisa e foi dado a entender a todos

os sujeitos envolvidos, respeitando o intento de cada um de não participar do estudo, que qualquer dano seria evitado ou a qualquer momento o participante poderia desistir de participar da pesquisa. Todos os participantes assinaram um termo de livre consentimento antes de participar de quaisquer momentos do estudo.

3 BASES TEÓRICAS

Esta seção cuida do referencial teórico que envolve a política a ser avaliada, proporcionando embasamento e uma carga teórica, com o fito de obter melhor análise e interpretação completa dos resultados alcançados do presente estudo, como: sociedade de consumo, consumidor, acesso à justiça. A discussão teórica expressa uma revisão histórica da sociedade de consumo, suas implicações e os conflitos procedentes dessa relação, com o objetivo de entender como a proteção ao consumidor repercutiu sobre a agenda governamental. À continuação, operou-se uma reflexão sobre as concepções do direito fundamental do acesso à Justiça e, logo em seguida, se escolia acerca dos seus reflexos no Direito do Consumidor.

3.1 Lábeis considerações sobre a sociedade de consumo e as origens do Direito do consumidor

A Revolução Industrial foi um fenômeno histórico essencial para o surgimento da chamada “sociedade do consumo”, uma vez que foi dali que o capitalismo começou a se configurar como modo de produção de mercadorias.

Na metade do século XVIII, com o início da Revolução Industrial e com a posterior sedimentação do capitalismo industrial, houve uma mudança significativa na sociedade e no formato de comercialização dos produtos e serviços, em razão, principalmente, da produção em larga escala de bens industrializados. Nesse período, constatou-se considerável aumento, tanto na capacidade de produção como na capacidade de consumo de um universo de bens e serviços, fator substancial para reorganização do processo produtivo e uma quantidade maior de mercadorias em circulação no comércio e que precisavam ser rapidamente consumidas e uma nova concepção de sociedade, a sociedade de consumo.

A Segunda Revolução Industrial foi caracterizada por um trabalho racional investido, não apenas, na fábrica (modo de produção), mas também na comercialização e no consumo dos bens, promovendo um modo de vida guiado pelo consumo (ZARETSKY, 2006). Naquele momento, começaram a ser implementadas profundas alterações no jeito de comercializar os bens industrializados, com a criação das chamadas “lojas de departamento” (*department stores*), de maneira a estimular o consumo das produções em massa. A estratégia da criação dessas lojas foi fixar os preços das mercadorias produzidas em série, com uma margem menor de lucro, mas que, *in alia manu*, permitiria um grande volume de vendas.

Observa-se que a modelagem da sociedade do consumo está mais diretamente relacionada com a Segunda Revolução Industrial, embora suas causas originárias remontem à Primeira Revolução Industrial.

Assim, a sociedade de consumo foi, em parte, decorrente dos resultados da Revolução Industrial e dos excessos de mercadorias dela decorrentes, na contextura de uma sociedade capitalista, na qual o consumo passou a ser um meio para diferenciação social (FONTENELLE, 2017, p. 44-45). É o caso de uma sociedade baseada na produção em grande escala e no consumo de massa.

Com o término da Segunda Guerra Mundial, teve início o período de grande prosperidade para o sistema capitalista, que ficou conhecido como “as décadas douradas do capitalismo” (1945-1975), marcado por um “[...] excepcional crescimento econômico, pela elevação do nível de produtividade do trabalho e pela extensão da regulação fordista da economia, resultando no modelo mais puro do consumo de massa.” (LIPOVETSKY, 2007, p. 32).

Esse foi um ciclo marcado, ainda, pelo grande desenvolvimento tecnológico e pelo avanço da globalização, especialmente no que tange à utilização de novas tecnologias, ampliando-se ainda mais a multiplicidade de produtos e a maneira de adquiri-los. Como noticia Volpi (2007, p. 34-35), “[...] a tecnologia ampliou a capacidade de produção, tornando ilimitada a possibilidade de criação de novos bens. A oferta é tão grande que o número de bens e serviços requereu um maior mercado consumidor.”

A sociedade de consumo não foi resultado apenas dos desenvolvimentos técnicos da Revolução Industrial/tecnológica, mas também foi interligado por uma constituição cultural. Era necessário, também, uma grande transformação das mentalidades para que fosse “[...] possível que uma sociedade que vivia sob a lógica da parcimônia e da poupança se voltasse para a gratificação imediata fornecida pelos produtos.” (FONTENELLE, 2017, p. 52-53).

Nesse ponto, o emprego da publicidade e do *marketing* ganharam um lugar de destaque no mercado e para formular a *culturalização* do consumo, dando azo ao fenômeno da **sociedade de consumo**.

Foi, portanto, nesse período áureo do capitalismo que a cultura do consumo de massa, com seus expedientes mercadológicos, tornou-se hegemônica na sociedade moderna, auferindo ainda mais vigor as marcas publicitárias, cujo aspecto central estava em um intensivo apelo às imagens e simbologias apelativas ao consumo nos grandes canais de comunicação em massa (FONTENELLE, 2017, p. 56-57).

E isso ocorreu em um momento no qual o avanço do desenvolvimento tecnológico favoreceu o nascimento de um espaço privilegiado para a produção dessas imagens: a televisão, que começou a ser comercializada e se tornar dominante nas principais economias de mercado a partir dos anos 1950. [...] Com a TV, dava-se um salto qualitativo no poder das comunicações de massa. (FONTENELLE, 2017, p. 59).

Houve a profissionalização das técnicas comerciais para estimular a sociedade de consumo, com o surgimento de profissões específicas nessa área, como os publicitários e os profissionais de relações públicas. Ocorreu, também, robusta utilização de técnicas do comportamento humano advindos dos conhecimentos da Psicologia e da Psicanálise, no intento de aprimorar a “motivação inconsciente” para o consumo, com base na análise de que as pessoas tendem a projetar valores e crenças em certos objetos (FONTENELLE, 2017, p. 61).

As imagens de televisão não apenas tencionavam entreter as pessoas ou vender algum produto, mas tinham também o intuito de “vender” um modo de vida baseado no consumo. Passou-se a investir em anúncios comerciais dotados de conotações emocionais e de *status* social, relacionando cada vez mais a aquisição de produtos com as ideais de satisfação emocional e de bem-estar bem como, do modo de vida refletido nas telas da televisão e do cinema, que projetavam a *estetização* da vida cotidiana.

. Os anúncios passaram a veicular uma robusta associação dos produtos anunciados com imagens positivas de felicidade, saúde, lazer, realização pessoal e profissional, de harmonia familiar, entre outras.

Em ultrapasse àquele *status quo*, a diversidade cultural e a indústria eletrônica aumentaram ainda mais as infinitas possibilidades de produtos e serviços decorrentes da multiplicidade de comportamentos sociais. Consumir, conforme Giglio (1996, p. 23), “[...]é uma das infinitas possibilidades do comportamento humano, buscando a realização dos planos de vida”. “As culturas não são entidades homogêneas com valores universais. Cada cultura inclui numerosas subculturas – grupos com próprios modos distintos de comportamento.” (BOONE, 1998, p. 169).

A industrialização dos bens, a produção em larga escala, a revolução tecnológica, a utilização profissional da publicidade e do *marketing* aliadas aos meios de comunicação coletiva posicionaram no mercado uma infinidade de bens e distintas modalidades de aquisição, resultando numa “culturalização do consumo e pelo consumo”, conforme se divisa em Solomon (2011, p. 33-34).

Os itens consumidos podem ser qualquer coisa, de latas de ervilha a uma massagem, democracia, música *reggaeton*, ou uma celebridade, como Lady Gaga. As

necessidades e os desejos a serem satisfeitos vão de fome e sede a amor, status ou realização espiritual.

Em vista disso, o conceito de “sociedade de consumo” aflorou da lógica mercadológica instituída de que a pessoa precisa “ter”, consumir mais e mais, tendo estreita relação de completude, significando bem-estar, progressão de vida, sucesso, conquistas e, principalmente, felicidade, tudo resumido e refletido na capacidade detida pelas pessoas de consumir determinados produtos.

A felicidade é o cheiro de um carro novo, um outdoor na estrada dizendo em letras garrafais que tudo que você está fazendo é perfeito, que você vai ficar bem. [...] Você é o produto. Você. Sentindo algo. É isso que vende. (MCLEAN, 2011, p. 55, 166).

Observa-se, com efeito, que a compreensão do conceito de “sociedade de consumo” passa pela diferenciação dos significados de consumo e consumismo. O consumo consiste em uma prática inevitável da vida cotidiana, que se fez e está na sociedade desde as suas origens. Já o consumismo deve ser compreendido como um produto social do sistema econômico capitalista, em práticas não indispensáveis à subsistência humana e resultantes de uma “[...] tendência a situar a preocupação com o consumo no centro de todos os demais focos de interesse e quase sempre como aquilo que distingue o foco último desses interesses”. (BAUMAN, 2011, p. 83).

O sociólogo e filósofo polonês Zygmunt Bauman (2008, p. 20) acrescenta que, “[...] na sociedade de consumidores, ninguém pode se tornar sujeito sem primeiro virar mercadoria,” Aduz, ainda, que, “Numa sociedade de consumidores, tornar-se uma mercadoria desejável e desejada é a matéria prima de que são feitos os sonhos e os contos de fadas.” (BAUMAN, 2008, p. 22).

A **formulação da cultura e do espírito consumista** incorpora-se vertiginosamente na sociedade; os objetos e o ato de consumir se misturam com o propósito da existência humana e da procura por felicidade. Segundo Jean Baudrillard (1995, p. 47), “[...] a felicidade constitui a referência absoluta da sociedade de consumo, revelando-se como o equivalente autêntico da salvação.” (1995, p. 47). *In eodem sensu*, ratifica Étienne (1998, p.22 *apud* DLUGOKENSKI, 2008, p. 65) que “A virtude, o amor, a fé, o sorriso, etc., tornam-se objetos de comércio, o **consumo moderno é voltado a não tornar o indivíduo satisfeito.**” De tal jeito, a procura pela felicidade se atualiza a cada novo modelo de objeto no mercado. Assim, Bauman (2008, p. 64) assinala que “A sociedade de consumo prospera

enquanto consegue tornar a não satisfação de seus membros (e assim, em seus próprios termos, a infelicidade deles).”

O ato de consumir apropria-se de outra importância não apenas para satisfazer as necessidades básicas, como alimentação, vestuário e moradia, pois o consumo se torna um fator determinante de aceitação social dentro dos grupos sociais: possuir determinado objeto/produto está intimamente ligado com a ideia de sucesso. O consumo, a aquisição de bens, passa a ter estreita relação com a garantia do acesso à felicidade.

Assim, a “revolução consumista”, essa passagem do consumo para o consumismo, resulta na moderna “sociedade de consumo”, composta, de um lado, por um mercado de consumo sedutor, e de outro, por pessoas que realizam constantes aquisições materiais à caça de novos desejos, realização e tentações (BAUMAN, 2008). *In aliis verbis*, o consumo e a garantia de acesso à felicidade configuram um caminho moldado pelo sistema mercadológico pós-moderno, que atrela os valores sociais de completude humana ao de ter ou possuir.

Assim sendo, o capitalismo global intervém na dinâmica da sociedade, tornando-a cada vez mais refém dos seus sustentáculos, em que se atrelam valores sociais/morais de completude humana ao significado de ter ou possuir que jamais serão alcançados, pois, na prática, o desejo de consumir é constantemente alimentado. De tal modo, Rios (1998, p. 22) acentua que “[...] o sistema de consumo não regula só os processos de trabalho e os produtos materiais, mas a cultura inteira, a sexualidade, as relações humanas *etc.*”

Rios (1998, p. 11) faz importante e contextualizada explanação acerca da sociedade de consumo, com sua importância simbólica e seus aspectos sociais envolvidos:

O indivíduo serve o sistema industrial não para abastecê-lo com a poupança e o capital dela resultante, ele serve pelo consumo de seus produtos. Em nenhum outro assunto, religioso, político ou moral, está a comunidade tão elaborada, perita e dispendiosamente instruída. Especificamente, de modo paralelo à produção de bens, são feitos esforços enérgicos e não menos importantes para garantir o seu uso. Estes esforços enfatizam a saúde, a aceitação social, o sucesso sexual – a felicidade em resumo - que resultarão da posse e do uso de um determinado produto. Esta comunicação, combinada diariamente com o esforço em prol de inumeráveis outros produtos, torna-se, no conjunto, um argumento ininterrupto das vantagens de consumo. Por sua vez, inevitavelmente, este fato afeta os valores sociais. O padrão de vida de uma família torna-se o indicador de suas realizações, ajudando a garantir que a produção e, *pari passu*, o consumo de bens, seja a primeira medida de realização social.

É verdadeiro expressar a noção de que o ato de consumir nas sociedades modernas tem uma alta carga de identidade cultural e de posição social, bem como a pessoa se posta dentro do seu ciclo social, que a define como ser humano feliz. O consumo está cada vez mais arraigado no cotidiano social, assim como a sua vinculação a ideias de satisfação, de plenitude

humana e de hierarquia social, com o aprimoramento da imagem dos símbolos sociais. Enfim, o consumo passa a ser um **fator determinante de estratificação social**.

Abordando a sociedade de consumo, Jean Baudrillard (1995, p. 18) com a ideia sobre a **culturalização das mercadorias** e o estabelecimento do ideário lúdico em torno da mercadoria:

O centro cultural torna-se parte integrante do centro comercial. Não vamos pensar que a cultura se “prostitui” no seu interior, seria demasiado simples. Culturaliza-se. Ao mesmo tempo, a mercadoria (vestuário, especiarias, restaurante, etc.) culturaliza-se igualmente, porque surge transformada em substância lúdica e distintiva, em acessório de luxo, em elemento no meio de outros elementos da panóplia geral de bens de consumo.

Gilles Lipovetsky (1989, p. 171), a seu turno, assinala que “[...] jamais se consome um objeto por ele mesmo ou por seu valor de uso, mas por seu valor de troca signo, isto é, em razão do prestígio, do *status*, da posição social que confere.”

Na sociedade de consumo, a satisfação está intimamente interligada a simbologias, sustentadas por objetos que expandam a hierarquia social da pessoa na sociedade. Não basta comprar apenas para satisfação das necessidades vitais, mas é preciso consumir mais e mais para torna-se feliz.

O valor mais característico da sociedade de consumidores, na verdade seu valor supremo, em relação ao qual todos os outros são incitados a justificar seu mérito, é uma vida feliz. A sociedade de consumidores talvez seja a única na história humana a prometer a felicidade na vida terrena, aqui agora e a cada “agora” sucessivo. Em suma uma felicidade instantânea e perpétua. Também é a única sociedade que evita justificar e/ou legitimar qualquer espécie de infelicidade [...], também na sociedade de consumidores a infelicidade é crime passível de punição, ou no mínimo um desvio pecaminoso que desqualifica seu portador como membro autêntico da sociedade. (BAUMAN, 2008, p. 61).

Assim, a “cultura do consumo” exsurge quando a simbologia referente à propriedade de um determinado bem (mercadoria) passa a ser mais importante do que a sua utilidade.

Em resumo, a sociedade de consumo decorre do consumismo e de uma lógica de economia caracterizada por cinco elementos essenciais: I) a imagem simbólica de satisfação dos desejos humanos por intermédio do consumo; II) o excesso de ofertas de bens de consumo; III) os produtos ficam velhos e ultrapassados de maneira cada vez mais rápida; IV) a imediata renovação dos produtos ultrapassados; e V) a rápida dissipação do poder de sedução do mercado (BAUMAN, 2010, p. 35).

Tudo isso resulta em uma cultura de *descartabilidade dos bens de consumo*, os quais, rapidamente, passam a ser considerados produtos obsoletos. E, como na sociedade de consumo nenhuma das pessoas é vista, antes de tudo, como mercadoria, os seres humanos passam a ser tratados e a se tratarem, entre si, como objetos, também, descartáveis.

Assim, com o desenvolvimento do capitalismo de consumo, um modelo baseado na produção em série e no consumo em massa, as relações contratuais entre o fornecedor e o consumidor deixaram de ser pessoais, passando a se caracterizar como relações impessoais e massificadas. O consumidor teve seu poder de escolha, negociação e barganha fortemente enfraquecido, perdendo a liberdade de pactuar junto aos fornecedores dos produtos, em especial, com a prática dos chamados “contratos de adesão”.

Os “[...] contratos de adesão são os que não permitem essa liberdade, devido à preponderância da vontade de um dos contratantes, que elabora todas as cláusulas.” (GONÇALVES, 2016, p. 98). São assim denominados por serem elaborados unilateralmente pelo fornecedor de produtos e serviços, sem dar ensejo aos consumidores de debater os termos do contrato, deixando a relação contratual por demais vulnerável, com as cláusulas contratuais visivelmente desequilibradas e, por muitas vezes, abusivas. Para Nelson Nery Junior (2015, p. 1379), as cláusulas abusivas “[...] são aquelas notoriamente desfavoráveis à parte mais fraca na relação contratual de consumo. São sinônimas de cláusulas abusivas as expressões cláusulas opressivas, onerosas, vexatórias ou, ainda, excessivas [...]”.

Com a evolução da sociedade de consumo, baseada na massificação da produção, do consumo e da contratação, instalou-se um acentuado desequilíbrio de forças entre fabricantes e fornecedores, por um lado, e consumidores, por outro. O consumidor ficou em uma posição de desvantagem e de inferioridade em relação ao fornecedor, em razão de uma desigualdade técnica, fática e jurídica. Tornou-se evidente a situação de vulnerabilidade do consumidor (CAVALIERI FILHO, 2022, p. 23).

Ademais, destacam-se a amplitude e a intensidade das relações de consumo no cotidiano do mundo atual globalizado. Diariamente, milhões de relações de consumo são travadas. O ato de consumir passa a ser algo quase natural, automático, tão ocorrente no dia a dia de todos, que, por vezes, sequer é percebido ou dimensionado em sua real importância e nas suas implicações para o consumidor. E, ante o desenvolvimento econômico e a globalização das últimas décadas, os centros urbanos enfrentam um pujante crescimento, com aumento de suas populações e das suas economias, havendo, conseqüentemente, um intenso e contínuo aumento das relações jurídico-sociais, incluindo as relações de consumo (LEAL; TASSIGNY, 2014).

Assim, evidente é a ampliação de inúmeras arbitrariedades contra os consumidores, com violações massivas e generalizadas dos seus direitos, fazendo surgir a necessidade da ressignificação dos sujeitos envolvidos na estrutura da relação de consumo, de maneira a eliminar essas injustas desigualdades entre o fornecedor e o consumidor. Ocorreu, por conseguinte, o surgimento de articulações e efervescência de movimentos sociais, engajados em sensibilizar os governos e alertar a sociedade para a real necessidade de estabelecer políticas públicas para proteger esse novo agente social – o consumidor – como sujeito de direitos. Esses movimentos sociais pretendiam, sobretudo, diminuir o desnivelamento contratual entre as partes, a observância da boa-fé, da transparência e do equilíbrio nas cláusulas contratuais dentro das relações entre fornecedor e consumidor.

Haja vista essa pluralidade de conflitos e abusos flagrantemente violadores no campo das relações de consumo começou a ganhar força a irresignação por parte dos consumidores, o que culminou em reivindicações e lutas empreendidas por movimentos sociais de segmentos diversos, formadas e impulsionadas, principalmente, por sindicalistas. Acerca do início dos movimentos, Filomeno (2018, p. 5) preleciona a ideia de que “[...] o movimento consumerista caminhou lado a lado com os movimentos sindicalistas, notadamente a partir da segunda metade do século XIX, por melhores condições de trabalho e do poder aquisitivo”.

Em consequência desse aumento vertiginoso dos conflitos de consumo e de fortalecimento dos movimentos sociais, surge a necessidade de o Estado ampliar sua óptica sobre os direitos básicos e ações práticas em favor dos consumidores, estruturando e formulando um plano de ação para uma profunda regulamentação legislativa, estabelecendo políticas públicas tendidas a intervir nas relações entre consumidor e fornecedor, impondo limites à liberdade de contratar na demanda por pacificação social decorrente dos conflitos consumeristas.

Sob esse contexto histórico-social de vários movimentos sociais ocorrendo no mundo, o então Presidente dos Estados Unidos, John Fitzgerald Kennedy, em 15 de março de 1962, reconheceu e legitimou o caráter universal da proteção dos direitos dos consumidores, em mensagem especial encaminhada ao Congresso Nacional sobre a proteção dos interesses dos consumidores. Na ocasião, o presidente John Fitzgerald Kennedy afirmou o seguinte:

Consumidores, por definição, somos todos nós. Os consumidores são o maior grupo econômico na economia, afetando e sendo afetado por quase todas as decisões econômicas, públicas e privadas [...]. Mas são o único grupo importante da economia não eficazmente organizado e cujos posicionamentos quase nunca são ouvidos. (JFKLIBRARY, 1962, p. 1).

Essa data (15/03/1962) da famosa *Declaração dos Direitos do Consumidor* de John Kennedy representa o grande marco histórico na luta pelos direitos dos consumidores nos EUA e nos demais países, sendo, inclusive, a data anual em que se comemora o *Dia Internacional do Consumidor*.

Assim, “[...] somente na década de 1960 é que o consumidor, realmente, começou a ser reconhecido como sujeito de direitos específicos tutelados pelo Estado”. (CAVALIERI FILHO, 2022, p. 20).

Sobre as origens históricas do direito do consumidor, leciona Miragem (2016, p. 46):

As origens da preocupação com os direitos dos consumidores são tradicionalmente indicadas ao conhecido discurso, nos Estados Unidos, do Presidente John Kennedy no Congresso norte-americano, em 1962, que, ao enunciar a necessidade de proteção do consumidor, referiu como direitos básicos o direito à segurança, o direito à informação, o direito de escolha e o direito a ser ouvido. A partir de então diversas leis foram aprovadas nos Estados Unidos, ainda nos anos 60, contendo normas de proteção dos consumidores norte-americanos.

O referido autor continua descrevendo os passos históricos na consolidação do Direito do Consumidor, ao acrescentar em seguida que,

Em 1972 realizou-se, em Estocolmo, a Conferência Mundial do consumidor. No ano seguinte, a Comissão das Nações Unidas sobre os Direitos do Homem deliberou que o Ser Humano, considerado enquanto consumidor deveria gozar de quatro direitos fundamentais (os mesmos enunciados por Kennedy, anos antes): o direito à segurança; o direito à informação sobre produtos, serviços e suas condições de venda; o direito à escolha de bens alternativos de qualidade satisfatória a preços razoáveis; e o direito de ser ouvido nos processos de decisão governamental. Neste mesmo ano, a Assembleia Consultiva da Comunidade Europeia aprovou a Resolução 543, que deu origem à Carta Europeia de Proteção ao Consumidor. Daí por diante, um número crescente de países deu início a elaboração e promulgação de leis com a finalidade de proteção aos direitos do consumidor. A lei espanhola, por exemplo, que é de 1984, regulamentou o artigo 51, da Constituição de 1978 daquele país, o qual estabelece aos poderes públicos que garantam a defesa dos consumidores. (MIRAGEM, 2016, p. 46-47).

Nesse momento histórico, perante uma circunstância super complexa de tensão social decorrente dos conflitos nas relações de consumo, recebe vigor a necessidade de maior atuação por parte do Estado na proteção e na defesa do consumidor. Observou-se a imprescindibilidade da criação de mecanismos que propiciem políticas públicas estatais de ações/prestações positivas aos consumidores, visando a tornar a relação de consumo um vínculo mais justo e menos desigual. Aduz Nishiyama (2010) a opinião de que “[...] a proteção do consumidor é uma liberdade pública positiva, pois o Estado tem a obrigação de

comparecer para a prestação de certas tarefas. O que se exige é uma atuação do Poder Público e não sua abstenção”.

É nessa trilha de preocupações que começam a surgir, em todo o mundo, as primeiras legislações em favor da defesa e proteção dos consumidores. Sobre o tema, lecionam Leal e Tassigny (2014):

Na vanguarda desta demanda, a França saiu na frente com a instituição de uma lei, em 1978, que prevê ao consumidor de produtos e serviços, norma de proteção que garantia o direito à informação. Logo depois em Portugal, em 1981, também foi elaborada legislação de caráter protetivo ao consumidor. Na Espanha, em 1978, a Constituição também assegurou a defesa do consumidor.

O ano de 1985 pode ser considerado um marco nas relações de consumo em perspectiva mundial, uma vez que a Organização das Nações Unidas – ONU editou a resolução 39.248, de 16 de abril, tratando de normas acerca da proteção ao consumidor. No mesmo ano, a Comunidade Europeia reuniu esforços para integrar e harmonizar as leis dos países que dela participavam.

Assim, consubstanciando esse movimento internacional em defesa dos direitos dos consumidores, em abril de 1985, foi aprovada a Resolução nº 39/248, da Organização das Nações Unidas. Este normativo propôs uma política geral de proteção ao consumidor destinada aos Estados filiados da ONU, tendo em conta os interesses e necessidades dos consumidores em todos os países e considerando, particularmente, as desigualdades em face da maior capacidade econômica, conhecimento técnico e poder de negociação dos fornecedores. Por intermédio desse disposto, a ONU impôs aos Estados filiados a obrigação de formular uma política efetiva de proteção ao consumidor, bem como de criar e manter os instrumentos necessários para sua implementação.

Já em 1985, a Organização das Nações Unidas, por intermédio da Resolução 39/248, de 16 de abril, estabeleceu não apenas a necessidade de proteção dos consumidores em face do desequilíbrio das suas relações com os fornecedores, como também regulou extensamente a matéria para garantir, dentre outros, os seguintes objetivos: "a) a proteção dos consumidores frente aos riscos para sua saúde e segurança; b) a promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores; c) o acesso dos consumidores a uma informação adequada que lhes permita fazer eleições bem fundadas conforme os desejos e necessidades de cada qual; d) a educação do consumidor; incluída a educação sobre a repercussão ambiental, social e econômica que têm as eleições do consumidor; e) a possibilidade de compensação efetiva ao consumidor; f) a liberdade de constituir grupos ou outras organizações pertinentes de consumidores e a oportunidade para essas organizações de fazer ouvir suas opiniões nos processos de adoção de decisões que as afetem; g) a promoção de modalidades sustentáveis de consumo". Para tanto, há a conclamação dos países-membros da Organização, para prover e manter infraestrutura rara adequada proteção dos direitos dos consumidores, assim como editar normas visando regular principalmente os seguintes temas: segurança física do consumidor; promoção e proteção dos interesses econômicos do consumidor; padrões de segurança e qualidade dos bens e serviços oferecidos ao consumidor; meios de distribuição de bens e serviços essenciais; regras para obtenção de ressarcimento pelo consumidor; programas de informação e educação do consumidor, e normas de proteção em

setores específicos como de alimentos, água e medicamentos. (MIRAGEM, 2016, p. 47).

As normas da Resolução 39/248 da ONU tinham por finalidade oferecer diretrizes para a elaboração ou aperfeiçoamento das normas e legislações de proteção ao consumidor nos diversos países, especialmente aqueles em desenvolvimento, bem como encorajar a cooperação internacional em matéria de Direito do consumidor, destacando o papel importante e ativo dos governos nacionais na implantação de políticas de defesa dos consumidores (CAVALIERI FILHO, 2022, p. 22).

Com efeito, foi reconhecida, por parte de vários Estados-Nação essa premente necessidade do incremento de ações estatais para corrigir problemas estruturais oriundos das desigualdades da relação de consumo. Assim, uma vez procedida à articulação entre diversos atores institucionais no campo político, jurídico e econômico, bem como pela onda da constitucionalização dos direitos e garantias individuais - principalmente nos países ocidentais - ocorreu a consolidação do Direito do consumidor, atendendo a necessidade de uma legislação protetiva em razão da vulnerabilidade desse agente.

A vulnerabilidade, portanto, é o requisito essencial para a formulação de um conceito de consumidor; está na origem da elaboração de um Direito do Consumidor; é a espinha dorsal que sustenta toda a sua filosofia. Reconhecendo a desigualdade existente, busca estabelecer uma igualdade real entre as partes nas relações de consumo. As normas desse novo direito estão sistematizadas a partir dessa ideia básica de proteção de determinado sujeito: o consumidor, por ser ele vulnerável. Só se justifica a aplicação de uma lei protetiva em face de uma relação de desiguais. Entre partes iguais não se pode tratar privilegiadamente uma delas sob pena de violação do princípio da igualdade. (CAVALIERI FILHO, 2022, p. 23).

De tal maneira, a origem do Direito do consumidor tem como finalidade maior eliminar ou, pelo menos, reduzir materialmente as desigualdades entre fornecedores e consumidores, de modo a restabelecer o equilíbrio entre as partes nas relações de consumo.

A contextualização agora elaborada sobre a origem e a consolidação do Direito do consumidor no concerto mundial, faz-se necessária para se abordar, a seguir, os mecanismos dos quais a população é passível de se valer para resguardar, efetivar ou restaurar seus direitos, incluindo os direitos consumeristas, com suporte numa prestação positiva do Estado. Tal abordagem envolve o estudo de qual deve ser o verdadeiro e o real alcance do conceito de *acesso à Justiça*.

3.2 O acesso à Justiça no Estado de Direito

O dever de o Estado promover a plena defesa e proteção do consumidor não há de se resumir apenas à positivação dos direitos dos consumidores em legislações garantistas. De nada vale a previsão dos direitos dos consumidores no Texto Constitucional e em diplomas legais se não existirem condições materiais que os ponham em prática, os tornem efetivos e aplicáveis à vida cotidiana.

Ex positis, faz-se necessária, também, uma prestação positiva do Estado, que proporcione aos consumidores meios e instrumentos, com o escopo de garantir a aplicação no mundo fático de seus direitos consagrados na dimensão normativa, pela trilha do real acesso à Justiça, dando, *aliter*, os direitos positivados nas leis passariam à condição de meras declarações políticas, desprovidas de força normativa e efetividade.

Nessa linha de entendimento, quanto à abordagem acerca da facilitação dos consumidores em pleitear seus direitos com vistas a certificar mecanismos de proteção, faz-se necessário trazer à baila outro direito de igual envergadura constitucional, o Direito de acesso à Justiça, previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, fato significativo de que todos têm direito a tutelar seus direitos com o intento de reparar determinadas lesões (BRASIL, 1988).

A positivação da garantia de acesso à Justiça na Constituição Federal de 1988, *ut de re*, corporificou um movimento, já em curso na comunidade internacional, que tencionava universalizar o direito de acesso à prestação jurisdicional, bem como inclui-lo no rol dos direitos humanos e direitos fundamentais, constituindo uma garantia essencial nos sistemas judiciais contemporâneos.

Assim, o Direito em comento começou a ganhar certa ressonância na ordem jurídica internacional, com a Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada em 10 de dezembro de 1948, pela Organização das Nações Unidas (ONU), expressando com nitidez a determinação consoante a qual: “VIII. Todo homem tem direito a receber, dos tribunais nacionais competentes, remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Reforçando-se a previsão contida na Declaração Universal dos Direitos do Homem (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948), a Convenção Europeia de Direitos Humanos, de 1950, assegurou o direito a uma prestação jurisdicional efetiva e

tempestiva, estabelecendo em seu artigo 6º, I, que qualquer pessoa tem o direito à prestação jurisdicional em prazo razoável (COUNCIL OF EUROPE, 1950).

Posteriormente, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966, e ratificado pelo Brasil, em 24 de janeiro de 1992, dispôs que todas as pessoas são iguais perante os tribunais e as cortes de Justiça e têm o direito de serem ouvidas, com as devidas garantias (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1966).

Ainda no plano do Direito internacional, o acesso à Justiça foi também incluído no rol do sistema internacional de proteção aos direitos humanos por intermédio da Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ao assegurar, em seu artigo 25, que “[...] toda pessoa tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela constituição, pela lei ou pela presente Convenção.” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Portanto, a acessibilidade à Justiça é um dos princípios fundamentais que norteiam a ordem jurídica internacional, observar-se-á que o constituinte internalizou o movimento que já existia no seio da comunidade internacional e que intentava afiançar o acesso à Justiça como um direito humano.

3.2.1 O acesso à Justiça e cidadania: uma relação com o Estado Constitucional Democrático de Direito

Com o desenvolvimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos e o avanço do movimento mundial de constitucionalização dos direitos sociais e econômicos, as pessoas passaram a possuir uma gama de direitos e garantias fundamentais, tais como condições dignas mínimas de saúde, moradia, educação, trabalho e lazer. De nada adianta, no entanto, a existência de normas constitucionais, e também legais, prevendo direitos em favor das pessoas, se não existirem mecanismos adequados para fazer valer esses direitos em caso de sua violação. Assim, para que tais direitos fossem respeitados, efetivados e concretizados, era necessária uma atuação positiva do Estado para fazer prevalecer essas garantias.

Nessa trilha de ideais, o jurista Humberto Dalla Bernardina de Pinho ensina que o acesso à Justiça é um princípio basilar do Estado de Direito:

[...] é imperioso que se reconheça o acesso à Justiça como princípio essencial ao funcionamento do Estado de direito. Isso porque um Estado estruturado sob esse postulado deve garantir, na sua atuação como um todo, isonomia substancial aos cidadãos. Na função jurisdicional, esse dever de igualdade se expressa, precisamente, pela garantia de acesso à Justiça. (2019, p.242).

In aliis verbis, a acessibilidade à Justiça é um valor axiológico do Estado de Direito, ao ser entendido como um direito fundamental de todos. Dessa maneira, o corolário da garantia de acesso à Justiça importa na certeza constitucional concedida a toda e qualquer pessoa de, em caso de violação ou ameaça a direito seu, provocar a prestação de uma tutela jurisdicional adequada de seus direitos junto ao Estado, devendo este fornecer meios eficientes para solucionar seu conflito, seja com o retorno à situação de equilíbrio e pacificação anterior ao litígio, seja pela imposição cogente às partes litigiosas de regras estatais para pôr fim à pendenga.

Tratando do tema, Theodoro Júnior (2016, p. 74) exprime a ideia de que “[...]por acesso à Justiça hoje se compreende o direito a uma tutela efetiva e justa para todos os interesses dos particulares agasalhados pelo ordenamento jurídico,” Dinamarco (2002, p. 33) preleciona, por sua vez, com muita clareza que, “[...] acesso à Justiça é, pois, a ideia central a que converge toda a oferta constitucional e legal desses princípios e garantias.” Já na perspectiva de Canotilho (2003, p. 496), a cláusula do acesso à Justiça “[...] é um direito fundamental formal que carece de *densificação* através de outros direitos fundamentais materiais.”

O acesso à Justiça, portanto, configura de um direito inerente ao Estado de Direito que tem como função precípua garantir e efetivar os direitos de todos, e não apenas os declamar. Para melhor elucidar esse pensamento, cumpre transcrever as palavras de Cappelletti e Garth (1988, p. 11-12), ao ensinarem que o acesso à Justiça “[...] pode ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”.

Assim, o postulado constitucional do acesso à Justiça está relacionado com os instrumentos e medidas estatais necessários para a real efetivação dos demais direitos fundamentais, sendo sustentáculo para o desenvolvimento e a consolidação do Estado de Direito. A garantia de acesso à Justiça se perfaz como um garante da efetividade de outros direitos e da própria cidadania, primando pela existência de uma ordem jurídica justa. As noções de aceso à Justiça e cidadania estão consistentemente interligadas, devendo ser entendidas em conjunto, porquanto

[...] cidadania e acesso à Justiça deve avançar lado a lado, pois o abandono de um desses elementos, traz sérios rebatimentos sobre o outro, prova disso encontra-se nas dificuldades de ampliar e usufruir os direitos civis, políticos e sociais, integrantes do conceito de cidadania, verificadas sempre que a ordem jurídica é rechaçada, e o acesso a uma ordem jurídica justa é obstaculizado, pois a grande derrocada da cidadania verifica-se, quando a estrutura estatal não permite a discordância, e institui o silêncio dos “cidadãos”, obrigando-os, aceitar muitas vezes o inaceitável. (CAVALCANTE, 2011, p. 2).

Enfim, o acesso à Justiça é um direito social fundamental e representa a principal garantia dos direitos subjetivos, uma vez que sem ele nenhum dos demais direitos previstos no ordenamento jurídico nacional serão efetivados. Em torno dele estão todas as garantias destinadas a promover a efetiva tutela dos direitos fundamentais.

Assim, o tema acesso à Justiça é primordial para a efetivação de direitos, uma vez que qualquer impedimento no direito de acesso à Justiça provoca limitações ou mesmo impossibilita a efetivação da cidadania (SADEK, 2009).

A garantia de acesso à Justiça tem por objetivo superar o abismo colossal entre o normativo (mundo abstrato) e o real (mundo concreto), no intuito maior de não deixar que a garantia dos direitos fundamentais seja um privilégio de uma minoria dominante, em patente prejuízo da maioria carente de recursos e oportunidades.

O direito de acesso à Justiça é fundamental para o exercício da democracia e dos direitos humanos, uma vez que se apresenta como um direito básico em razão de ser capaz de garantir a concretização de todos os demais direitos. Nesses termos, a compreensão do direito de acesso à Justiça é fundamental para a sua análise enquanto instrumento democrático, bem como na qualidade de garantidor de direitos. (BEDIN; SPENGLER, 2013, p. 136).

Dessa maneira, qualquer ameaça ao acesso à Justiça comina em sérios prejuízos ao princípio da igualdade e ao princípio da prevalência da lei, entre outros princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito. Por isso, exprime-se que as barreiras ao acesso à Justiça, que dificultam ou até mesmo frustram as pessoas de verem seu direito efetivado, cooperam para corroer o ordenamento jurídico.

3.2.3 Os obstáculos ao acesso à Justiça

O movimento de universalização do acesso à Justiça foi bastante incentivado e propalado, no seio da comunidade jurídica internacional, pelo processualista italiano Mauro Cappelletti, com esteio nos estudos realizados no chamado *Projeto Florença para o Acesso à Justiça*, nos anos de 1970.

O *Projeto de Florença* foi idealizado com a finalidade de estudar, sob um enfoque multidisciplinar, temas relevantes sobre a acessibilidade das pessoas à Justiça, abordando a análise dos obstáculos que impedem materialmente o acesso à Justiça e as propostas de soluções para superar esses obstáculos. O primeiro volume do relatório produzido desses estudos coordenados por Mauro Cappelletti foi publicado, em coautoria com Bryant Garth, sob o título *Acesso à Justiça*.

Com base nos resultados das pesquisas do Projeto Florença, foi identificada uma série de fatores que precisavam ser superados, para que o sistema judicial fosse acessível a todos.

Os estudiosos do tema Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988) apontaram, basicamente, três ordens de obstáculos para o acesso à Justiça: a) **de natureza financeira**; b) **temporais**; e c) **psicológicos e culturais**.

Os **de natureza financeira (obstáculos econômicos)** estão relacionados ao desproporcional equacionamento quanto aos custos do litígio judicial e a capacidade financeira das partes, ou seja, o quanto a Justiça ainda se faz dispendiosa para os cidadãos, sobretudo, para as pessoas de baixa renda, que são economicamente mais vulneráveis. Os hipossuficientes (pessoas economicamente necessitadas), além de terem seus direitos e dignidade violados, frequentemente são desprotegidos pela má administração da Justiça. São obstáculos decorrentes dos altos custos para *judicializar* uma demanda, em razão, principalmente, dos valores cobrados de custas judiciais e de honorários advocatícios. Tal impedimento é agravado pela lentidão, a morosidade do processo, o que traz proporcionalmente um custo econômico adicional mais gravoso (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Os **obstáculos temporais** estão consubstanciados na grande morosidade característica do Poder Judiciário, ou seja, o tempo decorrido para que a decisão judicial seja efetivamente cumprida e o processo judicial definitivamente finalizado e arquivado. As barreiras temporais são decorrentes, principalmente, de certas dificuldades institucionais, relacionadas à insuficiência do número de magistrados e de servidores, ou da alta complexidade do sistema processual, que permite a interposição infundável de recursos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Os **obstáculos psicológicos e culturais** estão relacionados com as extremas dificuldades para a maioria da população, em especial, as pessoas de baixa renda e inferior nível educacional, para reconhecer a existência de um direito em seu favor, especialmente se for de natureza coletiva. Muitas pessoas tendem a não procurar a efetivação de seus direitos,

seja por ignorá-los, seja então por desconsiderar a possibilidade de serem protegidos judicialmente. Existe ainda a justificável desconfiança que a população em geral, em especial, a mais carente, nutre em relação aos advogados e ao sistema jurídico como um todo. As classes sociais mais desprovidas de recursos e historicamente discriminadas, ainda que cientes de seus direitos, desconfiam muito mais da atuação do Poder Judiciário. Soma-se, também, a imagem cultivada pela sociedade a respeito do Judiciário, resultando em uma justificável intimidação que as pessoas em geral sentem ante o formalismo. Essa ideia que a população em geral tem dos tribunais como um ambiente sobejamente formalista e opressor, principalmente nas figuras dos juízes, advogados e membros do Ministério Público, tendem a afastar a população comum, que se sente intimidada e incapaz de exigir suas pretensões no Poder Judiciário. Segundo Cappelletti e Garth (1988, p. 9), “Procedimentos complicados, formalismo, ambientes que intimidam, como o dos tribunais, juízes e advogados, figuras tidas como opressoras, fazem com que o litigante se sinta perdido, um prisioneiro num mundo estranho”. Além disso, existem os casos de experiências pretéritas das pessoas com o Sistema de Justiça que despertaram algum tipo de trauma, descredibilidade ou insatisfação, estimulando essas pessoas a se alienarem quanto ao universo jurídico (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Nesse ponto, faz-se necessária uma reflexão sobre as dificuldades de acesso à Justiça serem ainda mais gravosas para a população menos favorecida, considerando que não há para estas somente amingua de recursos financeiros, mas, também, a carência do conhecimento sobre seus direitos e da maneira de exercê-los, quando ameaçados ou vilipendiados. Os hipossuficientes, além da barreira econômica, muitas vezes, se encontram confinados no obstáculo do desconhecimento dos seus direitos. Sendo assim, não basta a assistência gratuita em juízo. Há situações em que a assistência prévia ou extrajudicial é mais imprescindível, uma vez que a pobreza não é somente econômica, mas também de informações e conscientização. Os hipossuficientes não dominam seus direitos e não detêm as informações necessárias para compreenderem o que podem ou não fazer para se protegerem, para galgarem as prerrogativas que o direito substancial poderia lhes conferir (CAPPELLETTI, 1995). Assim, como a população hipossuficiente é capaz de reivindicar e fazer valer seus direitos, quando eles são, em sua maioria, desconhecidos.

Sobre as barreiras de acesso à Justiça, cumpre transcrever os ensinamentos do jurista Humberto Dalla Bernadina de Pinho (2019, p. 245-246):

Os óbices que impedem a efetividade do acesso à Justiça são de várias ordens. O primeiro deles é a questão econômica, nela incluídos os custos e o tempo despendido

durante o procedimento. Os honorários contratuais do advogado e as taxas judiciárias, por vezes, podem, especialmente nas causas de menor monta, ser significativos frente ao bem da vida discutido. A demora na prestação jurisdicional também onera economicamente o processo, seja por pressionar as partes hipossuficientes a abandonar suas pretensões ou por forçá-las a acabar aceitando acordo em patamar muito inferior ao dano experimentado. A excessiva delonga das demandas, também, perpetua os conflitos sociais em vez de contribuir para sua pacificação. Outra barreira ao acesso à Justiça é a questão geográfica, configura-se pela dificuldade de um indivíduo, sozinho, postular direitos da coletividade e pela dispersão das pessoas afetadas, impedindo a formulação de estratégia jurídica comum. Um terceiro óbice a ser enfrentado é o de ordem burocrática. Trata-se da dificuldade de o indivíduo, muitas vezes, tendo um único processo em toda vida, estar em juízo contra litigantes habituais. Dentro desse óbice, encontram-se também **as barreiras institucionais, representadas pela percepção da autoridade judiciária como única capaz de resolver as controvérsias, e pelo desconhecimento quanto aos ritos processuais.**

Outra barreira, destacada por Cappelletti e Garth (1988, p. 7), é a chamada “possibilidade das partes”. São essas as vantagens estratégicas que determinados litigantes detêm pelo fato de possuírem maiores recursos econômicos e técnicos. Determinadas pessoas ou organizações, por serem dotados de maiores condições financeiras, conseguem suportar longos prazos em litígios e honorários advocatícios, além de expender seus argumentos de maneira mais eficiente.

Cappelletti e Garth (1988, p. 9) destacam, ainda, a figura do “litigante habitual”, isto é, a pessoa ou instituição que já está acostumada com o ambiente do Judiciário e com as técnicas e formalismos dos procedimentos judiciais. Assim, o litigante habitual consegue planejar suas ações em juízo, criar estratégias, analisar melhor os riscos, de modo a mobilizar-se melhor do que um litigante eventual, que pouca ou nenhuma vez acionou o Judiciário.

Ademais, Sadek (2014) evidencia que as pesquisas sobre essa matéria identificam, como empecilhos para a concretude do acesso à Justiça, a linguagem hermética por parte dos operadores do Direito, mecanismos complexos, formalidades excessivas e os recintos intimidantes, como a ostentação dos tribunais. Esse grande distanciamento entre a linguagem jurídica e a linguagem cotidiana dificulta a comunicação entre os profissionais do Direito e a população em geral, quase impedindo, até mesmo, o estabelecimento de um vínculo de confiança entre as partes.

3.2.4 As ondas de acesso à Justiça

Tomando por base as lições de Cappelletti e Garth (1988), as soluções propostas para superar esses obstáculos foram sistematizadas sob a nomenclatura de “ondas renovatórias

de acesso à Justiça” e costuma-se identificar três “ondas” desse movimento, com maior influência no sistema judicial.

A **primeira onda renovatória** está relacionada com a assistência judiciária gratuita aos hipossuficientes, de modo a priorizar a defesa e a promoção de mecanismos de apoio judiciário a pessoas mais carentes, estando relacionada aos obstáculos econômicos de acesso à Justiça. Trata das medidas necessárias para superar as dificuldades econômicas em razão dos altos custos dos processos judiciais e da premência de assistência de um advogado para a concretização de um direito no Poder Judiciário. As soluções propostas têm traços marcantes de inclusão social da classe hipossuficiente junto aos órgãos judiciais, que devem ser custeadas pelo Estado. Tal fato, nas sociedades modernas e complexas, é determinante para a garantia da isonomia judicial, dados os altos custos dos processos judiciais. Enfatiza-se que a assistência judiciária é vital para aqueles impedidos economicamente de custeá-la (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

No Brasil, a primeira onda renovatória do acesso à Justiça ganhou consistência jurídica com a entrada em vigor da Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950 (BRASIL, 1950), a qual disciplina a concessão de assistência judiciária aos necessitados pelos Poderes Públicos federais e estaduais. No âmbito da ordem jurídico-constitucional, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso LXXIV, previu a assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos como garantias incluídas no rol dos direitos fundamentais. Posteriormente, destaca-se o fortalecimento das defensorias públicas como instituições que concretizam o direito ao acesso à Justiça das populações mais vulneráveis, regulamentado pela Lei Complementar nº 80/1994; além de outras medidas, como centros integrados de cidadania e justiça itinerante.

A **segunda onda** renovatória está consubstanciada nas medidas estatais, em especial, as reformas legislativas, visando a promover a defesa dos interesses difusos e coletivos, em especial por parte dos grupos mais vulneráveis, de modo a superar os obstáculos estruturais e organizacionais da acessibilidade à Justiça. Observou-se que a compreensão convencional de processo civil não facultava oportunidade para a defesa dos direitos difusos. Assim, era necessário um empenho estatal para otimizar o acesso à Justiça por meio da instituição de procedimentos jurídicos que viabilizassem a promoção e defesa dos interesses difusos, coletivos ou grupais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Percebeu-se que a visão particularista do processo legal restrita as pessoas individualizadas dos litigantes não era a mais adequada para a nova realidade, baseada sua organização no Estado de Bem-Estar Social. Essa visão particularista, herdada das sociedades

liberais, estava ultrapassada, e os instrumentos jurídicos deveriam acompanhar essas transformações. O Estado precisava criar mecanismos de proteção às pessoas como classe, em sua concepção coletiva.

Dessa maneira, para a superação desse conceito individualista das controvérsias judiciais, fazia-se necessário o surgimento de mecanismos jurídicos e dispositivos judiciais que admitissem a representação dos interesses coletivos. O eixo central da segunda onda, identificada como de representação dos direitos difusos, permanece no prolongamento do direito ao acesso à Justiça. Desloca-se da esfera de efetivação dos direitos de natureza individual para englobar os direitos supra individuais, representados em grupos, categorias, coletividades (SADEK, 2014). Portanto, desde o movimento da segunda onda renovatória, foram ampliados os instrumentos de tutela coletiva dos direitos.

No Brasil, tal tendência é exemplificada com a promulgação da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública (BRASIL, 1985b), e da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que institui o Código de Defesa do Consumidor, que, conjuntamente, formaram o microsistema processual de tutela dos interesses de massa (direitos difusos, direitos coletivos e direitos individuais homogêneos).

A **terceira onda renovatória** desenvolve o conceito de “novo enfoque de acesso à Justiça”, com escora numa concepção mais ampla de acesso à Justiça, arrimada no objetivo de tornar a Justiça mais simples e acessível. Assim, as cortes (Poder Judiciário) passariam a ser apenas uma peça-chave de um todo maior, de um sistema de justiça que deveria primar pela resolução alternativa de litígio, pela instituição de técnicas processuais adequadas e pela preparação mais conforme dos estudantes e aplicadores do Direito, de modo a enfrentar os obstáculos ao acesso de maneira mais articulada e compreensiva (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

Evidencia-se que há um incentivo para a simplificação dos mecanismos judiciais e/ou instituição de métodos alternativos de resolução de conflitos, tais como a conciliação, a arbitragem e a mediação. Com isso, é expressa uma compreensão maior dos litígios para resultar em solução mais justa, célere e eficaz. Basicamente, a principal ideia é diligenciar para o fomento da desburocratização, da simplificação dos métodos, como modo de afastar essa tendência à burocracia, à morosidade do Judiciário (CAPPELLETTI, 1995).

A terceira onda de ampliação do acesso à Justiça é baseada em recursos e instrumentos hábeis em agilizar os mecanismos judiciais internos e, em paralelo, mas não menos importante, na instituição e introdução de modalidades extrajudiciais de resolução de conflitos (SADEK, 2014).

Nesse ensejo, a terceira onda renovatória transcende as anteriores com uma abrangência mais ampla, dirigindo-se ao conjunto geral de instituições e todos os atores processuais, como meio de entender e processar melhor as demandas, mas, também, para vislumbrar as possibilidades de evitar os conflitos jurídicos nas sociedades modernas, pela via de reformas procedimentais ou por meio de instrumentos alternativos de solução de conflitos. Por sua maior abrangência e alcance, a terceira onda é denominada de “o enfoque do acesso à Justiça” (CAPELETTI; GARTH, 1988).

Infere-se, portanto, que a terceira onda é direcionada a contornar os obstáculos burocráticos e formalísticos que impedem seja a sua prestação jurisdicional efetiva, bem como incentivar procedimentos adequados e métodos extrajudiciais alternativos de solução de recontros jurídicos.

No ordenamento jurídico brasileiro, dentre as reformas legislativas que corporificaram as diretrizes da terceira onda, tem realce o novel Código de Processo Civil, de 2015 (BRASIL, 2015), que incentiva a solução consensual dos conflitos, com a finalidade de proporcionar uma solução jurídica mais eficaz, satisfatória, justa e com custos menores, além de reduzir o grande acervo de processos nos tribunais (Poder Judiciário). Em seu artigo 3º, o Código de Processo Civil (BRASIL, 2015) determina expressamente que o “Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e que “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”. No novo Código de Processo Civil, existe um movimento de redução dos formalismos e trâmites burocráticos, mediante o princípio da instrumentalidade das formas, permitindo que determinados atos inválidos sejam aceitos como eficazes e válidos desde que a sua finalidade tenha sido alcançada.

Com base nas considerações, surge o debate conforme o qual o direito ao acesso à Justiça não deve ser visto apenas como aquele amparado pelos organismos do Poder Judiciário, ou seja, pela possibilidade de ingressar com uma ação judicial; mas sim considerada como valor de justiça (visão axiológica), feita garantia de toda e qualquer pessoa ter direito a uma ordem jurídica justa, por meio de procedimentos e mecanismos adequados à resolução dos conflitos sociais. Observa-se que as ondas de acesso à Justiça pressupõem o desenvolvimento e o efetivo exercício da cidadania.

Em sendo assim, as transformações propostas pelas ondas renovatórias propõem uma nova conceituação de acesso à Justiça, de maneira que os direitos subjetivos não sejam apenas formalmente previstos, mas sejam também substancialmente exercidos.

3.2.4 Evolução do conceito de acesso à Justiça

Com arrimo nas considerações imediatamente anteriores sobre transformações propostas pelas ondas renovatórias, cabe se fazer, de ora em diante, uma análise da evolução conceitual da expressão “acesso à Justiça”. Sobre o tema, cumpre transcrever os ensinamentos de Cappelletti e Garth (1988, p. 9):

A expressão ‘acesso à Justiça’ é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

Sob a égide dos estudos realizados, ocorreu uma evolução conceitual, passando de uma concepção formal para uma conceição material do que seria um efetivo acesso à Justiça.

O **sentido formal** de acesso à Justiça, notavelmente de formulação clássica, equipara acessibilidade à Justiça com a noção de acesso à jurisdição, compreendendo a Justiça como sinônimo de Judiciário. O sentido formal possui alcance restrito e tem um enfoque orgânico e institucional, uma vez que diz respeito ao órgão junto ao qual se procura acesso, no caso, o Poder Judiciário.

A conceição formal de acesso à Justiça encontra-se numa interpretação literal da garantia constitucional esculpida no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” (BRASIL, 1988). *In aliis verbis*, assente numa interpretação puramente gramatical e restritiva desse dispositivo constitucional, entende-se que toda pessoa tem o direito de socorrer-se *apenas* aos órgãos do Poder Judiciário e clamar pela proteção jurisdicional do Estado.

O princípio do acesso à Justiça, *in hoc sensu*, não difere do chamado princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. A percepção formal se contenta tão somente com o acesso amplo e universal ao Judiciário. Assim, “acesso à Justiça” e “acesso à jurisdição” sobram entendidos como unidades de ideias sinônimas, conforme os ensinamentos de Cassio Scarpinella Bueno (2018, p. 126):

A compreensão de que nenhuma lei excluirá ameaça ou lesão a direito da apreciação do Poder Judiciário deve ser entendida no sentido de que qualquer forma de “pretensão”, isto é, “afirmação de direito” pode ser levada ao Poder Judiciário para solução.

Logo, com base no princípio do acesso à Justiça nessa perspectiva formal (princípio da inafastabilidade da jurisdição), inexistente obrigatoriedade de esgotamento da instância administrativa ou de meios consensuais de resolução de conflitos para que as partes em litígio tenham acesso ao Poder Judiciário.

Conforme exprimido há pouco, entretanto, no âmbito da comunidade jurídica internacional, desenvolveu-se o debate de que a garantia fundamental de acesso à Justiça não deve ser vista apenas como aquele amparado pelos braços do Poder Judiciário, ou seja, pela possibilidade de ingressar com um processo judicial. Conclui-se que o direito de acesso à Justiça não se move, tão somente, em direção às portas de entrada dos tribunais, mas por via da possibilidade de resolver seus conflitos por intermédio de outros mecanismos alternativos e extrajudiciais.

Para Cappelletti e Garth (1988, p. 67-68):

O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.

Nas elucidativas palavras de Canotilho (1988, p. 67-68), a cláusula do acesso à Justiça tem “O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo”. Aclarando sobre a necessidade uma visão mais refinada sobre o acesso à Justiça, o jurista Kazuo Watanabe (1998, p. 128) assevera que

A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos órgãos judiciais já existentes. Não se trata de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal; e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

No mesmo sentido, afirma Grinover (1985 *apud* THEODORO JÚNIOR, 2016, p. 417) que:

Acesso à Justiça, longe de confundir-se com acesso ao judiciário, significa algo mais profundo; pois importa no acesso ao justo processo, como conjunto de garantias capaz de transformar o mero procedimento em um processo tal, que viabilize, concreta e efetivamente, a tutela jurisdicional.

Ainda sobre a evolução e atualização do conceito de acesso à Justiça, cumpre transcrever os elucidativos ensinamentos de Watanabe (2019, p. 109-110):

Desde o início da década de 1980, [...] o conceito de acesso à Justiça passou por uma importante atualização: deixou de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos para constituir acesso à ordem jurídica justa, no sentido de que os cidadãos têm o direito de serem ouvidos e atendidos não somente em situação de controvérsias com outrem, como também em situação de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, como nas dificuldades para a obtenção de documentos seus ou de seus familiares ou os relativo a seus bens. Portanto, o acesso à Justiça, nessa dimensão é mais amplo e abrange não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial.

Consolida-se, de efeito, o **sentido material** de acesso à Justiça, segundo a garantia de acessibilidade à Justiça, que consiste em um sistema de resolução de conflitos que seja igualmente acessível a todos e que, ao mesmo tempo, produza resultados individual e socialmente justos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O conceito *atualizado* de acesso à Justiça consiste no acesso à ordem jurídica justa, o que é suscetível de ocorrer, independentemente de intervenção judicial, inclusive mediante os chamados “meios adequados de solução de conflitos” (conciliação, mediação e arbitragem) e a conscientização da população sobre seus direitos e garantias.

Segundo a concepção material, o conceito de acesso à Justiça não aparta do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, mas se complementam, abarcando esse princípio e indo além. O acesso à Justiça passa a ser entendido como acesso à ordem jurídica justa, o acesso à juridicidade, dentro ou fora do Poder Judiciário.

Portanto, o acesso à Justiça pressupõe a capacidade e a oportunidade de realização, sem entraves institucionais, dos direitos subjetivos, primordialmente dos direitos humanos, assim considerados os direitos civis, políticos e sociais. Somente assim é que possível vislumbrar maior aproximação do que venha a ser o Direito como tentativa de estabelecer o justo, promovendo o efetivo exercício da cidadania.

Em suma, o conceito de acesso à Justiça passou por uma importante evolução conceitual: deixar de significar mero acesso aos órgãos judiciários para a proteção contenciosa dos direitos (sentido formal) para constituir a garantia de acesso à ordem jurídica justa (sentido material), adotando o ideal de que o cidadão têm o direito de ser ouvido e atendido, não somente, em situação de controvérsias com outrem, como também em circunstância de problemas jurídicos que impeçam o pleno exercício da cidadania, abrangendo não apenas a esfera judicial, como também a extrajudicial (WATANABE, 2019, p. 109-113).

Evidencia-se, pois, que, em uma sociedade cultuada pelos princípios éticos de humanidade, de justiça social e de bem-estar coletivo, o princípio do amplo acesso à Justiça convive lado a lado com o princípio da dignidade da pessoa humana. A dignidade da pessoa humana é, ao mesmo tempo, uma condição necessária e um efeito desejável de uma ordem jurídica justa.

Assim, em se tratando de democratizar o acesso à Justiça, não se há de ignorar os chamados da Justiça Social, que tenciona estabelecer uma sociedade cada vez mais harmônica, envolvida no combate à discriminação e ao preconceito de origem, raça, cor, idade, gênero, orientação sexual, guia religiosa, condição física ou de quaisquer outras maneiras.

Nessa conjunção de ideias, cumpre aportar a conclusão sobre o verdadeiro alcance e o vero sentido da expressão “acesso à Justiça”, oferecida pelo jurista doutor Ricardo Goretti (2016, p. 67-68, grifo nosso):

O sentido integral do acesso é o que nos parece mais adequado, por três razões fundamentais. Em primeiro lugar, por representar a **plenitude da dimensão social, jurídica e política do direito fundamental** em comento. Em segundo, por se revelar alinhado com um **ideal democrático** de reivindicação de direitos por **vias plurais de prevenção e resolução de conflitos**. Finalmente, em terceiro lugar, por compreender a possibilidade de realização de **resultados justos** por **diferentes vias de prevenção e resolução de conflitos: as processuais e as alternativas do processo**.

Em seu sentido material e integral, portanto, o acesso à Justiça significa “[...] acesso à informação e à orientação jurídica, e a todos os meios alternativos de composição dos conflitos, pois o acesso à ordem jurídica justa é, antes de tudo, uma questão de cidadania.” (LEITE, 2011, p. 158).

A respeito do assunto, Ricardo Goretti (2016, p. 67-68) conclui que o sentido material de acesso à Justiça é o que parece ser o mais adequado, por três razões fundamentais: i) pelo fato de representar a plenitude da dimensão social, jurídica e política do direito fundamental de acesso à Justiça; ii) por estar alinhado com um ideal democrático de defesa e restauração de direitos subjetivos pelas vias plurais de prevenção e resolução de conflitos; e iii) por compreender a possibilidade de realização de resultados justos (ordem jurídica justa) por distintas vias de prevenção e resolução de conflitos, judiciais ou extrajudiciais.

Em síntese, a conceição de acesso à Justiça serve de base orientadora para promover a cidadania e a democracia, bem como para impor viabilizar o princípio da dignidade da pessoa humana e a efetivação dos direitos fundamentais, propagando um direito mais humanizado e destinado a resultados (sociais ou individuais) mais justos. Ademais, o

acesso à Justiça também está baseado na conscientização e em uma educação jurídica mínima da população, visando à consolidação de uma nova consciência social que apoia a luta contra as opressões, injustiças e violações de direitos.

3.2.5 Conceito moderno: Acesso à Justiça não é acesso ao Poder Judiciário

Conforme fartamente explanado, o conceito de acesso à Justiça atualmente significa o acesso à ordem jurídica justa, a garantia de as pessoas terem suas disputas jurídicas solucionadas justa e adequadamente, seja por meio do processo judicial ou de mecanismos extrajudiciais. O “acesso à Justiça” não deve ser confundido com “acesso ao Judiciário”.

Tanto é que a doutrina jurídica moderna (DINAMARCO, 2002) preceitua que o direito de acesso à Justiça, consubstanciado no Texto Constitucional como garantia fundamental (art. 5º, XXXV, da Constituição Federal), não deve significar apenas o direito formal de evocar a jurisdição, mas o direito a uma decisão justa. A mera propositura da ação judicial não equivale ao acesso à Justiça.

O conceito moderno de “acesso à Justiça”, no entanto, ainda é estranho à maioria da população, que não o consegue compreender e tampouco o efetivar. Isso ocorre, entre outros inúmeros fatores, em razão da linguagem própria carregada de termos rebuscados e prolixos, utilizada pelos operadores do Direito. Conformam o famigerado “juridiquês”. Assim, o Direito sobra constituído num universo impenetrável e inteligível para a maioria da população, que não possui formação acadêmica no curso superior de Direito, em razão, justamente, da linguagem jurídica demasiadamente encharcada de formalidade.

Na verdade, a continuidade de um Direito que prioriza a burocracia, o tecnicismo e o formalismo vilipendia, não apenas, os ditames da Justiça, mas também os próprios direitos subjetivos das pessoas. Assim, o “universo jurídico” deve declinar da sua posição de nobreza e superioridade para assumir sua condição absolutamente popular, que reflita a realidade social na qual está inserido. Afinal, o vocábulo **popular** se refere àquilo que é do povo, próprio do povo ou por ele feito. E o que é o Direito, senão exatamente a manifestação da soberania popular, a edição de leis por parlamentares eleitos pelo povo, para possibilitar a convivência pacífica em sociedade, com vistas à resolução de conflitos e a adequação das normas jurídicas à realidade social vivenciada? (BRAGA, 2008).

Destarte, não há como se falar em efetivo e amplo acesso à Justiça, enquanto a população em geral, em específico, aquela carente e mais vulnerável, for desprovida de conhecimentos e orientações sobre o verdadeiro conceito de acesso à Justiça. Em outras

palavras, enquanto não houver uma conscientização social ampla sobre os direitos e as maneiras de efetivá-los, a Justiça continuará sendo remota, dispendiosa e, muitas vezes, inacessível para a maioria das pessoas. Exprime-se a ideia de que o acesso à Justiça se operacionaliza nas democracias, somente mediante o regalo da mais ampla e igualitária oportunidade.

Nesse caminho, cumpre evidenciar que, nesse contexto social de confusão pela maioria da população entre os conceitos de “acesso à Justiça” e “acesso ao Judiciário”, atualmente no Brasil, existe uma série de circunstâncias que obstaculizam o ingresso da sociedade no Judiciário. Essas dificuldades não são apenas barreiras formais, mas também dificuldades materiais, ou seja, problemas crônicos oriundos de aspectos históricos e culturais do País. Sobre esse tema, impende aportar à colação os ensinamentos de Sadek (2002, p. 42):

A Carta de 1988, na verdade, ratificou todos os direitos, de primeira, segunda e terceira gerações, além de contemplar os direitos individuais, sociais e coletivos. Dessa forma, tornou-se uma Constituição absolutamente paradigmática e uma das mais avançadas do mundo do ponto de vista da legalização dos direitos, ajudando, também, no retorno a um velho tema do debate brasileiro: a distância entre a legalidade e a realidade. O fato de a Constituição ter consagrado tantos direitos não fez com que se tornassem efetivos. Pelo contrário, a distância continua sendo um fator bastante considerável e apontado em várias análises. Ou seja, a despeito de termos tantos direitos consagrados, vivemos ainda em um País de poucos direitos reconhecidos e efetivados e de imensas injustiças sociais.

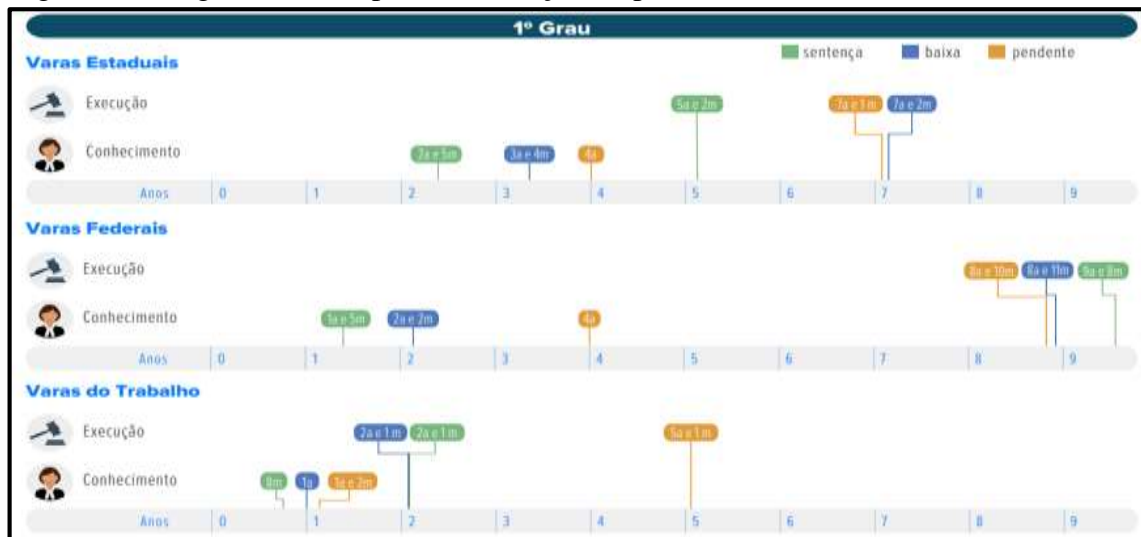
Como dificuldade material do acesso ao Sistema Judiciário Brasileiro, estão os **elevados custos financeiros para ingressar e manter a tramitação de uma ação judicial**, decorrente de despesas como as custas processuais e os honorários advocatícios, perante o baixo poder aquisitivo da maioria da população. Em geral, os processos judiciais com valores menores exigem custos financeiros mais elevados do que o próprio proveito econômico da causa (FONSECA, 2017).

Sobre os obstáculos matérias de ordem econômica, cumpre ainda referir que a ausência de recursos financeiros, muita vez, constitui um fator determinante para que uma pessoa que tem seu direito ameaçado ou lesado deixe de acionar o Poder Judiciário, ou mesmo abandone a ação judicial em curso, em razão dos altos valores despendidos para manter esse processo ativo até a prolação de uma decisão judicial definitiva.

Outro obstáculo material é o **tempo de tramitação dos processos judiciais**, um dos principais fatores que contribuem para os problemas enfrentados pelas pessoas que procuram o Poder Judiciário para terem resguardados ou efetivados seus direitos. Segundo os dados constantes no documento *Justiça em Números 2021* (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021), referente ao ano-base 2020, o tempo médio para prolação da sentença em 1º

grau na fase de conhecimento dos processos judiciais é de dois anos e cinco meses nas varas estaduais e de um ano e cinco meses nas varas federais. Na fase de execução em 1º grau, o tempo médio para prolação da sentença é ainda maior, sendo de sete anos e dois meses nas varas estaduais e de nove anos e oito meses nas varas federais.

Figura 7 – Diagrama do tempo de tramitação do processo



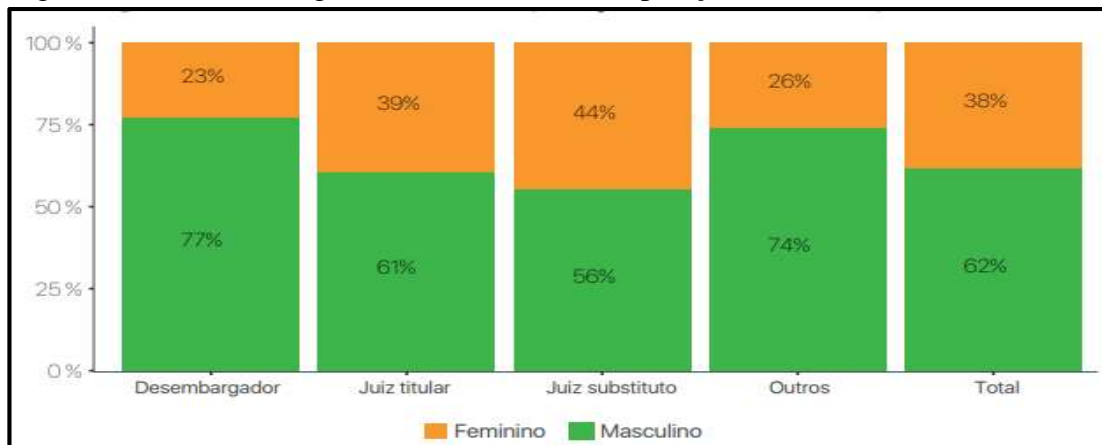
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2021).

A grande carga e o excesso temporal de tramitação dos processos no Poder Judiciário resultam na chamada **crise de administração da justiça** (SANTOS, 2005), expressão cunhada para representar o fracasso do Estado em prestar uma tutela jurisdicional, efetiva e tempestiva na resolução de conflitos.

Além disso, existem barreiras materiais decorrentes de **questões histórico-culturais** de nosso País, como **a marginalização e a discriminação de determinados grupos sociais**, perpetuadas historicamente, e que são perceptíveis até os dias de hoje nos corredores das cortes. Diversos grupos minoritários são colocados à margem da sociedade e excluídos do acesso ao Judiciário.

A título de ilustração menciona-se ocorrência massiva de homens como juízes, de acordo com os dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, no documento *Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros – 2018*, em relação aos sexos dos magistrados, constata-se que os homens correspondem a 62% e as mulheres a 38% (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

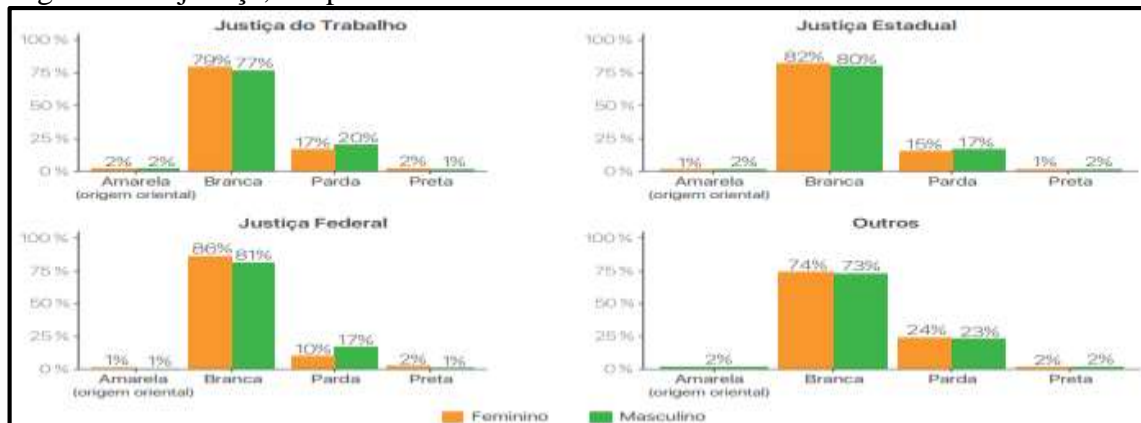
Figura 8 – Sexo dos magistrados, de acordo com posição na carreira



Fonte: DPJ/CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

Em relação ao o **perfil étnico-racial dos magistrados**, “[...] a maioria se declara branca (80,3%), 18,1% negros (16,5% pardos e 1,6% pretos), e 1,6% de origem asiática (amarelo). Apenas 11 magistrados se declararam indígenas.” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018).

Figura 9 – Distribuição dos magistrados, por cor ou raça, de acordo com sexo e segmento de justiça, em percentual



Fonte: DPJ/CNJ (2018).

Esse distanciamento dos grupos minoritários entre a realidade da sociedade brasileira e os magistrados conduz o Poder Judiciário a não perceber, satisfatoriamente, a sua verdadeira função social, qual seja promover uma ordem jurídica justa e o bem-estar coletivo. Constata-se, de tal modo, a **seletividade** do Poder Judiciário brasileiro, marginalizando as classes sociais que não fazem parte do sistema jurídico, exigindo, pois, uma maior participação de camadas diversas da sociedade (FONSECA, 2017).

De efeito, as pessoas mais abastadas na sociedade têm maior acesso ao Judiciário, já as pessoas desprovidas de recursos econômicos e integrantes de grupos sociais minoritários têm enormes dificuldades de obter uma resposta efetiva e justa, muitas vezes, nem são apreciadas suas demandas e reclamações (CASTILLO, 2020). Assim, enquanto a maioria dos nacionais não tem acesso à Justiça, em especial os vulneráveis, a elite social brasileira já o têm por demais e de maneira privilegiada.

Impõe-se alertar para a ideia de que a seletividade abala as estruturas institucionais do Sistema de Justiça (Poder Judiciário), afastando a população em geral dos caminhos da real e efetiva justiça. Nesse sentido,

Não existe acesso à Justiça quando as pessoas são discriminadas pelos sistemas de Justiça, quando não se promove a inclusão de todas as pessoas no campo de retaguarda dos direitos constitucionais. O acesso à Justiça coerente com a própria justiça não pode dar lugar à exclusão. (OLIVEIRA, 2021, p.48).

Outra barreira material de acesso destacada é a **falta de conscientização e de conhecimentos jurídicos básicos** pela população em geral. Isso porque, se as pessoas desconhecem os próprios direitos (individuais ou coletivos), bem como não têm conhecimentos adequados de instrumentos dos quais são passíveis de se valer em caso de ameaça ou violação, existirá uma barreira social intransponível que impedirá essas pessoas de reivindicar ou efetivar seus direitos. Assim, a educação jurídica mínima assume papel vetorial no acesso à Justiça e, conseqüentemente, na efetividade dos direitos fundamentais. Nessa esteira, cumpre transcrever os apontamentos de Fonseca (2017), que muito bem esclarece essa barreira de acesso à Justiça:

Noções de direito e dos trâmites judiciais também implicam diretamente no acesso à tutela jurisdicional. Grande parte dos indivíduos, ainda que com elevado grau de escolaridade, desconhecem o mínimo necessário de como proceder para instaurar uma determinada ação em juízo ou, ainda, que podem exigir determinado direito ou pretensão.

[...]

O acesso à educação e informação é, portanto, medida eficaz para democratizar o Judiciário. Só assim, as pessoas poderão compreender quais são seus direitos e garantias, bem como a forma e o momento adequado para exigí-los. Não é possível estabelecer uma prestação jurisdicional eficaz e de qualidade de forma concreta se os próprios litigantes não compreenderem sua posição enquanto sujeitos de direitos e deveres. (FONSECA, 2017, p. 1).

Diante de todo o exposto, constata-se que, em pleno século XXI, a realidade do sistema de justiça nacional é consubstanciada em um Poder Judiciário Brasileiro seletivo, lento e ineficiente, resultando em uma grave falha estrutural do Estado brasileiro em assegurar

o tão clamado acesso universal à justiça. Nesse sentido, esclarecedoras são as palavras de Fonseca (2017) em seu artigo a sociologia dos tribunais e o acesso à justiça:

O funcionamento do Judiciário e as formas de acesso ainda estão longe do ideal. Trata-se de um Poder que carrega consigo amarras históricas, calcadas na exclusão e na garantia da igualdade formal. Assim, diversos grupos permanecem distantes do usufruto de direitos, uma vez que a jurisdição não permite o acesso a tais garantias de forma plena. Dessa forma, se faz necessário uma série de mudanças e reformas que possibilitem um funcionamento mais célere, eficiente e sintonizados com as demandas sociais, para que todos os indivíduos possam acessar os Tribunais de forma equitativa e democrática, de forma a obter suas pretensões solucionadas (FONSECA, 2017, p. 1).

Enfatiza-se que nenhum passo será dado rumo a um acesso universal à Justiça e de um verdadeiro Estado Democrático de Direito, enquanto a maioria da população permanecer com a simplista convicção de que o acesso à Justiça representa tão somente o direito de ingressar com uma ação no Poder Judiciário.

A garantia constitucional de amplo acesso à Justiça não representa, nem deve representar, apenas o dever do Estado de promover medidas e instrumentos que facilitem as possibilidades de as pessoas levarem seus conflitos para serem analisados e julgados por juízes de Direito e tribunais (Poder Judiciário). Pelo contrário, as diretrizes oriundas do valor acesso à Justiça estabelece que o Estado fomente as modalidades consensuais de solução de conflitos por meio de métodos alternativos adequados no âmbito extrajudicial, como é nos casos da mediação e da conciliação.

O acesso à Justiça deve ser garantido e endereçado a todos, de modo igualitário, fundado em notáveis valores de dignidade da pessoa humana e bem-estar social do cidadão, levantando-se, portanto, uma bandeira rumo à **inclusão social**.

3.2.6 O conceito de “Justiça Multiportas” e a importância dos métodos alternativos de resolução adequada de conflitos, considerados no contexto da terceira onda renovatória de acesso à Justiça

O conceito de Justiça Multiportas foi pioneiramente idealizado por Frank Ernest Arnold Sander, professor da Faculdade de Direito de Harvard, na segunda metade dos anos de 1970. O referido professor propôs um Sistema Multiportas de Solução de Conflitos (*Multi-door Courthouse*) em oposição ao sistema clássico de Justiça, que prevê a atividade jurisdicional estatal (Poder Judiciário) como a única habilitada a solucionar conflitos.

A proposição de um sistema de Justiça Multiportas surgiu em decorrência do crescimento das taxas de litigiosidade nos Estados Unidos, problema que exigira a tomada de medidas diversificadas, tais como: maior ênfase ao direito preventivo, focando nas formas de prevenir e evitar o surgimento de conflitos; e a difusão de meios alternativos de resolução de conflitos no âmbito extrajudicial, visando à redução da sobrecarga de processos judiciais (SANDER, 2010).

O emprego da dicção *Multi-door Courthouse* objetivava, justamente, fazer referência a um sistema de justiça que não se limita apenas aos fóruns e tribunais, mas sim um sistema assentado na gestão adequada de conflitos mediante a utilização de métodos e técnicas diversificadas.

Esclarecendo essa expressão, o processualista Leonardo Carneiro da Cunha (2016, p. 637) leciona que

[...] a expressão multiportas decorre de uma metáfora: seria como se houvesse, no átrio do fórum, várias portas; a depender do problema apresentado, as partes seriam encaminhadas para a porta da mediação, ou da conciliação, ou da arbitragem, ou da própria justiça estatal.

Diferentemente do modelo clássico de Sistema de Justiça, o qual é autocentrado e interventivo, o modelo de Justiça Multiportas considera também as soluções extrajudiciais, sejam elas: autocompositivas, por meio da mediação, conciliação ou outros métodos de solução consensual de litígios, a exemplo da negociação direta; ou heterocompositivas, como é o caso da arbitragem.

Assim, no modelo de Justiça Multiportas,

O Poder Judiciário deixa de ser um lugar de julgamento apenas para ser um local de resolução de disputas. Trata-se de uma importante mudança paradigmática. Não basta que o caso seja julgado; é preciso que seja conferida uma solução adequada que faça com que as partes saiam satisfeitas com o resultado. (CUNHA, 2016, p. 637).

Observa-se, ainda, que a Justiça Multiportas promove os “meios alternativos de solução de conflitos”, que compreendem o conjunto de práticas extrajudiciais de prevenção ou resolução adequada de conflitos jurídico-sociais, de maneira alternativa ao processo judicial. Exemplos: a negociação (direta e assistida), a mediação, a conciliação e a arbitragem.

Destaca-se, ainda, que a noção de Justiça Multiportas que existe um método mais adequado para a solução de cada demanda. O sistema de Justiça Multiportas tem por base o **princípio da adaptabilidade**, conforme o qual o procedimento de resolução de conflito a ser

utilizado deve aperfeiçoar-se e adaptar-se às particularidades de cada litígio. Deve ser aplicado o método ou técnica de intervenção mais adequada ao caso concreto, com vistas a uma efetiva prevenção ou resolução do conflito. Nesse sentido, leciona Vinicius José Corrêa Gonçalves (2014, p. 190):

O Tribunal Multiportas pode ser conceituado como um centro de resolução de conflitos multifacetário que se baseia na noção de que o sistema judicial moderno não deveria possuir apenas uma porta que levasse todos os litígios ao processo judicial, mas várias portas que conduzissem a variados meios de resolução de controvérsias. Trata-se, destarte, de um sistema pluriprocessual de resolução de controvérsias, que tem por finalidade disponibilizar processos com características específicas que sejam adequados às especificidades do caso concreto.

Os benefícios desses métodos alternativos da gestão adequada de conflitos são inúmeros, destacando-se: uma patente economia de tempo e custas processuais; a participação ativa das partes litigantes no fazimento da decisão, assumindo protagonismo da solução do conflito e responsabilizando-se pelos resultados; a solução pode ser criativa e flexível para adaptar-se às necessidades das partes, obtendo-se **resultados mais favoráveis, efetivos e duradouros**. Isso porque os métodos alternativos de solução de conflitos, por serem de **natureza eminentemente consensual e amigável**, são capazes de proporcionar uma resolução mais rápida da controvérsia, gerando a satisfação das partes e possibilitando maiores chances de arranjo social entre os envolvidos no conflito. O fato de as decisões serem tomadas com a participação das duas partes envolvidas no conflito e de modo consensual (autocomposição) resulta em um **maior adimplemento espontâneo** da decisão por ambas as partes.

Ademais, a noção de Justiça está intimamente relacionada com a ideia de **satisfação das necessidades** almejadas pelas partes envolvidas no conflito. Assim, uma decisão estabelecida com suporte no diálogo e no acordo de vontades, de modo a atender parcial ou totalmente as necessidades das partes envolvidas no conflito, tem maior facilidade de ser considerada justa e razoável por ambas as partes.

Assim, Mauro Cappelletti (1994, p. 90) afirma que os resultados dessa “justiça conciliatória ou coexistencial”, baseada na resolução consensual de conflitos, são **melhores qualitativamente** do que os resultados do processo judicial contencioso, esse último baseado em uma noção de justiça heteronômica e adversarial.

A noção de Justiça Multiportas, portanto, remete a uma estruturação do sistema de justiça que conta com distintas vias de acesso e mecanismos de tutela de direitos, sendo cada método adequado para determinado tipo de disputa. Assim, a jurisdição estatal (Poder

Judiciário) é apenas mais uma dentre as diversas técnicas disponíveis. Ademais, observa-se que o conceito de Justiça Multiportas está intimamente ligado à noção moderna e ampla de “acesso à Justiça” (conceito material).

No Brasil, a implementação dos ideais de Justiça Multiportas e de solução consensual dos conflitos inicia-se com o advento da Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a "Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade". Posteriormente, o Código de Processo Civil de 2015 inovou, ao dispor expressamente que a Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que instituiu a "Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade", positivando no ordenamento processual civil brasileiro a adoção de um sistema de justiça multiportas.

Impende evidenciar, ainda, que, diante das inúmeras barreiras apresentadas pelo Poder Judiciário Brasileiro, acima elencadas, essa crescente importância e procura no Brasil, por métodos extrajudiciais de resolução de conflitos (mediação, conciliação, negociação e arbitragem) alternativos ao processo judicial não é espontânea, mas induzida por uma razão determinante: “[...] a fuga de um sistema judicial inoperante e desacreditado.” (GORETTI, 2016, p. 68).

Por outro lado, a promoção e ampliação de um sistema nacional baseado no modelo de Justiça Multiportas, atingindo satisfatoriamente o cidadão e as pessoas jurídicas em uma cultura de cooperação recíproca, resultará na redução da elevada quantidade de processos judiciais, existente hoje, que resulta em uma sobrecarga a capacidade de julgamento dos tribunais brasileiros, sendo essa a grande responsável pela existência de um Poder Judiciário ineficiente e excessivamente moroso.

Enfim, a Justiça Multiportas se expressa como uma importante solução para efetivar o amplo acesso à Justiça no Brasil. Deve haver também um fortalecimento da cultura do diálogo e solução consensual de conflitos, enaltecendo que, na medida em que os litigantes são menos adversários e mais cooperativos, a solução do conflito se exprime com ganhos mútuos, passíveis de até ultrapassar as partes envolvidas e ocasionar o fortalecimento da cidadania, da Justiça e da pacificação e harmonia social.

3.2.7 Necessidade de adoção de políticas públicas pelo Estado para garantir o acesso da população ao Direito do Consumidor

Nessas circunstâncias, ante as graves e inúmeras barreiras materiais de acesso ao Poder Judiciário pela população brasileira, observa-se que a simples submissão de uma demanda consumerista ao Poder Judiciário significa a porta mais adequada e eficaz para a resolução de um conflito consumerista. Isso porque, enquanto o Poder Judiciário se mostra oneroso, moroso e seletivo, obstaculizando a asseguaração de direitos, as demandas consumeristas, muitas vezes, são de materialização simples, mas que demandam urgência e um procedimento específico para sua adequada resolução.

Faz-se, assim, necessário que o Estado estabeleça outras percepções de acesso à Justiça para os consumidores, que não sejam apenas as amparadas pelo Poder Judiciário, com o fito deles exercerem seus direitos contra os ilícitos ocasionados por esta relação, possibilitando a garantia de uma sociedade mais democrática, especificamente, no que tange aos contornos da dignidade da pessoa humana. O Estado deve proporcionar ao consumidor um amplo e irrestrito acesso à Justiça, disponibilizando estruturas, instrumentos e procedimentos que assegurem a resolução do litígio com um resultado justo, adequado, efetivo e em tempo razoável.

No mais, para que ocorra uma real paridade de armas, faz-se necessário que o Estado promova condições materiais e medidas concretas com vistas a igualar o fornecedor e o consumidor, reduzindo os obstáculos estruturais, uma vez que a ausência de condições de acesso à Justiça afeta, indubitavelmente, a relação jurídica consumerista, que já se mostra naturalmente desigual haja vista a vulnerabilidade dos consumidores.

Existe, ainda, uma necessidade de promover a conscientização da população para que seja desmistificada a ideia de que consumidor somente poderá ter seu direito protegido ou efetivado se ingressar com uma ação no Poder Judiciário.

Exposta, então, a necessidade de uma atuação positiva do Estado para promover a acessibilidade da Justiça aos consumidores, não foi à toa que o Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) cuidou de normatizar a facilitação do acesso à Justiça no âmbito das relações de consumo, especialmente ao dispor que um dos instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo será a manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente (art. 5º, inciso I), a facilitação da defesa de seus direitos e o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e também morais, individuais, coletivos ou difusos,

assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados como um direito básico dos consumidores (art. 6º do inciso VII, VIII), como também a defesa dos interesses e direitos dos consumidores há de ser exercida em juízo individual ou coletivamente (art. 81).

A detalhada contextualização há pouco procedida é de fundamental relevância para o objeto deste estudo, porquanto, nos últimos anos, a judicialização dos conflitos consumeristas sucede de maneira efetivamente massiva, trazendo um grave prejuízo para a defesa do consumidor em decorrência da morosidade do sistema de justiça nacional, estruturado basicamente no Poder Judiciário. Existe uma necessidade de que os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos passem a ser a primeira porta a que os consumidores recorrem para resolver suas demandas e conflitos, deixando para o Judiciário a condição de ser a última porta de resolução.

A formulação e o reconhecimento dos direitos dos consumidores precisam estar alicerçados em meios institucionais que atendem para o acesso à Justiça com o objetivo de atender ao fiel comprometimento do que foi assegurado pela Constituição Federal.

4 POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

Neste capítulo, foi operada uma análise de conteúdo e contexto de formulação da PNRC à luz do referencial teórico, desenvolvida mediante revisão bibliográfica e documental, uma contextualização dos fundamentos da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), com base na constitucionalização e na codificação do direito do consumidor no Brasil, suas bases normativas fundamentais e seus avanços legais. Além disso, é tratado aqui sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), instrumento que o Poder Público dispõe, de supina importância para efetivar a política nacional consumerista. Estuda-se, também, a atuação do SNDC em relação aos órgãos locais de defesa do consumidor, os denominados PROCONS.

Tal contextualização é de alçada importância e intrinsecamente interligada com o objeto de estudo desta pesquisa, objetivando uma visão marcada pela importância da temática consumerista e sua carga valorativa no campo das políticas públicas regulatórias traçadas pelo constituinte.

4.1 Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC): análise de contexto e conteúdo da política em estudo

No Brasil, até os anos de 1970, havia pouca discussão no âmbito nacional sobre a proteção dos consumidores, não havendo instrumentos e mecanismos estatais hábeis para promover uma política pública consumerista (LEAL; TASSIGNY, 2014).

O conteúdo essencial do Direito do consumidor no Brasil é concomitante com as consequências provocadas pela industrialização dos anos de 1960 e 1970, seguidas de crises econômicas e sociais. Isso porque o crescimento exacerbado de consumo de bens e serviços pela sociedade brasileira, resultado da massificação da produção industrial, foi acompanhado também de um aumento contínuo dos conflitos de consumo, em razão das constantes e inúmeras arbitrariedades, abusos e violações cometidos pelos fornecedores contra os consumidores. E, ante essa pluralidade de conflitos e abusos flagrantemente violadores nos *locis* das relações de consumo, ocorreu uma irrisignação maciça por parte dos consumidores, o que culminou na efervescência e articulação de movimentos sociais de segmentos diversos. As lutas e reivindicações empreendidas por esses movimentos sociais tencionavam sensibilizar os governos e alertar a sociedade para a real necessidade do estabelecimento de políticas públicas para proteger esse novo agente social – o consumidor – como sujeito de

direitos e prerrogativas perante o fornecedor, como um meio de eliminar o grande desnivelamento contratual entre as partes da relação de consumo.

Com isso, foi somente no início anos 70 do século XX que os movimentos consumeristas começaram a ganhar força no País, por meio do surgimento das primeiras associações civis e entidades governamentais direcionadas à defesa do consumidor, com a intensificação de ações para coibir os abusos cometidos pelos fornecedores.

Assim, em 1974, foi criado, no Rio de Janeiro, o Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON); em 1976 foi criada, em Curitiba, a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor (ADOC); em 1976, em Porto Alegre, a Associação de Proteção ao Consumidor (APC); em maio de 1976, pelo Decreto nº 7.890, o Governo de São Paulo criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, que previa em sua estrutura, como órgãos centrais, o Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, depois denominado de PROCON. (CAVALIERI FILHO, 2022, p. 22).

No âmbito internacional, foram percebidas as grandes violações cometidas contra o consumidor e a necessidade de regulamentação desse tema, sendo aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) a Resolução n. 39/248, em 16 de abril de 1985, estabelecendo uma política geral de proteção ao consumidor aplicável aos seus Estados filiados. Constitui um documento de notável influência jurídico-política e que regulou a necessidade de proteção dos consumidores, reconhecendo, inclusive, o consumidor como a parte mais vulnerável na relação e objetivando universalizar relações de consumo mais justas.

Com o fim da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985), as reivindicações e as pressões desses movimentos sociais de cunho consumerista começaram a ganhar respostas positivas na contextura da política nacional.

Em 1985, mesmo ano em que foi aprovada a Resolução nº 39/248 da ONU, tiveram início os fundamentos da política de defesa do consumidor no Brasil com a criação do **Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC)**, por meio do Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985, assinado pelo então Presidente José Sarney. A finalidade do CNDC era, justamente, assessorar o Presidente da República na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor, nos termos de seu artigo 2º:

Art. 2º. Ao Conselho Nacional de Defesa do Consumidor competirá: I - estudar e propor medidas visando à prestação, pelo Estado, do adequado resguardo dos interesses e direitos do consumidor; II - estudar e promover formas de apoio técnico e financeiro às organizações de defesa do consumidor; III - estudar e promover programas especiais de apoio ao consumidor mais desfavorecidos; IV - propor medidas para coibir fraudes e abusos contra o consumidor; V - incentivar medidas de formação e informação do consumidor; VI - coordenar a atividade dos diversos

organismos de defesa, direta ou indireta, do consumidor, dispersos nos vários Ministérios, visando à uniformização de suas políticas de atuação; VII - propor a fusão, extinção, incorporação de órgãos que atuam, direta ou indiretamente, no âmbito da defesa do consumidor; VIII - propor o aperfeiçoamento, a compilação, a consolidação ou a revogação de textos normativos relativos às relações de consumo. (BRASIL, 1985a, p. 1).

Nesse momento, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor foi composto pelas associações de consumidores, pelo Ministro Extraordinário para Desburocratização, pelo Ministro da Agricultura, pelo Ministro da Saúde, pelo Ministro da Indústria e do Comércio, pelo Ministro da Fazenda e pelo Ministro da Justiça, pelo Secretário Executivo do Programa Nacional de Desburocratização, pelo Presidente do Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), por dirigentes de entidades públicas estaduais de defesa do consumidor, por dirigentes de entidades do setor privado ligadas ao interesse do consumidor, por um cidadão de notória atuação no âmbito da defesa do consumidor, por membro do Ministério Público ligado à defesa do consumidor, proposto pelo Procurador-Geral.

Cumpre, ainda, evidenciar que, posteriormente, o CNDC foi responsável por diversas propostas na Assembleia Constituinte, apresentando estudo de diretrizes para a formulação e implementação de políticas de proteção ao consumidor.

Outra resposta legislativa das reivindicações consumeristas foi a promulgação, na mesma data, 24 de julho 1985, da Lei de nº 7.347/1985, denominada como Lei da Ação Civil Pública (LACP). Mencionada Lei constituiu um grande avanço no que diz respeito à proteção dos interesses difusos da sociedade (interesses metaindividuais), nos termos da redação de seu art. 2º:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: I - ao meio-ambiente; **II - ao consumidor**; III - a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo; V - por infração da ordem econômica; VI - à ordem urbanística; VII - à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos; VIII - ao patrimônio público e social. (BRASIL, 1985b, p. 1, grifo nosso).

Desde a segunda metade dos anos de 1980, ocorreu um engajamento ainda maior nos movimentos de proteção consumerista, em razão dos inúmeros problemas sociais enfrentados no Brasil pela recessão econômica e após a implementação do Plano Cruzado (1986) no governo de José Sarney. Assim, ante as graves questões sociais em virtude do fenômeno do processo inflacionário e a consequente elevação dos preços das mercadorias, foram desencadeando intensas mobilizações sociais.

Nesse panorama internacional e interno, percebeu-se a necessidade de uma maior atuação por parte do Estado no que tange à proteção ao consumidor, fazendo surgir a necessidade de criação de mecanismos que propiciem políticas públicas estatais de ações/prestações positivas aos consumidores, visando a uma relação mais justa e menos desigual no mercado de consumo. Aduz Nishiyama (2010) a ideia de que “[...] a proteção do consumidor é uma liberdade pública positiva, pois o Estado tem a obrigação de comparecer para a prestação de certas tarefas. O que se exige é uma atuação do Poder Público e não sua abstenção.”

Em 21 de julho de 1987, foi criado oficialmente o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), por meio de um grupo de voluntários liderados por Marilena Lazzarini, ex-diretora do PROCON de São Paulo. Constituída uma associação independente, sem fins lucrativos e sem qualquer vínculo ou subordinação aos governos, empresas e partidos políticos, ou quaisquer outras entidades públicas ou privadas, para lutar pelo direito dos consumidores-cidadãos. Até os dias de hoje, a referida associação se destaca pelo ajuizamento de ações coletivas, bem como pela realização e divulgação de testes rigorosos que aferem a qualidade dos mais diversos produtos e serviços disponíveis no mercado.

Finalmente, ante essa realidade mundial de consolidação do Direito do consumidor no seio dos organismos internacionais, bem como em razão da tendência de constitucionalização dos direitos individuais em diversos países ocidentais, e considerando o contexto nacional de abertura democrática com o fim da ditadura civil-militar brasileira (1964-1985) e pressões dos movimentos sociais de cunho consumerista, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, prevendo em seu artigo 5º, inciso XXXII, que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.” (BRASIL, 1988, p. 5).

A Constituição Federal de 1988, incorporando uma tendência mundial de influência do direito público sobre o direito privado, chamada pela doutrina de “constitucionalização do Direito Civil” ou de “Direito Civil Constitucional”, adotou como princípio fundamental, estampado no art. 5º, XXXII, “a defesa do consumidor”. (GARCIA, 2016, p. 17).

A iniciativa norte-americana de consolidar a sua legislação consumerista, possibilitando a criação de um direito próprio ao consumidor, motivou as Nações Unidas, em 1985, a orientar e Pela primeira vez, em nível mundial, se reconhecia direitos do consumidor, um reconhecimento que chegou ao Brasil em 1988, com a Constituição Federal. (LAGES, 2014, p. 7).

Observa-se, com efeito, que a positivação do Direito do consumidor pela Constituição Federal não foi fruto apenas da onda de constitucionalização dos direitos

humanos nos países ocidentais, no contexto internacional, e do processo de redemocratização do Brasil, no contexto interno. Foi resultado, também, da crescente pressão social, com pautas consumeristas sendo clamadas por toda a sociedade e com as articulações de vários movimentos da sociedade civil reivindicando uma ação proativa do Estado e uma arquitetura legislativa objetivando proteger os consumidores nas relações de consumo. Em outras palavras, ante uma realidade de aumento das tensões sociais decorrente de inúmeros conflitos entre consumidores e fornecedores, foi imposta ao Estado a necessidade de ampliar seu cuidado acerca dos direitos básicos dos consumidores e de ações práticas para formular e estruturar políticas públicas a fim de corrigir violações massivas nas relações de consumo, tudo isso objetivando a pacificação social. Nesse sentido, leciona Filomeno (2018, p. 10):

É importante salientar que foram ouvidos os reclamos dos órgãos e entidades ligados à área de defesa e proteção ao consumidor, não tendo sido fácil o caminho trilhado pelo “movimento consumerista brasileiro” que, embora incipiente e atrasado com relação ao do primeiro mundo, como já salientado linhas atrás, ganhou pela pertinácia.

O artigo 5º, inciso XXXII, da CRFB/88 prevê, portanto, um mandamento constitucional do Estado promover uma política nacional de defesa do consumidor, reconhecendo no plano constitucional a condição de vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo e que, em razão disso, necessita receber do Poder Público um tratamento especial e diferenciado (LEAL; TASSIGNY, 2014). Destaca-se, ainda, o dever estatal de promover a proteção dos direitos dos consumidores, o que foi inserido no artigo 5º do Texto Constitucional, que disciplina, justamente, os direitos fundamentais individuais e coletivos. Assim, uma política pública de defesa do consumidor assume a posição normativa de um **direito fundamental** dos cidadãos brasileiros, com o objetivo de alcançar a pacificação social e o equilíbrio das relações na sociedade de consumo.

Com a nova ordem jurídico-constitucional instruída pela Constituição Federal de 1988, o Direito do consumidor passou a ocupar um papel de destaque no rol dos direitos e garantias fundamentais, com o objetivo de alcançar a pacificação social e o equilíbrio das relações na sociedade de consumo. Sobre a importância do reconhecimento da proteção ao Direito do consumidor como fundamental, Garcia (2016, p. 17) realça:

A inclusão da defesa do consumidor como direito fundamental na CF vincula o Estado e todos os demais operadores a aplicar e efetivar a defesa deste ente vulnerável, considerado mais fraco na sociedade. É o que chamamos de “força normativa da Constituição”, na expressão de Konrad Hesse, em que a Constituição, ou os direitos nela assegurados, em especial os direitos fundamentais, não são meros

programas ou discursos a serem seguidos, mas apresentam força de norma (norma jurídica), passível de ser executada e exigível.

Sobre a natureza de Direito constitucional fundamental da proteção do consumidor, acrescenta Garcia (2016, p. 24-25):

Como princípio fundamental que passou a ser, a garantia constitucional de proteção e defesa do consumidor é considerada cláusula pétrea, impossível de ser suprimida ou restringida pelo legislador.

[...]

Nesse sentido, não podemos admitir nenhum retrocesso na defesa e proteção ao consumidor. Qualquer nova norma que venha a suprimir direitos ou garantias do consumidor deve ser declarada inconstitucional, justamente por violação ao art. 5º, XXXII da CF.

A Constituição Federal de 1988 também inovou, ao prever, expressamente em seu artigo 170, inciso V, a “defesa do consumidor” como princípio fundante da ordem econômica, possibilitando a intervenção do Estado nas relações privadas, de modo a garantir os direitos fundamentais e uma existência digna a todos cidadãos.

A defesa do consumidor não é incompatível com a livre iniciativa e o crescimento econômico. Ambos estão previstos como princípios da ordem econômica constitucional, de acordo com o disposto no art. 170 da CF. Com isso, o Código de Defesa do Consumidor procura compatibilizar a defesa do consumidor com a livre iniciativa.

Nesse sentido, o empresário somente tem assegurado o livre exercício da atividade econômica (parágrafo único do art. 170 da CF) se respeitar e assegurar os direitos do consumidor. Como exemplo, o empresário poderá elaborar contrato de adesão, estipulando as cláusulas contratuais para o fim de sua atividade, desde que não sejam abusivas. (GARCIA, 2016, p. 21).

Assim, a proteção do consumidor recebeu força positiva perante o Poder Público, criando a obrigação constitucional do Estado de adotar medidas públicas e inclusive intervir nas atividades privadas para promover a proteção dos direitos dos consumidores.

Por sua vez, vale esclarecer que o artigo 170 da Constituição Federal visa a garantir a harmonização dos interesses, e não tolher o desenvolvimento econômico, tampouco violar o princípio da liberdade contratual. A aplicação prática do referido dispositivo requer uma profunda reflexão sobre os desafios do Estado em proporcionar uma relação de consumo mais digna aos consumidores, conforme aponta Nishiyama (2010, p. 90):

[...] a defesa do consumidor, como princípio da ordem econômica, é programática, mas isso não quer dizer que ela possua conteúdo negativo, limitando a atuação do legislador ou do aplicador do direito, mas possui também eficácia positiva, impondo aos poderes públicos a implementação de políticas públicas.

Insta salientar que a defesa do consumidor no Texto da Constituição Federal de 1988 transpõe esses dois dispositivos, estando intimamente interligada com vários outros direitos e garantias constitucionais, principalmente no que tange à dignidade da pessoa humana, à democratização da justiça e ao fortalecimento da democracia. É o que destaca Nishiyama (2010, p. 20): “[...]a proteção do consumidor na Constituição brasileira é muito abrangente, não estando restrita apenas aos arts. 5º, inciso XXXXII, e 170, inciso V.”

No que concerne à competência, a Constituição de 1988 trouxe, em seu art. 24, a chamada competência concorrente, incumbindo à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar sobre responsabilidade por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
[...]
VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao **consumidor**, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
[...]. (BRASIL, 1988, p. 17).

A competência da União está em fixar regras gerais, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal complementar a legislação federal para legislar. Se não houver lei federal, os Estados vão exercer a competência legislativa plena, mas o farão para atender as suas peculiaridades

A Constituição Federal abriga vários outros dispositivos, com matérias relacionadas à proteção do consumidor, como está expresso no art. 37, § 3º, da Constituição de 1988, fruto da Emenda Constitucional nº 19/1998, que disciplina como desdobramentos constitucionais do princípio da eficiência da Administração Pública a **participação do usuário nos serviços prestados pelo Estado, de maneira direta ou indireta:**

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]
§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública. (BRASIL, 1988, p. 24).

Portanto, sob a égide da Constituição Federal de 1988, as medidas públicas de promoção e defesa dos direitos dos consumidores assumiram uma nova roupagem, agora de

Direito constitucional, e ganharam espaços para discussões nas agendas governamentais, dada a essencialidade dessa temática, fazendo com que a política pública nacional de defesa e proteção do consumidor aфирa contornos, relevância e força.

Nessa linha de entendimento, Marques (2016, p. 685) aduz a importância do reconhecimento da proteção ao Direito do consumidor como direito fundamental: “[...] ganham uma nova força positiva, no sentido de obrigar o Estado a tomar certas atitudes, inclusive a intervenção na atividade privada para proteger determinado grupo difuso de indivíduos, como os consumidores”.

4.2 Codificação do Direito do Consumidor

O Texto da Constituição Federal de 1988 institui inegável avanço na defesa do consumidor, ao incluí-la no rol dos direitos e garantias fundamentais. Ocorre que, conforme destacam os autores Leal e Tassigny (2014), tal inovação no corpo constitucional ainda não seria suficiente para dar efetividade ao sistema de proteção dos consumidores, caso não houvesse a edição de uma legislação infraconstitucional para uma regulamentação própria da relação de consumo à proteção do consumidor. Por tais razões, a Assembleia Nacional Constituinte determinou, no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, que o Congresso Nacional, dentro do prazo de 120 (cento e vinte dias) da promulgação da Constituição Federal de 1988, elaborasse um código de defesa do consumidor.

Nesse ponto, cumpre referir que o legislador constituinte, ciente da relevância social e jurídica das relações de consumo, disciplinou que fosse elaborado um código, e não uma lei, justamente no intuito de promover o fortalecimento dos direitos dos consumidores.

Assim, em atendimento ao mandamento constitucional acima (art. 48 da ADCT), foi elaborado o Código de Defesa do Consumidor (CDC), consubstanciado na Lei Federal nº 8.078, que foi sancionado em 11 de setembro de 1990, para entrar em vigor em 11 de março de 1991.

O Código de Defesa do Consumidor consiste em conjunto sistematizado de normas jurídicas, de ordem pública e interesse social, que regulamentam as relações de consumo para promover a proteção do sujeito em nítida situação de desvantagem e vulnerabilidade nas relações de consumo, ou seja, o consumidor. O CDC consiste em um conjunto de normas jurídicas estruturadas, que visam assegurar o equilíbrio e a igualdade nas relações de consumo, constituindo um sistema de normas jurídicas que, com base nos

parâmetros e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal, visa a promover ampla tutela e concretização da defesa do consumidor, com nítido caráter de legislação pacificadora, com na cidadania e no equilíbrio social.

Da mesma forma, a definição legal de consumidor, eixo central de determinação do âmbito de aplicação do CDC, é realizada pelo legislador com atenção à Constituição, que estabelece o imperativo da defesa dos seus interesses. O princípio orientador, que ao mesmo tempo justifica e orienta a defesa do consumidor, é o da sua vulnerabilidade, que se apresenta como presunção legal: todo consumidor é vulnerável, e por isso é destinatário de proteção jurídica especial do Código. (MIRAGEM, 2016, p. 54).

Sobre a codificação do direito do consumidor no Brasil, por intermédio da Lei Federal nº 8.078/1990, acrescenta Miragem (2016, p. 54):

A própria estrutura do CDC, neste sentido, possui características de codificação, uma vez que dá tratamento abrangente àquela relação jurídica específica que elege para regular. Estrutura-se a partir da identificação do âmbito de incidência da lei, seus princípios (artigo 4º) e direitos básicos do sujeito protegido (eficácia da norma, artigo 6º), assim como os aspectos principais do direito material do consumidor (contratos e responsabilidade civil), direito processual (tutela especial do consumidor), direito administrativo (competências e sanções) e direito penal (crimes de consumo). Faz-se, portanto, um corte transversal em diversas disciplinas jurídicas, incorporando em uma só lei aspectos próprios de distintos ramos do direito vinculados logicamente pela ideia-força do CDC, de proteção do consumidor.

Em resumo, o Código de Defesa do Consumidor constitui um microssistema jurídico multidisciplinar para aplicação adequada e eficaz de normas jurídicas consumeristas que visam à proteção dos interesses da parte mais vulnerável das relações de consumo: o consumidor.

Trata-se de um verdadeiro *microssistema jurídico*, em que o objetivo não é tutelar os iguais, cuja proteção já é encontrada no Direito Civil, mas justamente tutelar os desiguais, tratando de maneira diferente fornecedor e consumidor com o fito de alcançar a igualdade. O CDC constitui um microssistema jurídico multidisciplinar na medida em que possui normas que regulam todos os aspectos da proteção do consumidor, coordenadas entre si, permitindo a visão de conjunto das relações de consumo. Por força do caráter interdisciplinar, o Código de Defesa do Consumidor outorgou tutelas específicas ao consumidor nos campos civil (arts. 8º a 54), administrativo (arts. 55 a 60 e 105/106), penal (arts. 61 a 80) e jurisdicional (arts. 81 a 104). (GARCIA, 2016, p. 21).

Na perspectiva de Marques (2016, p. 13), o Código de Defesa do Consumidor traz uma profundidade maior do que o simples reconhecimento normativo de regulação, sendo um símbolo de harmonização:

No Brasil, antes do CDC, não fazia mesmo sentido se falar em proteção contratual do consumidor, já que este, assim denominado, inexistia como entidade jurídica com perfil próprio. Havia, isso sim, já um esforço da jurisprudência no sentido de mitigar

o rigor do nosso Código Civil e o apego descomedido da doutrina a certos princípios que, diante da sociedade de produção e consumo em massa, gritavam por reforma. Quando falamos em *contrato no Código de Defesa do Consumidor*, estamos, efetivamente, cuidando de contratos de consumo. E, quando estudamos os contratos de consumo ou sobre eles legislamos, assim o fazemos em razão de algo que poderíamos denominar de *vulnerabilidade contratual do consumidor*. É esse fenômeno jurídico – mas também econômico e social – que leva o legislador a buscar formas de proteger o consumidor. [...] Na vida do mercado, busca-se tutelar o consumidor principalmente em dois aspectos: na sua integridade físico-psíquica e na sua integridade econômica.

Conforme já assinalado, as normas do Código de Defesa do Consumidor são determinações jurídicas de ordem pública e de interesse social, sendo de cumprimento obrigatório de maneira coercitiva (natureza cogente) e não podendo ter sua aplicação afastada, mesmo que pela vontade das partes. Por sua vez, são normas de interesse social porque a proteção aos consumidores possui importância relevante para a sociedade como um todo, não interessando somente às partes envolvidas. O Código de Defesa do Consumidor procura assegurar não só um conjunto de direitos aos consumidores, mas também possui a função de transformar a sociedade em si, de modo a conduzir as relações sociais a ocorrerem de maneira equilibrada e harmônica (GARCIA, 2016).

A publicação Código de Defesa do Consumidor no Brasil é reconhecida internacionalmente como um paradigma na proteção dos consumidores, sendo responsável por *empoderamento* e por uma mudança no comportamento dos consumidores, legitimando e incentivando-os a adotar uma posição diferente de questionar, reclamar e litigar contra os fornecedores para que tenham seus direitos respeitados ou reparados quando lesionados.

A “Defesa do Consumidor” nasceu antes do Código, no entanto, foi ele que solidificou e amparou os procedimentos a serem adotados, que deu voz ao consumidor, que estabeleceu uma relação equânime entre fornecedores e consumidores, que inseriu inovações jurídicas no texto de uma lei, que determinou não apenas sanções aos fornecedores que descumprirem as normas, mas, antes, trouxe como elementos precípuos a educação e orientação preventivas. (SÃO PAULO, 2011, p. 56).

Nessa mesma direção, Volpi (2007) aduz que o Código de Defesa do Consumidor é uma legislação nacional *garantista e protecionista*, que materializou as reivindicações das mobilizações nacionais e dos debates ocorridos na sociedade, defendendo a necessidade de novas estruturas para proteger os direitos e interesses dos consumidores.

Ainda sobre a necessidade de mecanismo para promover a efetiva proteção dos consumidores, é transcrever os ensinamentos de Soares (2006, p. 23):

Não basta a existência de instrumentos para veicular as pretensões e demandas: é preciso que tais instrumentos sejam concebidos adequadamente para a obtenção dos

efeitos práticos desejados e esperados pelos titulares de direitos subjetivos ou posições de vantagem.

O Código de Defesa do Consumidor surgiu, então, da necessidade e do dever do Poder Público de aparelhar os consumidores com instrumentos e organismos estatais que fossem eficazes quando tencionassem proteger seus direitos ou reparar lesões sofridas, com o escopo de dar real e efetiva concretude aos direitos dos consumidores.

4.3 Previsão da Política Nacional das Relações de Consumo no CDC: objetivos, princípios e instrumentos de execução

Neste comento, evidencia-se o fato de que os dispositivos do Código Consumerista (artigos 4º e 5º) estabelecem os **objetivos**, os **princípios fundamentais** e os **instrumentos de execução** de toda uma política para efetivação da defesa do consumidor, a denominada **Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC)**. Tais dispositivos do CDC consubstanciam, então, a necessidade de um novo desenho jurídico-normativo que regulamente arranjos estruturais para implementação e concretização da PNRC.

A Política Nacional das Relações de Consumo consiste nas políticas públicas e prestações positivas que devem ser adotadas pelo Estado para fins de garantir a real efetivação dos direitos dos consumidores, favorecendo a proteção de seus interesses em razão do consumidor ser parte mais vulnerável no mercado de consumo. Sobre a PNRC, vale citar as palavras de Mussi (2004, p. 1):

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

Nessa linha de pensamento, ressalta Almeida (2006, p. 16):

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

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

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

Portanto, a Política Nacional das Relações de Consumo está expressamente prevista no Código de Defesa do Consumidor. O artigo 4º do CDC institui os **objetivos**, **fundamentos** e os **princípios fundamentais** da PNRC.

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

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

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta; b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas; c) pela presença do Estado no mercado de consumo; d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

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

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

V - incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo;

VI - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

VII - racionalização e melhoria dos serviços públicos;

VIII - estudo constante das modificações do mercado de consumo; IX - fomento de ações direcionadas à educação financeira e ambiental dos consumidores; X - prevenção e tratamento do superendividamento como forma de evitar a exclusão social do consumidor. (BRASIL, 1990, p. 1).

O dispositivo relata como um dos principais **objetivos** da PNRC o atendimento das necessidades e da dignidade do consumidor, devendo o Estado promover a saúde, a segurança, a proteção dos interesses econômicos e a melhoria da qualidade de vida dos consumidores. Esses objetivos estão diretamente relacionados com o fato de a Constituição

Federal (art. 170, inciso V) prever, expressamente, a defesa do consumidor como um dos princípios fundamentais da ordem econômica brasileira.

No tocante aos objetivos trazidos no caput do art. 4º do CPDC, primeiramente tem-se o princípio do atendimento às necessidades do consumidor como um dos fundamentos básicos da intervenção do estado no domínio econômico, estando diretamente ligado ao princípio constitucional da liberdade de agir e escolher. O código, em sua estrutura defensora e protecionista, busca assegurar de forma plena, inclusive com eventual intervenção do estado, caso seja preciso, o atendimento às legítimas necessidades dos consumidores. (LEAL; TASSIGNY, 2014).

Além disso, constituem objetivos da política consumerista a convivência harmônica entre fornecedores e consumidores no mercado econômico, bem assim a transparência nas relações de consumo. Esses objetivos estão intrinsecamente relacionados com o direito dos consumidores a informações claras, precisas e adequadas, a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, bem como a educação para o consumo.

Observa-se que os objetivos da PNRC, expressos no art. 4º do CDC, estão relacionados com a concretização do direito assegurado no Texto Constitucional, bem assim com os valores de bem-estar e pacificação social.

Com amparo nesses objetivos, foram estabelecidos **princípios** condutores das relações consumeristas dispostos no artigo 4º, incisos I a X, com o escopo de alcançar as ações da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, servindo esses princípios como matrizes normativas vinculantes e norte hermenêutico no que tange aos conflitos envolvendo as relações de consumo.

Entre esses princípios, destaca-se o “reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo”, previsto no art. 4º, inciso I, do CDC. Nesse ponto, cumpre ressaltar que a **vulnerabilidade do consumidor** não precisa ser comprovada, por tratar-se de uma condição especial que deve ser **presumida** em favor do consumidor em toda e qualquer relação de consumo, independentemente das características sociais e econômicas dessa pessoa.

Todos os outros incisos do art. 4º do Código de Defesa do Consumidor também tratam da intervenção do Estado, de maneira direta ou indireta, no intuito de proteger efetivamente os interesses do consumidor e assegurar todos os direitos previstos nesses códigos.

Nessa esteira, destaca-se o art. 4º, inciso II, do CDC, ao prever o princípio da ação governamental na concretização da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC e na efetiva proteção dos interesses dos consumidores. Esse princípio, com base na permissão

constitucional de intervenção do Estado nas relações de consumo (art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal), estabelece que o Poder Público promova o equilíbrio na relação de consumo, seja por meio de iniciativa direta, intermediado pelos órgãos administrativos de proteção ao consumidor (PROCON), do Ministério Público, da Defensoria Pública e das delegacias especializadas; seja de modo indireto, como medidas que incentivam à criação e ao desenvolvimento de associações representativas, com o fito de garantir que os produtos e serviços postos no mercado tenham padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

Concluindo a análise dos princípios especificados no art. 4º do CDC, cumpre transcrever os ensinamentos do Professor Leonardo José Peixoto Leal e Mônica Mota Tassigny em seu artigo Política Nacional das Relações de Consumo, sistema nacional de defesa e perfil do consumidor: consumo, educação e conscientização entre jovens consumidores em Fortaleza:

Todos os demais princípios pautam-se na incessante busca do Código pela harmonia e equilíbrio nas relações, merecendo especial destaque o disposto no inciso IV do art. 4º, que determina a atuação do estado também no sentido de divulgar a e conscientizar os consumidores a respeito dos seus direitos. Não há dúvidas que o maior instrumento da efetivação do direito do consumidor é o próprio cidadão que, consciente de seus direitos, poderá exigir o respeito aos mesmos em cada situação concreta. (LEAL; TASSIGNY, 2014).

Os princípios da PNRC previstos no 4º do CDC consistem nas principais vertentes e intenções que norteiam o caminho para interpretação dos demais artigos do Código do Consumidor e de outras legislações que disciplinem as relações de consumo, funcionando como um balizamento hermenêutico para o aplicador da lei, os gestores da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC e os legisladores, de sorte que todos respeitem o mandamento constitucional da CF/88, que determina a superação das desigualdades estruturais dessa relação, devendo a vinculação de consumo ser compreendida como justa, igualitária e equilibrada.

O artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor, ao enumerar os principais objetivos, princípios e intenções da PNRC, consiste em uma espécie de pilar sobre o qual deverá ser edificado todo o ordenamento jurídico aplicável às relações de consumo, e, por isso, deve servir de norte ao aplicador da lei ao interpretá-la e aplicá-la. Nas exatas palavras de Leal e Tassigny (2014), o artigo 4º do CDC, ao estabelecer os objetivos, fundamentos e princípios fundamentais da PNRC, consubstancia “[...]uma série de elementos que devem

servir de norte para os regramentos aplicáveis às relações de consumo, bem como no exercício de aplicação e interpretação de normas aplicáveis às respectivas relações”.

Além disso, as próprias partes da relação de consumo devem nortear-se e observar os ditames previstos no art. 4º do CDC, compreendendo que o Código de Defesa do Consumidor não é um instrumento de confronto entre consumidores e fornecedores, entre produção e consumo, mas sim um para promover a harmonia nas relações comerciais e pacificação social.

Sobre a importância do artigo 4º do CDC, cumpre trazer os ensinamentos conclusivos de Leal e Tassigny (2014):

Observa-se, portanto, que a PNRC é base e fundamento do próprio CPDC, havendo em todos os direitos e regulações do Código direta ligação com os princípios e objetivos enumerados no art. 4º; sendo, por isso mesmo, a lei consumerista, em muitos casos, redundante, no intuito de não deixar margem a interpretação diversa e prejudicial ao consumidor. Ademais, pode-se facilmente perceber que os princípios se intercomunicam, formando uma rede lógica e coerente sempre tendo como finalidade maior o bem estar social e asseguuração da dignidade e do direito de escolha do consumidor.

Nesse caminho, como parte da estratégia de articulação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, o art. 5º do CDC estabelece, entre suas diretrizes, a integração de suas ações por intermédio de instrumentos governamentais e não governamentais de maneira descentralizada para a execução da referida política, como manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente; instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor (Ministério Público); criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo; criação de juizados especiais de pequenas causas e varas especializadas para a solução de litígios de consumo; e concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor; instituição de mecanismos de prevenção e tratamento extrajudicial e judicial do superendividamento e de proteção do consumidor pessoa natural; instituição de núcleos de conciliação e mediação de conflitos oriundos de superendividamento.

Sobre os instrumentos de execução da PNRC e essa perspectiva de especialização dos órgãos estatais na defesa do consumidor, cumpre transcrever os ensinamentos de Leal e Tassigny (2014):

Nesse sentido, busca o Código sempre a especialização, tanto do Ministério Público, quanto dos órgãos de auxílio ao consumidor, das delegacias de polícia e até mesmo no Poder Judiciário, objetivando claramente maior facilidade de efetivação dos

direitos dos consumidores por intermédio de indivíduos conhecedores do Código e especializados na temática.

Com base nos instrumentos instituídos no art. 5º do CDC, a Política Nacional das Relações de Consumo opera com meios específicos, cuja efetividade depende da tutela estatal e da soma de esforços de vários agentes direcionados ao atendimento da adequada proteção aos consumidores.

Observou-se, ainda, que o Código de Defesa do Consumidor possui nítido caráter principiológico, devendo suas normas ser interpretadas, na qualidade de princípios jurídicos, não somente como regras positivadas, mas sim como diretrizes e valores (art. 4º, CDC), devendo prevalecer toda e qualquer relação jurídica caracterizada como uma relação de consumo, e também como instrumentos (art. 5º, CDC) que hão de nortear o Estado na realização da Política Nacional das Relações de Consumo.

A partir dos artigos 4º e 5º da Lei no 8.078/1990, o Direito do Consumidor ganhou uma roupagem diferente e se tornou um Direito do Consumo, porque busca um equilíbrio de forças entre o Estado, o consumidor e o fornecedor, estabelecendo metas, princípios, prioridades e ações concretas. Esse ordenamento possibilita: minimizar a falta de interesse governamental em uma tutela efetiva do consumidor; combater a falta de receptividade do segmento empresarial à mudança de comportamento ético, através do aprimoramento tecnológico da qualidade e da segurança dos produtos e serviços colocados no mercado – que, naturalmente, impactam a margem de lucro dos fornecedores – bem como estimular um maior nível de interesse gregário do consumidor em se articular como categoria e não mais apenas sob a ótica individual. (VERBICARO, 2018, p. 541).

Jungido aos instrumentos de execução da PNRC, o artigo 6º do Código de Defesa do Consumidor, ao elencar os direitos básicos dos consumidores, prevê princípios instrumentais em favor dos consumidores na proteção de seus direitos ou na reparação das lesões sofridas nas relações de consumo.

Art. 6º. São direitos básicos do consumidor:

[...]

II - a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

[...]

VI - a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII - a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; (BRASIL, 1990, p. 2).

Observa-se que o legislador, expressamente, observou que os consumidores devem ter a defesa dos seus direitos facilitados pelo Estado, seja por meio de órgãos judiciários ou por intermédio dos órgãos administrativos.

Destaca-se, ainda, importância e relevância social da efetiva reparação dos danos sofridos nas relações de consumo, não por um aspecto puramente econômico, mas de restauração da dignidade e da justiça social: “Diz-lhe uma voz interior que não deve recuar, que se trata para ele, não de qualquer ninharia sem valor, mas de sua personalidade, de sua honra, de seu sentimento do direito, do respeito a si próprio.” (VON IHERING, 2009, p. 36).

Concluindo a abordagem sobre a efetividade dos princípios e instrumentos básicos de execução da Política Nacional das Relações de Consumo, cumpre trazer à baila as seguintes análises críticas feita por Leal e Tassigny (2014):

Muito embora consista em norma vigente, e presente na Lei 8.078/90, o art. 5º, na prática, vem sendo cumprido de forma ainda tímida, mesmo transcorridos mais de 20 anos de instituição do Código. Tal fato, conforme se demonstrará, vem a contribuir com o problema da morosidade do Poder Judiciário e a consequente demora em uma solução em litígios de consumo.

[...]

Some-se a isso o fato da não criação dos instrumentos básicos à execução da política nacional das relações de consumo. No Estado do Ceará, por exemplo, ainda não foram implementadas varas ou juizados especiais de defesa do consumidor.

[...] Ademais, ainda é muito tímida a criação dos instrumentos da política nacional das relações de consumo, sendo imperioso que essa implementação se concretize em todo território nacional em benefício de todos os consumidores.

De efeito, embora o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90) tenha feito a previsão de alguns instrumentos e medidas para a promoção da defesa do consumidor, atualmente, passados quase 30 anos da sua promulgação, muitas dessas previsões legais ainda carecem de ser realmente efetivadas, postas em prática, demonstrando que as políticas públicas consumeristas precisam de uma maior valorização, ampliação e atuação por parte do Estado.

4.4 Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

Com o propósito, justamente, de cumprir os objetivos, princípios e instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), bem como para concretização do dever constitucional do Estado de promover a defesa do consumidor (artigo 5º, inciso XXXII, CF/88), o legislador decidiu pela

criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Nesse sentido, Filomeno (2004, p. 23) entende que a

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

O SNDC consiste em um sistema nacional amplo e integrado, composto por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor, com arranjo pragmático sustentado pelos artigos 105 e 106 da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor):

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

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

Sobre a necessidade de o legislador do CDC prever o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, esclarecedoras são as palavras de Filomeno (1999, p. 53):

Quando se fala em "política nacional de relações de consumo", por conseguinte, o que se busca é a propalada "harmonia" que deve regê-las a todo momento, falando o Código examinado ainda em "Sistema Nacional de Defesa do Consumidor" (arts. 105 e 106). Além dos "princípios" que devem reger referida política, terão relevância fundamental os "instrumentos" para sua execução, e não apenas os institucionalizados, como os previstos pelo art. 5º do Código e pelos mencionados arts. 105 e 106, como também os privados, consistentes na atividade das próprias empresas produtoras e bens e serviços.

Nesse mesmo sentido, Marques (2003, p. 93) explica que é possível inferir a importância da articulação e do alinhamento dos integrantes do SNDC com vistas a garantir a eficácia da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC).

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

Sobre a estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, vale expor a percepção da professora Ada Pellegrini Grinover *et. al.* (2004, p. 949) sobre a necessidade de serem respeitadas as peculiaridades de cada ente integrante do SNDC:

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, tal como disciplinado pelos arts. 105 e 106 do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, apresenta modelo a ser obedecido por órgãos públicos em geral quando da implementação e execução da Política Nacional de Defesa do Consumidor. Estabelece um organograma, uma estrutura a ser preenchida por todos aqueles que devem compor o Sistema, respeitando-se características naturais, regionais, sociais, econômicos e políticas dos órgãos e entidades que o integram.

Percebe-se que a instituição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) foi resultado justamente da necessidade de uma articulação nacional dos órgãos consumeristas para fins de facilitar o acesso da população a informações e defesa dos direitos do consumidor. Nesse sentido, Leonardo Roscoe Bessa (2008, p. 320) dispõe:

A configuração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e respectiva proposta de articulação entre as entidades e órgãos que compõem se justificam pela grande dimensão do País. Cuida-se de instrumento para viabilizar a Política Nacional das Relações de Consumo, ou seja, "o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo". (Art. 4.º, *caput*, do CDC).

Para regulamentar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), foi editado o Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997, que prevê normas de organização do SNDC e normas gerais de aplicação das sanções administrativas.

Dando concretude ao mandamento previsto no art. 106 do CDC, o art. 3º do Decreto nº 2.181/1997 atribuiu ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), vinculado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça SDE, a função de órgão responsável pela coordenação nacional da política do SNDC.

Esse mesmo dispositivo, no entanto, preceitua que outro órgão federal substituiu o DPDC em suas atribuições e competência. Assim, posteriormente, o Decreto nº 7.738/2012 alterou a redação desse artigo, substituindo o DPDC pela Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), vinculada ao Ministério da Justiça. Desse modo, o órgão federal responsável pela coordenação política do SNDC é a SENACON, cabendo-lhe as seguintes competências e atribuições:

Art. 3º. Compete à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cabendo-lhe:

- I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção e defesa do consumidor;
- II - receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais;
- III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;
- IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;
- V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito para apuração de delito contra o consumidor, nos termos da legislação vigente;
- VI - representar ao Ministério Público competente, para fins de adoção de medidas processuais, penais e civis, no âmbito de suas atribuições;
- VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violem os interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores;
- VIII - solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de produtos e serviços;
- IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a criação de órgãos públicos estaduais e municipais de defesa do consumidor e a formação, pelos cidadãos, de entidades com esse mesmo objetivo;
- X - fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor;
- XI - solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica para a consecução de seus objetivos;
- XII - celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta, na forma do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985;
- XIII - elaborar e divulgar o cadastro nacional de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, a que se refere o art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990;
- XIV - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades. (BRASIL, 1997, p. 1).

O Decreto nº 2.181/1997 também disciplinou as competências precípua dos órgãos regionais e locais integrantes do SNDC:

- Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:
- I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;
 - II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;
 - III - fiscalizar as relações de consumo;
 - IV - funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto;
 - V - elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, de que trata o art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990 e remeter cópia à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça;
 - VI - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades. (BRASIL, 1997, p. 2).

O art. 5º do Decreto nº 2.181/1997 preceitua ainda que “[...] qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo”. Tal dispositivo reflete a opção do Estado por uma descentralização do SNDC, por ser vantajosa para esse sistema em termos de possibilitar sua aproximação com a sociedade local.

Destaca-se, ainda, que, nos termos do art. 9º do Decreto Presidencial nº 2.181/1997, a fiscalização das relações de consumo e das normas de defesa do consumidor será exercida em todo o Território Nacional pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, pelos órgãos federais integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, pelos órgãos conveniados com a Secretaria e pelos órgãos de proteção e defesa do consumidor criados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitadas as suas respectivas áreas de atuação e competência.

O Decreto Presidencial nº 2.181/1997, portanto, foi um normativo de avanço na estruturação nas políticas de proteção ao consumidor, com o objetivo de implementar e executar a defesa do consumidor por meio de órgãos públicos e entidades privadas, devendo ter como norte hermenêutico o modelo disposto no CDC.

Em resumo, integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (SENACON) e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais, bem como as entidades civis de defesa do consumidor, como os PROCONS, Ministério Público, Defensoria Pública, delegacias de defesa do consumidor, juizados especiais cíveis e organizações civis de defesa do consumidor, formando um sistema descentralizado, mas em que todos atuam articulada e integradamente sob a coordenação da SENACON.

4.5 Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (SENACON)

Considerando o papel estratégico e as competências de alçada importância da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (SENACON), cabe fazer referência, de modo mais detalhado, a esse órgão nacional.

A SENACON integra o Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJ) e foi criada por intermédio do Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012, por meio do qual lhe foram atribuídas as competências estabelecidas no art. 106 da Lei nº 8.078/90 (CDC) e no art.

3º do Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997. Impõe-se lembrar que essas atribuições estavam previstas, originária e anteriormente, ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE/MJ).

Assim, a SENACON é o órgão federal que tem a responsabilidade de realizar a coordenação política, em âmbito nacional, do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), em substituição à DPDC. Além disso, é responsável por aspectos estratégicos e operacionais do planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, atuando em regime de cooperação com os outros órgãos federais, estaduais e municipais do SNDC, com amparo em uma abordagem interdisciplinar e interdimensional.

Para se compreender melhor o papel da SENACON na política nacional de defesa do consumidor, é preciso transcrever as informações fornecidas pelo próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública (2014/2016) em seu *site* institucional:

O que é Senacon?

A Secretaria Nacional do Consumidor (**Senacon**), criada pelo Decreto nº 7.738, de 28 de maio de 2012, integra o Ministério da Justiça e tem suas atribuições estabelecidas no art. 106 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 3º do Decreto nº 2.181/97.

A atuação da Senacon concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com os objetivos de: (i) garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; (ii) promover a harmonização nas relações de consumo; (iii) incentivar a integração e a atuação conjunta dos membros do SNDC; e (iv) participar de organismos, fóruns, comissões ou comitês nacionais e internacionais que tratem da proteção e defesa do consumidor ou de assuntos de interesse dos consumidores, dentre outros.

A Senacon também atua na análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral, na promoção e coordenação de diálogos setoriais com fornecedores, na cooperação técnica com órgãos e agências reguladoras, na advocacia normativa de impacto para os consumidores, na prevenção e repressão de práticas infrativas aos direitos dos consumidores.

No âmbito internacional, a Secretaria representa os interesses dos consumidores brasileiros e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) junto a organizações internacionais como MERCOSUL, Organização dos Estados Americanos (OEA), entre outras.

Dentre as principais ações da Senacon, destacam-se, a integração dos órgãos de defesa do consumidor ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), as atividades da Escola Nacional de Defesa do Consumidor, as ações voltadas à proteção da Saúde e Segurança do Consumidor, a proteção ao consumidor no âmbito da regulação, do pós-venda de produtos e serviços, da sociedade da informação, do consumo sustentável e na implementação do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec)¹. (BRASIL, 2021, p. 1).

¹ Publicado em 14/07/2014. Atualizado em 13/05/2021.

A SENACON afigura-se, portanto, como um órgão central e coordenador estratégico para a promoção da política nacional de defesa dos consumidores.

Seguindo essa lógica de principal órgão consumerista de alçada nacional, o Decreto nº 2.181/1997 atribui à SENACON a competência para solucionar eventuais conflitos de atribuições entre órgãos públicos na apuração de infração consumerista (art. 5º, parágrafo único), bem como a prerrogativa de avocar os processos administrativos em trâmite em órgãos públicos de mais de um Estado, quando envolvam interesses difusos ou coletivos (art. 16).

Na mesma linha de raciocínio, o art. 26, parágrafo único, do Decreto nº 2.181/1997 atribui à SENACON a responsabilidade de regulamentar e manter um banco de dados (cadastro nacional) para reunir informações da atuação dos órgãos e entidades federais, estaduais, distritais e municipais de defesa do consumidor, com vistas a subsidiar a atuação dos integrantes do SNDC em processos administrativos sancionadores.

O referido Decreto Presidencial preceitua, ainda, que a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública poderá editar atos administrativos com vistas à observância das normas de proteção e defesa do consumidor, facultada a oitiva do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (art. 63 do Decreto nº 2.181/1997), demonstrando o papel da SENACON como órgão de planejamento, responsável por elaborar, coordenar e executar, em âmbito nacional, a Política Nacional das Relações de Consumo.

4.6 PROCONS

Em razão do objeto de estudo desta investigação, bem como em razão da relevância de suas atuações, é de bom alvitre fazer-se uma abordagem mais especificada dos PROCONS, que, nos termos do artigo 105 do CDC, integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Os PROCONS são órgãos e serviços do Poder Público, de abrangência estadual, municipal ou do Distrito Federal, que têm por finalidades a proteção e defesa dos direitos e interesses dos consumidores, o acompanhamento e fiscalização das relações de consumo, a apuração da responsabilidade administrativa dos fornecedores, bem como responder consultas de consumidores e fornecedores sobre a melhor aplicação do Direito do consumidor (ROCHA; TORRES, 2010).

Nos termos do art. 9º do Decreto 2.181/97, os PROCONS têm a responsabilidade precípua de fiscalização das relações de consumo e da aplicação das normas de defesa do

consumidor, em suas respectivas áreas de jurisdição e competência. Assim, quando são órgãos vinculados ao Poder Executivo (ou ao Ministério Público), possuem o poder de aplicar diretamente as sanções administrativas aos fornecedores que violam as normas de proteção ao consumidor, tudo em conformidade com o disposto nos arts. 55 a 60 do CDC.

Ademais, estão elencadas no art. 4º do Decreto Presidencial nº 2.181/1997 outras atribuições principais desses órgãos de proteção e defesa do consumidor.

Com isso, o consumidor lesado, antes de ajuizar uma ação no Poder Judiciário, como alternativa de solução do conflito, está habilitado a dirigir-se ao PROCON e formular uma reclamação perante esse órgão de defesa do consumidor.

Ademais, a atuação dos PROCONS é independente do trabalho da atuação de outros órgãos ou entidades com poderes de fiscalização, como as Agências Reguladoras, Vigilância Sanitária, Inmetro, Ipem, e inclusive do Poder Judiciário. Nessa esteira, deve ser respeitado a incomunicabilidade entre a responsabilidade civil, penal e administrativa do fornecedor, nos termos do *caput* do art. 56 do CDC (“As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas”).

Os PROCONS também exercem importante trabalho de conscientização dos direitos do consumidor e de resolução extrajudicial das reclamações de consumo.

Além de aplicação de sanções administrativas, o PROCON também exerce importante trabalho de **informação dos direitos do consumidor** e de **conciliação entre as partes**. Geralmente há um número telefônico para esclarecer dúvidas e oferecer informações aos interessados. Além disso, distribuem cartilhas sobre diversos temas de interesse do consumidor, objetivando atender ao dever de educar e informar ao consumidor. Alguns PROCONS possuem páginas na internet para melhor orientar os consumidores. (ROCHA; TORRES, 2010, p. 822).

Sobre a atuação dos PROCONS na resolução extrajudicial e consensual dos conflitos de consumo, assinalam Bessa e Moura (2008, p. 47):

O PROCON, identificando tanto uma como outra situação de desequilíbrio no contrato de consumo pode intervir na relação entre consumidor e fornecedor, inicialmente procurando uma solução de acordo e, caso não seja este possível, aplicando sanção administrativa. Embora parcela da doutrina afirme que a revisão dos contratos é exclusividade do Poder Judiciário, em matéria de relação de consumo pode um órgão de proteção e defesa do consumidor, como o PROCON, intervir em defesa da parte mais frágil.

Quanto ao papel dos PROCONS de promover a educação e a conscientização da população em geral sobre seus direitos de consumidor, os autores Amélia Soares da Rocha e Ismael Braz Torres destacam:

Tratando-se de educação, os PROCONS, atuando preventivamente ao desenvolver projetos de educação para o consumo formal, e tendo como objetivo a implementação de conceitos básicos de proteção e defesa do consumidor, para formar cidadãos conscientes, críticos e participativos. O consumidor tem também direito à informação adequada e clara, que não implica apenas nas informações sobre produtos e serviços, mas, também, quanto aos direitos e deveres, enquanto consumidor. Tal "ordem", todavia não se destina apenas ao PROCON, mas a todos os integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. (ROCHA; TORRES, 2010, p. 819).

Destaca-se a característica positiva dos PROCONS de serem órgãos públicos mais próximos e acessíveis aos cidadãos, conhecendo melhor seus pleitos e servindo como uma rede vascularizada do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Isso porque existem inúmeros PROCONS por todo o Território Nacional, nos mais diversos municípios do País, sendo o grande responsável pelo o contato direto do consumidor com os órgãos integrantes do SNDC.

Essa perspectiva é compartilhada por Bessa, Moura e Silva (2014, p. 195), que compreendem a importância dos PROCONS:

A citação seguinte resume essa ideia.

O PROCON é órgão do Poder Executivo municipal ou estadual por excelência destinado à proteção e defesa dos direitos e interesses dos consumidores. É ele que mantém contato mais direto com os cidadãos e seus pleitos, podendo ser estadual, municipal ou do Distrito Federal. Cumpre-lhe elaborar, coordenar e executar a política estadual ou municipal de defesa do consumidor, além de realizar o atendimento aos consumidores e fiscalizar as relações de consumo no âmbito de sua competência. (BESSA; MOURA; SILVA, 2014, p. 195).

Na mesma linha, a Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON e o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, por via de Nota Técnica nº 175/2013 – CATON/CGCTPA/DPDC/SENACON/MJ, elevam a importância dos PROCONS como instrumentos de facilitação dos consumidores.

15. Neste sentido, a criação dos PROCONS fundamentou-se na tarefa do Estado de proteger ativamente o consumidor, por meio da prevenção, mediação e repressão dos conflitos de consumo na via administrativa, evitando-se o encaminhamento dessas demandas ao Poder Judiciário. São estes órgãos os responsáveis por elaborar, coordenar e executar a política estadual ou municipal de proteção e defesa do consumidor, articulando os sistemas estaduais ou municipais, promovendo o atendimento ao consumidor e fiscalizando infrações aos direitos dos consumidores.

16. Devido à celeridade do atendimento, altos índices de resolutividade em favor dos consumidores e pelo serviço de utilidade pública prestado, o PROCON goza de elevado grau de credibilidade junto à sociedade. O atendimento prestado pelo PROCON permite contato direto com o consumidor, oportuniza uma orientação efetiva e cria a possibilidade de a empresa e o consumidor resolverem antecipadamente os seus conflitos. Por meio da utilização de ferramentas adequadas a cada situação apresentada pelo consumidor, que vão desde o contato telefônico até a realização de audiências, é possível intermediar conflitos com celeridade e obter altos níveis de resolução.

17. Atualmente, os PROCONS estão distribuídos em todo o território nacional. São mais de 778 PROCONS, sendo 27 Estaduais, 13 nas Capitais e 738 PROCONS nos demais municípios. Da forma como estão distribuídos, os PROCONS atingem 108.362.880 consumidores, de uma população total de 189.574.660 cidadãos brasileiros. Não obstante a facilidade de acesso aos PROCONS, constata-se não haver distribuição equilibrada em relação aos habitantes das regiões do País. Na região Sudeste, por exemplo, os PROCONS tem capacidade de atender 56% da população, enquanto na região Norte atingem apenas 3% dos seus consumidores.

18. Com o objetivo de auxiliar, padronizar e harmonizar os registros de demandas individuais de consumidores nos PROCONS, bem como promover a gestão destes procedimentos, o Ministério da Justiça, por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, implementou em 2004 o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec. Atualmente, encontram-se integrados ao Sindec 25 PROCONS Estaduais e 222 PROCONS Municipais. Como vários desses PROCONS contam com mais de uma unidade de atendimento, o Sistema integra 460 unidades espalhadas por 303 cidades brasileiras, atendendo uma média mensal de 193 mil consumidores. Por meio do Sindec, a Secretaria Nacional do Consumidor ainda elabora e publica anualmente o Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas consolidando as informações dos Cadastros Estaduais e Municipais publicados pelos PROCONS de todas as regiões brasileiras, concretizando o comando expresso no artigo 44 do Código de Defesa do Consumidor. (BRASIL, 2013).

Portanto, nos termos da atual legislação consumerista (art. 105 do CDC), os PROCONS integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Sua importância no sistema decorre do fato de serem serviços de muita popularidade, menos formalistas e mais acessíveis aos consumidores no que tange à simplificação dos procedimentos. Por isso, afirma que os PROCONS são os integrantes do SNDC mais próximos dos consumidores.

Exaltando a importância das atividades prestadas pelos PROCONS, Amélia Soares da Rocha e Ismael Braz Torres (2010) assinala que

Os PROCONS, na defesa dos interesses individuais do consumidor são a grande caixa de ressonância desses interesses, cumprindo-lhes a triagem das reclamações efetivadas, sobretudo no encaminhamento aos órgãos competentes, quando o caso, ou então orientação do consumidor e sobretudo têm papel relevante na tentativa de solução conciliatória dos conflitos individuais surgidos das relações de consumo.

Analisando especialmente o SNDC no âmbito estadual, observa-se que o Estado do Ceará conta com o DECON – Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, correspondendo ao PROCON Estadual. O DECON foi criado pela Lei Complementar Estadual nº 30, de 26 de junho de 2002, vinculado ao Ministério Público Estadual (MPCE) e que integra o SNDC. Por ser um órgão da estrutura do Ministério Público, o DECON reúne tanto o poder de polícia administrativo garantido pelos artigos 55 a 60 do CDC como as prerrogativas institucionais do Ministério Público (ROCHA; TORRES, 2010).

Por fim, destaca-se que o DECON tem uma unidade descentralizada no Município de Sobral (DECON SOBRAL), que fica responsável pelo atendimento da população de vários municípios da Região Norte cearense.

4.7 Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC)

O Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor – SINDEC conforma uma solução tecnológica adotada pelo Ministério da Justiça do Governo Federal para superar dois desafios históricos na efetivação da política pública de proteção e defesa do consumidor.

O primeiro foi assegurar aos consumidores o seu direito de amplo acesso às informações sobre o mercado de consumo, garantia expressa no art. 4º, inciso IV, art. 6º, inciso II e no art. 44, *caput* e parágrafo 1º, do Código de Defesa do Consumidor. O direito de informação dos consumidores abrange, não apenas, ações tradicionais de educação para o consumo, mas também a obrigação estatal de dotar o consumidor de conhecimento mais preciso sobre a realidade do mercado de consumo, de maneira a ampliar o poder de escolha do consumidor, mediante a divulgação de informações e relatórios sobre o grau de satisfação dos consumidores acerca de serviços e produtos comercializados pelos fornecedores.

O segundo desafio está relacionado à previsão do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) como um sistema integrado. Isso porque, por ser o SNDC um sistema nacional formado por órgãos plurais e autônomos, de variadas esferas de governo (federal, estadual, municipal e do Distrito Federal), sem uma hierarquia e sem vinculações formalmente estabelecidas, havia uma enorme dificuldade para que seus dados e informações, especialmente os oriundos dos órgãos consumeristas estaduais e municipais (os denominados PROCONS), fossem armazenados e processados como parte integrante de um todo, de um sistema de fato, interligado.

Dessa maneira, em razão da necessidade de organizar e articular, no formato de um sistema integrado, os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) articularam-se para assegurar o direito fundamental dos consumidores de ter acesso à informação conforme princípio básico da PNR.

Em razão de tais circunstâncias, foi criado pelo Ministério da Justiça do Brasil, no ano de 2003, um sistema informatizado eletrônico que integra os dados e os procedimentos dos órgãos integrantes do SNDC, denominado de Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (SINDEC).

Assim, surgiu o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), que é um software que integra, em rede, as ações e informações da defesa do consumidor. Ele representa o trabalho do Coordenador do SINDEC e dos PROCONS integrados e forma um todo harmônico para proteção estratégica e qualificada dos consumidores de nosso país. (ROCHA; TORRES, 2010, p. 816).

O SINDEC instrumentaliza um banco de dados nacional das reclamações consumeristas nos órgãos administrativos (PROCONS), de modo a dar concretude à competência da SENACON prevista no art. 26, parágrafo único, do Decreto Presidencial nº 2.181/1997. A manutenção desse cadastro nacional tem como objetivo reunir dados e informações das relações consumeristas, excelente instrumento para a sociedade, uma vez que permite os consumidores terem conhecimento da reputação do fornecedor que está contratando, como para o Poder Público, no sentido de que a análise dessas informações deve balizar suas políticas de consumo. Além disso, esse cadastro nacional possibilita o diálogo e a troca de informações entre os órgãos consumeristas de todo o Brasil, possibilitando a discussão de temas importantes em relação à defesa do consumidor, como comércio eletrônico, proteção de dados, turismo e vários outros.

O Sistema inclui também um conjunto de procedimentos para o tratamento de demandas e gestão do trabalho técnico do PROCON. Com isso, quando o PROCON adere ao SINDEC, ajunta-se, também, a esse conjunto de procedimentos, com todos os seus conceitos, bem como a um modelo da gestão de demandas. Assim, o SINDEC integra e harmoniza os procedimentos de atendimento a demandas individuais de consumidores em todo o Brasil.

Sobre o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), cumpre colacionar as informações que há no próprio *site* do Ministério da Justiça e Segurança Pública do Governo Federal:

Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec é o sistema informatizado que permite o registro das demandas individuais dos consumidores que recorrem aos PROCONS. Ele consolida registros em bases locais e forma um banco nacional de informações sobre problemas enfrentados pelos consumidores.

Desde sua criação, a rede de atores públicos integrados ao Sindec cresce progressivamente. Alguns PROCON possuem mais de um posto de atendimento e podem atuar em mais de uma cidade. [...].

Enquanto sistema de informação, o Sindec foi criado para sistematizar e integrar a ação dos PROCONS. Porém, com o tempo, tornou-se fonte primária de informações para a definição de políticas públicas de defesa do consumidor.

Mais do que integrar órgãos e subsidiar a definição de políticas, a base de dados do Sindec se tornou referência também para consumidores e fornecedores, na medida em que representa uma amostra qualificada dos diversos problemas vivenciados pelos consumidores no mercado de consumo.

Atualmente tais informações são muito utilizadas, não só pelos órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, como também por órgãos de controle, agências reguladoras, veículos de comunicação, além de pesquisadores e operadores do direito.

O Sindec permite aumentar a transparência, perante a sociedade, dos problemas que ocorrem no mercado de consumo e de como os PROCONS tratam essas demandas. O acesso às informações sobre as demandas registradas pelos PROCONS tem o potencial de contribuir para o exercício do poder de escolha por parte dos consumidores. (BRASIL, 2021b).

O que é Sindec

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), na linha do que determinam os artigos 105 e 106 da Lei nº 8.078, é uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, representa um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e de fortalecimento da ação coordenada e harmônica entre seus órgãos.

O Sindec permite o registro dos atendimentos individuais a consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos PROCONS integrados e a elaboração de Cadastros Estaduais e Nacional de Reclamações Fundamentadas.

Todo esse trabalho, harmônico e articulado entre os PROCONS, gera informações que são consolidadas nos bancos de dados estaduais e replicados na base de dados nacional do Sindec no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Essa base nacional é uma fonte valiosa de informações para elaboração da Política Nacional das Relações de Consumo, para informação aos consumidores e aos diversos interessados na proteção e defesa do consumidor, bem como incentivo aos fornecedores para aperfeiçoarem cada dia mais o seu relacionamento com os consumidores. O acesso aos dados, informações e gráficos do Sindec cumpre o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, reforça a cultura da prevenção e permite a promoção de políticas públicas nacionalmente integradas para a Defesa do Consumidor. (BRASIL, 2021a).

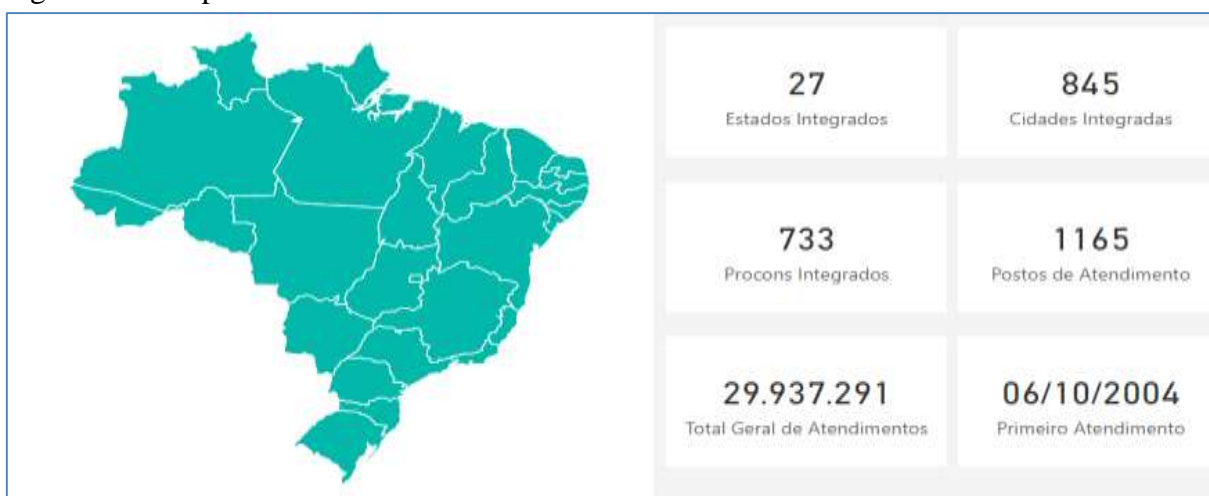
Assim, o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), consiste em um conjunto de soluções tecnológicas para traçar um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e, conseqüentemente, de fortalecimento da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), por meio da ação coordenada e harmônica entre os órgãos consumeristas.

In eoden sensu, são as considerações dos autores Amélia Soares da Rocha e Ismael Braz Torres sobre o SINDEC:

Não se trata, pois, apenas de um banco de dados mas de um verdadeiro mapeamento hábil à efetivar as políticas públicas consumeristas diagnosticando, propondo soluções e, sobretudo, contribuindo de forma consistente para a materialização do ambicioso objetivo da Política Nacional de Relações de Consumo. É o SINDEC exemplo da bem sucedida utilização de novas tecnologias no gerenciamento, otimização e realização de políticas públicas. (ROCHA; TORRES, 2010, p. 826).

Ademais, o sistema informatizado do SINDEC é alimentado pelos órgãos participantes do SNDC, por meio dos dados coletados nos atendimentos aos consumidores em cada um desses órgãos. Atualmente, o SINDEC está nos 27 Estados federativos e com 845 municípios integrados. A figura seguinte mostra didaticamente os dados governamentais acerca do SINDEC

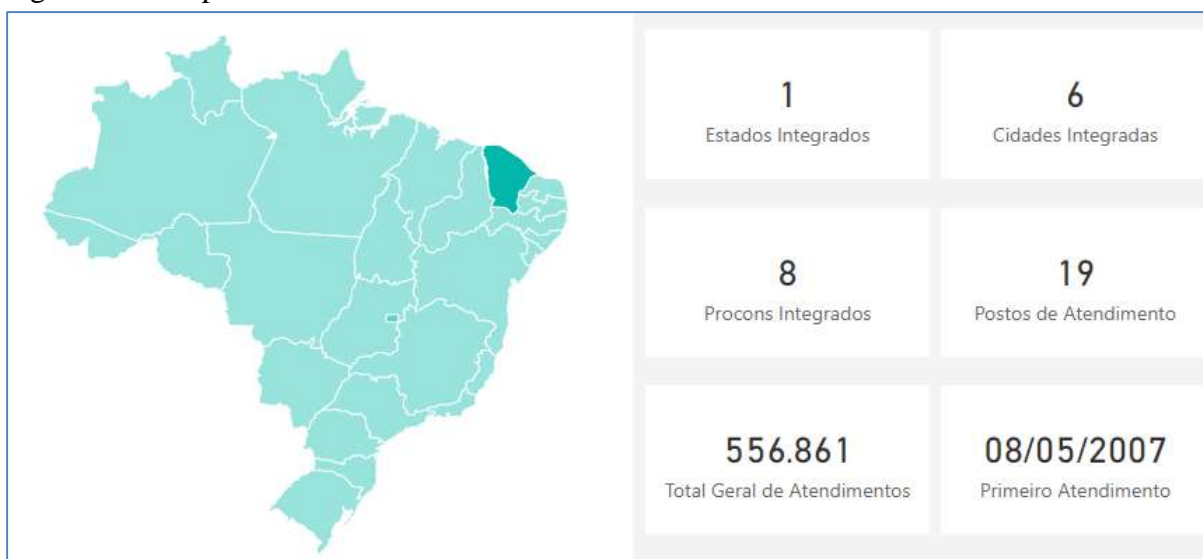
Figura 10 – Mapa de atendimentos do SINDEC



Fonte: BRASIL. (2021c).

Especificamente sobre os dados integrados do SINDEC no Estado do Ceará, a figura que vem oferecendo relevantes informações.

Figura 11 – Mapa de atendimentos do SINDEC no Estado do Ceará



Fonte: BRASIL (2021c).

No Ceará, portanto, estão vinculados à plataforma integrada do SINDEC o total de oito PROCONS, que disponibiliza 19 postos de atendimento, conforme mostra retirada do *site* institucional do Ministério da Justiça.

Figura 12 – Lista dos PROCONS interligados ao SINDEC no Estado do Ceará

Lista dos Procons Integrados				
Estado	Qtd. Procons	Qtd. Postos	Primeiro Atendimento	Último Atendimento
☐ CEARA				
PROCON CE - DECON MARACANAÚ	1		1 11/03/2013	14/07/2022
PROCON CE - DECON SOBRAL	1		1 05/11/2013	14/07/2022
PROCON MUNICIPAL CAUCAIA/CE	1		1 13/12/2016	14/07/2022
PROCON MUNICIPAL GUIAÚBA/CE	1		1 16/12/2015	06/07/2022
PROCON MUNICIPAL MARACANAÚ/CE	1		1 04/08/2016	13/07/2022
PROCON CE	1		2 08/05/2007	14/07/2022
PROCON CE - DECON JUAZEIRO DO NORTE	1		2 21/08/2017	14/07/2022
PROCON MUNICIPAL FORTALEZA/CE	1		10 04/01/2010	14/07/2022

Fonte: BRASIL (2021c).

Conclui-se que o SINDEC é um sistema de dados abertos, cujo objetivo é facilitar o acesso da sociedade a dados públicos *online*, como o rol das empresas mais reclamadas no mercado de consumo, bem como a possibilidade de acesso rápido e direto dos índices de resolução dessas organizações, possibilitando ao consumidor o cruzamento das informações, contribuindo com a PNRC para aprimorar uma gestão mais consciente e eficiente do mercado de consumo brasileiro, sendo utilizado como um ativo importante nas mãos dos consumidores. No atual contexto, de uma realidade tecnológica, a plataforma serve como novo arranjo instrumental em favor dos consumidores, oferecendo a visualização de um panorama do mercado em todos os entes da Federação.

Assinalam, assim, Rocha e Torres (2010, p. 815):

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC é um exemplo concreto e positivo do uso de novas tecnologias na efetivação da Política Nacional das Relações de Consumo (arts. 4 e 5 do Código Brasileiro de Proteção e Defesa do Consumidor - CDC) diante da crescente complexidade do processo de globalização; visa integrar em rede as ações e informações do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC e viabilizar uma atuação harmônica, estratégica e qualificada do SNDC.

É azado o instante de informar que o Ministério da Justiça do Governo Federal, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), visa a substituir o SINDEC por outro sistema – o **PROCONSumidor**.

O que é o PROCONSumidor e para que serve?

O PROCONSumidor é um sistema de apoio ao consumidor, por meio do qual é possível realizar o registro de reclamações, denúncias e verificar consultas de procedimentos em andamento, relacionados a demandas consumeristas administrativas.

Seu objetivo é trazer mais celeridade ao consumidor, substituindo a plataforma do Sindec (Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor) e reunindo dados dos 615 PROCONS que existem em todos os Estados e no Distrito Federal.

Como o PROCONSumidor vai funcionar?

De acordo com a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), a meta é que o novo sistema seja implantado em todos os órgãos de defesa do consumidor até 2023, sendo que em muitas cidades já está em funcionamento.

Para cumprir com seu objetivo de facilitar o atendimento ao consumidor e trazer mais celeridade aos procedimentos, o PROCONSumidor centralizará todas as informações (denúncias, reclamações, consultas) em uma só plataforma.

Além disso, a plataforma será mais simples e mais rápida, acompanhando a evolução tecnológica do mercado, e terá integração online com o Consumidor.gov.br, o que possibilitará uma atuação mais célere nas demandas dos usuários.

Diante dessas mudanças, o PROCONSumidor pretende evitar retrabalho, compilando tudo em um só lugar, e tornar o trâmite procedimental mais ágil, utilizando alternativas como audiências e realização de acordos de forma *online*. (POLI, 2022, p.1).

Portanto, o PROCONSumidor irá suceder o SINDEC como sistema nos órgãos consumeristas, com implementação em todo o País até o ano de 2023. Seu objetivo é melhorar a tecnologia utilizada no atendimento ao consumidor para fins de facilitar e trazer mais celeridade, não apenas para o acesso do consumidor, como também para a resolução das demandas por parte das empresas.

4.8 Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC) e Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC)

Por ser uma política de Estado, e não de governo, a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) exprime traços de continuidade e estabilidade normativa, não deixando margem discricionária para a atuação positiva do Estado quanto à elaboração e à avaliação de políticas e serviços, o que maximiza a efetivação de direitos ante a desigualdade estrutural entre fornecedores e consumidores.

Assim, durante o mandato da Presidenta Dilma Rousseff (BRASIL, 2014), foi instituído o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC), pela via do Decreto nº 7963, de 15 de março 2013. Sua finalidade é promover a proteção e a defesa do consumidor em todo o Território Nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações. Ademais, o PLANDEC conta com três eixos principais de atuação: 1) prevenção e redução de conflitos; 2) regulação e fiscalização; e 3) fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Entre as ações promovidas pelo PLANDEC, ressalta-se a criação, no ano de 2014, da plataforma virtual *Consumidor.gov.br*, um serviço público que propicia um diálogo mais direto entre consumidores e empresas cadastradas para solução de problemas de consumo.

O *Consumidor.gov.br*² situa as relações entre consumidores, fornecedores e o Estado em um novo patamar, com esteio nas premissas expressas à continuação.

- 1) Transparência e controle social são imprescindíveis à efetividade dos direitos dos consumidores.
- 2) As informações oferecidas pelos cidadãos consumidores são estratégicas para gestão e execução de políticas públicas de defesa do consumidor.
- 3) O acesso à informação potencializa o poder de escolha dos consumidores e contribui para o aprimoramento das relações de consumo.

É salutar, todavia, que esse Decreto, de nº 7.963/2013, foi alterado pelo Decreto nº 10.087, de 05 de novembro de 2019, assinado no primeiro ano do governo do Presidente Jair Bolsonaro, extinguindo instrumentos de promoção da defesa do consumidor criados pelo PLANDEC, como a Câmara Nacional das Relações de Consumo, os conselhos de ministros e o Observatório Nacional das Relações de Consumo.

Para promoção da PNRC e articulação do SNDC, foi assinado o Decreto nº 10.417, de 08 de julho de 2020, que institui o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC). O objetivo da criação do CNDC é estabelecer, de maneira semelhante à extinta Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor, um fórum interinstitucional para discussão de temas relacionados à Política Nacional de Defesa do Consumidor fins de elaboração de recomendações aos entes integrantes do SNDC. Assim, o CNDC é um instrumento para promover diálogo entre representantes de consumidores e fornecedores, objetivando a adequação das políticas públicas de defesa do consumidor e a harmonização das relações de consumo. Além disso, destaca-se a finalidade do CNDC de assessorar o Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública na formulação e na condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

No que é pertinente às competências do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), estão previstas no art. 2º do referido Decreto:

Art. 2º Ao Conselho Nacional de Defesa do Consumidor compete:

I - propor aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor: a) medidas para a prestação adequada da defesa dos interesses e direitos do consumidor, da livre iniciativa e do aprimoramento e da harmonização das relações de consumo; b) adequação das políticas públicas de defesa do consumidor às práticas defendidas por organismos internacionais, tais como a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento; c) medidas para coibir fraudes e abusos contra o consumidor; d) aperfeiçoamento, consolidação e revogação de atos

² Mais informações sobre a plataforma Consumidor.gov.br são obtidas no *link*: <https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico>.

normativos relativos às relações de consumo; e e) interpretações da legislação consumerista que garantam segurança jurídica e previsibilidade, destinadas a orientar, em caráter não vinculante, os diversos órgãos de defesa do consumidor em âmbito federal, estadual, distrital e municipal;

II - promover programas de apoio aos consumidores menos favorecidos;

III - propor medidas de educação do consumidor sobre seus direitos e suas obrigações decorrentes da legislação consumerista;

IV - opinar: a) nos conflitos de competência decorrentes da instauração de mais de um processo administrativo por pessoas jurídicas de direito público distintas, para apuração de infração decorrente de fato imputado ao mesmo fornecedor, de acordo com o disposto no parágrafo único do art. 5º do Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997; eb) nas medidas de avocação de processos administrativos em trâmite em mais de um Estado, que envolvam interesses difusos ou coletivos, de acordo com o disposto no art. 16 do Decreto nº 2.181, de 1997;

V - requerer a qualquer órgão público a colaboração e a observância às normas que, direta ou indiretamente, promovam a livre iniciativa; e

VI - sugerir e incentivar a adoção de mecanismos de negociação, de mediação e de arbitragem para pequenos litígios referentes às relações de consumo ou para convenção coletiva de consumo. (BRASIL, 2020, p. 1).

De tal modo, O CNDC vai opinar sobre políticas públicas de defesa do consumidor em caráter interdisciplinar, em procedimentos de conflitos de competência e de avocação de processos administrativos, bem como fixar, em caráter não vinculante, interpretações e entendimentos a respeito da legislação consumerista, para fins de garantir segurança jurídica sobre o Direito do consumidor.

Quanto aos membros do CNDC, participam, conforme art. 3º, o Secretário Nacional do Consumidor, que o presidirá, um representante indicado pelo Ministério da Economia, representantes de entidades públicas estaduais e municipais de defesa do consumidor, membros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, do Banco Central do Brasil, de agências reguladoras, de entidades de defesa de consumidores e de fornecedores, jurista com notório saber e reconhecida atuação em Direito econômico, do consumidor ou de regulação.

4.9 Análise crítica sobre os instrumentos do PNRC e a efetividade do SNDC

É importante ressaltar que, malgrado a defesa do consumidor esteja amparada pela Constituição Federal e que seja considerada dotada de força normativa, e que a Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC seja fruto desse comando constitucional, o Estado necessita de uma efetiva atuação, procurando ampliar os mecanismos de controle das relações de consumo. Isso porque a PNRC tem por objetivo realizar a concretização do direito fundamental de defesa do consumidor (art. 5º, XXXII, CRFB) em face dos abusos cometidos no mercado de consumo por parte dos fornecedores.

Também se observa o fato de que o Direito do consumidor e a efetividade da PNRC estão intimamente interligados a outro postulado constitucional, a garantia do acesso à Justiça. Tanto é que, entre os princípios da Política Nacional das Relações de Consumo (art. 4º do CDC), está o dever governamental de adotar medidas eficazes de proteção ao consumidor com vistas a restituir e reparar as lesões sofridas. O efetivo acesso à Justiça, *in ali is verbis*, consiste em uma verdadeira premissa para a efetividade da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC.

Verifica-se, no entanto, uma relativa ausência de vontade política em promover a real efetivação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC e de seus instrumentos. Sobre essa análise crítica, são enorme relevância as críticas assacadas pelos autores Leonardo José Peixoto Leal e Mônica Mota Tassigny (2014):

Tanto isto é verdade que, mais de vinte anos após sua vigência, as políticas básicas nele (CDC) previstas ainda não foram devidamente implementadas, bem como vários dispositivos legais, nele constantes, restam subutilizados ou utilizados inadequadamente, por advogados, defensores públicos, promotores de justiça e até mesmo por juízes. Sequer tem-se, no estado do Ceará, delegacias especializadas em relação de consumo ou Juizados, como determina o CPDC, para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo.

[...]

Ademais, enquanto não se cumprir, em efetivo, as determinações do CPDC, notadamente da Política Nacional das Relações de Consumo e seus instrumentos, constantes no art. 5º de referido Código, mais distante estará o Poder Público e o Judiciário do tratamento adequado e da resposta eficaz aos anseios gerados por problemas nas relações de consumo, deixando, assim, o consumidor vulnerável desprotegido, situação incompatível com o direito fundamental a defesa do consumidor pelo estado na forma do art. 5º da CRFB/88.

Os mecanismos de proteção já existem, o que se carece, na prática, é de efetivação dos preceitos esculpidos no CPDC, a partir do próprio Poder Público, e de maior conhecimento e respeito à norma por parte da população em geral.

Além disso, existem relevantes dificuldades para a implementação efetiva do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e, conseqüentemente, para concretização dos objetivos da Política Nacional das Relações de Consumo, Dentre essas dificuldades, mencionam-se a própria legislação instituidora do SNDC, as dificuldades de coordenação entre os seus participantes e o reduzido número de entidades públicas que atuam diretamente na defesa dos consumidores, em especial os PROCONS municipais (VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

Ademais, as redações dos dispositivos do Código de Defesa do Consumidor que instituem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), bem como do próprio Decreto nº 2.181/1997, são demasiadamente genéricas e, por isso mesmo, imprecisas resultando na indefinição de quais entidades fazem parte do SNDC, o que dificulta a

formulação e execução das políticas públicas de defesa do consumidor (VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

As inconsistências e lacunas da legislação que regula o SNDC ensejam conflitos horizontais e verticais no exercício do poder de polícia administrativa entre os órgãos de defesa do consumidor (federais, estaduais e municipais). Falta coordenação entre os participantes do SNDC, bem como não há participação ativa dos consumidores na elaboração de políticas públicas e organização do sistema. Conforme explicam Vieira e Pinheiro (2008):

A coordenação do SNDC poderia ser mais qualificada se existisse uma instância de deliberação na qual participassem representantes dos seus integrantes públicos e dos consumidores, e que viabilizasse a definição de prioridades comuns, o intercâmbio de informações, a uniformidade de atuação e a interlocução com representantes dos fornecedores. Tal espaço iria ao encontro do novo momento da gestão pública brasileira, que viabiliza a participação de diversos setores governamentais e da sociedade civil na formulação, execução e avaliação de políticas públicas. Em que pese as deliberações de conselhos públicos tenderem a resultar, no curto prazo, uma gestão menos ágil, elas proporcionam a formulação de políticas públicas mais consistentes e de resultados mais efetivos no longo prazo, em razão da articulação entre os atores envolvidos ter sido melhor (*sic*) realizada.

Sobre a necessidade do aumento do número e disseminação dos PROCONS municipais por todo o Território Nacional, Vieira e Pinheiro (2008) acrescentam:

A expansão do número de PROCONS municipais é fundamental para proporcionar o acesso dos consumidores à proteção legal prevista no CDC. Por certo que a existência de PROCON em um município não significa que o consumidor terá os seus direitos atendidos na sua plenitude, mas a falta deste órgão na localidade praticamente inviabiliza a proteção estatal, uma vez que é igualmente reduzido o número das demais entidades públicas de defesa do consumidor no país.

Evidencia-se que a responsabilidade pela falta de órgãos municipais de defesa do consumidor não há que ser atribuída apenas à falta de uma maior vontade política por parte do Governo Federal e de uma melhor coordenação do SNDC pela SENACON. Isso porque a implantação dos PROCONS depende de iniciativa do Poder Executivo em âmbito estadual e municipal. Ocorre que os chefes do Poder Executivo, muitas vezes, entendem que a criação de um PROCON ocasiona problemas de apoio político, uma vez que os fornecedores (empresas, fabricantes e comerciantes) são importantes financiadores das campanhas eleitorais locais (VIEIRA; PINHEIRO, 2008).

5 ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – PNRN NO PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL

Neste capítulo, aborda-se a implementação da Política Nacional das Relações de Consumo no âmbito específico da Câmara Municipal de Sobral, por via da criação do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON, sendo considerado o período de 2017 a 2019.

De acordo com as orientações da pesquisa avaliativa, esta etapa se dispõe a investigar a implementação do órgão consumerista, com o objetivo de evidenciar como estava a situação interna no momento em que a Política foi instituída, identificando possíveis fatores que alavancaram ou atrapalharam a condução das ações relacionadas à PNRN na Câmara Municipal de Sobral. Em seguida, demonstra-se o percurso de implantação da PNRN no âmbito da Câmara Municipal de Sobral por meio do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON.

5.1 Regulamentação do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral

O Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral foi instituído pela Resolução nº 131/16, de 14 de junho de 2016, durante o biênio da gestão do presidente José Crisóstomo Barroso Ibiapina (2015-2016), para fins de aplicação das normas consumeristas.

Ressalta-se que o Poder Legislativo sobralense já vinha sob melhoria contínua da organização institucional e de reestruturação técnico-administrativa, especialmente em 2015 e 2016. Em 26 de junho de 2015, foi celebrado o Convênio nº 15/2015 entre o Ministério Público do Ceará (MPCE), por intermédio da Procuradoria Geral de Justiça e da Câmara Municipal, com alterações posteriores por força do 1º aditivo ao convênio nº 15/2015, datado de 27 de junho de 2016. O referido Convênio tinha por objetivo estabelecer a cooperação entre as partes convenientes (Ministério Público Estadual do Ceará e Câmara Municipal de Sobral) para que, atuando conjunta e harmonicamente, fosse implementada em Sobral/CE uma unidade do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – DECON. Assim, a Câmara Municipal de Sobral ficou responsável por disponibilizar um espaço adequado na sua estrutura física para que fosse instalada uma extensão da unidade descentralizada do DECON de Sobral/CE. Além de tornar disponível o local próprio e toda a estrutura física (mobiliário)

para realizar os atendimentos individuais ao público e recebimento de reclamações de consumo, o Poder Legislativo também ficou responsável por disponibilizar quadro pessoal próprio para o desenvolvimento dessas atividades.

No ano de 2016, também ocorreu um significativo incremento do quadro de pessoal da Câmara Municipal de Sobral, com a admissão de servidores efetivos aprovados no Concurso Público instaurado pelo Edital nº 001/2015. Assim, essa Casa Legislativa conseguiu preencher uma grande lacuna de suporte de pessoal, porquanto o último concurso fora realizado no ano de 1993. Esse fortalecimento do quadro de pessoal efetivo é considerado, inclusive, resultado de uma reestrutura administrativa necessária da Câmara Municipal de Sobral para que praticasse as obrigações e os termos do referido Convênio firmado com o a Procuradoria Geral de Justiça – Ministério Público do Estado do Ceará (PGJ / MPCE), de maneira a viabilizar recursos humanos para o funcionamento de uma extensão do DECON de Sobral em espaço de atendimento próprio da Câmara Municipal.

Após essa reestruturação administrativa e de pessoal, foi aprovada a Resolução nº 131/2016, de 14 de junho de 2016, que criou o Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor - PROCON Câmara Municipal de Sobral, com a finalidade maior “[...] de aplicação das normas relativas às relações de consumo, especialmente as estabelecidas nos arts. 4º, II, "a"; 5º, I; 6º, VII, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no Decreto Federal n.2.181, de 20 de março de 1997” (art. 1º da Resolução nº 131/2016).

Da leitura dos dispositivos legais acima citados, observa-se que o PROCON Câmara Municipal de Sobral foi criado no sentido de ser uma ação governamental orientada para efetiva proteção do consumidor, por iniciativa do Poder Público, devendo prestar assistência jurídica, integral e gratuita aos consumidores locais, além de proteção administrativa e técnica, com vistas à prevenção ou reparação de danos causados ao consumidor pelo fornecedor nas relações de consumo.

O artigo 2º da referida Resolução Legislativa dispõe que O PROCON Câmara Municipal de Sobral integra tanto o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor -SNDC (art. 105 do CDC, regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 2.181, de 20 de março de 1997) como o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC) (art. 23 da Lei Estadual Complementar nº 61, de 12 de julho de 2001) do Ceará.

A Resolução nº 131/2016, em seu art. 3º, prevê que o PROCON Câmara Municipal de Sobral possui os seguintes objetivos específicos:

- I - assessorar tecnicamente a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Câmara Municipal no planejamento, na elaboração, na proposição e na execução da proteção e defesa do consumidor;
- II - receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais;
- III - dar atendimento e orientação permanente aos consumidores sobre seus direitos e garantias, processando regularmente as reclamações fundamentadas;
- IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;
- V - Fiscalizar as relações de consumo e, em caso de irregularidade, encaminhar a denúncia ao Ministério Público para providências;
- VI - Promover a harmonia nas relações de consumo, apresentando aos consumidores alternativas para melhorar suas escolhas no momento das compras, gerenciar seus gastos, evitar conflitos e cuidar de seu orçamento;
- VII - expedir notificações aos fornecedores para prestarem informações sobre reclamações apresentadas pelos consumidores, conforme prevê o art. 55 da Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo comércio e indústria, através do conhecimento e observação das leis e dos direitos do consumidor;
- VIII - orientar o consumidor a recorrer ao Poder Judiciário nos casos não resolvidos administrativamente;
- IX - representar ao Ministério Público os casos tipificados como infração penal prevista na Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, bem como os que tratem de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos;
- X - incentivar e apoiar a criação e organização de órgãos e entidades de defesa do consumidor;
- XI - efetuar e disponibilizar aos consumidores pesquisa de preços de produtos e serviços;
- XII - planejar e coordenar operações especiais que visem à proteção e defesa do consumidor, no âmbito municipal, com participação das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, promover encontros, reuniões, visitas, expedir recomendações ou adotar outras medidas previstas em lei, com vistas ao cumprimento do CDC;
- XIII - celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta; na forma do § 6º do art. 5º da Lei Federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985;
- XIV - desenvolver programas relacionados com o tema "Educação para o Consumo", nos termos do disposto no art. 4º, IV, da Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, bem como estudos e pesquisas na área de defesa do consumidor atuando junto ao sistema municipal (formal) de ensino, visando incluir o tema "Educação para o Consumo" no currículo já existentes, possibilitando a informação e formação de uma nova mentalidade nas relações de consumo;
- XV - exercer as demais atividades previstas pela legislação relativa à defesa do consumidor e desenvolver outras compatíveis com suas finalidades. (SOBRAL, 2016),

Observa-se que os objetivos do PROCON Câmara Municipal de Sobral ora especificados estão em plena conformidade com os objetivos e atribuições dos órgãos administrativos consumeristas previstos no Código de Defesa de Consumidor e no Decreto Presidencial nº 2.181/1997.

Sobre o objetivo de prestar atendimento para registrar e processar reclamações dos consumidores (inciso III), constata-se claramente que a instalação do PROCON Câmara Municipal de Sobral tencionou implementar um serviço público que consistisse em um mecanismo alternativo (extrajudicial) de resolução dos conflitos de consumo em favor da

sociedade sobralense, contribuindo para efetivação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, em âmbito municipal, como um órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, coadunando-se com a pacificação social da Política Nacional das Relações de Consumo. O atendimento ao público prestado pelo PROCON, *in ali is verbis*, deve ser encarado como mais um meio de resolução dos conflitos do consumerista, além, e mesmo antes, de o consumidor lesado em seus direitos acionar o Poder Judiciário.

Destacam-se, ainda, os objetivos de o PROCON Câmara Municipal de Sobral de promover a conscientização da população quanto aos seus direitos como consumidores (inciso IV), bem como de desenvolver ações relacionadas com o tema *Educação para o Consumo*, possibilitando a informação e a formação de outra mentalidade nas relações de consumo. Tais objetivos estão intrinsecamente relacionados com o fato de que a Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC tem entre seus princípios a ênfase na informação, educação e conscientização dos consumidores (art. 4º, inciso IV, do CDC); e, ao mesmo tempo, tem entre seus principais instrumentos de efetivação os órgãos administrativos de defesa do consumidor (art. 5º do CDC). Demais disso, o art. 6º, inciso II, do CDC, elenca a educação para o consumo consciente como um dos direitos básicos do consumidor. Ressalta-se, ainda, que os objetivos do PROCON Câmara Municipal de Sobral também visam a promover um efetivo acesso à Justiça no âmbito municipal.

5.2 Inauguração, estrutura organizacional e as principais competências relacionadas ao atendimento ao PROCON

Em 1º de julho de 2017, foi inaugurada a Sala do PROCON Câmara Municipal de Sobral nas dependências da sede administrativa do Poder Legislativo, que funciona no Prédio Anexo Gerardo Cristino de Menezes, localizado no bairro Centro. Destaca-se, ainda, a localização estratégica do objeto da pesquisa dentro do espaço urbano, durante o período desta pesquisa. O PROCON Câmara Municipal de Sobral estava instalado em um prédio público no Centro. É uma localização no centro comercial e financeiro da Cidade, região de intenso comércio e com grande concentração de atividades econômicas.

O portal institucional do Ministério Público noticiou a parceria firmada com a Câmara Municipal de Sobral.

A Câmara Municipal de Sobral inaugura, nesta sexta-feira (01/07), às 10 horas, o PROCON CÂMARA, que funcionará em parceria com o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) do Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE). A solenidade ocorre na sede do órgão, no Anexo Gerardo Cristino de Menezes, localizado na Rua Conselheiro Rodrigues Júnior, s/n. Participam da

inauguração, a secretária-executiva do DECON, promotora de Justiça Ann Celly Sampaio, a coordenadora Regional do DECON Sobral, unidade descentralizada do órgão no município, promotora de Justiça Juliana Cronemberger, além de promotores de Justiça da Região Norte do estado. OPROCON CÂMARA de Sobral vai realizar atendimento inicial aos consumidores e, no caso da necessidade da realização de audiência com a presença de um conciliador, a demanda será encaminhada para a Coordenadoria Regional do DECON Sobral, que funciona no Fórum da cidade. Segundo a coordenadora Regional do DECON Sobral, promotora de Justiça Juliana Cronemberger, os servidores da Câmara Municipal receberem treinamento para trabalhar com o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec). Através dele, será iniciado o atendimento às demandas dos consumidores, através de meios de resolução em que não há ainda um procedimento administrativo instaurado. “O consumidor que procurar a Câmara Municipal de Sobral terá a oportunidade de solucionar sua demanda através de procedimentos como a Carta de Informações Preliminares (CIP), por exemplo. A CIP é um documento enviado a um fornecedor de produto ou serviço contra a qual o consumidor tem uma reclamação. Através dela, é dada a chance de resolução do problema sem a necessidade de instauração de um procedimento administrativo, que pode resultar numa multa ao estabelecimento. Caso não obtenha êxito, é que será agendada uma audiência de conciliação entre o consumidor e o representante da empresa, a ser realizada na Coordenadoria Regional do DECON Sobral”, detalha a promotora de Justiça. Juliana Cronemberger explica que a demanda para firmar a parceria partiu do Legislativo Municipal. “A Câmara Municipal de Sobral possui uma Comissão de Defesa do Consumidor, que é muito procurada consumidores, mas não que podia atender efetivamente as demandas. Diante dessa realidade, houve o interesse da Casa, que procurou o Ministério Público. Foi celebrado, então, um Termo de Cooperação Técnica entre as instituições que oportuniza à população mais um canal para reclamar seus direitos nas relações de consumo. O atendimento a ser realizado pelo PROCON CÂMARA será uma extensão do atendimento da Coordenadoria Regional do DECON Sobral”, informa Juliana Cronemberger. Para a secretária-executiva do DECON, promotora de Justiça Ann Celly Sampaio, a inauguração do PROCON CÂMARA de Sobral é mais um passo importante que se dá na direção da garantia dos direitos dos consumidores. “Descentralizar o atendimento aos consumidores, com a criação de órgãos nos municípios, é essencial para efetivar a proteção e a defesa dos cidadãos nas relações consumeristas. Nosso propósito é interiorizar cada vez mais o atendimento às demandas dos consumidores”, ressalta Ann Celly Sampaio. Desde dezembro de 2015, foram inaugurados, com o apoio do DECON, os PROCONS Municipais de Guaiúba, Caucaia, Maracanaú e o PROCON CÂMARA de Sobral. (CEARÁ, 2016, p. 1).

Figura 13 – Inauguração do PROCON Câmara Municipal de Sobral



Fonte: Joaquim Albuquerque (CEARÁ, 2016).

Nos termos dessa Resolução, o serviço do PROCON Câmara Municipal de Sobral está vinculado organizacionalmente ao Gabinete do Presidente da Casa Legislativa, com atribuições próprias e competência no âmbito da implementação de políticas públicas de proteção e defesa do consumidor no Município de Sobral para prestar, presencialmente, atendimento ao público.

O PROCON, durante o triênio coberto pelo estudo (2017-2019), contava com servidores técnicos, com diversas atribuições, que vão da recepção, até a abertura de reclamação do consumidor, presencialmente, contra um fornecedor, esclarecendo dúvidas quanto aos requisitos e documentos para formalizar uma reclamação consumerista.

Salienta-se que, durante o ano de 2016, o PROCON realizou seus atendimentos por meio da plataforma do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), ligado à Coordenadoria Regional do DECON Sobral, de modo que os dados de seus atendimentos eram computados e registrados como estes realizados pelo Ministério Público do Estado do Ceará – DECON. Isso porque os termos do Convênio firmado entre a Câmara Municipal de Sobral e o Ministério Público Estadual (MPCE) caracterizavam o PROCON Câmara como extensão do DECON de Sobral, dentro de um modelo de descentralização e ampliação dos serviços de proteção do consumidor.

Em 2017, o Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral desvinculou-se da plataforma do SINDEC e do convênio firmado pelo Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE) / Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON). Com suporte nessa realidade, os dados dos atendimentos efetuados no âmbito do PROCON Câmara Municipal de Sobral foram centralizados no âmbito interno do órgão, com a implementação de um novo perfil de funcionamento, valendo-se exclusivamente de recursos materiais e humanos particulares da Câmara Municipal de Sobral, primando pela melhoria e otimização do serviço. Nessa esteira, foi adotado um novo modelo procedimental autônomo de atendimento ao consumidor no âmbito do PROCON Câmara Municipal de Sobral, que estabeleceu um rito específico e um procedimento de atendimento dinâmico com foco na solução de conflitos consumeristas, resultado da não mais utilização do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), não estando mais determinado a seguir as etapas procedimentais previamente estabelecidas no SINDEC.

O atendimento dos consumidores no PROCON Câmara passou, assim, a seguir um rito procedimental previamente delineado, porém deixando margem para adequações, a depender da complexidade da demanda. Havia uma preocupação institucional em adotar um procedimento para que o consumidor obtivesse uma resolução rápida e efetiva de seu

problema, de modo a facilitar um acesso à Justiça de maneira mais célere e desburocratizada, excluindo alguma prática procedimental capaz de tolher a materialização dos objetivos da PNRC.

São serviços prestados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral durante o período contemplado: I) triagem/recepção, com o objetivo de orientar os consumidores acerca da documentação, bem como identificar se o consumidor reside em Sobral, haja vista que o PROCON só atende consumidores residentes na Sede ou nos distritos; II) encaminhamento para os guichês de atendimentos; III) abertura de reclamação; IV) criação de *e-mail* para consumidores que não tinham acesso a plataforma de correio eletrônico; V) retornos de procedimentos instaurados; VI) atendimento jurídico gratuito; VII) encaminhamento para outros órgãos públicos; VIII) consultas do SPC/SERASA; e IX) cópias de procedimentos arquivados.

Além desses serviços, deve ser considerado o fato de que o PROCON Câmara, para registrar e processar as reclamações dos consumidores, realizava um atendimento preliminar, primando por escuta individualizada e humanizada ao consumidor reclamante. Logo em seguida, era feito um contato com o fornecedor, reclamado, por via telefônica ou meio digital. Evidencia-se que muitas empresas disponibilizavam canais de contato direto e específico com os PROCONS, para viabilizar a resolução das reclamações registradas nesses órgãos consumeristas.

Outro serviço importante prestado era, ensinar e ajudar a cadastrar um perfil na plataforma *online* do *Consumidor.gov.br*, viabilizando aos consumidores a registrarem uma reclamação nessa plataforma. Destaca-se a enorme relevância social desse serviço para os consumidores mais carentes e vulneráveis, que não tinham acesso à *internet* e/ou não sabiam manusear plataformas digitais. O PROCON auxiliava, ainda, no acompanhamento e andamento das respostas (interações) que as empresas reclamadas expressavam na plataforma *online*.

Dentre outros serviços realizados pelo PROCON Câmara decorrente do atendimento presencial, destaca-se o encaminhamento das reclamações registradas consumidores para empresas/fabricantes/fornecedores de todo o Brasil, via postal (Correios), caso o reclamado não fosse da cidade de Sobral, de maneira totalmente gratuita para o consumidor.

Observa-se, com efeito, que o serviço prestado pelo PROCON Câmara se alinha aos princípios e instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo (artigos 4º e 5º

do CDC), destacando-se a “[...] manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente”.

Acrescente-se que, nos termos do art. 3º, parágrafo único, o PROCON Câmara tinha competência para atender os consumidores residentes em todo o Município estudado, cobrindo a Sede e os demais distritos. Ademais, por ser um serviço vinculado ao Poder Legislativo local, não é dotado de poder de polícia e de fiscalização própria.

O PROCON contou com a participação e cooperação da Câmara de Dirigentes Lojistas – CDL de Sobral, com o intuito de proporcionar informações relevantes ao banco de dados do PROCON e ampliar o rol de serviços prestados por este órgão administrativo consumerista.

Observa-se, ainda que o serviço de consulta ao SPC/SERASA ofertado pelo PROCON Câmara é um importante instrumento de efetivação do Direito do consumidor, previsto no art. 86 do CDC, qual seja: “Art. 43. O consumidor, sem prejuízo do disposto no art. 86, terá acesso às informações existentes em cadastros, fichas, registros e dados pessoais e de consumo arquivados sobre ele, bem como sobre as suas respectivas fontes.”

Assim, em razão de parceria firmada com a CDL Sobral, o PROCON Câmara passou a ofertar o serviço de consultas ao SPC/ SERASA, sendo esse recurso utilizado para melhor análise da reclamação e/ou andamento dos procedimentos instaurados, promovendo um enriquecimento significativo de assegurar com precisão as informações quanto às violações ocorridas no âmbito da relação de consumo.

5.3 Levantamento de ações externas realizadas pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral

Neste módulo, procedeu-se ao levantamento das ações externas desenvolvidas no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, durante o triênio estudado (2017-2019), com o escopo de demonstrar um panorama da diversidade de atividades institucionais desenvolvidas por este órgão consumerista para sua maior aproximação com a sociedade e em cumprimento dos seus objetivos permanentes, previstos na Resolução nº 131/2016, em especial, o prognosticado no art. 3º, inciso IV, de “[...] informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação.”

Com efeito, no ano de 2017, na gestão presidente Paulo César Lopes Vasconcelos, foi criado o “Projeto O LEGISLATIVO EM MOVIMENTO”, por meio da Portaria nº 495, de

08 de maio de 2017. O objetivo desse Projeto era levar ações e serviços do Poder Legislativo local para mais próximo da população, oferecendo-os fora das dependências físicas da Câmara Municipal de Sobral, fazendo-se atuante nos mais diversos bairros e distritos do Município de Sobral.

O Projeto **O Legislativo em Movimento** ocorria com o evento acontecendo uma vez ao mês, em dias e locais devidamente programados para este fim, com ampla divulgação na imprensa local, objetivando um efetivo conhecimento e a participação da comunidade contemplada. Os principais serviços oferecidos nas ações foram: I) atendimento aos consumidores por meio do PROCON; II) Ouvidoria; III) Gabinetes itinerantes dos vereadores; e IV) parcerias com órgãos governamentais e não governamentais e com as secretarias do Município.

Figura 14 – Ação do Legislativo em movimento, no Distrito de Patriarca



Fonte: Sobral (2017).

Nesse contexto, o PROCON – Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor participou em todas as edições do Projeto **O Legislativo em Movimento** na cidade de Sobral (Sede e distritos), disponibilizando diversos de seus serviços ao público no local, como: I) abertura de reclamações consumeristas; II) consulta ao SPC/SERASA; III) renegociação de dívidas; IV) orientação dos consumidores; V) assistência jurídica; e VI) palestras e eventos sobre temáticas do Direito do Consumidor, desempenhando atividades preventivas (consultoria).

Entre outras ações externas do PROCON Câmara Municipal de Sobral durante o triênio estudado, tem destaque, ainda, sua participação **Semana do Consumidor**, em ações em parceria com o DECON/CE e OAB/CE – Subseção Sobral, com a prestação dos serviços de orientação ao consumidor e abertura de reclamação no *VaptVupt* da Cidade, bem como a realização de palestras em escolas públicas (SOBRAL, 2019b) e universidades, como a Universidade Estadual do Vale do Acaraú (UVA).

Outro exemplo de ação externa foi a participação do PROCON da Câmara Municipal, quando da implantação de uma dinâmica interinstitucional em parceria com DECON-CE local e a OAB Subseção Sobral para combater as grandes filas de bancos (SOBRAL, 2019a), sugerindo e debatendo propostas com o objetivo de coibir as práticas ilícitas pelas instituições financeiras contra os consumidores sobralenses, como o tempo máximo de atendimento ao clientes, a utilização da obrigatoriedade do uso de um painel eletrônico para as senhas, a instalação de banheiros e de bebedouros.

Observa-se, portanto, que esse conjunto de ações externas promovidas pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral durante o triênio estudado está em plena conformidade com o papel dos organismos governamentais como fonte de informação e conscientização dos cidadãos sobre os direitos e deveres dos consumidores, nos termos dos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC (art. 4º do CDC), bem como concretiza os objetivos permanentes deste PROCON Câmara de “[...]informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação” e de “[...] desenvolver programas relacionados com o tema “Educação para o Consumo”, previstos, especificamente, no art. 3º, incisos IV e XIV, da Resolução Legislativa Nº 1.31/2016.

6 DISCUSSÃO DOS DADOS DA PESQUISA DE CAMPO

Neste capítulo, analisam-se os objetivos específicos referentes aos resultados da implementação da PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral, com amparo na visão dos partícipes do processo (Estado e Sociedade), no que tange ao cumprimento dos objetivos institucionais, sua importância, efetividade e facilidade do serviço prestado, sob o enfoque da concretização do acesso à Justiça no Município de Sobral, no período pinçado para exame.

6.1 Avaliação PROCON Câmara Municipal de Sobral: a visão dos consumidores

Nesta seção, efetiva-se a mostra da percepção dos consumidores relativamente à, Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC implementada pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON da Câmara Municipal de Sobral.

Os dados que subsidiaram esta análise foram obtidos por meio de aplicação de questionário junto aos consumidores atendidos pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral, durante os três anos cobertos pela investigação.

O **número da amostra - 42-** foi retirado do **total de 1.259 consumidores** que realizaram a abertura de reclamação. Cumpre aqui ressaltar que se efetivou outro sorteio – o segundo - com o fim de chegar ao número da amostra (42), haja vista o baixo índice de resposta. De tal maneira, obtivemos 42 (quarenta e duas) respostas dos consumidores, a amostra de respostas coletadas se exprime satisfatória para emprego nesta pesquisa.

Os questionários foram elaborados digitalmente, em formulários *online* da plataforma *Google Forms*, e enviados, também, por meio eletrônico aos consumidores, através de *links* disponibilizados por *WhatsApp*/ou listas de *e-mails*. Além disso, se manteve contato direto com os consumidores, através de ligações telefônicas, instando para que preenchessem os questionários com as respostas.

É importante deixar claro que houve dificuldades na aplicação dos instrumentos com consumidores sorteados, pelo fato de muitos não terem familiaridade com a *internet* ou as habilidades necessárias para utilizar as plataformas digitais, ensejando dificuldades, seja para acessar o *link* disponibilizado via *WhatsApp* ou *e-mail* ou mesmo para preencher o questionário eletrônico.

Outro dado bem importante é que, no decorrer das ligações telefônicas feitas para realização desta pesquisa, muitos dos consumidores sorteados informaram que não tinham *e-mails* pessoais até serem atendidos pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral, e que

esses somente foram criados a partir das orientações prestados pelos atendentes do Órgão. Além disso, cumpre esclarecer que o auxílio para a criação desses *e-mails* decorre da obrigatoriedade de o consumidor reclamante cadastrar um endereço eletrônico (*e-mail*) para que consiga registrar uma reclamação na plataforma do *Consumidor.gov.br*, *online*, do Governo Federal, muito indicada e utilizada pelo PROCON como parte do procedimento para resolução consensual dos conflitos consumeristas. Em razão disso, muitos consumidores informaram que não sabiam mais acessar o *e-mail* criado ou que perderam seu *login* e senha.

O *site* do *Consumidor.gov.br* possibilita a interlocução direta de consumidores com empresas para que as partes cheguem a uma solução do conflito de consumo, disponibilizando um canal para diálogo via internet. O *Consumidor.gov.br*, no entanto, não se mostra um método alternativo de solução consensual de conflitos tão eficaz, por desconsiderar o contexto socioeconômico do Brasil, marcado por um acentuado índice de **analfabetismo funcional e exclusão digital**.

Isso porque, conforme dados divulgados pelo IBGE, em 2019, um em cada cinco brasileiros não tem acesso à internet, o que representa um índice de 21,7% da população com idade acima de dez anos (SOUTO, 2021). Em adição, convém informar que, mesmo com o aumento das ofertas e possibilidades tecnológicas para o acesso à internet, ainda é muito caro estar conectado, seja em razão dos elevados custos para manter os serviços de telefonia e provedores de internet no Brasil, seja em consequência dos altos valores dos aparelhos eletrônicos (computadores, *notebooks*, *smartphones*, *tablets*, dentre outros) necessários para conectar-se à internet.

Além de muitos consumidores não terem acesso à internet, em razão dessas dificuldades materiais (obstáculo econômico), outra parede é o analfabetismo digital, ou seja, muitos consumidores não sabem como manusear as tecnologias de acesso à internet e não possuem domínio suficiente sobre os recursos da informática.

O grau de escolaridade, tem, evidentemente, reflexo também na exclusão dos consumidores da plataforma *Consumidor.gov.br*, uma vez que, para realizar uma reclamação, o usuário necessita descrever, detalhada e inteligivelmente, a situação fática que ocasionou a violação de seus direitos, postado na qualidade de consumidor.

Observa-se que essas dificuldades na utilização da plataforma digital *Consumidor.gov.br* atinge, principalmente e em maior intensidade, as classes sociais mais carentes e os idosos, que correspondem justamente aos grupos de consumidores de maior grau de vulnerabilidade. De tal maneira, o fato de o Estado suggestionar um serviço público por intermédio de canais digitais não quer dizer, necessariamente, que irá chegar a todos os

consumidores, mas apenas àqueles que manifestam familiaridade e têm habilidades com os novos formatos de plataformas digitais. Tal situação se relaciona, intrinsecamente, com **a problemática dos obstáculos contemporâneos do acesso à Justiça**.

Outro grande dilema enfrentado na coleta de dados no âmbito desta pesquisa remansou no fato de que alguns consumidores não acessavam o *link* enviado para fins de conceder respostas ao questionário por temerem a possibilidade de seus aparelhos eletrônicos (*smartphones, tablets, notebooks, computadores etc*) serem infectados por vírus.

Outra dificuldade relevante foi, notoriamente, a troca ou perda dos números dos aparelhos telefônicos pelos consumidores sorteados para responder o questionário. Essa situação procede, geralmente, da falta de recarga na linha telefônica, reflexo das dificuldades financeiras da população mais carente, agravadas por ocasião da pandemia da covid-19 (vírus SARS-COV-2), descortinando, ainda, mais as desigualdades sociais e econômicas no País. Sobrou, ainda, constatado o fato de que uma das barreiras do uso das tecnologias digitais é a situação na qual, por questões econômicas, muitos consumidores não têm acesso a dados móveis para conectar-se à *internet* através de *smartphones*.

Ressalta-se, também, como dificuldade para obtenção de dados que muitos consumidores não atendiam as ligações para que fossem prestados os esclarecimentos e as explicações sobre esta demanda acadêmica *stricto sensu*, em razão das práticas comerciais abusivas cometidas pelo excesso de ligações de cobrança e de *telemarketing*. Consumidores relataram que recebiam ligações várias vezes à extensão do dia ou mesmo no trabalho, e, por isso, não atenderam as ligações que se fazia, na qualidade de pesquisadora, porque o número de telefone da pesquisadora não estava armazenado nos seus contatos. Como solução, recorreu-se ao mecanismo de enviar mensagem de texto, explicando a pesquisa, para que os consumidores sorteados atendessem as ligações.

Explicitadas as dificuldades enfrentadas na aplicação dos questionários junto aos consumidores sorteados e a obtenção de dados, dedica-se, agora, à efetiva análise das respostas recolhidas.

Em cada uma das seções temáticas do questionário foram feitas questões de múltiplas escolhas ou afirmativas para que os consumidores informassem em que nível concordam com o enunciado, baseado em Escala *Likert*: “concordo totalmente”, “concordo”, “não concordo nem discordo”, “discordo” e “discordo totalmente”.

Para que seja expressa a melhor compreensão possível a respeito dos dados recolhidos, o questionário aplicado foi examinado, de maneira sistematizada, em cinco partes temáticas, a primeira das quais é relativa à caracterização do perfil dos consumidores (faixa

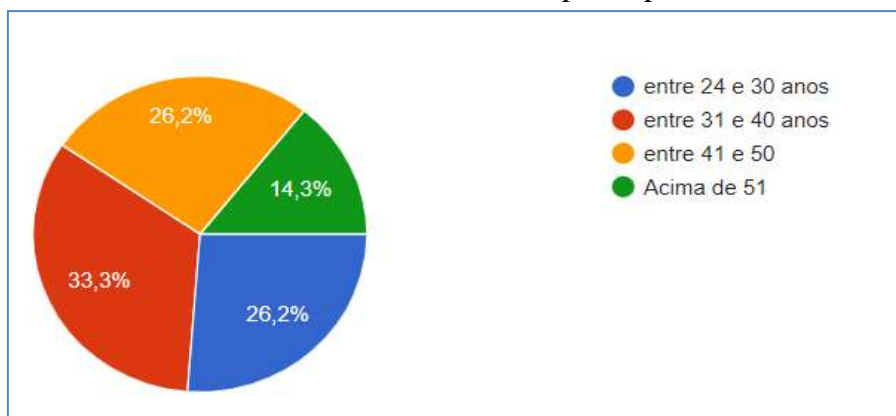
etária, nível de escolaridade, renda, como tomou conhecimento do PROCON). À continuação, a segunda diz respeito às dificuldades enfrentadas pelos consumidores em relação ao acesso à Justiça em demandas consumeristas. A seguinte aborda o acesso à Justiça e a confusão conceitual com o acesso ao Judiciário. O segmento de número quatro relaciona-se aos procedimentos e mecanismos adotados pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral. O módulo final -o quinto - versa sobre a qualidade e a efetividade dos serviços prestados pelo PROCON em relação à garantia do acesso à Justiça.

Em cada uma das seções temáticas do questionário foram feitas algumas afirmativas para que os consumidores informassem em que nível concordam com o enunciado, baseado em escala de *Likert*: “concordo totalmente”, “concordo”, “não concordo nem discordo”, “discordo ” e “discordo totalmente”.

Perfil dos consumidores

No que se refere ao perfil etário dos respondentes, verificou-se que a faixa de idade dos consumidores está assim distribuída: de 24 a 30 anos (26,2%), de 31 a 40 anos (33,3%), de 41 a 50 (26,2%) e acima de 51 (14,3%).

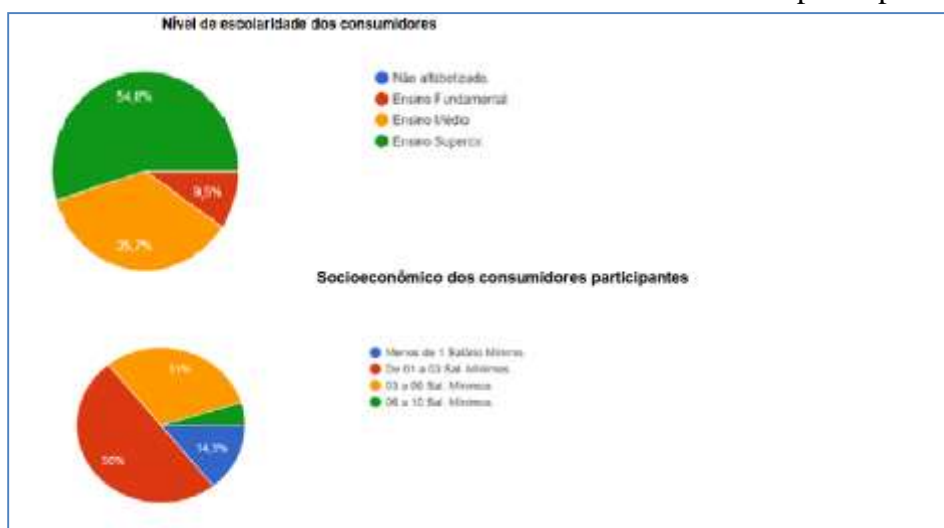
Gráfico 1 – Faixa etária dos consumidores participantes



Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Quanto ao grau de escolaridade e ao perfil socioeconômico (renda mensal familiar) dos consumidores respondentes, eis as respostas:

Gráfico 2 – Grau de escolaridade e renda mensal familiar dos participantes



Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Observa-se que a maior parte dos respondentes possui ensino superior completo, representando 54,8% do total. A segunda maior parcela de respondentes situa-se no grau de escolaridade de nível médio, com 35,7%. Portanto, a maior parte do público pesquisado tem um nível alto de escolaridade.

Com relação ao perfil socioeconômico dos consumidores participantes, constatou-se a seguinte distribuição, por faixa de renda familiar: até um salário-mínimo, representando 14,3%; de um a três salários-mínimos, com 50%; de três a seis salários-mínimos, correspondendo a 31%; e de seis a dez salários-mínimos, com 4,8% do total.

É importante ressaltar que, conforme critérios adotados pelo IBGE, é considerada família de baixa renda aquela que possui receita familiar mensal de até três salários-mínimos. Por tal razão, conclui-se que a maioria dos consumidores (percentual de 64,3%) está inserida no grupo familiar de baixa renda e, portanto, seus participantes são carentes de políticas públicas.

Nessa esteira, é importante mencionar que o PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL não atende apenas ao Distrito-Sede, mas também aos seus distritos, que são as localidades onde a população tem maior dificuldade de emprego e renda.

De uma compreensão conjunta dos dois questionamentos – nível de escolaridade e renda mensal familiar – é importante ressaltar o fato de a maioria dos consumidores respondentes possuir escolaridade de nível superior, mas, por outro lado, tem uma renda familiar de um até três salários-mínimos, o que é passível de ser reflexo da **expansão das universidades no Brasil** durante os governos petistas dos ex-presidentes Luís Inácio Lula da

Silva e Dilma Rousseff. Nesse período, houve um grande avanço nas políticas públicas educacionais dirigidas para a formação de nível superior, seja por motivo da expansão e interiorização da rede pública de ensino superior, com o aumento do número de centros universitários públicos, seja ampliando as condições de acesso e permanência dos alunos na educação superior privada, por meio de programas como FIES, PROUNI e outros financiamentos estudantis. Houve, assim, um crescimento expansivo dos centros de ensino superior nas mais diversas regiões do Brasil, refletindo, também, no Estado do Ceará e, em especial, em Sobral, que é o polo universitário da região norte do Estado.

Esses dados vêm a comprovar que o nível de escolaridade superior das pessoas atendidas pelo PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL não afasta a vulnerabilidade dos consumidores. Isso porque essa vulnerabilidade presumida do consumidor é de ordem técnica, fática, jurídica e informacional, e não está relacionada, tão somente, às condições sociais e econômicas dos consumidores.

Conforme detalhado nas bases teóricas do ensaio sob relatório, evidencia-se, em breves linhas, que a vulnerabilidade técnica está relacionada à falta de conhecimentos específicos do consumidor em relação às características do produto ou serviço. Já a vulnerabilidade fática decorre do grande poderio econômico das empresas, ou mesmo da essencialidade dos produtos/serviços comercializados por essas organizações. A vulnerabilidade jurídica decorre da falta de conhecimentos jurídicos específicos pelos consumidores em geral, enquanto as empresas contam com departamentos jurídicos ou escritórios advocatícios especializados para melhor defender seus interesses em juízo. Por fim, a vulnerabilidade informacional está relacionada com a importância da informação dos produtos e sua compreensão, especialmente em uma sociedade onde as informações estão cada vez mais visuais, rápidas e rotativas, contando as empresas com serviços especializados de publicidade e *marketing*.

Mediante essas informações sobre o perfil dos consumidores atendidos, remata-se com a ideia de que o PROCON Câmara Municipal de Sobral respeita um dos princípios essenciais da Política Nacional das Relações de Consumo, ao prestar atendimento a todo e qualquer consumidor, reconhecendo a **condição de vulnerabilidade** do consumidor nas relações de consumo, independentemente da sua situação socioeconômica, conforme preceitua o art. 4º, I, do Código de Consumidor.

Assim, conforme ditames da Política Nacional das Relações de Consumo, os órgãos consumeristas devem prestar seus serviços de defesa e orientação com esteio na

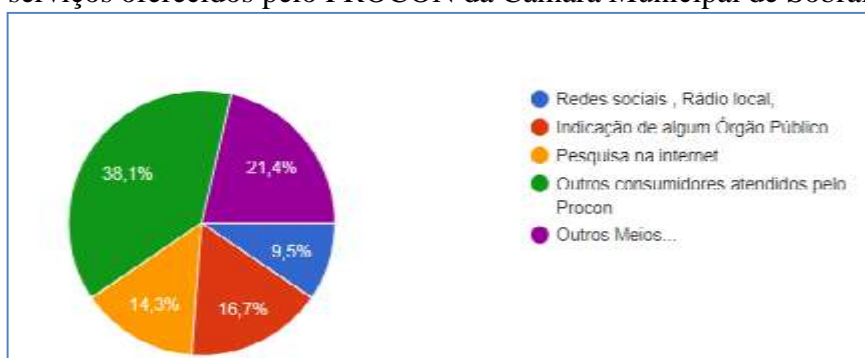
premissa de que todo consumidor possui uma condição especial de vulnerabilidade perante fornecedor/fabricante.

Notou-se, ainda, haja vista a constatação de que a maioria (64,3%) dos consumidores respondentes alcança renda familiar de um a três salários-mínimos, que o PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL cumpre com o seu papel na execução da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), ao atender a população em situação de vulnerabilidade social e econômica (hipossuficientes). Isso porque o artigo 5º, inciso I, do CDC, determina que o Poder Público contará com a manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita, para o consumidor carente como um dos instrumentos de execução da PNRC.

Conclui-se, portanto, que a instalação do PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL atua como instrumento da política pública de defesa do consumidor, por conformar um serviço público que concede assistência jurídica aos consumidores sobralenses.

Em relação aos meios de publicidade institucional e divulgação dos serviços ofertados, foi feito o seguinte questionamento aos consumidores: “Como tomou conhecimento dos serviços oferecidos pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral?”. O gráfico seguinte ilustra o resultado das respostas dos consumidores.

Gráfico 3 – Como os consumidores tomaram conhecimento dos serviços oferecidos pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Constata-se que 38,1% dos consumidores afirmam terem tomado conhecimento por intermédio de “outros consumidores atendidos pelo PROCON”; 21,4% indicam “outros meios”; 16,7% afirmam que foi pela” indicação de algum órgão público”; 14,3% apontam como fonte de conhecimento a “pesquisa na *internet*”; e 9,5% mencionam que por meio de “redes sociais, rádio local”. Assim, conforme os dados obtidos, os maiores divulgadores do

PROCON Câmara Municipal de Sobral foram os próprios usuários do serviço, mostrando ser esse o meio para divulgação mais eficiente utilizado.

Outra observação relevante a ser feita diz respeito ao fato de a segunda maior fonte de conhecimento dos serviços do PROCON pelos consumidores sobralenses ser por via de “outros meios”. Tal resultado é passível de decorrer de uma falha no questionário, mas também do encaminhamento das universidades e das faculdades de Direito, que dispõem de unidades de núcleos de práticas jurídicas e, geralmente, orientam os seus assistidos a procurarem os órgãos de defesa do consumidor da Cidade. Além disso, existe o fato de que muitos beneficiários tiveram conhecimento dos serviços do PROCON em palestras e campanhas educativas desenvolvidas em ações educativas externas, tanto em escolas e universidades, como nos distritos de Sobral, o que se coaduna com o dado de que parcela relevante dos respondentes (21,4%) teve conhecimento do serviço oferecido pelo PROCON por “outros meios”. Sobre essas campanhas educativas externas, cumpre destacar que estão em plena consonância com o estabelecido no art. 3º, inciso IV, da Resolução nº 131/2016, que cria o Serviço de Orientação Defesa do Consumidor - PROCON Câmara Municipal de Sobral, e tem como objetivos informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos distintos meios de comunicação, e dar atendimento e orientação permanente aos consumidores sobre seus direitos e garantias.

Já quanto ao terceiro maior percentual, de 16,7%, ser dos consumidores que afirmam ter conhecimento por “indicação de algum órgão público”, este decorre do encaminhamento feito pelo Juizado Especial Cível (órgão do Poder Judiciário), pela Defensoria Pública, pela Casa do Cidadão e pelo DECON, entre outros órgãos públicos.

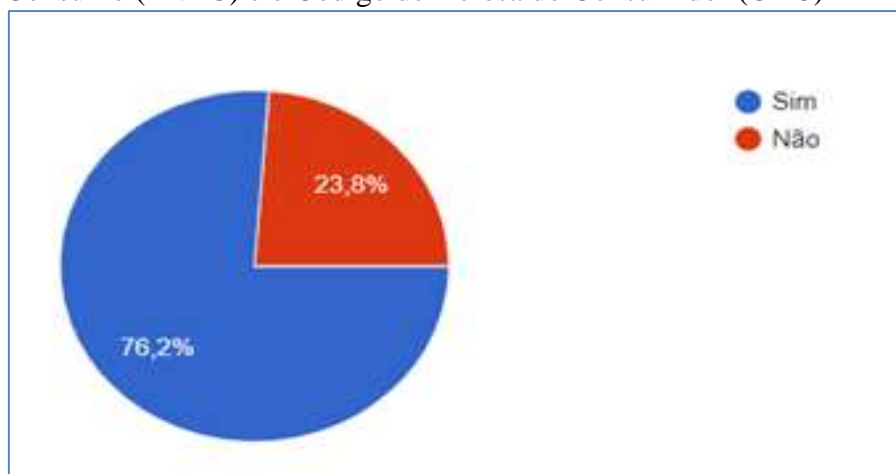
Especificamente sobre o referido tópico da pesquisa, inferiu-se que, embora tenha suas atividades publicadas no *site* institucional da Câmara Municipal de Sobral e na plataforma do *Facebook*, o PROCON não teve uma estratégia bem definida e eficaz na divulgação acerca das suas atividades institucionais, seja nos meios de comunicação locais ou na *internet*. Isso sucedeu porque os dados demonstram que os meios utilizados para divulgação dos serviços prestados pelo PROCON não influenciaram positiva, direta e efetivamente, para conhecimento do consumidor acerca desse serviço prestado pela Câmara Municipal de Sobral. Assim, observa-se uma necessidade de melhoria e ampliação da estratégia da divulgação institucional dos serviços prestados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral, com o efetivo investimento financeiro, da gestão de publicidade e com pessoal especializado para alimentar as informações a serem divulgadas.

Dificuldades enfrentadas pelos consumidores em relação ao acesso à Justiça em demandas consumeristas.

Sobre esse tema, impende exprimir, inicialmente, a consciência que os respondentes têm sobre seus direitos na qualidade de consumidores, analisando-a por intermédio de seus conhecimentos sobre a Política Nacional das Relações de Consumo e o Código de Defesa do Consumidor.

Sobre o questionamento “Você conhece a Política Nacional das Relações de Consumo? E o Código de Defesa do Consumidor?”, os respondentes posicionaram-se nos moldes expressos no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Conhecimento sobre a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC)



Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Consoante foi divisado, apurou-se, então, que a maior parte dos consumidores respondentes, cerca de 76,2% do total, informou que tinha conhecimento da Política Nacional das Relações de Consumo e o Código de Defesa do Consumidor, ao passo que apenas 23,8% informaram não ter conhecimento da existência dessa política nacional e da legislação consumerista.

O fato de a maioria dos consumidores questionados afirmarem ter conhecimento sobre a política nacional e dos direitos consumeristas deve-se, em boa parte, ao grande potencial da divulgação do Código de Defesa do Consumidor, desde o momento em que tornou uma **obrigação legal** que todos os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços mantenham uma cópia do CDC para consulta, em local visível e de fácil acesso no respectivo estabelecimento. Tal medida foi imposta pela Lei Federal 12.291/2010, durante o

governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, dando mais acessibilidade e conhecimento das normas consumeristas.

LEI Nº 12.291, DE 20 DE JULHO DE 2010.

Torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços.

Art. 1º. São os estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços obrigados a manter, em local visível e de fácil acesso ao público, 1 (um) exemplar do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 2º. O não cumprimento do disposto nesta Lei implicará as seguintes penalidades, a serem aplicadas aos infratores pela autoridade administrativa no âmbito de sua atribuição:

I - multa no montante de até R\$ 1.064,10 (mil e sessenta e quatro reais e dez centavos);

II – (VETADO); e

III – (VETADO).

Art. 3º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. (BRASIL, 2010).

O objetivo dessa obrigatoriedade é permitir ao consumidor, antes de efetuar qualquer compra de produtos ou serviços, verificar seus direitos, prerrogativas e obrigações naquela relação de consumo. Com apoio nesses conhecimentos, é possível os consumidores terem um maior poder de decisão no momento de efetuar a aquisição de um bem ou serviço.

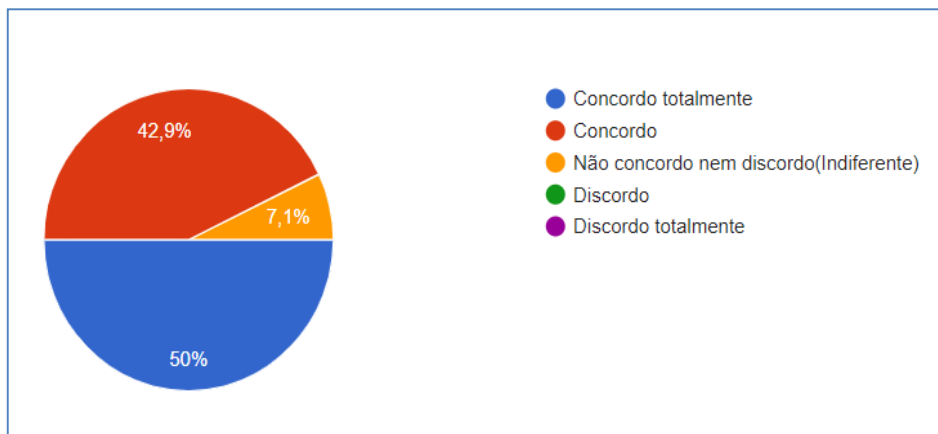
Essa conscientização sobre a política nacional e divulgação dos direitos consumeristas procede, também, da existência de programas de televisão em rede aberta nacional dirigidos a solucionar casos de conflitos envolvendo consumidores e fornecedores, o que, de certa maneira, aumenta o grau de conhecimento dos direitos estampados no Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Feitas essas análises iniciais necessárias, procede-se, então, ao exame dos questionamentos, especificamente, sobre os obstáculos enfrentados pelas pessoas para terem acesso à Justiça em demandas consumeristas.

Com esse desiderato, foi perguntado aos consumidores sorteados o seguinte: “Você concorda que os consumidores encontram vários obstáculos para resolver seus problemas de consumo? Muitas vezes, até desistindo de reclamar de seus direitos pelas dificuldades encontradas?”. Notou-se que 92,9% dos respondentes concordam (total ou parcialmente) com a afirmação, ou seja, entendem que há vários obstáculos a serem enfrentados pelos consumidores, o que leva muitos deles a desistirem de reclamar e pleitear efetivamente seus direitos junto aos órgãos estatais. Em outras palavras, a quase-unanimidade dos respondentes entende que os consumidores violados deixam de registrar uma reclamação em um órgão governamental devido aos vários obstáculos encontrados, como falta de

informação dos serviços disponibilizados, dificuldade de acesso, procedimento burocrático e formalismo exagerado, entre outros.

Gráfico 5 – Obstáculos para resolver os problemas de consumo e desistência dos consumidores de reclamar seus direitos

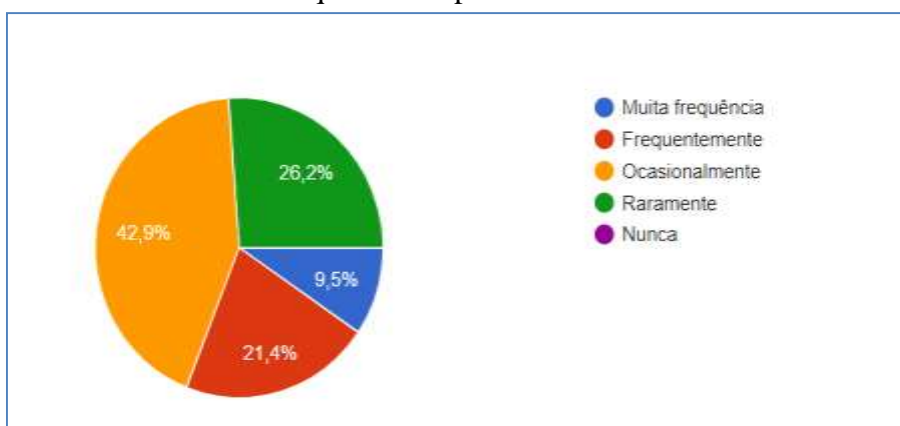


Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Em uma análise crítica, é oportuno evidenciar que essa porcentagem não se coaduna com as premissas da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC) e os direitos básicos do consumidor instituídos no art. 6º, incisos VII e VIII, do Código de Defesa do Consumidor, que determinam expressamente que todo e qualquer consumidor tem direito de acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção de lesões ou reparação de danos decorrentes das relações de consumo, bem como a facilitação da defesa de seus direitos consumeristas, devendo ser assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados. Com arrimo nessas informações, infere-se que, nos dias de hoje, os consumidores sobralenses encontram ainda vários obstáculos para reparar seus direitos violados.

Nessa perspectiva, perguntou-se aos consumidores: “Com que frequência você tem problemas no mercado de consumo?”. Feito resultado, vê-se que 42,9% dos respondentes informaram que, ocasionalmente, enquanto 9,5% responderam com muita frequência, 21,4% frequentemente e 26,2% raramente. Destaca-se, ainda, que nenhum dos consumidores analisados respondeu que “nunca” tiveram problemas de consumo.

Gráfico 6 – Grau de frequência de problemas no mercado de consumo



Fonte: Elaboração própria, com suporte nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Comparando-o com o resultado do questionamento anterior (Gráfico 4), apesar de esses dados não serem suficientes para tirar conclusões mais concisas, observa-se que existe certa inconsistência nas respostas desse último questionamento (Gráfico 5). Isso porque inúmeras relações negociais de aquisição de bens ou serviços (relações de consumo) são realizadas e muitos dos consumidores não ficam satisfeitos com a qualidade dessas aquisições, ou mesmo porque não são atendidas todas as ofertas feitas na hora da compra. Nessa trilha de ideias, é contraditória a informação de que mais de 69% dos respondentes enfrentam, rara ou ocasionalmente, conflitos de consumo, e, ao mesmo tempo, 76,2% deles afirmarem que têm conhecimento dos direitos do consumidor, à vista do grande volume e da complexidade de transações de consumo no cotidiano da sociedade moderna.

Assim, é possível que as respostas dos consumidores, no que diz respeito a esse quesito, esteja levemente equivocada, seja por não entenderem o verdadeiro alcance da pergunta, isto é, responderem de maneira desinteressada. Corrobora tal proposição o fato de existir elevado quantitativo de processos versando sobre Direito do consumidor no Poder Judiciário. A título de amostra, observe-se na figura seguinte a porcentagem que as demandas consumeristas representam nos juizados especiais estaduais conforme dados do CNJ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021).

Figura 15 – Assuntos mais demandados nos juizados especiais

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário	341.448 (4,77%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie	240.455 (3,36%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	234.732 (3,28%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	219.260 (3,06%)
	5. DIREITO ASSISTENCIAL – Auxílio Emergencial (Lei 13.982/2020)	176.069 (2,46%)
Estadual	1. DIREITO DO CONSUMIDOR – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	635.296 (8,87%)
	2. DIREITO AMBIENTAL – Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	368.808 (5,15%)
	3. DIREITO CIVIL – Obrigações/Espécies de Títulos de Crédito	235.158 (3,28%)
	4. DIREITO DO CONSUMIDOR – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	216.108 (3,02%)
	5. DIREITO CIVIL – Obrigações/Espécies de Contratos	209.966 (2,93%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

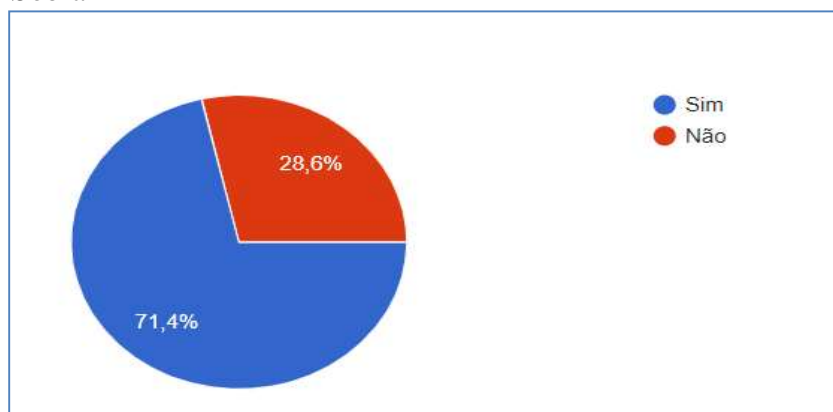
Figura 16 – Assuntos mais demandados nas Turmas Recursais

Federal	1. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Auxílio-Doença Previdenciário	91.451 (4,63%)
	2. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Invalidez	66.239 (3,36%)
	3. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie	56.728 (2,87%)
	4. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Idade (Art. 48/51)	42.245 (2,14%)
	5. DIREITO PREVIDENCIÁRIO – Benefícios em Espécie/Aposentadoria por Tempo de Contribuição (Art. 55/6)	34.750 (1,76%)
Estadual	1. DIREITO DO CONSUMIDOR – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral	254.155 (12,88%)
	2. DIREITO AMBIENTAL – Responsabilidade Civil/Indenização por Dano Moral	167.956 (8,51%)
	3. DIREITO DO CONSUMIDOR – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Material	84.792 (4,30%)
	4. DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO – Liquidação / Cumprimento / Execução/Obrigações de Fazer / Não Fazer	78.810 (3,99%)
	5. DIREITO CIVIL – Obrigações/Espécies de Contratos	71.728 (3,63%)

Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

Em seguida, instados a posicionar-se acerca do questionamento “Você conhece ou já procurou outros órgãos, inclusive o Poder Judiciário em busca de resolver seu problema de consumo na cidade de Sobral, mas não abriu uma reclamação por entender ser complicado ou não saber como abrir um processo no Poder Judiciário?”, a maioria dos consumidores respondentes afirmou que sim, com 71,4% do total. O Gráfico 7 demonstra o resultado desse questionamento específico.

Gráfico 7 – Se o consumidor já tinha procurado o Poder Judiciário para resolver seu problema de consumo na cidade de Sobral

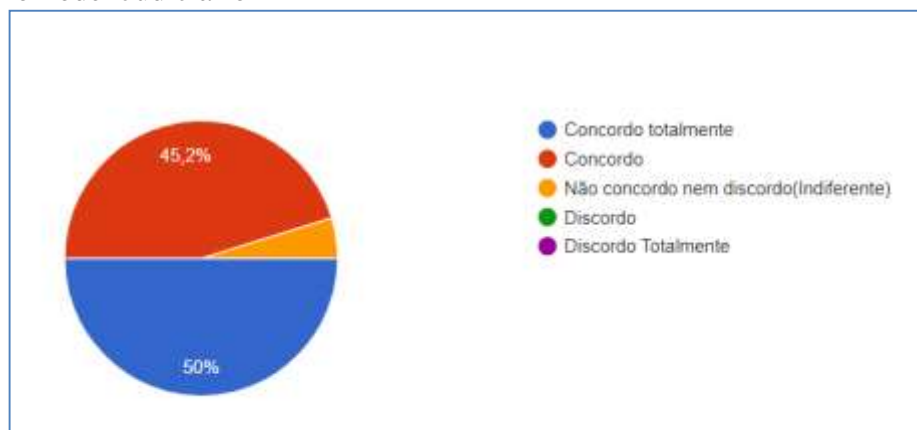


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos da aplicação dos questionários.

Para entender com precisão essa realidade, considera-se uma análise em conjunto com a pergunta sobre o conhecimento referente à Política Nacional das Relações de Consumo e o Código de Defesa do Consumidor (Gráfico 4), haja vista a complementaridade de ambas as afirmações, sendo possível verificar se existiam inconsistências nas respostas. Não houve, todavia, mudança substancial em relação ao todo. Foi observado que o nível de informação quanto à PNRC e ao CDC é bom, porém, até mesmo os consumidores que possuem nível superior desistem de reivindicar os seus direitos por considerarem um processo dificultoso, ou mesmo não sabem onde reclamar, ou acham que só vale a pena quando o objeto tem um valor considerável.

Complementando o conteúdo do questionamento anterior, foi solicitado aos respondentes a se posicionarem acerca da seguinte indagação: “Na sua visão, a razão dos consumidores procurarem o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, e não a Justiça, ou seja, o Poder Judiciário, se dá pela Morosidade, seletividade no atendimento ao público e alto custo do sistema de justiça?”. Em resposta à perquisição, constatou-se que, em sua maioria, os consumidores respondentes (95,2%) concordam (total ou parcialmente) com essa premissa.

Gráfico 8 – Razão de os consumidores procurarem o PROCON e não o Poder Judiciário



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos da aplicação dos questionários.

Conforme abordado nas bases teóricas desta Dissertação, a **seletividade** do Poder Judiciário brasileiro decorre, principalmente, dos elevados custos financeiros para as pessoas ingressarem com uma ação judicial, tendo que arcar com despesas, como as custas processuais e os honorários advocatícios, ante o baixo poder aquisitivo da maioria da população. Essa dificuldade financeira é agravada fortemente em razão da morosidade, do elevado tempo de tramitação dos processos judiciais, até que seja proferida e efetivada a sentença. Assim, os gastos para manter a tramitação de uma ação judicial se tornam ainda

mais elevados, de maneira desproporcional, de modo a excluir os mais vulneráveis socialmente de um efetivo acesso à Justiça.

Comprova-se que o PROCON contribui como um instrumento eficaz no direito básico dos consumidores de facilitação da defesa de seus direitos por meio de órgãos administrativos com vistas à prevenção e à reparação de lesões aos direitos consumeristas (artigo 6º, incisos VII e VIII, do CDC).

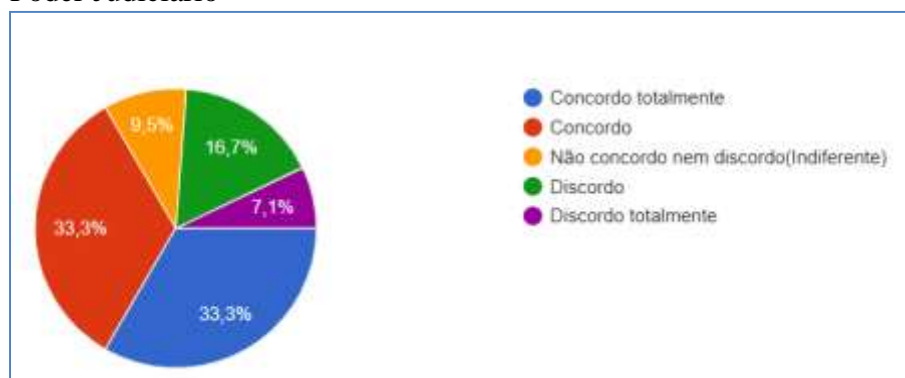
O acesso à Justiça e a confusão conceitual com acesso ao Judiciário

Em relação à confusão conceitual do acesso à Justiça com o Poder Judiciário foram feitas duas questões, que possuem conteúdos complementares e possibilitam uma análise comparativa dos seus resultados. Esses questionamentos foram os seguintes:

- a) Você entende que o consumidor só tem acesso à Justiça se for por intermédio do Poder Judiciário?
- b) Você entende que e o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui como um instrumento alternativo aos consumidores para o acesso à Justiça, por meio dos seus atendimentos na cidade de Sobral?

Em relação à primeira pergunta -se o acesso à Justiça somente pode ser realizado com o acionamento do Poder Judiciário, assim se expressaram os consumidores respondentes.

Gráfico 9 – Se o consumidor só tem acesso à Justiça se for através do Poder Judiciário



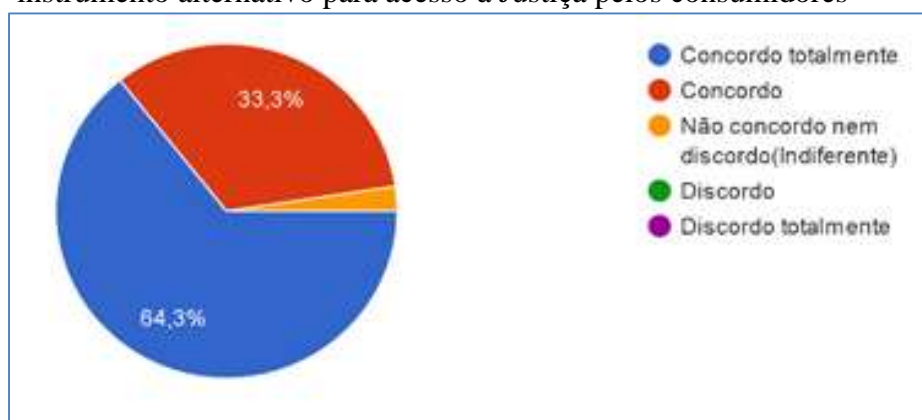
Fonte: elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários

Nota-se que aproximadamente 66,6 % dos respondentes concordam (total ou parcialmente) com a afirmação, ou seja, entendem que o consumidor somente tem acesso à Justiça se for por intermédio do Poder Judiciário; enquanto isso, 23,8% discordam (total ou

parcialmente) da sugestão; e 9,5% dos respondentes questionados nem concordam nem discordam.

Entretantes, no que concerne ao segundo questionamento - “Você entende que e o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, contribui como um instrumento alternativo aos consumidores para o acesso à Justiça, através dos seus atendimentos na cidade de Sobral” - observa-se que, na redação dessa pergunta, foram enfatizadas as expressões “instrumento alternativo” e “acesso à Justiça”. Demandou-se, pois, provocar os consumidores para que eles refletissem se existem outras vias (organismos estatais) pelas quais são passíveis de reclamar seus direitos, ter seus problemas resolvidos de forma justa e, assim, ter acesso à Justiça.

Gráfico 10 – PROCON Câmara Municipal de Sobral como instrumento alternativo para acesso à Justiça pelos consumidores



Fonte: elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Observa-se, de maneira aparentemente contraditória com o resultado anterior, que 97,6% dos consumidores concordam (total ou parcialmente) com a ideia de que o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui como um mecanismo alternativo, outra via de acesso à Justiça em favor dos consumidores. O restante dos consumidores, 2,4%, não se posicionaram efetivamente, em “não concordar ou discordar” da afirmação.

Os dois questionamentos acima são complementares, devendo ser analisados em conjunto. O primeiro passo dessa análise foi verificar se existiam inconsistências nas respostas. O que foi verificado, pois, em princípio, não faz sentido, isto é, os respondentes entenderem que só têm acesso à Justiça por meio do Poder Judiciário (questionamento “a”) e, ao mesmo tempo, concordarem com a noção de que o PROCON também promove acesso à Justiça (questionamento “b”). Com base nesses dados, nota-se que essa inconsistência aparente decorre de uma falha de interpretação pelos consumidores sobre o verdadeiro significado e alcance das expressões “acesso à Justiça” e “acesso ao Poder Judiciário”.

Na análise conjunta desses dois questionamentos, é possível inferir que existe uma confusão entre os conceitos de “acesso à Justiça” e “acesso ao Poder Judiciário”. Essa confusão conceitual é agravada pelo disposto no próprio Texto Constitucional, pois o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, possui a seguinte redação: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Ocorre que o direito de “acesso à Justiça” é polissêmico e diversificado, não podendo resumir-se ao direito de ingressar com uma ação perante o Poder Judiciário, mas permitindo outras opções de solução de conflitos, que não seja somente pelas portas dos tribunais. O conceito moderno de acesso à Justiça consiste na acessibilidade a uma ordem jurídica justa, a garantia das pessoas terem suas disputas jurídicas solucionadas de maneira justa e adequada, seja por via do processo judicial, ou seja, de mecanismos extrajudiciais. Em resumo, o “acesso à Justiça” não deve ser confundido com “acesso ao Judiciário”.

A segunda observação é que essa confusão conceitual constitui um grave obstáculo ao exercício do direito fundamental de acesso à Justiça pelos consumidores, o que vai de encontro à norma do art. 6, VII, do Código de Defesa do Consumidor, ao estabelecer como direito básico dos consumidores “[...] o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.”

Cumprido salientar, que grande parte da sociedade não possui uma formação educacional adequada sobre seus direitos, e, muito menos, acerca dos meios alternativos disponibilizados pelo Estado para efetivar esses direitos quando ameaçados ou violados. *In ali is verbis*, enquanto não houver uma conscientização social ampla sobre os direitos e as maneiras de efetivá-los, especialmente da população carente e mais vulnerável, o verdadeiro conceito de “acesso à Justiça” será desconhecido e a Justiça continuará sendo inacessível para a maioria das pessoas.

Destarte, mostra-se necessária uma releitura destinada a superar essa reserva de significado de Justiça como sendo apenas Judiciário. Sabe-se que, em um Estado Democrático de Direito, a função jurisdicional tem uma grande relevância; no entanto, o acesso à Justiça aos consumidores não deve e nem pode ser enxergado intrinsecamente como direito de ação, mas como um exercício da cidadania, capaz de nivelar os polos da relação jurídica de consumo, da qual o consumidor se torna cada vez mais a parte vulnerável. Assim, o Estado deve efetivar políticas públicas e ações governamentais visando a resguardar o que é verdadeiramente protegido pela Constituição Federal (art. 5º, XXXII; art. 170, V, e art. 48 do ADCT), promovendo meios de proteção do consumidor mediante a implementação, tanto nos

órgãos judiciários como nos de cariz administrativo, de mecanismos que facilitem a defesa desses direitos, bem como considerem a condição especial de vulnerabilidade dos consumidores perante os fornecedores/fabricantes (art. 4º, inciso I, e art. 6º, incisos VII e VIII, do CDC).

Corroborando o que fora afirmado nas bases teóricas do estudo sob relação, esses resultados denotam que o conceito de acesso à Justiça não se resume em apenas uma porta de entrada para que as pessoas tenham seus direitos reestabelecidos. Pelo contrário, a efetivação de que uma ordem jurídica justa e a justiça social deve ser alcançada por intermédio do denominado “Sistema de Justiça Multiportas”, que defende a estruturação do sistema de justiça que disponha de variados mecanismos de tutela de direitos, judiciais ou extrajudiciais, sendo cada método adequado para determinado tipo de contenda.

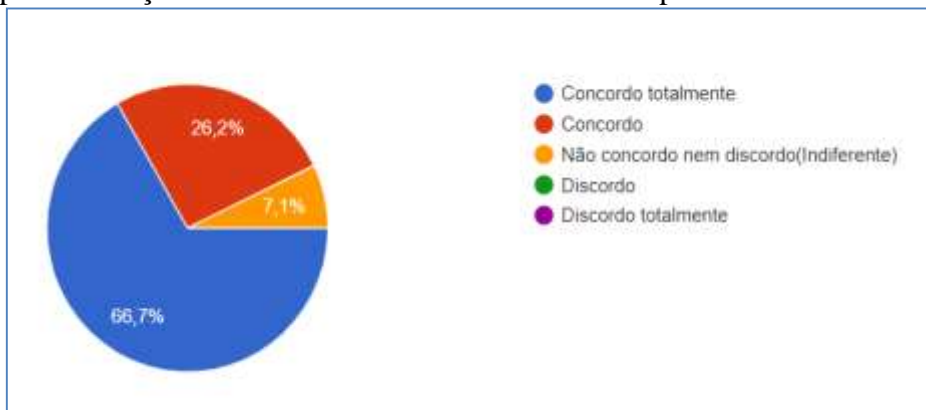
Observa-se, por fim, que essa restrição conceitual de acesso à Justiça como tão somente o acesso ao Poder Judiciário, ainda muito enraizada na sociedade brasileira, constitui uma limitação aos consumidores de reclamar seus direitos, haja vista os inúmeros obstáculos das pessoas mais carentes em acionar o Judiciário e manter a tramitação excessivamente demorada de um processo judicial.

Procedimentos e mecanismos adotados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral

Conforme visto anteriormente, no referencial teórico, a noção contemporânea de acesso à Justiça está intrinsecamente relacionada com a ideia de um mecanismo adequado, eficiente e desburocratizado de solução de conflitos. Assim, foi questionado aos consumidores respondentes o seguinte: “O PROCON contribui para a resolução de conflitos no Município de Sobral?”.

Verificou-se que a maioria dos respondentes, 92,9%, concorda (total ou parcialmente) com a ideia de que o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui para resolução dos conflitos de consumo, enquanto 7,1% dos respondentes nem concordam nem discordam.

Gráfico 11 – Se o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui para resolução dos conflitos de consumo no Município de Sobral

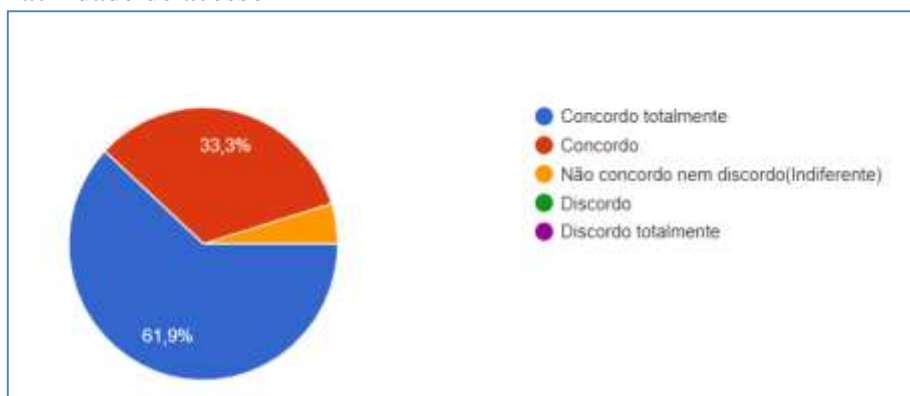


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Nota-se que as respostas dos consumidores a essa questão foram dadas sem divergências com os questionamentos anteriores. Isso porque cerca de 97% dos respondentes afirmaram que o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui como instrumento alternativo aos consumidores para o acesso à Justiça (Gráfico 10). Assim, o resultado do presente questionamento (Gráfico 11) reforça essa interligação acesso à Justiça e solução adequada de conflitos”, e, conseqüentemente, a atuação do PROCON Câmara Municipal de Sobral como um fator contribuinte da resolução de conflitos de consumo e efetivo acesso à Justiça no Município de Sobral.

Na pergunta seguinte, foi solicitado aos participantes que avaliassem a afirmação – “Todas as vezes que precisei do PROCON da Câmara Municipal de Sobral, o atendimento foi rápido, recebi apoio técnico, foi desburocratizado, e com facilidade de acesso? ” – com as seguintes opções: concordo parcialmente e concordo totalmente, não concordo, nem discordo, discordo totalmente, discordo parcialmente – metade dos participantes declarou 95,2 % concordar total ou parcialmente da sentença. Os elementos centrais da questão foram rapidez no atendimento, desburocratização, e facilidade de acesso, o que se coaduna com os objetivos para os quais o PROCON foi criado.

Gráfico 12 – O atendimento disponibilizado pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral foi rápido, apoio técnico, desburocratização e facilidade de acesso



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Com esse apanhado de informações, constatou-se que os serviços de atendimento ao consumidor se mostram mais rápido e eficazes, desburocratizados, mais simples e informais, o que, por consequência, proporciona ao consumidor uma celeridade para a solução do litígio de consumo.

Reforça-se a informação de que, durante o período estudado, o PROCON Câmara Municipal de Sobral não utilizou a plataforma do SINDEC nos atendimentos, seguindo um **procedimento autônomo**, com etapas previamente estabelecidas, mas dotado de certa maleabilidade procedimental.

Essa tendência positiva sobre as facilidades procedimentais vai ao encontro do que fora respondido nas questões anteriores sobre se os serviços prestados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral promoverem o acesso à Justiça e a resolução de conflitos consumeristas (Gráficos 9 e 10).

Ainda sobre os procedimentos institucionais do PROCON, recorreu-se às seguintes assertivas, para que os respondentes se posicionassem em que grau eles concordam ou discordam:

a) O PROCON Câmara Municipal de Sobral disponibilizou assessoria jurídica, que atuou em defesa dos seus interesses, e não necessitou contratar um advogado para resolver o seu problema de consumo?

b) As medidas realizadas pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral para resolução de sua demanda foram totalmente gratuitas?

c) Caso a sua demanda não tenha sido respondida e resolvida pela empresa, o PROCON Câmara Municipal de Sobral disponibilizou apoio técnico, encaminhando ao Senhor (a), ou ofereceu orientação necessária para que fosse resolvido seu problema?

d) Você considera que o servidor que o atendeu no PROCON Câmara Municipal de Sobral tem qualificação para resolução de conflitos de consumo?

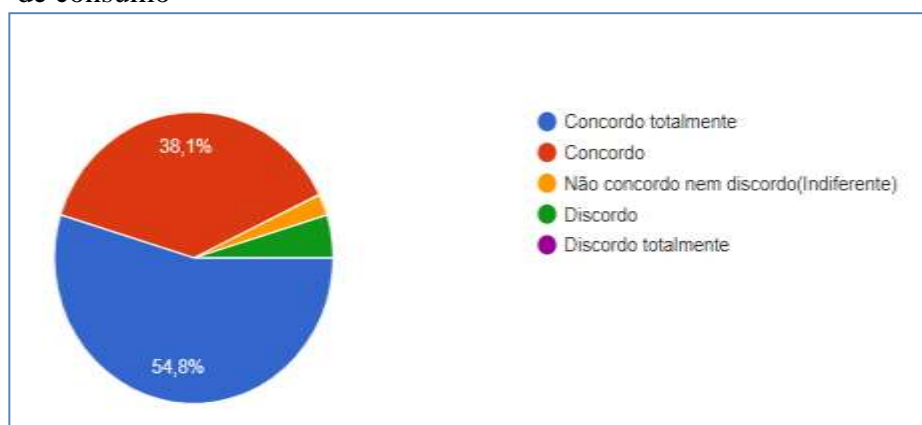
e) Você considera que o local em que está instalado o PROCON Câmara Municipal de Sobral favorece seu acesso e é mais fácil do que adentrar o fórum da Cidade para resolver o seu problema de consumo?

Esses cinco questionamentos são complementares e, portanto, para fins didáticos, devem ser analisados de maneira sistemática e conjunta.

Observou-se que consumidores se posicionaram efetivamente em relação à afirmativa A, pois 92,9% concordam total ou parcialmente com a sentença. No segundo ponto de análise, solicitou-se aos respondentes acerca da gratuidade dos serviços prestados, com a seguinte indagação: “As medidas realizadas pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral para resolução de sua demanda foram totalmente gratuitas?” Cem por cento dos consumidores concordam (totalmente ou parcialmente) com o enunciado apresentado.

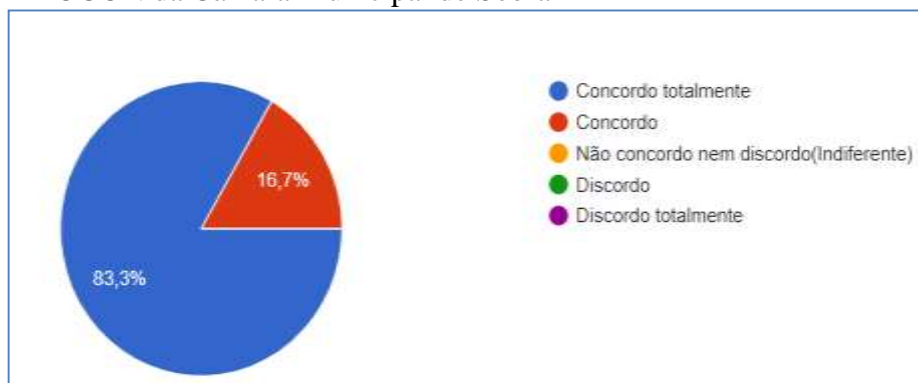
O primeiro passo dessa análise foi verificar se existiam inconsistências nas respostas. Por exemplo, não faria sentido um consumidor concordar com a afirmativa “a”, de que o PROCON disponibilizou assessoria jurídica que atuou em defesa dos interesses do consumidor e que ele não necessitou contratar um advogado para resolver seu problema de consumo, mas, em seguida, concordar com o questionamento “b”, de que as medidas realizadas pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral para resolução de sua demanda não foram totalmente gratuitas. Assim, são oferecidos os resultados colhidos dos questionamentos “a” e “b” pelos Gráficos 13 e 14.

Gráfico 13 – Disponibilização de assessoria jurídica pela PROCON Câmara Municipal de Sobral na defesa dos consumidores e não necessidade de contratação de um advogado para resolver o problema de consumo



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Gráfico 14 – Gratuidade integral nos serviços prestados pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Notou-se que a **gratuidade integral dos serviços** prestados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral tem papel fundamental em romper os obstáculos de natureza financeira (obstáculos econômicos) de acesso à Justiça, especialmente quando comparado com os custos de um litígio judicial. Isso porque, ao contrário do que ocorre no Poder Judiciário, para registrar uma reclamação administrativa do PROCON, a parte não tem que dispor de recursos financeiros para arcar com as elevadas custas e emolumentos de um processo judicial. Além disso, o fato de o PROCON disponibilizar um serviço de assessoria jurídica gratuita na defesa dos interesses dos consumidores, conforme atestado no Gráfico 15, faz com que não haja também necessidade de os usuários desse serviço terem que contratar um advogado e, conseqüentemente, pagar os respectivos honorários advocatícios, para conseguir realizar uma reclamação no PROCON e resolver seu conflito de consumo. Em resumo, como não existe cobrança de qualquer valor financeiro para o consumidor formalizar uma reclamação no PROCON, não há que se falar em obstáculo econômico no acesso à Justiça por meio desse órgão administrativo.

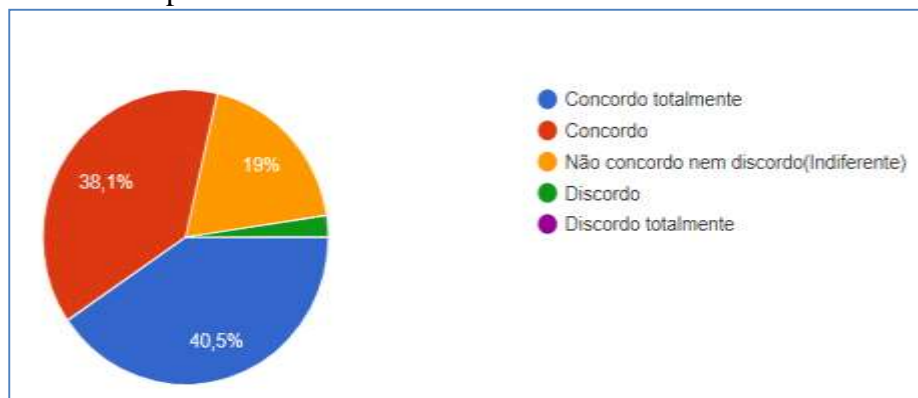
Ademais, com base nessas respostas, conclui-se que o PROCON Câmara Municipal de Sobral se mostra como organismo adequado para a consecução do instrumento da Política Nacional das Relações de Consumo de manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente (art. 5º, inciso I, CDC), bem como para garantir os direitos básicos dos consumidores de facilitação da defesa de seus direitos por meio de acesso a órgãos administrativos (art. 6º, incisos VII e VIII, CDC).

De tal modo, conclui-se que **gratuidade integral dos serviços** prestados é sim um dos instrumentos ofertados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral para promover pelo

PROCON facilitação da defesa dos direitos dos consumidores e, conseqüentemente, ampliar o acesso à Justiça em relação às pessoas atendidas.

Na pergunta seguinte, foi solicitado aos participantes que avaliassem a seguinte pergunta: “Caso a sua demanda não tenha sido respondida e resolvida pela empresa, o PROCON Câmara Municipal de Sobral, disponibilizou apoio técnico, encaminhando ao Senhor (a), ou ofereceu orientação necessária para que fosse resolvido seu problema?” – com as seguintes opções: discordo totalmente, discordo parcialmente, não concordo, nem concordo, concordo parcialmente e concordo totalmente – observou-se que 78,6% dos respondentes se consideram satisfeitos (total ou parcialmente) com a sentença, enquanto 19% nem concordam nem discordam, conforme está no Gráfico 15, não havendo inconsistência em relação à afirmativa “a”.

Gráfico 15 – Em caso de reclamação não respondida e resolvida, o PROCON Câmara Municipal de Sobral disponibilizou apoio técnico, encaminhando ou oferecendo orientação necessária para que fosse resolvido o problema

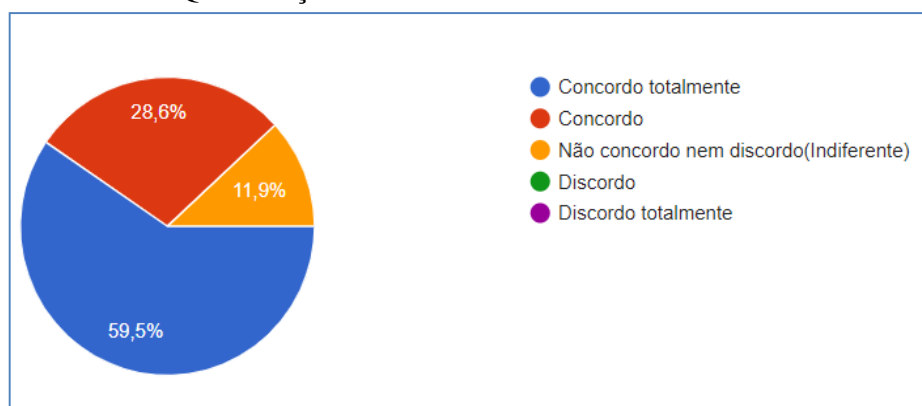


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

O acesso à informação é uma das medidas mais eficazes para democratizar e universalizar o acesso à Justiça aos consumidores, pois somente assim as pessoas poderão compreender quais são seus direitos e garantias, bem como o modo adequado e os instrumentos estatais para efetivar ou proteger esses direitos.

Outro questionamento feito aos consumidores sorteados foi o seguinte: “Você considera que o servidor que lhe atendeu no PROCON Câmara Municipal de Sobral tem qualificação para resolução de conflitos de consumo?”.

Gráfico 16 – Qualificação técnica do servidor do PROCON



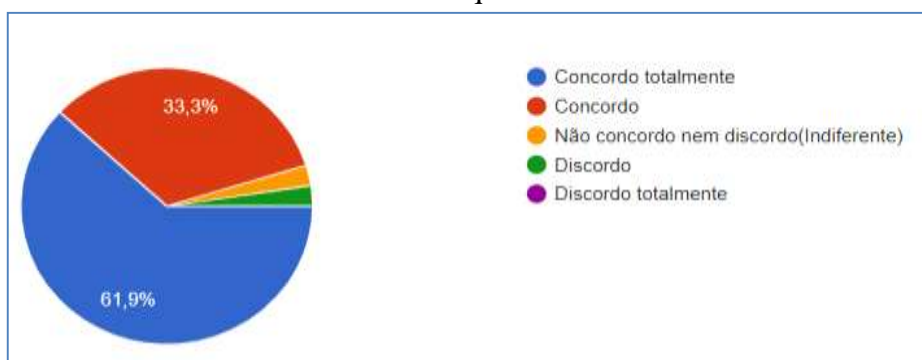
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Foi observado o percentual de 88,1% dos respondentes que concordam (total ou parcialmente) com a afirmação de que os servidores do PROCON têm qualificação técnica para resolução das demandas dos consumidores; enquanto isso, 11,9% nem concordam nem discordam dessa afirmação. Essa avaliação positiva, não exprime inconsistência com o questionamento “a” (Gráfico 13) e com questionamento “c” (Gráfico 15), uma vez que todos confirmam o adequado suporte técnico prestado pelo PROCON CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL na proteção e orientação dos consumidores atendidos.

Sobre esse resultado, evidencia-se que, conforme a doutrina especializada (CAPPELLETTI; GARTH, 1988), um dos instrumentos para efetivação de um real acesso à Justiça é por meio de uma melhor preparação acadêmica e profissional dos aplicadores do Direito.

Em outra questão, foi pedido que pinçassem a opção que mais se harmoniza à sua opinião a respeito da seguinte afirmativa: “Você considera que o local em que está instalado o PROCON Câmara Municipal de Sobral favorece seu acesso e é mais fácil do que adentrar o fórum da cidade para resolver o seu problema de consumo?”.

Gráfico 17 – Facilidade do local em que está instalado o PROCON



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Constatou-se que 95,2% dos respondentes se consideram satisfeitos (total ou parcialmente) com a localização do PROCON. Indubitavelmente, o elevado grau de satisfação dos consumidores quanto a essa facilidade está intensivamente relacionado com a localização geográfica do PROCON Câmara Municipal de Sobral, instalado em um prédio público no Centro da Sede de Sobral/CE. Em virtude da sua localização nas proximidades do *locus* econômico, comercial e financeiro da Cidade, esse PROCON era um local de fácil acesso para a maioria das pessoas residentes na Sede e nos distritos de Sobral. Ademais, por estar localizado no centro comercial de Sobral, local de maior concentração de estabelecimentos comerciais, os consumidores não precisavam ter gastos financeiros ou dispêndio de tempo para locomover-se até o PROCON e registrar uma reclamação, caso seus direitos consumeristas fossem violados por algum dos estabelecimentos da região. Soma-se ainda o fato de o PROCON ter sido instalado dentro de um prédio público da Câmara Municipal de Vereadores, a chamada “Casa do Povo”. Assim, a facilidade de acesso ocorre, também, em razão de procedimentos menos burocráticos para adentrar os prédios públicos do Poder Legislativo – ao contrário do que ocorre nos fóruns e tribunais do Poder Judiciário, que apresentam procedimentos de ingresso mais formais e rigorosos.

Assim, o resultado do questionamento acima confirma a tendência atual da fuga da *elitização* instalada do sistema de justiça do Poder Judiciário, estando os fóruns e tribunais localizados geralmente em espaços mais afastados do centro da Cidade, em regiões não tão bem servidas de transporte público adequado, e com muitas exigências procedimentais de segurança e, inclusive, de vestimentas “adequadas” para que os usuários adentrem os seus prédios.

Qualidade e efetividade dos serviços prestados pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral e sua relação com a garantia do acesso à Justiça.

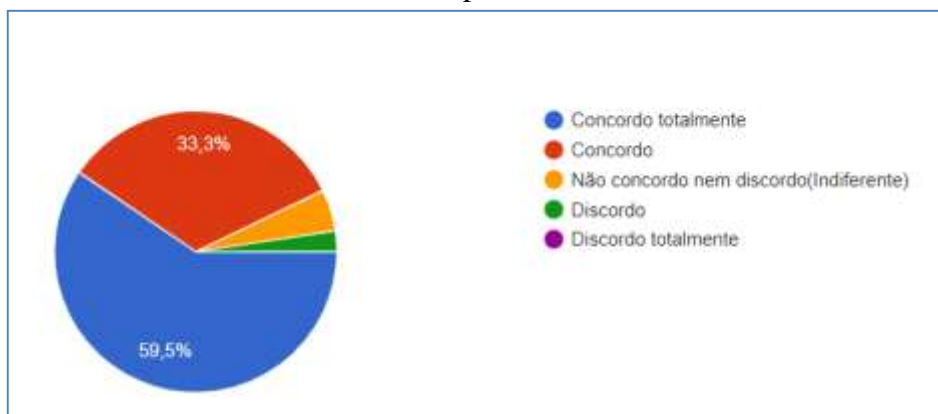
Assim, nesta seção temática são abordados os seguintes tópicos: mecanismo facilitador da defesa dos direitos dos consumidores, promoção do acesso à Justiça, **qualidade e efetividade**, no entanto, por primeiro, são analisadas, conjuntamente, as seguintes indagações feitas aos consumidores respondentes:

a) Você considera que para resolver um problema de consumo é melhor dar entrada em um procedimento no PROCON Câmara Municipal de Sobral do que ingressar na Justiça (Poder Judiciário)?

b) Na sua opinião, recebeu soluções satisfatórias quando chegou com seu problema de consumo, no PROCON Câmara Municipal de Sobral e foram correspondidas suas necessidades?

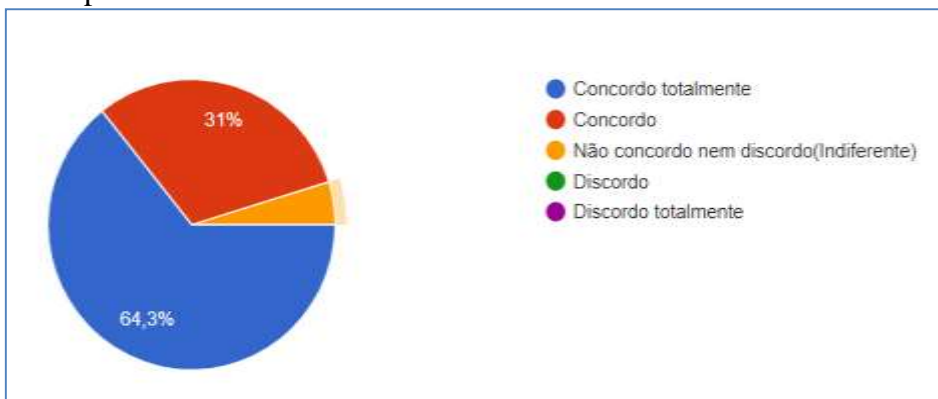
Esses dois questionamentos são complementares, apresentando informações interligadas, e, portanto, analisadas de maneira agrupada. Os resultados estão nos gráficos abaixo:

Gráfico 18 – Resolubilidade de um problema de consumo



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Gráfico 19 – Se o consumidor recebeu soluções satisfatórias no PROCON quanto ao seu problema de consumo e se foram correspondidas as suas necessidades



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Sobre se os respondentes entenderem melhor dar entrada em um procedimento no PROCON Câmara Municipal de Sobral do que ingressar na Justiça, a maioria dos respondentes, 92,8 % afirmou que eles concordam (total ou parcialmente) com a sentença, enquanto 4,8% respondentes nem concordam nem discordam.

Sobre o consumidor ter recebido soluções satisfatórias no PROCON Câmara Municipal de Sobral quanto ao seu problema de consumo e se foram correspondidas as suas

necessidades, 95,3 % dos respondentes afirmaram concordar (total ou parcialmente) da sentença, enquanto 4,7% deles nem concordam nem discordam, conforme apresenta o Gráfico.

Ademais, comparando os dois gráficos acima, constata-se que não houve inconsistência nos resultados desses questionamentos, uma vez que se direcionam em demonstrar a satisfação dos consumidores com os serviços prestados pelo PROCON em relação aos do Poder Judiciário.

Verificou-se, em linhas gerais, que a percepção dos consumidores tende a ser plenamente satisfeita com o atendimento realizado, mas há um número de respondentes que não se posicionaram, sendo importante destacar a possibilidade da demanda não ter sido atendida de maneira completa pelo fornecedor.

Observou-se que a preferência dos consumidores por ingressar com uma reclamação administrativa no PROCON está relacionada, não só, com as facilidades procedimentais ofertadas, mas, também, com a própria resolubilidade do problema de consumo. Em outras palavras, a qualidade e a eficácia da decisão atingida nesse órgão consumerista administrativo é fator decisivo para que os consumidores demandem o PROCON.

Nesta seção do questionário, foi perguntado se os respondentes estavam satisfeitos com a facilidade de acesso e organização disponibilizada pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral. Notou-se que 95,2% dos respondentes se consideram satisfeitos (total ou parcialmente) com a sentença, conforme demonstra o Gráfico abaixo, não havendo inconsistência com outros itens, demonstrando que o PROCON desenvolveu a PNRC, obedecendo à hermenêutica instituída nos seus princípios e objetivos, realizando atendimentos preventivos e extrajudiciais para os consumidores.

Gráfico 20 – Acesso e organização disponibilizada pelo PROCON

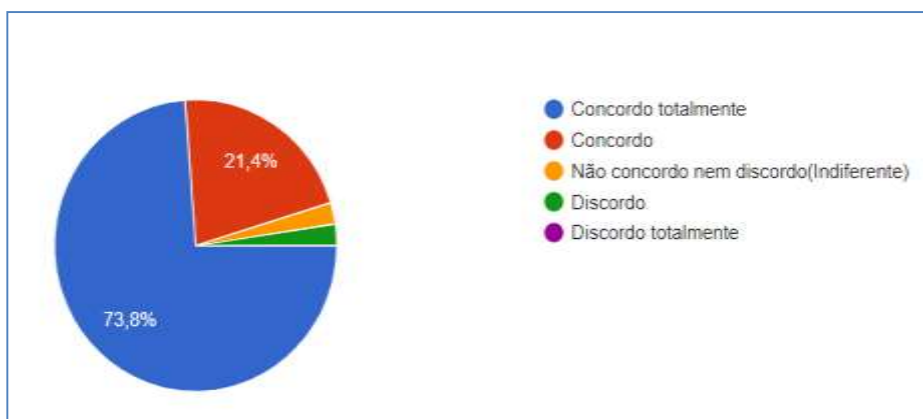


Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Esse resultado demonstra que a maioria dos consumidores avalia que o PROCON Câmara Municipal de Sobral, não somente, disponibiliza instrumentos e procedimentos para facilitar o acesso aos consumidores na defesa dos seus direitos, mas que essas facilidades viabilizam efetivamente o acesso à Justiça.

Sobre a análise perceptual dos respondentes em relação a incentivar amigos, familiares e conhecidos a utilizarem o PROCON Câmara Municipal de Sobral em alternativa de ingressar com uma ação na Justiça para resolver os problemas de consumo no Município de Sobral, sem dúvida, é questão de enorme relevância, porque aqui o consumidor passa a avaliar propriamente o PROCON. Assim, 95,2 % dos respondentes concordam (total ou parcialmente) com a sentença, demonstrando que a satisfação foi considerada alta durante o período estudado e que os resultados desses questionamentos confirmam a tendência dos consumidores priorizarem formas alternativas de resolução dos problemas de conflito de consumo.

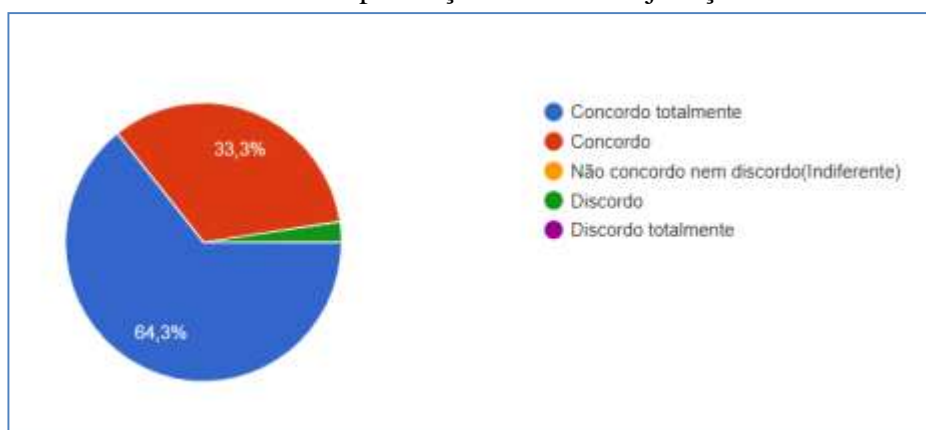
Gráfico 21 – Quanto ao incentivo a amigos, familiares e conhecidos a utilizarem o PROCON Câmara Municipal de Sobral como forma alternativa para resolver os problemas de consumo no município de sobral



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Por fim, foi questionado aos respondentes o seguinte: “Você entende que o PROCON Câmara Municipal de Sobral por meio dos serviços prestados aos consumidores promove o acesso à Justiça?”.

Gráfico 22 – PROCON e a promoção ao acesso à justiça



Fonte: elaboração própria, com base nos dados obtidos na aplicação dos questionários.

Constata-se que, em quase a totalidade, os consumidores respondentes (97,6%) concordam (total ou parcialmente) com a ideia de que o PROCON Câmara Municipal de Sobral promove o acesso à Justiça, por meio dos serviços que disponibiliza ao público de consumidores sobralenses.

Esse questionamento final é essencial para se aportar à conclusão de que a instalação do PROCON Câmara Municipal de Sobral atua como instrumento que presta assistência jurídica aos consumidores sobralenses de forma gratuita e simplificada, promotor do acesso à Justiça na condição de mecanismo alternativo de resolução de conflitos e tem contribuindo para desafogar o Poder Judiciário. Isso porque, ao primar pelas resoluções mais céleres e efetivas, ajuda a evitar que essas demandas consumeristas cheguem até o Judiciário.

Constatou-se, de modo muito claro, que o acesso à Justiça, quando encarado tão somente como acesso ao Poder Judiciário, é um caminho demasiadamente longo e árduo, e, muita vez, é inacessível aos consumidores. Isso porque, ao avaliar as respostas dos consumidores, observou-se a noção de acesso à Justiça propagada na sociedade em geral ainda intimamente ligada ao Poder Judiciário, mesmo os consumidores tendo outros mecanismos e procedimentos para resolução dos problemas de consumo, fazendo com que muitos desistam em decorrência dos inúmeros obstáculos formais, procedimentais, materiais, financeiros e sociais de ingressar com uma ação judicial.

Com suporte nesses dados coletados, infere-se que a maioria dos respondentes prefere meios alternativos de resolução do que procurar o Poder Judiciário para resolver suas demandas de consumo. Dessa maneira, deve ser considerada a premente necessidade do Estado criar e incentivar agentes e mecanismos promotores da solução alternativa de conflitos de consumo; e que o PROCON Câmara Municipal de Sobral se harmoniza com o que

disciplinam o CDC e a própria Resolução N° 131/16, de 14 de junho de 2016, sendo um meio alternativo e administrativo de facilitação da defesa dos direitos dos consumidores que prima pela solução consensual.

Além disso, o PROCON contribui para a efetividade da própria Justiça, compreendida em seu conceito moderno, uma vez que o direito constitucional de acesso à Justiça não abrange apenas as decisões adjudicadas pelos órgãos judiciários, mas também soluções efetivas de conflitos por meio de uma ordem jurídica mais justa e democrática.

6.2 Avaliação PROCON Câmara Municipal de Sobral: a visão dos gestores

As entrevistas com agentes públicos responsáveis pela política ora em estudo foi realizada com roteiros semiestruturados, de acordo com a proposta do experimento, e de modo flexível, permitindo a oportunidade de adaptação, além de favorecer respostas espontâneas por parte dos entrevistados, dando espaço para que eles abordassem assuntos que entendessem pertinentes, identificando, além das ações já executadas ou em execução, os entraves ou possibilidades daquelas que foram implementadas durante o período estudado e a compreensão desses agentes quanto à dinâmica institucional, a realidade vivenciada junto aos consumidores atendidos, para compreender melhor as ações públicas direcionadas para esse campo e as variáveis consideradas no âmbito do PROCON. O material coletado nas entrevistas contribuiu para confrontar ideias obtidas dos questionários respondidos pelos consumidores e produzir a avaliação dos resultados.

A incursão inicial à pesquisa de campo aconteceu durante o período de 20 de janeiro a maio de 2022. Foi realizado, anteriormente, contato telefônico e pelo aplicativo *WhatsApp*, o que possibilitou um prévio agendamento com os sujeitos, acompanhado de um *link* do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), possibilitando o prosseguimento da pesquisa. O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice A) permeou a relação entre pesquisador e participante durante a execução da pesquisa e foi esclarecido a todos os sujeitos envolvidos, respeitando o intento de cada um de não participar do estudo, e que qualquer dano seria evitado ou a qualquer momento o participante poderia desistir de participar da pesquisa.

As entrevistas foram gravadas com a permissão de todos os participantes, explicando a todos sobre a gravação e a sua importância na facilitação das posteriores transcrições e, novamente, acerca compromisso de manter o sigilo e o anonimato de todos.

A amostra foi composta por três entrevistados, agentes públicos da Câmara Municipal de Sobral que laboraram durante o período estudado, sendo eles responsáveis por direcionar, atendimento aos consumidores, organizar e acompanhar todas as demandas consumeristas que ingressavam no PROCON, o que trouxe uma riqueza de percepções. As entrevistas foram realizadas por videoconferências em um aplicativo denominado *Google Meet*.

Salienta-se que foram realizados diversos contatos telefônicos com outros agentes públicos quanto à possibilidade de serem entrevistados, porém alguns não aceitaram o convite por temerem alguma represália política por exercerem cargos comissionados no âmbito da Instituição. Outros, também, estavam cedidos ou lotados em outros departamentos e não mostraram interesse em participar.

Os agentes públicos entrevistados serão denominados como AP1, AP2, AP3, visando a preservar suas identidades. O material coletado na entrevista contribuiu para confrontar ideias obtidas dos questionários respondidos pelos consumidores e produzir a avaliação dos resultados.

Os dados constituídos ao largo do processo foram tabulados de acordo com a Análise de Conteúdo desenvolvida por Laurence Bardin (2016). A técnica preza pelo rigor metodológico, sendo desenvolvida de maneira sistemática, em três fases: 1) Pré-análise; 2) Exploração do material, categorização ou codificação; 3) Tratamento dos resultados, inferências e interpretação (BARDIN, 2016).

Dessa maneira, os textos das entrevistas foram minuciosamente tratados para unificação de termos, correções ortográficas, retiradas de expressões desnecessárias e organização de frases sem que houvesse perda de sentido. Importante é ressaltar que cópias originais das respostas e as gravações das entrevistas dos agentes públicos foram arquivadas.

Os dados foram analisados, como se adiantou, mediante Análise de Conteúdo, fundamentada em Bardin (1977), do *software* ATLAS.Ti, meio de análise, desenvolvido entre profissionais da Universidade Técnica de Berlim e colaboradores externos, em 1986, com o objetivo da necessidade análise das entrevistas e dados produzidos no contexto de pesquisas referentes ao desastre nuclear de Chernobyl. Após anos de investimentos realizado pelo setor público e privado, em 2003, foi lançada a primeira versão comercial destinada a pesquisadores e profissionais que atuam com análise de dados qualitativos (LEGEWIE, 2014).

Para este experimento, recorreu-se ao *software* ATLAS. Ti como meio de análise de entrevistas estruturadas, realizadas com os três agentes públicos que participaram da

implementação do PROCON na cidade de Sobral. As entrevistas foram realizadas em períodos distintos. Para Bardin (1977), o recorte se dá com base em regras precisas sobre as informações textuais representativas das características do conteúdo, neste caso, assente na fala dos agentes públicos. A terceira fase diz respeito ao tratamento dos resultados, quando são captados os conteúdos contidos no material. Para isso, analisou-se o material embasado no referencial teórico, entendendo as entrelinhas e o “não dito”, para, desde então, relacionar com o conteúdo teórico.

Dos códigos

Para a análise das entrevistas adotamos a seguinte abordagem metodológica. As entrevistas passaram por um processo de transcrição e, com o material textual, inserimos os arquivos no ATLAS.Ti. Através de uma dinâmica entre leitura humana (leitura aproximada) e leitura via software (leitura distanciada) foram aplicados códigos que se referem ao escopo da análise. A construção dos códigos se deu, a partir de termos empregados pelos entrevistados e presentes no material transcrito. Pela leitura aproximada das três entrevistas foram criados e aplicados 25 códigos descritos na tabela abaixo:

Tabela 2 – Códigos criados e aplicados na análise das entrevistas no software ATLAS.Ti

Códigos criados e aplicados na análise das entrevistas	
• Aspectos negativos do PROCON	• Facilidade de acesso ao órgão de defesa do consumidor
• Aspectos positivos do PROCON	• Facilitar acesso à Justiça
• Atuação do entrevistado à época do recorte temporal da pesquisa	• Foco na resolução da demanda
• Atuação profissional do entrevistado	• Instituição de trabalho do entrevistado
• Avaliação dos resultados da Política Nacional das Relações de Consumo implementada pelo PROCON na Câmara Municipal de Sobral em relação ao acesso à Justiça	• Mecanismo conciliatório
• Burocratização dos procedimentos de defesa do consumidor	• Oportunidades e os benefícios que surgiram com a implementação da Política
• Desburocratização de procedimentos nas demandas	• Percepção de enfraquecimento da Política de defesa do consumidor
• Dificuldade de acesso ao órgão de defesa do consumidor	• Percepção de não receptividade no Fórum da cidade
• Entendimento do entrevistado sobre a Política Nacional das Relações do Consumo	• Percepção sobre a implementação da política nacional das relações de consumo
• Entraves da implementação da política nacional	• Período de atuação profissional do entrevistado
• Escolaridade do entrevistado	• Política de defesa do consumidor
• Escuta e orientação ao consumidor	• Satisfação com o PROCON
• Estrutura do PROCON	

Fonte: autora, 2022.

De modo a integrar os códigos estabelecidos com os questionários analisados anteriormente, entendem-se as categorias como estruturas de análise que detêm sob si a codificação realizada pelo ATLAS.Ti. De modo a facilitar o entendimento da interação, as categorias receber uma coloração. Desta maneira, será possível identificar o comportamento de elementos analisados e como eles se expressam no contexto das principais categorias de análise. A partir disso, delimitou-se algumas categorias: Dados dos entrevistados, dificuldades

de acesso à Justiça, facilidade de acesso à Justiça, implementação do PROCON e seus entraves institucionais.

Para a categoria “ dados dos entrevistados”, coloração verde, foi possível visualizar o seguinte comportamento com os códigos, como apresenta o grafo abaixo. Neste ficaram consolidados cinco dos seis códigos referentes às informações oferecidas pelos entrevistados. O código não agregado nesta categoria anexou-se a “implementação do PROCON e seus entraves institucionais” em razão da sua natureza de cunho avaliativo.

Figura 17 – Rede da categoria dados dos entrevistados



Fonte: autora, 2022.

A faixa etária dos participantes da pesquisa equilibrado de 24 a 40 anos e com período de seis anos de atuação como agentes públicos na Câmara Municipal de Sobral, com atividades predominantemente ligadas, durante o período pesquisado, às questões consumeristas, como a defesa contra as fraudes e abusos nas relações de consumo e no equilíbrio entre fornecedores e consumidores. Todos os agentes públicos entrevistados possuem nível superior e com especialização, inferindo-se a correlação desse dado com a percepção dos consumidores nos questionários quando foram questionados sobre se o servidor que realizou o atendimento no PROCON Câmara Municipal de Sobral tem qualificação para resolução de conflitos de consumo, obtendo 88,1% dos respondentes que se consideraram (total ou parcialmente) satisfeitos.

Por intermédio das falas dos agentes públicos, a atuação no PROCON requer uma visão que vai além do conhecimento do CDC para o efetivo atendimento, sendo necessária uma transdisciplinaridade envolvendo aspectos sociais, econômicos e políticos, o que se percebe pela diversidade de formação dos entrevistados.

Dentre os achados, destaca-se o fato da implantação do PROCON só ter sido possível com a chegada de novos servidores, com o respectivo dimensionamento de pessoal. O Termo de Convênio firmado com o Ministério Público do Estado do Ceará e o concurso

público para novos servidores foi gestado durante a administração do então presidente da Câmara Municipal de Sobral, vereador José Crisóstomo Barroso Ibiapina, durante o biênio 2014-2016.

Veja-se nos discursos de AG1 que, de maneira similar, o AG2 e o AG3 afirmam que só foi possível a implantação do PROCON após a inserção de novos servidores,

Eu sei é que já existia essa a idéia de implementar esse serviço em relação ao consumidor só que até então, acho que não tinha pessoas preparadas, para poder colocar em prática. [AG1].

O serviço de Defesa do Consumidor, PROCON Sobral, os passos iniciais foram os próprios vereadores da câmara de Sobral, na época era do Zezão aí teve um tempinho para implementar, e regulamentar, essa política, e dar eficácia e efetividade e ser criado o PROCON [AG2].

O que eu me lembro de forma rasa é que o Zezão que levou o PROCON para Câmara. Teve a iniciativa de levar esse serviço ao consumidor para a população, isso é o que eu tenho, que eu guardo na memória. [AG3].

No grafo, anexou-se a categoria “dificuldades de acesso à Justiça”, quatro códigos de coloração esmeralda. É possível observar que, diferente do anterior, há uma interação de cores correspondentes a outros códigos. Tal resultado se refere à alternância que os códigos possuem na interação das categorias. Ou seja, elas não são isoladas em si, como ocorrido anteriormente, e contemplam códigos constantes de outros arranjos, como será visto adiante.

Figura 18 – Rede da categoria dificuldades de acesso à justiça



Fonte: autora, 2022.

Assim, com essa teia de relações, assentada na perspectiva dos agentes públicos, depreende-se que as dificuldades de acesso à Justiça estão imbricadas com os obstáculos ao Poder Judiciário, a burocratização do consumidor em ter seu direito assegurado, a peregrinação do consumidor em saber em que órgão sua demanda pode ser resolvida, e a desarticulação da PNRC em relação aos órgãos municipais, o que exige um constante diálogo

para estruturação e reestruturação dos órgãos protecionistas. Esses conceitos estão intrinsecamente interligados e são fundamentos para os demais, conforme enfatizado nas citações AG1, AG2, AG3, abaixo destacadas:

A forma de se vestir [vestimenta], ela não podia buscar o Fórum, tinha que ir em casa se arrumar para poder ir ao Fórum, se cadastrar, fazer todo um procedimento para poder ser atendido no Fórum. O que a gente fazia? íamos puxando para saber em que ponto, em que momento foi violado o direito dele, a partir, a gente confirmava essa informação com ele e mostrava que o direito específico dele tinha sido violado e era aberto uma reclamação. A gente fazia um papel duplo, tanto de conscientização, como também de formalização e defesa dos direitos. [AG1.]

Talvez não lá no Procon, mas quando era no Decon, no Fórum, eu acho que eles tinham mais dificuldade. No Procon como era dentro de uma Casa Legislativa, Casa do Povo, eu acho que eles não tinham tantas barreiras. [AG2.]

Não, eu acho que o que pesa mais a questão de não ir para o Fórum, eu acho que a questão da burocracia e daquela visão muito assim, como vou dizer, de.. Talvez ele não se identificar muito, porque o Fórum já é aquela coisa muito... as vezes, a visão de ser elite, um pessoal muito acima, de difícil alcance, vamos dizer assim. Parece que não está no mesmo patamar que a população. Acredito que seja uma questão de identificação também. [AG3].

Às vezes, que muitos lá já entravam [PROCON] com essa ideia de que não ia dar em nada e tudo, mas às vezes com as informações, com as orientações eles abriam mais a mente. Muitos entram, às vezes, porque foram encaminhados por alguém, eles iam sem muita... Não dava muita credibilidade. As pessoas se sentiam à vontade para falar do que estava passando, da sua angústia, do seu descontentamento e o acolhimento também. Muitas vezes chegavam pessoas que tinham ouvido falar que tinha outro órgão disponível, mas, davam preferência ao Procon, porque lá eles se sentiam acolhidos [AG3].

Entre as principais dificuldades descritas pelos agentes públicos estão as relacionadas com burocratização dos procedimentos para resolução das demandas dos consumidores e a possibilidade de desistência diante de tantos empecilhos institucionais e, principalmente, com fuga do Judiciário – relacionada com a elitização, dificuldade de comunicação e compreensão com os consumidores, receptividade nos órgãos públicos, formalismo exacerbado, vestimenta, custo, ausência de conhecimento prévio dos direitos ancorados no CDC – o PROCON possibilitou um melhor atendimento diante de inúmeras especificidades dos consumidores, proporcionando um melhor acesso a uma justiça mais digna e justa. Veja-se o que consta nos trechos das falas de AG1, AG2 e AG3.

Recentemente, a gente sentiu que teve um enfraquecimento dessa política. Não teve mais esse alinhamento da Senacon com os órgãos regionais e locais. Inclusive, até na questão da plataforma do Consumidor. gov, a gente percebeu que teve o enfraquecimento da eficiência, a partir do último governo federal a gente sentiu que teve o enfraquecimento dessa Política Pública de Defesa do Consumidor. [AG1].

Eles não tinham conhecimento da questão do Juizado Especial que não precisa de advogados. Assim muitos desistiam de ir atrás de seu direito, primeiro por que

algun nem sabiam quais eram seus direitos de fato e a quais órgãos reclamar, onde ele poderia fazer essa reclamação. Segundo, muito achavam que só podiam fazer essa reclamação no poder judiciário, na justiça como eles chamam e que para isso precisaria procurar um advogado ou procurar a defensoria pública que é um processo que tem mais procedimento, é mais demorado, é uma coisa mais formal, tem que agendar, tem que marcar uma data, tem que marcar audiência e como muitos queria uma solução imediata, queria resolver seu problema e poder usufruir do serviço que tinha comprado, eles acabavam desistindo. A partir do momento que via que procuravam o PROCON, via que nossos procedimentos eram uma coisa mais acessível, não tinha muita formalidade, levava só os documentos pessoais, os documentos da reclamação e já podia registrar uma reclamação. Por conta da burocracia, dele saber que vai ter que dar várias viagens lá no órgão, às vezes receber um não no final, como é chamado popularmente, a enrolação. Ele prefere se dar por vencido, perder o direito dele, do que bater cabeça, ficar nervoso e gastar financeiramente com transporte e ter dor de cabeça mais ainda do que já teve com o problema ocorrido. [AG2].

Nesse período agora, do novo governo, houve uma baixa resolução, às vezes, falta de resposta da empresa e não havia muita... acho que fiscalização, deve ser alguma coisa assim. [AG3].

Aqui se observa a insatisfação dos consumidores em relação ao direito de acesso à Justiça a partir do Poder Judiciário e a compreensão dela. Para Silvio de Salvo Venosa (2005, p. 1), autor e magistrado aposentado, esse fenômeno ocorre porque

A argumentação das decisões judiciais não tem sido convincente e adequada. Para essa situação indesejada concorrem [...] o despreparo do magistrado, seu noviciado, inexperiência e insuficiente vivência das questões sociais, sua postura burocrática e por vezes excessivamente conservadora ou sua apatia perante as rápidas transformações sociais e políticas.

Quanto aos aspectos negativos, estes decorrem do PROCON CMS não possuir poder de polícia para impor sanções administrativas relacionadas à violação do CDC, o que prejudica o poder de fiscalização no mercado de consumo. Como asseverou nas falas dos entrevistados.

[...] como era um órgão do Poder Legislativo não tinha poder de polícia, não tinha poder de fiscalização. (AG1).

[...] como era um órgão do Poder Legislativo não tinha poder de polícia, não tinha poder de fiscalização. (AG2).

[...] fazer uma fiscalização, não podia, como não teria pessoal específico para isso. (AG3).

Segundo Carvalho Filho (2009, p. 83), sanção administrativa é “[...] ato punitivo que o ordenamento jurídico prevê como resultado de uma sanção administrativo suscetível de ser aplicado por órgãos da administração.”

Por fim, os objetivos, princípios e instrumentos que permeiam a PNRC como política pública e a colocam para pensar acerca das dificuldades de acesso à Justiça dos

consumidores estão, exatamente, na sobrecarga causada pelo aumento de ações judiciais de consumo que ocasiona o não cumprimento da prestação jurisdicional determinada pelo artigo 5º da CF/88, inciso LXXVIII, assegurando a todos a razoável duração do processo, com a intenção de garantir a dignidade da pessoa humana de uma sociedade justa e solidária.

O grafo referente à categoria “**facilidade de acesso à Justiça**” consiste em um dos maiores aglomerados de código que se estabeleceu durante a análise. Designados de cor amarela foi possível observar uma concentração de códigos relacionados com elementos que permitem o acesso à Justiça, sem entraves.

Figura 19 – Rede da categoria grafo facilidade de acesso à justiça



Fonte: autora (2022).

Todos os entrevistados afirmaram que o PROCON promove a facilidade de acesso à Justiça, concretizando os ditames da PNRC. Os agentes públicos relatam facilidade de acesso ao prédio, ausência de burocratização, tratamento humanizado e com foco na eficiência da resolução. O entrevistado AG1 aborda o PROCON com um conceito de Justiça multiportas em Sobral. O PROCON possui diversos tipos de serviços para a população, com o objetivo de fornecer o máximo de acesso aos consumidores às demandas apresentadas a ele pela sociedade sobralense. Algumas cidades da região norte não oferecem nenhuma opção de órgãos de proteção, enquanto outras têm apenas o Decon, o que já limita o acesso para boa parte dos consumidores. As respostas trazidas abaixo ilustram esse contexto:

Um exemplo, a pessoa acabou de ter um problema numa loja, do jeito que ela estava vestida podia buscar o PROCON. Sim, era de forma gratuita, não precisava de um advogado, não precisava ser representado por um advogado, um defensor público. O PROCON facilitou o acesso à Justiça menos burocratizado, menos formal. Um procedimento mais célere e também um procedimento mais especializado porque quando você vai à justiça, ela pode abrir qualquer tipo de reclamação, pode ser: direito de família, direito de consumidor, direito civil, direito penal, é mais ampla e o PROCON, não, criou um procedimento específico para desempenhar os procedimentos de Defesa do Consumidor, as reclamações dos consumidores. Seria um facilitador de acesso à Justiça, por causa disso, era um procedimento específico e

adequado aquele tipo de demanda, que a demanda de Direito do Consumidor. Facilidade de acesso, um procedimento menos burocratizado e mais votado a eficiência do que a formalidade. Ficamos sempre em contato por telefone, por e-mail com o consumidor, caso surgisse alguma novidade do caso dele e a partir daí tomávamos outros passos. [AG1].

Foco na resolução da demanda de uma forma consensual, de acordo entre as partes. E a terceira, foi a questão de ter um acesso mais fácil, menos formal do que o poder judiciário e menos formal porque para ingressar no poder judiciário, você precisa de um advogado ou de um defensor público e no PROCON não precisava disso. [AG1].

O Ponto positivo era a acessibilidade ao consumidor, não havia muita burocracia no atendimento. [AG2]

Positivos é a questão da acessibilidade. A questão da disposição dos funcionários de resolver as questões, seja das mais simples ou as que se tornavam mais complexas. [AG3]

Quando questionados sobre localização geográfica e acesso de entrada no PROCON e no fórum da Cidade para resolver o seu problema de consumo e desburocratização, observa-se, conforme relata AG3, que os consumidores enfrentam muitas dificuldades e obstáculos elencados no referencial teórico, conforme o relato a seguir.

Então a questão do acesso era muito fácil e não tinha esse entrave burocrático de ter que agendar, de ter que esperar fulano de tal chegar, para resolver. Tudo que podia ser resolvido ali na hora, era resolvido, se não era por telefone, mandava um e-mail. O máximo que poderia acontecer era da pessoa esperar um prazo para que empresa recebesse aquele documento e desse uma resposta, ou seja, havia um feedback ao consumidor. Com certeza, sem dúvida, quando o consumidor saía de uma loja insatisfeito ele dava poucos passos, ele já estava ali no PROCON para ser atendido, não tinha que fazer um deslocamento grande, como no caso para ir para o Fórum, que é um local mais recuado. O PROCON foi organizado no sentido de não ter entrave, de você chegar lá e você ter alguma resposta, sempre da medida do possível, claro, de você ter uma resposta ali, e não ter essa questão de agendar, a questão burocrática mesmo. Quando você entrava lá, via que eram pessoas normais, as pessoas que falavam sua mesma língua, que conversavam com você de forma muito natural, estavam ali para lhe escutar e diferente do Fórum que você às vezes tem que passar por várias pessoas para poder chegar lá no atendimento, às vezes o linguajar não é o mesmo do PROCON, por exemplo. [AG3].

Estas percepções confirmam os índices de satisfação dos consumidores com o PROCON nos questionários. Conforme Cappelletti e Garth (1998, p. 9),

[...] a justiça, como outros bens, no sistema do laissez-faire, só podia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

Ao serem indagados sobre os procedimentos em que tiveram participação técnica e os resultados quanto a facilidade e desburocratização para resolverem os conflitos

consumeristas, responderam que trabalhavam para deixar o procedimento mais rápido, conforme mostram as falas abaixo.

Primeiro não era um procedimento tão burocratizado, tão formal como no poder judiciário, tão demorado, era uma resposta mais rápida no máximo 30 dias para o consumidor. Segundo por que o consumidor viu que não era coisa tão distante dele, no processo que se via tão distante da outra parte, tão distante do julgador que era o juiz. Por que desburocratizou? Porque a gente deixou bem claro que para resolver um problema não pode ter um procedimento fixo e sim um procedimento adequado a cada demanda. Sim, era de forma gratuita, não precisava de um advogado, não precisava ser representado por um advogado, um defensor público. Se fosse uma pessoa idosa que tivesse dificuldade de acesso, a gente dava a oportunidade dele ir através de um procurador. E essa procuração era simples, que a gente mesmo reconhecia e não precisava ir em cartório reconhecer firma, pagar documento, basta ele assinar e levar os documentos e abrimos a reclamação. O PROCON de fato, tanto no conceito de Justiça multiportas, também no acesso à Justiça. [AG1].

O Ponto positivo era que era acessível ao consumidor, não havia muita burocracia no atendimento. Sim. Porque, às vezes, o consumidor ele já tinha entrado em contato com a empresa, mas não havia a possibilidade de resolução. [AG2].

Era um processo bem simples. Simplesmente, o consumidor apresentava seus documentos básicos de identificação, algum documento referente à sua queixa, a sua demanda, a sua reclamação... muitas vezes, com a simples ligação do funcionário, do servidor, a empresa se dispunha a solucionar, a fazer o melhor pelo consumidor [AG3].

Trazer políticas públicas efetivas de proteção ao consumidor que causem impacto local possibilita a ampliação da PNRC, o que influencia diretamente no acesso à Justiça, tema que tem sido destaque dentro do campo jurídico, social e político nos últimos anos. Ante esse contexto, é importante, mais uma vez, trazer à baila a ideia de que o arcabouço consumerista não é suficiente para amparar o consumidor, necessitando da criação de políticas públicas a fim garantir a pacificação social. Mauro Cappelletti, destaca a relevância dos métodos alternativos de solução das disputas na pacificação dos conflitos sociais:

Devemos estar conscientes de nossa responsabilidade; é nosso dever contribuir para fazer que o direito e os remédios legais reflitam as necessidades, problemas e aspirações atuais da sociedade civil; entre essas necessidades estão seguramente as de desenvolver alternativas aos métodos e remédios tradicionais, sempre que sejam demasiadamente caros, lentos ou inacessíveis ao povo; daí o dever de encontrar alternativas capazes de melhor atender às urgentes demandas de um tempo de transformações sociais em ritmo de velocidade sem precedente. (CAPPELLETI, 1994, p. 97).

Evidencia-se, assim, a satisfação dos consumidores na visão dos entrevistados [AG2] e [AG3] que o PROCON proporcionou uma significativa melhora nas questões de consumo e no alcance ampliado do vetor de justiça, conforme os relatos a seguir.

Quando eles [consumidores] viam que eram...a sua demanda era atendida, até voltavam. E outras pessoas conhecia o PROCON por causa do depoimento de outras

peças. Ainda é por causa das informações que se tem sobre a questão jurídica. [AG2].

Já saía com o problema resolvido, indicava para outras pessoas e com isso, com esse bom atendimento, acolhimento, a boa fama do PROCON foi passando perante a cidade. Tanto que mesmo depois que passou a pandemia, que nós ainda estamos claro ainda, mas, que passou aquela onda forte de pandemia, muitas pessoas ainda procurava o PROCON. Por que Muitas vezes, a gente lia a satisfação do consumidor. Naquele papelzinho, ele demonstrava a gratidão dele pela atenção recebida, pelo que foi resolvido e até quando não era resolvido, mas só da atenção que ele recebia lá, ele gostava de reconhecer e de registrar. Então, só por aquilo ali, uma coisa tão simples, mas a gente já podia ver que para eles era precioso ter aquele órgão disponível, para escutá-lo e para tentar ajudá-lo, abraçar aquele problema dele para tentar resolver. Era só mesmo isso, essa observação[AG3].

Ao serem indagados sobre se o PROCON promove o acesso à Justiça por meio dos mecanismos conciliatórios adotados, os respondentes AG2 e AG3 afirmaram que o PROCON realizava contatos via telefone nos canais exclusivos disponibilizados pela empresa, sem necessitar de grandes repercussões procedimentais para resolução da demanda, conforme mostram as falas abaixo.

E no PROCON já havia essa acessibilidade, até porque é um órgão, a empresa... havia um respeito maior. Não havia esse momento conciliatório com a empresa, o procedimento era mais ali com o consumidor e a empresa. Mas não tinha essa parte só pra conciliação que tinha no Decon. [AG2].

Então, a questão da localização, de ser um prédio público, de estarem pessoas lá disponíveis para escutar, disponíveis para fazer uma ligação para aquela empresa e muita coisa era resolvida no único telefonema, claro que isso dependia de empresa para empresa. [AG3].

Ante o que foi apresentado, veja-se como alguns dos entrevistados opinam quando perguntados acerca dos recursos (financeiros e humanos) para implementação dessas ações e para realização dos atendimentos aos consumidores durante o período estudado, a fim de compreender a relação com a satisfação dos consumidores. As respostas trazidas abaixo ilustram esse contexto:

Bom... Financeiro, eu acredito que não. Acredito que de recursos financeiros eles tinham para amparar esse serviço. Funcionários... lá tinha. O que acontece, às vezes, é só um pouco de boa vontade, mas dava para gente fazer um bom trabalho como a gente fez. [AG2].

Tinha pessoas para atender, pessoas capacitadas. O que precisava ser impresso, era impresso lá, então ao meu ver havia sim, recurso suficiente. Tudo que precisava mandar para fora, correios, esse serviço todo era feito pelo órgão. O consumidor não tinha ônus de nada, praticamente. [AG3].

Torna-se indispensável às falas dos entrevistados AG1, AG2 e AG3 no que se refere se o PROCON promove o Acesso à Justiça pela via dos mecanismos extrajudiciais adotados. Os entrevistados afirmaram positivamente, conforme os relatos a seguir.

A gente se preocupou também em fazer um atendimento mais próximo do consumidor, mais humanizado dos consumidores que iam a Câmara, porque como a Câmara fica no centro comercial de Sobral, então é um local de fácil acesso a todos, pois a pessoa acabou de ter um problema lá, já buscava a Câmara para resolver. Entendo inclusive que o PROCON promove mais acesso á justiça do que o Poder Judiciário. Uma justiça que é uma resolução rápida, efetiva e justa do problema. Já na questão, do simples fato de existir o PROCON, dessa ferramenta do PROCON, ele é um facilitador de acesso à Justiça, sim, porque é um meio alternativo e consensual de resolução de demanda, se não quiser buscar o poder judiciário. Ele é um meio alternativo e até anterior, de ter o acesso a Justiça, só em último caso quando a pessoa não consegue resolver no âmbito do PROCON é que ia buscar o poder judiciário. [AG1].

O PROCON dava sim, o acesso à Justiça. A dificuldade eu acho que era mesmo só falta de informação, quando chegam lá, se apoiava no serviço que a gente passava para eles. Contribuía e muito, com certeza. [AG2].

Sim, com certeza... cumpre[acesso à justiça]. Sim. Sim, porque ele se utilizava de tudo que estava ali, tudo que era de direito o PROCON concedia ao consumidor. Código do Consumidor, a questão do Consumidor.gov, os artigos jurídicos em prol do consumidor, também. Então, são todos esses elementos[AG3].

O PROCON Câmara Municipal de Sobral tencionou implementar um serviço público que consistisse em um mecanismo alternativo (extrajudicial) de resolução dos conflitos de consumo em favor da sociedade sobralense, contribuindo para efetivação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, em âmbito municipal, como um órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. O atendimento ao público prestado pelo PROCON deve ser encarado como mais um meio de resolução dos conflitos consumeristas, além, e mesmo antes, de o consumidor lesado em seus direitos acionar o Poder Judiciário.

Nesse sentido, Capelletti e Garth (1998, p. 9) afirmam que:

[...] a expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado que, primeiro deve ser realmente acessível a todos; segundo ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

No grafo “Implementação do PROCON e seus entraves institucionais”, observa-se a presença majoritária de códigos de coloração azul e que se refere à categoria em foco. A interação estabelecida se dá com o único código descolado da categoria “dados dos

entrevistados”. Tal fator refere-se à análise sobre a questão apresentada pelas pessoas ouvidas na pesquisa.

Figura 20 – Rede da categoria implementação do PROCON e seus entraves institucionais



Fonte: autora (2022).

Os entrevistados, ao serem indagados a respeito dos principais entraves políticos e técnicos que dificultaram e limitaram a implementação da PNRC no PROCON da Câmara Municipal de Sobral, afirmaram que a mudança de presidência no âmbito do Poder Legislativo é um reflexo de grande impacto, não sendo restrições orçamentárias, administrativas e burocráticas, conforme mostram os discursos ora reproduzidos.

Acho que entrave político. Toda vez que mudava a presidência se ouvia rumores que o presidente tinha a vontade de acabar com o PROCON, questões políticas mesmo. [AG2].

Eu acredito que a questão da pandemia, ela dificultou bastante e acredito também que a visão de quem está à frente... [Presidente]. O PROCON foi instalado na Câmara Municipal, acredito que a visão de serviço à população, de serviço ao consumidor, também de quem está gerenciando, quem está na presidência acredito que pode ter afetado também, a questão da consolidação do PROCON, da duração e assim como onde eu sei que a iniciativa foi do presidente da época, o Zezão, se outro gestor entra e não tem essa...[mesma perspectiva de proteção ao consumidor] não dá essa mesma importância, de um órgão prestar esse serviço para as pessoas que estão em busca de resolver problemas, em busca de seus direitos, eu acredito que seja algo, um fator que influencia ou positiva ou negativamente para a implementação do órgão. [AG3].

Quando questionados acerca da percepção sobre a implementação da PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral e se as demais ações ocorreram de forma articulada com outros órgãos e instituições do Estado e do Município, relataram que sim, porém, apenas com o MP, CDL, não tendo a articulação com o Governo Federal, conforme expresso no excerto a seguir.

A articulação que teve mais foi só a própria Câmara, uma iniciativa própria da Câmara que buscou uma parceria, uma cooperação com o Ministério Público e não

teve essa articulação de cima para baixo, que seria do Nacional, Estadual e Municipal. Mesmo antes da criação, acho que houve reuniões com parcerias com a CDL, com o Ministério Público para poder implementar o PROCON. [AG1].

Ao analisar a fala do entrevistado, aduz-se que formulação, implantação e acompanhamento devem ser articulados com os órgãos do SNDC, o que não ocorreu com PROCON. Para Filomeno (2011, p. 74-75),

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

Por fim, outro ponto bastante pertinente relacionado à implantação do PROCON e seus resultados da avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo implantada pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON na Câmara Municipal de Sobral, e a sua relação com o acesso à Justiça, foi de que na perspectiva dos entrevistados, o serviço oferece uma solução rápida dos conflitos, meio de mecanismos conciliatórios, como a simplificação dos ritos procedimentais, o atendimento humanizado e impulsionando os meios alternativos de resolução determinados para a real pacificação social e a fuga ao sistema judiciário, conforme mostram os fragmentos seguintes.

Eu acho que[PROCON] foi excelente, muito satisfatório. Houve muito disso, a gente progrediu muito e mostrou para a própria sociedade que não é um procedimento tão formal, tão preso, que ele poderia buscar com as informações, documentos que tinha e a partir daí, a gente fazia o máximo esforço para poder resolver o problema dele, sem uma burocratização porque não era uma coisa fixa, dependendo de cada demanda a gente ia tomando uma atitude diferente. Às vezes, a gente via que era melhor ter um contato imediato esperando a empresa dar uma resposta que conseguia resolver em cinco dias, esperava essa resposta antes de formalizar uma reclamação por escrito. A gente mostrou que não era um procedimento fixo, padrão, burocratizado, preocupado mais com a forma, com os dados do que com o próprio resultado. Era um procedimento preocupado em resolver o problema dele. O PROCON facilitou o acesso à Justiça menos burocratizado, menos formal e mais formal. O PROCON de fato foi responsável por fazer justiça, um órgão, uma política pública que foi capaz de fazer justiça dentro do âmbito do direito consumidor em Sobral. [AG1].

Eu acredito que seja abarcar tanto os direitos dos consumidores, bem como seus deveres e também os deveres do comércio, de quem tá prestando serviço. Eu penso que foi muito positivo. Na maioria dos casos o PROCON conseguiu resolver as demandas e o consumidor saía satisfeito. [AG3].

No grafo referente à categoria “procedimentos com foco na resolução da demanda”, observa-se uma interação similar a categoria (**FACILIDADE DE ACESSO À JUSTIÇA**). Tal interação é entendida como uma proximidade conceitual na definição de acesso à justiça com base nas respostas dadas pelos entrevistados. Assim, a facilidade de acesso à Justiça tem reflexo nos procedimentos adotados na resolução de demandas.

Figura 21 – Rede da categoria procedimento com foco na resolução de demanda



Fonte: autora, 2022.

Desse modo, dá-se prosseguimento à categoria “procedimentos e foco na resolução da demanda”. As principais palavras (pode-se chamar de elementos) relacionadas nesta classe foram: escuta e orientação, mecanismos conciliatórios, facilitar acesso à Justiça, desburocratização de procedimentos nas demandas, estrutura do PROCON. As respostas trazidas abaixo ilustram esse contexto:

A diferença era na escuta, da proximidade da pessoa que estava responsável pelo procedimento, tá escutando ao consumidor que foi prejudicado, pois na justiça, você não vai ver isso, vai ser feito uma petição pelo um advogado, geralmente, um processo eletrônico, o juiz vai ver aquele papel, aquele documento, não vai saber questões adjacentes do consumidor, o quão tão ele tá afetado por aquele problema, assim a pessoa fala: “Ah, faltou luz na minha casa”, mas não sabe que quando falta luz, ele tem que colocar alimento na casa do vizinho, que perdeu os alimentos, os alimentos já estragaram, vai está no papel lá, só que faltou luz por causa do corte indevido, ele tá sem luz na casa. Você quando tá escutando, tá mais próximo do problema e mais próximo de uma solução. Seria isso a escuta, esse diferencial. a diferença era na escuta, da proximidade da pessoa que estava responsável pelo procedimento, tá escutando ao consumidor que foi prejudicado, pois na justiça, você não vai ver isso, vai ser feito uma petição pelo um advogado, geralmente, um processo eletrônico, o juiz vai ver aquele papel, aquele documento, não vai saber

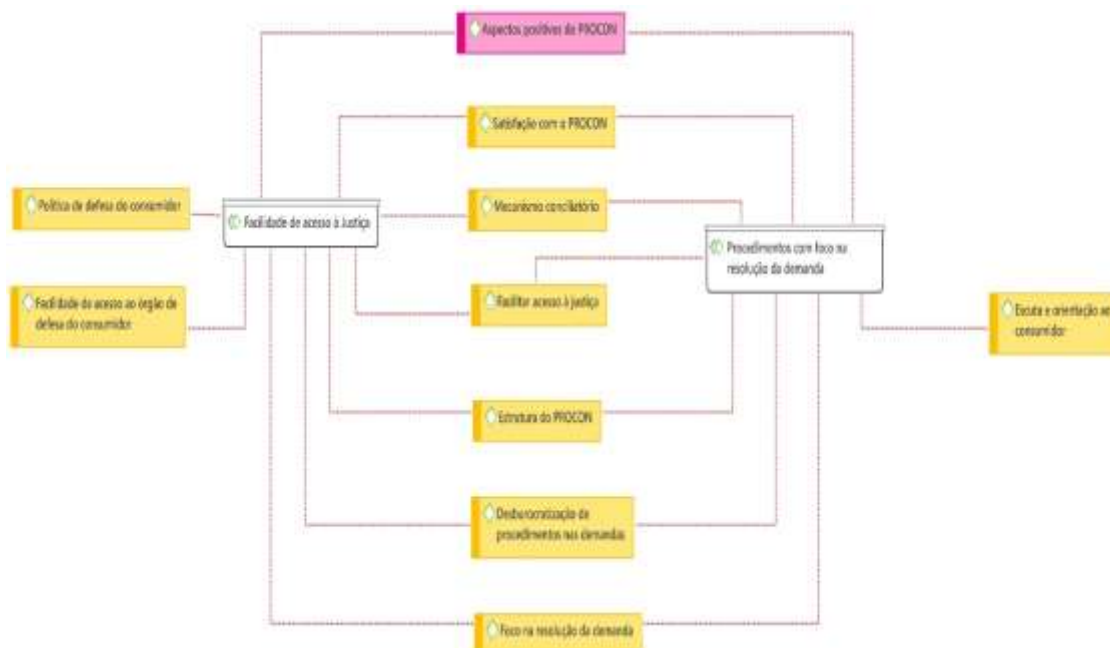
questões adjacentes do consumidor, o quão tão ele tá afetado por aquele problema, assim a pessoa fala: “Ah, faltou luz na minha casa”, mas não sabe que quando falta luz, ele tem que colocar alimento na casa do vizinho, que perdeu os alimentos, os alimentos já estragaram, vai está no papel lá, só que faltou luz por causa do corte indevido, ele tá sem luz na casa. Você quando tá escutando, tá mais próximo do problema e mais próximo de uma solução. Seria isso a escuta, esse diferencial. E também o prazo que a gente dava para eles, que era um prazo curto, relativamente curto, tinha uns prazos que era de 10 dias, outro de 5 dias, aliás começava com o prazo de 5 dias, depois se não desse certo, ia para 10 dias e no final no máximo 30 dias. A forma de vestimenta, ela não podia buscar o Fórum, tinha que ir em casa se arrumar para poder ir ao Fórum, se cadastrar, fazer todo um procedimento para poder ser atendido no Fórum. Quando você vai na justiça, na Defensoria Pública, você tem que saber qual é seu direito, tem que falar qual é o seu pedido, o que você quer, o que fizeram com você, qual direito foi violado, lá no PROCON, não. [AG1].

A maioria dos consumidores não tinham e-mail, às vezes, nem telefone, não sabia acessar as mídias, não sabia as informações em acessar a tecnologia, a gente que fazia também essa parte de ajudar. Tem muitos consumidores que por causa de informação, eles desistem. [AG2].

Para eles, o PROCON já tem construído um bom alicerce para proteção dos consumidores, mas a maioria dos municípios não estão preparados para começar a implementar a PNRC, portanto, reflexões relacionadas acesso inclusivo, com mais empatia e tratamento humanizado, precisam também voltar-se para a formação dos servidores que atuam no PROCON de todo o Brasil, seus comportamentos e práticas, para que de fato ocorra um acesso à Justiça realmente inclusivo. Esse foi o principal canal de facilitação dos consumidores acerca da vigência da nova política dentro da Câmara Municipal de Sobral.

De modo a ilustrar o entendimento, a discussão é identificada de modo comparativo no grafo a seguir. A exceção identificada é que, na categoria “facilidade de acesso à Justiça” incluem-se os códigos “política de defesa do consumidor” e “facilidade de acesso ao órgão de defesa do consumidor”. E, na outra ponta, na categoria “procedimentos com foco na resolução de demandas”, inclui-se o código “escuta e orientação ao consumidor”:

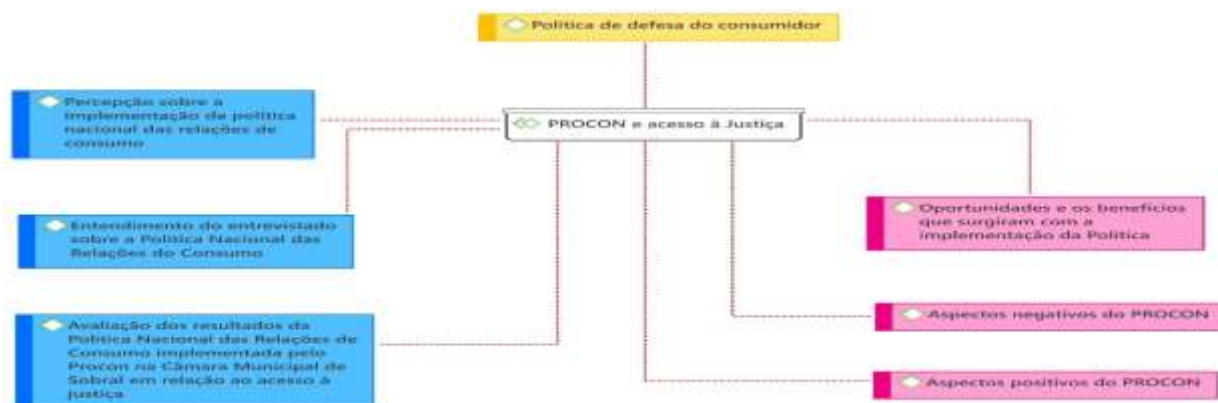
Figura 22 – Grafo comparativo entre duas categorias



Fonte: autora, 2022.

No último grafo, referente à categoria “PROCON e acesso à Justiça”, identificado no tom rosa, também se identifica a interação das categorias “facilidade de acesso à Justiça” e a “implementação do PROCON e seus entraves institucionais”. Por haver códigos em variadas categorias, considera-se que sua diluição se refere a um importante espaço ocupado na discussão. Ao ter seus códigos disseminados em outras categorias, nota-se sua transversalidade, demonstrando assim a centralidade que a categoria em sob comento ocupa na pesquisa.

Figura 23 – Rede da categoria PROCON e acesso à justiça



Fonte: autora, 2022.

Dentre as possibilidades de visualização dos dados, os grafos se mostram como alternativa para identificação de fluxos e estruturas entre os dados que compõem a pesquisa (SCHWABISH, 2021). No grafo abaixo, a divisão mostrada anteriormente toma um viés mais completo e demonstra a complexidade da interação dos códigos e as categorias principais de análise da pesquisa.

Em relação aos resultados da implementação da PNRC no PROCON na Câmara Municipal de Sobral, com amparo na óptica agentes públicos, no que tange ao cumprimento dos objetivos institucionais, sua importância, efetividade e facilidade do serviço prestado, sob o enfoque da concretização do acesso à Justiça na cidade de Sobral, estão de acordo com a PNRC, obteve o PROCON avanços significativos no acesso à Justiça aos consumidores durante o triênio 2017, 2018 e 2019.

No decorrer da pesquisa, especialmente na fala dos entrevistados, foi perceptível a importância das normas consumeristas, mas principalmente de instrumentos capazes de contribuir para um acesso mais justo e democrático para os consumidores mais vulneráveis, se faz necessário um estudo para verticalizar os direitos do consumidor com o conceito de Justiça.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este experimento acadêmico estudou e avaliou detidamente o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRN na Câmara Municipal de Sobral, com amparo na experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, com arrimo nisto, verificou em que medida ele promove o acesso à Justiça. No intuito de atingir o objetivo, escolheu-se o método de avaliação de Silva, (2008), de ordem técnica, política e acadêmica, que valoriza a análise crítica da política, com a intenção de mensurar e oferecer subsídios aos múltiplos sujeitos envolvidos na política e no seu processo. Para conclusão da pesquisa, faz-se preciso demonstrar se os objetivos propostos foram alcançados.

Como primeiro objetivo específico, assente numa pesquisa documental e bibliográfica, sobrou compreendida sobre a sociedade de consumo e seus elementos fundamentais no contexto do Estado capitalista a concepção do Direito do consumidor e a sua interligação com o acesso à Justiça.

O espírito consumista do ser humano incorpora-se vertiginosamente para consumir mais e mais, unificando-se ao propósito da existência humana e a procura pela felicidade por intermédio do ato de consumir (BAUMAN, 2008). O Direito do consumidor é o direito de igualdade social inerente ao existencial do ser humano, desde o momento em que nasce, quando é consumidor dos serviços hospitalares, na compra de um pãozinho na padaria, na aquisição de uma garrafinha de água, como cliente da escola do filho, dos serviços de água, luz, internet e telefonia, do imóvel alugado, remédios, do carro adquirido, da aliança de casamento, do pacote de feijão, dos serviços funerários etc. Isto porque, a cada momento do dia, se adquirem bens, contratam-se serviços, depende-se do consumo. Não há escolha, não há saída para o ato de não consumir, e de não se enquadrar como consumidor na sociedade moderna.

Essa complexidade faz-se refletir no aumento dos conflitos no mercado de consumo em uma quantidade e diversidade de violações jamais vista na história de toda a sociedade. Haja vista esses conflitos, o Estado necessita pensar em mecanismos que assegure o direito ao consumidor de ter o real acesso à Justiça para dirimir seus problemas no mercado de consumo. Identificou-se o fato de que estado não há de apenas legislar, mas, também, conceber aporte instrumental ao consumidor, para que ele não seja desestimulado por barreiras e obstáculos das principais modalidades tradicionais de resolução e acesso à Justiça,

como as encontradas no Poder Judiciário, devendo-se, com efeito, incentivar, promover e implantar modalidades opcionais e soluções mais adequadas e eficazes, com a visão dirigida ao contexto social, econômico, de gênero, raça e escolaridade dos consumidores brasileiros (CAPPELLETTI; GARTH, 1988).

O segundo objetivo específico deste ensaio consiste na análise das proposituras da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC, arrimada na relação entre seu conteúdo e o contexto político, econômico e social em que foi instituída.

Com o aumento dos conflitos entre fornecedores e consumidores, ocorreram, por conseguinte, articulações e a efervescência de movimentos sociais, engajados para sensibilizar os governos e alertar a sociedade para a real necessidade de estabelecer políticas públicas com vistas a proteger esse novo ator social – o consumidor – como sujeito de direitos, de modo a diminuir o desnivelamento contratual entre as partes, certificar a observância da boa-fé, da transparência e do equilíbrio nas cláusulas contratuais dentro das relações de consumo.

O Estado, por conseguinte, perante esta realidade e considerando os megaconflitos decorrentes dos abusos cometidos ao consumidor, amplia sua visão acerca dos direitos básicos e seus espectros teórico-prático-políticos e de ações práticas, estruturando e formulando um plano de ação para uma profunda regulamentação legislativa, operando políticas públicas no sentido de intervir nas relações, impondo limites à liberdade de contratar, para que haja pacificação social, e atenuação dos conflitos consumeristas.

No Brasil, a Constituição Federal do Brasil de 1988, no seu art. 5º, inciso XXXII, como postulado da ordem jurídica maior, aduziu que “[...] o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (BRASIL, 1988), ocupando o Direito do consumidor um papel de destaque na relação dos direitos e garantias individuais, com o objetivo de alcançar a pacificação social e o equilíbrio das relações na sociedade de consumo. O referido Diploma legal deu ênfase, também, à defesa do consumidor como princípio fundamental, com reflexo na ordem econômica, consoante está consubstanciado no artigo 170, inciso V.

A Lei nº 8.078 de 1990 (BRASIL, 1990), o Código de Defesa do Consumidor, norma de ordem pública e interesse social, em seu art. 4º, instituiu a Política Nacional das Relações de Consumo, trazendo em seu catálogo os princípios e os objetivos a serem operados, no que tange à coordenação e à gestão da política. A Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC é política de Estado e não de governo, exprimindo traços de continuidade e estabilidade normativa, não deixando margem discricionária para a atuação positiva do Estado quanto à elaboração e a avaliação de políticas e serviços, o que maximiza a efetivação de direitos perante a desigualdade estrutural entre fornecedores e consumidores.

O preâmbulo do art. 4º, *in hoc sensu*, consiste nas principais vertentes e intenções que norteiam o caminho para interpretação dos demais artigos do Código do Consumidor e para outras legislações que disciplinem as referidas relações, funcionando como um balizamento hermenêutico para o aplicador da lei, para os legisladores, gestores da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC e os fornecedores, que sempre deverão nortear-se por esses ditames nas relações de consumo e não como um instrumento de confronto entre a produção e o consumo.

Alguns questionamentos foram traçados para uma visão mais analítica da política, *exempli gratia*: – como, no Brasil, consoante sucede em diversos países cujo mercado e os detentores do poder financeiro financiam as campanhas eleitorais para resguardar seus interesses econômicos, mantendo um relacionamento promiscuo entre a política e a economia, de que maneira o Direito do consumidor aufere tanta força normativa? Cumpre salientar o fato de que diversos países já registravam e concebiam direitos aos consumidores, e havia uma movimentação internacional de articulação para proteção do novo ator social. Seria então, para acompanhar as agendas governamentais internacionais? Ou, para efeito analítico, a proteção ao consumidor se deu após a ditadura e o processo de redemocratização ante o novo contexto social, econômico, político e jurídico apontado pela nova Constituição Federal de 1988 como instrumento de transformação da realidade social dos consumidores nacionais?

Com procedência nesse percurso avaliativo, compreendeu-se que, malgrado o Direito do consumidor deter grande carga normativa, ainda há grandes obstáculos para a real concretização, pois, envolve o mercado e seus diversos interesses junto à sociedade brasileira. Portanto, são evidentes as divergências entre as previsões legais e a realidade da PNRC com o real acesso à Justiça que promova a cidadania e a pacificação social nas relações consumeristas no Estado brasileiro.

O terceiro objetivo específico definido foi descrever a implementação e a execução da PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral, que se louvou numa vasta pesquisa documental, na legislação (resoluções, decretos, leis e portarias), em matérias jornalísticas para o aprimoramento da coleta de informações institucionais e externas, com o propósito de analisar o panorama de edificação da política, de modo estrutural, inclinada para o fomento de políticas públicas de proteção e defesa do consumidor no Município de Sobral.

O Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON de Sobral foi instituído pela Resolução N° 131/16, de 14 de junho de 2016, vinculado ao Gabinete do Presidente da Câmara Municipal de Sobral, com atribuições próprias e competência no terreno da implementação de políticas públicas de proteção e defesa do consumidor, para

prestar atendimento presencial ao público. Constitui, pois, um serviço de intermediação, orientação e informação, tanto da pessoa/consumidor como da coletividade mediante o cumprimento das normas contidas no Código de Defesa do Consumidor. Compreende-se que dois aspectos são marcantes para a função política e técnica da avaliação. O primeiro é que foi concebida pela articulação da Câmara Municipal de Sobral e do Ministério Público do Ceará, por convênio. O segundo aspecto trata de uma política de proteção ao consumidor dentro do Poder Legislativo e não no Executivo. Enfatiza-se, por oportuno, a ausência de interligação com os outros órgãos do SNDC, principalmente com a SENACON, esse desalinhamento e desarticulação de controle institucional, abre espaço para possíveis **ataques** para desmonte do PROCON por outra gestão, o que impacta diretamente nas estratégias e metas da política, já que o mandato de um presidente de Casa Legislativa é de apenas dois anos. Por isso, a vontade política ainda é um traço marcante para o desenvolvimento de políticas públicas, mesmo pelo império da lei, mesmo sendo a política de proteção ao consumidor, uma política de Estado e não de Governo, se não estiver interesse governamental, será “detonada” com muita facilidade.

O último objetivo específico e etapa de consecução deste trabalho foi a avaliação dos resultados da implementação da PNRC no PROCON na Câmara Municipal de Sobral, com amparo na visão dos sujeitos envolvidos no processo, no caso, os consumidores e agentes públicos no que tange ao cumprimento dos objetivos institucionais, sua importância, efetividade e facilidade do serviço prestado, sob o enfoque da concretização do acesso à Justiça.

Para avaliação, os resultados desde a perspectiva dos principais beneficiários dos serviços prestados pelo PROCON, no caso, os consumidores atendidos durante o período de 2017, 2018. 2019 foram coletados por via de questionários e examinados sob o emprego positivo de análises estatísticas descritivas, as quais apontaram que o PROCON é um excelente mecanismo de resolução e facilitação para resolver seus conflitos, com a utilização de métodos mais simples, oferecendo ao consumidor espécies de resolução extraprocessuais no âmbito do Direito, para expressão fática do real sentido de acesso à Justiça.

Para isso, efetivaram-se entrevistas semiestruturadas com os principais responsáveis pela execução das ações relacionadas à política, durante o triênio coberto. Constatou-se que, na visão dos agentes públicos o PROCON, através das ações e serviços prestados foram satisfatórios aos consumidores, tanto quanto a estrutura física e de pessoal, quanto o formato procedimental adotado na condução dos processos, incluindo uma gestão processual mais participativa na decisão e acessível aos seus direitos em prol de cultura mais

pacificada, o que, conseqüentemente, enseja a celeridade na resolução dos seus problemas de consumo, garantindo-lhes meios alternativos ao Judiciário em Sobral, o que incide na ampliação do direito de acesso à Justiça aos consumidores.

Existe necessidade urgente do Judiciário deixar de ser um lugar apenas de julgamentos recheados de formalidades e liturgias para ser um local de efetiva resolução dos conflitos, com o escopo da pacificação social. Não remansa bastante que o caso seja julgado, porquanto se impõe que seja conferida uma solução adequada, a fazer com que as partes saiam satisfeitas com o resultado.

Evidenciou-se o fato de que o PROCON concede maior amplitude conceitual à unidade de ideia **acesso à Justiça**, promovendo o sentido de justiça com ênfase no direito substancial do ser humano, abordando significados, ações interdisciplinares sobre a efetivação de novos mecanismos e ampliação do inciso XXXV do Artigo 5º da Constituição Federal de 1988.

Na contemporaneidade, o acesso à Justiça, por parte do consumidor, deve ser expandido, haja vista a disposição de novos meios extrajudiciais de resolução de seus conflitos, com foco a desenganchar, com afinco, os entraves tradicionais para defender os seus direitos, com o emprego de outros métodos para desafogamento de litígios perante o Poder Judiciário.

Tal resultado está relacionado com o fato do PROCON Câmara Municipal de Sobral adotar um procedimento que objetiva, antes de tudo, uma resolução consensual do conflito de consumo, mediante decisões assentes no diálogo e na autocomposição entre as partes litigantes, de sorte que as decisões se mostrem, em tese, mais satisfatórias para as partes do que as sentenças demandadas por um magistrado.

Relativamente à função Acadêmica da Avaliação, este experimento vai servir de base para fomentar outras investigações, exatamente por propor a enfrentar matéria de trato extremamente atual, mostrando aos estratos universitários e à sociedade um serviço de proteção ao consumidor dentro de uma Câmara Municipal, não sendo, pois, atribuição específica apenas do Poder Executivo e do Judiciário, mas de toda a sociedade e de outras instituições.

Outra relevância do estudo descansa na proposição para expansão de novas concepções de ampliação da PNRG em todo o País ante sua a levantada importância para a sociedade, cumprindo mostrar como é fundamental um PROCON no Município como alternativa de acesso à Justiça aos consumidores, primando-se pelo fomento de novas pesquisas e o estabelecimento de soluções, com o fito de assegurar o real acesso à Justiça e,

com isto, proceder a transformações sociais profundas de proteção jurídica máxima no espectro do Direito do consumidor.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, J. B. **A proteção jurídica do consumidor**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- AMABILE, A. E. N. Políticas públicas. *In*: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. R. B.; AMABILE, A. E. N. (org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012, p. 390-391. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0016339049620b36a7dac>. Acesso em: 1 jul. 2021.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução: Luís Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BAUDRILLARD, J. **O sistema dos objetos**. São Paulo: Perspectiva, 1995.
- BAUMAN, Z. **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Tradução de José Gradel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.
- BAUMAN, Zygmunt. **44 cartas do mundo líquido moderno**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011, p. 226
- BAUMAN, Zygmunt. **Capitalismo parasitário**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p.92
- BAUMGARTEN, M. Políticas públicas, desenvolvimento e sustentabilidade. *In*: SANTOS, J. V. T. dos (org.). **Violência e cidadania: práticas sociológicas e compromissos sociais**. Porto Alegre: UFRGS, 2011. p. 438-465.
- BEDIN, Gabriel de Lima; SPENGLER, Fabiana Marion. Direito de acesso à justiça e as constituições brasileiras: Aspectos históricos. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v.14, p. 135-146, jul./dez. 2013.
- BESSA, L. R.; MOURA, W. J. F. de; SILVA, J. P. **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014.
- BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *In*: BENJAMIM, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 320.
- BOONE, L. E. **Marketing contemporâneo**. 8. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1998.
- BOURGOIGNIE, T. A política de proteção do consumidor: desafios à frente. **Revista Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor**, [s. l.], v. 41, p. 30-38, 2002.
- BRAGA, Marcela de Almeida Pinheiro. Acesso à Justiça não se confunde com acesso ao Judiciário. **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], 11 out. 2008. Disponível em:

https://www.conjur.com.br/2008-out-11/aceso_justica_nao_confunde_aceso_judiciario. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 1988.

BRASIL. Casa Civil. **Governo lança Plano Nacional de Consumo e Cidadania**. Brasília, DF: Casa Civil, 30 out. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2013/03/governo-lanca-plano-nacional-de-consumo-e-cidadania>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Controle Social. **Portal da Transparência**. Brasília, DF, Controladoria-Geral da União, 2022a. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603399-controle-social>. Acesso em: 6 jun. 2022.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6, de 2020**. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/DLG6-2020.htm. Acesso: 27 set. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985**. Brasília, DF: Presidência da República, 1985a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91469-24-julho-1985-441658-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 2 fev. 2022.

BRASIL. Lei 1.060, de 5 de fevereiro de 1950. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p. 2.161, 13 fev. 1950.

BRASIL. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso: 27. Setembro.2021.

BRASIL. **Lei nº 12.291, de 20 de julho de 2010**. Torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12291&ano=2010&ato=84cITSq1keVpWT3a4>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 11 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1985b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7347orig.htm. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 set. 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota Técnica nº 175/2013 – CATON/CGCTPA/DPDC/Senacon /MJ**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/notas-tecnicas>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **O que é Senacon, 2014-2016**. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/seus-direitos/consumidor/o-que-e-senacon/o-que-e-senacon>. Acesso em: 24 jul. 2022).

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional do Consumidor. **Mapas**. Brasília, DF: SINDEC, 2021c. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Mapa>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. **O que é Sindec**: sobre. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2021b. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/sobre>. Acesso em: 23 jul. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. v. 1.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. **Revista de Processo**, São Paulo, ano 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1995.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, data. Disponível em: <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19. ed. 2009. Rio de Janeiro: Lumen iuris

CASTILLO, Eric Rangel dos Santos. A seletividade no Judiciário brasileiro. **Conteúdo Jurídico**, Brasília, DF, 24 nov. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/55642/seletividade-no-judicirio-brasileiro>. Acesso em: 30 jun. 2022.

CAVALCANTE, Tatiana Maria Náufel. Cidadania e acesso à justiça. Florianópolis: UFSC, 2011. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32195-38277-1-PB.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de Direito do Consumidor**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

CEARÁ. Governo do Estado. Instituto de Pesquisa e de Estratégia Econômica do Ceará. **Ceará em mapas: caracterização territorial: Região Metropolitana de Sobral**. Fortaleza: IPECE, 2007. Disponível em: <http://www2.ipece.ce.gov.br/atlas/capitulo1/11/159x.htm>. Acesso em: 13 fev. 2021.

CEARÁ. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Estudo revela os maiores e menores municípios cearenses com relação aos indicadores sociais e econômicos**. Fortaleza: IPECE, 2022. Disponível em: <https://www.ipece.ce.gov.br/2022/01/05/estudo-revela-os-maiores-e-menores-municipios-cearenses-com-relacao-aos-indicadores-sociais-e-economicos>. Acesso em: 25 jan. 2022.

CEARÁ. Ministério Público. **Com apoio do DECON Câmara Municipal de Sobral inaugura PROCON nesta sexta-feira**. Fortaleza: MPCE, 2016. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2016/06/30/com-apoio-do-decon-camara-municipal-de-sobral-inaugura-PROCON-nesta-sexta-feira>. Acesso em: 4 jan. 2021.

CEARÁ. **Lei Complementar Estadual nº 168/2016**. Dispõe sobre a criação da região metropolitana de SOBRAL, cria o Conselho de Desenvolvimento e Integração da Região Metropolitana de Sobral. Fortaleza: Governo do Estado, 2016. Disponível em: <https://www.taxpratico.com.br/pagina/lei-complementar-n-168-de-27-de-dezembro-de-2016>. Acesso em: 4 jan. 2021.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação**. Tradução de Lucia Simonini. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2021**. Brasília, DF: CNJ, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros**. Brasília, DF: CNJ, 2018.

COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia de Direitos Humanos**. [S. l.]: Council of Europe, 1950.

CRUZ, D. M. Enfoques contra hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **AVAL: revista avaliação de políticas públicas**, [s. l.], v. 1, n. 15, p. 161-173, 2019. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/aval/article/view/41553>. Acesso em: 10 fev. 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DESLANDES, S.; COUTINHO, T. Pesquisa social em ambientes digitais em tempos de COVID-19: notas teórico-metodológicas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, p. 36, e00223120, 2020.

DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

DLUGOKENSKI, L. **O fetichismo da mercadoria na obra de Karl Marx**. [S. l.: s. n.], 2008.

DUARTE, Rosália. Entrevistas em pesquisas qualitativas. **Educar**, Curitiba, n. 24, p. 213-225, 2004.

FALEIROS, F. *et al.* Uso de questionário online e divulgação virtual como estratégia de coleta de dados em estudos científicos. **Texto Contexto Enferm.**, [s. l.], n. 25, v. 4, e3880014, 2016.

FILOMENO, J. G. B. **Código Brasileiro de defesa do consumidor**. 6. ed. São Paulo: Forense, 1999.

FILOMENO, J. G. B. Disposições gerais. *In*: GRINOVER, A. P. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011. v. 1, cap. 1.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Direitos do consumidor**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FONSECA, Pedro. **A sociologia dos tribunais e o acesso à justiça**. [S. l.] JusBrasil, 2017. Disponível em: <https://pedrorodrigues07.jusbrasil.com.br/artigos/524292466/a-sociologia-dos-tribunais-e-o-acesso-a-justica>. Acesso em: 29 junho 2022.

FONTENELLE, Isleide Arruda. **Cultura do consumo: fundamentos e formas contemporâneas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2017.

FREIRE, H. P. **O uso do território de Sobral – Ceará pelas instituições de ensino superior**. 2011. 114 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2001.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível na Internet: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20 ago. 2018.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Código de Defesa do Consumidor Comentado: artigo por artigo**. 13. ed. Salvador: Juspodivm, 2016

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIGLIO, E. **O comportamento do consumidor e a gerência de marketing**. São Paulo: Pioneira, 1996.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, [s. l.], v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

GOMES, Maria de Fatima Cabral Marques. Avaliação de políticas sociais e cidadania pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. *In*: SILVA, Maria Ozanira da Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais teoria e prática**. São Paulo: Veras Editora, 2001. p. 31.

GONÇALVES, C. R. **Responsabilidade civil dos planos de saúde nas relações contratuais**. 3. ed. São Paulo: RT, 2016.

GONÇALVES, D. I. F. Pesquisas de marketing pela internet: as percepções sob a ótica dos entrevistados. **RAM, Rev. Adm. Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 7, p. 70-88, 2008.

GONÇALVES, Vinícius José Corrêa. **Tribunais multiportas: pela efetivação dos direitos fundamentais de acesso à justiça e à razoável duração do processo**. Juruá: Curitiba, 2014.

GORETTI, Ricardo. **Mediação e acesso à justiça**. 1. ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et al.* **Código brasileiro de defesa do consumidor**. 8. ed. rev., ampl. e atual. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

GUSSI, A. F. **Avaliação de políticas públicas no Ceará**: estudo da produção discente do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2017. Apresentado no Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 9., 2017, Montevideu. Organizado pela Associação Latino-Americana de Ciência Políticas (ALACIP).

GUSSI, A. F.; OLIVEIRA, B. R. Discutindo paradigmas contra hegemônicos de avaliação de políticas públicas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 2015, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, DF: Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, 2015. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/32504>. Acesso em: 10 fev. 2021.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, B. R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Revista Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 83-101, 2016.

HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (org.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, p. 30-41, 2001.

HOLANDA, A. N. C. Avaliação de políticas públicas: conceitos básicos, o caso do ProInfo e a experiência brasileira. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8., 2003, Panamá. **Anais [...]**. Panamá: CLAD, 2003.

HOLANDA, A. N. C. **Avaliação de programas**: conceitos básicos sobre avaliação “ex post”. Rio de Janeiro: ABC Editora, 2006.

IBGE. **Cidades e estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021b. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/sobral.html>. Acesso em: 21 jul. 2021.

IBGE. **Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/sobral/pesquisa/37/30255?tipo=ranking>. Acesso em: 21 jul. 2021.

JFKLIBRARY. **Special message to congress on protecting consumer interest**. Boston, 15 Mar. 1962. Disponível em: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>. Acesso em: 20 dez. 2020.

KOTLER, P.; KELLER, L. K. **Administração de marketing**. Traduzindo por Mônica Rosenberg e Cláudia Freire Brasil Ramos Fernandes. 12. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2006.

LAGES, Leandro Cardoso. **Direito do consumidor**: a lei, a jurisprudência e o cotidiano. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2014.

LEAL, Leonardo José Peixoto; TASSIGNY, Mônica Mota. **Política Nacional das Relações de Consumo, Sistema Nacional de Defesa e perfil do consumidor**: consumo, educação e conscientização entre jovens consumidores em Fortaleza. Florianópolis, 2014. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=60aaa4b2fc3fcf6a>. Acesso em: 27 jul. 2022.

LEGEWIE, Heiner. How it all began: a grandfather's perspective). *In*: ATLAS.ti User Conference 2013: fostering dialog on qualitative methods. Berlin: Universitätsverlag der TU Berlin, 2014. Disponível em: <https://depositonce.tu-berlin.de/handle/11303/5125>. Acesso em: 27 jul. 2022.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro, 2011.

LIPOVETSKY, G. **A felicidade paradoxal**: ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

LIPOVETSKY, G. **O império do efêmero**: a moda e seu destino nas sociedades modernas. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: Sebrae/MG, 2008.

LYNN, L. E.; GOULD, S. G. **Designing public policy**: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica: Goodyear, 1980.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. A. **Fundamentos da metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, C. L. Diálogo entre o código de defesa do consumidor e o novo código civil: do 'diálogo das fontes' no combate às cláusulas abusivas. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 45, p. 70-93, 2003.

MARQUES, Claudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais. 8. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MCLEAN, J. **O guia não oficial de MadMen**: os reis da Madison Avenue. Rio de Janeiro: BestSeller, 2011.

MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, Washington, DC, v. 16, n. 5, p. 1-4, 1995.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: MINAYO, M. C. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 9-30.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec Editora, 2014. 407 p.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de Direito do Consumidor**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno**: legitimidade, finalidade, eficiência, resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

MUSSI, C. M. O princípio da boa-fé objetiva na sociedade contemporânea. **Jus.com.br**, [s. l.], 17 dez. 2004. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/24493-24495-1-PB.htm>. Acesso em: 13 fev. 2021.

NERY JÚNIOR, Nelson. **Código de Processo Civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NISHIYAMA, A. M. **A Proteção constitucional do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Deizimar Mendonça. O acesso à justiça, uma perspectiva plural. *In*: PESSOA, Flávia Moreira Guimarães (org.). **Democratizando o acesso à justiça**. Brasília, DF: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/02/Livro-Acesso-à-Justiça-atualizado-em-03-02-2021.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**. [S. l.]: ONU, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. [San José]: ONU, 1969.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE. **Histórico da pandemia de COVID-19**. [S. l.]: OPAS, 2021. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>. Acesso em: 27 set. 2021.

PEREIRA, Potyara A. P. **A assistência na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília, DF: Thesaurus, 1996.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução de conflitos na contemporaneidade. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, n. 3, v. 21, t. 1, p. 241-271, set./dez. 2019.

POLI. **Procon moderniza sistema de atendimento**. [S. l.], 29 ago. 2022. Disponível em: <https://blogdopolli.com.br/procon-moderniza-sistema-de-atendimento/#:~:text=Como%20o%20ProConsumidor%20vai%20funcionar,cidades%20j%C3%A1%20est%C3%A1%20em%20funcionamento>. Acesso em: 23 jul. 2022.

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

ROCHA, Amélia Soares da; TORRES, Ismael Braz. O direito do consumidor e as novas tecnologias: Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC. *In: ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI*, 19., 2010, Fortaleza. **Anais** [...]. Fortaleza: CONPEDI, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4016.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2022.

RODRIGUES, L. C. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: antecedentes, cenário atual e perspectivas. *In: PRADO, E. C.; DIÓGENES E. M. N. (org.). Avaliação de políticas públicas: entre educação e gestão escolar*. Maceió: EDFAL, 2011. p. 52.

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n.1, p. 7-16, 2008.

SADEK, M. T. Estudos sobre o sistema de Justiça. *In: MICELI, S. (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré, 2002. p. 42.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: a porta de entrada da inclusão social. *In: LIVIANU, R. (coord.). Justiça, cidadania e democracia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. p. 170-180. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820137-15.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2021.

SADEK, Maria Tereza Aina. Acesso à justiça: um direito e seus obstáculos. **Revista USP**, São Paulo, n. 101, p. 55-66, 30 maio 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/87814>. Acesso em: 21 jun. 2022.

SANDER, Frank Ernest Arnold. **Varieties of dispute processing**. London: Chartered Institute of Arbitrators, 2010.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice**. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. 12.ed. Coimbra: Edições Afrontamento, 2001. (Coleção histórias e ideias).

SÁ-SILVA, J. R.; DE ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História e Ciências Sociais**, São Leopoldo, RS, ano 1, n. 1, p. 1-14, jul. 2009

SÃO PAULO. Governo do Estado. **35 anos do PROCON-SP**. São Paulo: Governo do Estado, 2011.

SCHWABISH, Jonathan. **Better data visualizations: a guide for scholars, researchers, and wonks**. Nova York: Columbia University Press, 2021.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. [S. l.: s. n.], 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. *In: SILVA, Maria Ozanira da*

Silva e (org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008. p. 89-177.

SOARES, F. C. **Acesso do consumidor à justiça: os fundamentos constitucionais do direito à prova e da inversão do ônus da prova**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

SOBRAL. Câmara Municipal. **Resolução Nº 131, de 16 de junho de 2016**. Cria o Serviço de Orientação Defesa do Consumidor - PROCON Câmara Municipal de Sobral - no âmbito do Gabinete da Presidência da referida Casa. Sobral: Câmara Municipal, 2016.

SOBRAL. Câmara Municipal. **O Distrito de Patriarca recebeu hoje (29) a VI Ação do Legislativo em Movimento**. Sobral: Câmara Municipal, 29 nov. 2017. Disponível em: <https://www.camarasobral.ce.gov.br/noticia/90/o-distrito-de-patriarca-recebeu-hoje-29-a-vi-acao-do-legislativo-em-movimento>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SOBRAL. Câmara Municipal. **PROCON Câmara Municipal de Sobral participa de "Reunião Inaugural" para unificação do combate às grandes filas de bancos**. Sobral: Câmara Municipal, 4 abr. 2019a. Disponível em: <https://www.camarasobral.ce.gov.br/noticia/193/PROCON-camara-municipal-de-sobral-participa-de-reuniao-inaugural-para-unificacao-do-combate-as-grandes-filas-de-bancos>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SOBRAL. Câmara Municipal. **Procon CMS realiza atendimentos e palestra, em comemoração ao dia do consumidor**. Sobral: Câmara Municipal, 27 mar. 2019b. Disponível em: <https://www.camarasobral.ce.gov.br/noticia/191/PROCON-cms-realiza-atendimentos-e-palestra-em-comemoracao-ao-dia-do-consumidor>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SOBRAL. Prefeitura Municipal. **Mapa do Município de Sobral: divisão distrital**. Elaborado por Manuel Guedes. Sobral: Prefeitura Municipal, 2021. Disponível em: https://seuma.sobral.ce.gov.br/images/Mapoteca/DIVISO_DISTRITAL.pdf. Acesso em: 21 jul. 2021.

SOLOMON, M. R. **O comportamento do consumidor: comprando, possuindo e sendo**. 9. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

SOUSA, P. A. F. **Avaliação do Programa de Formação da Escola de Gestão Pública do Estado do Ceará (EGPCE): em múltiplos olhares**. 2015. 97 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas públicas) –Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2015.

SOUTO, Lígia. Um em cada cinco brasileiros não tem acesso à internet, segundo IBGE. **Rádio Agência Nacional**, Rio de Janeiro, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2021-04/um-em-cada-cinco-brasileiros-nao-tem-acesso-internet-segundo-ibge>. Acesso em: 15 jul. 2022.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006.

THEODORO JÚNIOR, H. **Curso de direito processual civil**. 57. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

TINÔCO, S. D; SOUZA, M. L; OLIVEIRA, B. A. Avaliação de políticas públicas: 16 Modelos tradicional e Pluralista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 305-313, 2011.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo. **Gestão de políticas públicas**. 1. ed. Curitiba, PR: IESDE Brasil, 2015.

VENOSA, Silvio de Salvo. O desajuste da sentença e a fuga ao Judiciário. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 31-34, set./out. 2005.9 ago. 2005.

VERBICARO, Dennis. A política nacional das relações de consumo como modelo de democracia deliberativa. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, DF, v. 19, n. 119, p. 534-559, 2018.

VIEIRA, Luciano José Martins; PINHEIRO, Ivan Antônio. Dificuldades para a Implementação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2008, Salvador. **Anais [...]**. Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG472.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022.

VOLPI, A. **A história do consumo no Brasil**: do mercantilismo a era do foco no cliente. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

VON IHERING, Rudolf. **A luta pelo direito**. Tradução João de Vasconcelos. São Paulo: Martin Claret, 2009.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 128.

WATANABE, Kazuo. Depoimento: atualização do conceito de acesso à justiça como acesso à ordem jurídica justa. *In*: WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa**: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 109-113.

ZARETSKY, E. **Segredos da alma**: uma história sociocultural da psicanálise. São Paulo: Cultrix, 2006.

APÊNDICE A -- TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE (AGENTES PÚBLICOS)

Prezado (a) Senhor (a),

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa que estudarásobre o Consumidor e a Garantia do Acesso à Justiça: uma avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo com base na experiência do PROCON da Câmara Municipal de Sobral-CEe está sendo desenvolvida por Juliana Freitas Alves, aluna do Programa de Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do professor Dr. Gil Célio Cardoso.Sua participação na pesquisa não é obrigatória.

1) Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo avaliar o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC na Câmara Municipal de Sobral, a partir da experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, a partir disso, verificar em que medida ela promove o acesso à Justiça.A presente pesquisa pretende realizar um levantamento das ações realizadas no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral no período de 2017 a2019.

2) Procedimento

Haverá aplicação de umaentrevista remotacom tempo médio de duração de (01) uma hora,através de chamada de vídeo na plataforma Google Meet. As respostas serão gravadas e os conteúdos transcritos na íntegra. Cabe ressaltar, que a opção pela entrevista via remota foi em decorrência das estratégias sanitárias que estão sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia de covid-19, e pelo avanço **dos casos da** variante ômicron do vírus SARS-CoV-2.

3) Tratamento de possíveis riscos e desconfortos

Serão tomadas todas as providências durante a coleta de dados de forma a garantir a sua privacidade e seu anonimato. Os dados coletados durante o estudo destinam-se estritamente a atividades de pesquisa relacionadas à abordagem, não sendo utilizados em qualquer forma de avaliação profissional ou pessoal.

4) Custos

Você não terá nenhum gasto ou ônus com a sua participação no estudo e também não receberá qualquer espécie de reembolso ou gratificação devido à participação na pesquisa.

5) Confidencialidade da Pesquisa

Toda informação coletada neste estudo é confidencial e seu nome e o da sua organização não serão identificados de modo algum, a não ser em caso de autorização explícita para esse fim.

6) Participação

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades. Em caso de você decidir se retirar do estudo, favor notificar um pesquisador responsável.

Por fim, as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a sua identificação, exceto aos responsáveis pela pesquisa, ou caso você deseje ser identificado/a.

Para contatar um dos pesquisadores da pesquisa, você poderá encaminhar um *e-mail*, ligar ou mandar mensagem pelo *WhatsApp* para eles a qualquer momento.

Dados dos responsáveis pela pesquisa:

Nome: Juliana Freitas Alves e Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)

Instituição: Universidade Federal do Ceará – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas.

Endereço: Av. Mister Hull, s/n. *Campus* do Pici. Fortaleza/CE. Coordenação do PPGAP: 3366 9663.

Telefone da Pesquisadora: 85 - 997817867

Autoriza a gravação das respostas subjetivas? () Sim () Não

ACEITO PARTICIPAR

NÃO ACEITO PARTICIPAR

Muito obrigada!

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO- TCLE
CONSUMIDORES ATENDIDOS PELO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E DEFESA DO
CONSUMIDOR – PROCON DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL DURANTE O
PERÍODO DE 2017 A 2019**

Prezado (a) Senhor (a),

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa que estudará sobre o Consumidor e a Garantia do Acesso à Justiça: uma avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo a partir da experiência do PROCON da Câmara Municipal de Sobral. A pesquisa está sendo desenvolvida por Juliana Freitas Alves, aluna do Programa de Mestrado de Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, sob a orientação do professor Dr. Gil Célio Cardoso. Sua participação na pesquisa não é obrigatória.

1) Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo avaliar o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC na Câmara Municipal de Sobral, a partir da experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, a partir disso, verificar em que medida ela promove o acesso à Justiça. Pretende-se, com esta pesquisa, realizar um levantamento e avaliação das ações realizadas no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral no período de 2017 a 2019.

2) Procedimento

Para confirmar sua participação você precisará ler todo este documento e depois selecionar a opção correspondente no final dele. Este documento se chama TCLE (Termo de Consentimento livre e esclarecido). Nele estão contidas as principais informações sobre o estudo, objetivos, metodologias, riscos e benefícios, dentre outras informações. Caso tenha interesse em participar da pesquisa, haverá aplicação de um questionário elaborado na plataforma Google Forms que será enviado por e-mail e pelo aplicativo whatsapp. Cabe ressaltar, que a opção pela aplicação de questionários via remota, foi em decorrência das

estratégias sanitárias que estão sendo adotadas para o enfrentamento da pandemia de covid-19, e pelo avanço dos casos da variante ômicron do vírus SARS-CoV-2.

3) Tratamento de possíveis riscos e desconfortos

Serão tomadas todas as providências durante a coleta de dados de forma a garantir a sua privacidade e seu anonimato. Os dados coletados durante o estudo destinam-se estritamente a atividades de pesquisa relacionadas à abordagem, não sendo utilizados em qualquer forma de avaliação profissional ou pessoal.

4) Custos

Você não terá nenhum gasto ou ônus com a sua participação no estudo e também não receberá qualquer espécie de reembolso ou gratificação devido à participação na pesquisa.

5) Confidencialidade da Pesquisa

Toda informação coletada neste estudo é confidencial e seu nome e o da sua organização não serão identificados de modo algum, a não ser em caso de autorização explícita para esse fim.

6) Participação

Sua participação neste estudo é muito importante e voluntária. Você tem o direito de não querer participar ou de sair deste estudo a qualquer momento, sem penalidades. Em caso de você decidir se retirar do estudo, favor notificar um pesquisador responsável.

Por fim, as informações conseguidas através da sua participação não permitirão a sua identificação, exceto aos responsáveis pela pesquisa, ou caso você deseje ser identificado/a.

Para contatar um dos pesquisadores da pesquisa, você poderá encaminhar um e-mail, ligar ou mandar mensagem pelo WhatsApp para eles a qualquer momento.

Dados dos responsáveis pela pesquisa:

Nome: Juliana Freitas Alves e Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)

Instituição: Universidade Federal do Ceará – Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas.

Endereço: Av. Mister Hull, s/n. Campus do Pici. Fortaleza/Ce. Coordenação do PPGAP: 3366 9663.

Telefone da Pesquisadora: 85 - 997817867

Muito obrigada!

**APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS
AGENTES PÚBLICOS LOTADOS E RESPONSÁVEIS PELA POLÍTICA
NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO – PNRC NO SERVIÇO DE
ORIENTAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON DA CÂMARA
MUNICIPAL DE SOBRAL**



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pesquisa

CONSUMIDOR E A GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA: UMA AVALIAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO PROCON DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL-CE

Pesquisadora:Juliana Freitas Alves

Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso

Buscamos, nesta pesquisa, avaliar o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC na Câmara Municipal de Sobral, a partir da experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, a partir disso, verificar em que medida ela promove o acesso à Justiça.

O presente questionário visa, dessa forma, conhecer a posição dos agentes públicos lotados e designados no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral durante período de 2017 a 2019.

Orientações:

As respostas serão livres e serão gravadas, se autorizado.

Dados da realização:

Dia: _____ Hora: _____

IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO E DADOS INSTITUCIONAIS

Respondente nº: _____

Nome do entrevistado _____

Idade: _____

Sexo: () M () F

Telefone _____

Email _____

Data da entrevista _____

Local

Nível de instrução:

() Fundamental Incompleto () Fundamental Completo e Médio Incompleto () Ensino Médio Completo ou superior incompleto () Superior Completo () Pós-Graduação.

Vínculo institucional- Cargo/função _____

Tempo na instituição _____

Tempo de atuação de Sobral e qual a sua função dentro do Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON da Câmara Municipal de Sobral. _____

1. O que você entende por Política Nacional das Relações de Consumo?
2. O Sr.(a) conhece como se deu o processo de elaboração e implantação da Política Nacional das Relações de Consumo no PROCON da Câmara Municipal de Sobral quanto ferramenta do SNDC, qual o contexto, (condições sociais, políticas, dentre outras) e quais seus principais atores? Justifique sua resposta.
3. O Sr.(a) considera que a implementação da Política Nacional das Relações de Consumo — PNRC no PROCON Câmara Municipal de Sobral e as demais ações ocorreram articulada com outros órgãos e instituições do Estado e do Município? Explique.
4. Na sua perspectiva, durante o período estudado, quais os principais entraves políticos e técnicos que dificultaram limitaram a implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC no PROCON da Câmara Municipal de Sobral? Caso sim, quais? Caso não, justifique.
5. Quais foram às oportunidades, benefícios que surgiram na implementação dessa política? A Câmara Municipal de Sobral dispunha de recursos (financeiros e humanos) suficientes para implementação dessas ações e para realização dos atendimentos aos consumidores durante o período estudado?
6. Em sua opinião, quais as principais dificuldades dos consumidores quando tem seus direitos e tentam solucionar seu problema, muitas vezes, até desistindo de reclamar pelas dificuldades encontradas? Por favor, justifique sua resposta?
7. Você considera que os consumidores atendidos pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral conhecem ou já procuraram outros órgãos, inclusive o Poder Judiciário em busca de resolver seu problema de consumo na cidade de Sobral? De que forma você observa isso?
8. Na sua visão, quanto às questões físicas no que tange a própria localização geográfica, os consumidores atendidos pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral, optaram pelo PROCON devido ao local em que está instalado, favorecendo seu acesso de entrada o que se mostra mais fácil do que adentrar ao fórum da cidade para resolver o seu problema de consumo?

9. Quais os pontos positivos e negativos que você consegue enxergar no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON? Por favor, justifique sua resposta?

10. Dentre os inúmeros fatores que restringem o acesso à Justiça, na sua visão, a razão dos consumidores procurarem o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, e não o Poder Judiciário? Por favor, justifique sua resposta?

11. Como você avalia os resultados da Política Nacional das Relações de Consumo implantada pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor — PROCON Câmara municipal de Sobral, em relação ao acesso à Justiça?

12. Na sua visão, nos procedimentos em que você teve participação técnica, como o senhor (a) avalia os resultados da Política Nacional das Relações de Consumo implantada pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral, em relação à facilidade e a desburocratização para abertura dos procedimentos dos consumidores Sobralenses para resolverem seus conflitos consumeristas?

13. Na sua visão, a Política Nacional das Relações de Consumo, implantada pelo Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara, integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, cumpriu os objetivos permanentes instituídos através da resolução N° 131/16, de 14 de junho de 2016?

14. Em sua experiência, você entende que o PROCON promove o Acesso à Justiça através dos mecanismos conciliatórios adotados?

15. Você considera que o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, enquanto ferramenta do SNDC contribui como mecanismo facilitador de resolução de conflitos consumeristas, garantindo o acesso à Justiça aos consumidores da cidade de Sobral – CE, através dos atendimentos realizados na cidade de Sobral?

Considerações finais:

Você tem alguma informação adicional que gostaria de acrescentar em relação aos assuntos abordados durante a entrevista? Ficou com alguma dúvida?

Finalização e agradecimento:

Agradecimento pela disponibilidade do entrevistado em fornecer as informações para presente pesquisa.

O entrevistado foi informado que os resultados da pesquisa estarão à disposição dele e, se tiver interesse, deverá entrar em contato com a pesquisadora.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

**APÊNDICE D – ROTEIRO DE QUESTIONÁRIOS PARA OS CONSUMIDORES
BENEFICIÁRIOS DA POLÍTICA NACIONAL DAS RELAÇÕES DE CONSUMO –
PNRC NO SERVIÇO DE ORIENTAÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON
DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL**

O presente estudo tem como objetivo avaliar o processo e os resultados da implementação da Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC na Câmara Municipal de Sobral, a partir da experiência do PROCON, observando sua contribuição como mecanismo facilitador dos consumidores na resolução dos conflitos consumeristas e, a partir disso, verificar em que medida ela promove o acesso à Justiça. Pretende-se, com esta pesquisa, realizar um levantamento e avaliação das ações realizadas no Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral no período de 2017 a 2019.

1. Qual sua faixa etária?
 - entre 24 e 30 anos
 - entre 31 e 40 anos
 - entre 41 e 50 anos
 - mais de 51 anos
2. Qual o seu grau de Escolaridade?
 - Não alfabetizado
 - Ensino Fundamental
 - Ensino médio
 - Ensino superior
3. Qual a renda mensal do seu grupo familiar?
 - Menos de 1 Salário Mínimo.
 - De 01 a 03 Sal. Mínimos.
 - 03 a 06 Sal. Mínimos
 - 06 a 10 Sal. Mínimos
4. Como tomou conhecimento dos serviços oferecidos pelo PROCON da Câmara Municipal de Sobral?
 - Redes sociais, Rádio local,
 - Indicação de algum Órgão Público
 - Pesquisa na internet

- Outros consumidores atendidos pelo PROCON
 - Outros Meios...
5. Você concorda que os consumidores encontram vários obstáculos para resolver seus problemas de consumo? Muitas vezes, até desistindo de reclamar de seus direitos pelas dificuldades encontradas?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
6. Com que frequência você tem problemas no mercado de consumo?
- Muita frequência
 - Frequentemente
 - Ocasionalmente
 - Raramente
 - Nunca
7. Você conhece a Política Nacional de Relações de Consumo? E o Código de Defesa do Consumidor?
- SIM
 - NÃO
8. Você conhece ou já procurou outros órgãos, inclusive o Poder Judiciário em busca de resolver seu problema de consumo na cidade de Sobral, mas não abriu uma reclamação por entender que é complicado ou não saber como abrir um processo no Poder Judiciário?
- SIM
 - NÃO
9. Na sua visão, a razão dos consumidores procurarem o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, e não a justiça, ou seja, o Poder Judiciário se dar pela morosidade (lentidão), seletividade no atendimento ao público e o alto custo do sistema de justiça?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente

10. Você entende que o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, contribui como um instrumento alternativo aos consumidores para o acesso à Justiça, através dos seus atendimentos na cidade de Sobral?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
11. Você acredita que o PROCON Câmara Municipal de Sobral contribui para resolução dos conflitos de consumo no município de Sobral?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
12. Você entende que o Consumidor só tem acesso à Justiça, se for através do Poder Judiciário?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
13. Você entende que o PROCON Câmara Municipal de Sobral através dos serviços prestados aos consumidores, como atendimentos, promoção e conscientização da população e a divulgação dos direitos dos consumidores promove acesso a justiça?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
14. Todas as vezes que precisei do PROCON da Câmara Municipal de Sobral, o atendimento foi rápido, recebi apoio técnico, foi desburocratizado, e com facilidade de acesso?

- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
15. O PROCON Câmara Municipal de Sobral disponibilizou assessoria jurídica, que atuou em defesa dos meus interesses, e não necessitei contratar um advogado para resolver o meu problema de consumo?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
16. Você considera que para resolver um problema de consumo é melhor dar entrada em um procedimento no PROCON Câmara Municipal de Sobral do que ingressar na justiça?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
17. Você considera que o local em que está instalado o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, favorece seu acesso e é mais fácil do que adentrar ao fórum da cidade para resolver o seu problema de consumo?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
18. Caso a sua demanda não tenha sido respondida e resolvida pela empresa, o PROCON da Câmara Municipal de Sobral, disponibilizou apoio técnico, encaminhando ao Senhor (a), ou ofereceu orientação necessária para que fosse resolvido seu problema?
- Concordo totalmente
 - Concordo

- Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
19. As medidas realizadas pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral para resolução de sua demanda foram totalmente gratuitas?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
20. Você considera que o servidor que lhe atendeu no PROCON Câmara Municipal de Sobral tem qualificação para resolução de conflitos de consumo?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
21. Em minha opinião eu recebi soluções satisfatórias quando cheguei com meu problema de consumo, no PROCON Câmara Municipal de Sobral e foram correspondidas minhas necessidades?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente
22. Incentiva amigos, familiares e conhecidos a utilizarem o PROCON Câmara Municipal de Sobral como forma alternativa para resolver os problemas de consumo no município de Sobral, do que ingressar com uma ação na justiça?
- Concordo totalmente
 - Concordo
 - Não concordo nem discordo
 - Discordo
 - Discordo totalmente

23. Eu me considero satisfeito com a facilidade de acesso e organização disponibilizada pelo PROCON Câmara Municipal de Sobral?

- Concordo totalmente
- Concordo
- Não concordo nem discordo
- Discordo
- Discordo totalmente

ANEXO A – RESOLUÇÃO N° 131/16, DE 14 DE JUNHO DE 2016.



MUNICÍPIO DE SOBRAL

Câmara Municipal de Sobral

RESOLUÇÃO N° 131/16, de 14 de junho de 2016.

Cria o Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral – no âmbito do Gabinete da Presidência da referida Casa.

O PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu promulgo a seguinte Resolução:

Art. 1º Fica criado o Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON Câmara Municipal de Sobral – no âmbito do Gabinete do Presidente da respectiva casa, para fins de aplicação das normas relativas às relações de consumo, especialmente as estabelecidas nos arts. 4º, II, "a"; 5º, I; 6º, VII, da Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no Decreto Federal n.º 2.181, de 20 de março de 1997.

Art. 2º O PROCON Câmara integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC –, previsto no art. 105 da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, e no art. 2º do Decreto 2.181, de 20 de março de 1997, bem como o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor – SEDC –, previsto no art. 23 da Lei Complementar n.º 61, de 12 de julho de 2001.

Art. 3º Constituem objetivos permanentes do PROCON Câmara:

I – assessorar tecnicamente a Comissão de Defesa do Consumidor e do Contribuinte da Câmara Municipal no planejamento, na elaboração, na proposição e na execução da proteção e defesa do consumidor;

II – receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais;

III – dar atendimento e orientação permanente aos consumidores sobre seus direitos e garantias, processando regularmente as reclamações fundamentadas;

IV – informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;

V – fiscalizar as relações de consumo e, em caso de irregularidade, encaminhar a denúncia ao Ministério Público para providências;

VI – Promover a harmonia nas relações de consumo, apresentando aos consumidores alternativas para melhorar suas escolhas no momento das compras, gerenciar seus gastos, evitar conflitos e cuidar de seu orçamento;

VII – expedir notificações aos fornecedores para prestarem informações sobre reclamações apresentadas pelos consumidores, conforme prevê o art. 55 da Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, melhorando a qualidade dos serviços prestados pelo comércio e indústria, através do conhecimento e observação das leis e dos direitos do consumidor;

VIII – orientar o consumidor a recorrer ao Poder Judiciário nos casos não resolvidos administrativamente;



MUNICÍPIO DE SOBRAL

Câmara Municipal de Sobral

IX – representar ao Ministério Público os casos tipificados como infração penal prevista na Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, bem como os que tratem de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos;

X – incentivar e apoiar a criação e organização de órgãos e entidades de defesa do consumidor;

XI – efetuar e disponibilizar aos consumidores pesquisa de preços de produtos e serviços;

XII – planejar e coordenar operações especiais que visem à proteção e defesa do consumidor, no âmbito municipal, com participação das Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, promover encontros, reuniões, visitas, expedir recomendações ou adotar outras medidas previstas em lei, com vistas ao cumprimento do CDC;

XIII – celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta, na forma do § 6º do art. 5º da Lei Federal n.º 7.347, de 24 de julho de 1985;

XIV – desenvolver programas relacionados com o tema “Educação para o Consumo”, nos termos do disposto no art. 4º, IV, da Lei Federal n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, bem como estudos e pesquisas na área de defesa do consumidor atuando junto ao sistema municipal (formal) de ensino, visando incluir o tema “Educação para o Consumo” no currículo já existentes, possibilitando a informação e formação de uma nova mentalidade nas relações de consumo;

XV – exercer as demais atividades previstas pela legislação relativa à defesa do consumidor e desenvolver outras compatíveis com suas finalidades.


Parágrafo Único. A competência, as atribuições e a atuação do PROCON Câmara abrangem todo o Município de Sobral.

Art. 4º A Mesa da Câmara Municipal regulamentará o disposto nesta resolução e estabelecerá o Regimento Interno do PROCON.

Art. 5º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

PAÇO DA CÂMARA MUNICIPAL DE SOBRAL-CE, em 14 de junho de 2016.


José Crisóstomo Barroso Ibiapina
PRESIDENTE