



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MAÍSA MARTINS DE MELO SOARES

**ENTRE DAVI E GOLIAS: CONSUMIDORES IDOSOS, INSTITUIÇÕES
FINANCEIRAS E UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROGRAMA ESTADUAL DE
PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO CEARÁ (DECON-CE)
NO CONTEXTO DE DOMINÂNCIA FINANCEIRA**

FORTALEZA

2023

MAÍSA MARTINS DE MELO SOARES

ENTRE DAVI E GOLIAS: CONSUMIDORES IDOSOS, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS
E UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E
DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO CEARÁ (DECON-CE) NO CONTEXTO
DE DOMINÂNCIA FINANCEIRA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas de Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Américo Leite
Moreira

FORTALEZA

2023

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)

- S655e Soares, Maísa Martins de Melo.
Entre Davi e Golias : consumidores idosos, instituições financeiras e uma avaliação do papel do programa estadual de proteção e defesa do consumidor do estado do Ceará (DECON-CE) no contexto de dominância financeira / Maísa Martins de Melo Soares. – 2023.
146 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira.
1. Consumidor. 2. Hipervulnerabilidade. 3. Dominância financeira. 4. Avaliação em profundidade. 5. DECON-CE. I. Título.

CDD 320.6

MAÍSA MARTINS DE MELO SOARES

ENTRE DAVI E GOLIAS: CONSUMIDORES IDOSOS, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS
E UMA AVALIAÇÃO DO PAPEL DO PROGRAMA ESTADUAL DE PROTEÇÃO E
DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO CEARÁ (DECON-CE) NO CONTEXTO
DE DOMINÂNCIA FINANCEIRA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Avaliação de Políticas de Públicas. Área de concentração: Avaliação de Políticas Públicas.

Aprovada em: / / .

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. André Vasconcelos Ferreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Rodrigo Santaella Gonçalves
Universidade Estadual do Ceará (IFCE)

Aos meus familiares.

Os de sangue e os inúmeros de coração, que
conquistei ao longo do caminho.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Carlos Américo Leite Moreira, pela excelente orientação.

Aos professores participantes da banca examinadora André Vasconcelos Ferreira e Rodrigo Santaella Gonçalves pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

A todos os meus professores, desde o ensino infantil, que contribuíram com cada pedra que forma a construção do meu conhecimento.

Aos promotores, servidores, estagiários e terceirizados do DECON-CE.

Aos colegas da turma de mestrado, pelas reflexões, críticas e sugestões recebidas, em especial, ao Renan e ao Paulo, pela parceria de longa data.

Aos meus pais, Gerlânia e Jairo, por terem me dado o dom da vida, por terem feito de mim tudo o que sou; traçando o caminho que me fez chegar até aqui.

Ao meu irmão, Matheus, por sempre ter sido alicerce e afago.

À minha sobrinha, Júlia, por me lembrar da doçura em meio à turbulência.

Ao meu querido, Lucas, por sempre me apoiar, me ajudando a jogar fácil.

A todos os meus amigos, especialmente, aqueles que dividiram comigo as intempéries de tempos tão nebulosos, mostrando-me raios de sol.

E a todos que, de alguma forma, caminharam junto a mim nessa jornada.

Você deve notar que não tem mais tutu
e dizer que não está preocupado
Você deve lutar pela xepa da feira
e dizer que está recompensado
Você deve estampar sempre um ar de alegria
e dizer: tudo tem melhorado
Você deve rezar pelo bem do patrão
e esquecer que está desempregado
Você merece, você merece
Tudo vai bem, tudo legal
Cerveja, samba, e amanhã, seu Zé
Se acabarem com o teu Carnaval?
COMPORTAMENTO geral. Intérprete: Gonzaguinha. *In* Luiz Gonzaga Jr. [s.l.]:
Odeon, 1973. 1 disco sonoro. Lado B, faixa 9.

RESUMO

O trabalho procura avaliar o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Ceará sob a perspectiva da Avaliação em Profundidade. Adota a triangulação de métodos como estratégia de pesquisa, em uma abordagem quanti-qualitativa. Emprega a análise documental dos relatórios obtidos pelo sistema SINDEC e das reclamações registradas no DECON-CE, com especial atenção aos termos de audiência, como estratégia de coleta de dados. Prioriza o modelo quase-experimental, utilizando como técnica o desenho de séries temporais, para a abordagem quantitativa. Recorre, ainda, ao modelo hermenêutico-dialético, utilizando a Análise do Discurso, conforme a perspectiva de repertórios interpretativos, para a abordagem qualitativa. Busca entender a natureza multifacetada do fenômeno de consumo a partir dos trabalhos de Mike Featherstone e outros autores. Procura traçar um caminho histórico do mercado consumidor no Brasil, desde a interação entre Tupis-Guaranis e estrangeiros até o superendividamento dos dias atuais. Desenvolve a noção de vulnerabilidade do consumidor e sua necessidade de proteção, desembocando na noção de hipervulnerabilidade. Ademais, busca traçar um caminho histórico do capitalismo desde a acumulação primitiva à dominância financeira. Averigua a relação entre consumidores idosos e instituições financeiras no contexto atual. Analisa o DECON-CE com base nos quatro eixos propostos por Lea Rodrigues.

Palavras-chave: consumidor; hipervulnerabilidade; dominância financeira; instituições financeiras; avaliação em profundidade; DECON-CE.

ABSTRACT

The study seeks to evaluate the State Program for the Protection and Defense of Consumer in the State of Ceará from the perspective of In-Depth Evaluation. It adopts the triangulation of methods as a research strategy, in a quantitative and qualitative approach. It employs the documental analysis of the reports obtained by the SINDEC system and the registered complaints in DECON-CE, with special attention to the terms of hearing, as a data collection strategy. Prioritizes the quasi-experimental model, using the technique of drawing of time series for the quantitative approach. It also uses the hermeneutic-dialectic model, using Discourse Analysis, according to the perspective of interpretive repertoires, for the qualitative approach. It seeks to understand the multifaceted nature of the phenomenon of consumption from the work of Mike Featherstone and other authors. It seeks to trace a historical path for the consumer market in Brazil, from the interaction between Tupis-Guaranis and foreigners to the current over-indebtedness. It develops the notion of consumer vulnerability and their need of protection, leading to the notion of hypervulnerability. Furthermore, it seeks to trace a historical path of capitalism from primitive accumulation to financial dominance. It investigates the relationship between elderly consumers and financial institutions in the current context. Analyzes the DECON-CE based on the four axes proposed by Lea Rodrigues.

Keywords: consumer; hypervulnerability; financial dominance; financial institutions; in-depth assessment; DECON-CE.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Reclamações do Banco BMG.....	101
Gráfico 2 – Reclamações do Banco Bradesco.....	102
Gráfico 3 – Reclamações do Banco do Brasil.....	103
Gráfico 4 – Reclamações do Banco Itaú.....	104
Gráfico 5 – Reclamações do Banco Itaú Consignado.....	104
Gráfico 6 – Reclamações do Banco Pan.....	105
Gráfico 7 – Reclamações do Banco Santander.....	106
Gráfico 8 – Reclamações da BV Financeira.....	106
Gráfico 9 – Reclamações da Caixa Econômica Federal.....	107
Gráfico 10 – Reclamações da Crefisa.....	107
Gráfico 11 Sobreposição dos Gráficos de Reclamações.....	108
Gráfico 12 – Total de Reclamações.....	109
Gráfico 13 – Multas do Banco BMG.....	111
Gráfico 14 – Sobreposição de Multas e Reclamações do Banco BMG.....	111
Gráfico 15 – Multas do Banco Bradesco.....	112
Gráfico 16 – Sobreposição de Multas e Reclamações do Banco Bradesco.....	113
Gráfico 17 – Multas do Banco Itaú Consignado.....	113
Gráfico 18 – Sobreposição de Multas e Reclamações do Banco Itaú Consignado.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Fixação de Cotas	116
-----------------------------------	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AD	Análise do Discurso
ADOC	Associação de Defesa e Proteção do Consumidor
APC	Associação de Proteção ao Consumidor
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEJUSC	Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGMP	Corregedoria Geral do Ministério Público
CIC	Centro Industrial do Ceará
CIP	Carta de Informações Preliminares
CONDECON	Conselho de Defesa do Consumidor
Covid-19	<i>Coronavirus disease 2019</i>
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DECOM	Serviço Especial de Defesa Comunitária
DECON-CE	Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor. Foi mantida a fonética do antigo serviço de defesa comunitária
DJE	Diário de Justiça Eletrônico
FDID	Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FMI	Fundo Monetário Internacional
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
ISI	Industrialização por Substituição de Importações
JURDECON	Junta Recursal do Programa Estadual de Proteção e Defesa ao Consumidor
LBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Ministério Público
MPCE	Ministério Público do Estado do Ceará
MR	Modo de Regulação
ONU	Organização das Nações Unidas
PEIC	Pesquisa sobre Endividamento e Inadimplência do Consumidor
PGJ	Procuradoria-Geral de Justiça

PGR	Procuradoria-Geral da República
PIB	Produto Interno Bruto
PNI	Política Nacional do Idoso
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PROCON-SP	Fundação PROCON-SP. Tem como objetivo elaborar e executar a política de proteção e defesa dos consumidores no Estado de São Paulo
PROPOA	Programa de Proteção e Defesa dos Consumidores de Produtos de Origem Animal
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RA	Regime de Acumulação
SAJ-MP	Sistema de Automação da Justiça – Ministério Público
Senacon/MJ	Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça
SINDEC	Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor
SINPAS	Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul

LISTA DE SÍMBOLOS

\$	Dólar
%	Porcentagem
R\$	Real

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	METODOLOGIA	18
2.1	Abordagem de Avaliação: Avaliação em Profundidade	18
2.2	Descobertas de Novas Vias Avaliativas	19
3	REFERENCIAL TEÓRICO	24
3.1	Parte I – Sobre Davi	24
3.1.1	<i>O Fenômeno de Consumo</i>	24
3.1.2	<i>O Caminho do Mercado Consumidor no Brasil: da subsistência ao superendividamento</i>	29
3.1.3	<i>A Proteção do Consumidor e a Vulnerabilidade</i>	44
3.1.4	<i>Os Hipervulneráveis</i>	51
3.2	Parte II – Sobre Golias	55
3.2.1	<i>O Caminho do Capitalismo: da acumulação primitiva à dominância financeira</i>	55
3.2.2	<i>A Relação entre Consumidores Idosos e Instituições Financeiras</i>	68
4	ANÁLISE DOS QUATRO EIXOS DE AVALIAÇÃO	78
4.1	Análise de Conteúdo da Política	78
4.1.1	<i>Marcos Regulatórios da Política</i>	78
4.1.2	<i>Situação Atual da Política</i>	84
4.1.3	<i>Bases e Conteúdos da Política</i>	86
4.2	Análise de Contexto da Política	88
4.2.1	<i>Contexto de Elaboração da Política</i>	88
4.2.2	<i>Institucionalidade da Política</i>	91
4.3	Trajetória da Política - Espectro Territorial-Temporal	94
5	RESULTADOS ALCANÇADOS	100
5.1	Parte Quantitativa – Desenho de Séries Temporais	100
5.1.1	<i>Número de Reclamações: Instituições Financeiras</i>	100
5.1.2	<i>Aplicações de Multa</i>	109
5.2	Parte Qualitativa – Percepção dos Consumidores	114
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	124
	REFERÊNCIAS	131

APÊNDICE A –ENTREVISTA CONSUMIDOR 1.....	143
APÊNDICE B –ENTREVISTA CONSUMIDOR 2.....	144
APÊNDICE C –ENTREVISTA CONSUMIDOR 3.....	145

1 INTRODUÇÃO

A Bíblia Sagrada faz referência ao pequeno pastor Davi, que desafiou e venceu o grande guerreiro Golias. A figura representada pela luta de Davi contra Golias pode ser transportada aos dias de hoje para a figura de consumidores, pequenos Davi, que muitas vezes enfrentam verdadeiros Golias, grandes corporações, em batalhas judiciais.

Mas, quem são esses pequenos Davi denominados consumidores? O próprio Código de Defesa do Consumidor (CDC) traz uma definição de consumidor em seu art. 2º: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 1990, online).

Percebe-se, assim, que tal definição carrega consigo um sentido muito amplo. Desse modo, demonstraremos, durante este trabalho, que a principal característica que distinguiria Davi de Golias seria a vulnerabilidade. De fato, o CDC, em seu art. 4º, inciso I, reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Todavia, há grupos que, além da vulnerabilidade inerente à condição de consumidor, possuem uma fragilidade maior em razão de condições especiais que os tornam ainda mais expostos aos abusos praticados no mercado de consumo, sendo assim, classificados como hipervulneráveis. Entre eles, estão os idosos. Classificação, inclusive, reconhecida pelo Superior Tribunal de Justiça¹.

Por outro lado, nosso Golias vem se alimentando de capital desde a Revolução Industrial, passando por uma mudança de regime de acumulação, a partir dos anos 1980, conforme os trabalhos de François Chesnais, ganhando uma nova roupagem chamada dominância financeira. Assim, Golias assume o papel de grandes corporações financeiras que dominam, não só o capital de juros, mas também as esferas de poder.

Dessa forma, se faz necessária a intervenção estatal nessas relações. Com o apoio do Estado, em teoria, a disparidade de forças entre os consumidores e as empresas, Davi e Golias, diminui. Por isso, a manutenção de uma Política Nacional das Relações de Consumo é de suma importância.

¹ AgInt no AREsp 1220572 / SP AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2017/0311119-6, Relator(a) Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133), Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA, Data do Julgamento 18/03/2019, Data da Publicação/Fonte DJe 26/03/2019, Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_seq_uencial=93693687®istro_numero=201703111196&publicacao_data=20190326&formato=PDF (Acesso em 06 maio 2019)

Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor, em seu art. 4º, cria Política Nacional das Relações de Consumo que:

(...) 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 (BRASIL, 1990, online).

Para realizar essa política a nível nacional, o CDC também estabelece, em seu art. 105, a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), regularizado pelo Decreto nº 2.181/97, de 20 de março de 1997, integrado pelos os órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, bem como pelas entidades privadas de defesa do consumidor, dentre os quais se encontra inserido o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor.

Nas esferas estaduais e municipais, tal programa, geralmente, é coordenado pelo Poder Executivo. Todavia, no Ceará, em sua esfera estadual, o programa tem a particularidade de ser executado pelo Ministério Público Estadual, conforme instituído pela Lei Complementar nº 30 de 26 de julho de 2002.

Ocorre que o Ministério Público do Estado do Ceará já tratava das questões dos direitos dos consumidores antes mesmo da ascensão do Código de Defesa do Consumidor e antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a proteção do consumidor como direito fundamental e instituiu o princípio da ordem econômica.

Isso se dava por meio do Serviço Especial de Defesa Comunitária, chamado de DECOM, instituído pelo Decreto Estadual nº 17.465, de 14 de outubro de 1985, que tinha como objetivo coibir crimes contra a economia popular e os abusos de poder econômico, além de reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, ao mesmo tempo em que buscava amparar legalmente as vítimas de tais atos. Era, portanto, o embrião da nossa política estudada, o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – DECON, não sendo coincidência a fonética semelhante.

Com fito na integração dos órgãos participantes do SNDC, foi criado o Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor (SINDEC) que consiste em um programa tecnológico onde são registrados os atendimentos realizados pelos órgãos de defesa do consumidor em todo território nacional, tendo sido implantado no DECON-CE no ano de 2007.

Segundo o Ministério da Justiça², o SINDEC permite o registro dos atendimentos individuais a consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de

² Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec> (Acesso em 13 jul 2020)

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. Dessa forma, o trabalho utilizará como fonte as informações coletadas pelo SINDEC no âmbito do DECON-CE desde seu ano inicial.

Por exemplo, no Ceará, foram realizados 31.681 atendimentos a consumidores pelo sistema SINDEC no ano de 2019. Desse total, a maior parte das reclamações, 35,45%, era relativa a assuntos financeiros, ou seja, 11.230 casos. Ademais, 23,20% dos consumidores atendidos eram maiores de 60 anos, consequentemente, classificados como hipervulneráveis (7.352 casos)³.

Além dessa problemática demonstrada, o estudo se justifica, pois, toda proteção jurídica criada pelo Código de Defesa do Consumidor é norteada pelo princípio do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo.

Uma vez que, nas relações de consumo, não há uma equiparação de forças entre as partes: as empresas, além de possuírem o poder econômico, possuem também certo poder judicial. Assim, os chamados litigantes recorrentes contam com um corpo jurídico próprio e especializado, enquanto os consumidores, muitas vezes, enfrentam a batalha judicial sozinhos.

Dessa forma, se faz necessária a intervenção estatal nessas relações. Com o apoio do Estado, em teoria, a disparidade de forças entre os consumidores e as empresas diminui. Por isso, a relevância de uma Política Nacional das Relações de Consumo. Nesse sentido, o próprio CDC prevê, como necessária, a ação governamental (CDC, art. 4º, II).

Não obstante, essa disparidade de forças se agrava na relação entre as empresas e os consumidores hipervulneráveis, já que, além da vulnerabilidade inerente ao *status* de consumidor, eles possuem vulnerabilidades decorrentes de sua situação específica como sujeito.

Nesse sentido, durante minha atuação profissional no Programa Estadual de Defesa do Consumidor (DECON-CE), observei a recorrência de reclamações registradas pelo SINDEC que envolviam um grupo específico de consumidores hipervulneráveis contra um grupo específico de empresas: consumidores idosos contra instituições financeiras.

A relação entre instituições financeiras no Ceará e consumidores idosos se mostra tão problemática que foi proposta uma Ação Civil Pública⁴ pelo Ministério Público do Estado do Ceará contra o Banco BMG S.A., na figura do DECON-CE, referente a empréstimos irregulares concedidos aos beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

³ Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos> (Acesso em 13 jul 2020)

⁴ Ação Civil Pública, Processo nº: 0196701-69.2012.8.06.0001, 5ª Vara Cível de Fortaleza

No entanto, por mais esforços que fossem empenhados pelo Programa, como aplicações de multa e como a iniciação de uma ação civil pública, a prática problemática por parte das empresas parecia ser consistente. Não obstante o fato de o Programa apresentar alto índice de resolução de demandas (57,40% em 2019)⁵.

Ademais, verificou-se que a problemática relativa aos assuntos financeiros, no tocante de consumidores idosos, pode ser concentrada na figura de um só produto: o empréstimo consignado. Assim, optou-se por concentrar o estudo nessa figura.

Dessa forma, a pesquisa tem como objetivo geral analisar se tais esforços empenhados pelo DECON-CE, principalmente no tocante das aplicações de multa oriundas de reclamações individuais, resultam em mais respeito às normas de consumo, em especial, quanto aos consumidores hipervulneráveis de instituições financeiras.

Assim, como objetivos específicos têm-se:

- Analisar o DECON-CE na perspectiva dos quatro eixos de análise propostos por Rodrigues (2008, 2011): análise das bases conceituais da política, análise do contexto de elaboração da política, análise da trajetória da política, sendo que neste último estará abrangido o espectro territorial e temporal.
- Examinar a evolução do número de reclamações relativas a empréstimo consignado de consumidores idosos do ano de 2007 ao ano de 2022.
- Averiguar quais instituições financeiras foram as mais reclamadas do ano de 2007 ao ano de 2022.
- Investigar como se deu a aplicação de multas às instituições financeiras mais reclamadas do ano de 2007 ao ano de 2022.
- Sondar a percepção de idosos a respeito da relação de consumo aqui estudada.

⁵ Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/IndiceDeSolucao> (Acesso em 13 jun 2020).

2 METODOLOGIA

2.1. Abordagem de Avaliação: Avaliação em Profundidade

O presente trabalho toma como base os pressupostos da avaliação em profundidade desenvolvida na Universidade Federal do Ceará. Pretende, assim, fazer uma abordagem inicial dos quatro eixos de análise propostos por Rodrigues (2008, 2011): análise das bases conceituais da política, análise do contexto de elaboração da política, análise da trajetória da política e análise do espectro territorial-temporal da política.

A avaliação de políticas públicas, como aponta Rodrigues (2008), possui uma história recente no campo acadêmico do Brasil, intensificando-se esse debate no final dos anos 80 e início dos anos 90.

Àquela época, o Brasil passava por um período de redemocratização, com a economia instável, que se apresentava nas galopantes taxas de inflação. Em tal cenário, teve início a ascensão da agenda neoliberal, que levantava as bandeiras do gerencialismo e do reformismo.

Assim, afirma Rodrigues (2008), as avaliações de políticas públicas dessa época representavam tais ideias neoliberais e seguiam as cartilhas das chamadas agências financiadoras. Dessa forma, a avaliação era guiada majoritariamente - e ainda hoje é - pelas chamadas perspectivas hegemônicas de avaliação, que refletem tais valores neoliberais.

Tais perspectivas priorizam a análise de dados numéricos e o uso de indicadores para averiguar aspectos como a eficiência econômica da política e sua eficácia procedural. No entanto, esse tipo de avaliação deixa a desejar nos aspectos mais qualitativos da pesquisa.

Não se pode olvidar, todavia, que as políticas públicas são feitas por pessoas e voltadas para pessoas. Dessa forma, quando a avaliação esquece o indicador humano envolvido na política pública em questão, peca no sentido de buscar a visão mais adequada da realidade daquela política.

Assim, como se pode classificar uma política como eficiente se seus usuários não são ouvidos? Ou como se pode dizer que uma política é cara, que não traz resultados financeiros, que não é adequada, se ela transformou a vida de comunidades inteiras?

Diante disso, surgiu a necessidade de propor novas perspectivas contra-hegemônicas de avaliação, ou seja, perspectivas que analisassem os dados, mas que não se prendessem apenas a eles, voltando o olhar também para outros aspectos que são postos de lado na visão neoliberal, dando voz aos atores da política.

Nesse diapasão, começou a ser trabalhada, na Universidade Federal do Ceará, uma nova perspectiva contra-hegemônica de avaliação: a avaliação em profundidade.

Rodrigues (2008) propõe que a avaliação em profundidade seja realizada nas seguintes vertentes: análise de conteúdo da política e/ou do programa, analisando suas bases conceituais; análise de contexto de formulação, análise da trajetória institucional e análise do espectro temporal e territorial abarcado pela política ou programa.

Rodrigues (2011) explica que a análise das bases conceituais da política foi pensada inicialmente apenas como exame do material institucional, porém, posteriormente se demonstrou que tal eixo se alinha ao conceito de trajetória, tendo as pesquisas mais consistência quando se contemplava entrevistas com os sujeitos que participaram do processo de formulação da política em seus diferentes momentos.

Já a análise do contexto, para Rodrigues (2011), serve para que se compreenda a política como parte da dinâmica de diferentes momentos históricos, percebendo que a ela são acionados elementos simbólicos, como elementos étnicos e identitários, como valores morais e como ideias articuladas à ideologia vigente no contexto de elaboração.

Por sua vez, o eixo da trajetória foi inspirado pelo trabalho de Gussi (2008), que se relaciona com a ideia de trajetória de vida desenvolvida por Bordieu. Nas palavras da professora Lea Rodrigues:

Gussi transpõe o conceito de trajetória de vida para as instituições, afirmando que elas, assim como uma vida, podem ser apreendidas pelos processos relativos aos múltiplos trajetos (deslocamentos) e posições que estas ocupam no campo social ao longo do tempo (RODRIGUES, 2011, p. 60).

Dessa forma, a análise da trajetória institucional se mostra importante para entender que a política não segue um caminho linear, mas tortuoso, se moldando de acordo com os contextos pelo tempo e pelo espaço.

Por fim, o eixo do espectro territorial-temporal, segundo Rodrigues (2011), relaciona-se ao percurso da política pelas vias institucionais e espaços socioculturais ao longo do tempo de sua implementação. Assim, é possível apreender o trânsito da política em contextos distintos, sujeita a interferências políticas de interesses e jogos de poder.

Nesse sentido, a pesquisa procurou priorizar a abordagem de avaliação em profundidade, com base nesses quatro eixos de avaliação, por entender que tal abordagem é a que melhor corrobora para o atingimento dos objetivos propostos.

2.2. Descobertas de Novas Vias Avaliativas

Inicialmente, o projeto deste trabalho já pretendia realizar uma pesquisa quanti-qualitativa, utilizando, como fonte de dados, os relatórios fornecidos pelo sistema SINDEC e entrevistas a serem realizadas com reclamantes. Assim, teria como sujeitos da pesquisa reclamantes maiores de 60 anos, usuários de instituições financeiras. Tais pessoas seriam abordadas nas dependências do DECON-CE (campo de pesquisa), nas duas salas de espera presentes no Órgão.

Nesse sentido, pretendia-se a realização de uma pesquisa com influência etnográfica para a coleta de dados. Visto que, segundo Chizzotti (2014), a etnografia procura realizar uma descrição detalhada e interpretativa do grupo social estudado. Para isso, utiliza inúmeras estratégias de coletas de dados, como observação participante, história de vida, além dos dados registrados em campo. Desse modo, a parte documental, entraria como auxiliar.

Assim, buscava-se realizar uma pesquisa com desenho de cunho etnometodológico, que, na definição de Minayo et al (2006), busca produzir uma descrição minuciosa e densa dos sujeitos. No entanto, quando aplicada à avaliação de políticas públicas, não busca produzir análises culturais totalizantes. Com base nessa estratégia, seria colocada atenção especial na observação participante e na compreensão de símbolos e categorias empíricas que os sujeitos usam para se referir aos processos que estão vivendo, conforme Minayo et al (2006).

Entretanto, com o advento da pandemia de Covid-19, no ano de 2020, o DECON-CE passou por mudanças estruturais que tornaram impossível a realização de tais entrevistas e, tampouco, da observação participante. Isso porque, a partir do Ato Normativo nº 087/2020, da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, no dia 13 de março de 2020, o atendimento presencial no Programa foi suspenso.

Além disso, até o Ato Normativo nº 114/2020, do dia 29 de junho de 2020, também de autoria da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, que instituiu o plano gradual de retomada às atividades, o atendimento online realizado pelo DECON-CE era apenas voltado às demandas que tivessem relação com a pandemia. O impacto gerado por essa medida nas reclamações registradas já pode ser sentido, tanto que, excepcionalmente no referido ano, os assuntos financeiros não lideram o número de atendimentos por área⁶.

⁶ Em 2020, 31,75% das reclamações registradas foram relativas aos serviços essenciais. Assuntos Financeiros corresponde a 21,10% das reclamações. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos> (último acesso: 08 maio 2021).

Dessa forma, se fez necessário buscar alternativas que coadunassem com abordagem avaliativa escolhida, mas que também priorizassem a análise documental, dada a impossibilidade de contato entre a pesquisadora e os sujeitos.

Nesse sentido, buscou-se a proposta de avaliação investigativa apresentada por Minayo et al (2006). Para os autores, a avaliação investigativa supõe um processo de reconstrução da realidade a ser pesquisada. Para tanto, aconselha a adoção da triangulação de métodos como estratégia de pesquisa. Isso porque a triangulação de métodos considera que, na realidade a ser avaliada, existem processos que podem ser explicados em sua magnitude e compreendidos em sua intensidade.

Segundo Minayo et al (2006), a triangulação não é um método em si, mas uma estratégia de pesquisa que se apoia em diversos métodos científicos testados, trazendo uma aproximação entre as abordagens de pesquisa quantitativa e qualitativa.

Nesse diapasão, o trabalho que anteriormente pretendia priorizar a abordagem etnometodológica, não vai abandoná-la. Mas, coaduná-la a outros métodos, dada a impossibilidade de realização de observação participante e de entrevistas no cenário atual.

Assim, o trabalho terá, como estratégia de coleta de dados, apenas a análise documental dos relatórios obtidos pelo sistema SINDEC e das folhas de atendimento constantes nesse sistema, com especial atenção aos termos de audiência de conciliação, oportunidade em que é dado local de fala para o consumidor se expressar. Não obstante, tais dados serão analisados através da triangulação de métodos, de forma quanti-qualitativa.

Todavia, tendo em vista a necessidade de dar voz aos atores da política, já que se optou pela abordagem da Avaliação em Profundidade, também será realizada entrevista com idosos, ainda que não tenham apresentado reclamações, para sondar sua percepção sobre a relação de consumo aqui estudada.

Ressalta-se que, conforme será visto adiante, vislumbrou-se, durante a pesquisa, que o principal expoente dessa relação entre consumidores idosos e instituições financeiras é o empréstimo consignado. Dessa forma, optou-se por concentrar a coleta de dados nas reclamações registradas por consumidores idosos relativas ao empréstimo consignado.

Para abordagem quantitativa, será priorizado o modelo quase-experimental, utilizando, como técnica, o desenho de séries temporais. Uma vez que, segundo Minayo et al (2006), a utilização de tal técnica se mostra adequada para programas de média e longa duração, cujo início pode ser situado no tempo. O que corresponde ao programa estudado.

Para Minayo et al (2006), a análise de séries temporais também se adequa para a validade interna de mudanças descritas, uma vez que aumenta a capacidade de interpretação

dos dados ao longo do tempo. Assim, essa técnica também se mostra adequada para o atingimento do objetivo da pesquisa, pois, por meio da análise de séries temporais, poderá se notar os efeitos das aplicações de multa no número de reclamações registradas ao longo dos anos.

Por sua vez, para abordagem qualitativa, não será abandonado o cunho etnometodológico, no entanto, será priorizado o modelo hermenêutico-dialético. Minayo et al (2006) dispõe que a aplicação do modelo hermenêutico-dialético nas avaliações é bastante produtiva, pois, não se aferrenha a uma técnica específica, valoriza elementos de outras abordagens como a fenomenologia, o interacionismo simbólico e a etnometodologia, diferenciando-se delas e criticando-as ao mesmo tempo.

Segundo Falcão (2010), a hermenêutica é um sistema de diretrizes voltado à interpretação, para que ela não se perca diante da inesgotabilidade dos sentidos. Ou seja, a hermenêutica tem como finalidade o afastamento, ou pelo menos, o apaziguamento do elemento subjetivo do intérprete. Essa técnica se mostra de suma relevância para o estudo na atual situação, visto que a abordagem qualitativa terá como base a análise documental.

Para Minayo et al (2006), a dialética se diferencia da hermenêutica porque ela busca nos fatos, na linguagem, nos símbolos e na cultura, os núcleos obscuros e contraditórios para realizar uma crítica informada sobre eles. No entanto, as duas não se distanciam, mas sua articulação parece promissora para avaliação.

Pois, “a mesma razão que compreende, esclarece e reúne, também contesta, dissocia e critica” (HARBEMAS, 1987, p.20 apud MINAYO ET AL 2006, p. 63). Desse modo, a própria linguagem está relacionada aos instrumentos de relação de poder.

Assim, segundo Stein (1983), ambas têm complementariedade na oposição. Isso porque a hermenêutica enfatiza o significado consensual, enquanto a dialética se orienta para o dissenso e para a crítica. Desse modo, conforme Minayo et al (2006), a articulação entre hermenêutica e dialética é o caminho mais profícuo para produzir uma avaliação que seja, ao mesmo tempo, compreensiva e crítica.

Para tanto, o estudo também fará uso da Análise do Discurso, conforme a linha francesa, na forma explicada por Caregnato e Mutti (2006). Para elas, a Análise do Discurso não é uma metodologia, mas uma disciplina de interpretação fundada pela intersecção de epistemologias distintas, que têm como núcleo central o discurso.

A Linha Francesa, segundo Caregnato e Mutti (2006), articula a linguagem com o social e com o histórico, dessa forma, a análise do discurso francesa estabelece a relação entre a linguagem, o sujeito e a ideologia:

Partindo do princípio que a AD trabalha com o sentido, sendo o discurso heterogêneo marcado pela história e ideologia, a AD entende que não irá descobrir nada novo, apenas fará uma nova interpretação ou uma re-leitura; outro aspecto a ressaltar é que a AD mostra como o discurso funciona não tendo a pretensão de dizer o que é certo, porque isso não está em julgamento (CAREGANATO E MUTTI, 2006, p. 681).

Nesse diapasão, optou-se, como abordagem de análise do discurso, a abordagem de repertórios interpretativos, conforme disposto por Nogueira (2001). Os repertórios interpretativos são padrões de linguagem identificados, que são associados a determinado tópico. A análise desses repertórios pode ajudar a verificar a versão dos fatos dos interlocutores. Assim, não se preocupa, exatamente, com o discurso em si, mas com o conhecimento da vida social que esses discursos podem emitir.

Dessa forma, para a abordagem qualitativa, o estudo buscará o sentido dos dados documentais disponíveis, com base na articulação entre hermenêutica e dialética, seguindo a análise do discurso de linha francesa, pela abordagem de repertórios interpretativos.

Não obstante, também serão feitas entrevistas pontuais a fim de se captar a percepção dos consumidores idosos sobre o empréstimo consignado e o impacto desse em suas vidas.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Parte I – Sobre Davi

3.1.1 O Fenômeno de Consumo

Segundo Fortuny (2000), na perspectiva economicista, o consumo deve ser entendido como fim da produção capitalista, uma vez que se produz para que o consumidor possa adquirir o bem produzido e gerar lucro. Nesse sentido, o consumo é um componente essencial do mercado, na medida em que representa o final da cadeia produtiva:

Porém, se, no mercado, a produção faz parte de um ciclo que somente se fecha com o consumo do que foi produzido, este deveria ser considerado como sendo o motor fundamental do estágio produtivo e, como tal, deveria ser objeto de distinções e análises determinativas da produção.

Mas na história do mercado capitalista, o consumo foi desvinculado das análises teóricas como elemento substancial, que dá continuidade e viabilidade à produção do mercado. Em outras palavras, o fenômeno do consumo foi desterrado da esfera dos sujeitos e confinado a estratégias de marketing e venda orientadas para o lucro do setor empresarial. (FORTUNY, 2000, p. 12)

Nessa perspectiva, o fenômeno do consumo assume uma natureza bipolar. Ora percebido como fenômeno de natureza quase holística: com caracteres econômicos, sociais, culturais, psicológicos... Revestindo-o de uma complexidade pouco apreendida pelos estudos. Ora reduzido às estratégias de marketing, desvinculando-o de sua importância para a compreensão de uma visão macro-sistêmica. Ambas as percepções dificultam a tentativa de se compreender tal fenômeno.

Featherstone (1995) percebe essa natureza multifacetada do fenômeno de consumo e, em sua obra, o aborda em três perspectivas, sendo que cada uma complementa a outra. A primeira perspectiva, de natureza economicista, aborda o fenômeno do consumo sob a ótica da produção de consumo.

Nessa análise, o fenômeno de consumo é focado como componente explícito do processo econômico, como o objetivo para qual está dirigida a produção. Sendo assim, a lógica da expansão de mercado é a satisfação dos indivíduos.

Nesse diapasão, enxergar o fenômeno de consumo sob a ótica da produção de consumo está totalmente indissociável à emergência da Revolução Industrial. Isso porque, segundo o autor, a Revolução Industrial teria provocado o surgimento de uma nova cultura baseada na massificação da estética e na reificação dos valores de troca. Ou seja, a emergência do fenômeno de consumo seria o epicentro da sociedade de massas.

Nesse diapasão, Featherstone (1995) aduz que, a partir do surgimento da sociedade de massa, a produção de consumo passou a virar superprodução de consumo, se distanciando da lógica de capital pensada por Marx, pois a produção se desloca para uma reprodução aliada a uma replicação infinita de signos, imagens e simulações, por meio da mídia:

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

Desse modo, Featherstone (1995) faz uma crítica às correntes que identificam o fenômeno de consumo, sob a ótica puramente economicista, por ser uma visão elitista. Isso porque tais teorias fazem odes à racionalização dos processos de produção, sem observar, contudo, que tais processos resultam em uma massificação social responsável pela perda de parâmetros estéticos culturais. Assim, a homogeneidade do consumo de massa colocaria em risco a criatividade individual.

Horkheimer e Adorno (2002) explanam sobre essa homogeneidade no conceito de indústria cultural. A indústria cultural seria diferente da cultura de massa uma vez que essa vem do próprio povo, através dos costumes e não é voltada para a comercialização, enquanto que a indústria cultural produz padrões repetitivos cujo objetivo é voltado ao consumismo. Nesse sentido, o homem nada mais é do que um mero objeto para a indústria cultural, como instrumento de trabalho e de consumo.

Conforme os autores, a indústria cultural se funde ao divertimento, tornando o lazer um produto e trabalho. A própria necessidade de divertimento pode ser produzida pela indústria, através da publicidade. Ao mesmo tempo em que a indústria cria a necessidade irreal, ela o supre através do consumo, tornando os homens reféns dessa busca pelo suprimento de necessidades irreais, presos no próprio esquema industrial. Não obstante, haveria uma possibilidade de fugir desse modelo, buscando fontes alternativas de produção cultural, que, ainda que utilizadas pela indústria, promovem o mínimo de conscientização possível.

Douglas e Isherwood (2004) também criticam a perspectiva do consumo como finalidade da produção capitalista, pois, diminuiria a importância do trabalho. Para os autores, nessa ótica, o trabalho passa a ser enxergado apenas como insumo de alguma outra coisa, quando deveria ser um fim em si mesmo, visto que o trabalho é um direito.

Por outro lado, Arendt (2007) aponta que a mesma modernidade que levou à existência de uma sociedade de consumidores fez com que o consumo e o trabalho se tornassem estágios do mesmo processo imposto às pessoas pelas necessidades da vida. Tal processo não resultou na emancipação da classe trabalhadora, mas, na emancipação da própria atividade de trabalho. Nesse sentido, o trabalho e o consumo se retroalimentam:

O importante não é que, pela primeira vez na história, os operários tenham sido admitidos com iguais direitos na esfera pública, e sim que quase conseguimos nivelar todas as atividades humanas, reduzindo-as a um denominador comum de assegurar as coisas necessárias à vida e de produzi-las em abundância. O que quer que façamos, devemos fazê-lo a fim de 'ganhar o próprio sustento': é este o veredicto da sociedade (ARENDR, 2007, p. 139).

Todavia, Costa (2014), ao falar do sobre as ideias de Arendt (2007), ressalta que a marca dessa modernidade é a incapacidade do trabalhador de obter acesso a todos os bens de consumo em condições razoavelmente próximas às dos empresários.

Tais ideias estão ligadas ao conceito de fetichismo da mercadoria de Marx (2013), o qual se mostra pelo fato das mercadorias, dentro do sistema capitalista, ocultarem as relações sociais de exploração do trabalho. Assim, o produto passa a ser compreendido como algo externo ao trabalhador, estando ele alienado em relação ao produto. Isso porque a mercadoria não se apresenta com um valor real de venda, que seria o valor do trabalho empreendido na sua produção, mas, com uma valorização de venda irreal, como se não fosse fruto do trabalho humano.

Na segunda perspectiva abordada por Featherstone (1995), o autor identifica o fenômeno de consumo como lógica de consumo, diferenciando-o da lógica de capital. Nesse caso, ele distingue os modos de consumo como forma de determinar grupos e relações sociais específicas. Ou seja, os modos de consumo são produtores de novas identificações sociais.

Nesse sentido, os bens de consumo assumem não só um valor de troca, mas também, um valor simbólico relativo ao status social. Featherstone (1995) cita, como exemplo, uma garrafa de um bom vinho do porto. Na maior parte das vezes, as pessoas adquirem tal garrafa não para consumo imediato, embora essa seja sua real destinação, mas, para adquirirem o status inerente ao possuidor de uma garrafa de vinho do porto. Assim, a garrafa pode ser consumida simbolicamente sendo desejada, fotografada, admirada etc.

Além disso, esse consumo de valor simbólico também se liga à questão colocada por Douglas e Isherwood (2004) de que os bens são utilizados para demarcar as fronteiras sociais, assim, a fruição de mercadorias e produtos estaria apenas parcialmente ligada ao seu consumo físico. Isso porque, em se tratando de consumo de bens de alta cultura, como um

bom vinho do porto, a utilização desses bens está associada a um modo de consumo e a um comportamento inerente às altas classes sociais.

Nesse sentido, Douglas e Isherwood (2004) colocam que as classes de consumo são definidas em relação ao consumo de três conjuntos de bens: o primeiro é de artigos de consumo geral, ligados ao setor primário de produção (comida, por exemplo); o segundo é de bens tecnológicos, correspondentes ao setor secundário de produção (bens duráveis) e, por fim, o terceiro conjunto corresponde aos bens baseados no setor terciário ou de informação, sendo aqueles destinados ao lazer e à cultura, como obras de arte e livros.

Com base nessa divisão, os autores argumentam que, no plano mais baixo da estrutura social, os pobres estão limitados apenas ao consumo de bens ligados ao setor primário. Além disso, os bens de setor terciário demarcariam as fronteiras sociais, pois, além de demandarem renda disponível para a sua aquisição, demandam capital cultural para sua interpretação e valoração, o que demanda disponibilidade de tempo, outro fator inerente às classes mais altas.

Desse modo, o consumo de bens de alta cultura “exige um investimento em capital cultural e simbólico durante toda a vida e em tempo investido na manutenção das atividades de consumo” (FEATHERSTONE, 1995, p. 37). Assim, Featherstone (1995) argumenta que essa lógica de consumo também funciona como técnica de exclusão, já que, para ascender ao topo, não basta apenas adquirir um nível mais elevado de renda, mas também, é preciso se adequar aos padrões de julgamento.

Na terceira abordagem, Featherstone (1995) versa sobre o fenômeno de consumo como o consumo de sonhos, de imagens e de prazeres. Nesse diapasão, o autor evidencia as contradições dos estados capitalistas do século XX.

Diante da escassez do pós-guerra, emergiram mensagens austeras de necessidade de disciplina e de sacrifícios para uma acumulação otimizada da produção econômica. Mensagem inerente aos valores do pequeno-burguês. Nessa perspectiva, o consumo é assimilado como valor negativo, associado ao desperdício.

Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a produção se manteve em contínua expansão e, principalmente, voltada à produção de bens destinados ao lazer. Como consequência, tem-se a expansão de bens simbólicos, de imagens e de informação.

Nesse sentido, Featherstone (1995) aponta o paradoxo das modernas sociedades de consumo: “ser puritano de dia e um *playboy* de noite” (FEATHERSTONE, 1995, p. 41). Isso porque os valores pequeno-burgueses antigos ou tradicionais entram em tensão com as

novas noções pequeno-burguesas do lazer como jogo criativo de exploração emocional narcisista.

Dessa forma, Fortuny (2000) também coloca:

A produção de bens, prontamente embalados pela publicidade e pelas imagens, orienta-se para aquilo que ultrapassa os limites da racionalidade moderna, orienta-se para o carnavalesco; desejos e sonhos com mensagens sugestivas de prazeres que transgridem o estilo de vida moderno (FORTUNY, 2000, p. 26).

Featherstone (1995) argumenta que, especialmente, para essa classe média presa no paradoxo de uma vida austera, esses lugares de demonstração de excessos carnavalescos causam fascínio, desejo e nostalgia. Assim, as cidades, principalmente os locais de consumo tornam-se os chamados ‘mundos dos sonhos’.

Nesse sentido, a partir da sociedade de massas, a arte e a indústria vão se fundindo para criar o apelo:

Nesse mundo estetizado das mercadorias, as lojas de departamentos, galerias, bondes, trens, ruas, a trama de edifícios e as mercadorias em exposição, além das pessoas que perambulam por esses espaços, evocam sonhos parcialmente esquecidos à medida que a curiosidade e a memória do passante é alimentada pela paisagem em constante mutação, onde os objetos aparecem divorciados de seu contexto e submetidos a associações misteriosas, que são lidas na superfície das coisas. A vida cotidiana das grandes cidades torna-se estetizada. Os novos processos industriais proporcionaram à arte a oportunidade de se deslocar para a indústria, verificando-se uma expansão das ocupações ligadas à publicidade, marketing, design industrial e mostruário comercial, de modo a produzir a nova paisagem urbana estetizada (FEATHERSTONE, 1995, p. 44).

Dessa forma, Featherstone (1995) fala do surgimento de uma cultura de massa, derivada dessa tendência à estetização da vida cotidiana. A cultura de massa surgiria em detrimento da alta-cultura, sugerindo a derrocada da fronteira entre a arte e a vida cotidiana, bem como a erosão da condição da arte como mercadoria protegida.

Por fim, Featherstone (1995) aponta que o fenômeno de consumo criou uma verdadeira cultura de consumo. Na cultura de consumo ainda persistem economias de prestígio, com bens escassos, que demandam investimentos consideráveis de tempo e recursos para serem manuseados corretamente. Esses bens são interpretados e usados para classificar o *status* do portador.

Porém, ao mesmo tempo, a cultura de consumo também apresenta imagens, signos, e bens simbólicos evocativos de sonhos, de desejos e de fantasias, para uma busca de realização emocional narcisista em dar prazer a si mesmo e não da busca da aceitação do outro.

Nessa perspectiva, Featherstone (1995) argumenta que a cultura de consumo contemporânea amplia os contextos de comportamentos que são considerados aceitáveis,

assim, não somos obrigados a escolher uma dessas alternativas apresentadas, mas impelidos a escolher ambas.

Ademais, Arendt (2007) nutre uma visão pessimista da cultura de consumo, visto que, para a autora, o resultado dessa cultura de massa é uma infelicidade geral, de um lado devido à perturbação do equilíbrio entre o labor e o consumo, causando uma insatisfação generalizada (trabalha-se mais, para consumir mais), por outro lado pela exigência social de perseguição da felicidade, que só é alcançada por meio de processos de exaustão.

Arendt (2007) também deixa um alerta sobre essa sociedade de consumidores, pois, nossa economia já teria se tornado uma economia de desperdício. Segundo ela, o mundo natural consiste não de coisas que são para serem consumidas, mas de coisas que são para serem usadas. Nesse sentido, a natureza já seria provedora de todas as coisas boas, que deveriam ser usadas, não consumidas, para prover a nossa existência através do trabalho.

Ou seja, o homem deve utilizar os recursos naturais para a produção, no entanto, tal produção deve respeitar os processos naturais de crescimento e de declínio. Sem isso, Arendt (2007) aduz que ameaçamos nossa própria sobrevivência.

3.1.2 O Caminho do Mercado Consumidor no Brasil: da subsistência ao superendividamento

Na perspectiva economicista de consumo, conforme aquela primeira visão apontada por Featherstone (1995), o surgimento do fenômeno de consumo está intimamente ligado ao surgimento da Revolução Industrial. Todavia, peço vênica, neste tópico, para quebrar com tal perspectiva.

De fato, pelo trabalho de Featherstone (1995), percebe-se que a Revolução Industrial foi um passo essencial para a expansão do fenômeno de consumo, que culminou na cultura de consumo e na sociedade de massas. No entanto, antes que existisse essa sociedade de massas, o ato de consumir produtos e serviços já existia. Na verdade, em qualquer lugar em que exista produção de riquezas e de excedentes, há mercado consumidor, ainda que essa produção e esse consumo não sejam de massa.

Nesse diapasão, o surgimento de um mercado consumidor no Brasil estaria ligado ao surgimento de mercado interno. Embora alguns teóricos, como Costa (2014), argumentem que não existia um mercado interno, no Brasil, durante o período colonial, pois, a economia

da colônia era voltada ao modelo agrícola-exportador; há de se convir ser forçoso crer que todas as necessidades dos habitantes da colônia eram supridas com importação.

Além disso, não se pode olvidar que o continente era habitado antes da chegada dos portugueses. Será que, realmente, tais sociedades não eram produtoras de riquezas ou será que tal conclusão é apenas mais o fruto da visão colonizadora? Caldeira (2017) aponta para a segunda opção.

Nesse sentido, Caldeira (2017) relata que, a despeito das dificuldades estatísticas, o continente sul-americano teria, em 1500, uma população entre 1 milhão e 8,5 milhões de pessoas, formada por povos distintos. Tal distinção se mostra na enorme variedade de línguas faladas, até então, identificadas: 170.

Não obstante a essa grande diversidade, Caldeira (2017) afirma que esses grupos possuíam algumas poucas características em comum: quase todos viviam em aldeias autônomas e, quando um grupo atingia certo porte havia uma divisão. Então, parte dos moradores se mudava e formava um novo grupo. Desse modo, o governo era exercido apenas na área de domínio de cada aldeia e era bastante variado o desenvolvimento tecnológico de cada uma delas.

Desses grupos, Caldeira (2017) destaca o macro grupo Tupi-Guarani, que, segundo ele, apesar de sua variedade geográfica e linguística, exibia um nível comum de conhecimento, de domínio tecnológico e de costumes, possuindo conhecimento elevado sobre espécies naturais, domesticando e cultivando milho, mandioca, tabaco e algodão:

Tinham sistemas agrícolas de boa produtividade: em apenas três ou quatro horas diárias de trabalho, os moradores das aldeias produziam não apenas o necessário para sobreviver, mas o suficiente para manterem estoques de segurança alimentar. Numa época em que a fome era um flagelo na Europa, os Tupi-Guarani se constituíam em exceção de relativa fartura (CALDEIRA, 2017, p. 24).

No entanto, Caldeira (2017) aponta que, durante o século XX, economistas e historiadores enquadraram esses grupos, de forma irrestrita, à noção de economia de subsistência, o que, para o autor, se trata de uma aplicação errônea quando se pensa em grupos como os Tupis-Guaranis. Segundo ele, a noção de economia de subsistência supõe-se uma vida econômica restrita aos mínimos vitais, o que não era o caso dos Tupis-Guaranis, por exemplo, pois eles eram capazes de produzir excedentes.

Assim, conforme Caldeira (2017), as sociedades pré-coloniais eram produtoras de riquezas, produzindo excedentes, mas, causam estranheza ao padrão colonizado, pois adotaram uma solução peculiar para conciliar a abundância material. Nesse sentido, o trabalho

voltava-se à preservação do grupo e todo esforço econômico se voltava para a eficiência máxima de distribuição, procurando a igualdade social.

Ainda segundo Caldeira (2017), a partir da chegada dos primeiros navegantes europeus, os Tupis-Guaranis estabeleceram relações comerciais com os forasteiros, bem como estabeleceram alianças formadas pelo matrimônio, o que era, até certo ponto, comum para a cultura local:

Não demorou para que se organizasse um esquema de trocas. Franceses, espanhóis e portugueses dispersos pelo litoral acabaram se firmando como intermediários, concentrando a recepção e o armazenamento dos utensílios de ferro trazidos de portos europeus e que depois eram usados na troca com o pau-brasil. Isso criou uma mudança na estrutura da economia local, com a introdução de uma produção regular de excedentes para a troca – e o comércio de produtos vindos de fora, até então muito limitado, passou a fazer parte das vidas e dos planos cotidianos dos grupos Tupi que passaram a consumir produtos de ferro importados.

Todos os eventos descritos até aqui e todas as adaptações posteriores se passaram sem a participação efetiva de qualquer governo europeu. Apenas e exclusivamente os governos Tupi viabilizaram esse fluxo comercial, fazendo adaptações em seus modos de produzir, mas mantendo seus governos consuetudinários – aos quais os europeus, por sua vez, tiveram de se conformar. (CALDEIRA, 2017, p. 32 e 33)

Esse fluxo comercial, segundo Caldeira (2017), se intensificou, com navios que chegavam a transportar cinco mil toras de pau-brasil. Quem mais lucrava com esse comércio eram os intermediários europeus, que estabeleceram as alianças matrimoniais com os Tupis. Assim, tal movimento criou um novo papel que não existia na sociedade Tupi: o de pessoas ricas, capazes de acumular riquezas a partir de trocas comerciais. Como exemplo famoso, temos Diogo Álvares Correia, o Caramuru.

Conforme Caldeira (2017), essas relações foram sendo realizadas sem a intervenção do governo português até a chegada de Martim Afonso de Sousa, em expedição a mando do rei. Na ocasião, Martim aproveitou a estrutura social existente para fundar a Vila de São Vicente, transformando os genros europeus dos chefes Tupis em representantes da vila. Mais tarde, tal estrutura seria aproveitada para o financiamento da produção de cana-de-açúcar.

Posteriormente, o governo português instituiu as chamadas capitânicas hereditárias, que modificaram a estrutura social, até então, presente no território:

Para resumir, sete dos quinze lotes permaneceram o tempo todo sob governo dos nativos e dos negócios franceses. Em Itamaracá e Porto Seguro, houve ocupação portuguesa, mas os franceses continuaram negociando pau-brasil. Nas regiões de alianças entre nativos e genros portugueses os resultados foram variados. Na Bahia e em Ilhéus os donatários começaram bem, mas se perderam, pois não souberam lidar com aqueles que os precederam. No Espírito Santo mal e mal os recém-chegados sobreviveram. Do lado dos resultados políticos, em todas as capitânicas nas quais vingou a ocupação instalaram-se vilas e funcionaram os governos eleitos – em uma realidade de mestiçagem progressiva com os aliados nativos. No campo dos resultados econômicos, muitos investimentos se perderam e poucos impostos

chegaram aos cofres do rei. Apenas em duas capitânicas a aliança entre chefes Tupi e genros portugueses permitiu certo progresso em conjunção com o governo donatário. Pernambuco, sob o comando de Brites de Albuquerque, foi de longe a tentativa mais bem-sucedida. Depois do acerto com os locais implantou-se a produção de açúcar. A riqueza crescente garantiu o fornecimento de utensílios de ferro para os nativos, boa vida para o donatário, ricos animados na vila de Olinda e impostos para o rei. Em escala muito mais modesta, o mesmo se deu em São Vicente (CALDEIRA, 2017, p. 56 e 57).

Por volta de 1549, D. João III instituiu o Governo-geral na, então, capitania da Bahia, intitulado como governador-geral Tomé de Sousa. Caldeira (2017) aponta que, dessa vez, o governo português reconheceu a importância de se estabelecer aliança com os nativos para o sucesso do empreendimento, tanto que o Regimento entregue ao futuro governador-geral passa instruções para os ‘gentios da terra’ e vassallos existentes. No entanto, o mesmo documento expressa que a missão ‘convertê-los à Santa-fé’.

Todavia, Caldeira (2017) afirma que, embora o Governo-geral tenha tido êxito em instalar a vila de Salvador, sua presença na vida social da colônia não era tão marcante. Até porque os negócios produtivos internos procuravam manter-se na informalidade para fugir da cobrança de impostos das autoridades portuguesas:

Nesse cenário, encontrar um representante do governo central significava provavelmente dar de cara com um cobrador de impostos, e não com alguém disposto a prestar serviços gerais. Com isso, surgiu uma dupla legalidade. De um lado, aquela que refletia o interesse dos moradores, dos produtores locais interessados em enriquecer, fosse com produção interna ou exportação, e o interesse de seus aliados Tupi em trocar excedentes, que permitiam que isso acontecesse. De outro, aquela que refletia os interesses do centro, representados no Brasil pelo governo-geral e pelos jesuítas. Também foi surgindo uma divisão espacial. Tanto o governo-geral como os administradores de capitânicas, as mais altas instâncias de autoridade metropolitana, de fato mal e mal arranhavam o litoral. Já as câmaras eram a autoridade efetiva única no sertão. Onde havia negócios de exportação havia escravos e alfândega – abastecedores do comércio europeu e dos governos. Fora de Salvador e das sedes de capitânicas, o governo era de responsabilidade dos moradores miscigenados das vilas. No restante do imenso território continuavam a existir apenas os governos de costume. Comerciando, guerreando ou se casando, estabeleciam-se as relações entre essas duas últimas partes – ambas em expansão (CALDEIRA, 2017, p. 79).

De fato, segundo Caldeira (2017), a atuação do Governo-geral foi capaz de direcionar os fluxos de riqueza na direção da combinação de escravos africanos e atividade agro-exportadora. No entanto, é errôneo afirmar a inexistência de atividade produtiva interna no Brasil-colônia:

Essa acumulação deriva sobretudo de várias atividades da produção interna – pecuária, agricultura alimentar (farinhas, feijão etc.), indústrias manufatureiras como tecelagem de algodão ou metalurgia do ferro, transportes etc. Mesmo na área exportadora, algumas das maiores fortunas monetárias foram obtidas por criadores de gado e comerciantes da produção local – alguns deles chegaram a reunir fortunas maiores que dos senhores de engenhos. Os estudos quantitativos revelam que todas as atividades, internas ou externas, geravam riquezas; que os mais ricos, em todas as localidades, eram os comerciantes. E que os mais ricos entre os comerciantes eram

os traficantes de escravos africanos. Os produtores agrícolas, na exportação ou no mercado interno, tinham fortunas menores. Em áreas mais distantes da exportação, como São Paulo, as grandes fortunas monetárias eram obtidas a partir das trocas com os nativos e com a área espanhola vinculada à mineração de prata. Tudo isso permite mostrar um retrato muito diferente – não apenas nas áreas de governo Tupi, mas também naquelas das vilas do sertão – daquele obtido com o emprego da noção de economia de subsistência – unanimemente adotada pelos clássicos. Tal noção gerou a descrição tradicional da economia das vilas ou do sertão nesse período como sendo uma economia de baixa produtividade, incapaz de gerar excedentes, sem dinâmica mercantil – ao mesmo tempo que atribuía toda dinâmica mercantil ao setor exportador (CALDEIRA, 2017, p. 99).

Nesse sentido, Caldeira (2017) afirma que a dificuldade dos teóricos clássicos de perceberem a existência dessa atividade produtiva interna se deu, em grande parte, porque eles se ativeram à análise de escritos e de documentos do governo-central. Ao passo que a atividade interna se regia com base nos costumes e com forte influência das raízes Tupi:

Quase todos esses negócios, apesar do volume crescente de dinheiro, eram baseados apenas no costume, com o fornecimento de crédito e a liquidação dos débitos sem qualquer contrato escrito – o fiado era a forma dominante de investimento de capital no sertão. Nos tempos do capitão, a única forma de registro de tais empreendimentos eram as menções de dívidas nos inventários e testamentos de pessoas que morriam com os negócios ainda em andamento ou em esporádicas menções de atas de câmaras municipais. Já o filho letrado tinha o hábito de registrar as transações que fazia em cadernos – e um deles sobreviveu, tornando-se um dos raríssimos registros escritos dos negócios feitos segundo o costume do sertão. (CALDEIRA, 2017, p. 113).

Dessa forma, Caldeira (2017) alega que, nos séculos XVI e XVII, pelos dados estatísticos das pesquisas mais recentes, evidencia-se uma crescente riqueza e acumulação de capital na economia brasileira, porém, sem que houvesse ação econômica do governo. Entretanto, isso mudaria no século XVIII com o dinamismo trazido pela mineração, ainda assim, o costume e a lei formal do governo andariam paralelamente:

O dinamismo econômico e social da colônia durante o século XVIII parece sugerir que havia sentido a intuição exposta por frei Vicente do Salvador: havia um mercado em funcionamento fora da esfera governamental, desde as ocas dos índios até as casas dos grandes traficantes – os homens mais ricos do Brasil, mais ricos até que os mineradores bem-sucedidos. Mas, é essencial notar uma mudança. Ao falar de governo, o frei referia-se ao governo-geral que mal passava de um adendo administrativo na capital da colônia. Por outro lado, no fim do século XVIII, havia de fato um governo central operante no Brasil, com capacidade para comandar as instâncias intermediárias de poder. Mas continuava, como dizia o frei, só ‘curando para receber suas rendas e seus direitos’, o que obrigava os colonos a zelar apenas por seus negócios particulares. Com isso, tal como no caso das alianças de casamento com nativos, a era da mistura geral de raças, da ampliação da presença de escravos africanos num ambiente de desigualdade econômica e social – o que movia o século do ouro era a mescla de governo local e costumes, ou, visto da perspectiva oposta, o governo formal, ainda que ampliado para as capitanias – pouco teria a ver com a dinâmica mercantil de ocupação do território (CALDEIRA, 2017, p. 156 e 157).

Mesmo teóricos como Costa (2014), que não consideram a existência de um mercado interno consumidor no Brasil Colonial, apontam que o País pôde sentir o início de

um frenesi de consumo e de operações bancárias com a vinda da família real portuguesa para o Rio de Janeiro, culminando na criação do Banco do Brasil em 1809. No entanto, os gastos excessivos da coroa, levaram ao seu fechamento em 1829. Por sua vez, Caldeira (2017) destaca que o Banco do Brasil trouxe a mudança significativa de incorporar as operações de crédito ao mercado brasileiro, visto que antes os comerciantes apenas operavam por meio do fiado.

Outro ponto destacado por Costa (2014), no período colonial, é a figura do Barão de Mauá, que, para ele, “foi o protótipo do novo capitalismo, no Brasil, explorando não só o setor bancário, mas também a prestação de serviços públicos e o exercício de serviços comerciais. Pouco a Pouco, foi se formando uma sociedade de consumo local” (COSTA, 2014, p. 63).

Com a independência e a nomeação de D. Pedro I como imperador do Brasil, Caldeira (2017) aponta uma mudança no fluxo financeiro das riquezas arrecadadas do País. Antes, a lógica colonial do governo central se baseava na obtenção de superávit do Brasil para compensar os gastos deficitários com nobres, clérigos e fidalgos togados da metrópole. Agora, a lógica se baseava no fluxo de impostos captados em todo o país que afluíam para o Tesouro no Rio de Janeiro, onde ficava o poder central, que, ao contrário da metrópole, podia gastá-lo como bem entendesse. Consequência disso foi grandes diferenças de desenvolvimento regional que, segundo Caldeira (2017), acabaram culminando em revoltas posteriormente.

Segundo Caldeira (2017), em 1840, D. Pedro II assumiu o trono, quando já fazia 32 anos que a monarquia funcionava de fato no Brasil. Nesse sentido, o novo imperador assumiu um modelo econômico-político já consolidado. No entanto, se em 1808, o ponto de partida da família real se deu com um crescimento impulsionado pelo mercado interno comparável ao dos Estados Unidos; em 1840, o Brasil se mostrava descompassado comparado ao resto do Ocidente.

Isso porque, para compensar os gastos públicos, o governo central impulsionava a arrecadação de impostos e adquiria empréstimos internacionais, o que acabou atingindo o crescimento do mercado interno:

Desse modo, em pouco anos o governo central esgotou a poupança nacional. As formas de acumulação de riqueza antes existentes eram muito precárias – tal como eram primitivos os instrumentos do governo para obter esses recursos, pois restritos aos impostos sobre a riqueza já acumulada. Com o banco, os títulos públicos, o tratado de independência e a emissão de dinheiro de papel, a colheita foi muito maior. Assim o efeito maior do gasto público sob o governo de dois reis com poderes irresponsáveis foi o de destruir a poupança privada com investimentos improdutivos (CALDEIRA, 2017, p. 249).

Paralelamente, a Europa Ocidental e os Estados Unidos entravam em um novo patamar de desenvolvimento com a Revolução Industrial. Caldeira (2017) aponta que, apesar de todo incremento trazido pelas grandes navegações, o crescimento da renda per capita nas economias europeias se manteve muito baixo entre os séculos XVI e XVIII, ao contrário do que ocorria no Brasil Colonial, onde a população encontrou meios informais de gerar riqueza.

No entanto, com a Revolução Industrial, tal cenário mudou, pois, a revolução instaurou condições para a difusão do trabalho assalariado, que, junto com o capital, tornaram-se os elementos caracterizadores do capitalismo. Assim, as quatro primeiras décadas do século XIX foram marcadas pelo distanciamento entre a economia desses países e do Brasil.

Chasteen (2001) aponta que, a partir de 1850, a Revolução Industrial estava acelerando na Europa e nos Estados Unidos. Assim, esses industriais passaram a ver a América Latina como um mercado potencial para seus produtos manufaturados, ao passo que os trabalhadores industriais europeus e norte-americanos constituíam mercado para a produção agrícola latino-americana.

Ademais, na Inglaterra, ao contrário dos Estados Unidos, os lucros industriais não eram desviados para uma guerra civil, dispostos, portanto, ao investimento internacional. Iniciou-se, assim, uma enxurrada de capitais internacionais na América Latina, por meio de empréstimos adquiridos tanto por governos, como por empresários privados.

No entanto, a Revolução Industrial na América Latina ainda engatinhava, sendo raras as fábricas de manufaturas. A maior parte desses empréstimos, na verdade, vinham para a implementação de infraestrutura, como máquinas locomotivas a vapor. As inovações tecnológicas traziam consigo os avanços das ideias liberais, que carregavam uma espécie de entidade – o Progresso: “Em meados do século XIX, o Progresso estava se tornando uma espécie de religião secular, os liberais sendo seus profetas” (CHASTEEN, 2001, p. 127).

Em meio a isso, o Brasil continuava um país monarquista e escravocrata, no entanto, segundo Chasteen (2001), a Guerra da Tríplice Aliança serviu de catalisador para ideias liberais no Brasil por expor questões contraditórias, como a escravidão. Curiosamente, o próprio imperador, Dom Pedro II, era afeito às ideias liberais.

Aos poucos, as ideias do Progresso foram avançando no Brasil, enquanto as instituições conservadoras – escravidão e monarquia – iam perdendo sua força. Em 1888, foi assinada a Lei Áurea, reconhecendo oficialmente o fim da escravidão no Brasil. E, em 1889, os militares proclamaram a República: “Os brasileiros dobraram-se unanimemente à ‘marcha

inevitável do Progresso’, como se já soubessem há muito tempo que o imperador tinha que cair, mas fossem educados demais para dizê-lo” (CHASTEEN, 2001, p. 144).

Caldeira (2017) aponta que a mudança para a República também trouxe mudanças no mercado interno brasileiro. Na primeira década republicana, a área de maior crescimento foi a região do Amazonas, com as exportações de borracha:

O movimento permitiu a acumulação de capitais internos, traduzida na instalação de um sistema bancário sólido, com capital realizado de 22 mil contos. Do lado material. Belém e Manaus ganharam casas e equipamentos urbanos à altura da riqueza de alguns de seus habitantes (CALDEIRA, 2017, p.353 e 354).

Em São Paulo, segundo Caldeira (2017), embora seja uma região simbólica de exportação do café, na primeira década da República, o ritmo de crescimento das exportações foi menor que o do mercado interno. O que se mostrou na explosão demográfica da capital, onde não se plantava café, que tinha 47 mil habitantes em 1887 e passou a ter 240 mil habitantes em 1900.

São Paulo também presenciou o início da industrialização brasileira nessa época, com fábricas do setor têxtil e de maquinário agrícola. Com isso, a cidade se tornou um centro industrial com 30 mil operários por volta de 1900:

O reordenamento legal escrito promovido pela República permitiu uma rápida expansão de empresas. Alterou-se o patamar de produção, assim como o do trabalho assalariado. Ambas as mudanças, contudo, não eliminaram os seculares arranjos informais, que se tornaram mais produtivos em contato com o dinheiro (CALDEIRA, 2017, p. 366).

Os avanços do Progresso também significavam avanço do capital estrangeiro. “A influência estrangeira foi tão disseminada e poderosa que os historiadores latino-americanos chamam os anos 1880 a 1930 de seu período neocolonial” (CHASTEEN, 2001, p. 149). Desse modo, embora o Progresso tenha trazido inovações tecnológicas, as relações de subordinação entre os países da América Latina e os países europeus não mudaram, bem como não mudaram as relações de hierarquia social da colonização.

Desse modo, os países europeus lucravam tanto com a importação de produtos manufaturados, como com a realização de empréstimos. Ao passo que as elites locais lucraram com o chamado surto das exportações de bens primários. O Brasil, por exemplo, segundo Chasteen (2001), produzia dois terços de todo café bebido no mundo no início do século XX. Isso significou, segundo Chasteen (2001), investimentos no setor agrícola exportador, ao passo que o setor industrial e o mercado interno eram preteridos.

No entanto, Furtado (2003), esclarece que os chamados problemas de atraso da economia brasileira não se deram pela ausência de industrialização nesse ‘início do Progresso’, mas, pelo vazio de produção deixado pelo fim da mineração:

A condição básica para o desenvolvimento da economia brasileira, na primeira metade do século XIX, teria sido a expansão de suas exportações. Fomentar a industrialização nessa época, sem o apoio de uma capacidade para importar em expansão, seria tentar o impossível num país totalmente carente de base técnica.

As iniciativas de indústria siderúrgica da época de Dom João VI fracassaram não exatamente por falta de proteção, mas simplesmente porque nenhuma indústria cria mercado para si mesma, e o mercado para produtos siderúrgicos era praticamente inexistente.

O pequeno consumo do país estava em declínio com a decadência da mineração, e espalhava-se pelas distintas províncias exigindo uma complexa organização comercial. A industrialização teria de começar por aqueles produtos que já dispunham de um mercado de certa magnitude, como era o caso dos tecidos, única manufatura cujo mercado se estendia inclusive à população escrava. Ocorre, porém, que a forte baixa dos preços dos tecidos ingleses, a que nos referimos, dificultou a própria subsistência do pouco artesanato têxtil que já existia no país (FURTADO, 2003, p. 108).

Caldeira (2017), de forma parecida, também aponta o século XIX como fonte de disparidade entre a economia brasileira e a economia dos chamados países desenvolvidos:

Por maiores que sejam as imprecisões e a falta de compatibilidade entre os dados, a tendência geral é clara: o século XIX como um todo, e o período imperial em particular, foi um período de estagnação da economia brasileira e, por outro lado, de aceleração da economia mundial. Foi, portanto, um período de acentuado atraso para o país na comparação com o mundo (CALDEIRA, 2017, p. 297).

De todo modo, o café surgiu como alternativa de integração do Brasil no mercado de exportação mundial, como também, provocou profundas transformações na sociedade brasileira:

A etapa de gestação da economia cafeeira é também a de formação de uma nova classe empresária que desempenhará papel fundamental no desenvolvimento subsequente do país. Essa classe se formou inicialmente com homens da região. A cidade do Rio representava o principal mercado de consumo do país e os hábitos de consumo de seus habitantes se haviam transformado substancialmente a partir da chegada da corte portuguesa. O abastecimento desse mercado passou a constituir a principal atividade econômica dos núcleos de população rural que se haviam localizado no sul da província de Minas como reflexo da expansão da mineração. O comércio de gêneros e de animais para o transporte desses constituía nessa parte do país a base de uma atividade econômica de certa importância, e deu origem à formação de um grupo de empresários comerciais locais. Muitos desses homens, que haviam acumulado alguns capitais no comércio e transporte de gêneros e de café, passaram a interessar-se pela produção deste, vindo a constituir a vanguarda da expansão cafeeira (FURTADO, 2003, p. 117).

Ademais, Chasteen (2001) destaca o fluxo de imigrantes italianos alocados para o trabalho nos cafezais, bem como a tendência destes de se deslocarem, posteriormente, às cidades, formando a expansão dos grupos urbanos:

Excetuando-se as quatro ou cinco maiores, as cidades neocoloniais latino-americanas não eram locais de fábricas e chaminés. A industrialização chegaria mais

tarde na maior parte da região. Pelo contrário, as capitais e cidades eram predominantemente centros comerciais, administrativos e de serviços. Agora elas fervilhavam enquanto famílias proprietárias rurais gastavam os lucros do surto de exportações.

O dinheiro das culturas, gado e minas comprava mansões, pianos, mobília cara, porcelanas, obras de arte, e, finalmente, automóveis. Por toda América Latina, as famílias proprietárias rurais começaram o século XX com uma sensação estimulante de novos horizontes culturais (CHASTEEN, 2001, p. 156).

A hegemonia exportadora do café chegou ao fim com um grande evento internacional que Chasteen (2001) comparou ao impacto das Guerras Napoleônicas: o *crash* da Bolsa de Valores de Nova York de 1929. A Grande Depressão diminuiu consideravelmente a demanda internacional dos produtos de exportação agrícola latino-americanos, encerrando, assim, o ciclo neocolonial.

Furtado (2003) explica que tal fator trouxe um deslocamento do centro dinâmico da economia brasileira, ou seja, a predominância do mercado interno:

Nos anos da depressão, ao mesmo tempo que se contraíam as rendas monetária e real, subiam os preços relativos das mercadorias importadas, conjugando-se os dois fatores para reduzir a procura de importações. (...)

(...)Depreende-se facilmente a importância crescente que, como elemento dinâmico, irá logrando a procura interna nessa etapa de depressão. Ao manter-se a procura interna com maior firmeza que a externa, o setor que produzia para o mercado interno passa a oferecer melhores oportunidades de inversão que o setor exportador. Cria-se, em consequência, uma situação praticamente nova na economia brasileira, que era a preponderância do setor ligado ao mercado interno no processo de formação de capital (FURTADO, 2003, p. 194).

Ressalta-se, todavia, que, para Caldeira (2017), tal visão é equivocada, visto que o mercado interno sempre foi o centro dinâmico da economia colonial, a despeito da visão de teóricos clássico do século XX, como Celso Furtado:

No período de 1799 a 1811, enquanto as exportações locais registravam uma queda muito forte, a uma taxa média de 17,9% ao ano – resultante sobretudo da diminuição dos embarques de ouro –, as taxas de crescimento dos produtos do mercado interno, como a farinha e o charque, continuavam positivas. Mais ainda, as vendas de escravos africanos cresceram a uma elevada taxa de 5,1% ao ano. Com a acumulação de dados, ficou cada vez mais evidente que, no final do século XVIII, a economia colonial brasileira era pujante, e pujante em decorrência do crescimento do mercado interno. Mais ainda, exportações brasileiras corresponderam a nada menos que 83,7% do total de todas as exportações coloniais para a metrópole; no mesmo período, as reexportações dessas mercadorias geraram 56,6% das receitas do império português (colônia e metrópole) com o comércio exterior. No sentido inverso, o Brasil consumia 74,8% dos produtos enviados da metrópole a todas as colônias e 59,1% dos produtos importados pelo Reino.

Em poucas palavras, os números revelam o oposto do que se pressupunham as interpretações anteriores: a economia brasileira tinha dinamismo próprio e a economia da metrópole dependia disso. Quando as estimativas chegaram a um resultado consolidado dessa economia interna, o percentual de produção voltada para o mercado interno (que a interpretação tradicional, em decorrência do emprego da noção de economia de subsistência, postulava como insignificante) gerava nada menos de 85% da riqueza brasileira, bem mais que os 15% assegurados pelas exportações. Evidenciou-se, portanto, que o mercado interno era o centro dinâmico

da economia colonial – algo que os estudos posteriores confirmaram como regra que valia desde o início da colonização (CALDEIRA, 2017, p. 159 e 160).

No entanto, ambos teóricos concordam que as exportações de café assumiram protagonismo no século XIX, tendo sofrido grande golpe em 1929:

O crescimento do comércio internacional, que fazia girar a roda da dinâmica econômica, transformou-se em seu oposto de um momento para o outro. A crise foi violenta e rápida. As exportações brasileiras desabaram de 94 milhões de libras esterlinas em 1929 para 65 milhões no ano seguinte (CALDEIRA, 2017, p. 511).

Voltando para Furtado (2003), esse autor relata que as atividades voltadas ao mercado interno conseguiram se manter a despeito da crise, represando a procura de consumo dentro do país, através do corte de importações. Houve também os desvios dos capitais que antes estavam empreendidos no setor de exportações. Outro fator é a possibilidade de adquirir equipamentos de segunda mão a baixo custo de fábricas fechadas pela crise no exterior.

De toda forma, Chasteen (2001) aponta que o fim do ciclo neocolonial trouxe dois efeitos colaterais para a América Latina: a ascensão do nacionalismo e do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI). E os dois se retroalimentam.

Com a queda da receita das exportações, diminui-se, também, a capacidade de importação de produtos manufaturados. Assim, fabricantes latino-americanos puderam preencher os nichos de mercado deixados vagos pelo desaparecimento das importações. Do mesmo modo, os governos que dependiam da dinâmica neocolonialista desmoronaram por toda parte, energizando o movimento nacionalista:

A ISI começara, de fato, antes da década de 1930, mais notadamente quando a Primeira Guerra Mundial interrompeu o sistema de importação/exportação, entre 1914 e 1918. Buenos Aires, São Paulo, Rio de Janeiro e Cidade do México já estavam se tornando grandes centros industriais. No todo, porém, as indústrias latino-americanas permaneceram protagonistas minoritários. Até a década de 1930, elas não conseguiam competir com setores exportadores como agricultura ou mineração. Agora, isso mudou. Não apenas a produção industrial aumentou substancialmente, mas as atitudes em relação à industrialização mudaram também. Os nacionalistas fizeram da industrialização um motivo de orgulho. Para eles, significava sair da sombra neocolonial e controlar o próprio destino nacional (CHASTEEN, 2001, p.188).

Segundo Chasteen (2001), o Brasil é um grande exemplo da congruência dessas duas forças. Na década de 1930, o País tinha mais que o dobro da população de qualquer outro país da América Latina, embora ainda tivesse uma economia predominantemente rural e dependente das exportações agrícolas. No entanto, em duas décadas, a indústria passou a agricultura no PIB⁷ nacional. Com o nacionalismo concentrado na figura de Vargas.

⁷

Produto Interno Bruto.

Caldeira (2017) aponta que tal crescimento se deu graças às políticas intervencionistas do governo de Vargas:

As intervenções do governo federal foram fundamentais para manter o modelo de industrialização anterior, fundado na troca de produtos agrícolas no mercado externo por equipamentos industriais – e nas trocas internas entre o sertão e as cidades que formavam o mercado interno. O processo, antes realizado como aproveitamento de oportunidades no comércio internacional e políticas cambiais, ganhou outra forma. Controlando com mão de ferro o destino das divisas, o governo federal conseguiu fazer com que as compras de equipamentos industriais crescessem a partir de 1933, mesmo em circunstâncias de importações restritas (CALDEIRA, 2017, p. 531).

Nem mesmo a Segunda Guerra Mundial foi capaz de estacionar a industrialização dos países latino-americanos. Pelo contrário, segundo Chasteen (2001) o impulso da Segunda Guerra à ISI foi ainda maior que o dado pela Grande Depressão. Impulsionando, novamente, também as exportações agrícolas. Por exemplo, segundo o autor, em 1943, as exportações brasileiras foram de US\$ 445 milhões, com superávit comercial de US\$ 435 milhões.

Entretanto, Furtado (2003) alerta que o namoro entre o mercado interno e a industrialização nacional não foi linear e ascendente. O fortalecimento do mercado interno e da indústria nacional veio da elevação dos preços de importação. No entanto, tal base seria frágil demais, a recuperação do setor exportador teria que trazer mais cedo ou mais tarde uma modificação da situação cambial:

A possibilidade de perdas de grandes proporções, ocasionadas pelo brusco barateamento das mercadorias concorrentes importadas, desencorajaria as inversões no setor ligado ao mercado interno. Não era por outra razão que as economias mais desenvolvidas se haviam submetido ao delicado e dispendioso mecanismo do padrão-ouro, que fazia solidários a todos os sistemas nacionais de preços. Já vimos que para uma economia tipicamente exportadora de matérias-primas o regime do padrão-ouro se apresentava impraticável. Mas, superada essa etapa, que se tornava impraticável era subsistir dentro da indisciplina do sistema de preços que havia prevalecido antes. (FURTADO, 2003, p. 200 e 201)

Com a Guerra, a recuperação do setor exportador agrícola veio, conseqüentemente, surgiram tensões entre exportadores e produtores industriais no tocante à política cambial. Segundo Furtado (2003), outro fator que também deveria ser considerado era o aumento da renda, que levaria a um aumento natural da busca por importações.

Assim, conforme Furtado (2003), em 1947, o Brasil atingiu 15% no coeficiente de importações atingindo os níveis de 1929, porém, a renda nacional havia aumentado em cerca de 50%. A solução governamental foi introduzir uma série de controles seletivos das importações. No entanto, o controle se restringia apenas às importações de manufaturas acabadas para consumo, beneficiando a importação de bens de capital e de matéria prima.

Assim, segundo Furtado (2003), tal medida foi duplamente benéfica para a indústria nacional voltada ao mercado interno, sendo tal conjuntura responsável pelo aumento

da taxa de capitalização e pela intensificação do processo de crescimento observado no pós-guerra.

Segundo Caputo e Melo (2009), a década de 50 deu início à internacionalização da economia brasileira. Por conta de agravamentos na situação externa, tal como a Guerra da Coreia, a política cambial de controle seletivo de importações passou a se tornar difícil de ser mantida. Além disso, internamente, verificou-se escassez de energia elétrica nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, principais polos industriais. Como também, ampliaram-se movimentos de greves operárias.

Conforme as autoras, a solução encontrada para manter a industrialização foi atrair o investimento estrangeiro, principalmente na figura de empresas oligopolistas ou multinacionais, com tal investimento, houve grande expansão do parque industrial:

A situação da economia brasileira na década de 1950 é ilustrativa desta estratégia: tanto as instituições oficiais bilaterais como as multilaterais tiveram um papel secundário como investidoras. Na realidade, os fluxos financeiros foram, sobretudo, de investimento privado direto das empresas multinacionais, favorecidas pelas políticas de substituições de importações daqueles anos, que protegiam o mercado por barreiras tarifárias. Estas empresas que buscaram o mercado brasileiro tinham como traço comum um comportamento monopolista, uma ferramenta a mais na concorrência oligopolista que dominava o cenário econômico dos países desenvolvidos.

O surto expansivo internacional que cobre o período de 1948/49 até o final dos anos de 1960 propicia o clima ideal para a chegada de investimentos estrangeiros (CAPUTO E MELO, 2009, p. 517).

Há de se ressaltar que esse crescimento não veio sem custo social. Como destaca Chasteen (2001), o Brasil observava os 'delírios do Progresso', como a criação da nova Capital à custa de capital externo e elevação inflacionária. Enquanto grande parte da população se apinhava em favelas vivendo de subsistência.

Caldeira (2017) também faz críticas à desigualdade brasileira, que além de social, também se mostrava no campo legal, conforme se depreende da Constituição de 1946:

Apesar dessa capacidade dos nativos e sertanejos de conviver sem problemas com um capitalismo industrial já avançado, a Constituição de 1946 recriou diferenças típicas da imagem corporativista: mantinha tanto os governo indígenas como a vasta população dos sertões à margem do direito de propriedade – e à margem da lei de uma economia produtiva. Enquadrava a produção sertaneja como economia informal, economia do costume, tal como era nos tempos de colônia, ignorando que, apesar do tratamento ideológico, era uma economia de empreendedores, e essencial para o mercado nacional formal. Mesmo sem direitos, essa grande parcela da população continuou sendo a maior consumidora de produtos industriais e a maior fornecedora de produtos para os centros industriais e de serviços. As trocas entre essas partes, isoladas tanto do mercado externo quanto da ação do governo federal, continuaram sendo aquelas que geravam a dinâmica de crescimento da economia (CALDEIRA, 2017, p. 546 e 547).

No Regime Militar, segundo Chasteen (2001), não foi diferente. Uma vez que o chamado Milagre Econômico se deu em detrimento da parcela pobre da população. Os

militares, de fato, tinha um compromisso nacionalista com a industrialização, para tanto, buscaram criar condições para atrair capital externo. Tais condições, todavia, eram baixos salários, inexistência de greves, poucas restrições e nenhuma expropriação. Além disso, os recursos públicos eram canalizados livremente para prioridades desenvolvimentistas, como mineração, infraestrutura etc.

Assim, conforme Chasteen (2001), durante o Regime Militar, houve um crescimento considerável da indústria pesada no Brasil produtora de bens duráveis, o que só beneficiou uma minoria da população:

As indústrias mais pesadas ocupavam menos a abundante mão-de-obra-não-qualificada do Brasil e seus produtos visavam sobretudo o mercado de classe média. Portanto, a maior parte das pessoas no Brasil, onde a classe média é uma minoria, pouco ou nada se beneficiaram do ‘milagre’ do início da década de 1970. A política econômica dos militares colocou mais dinheiro e crédito não nas mãos de quem mais precisava, os pobres, e sim das pessoas mais abastadas, propensas a comprar carros, aparelhos eletrônicos e eletrodomésticos. A metade subnutrida do país obteve apenas um décimo dos ganhos de renda entre 1964 e 1974 (CHASTEEN, 2001, p. 235).

No entanto, o ‘milagre’ acabou. De acordo com Chasteen (2001), para financiar os projetos desenvolvimentistas, os militares contraíram empréstimos internacionais relacionados com os lucros dos países produtores de petróleo: os petrodólares. Além disso, o Brasil contraía esses empréstimos para importar petróleo, em um ciclo vicioso. Com a alta dos preços do petróleo, durante a década de 1970, e com o aumento das taxas internacionais no final da década, a dívida externa brasileira disparou.

Até que, conforme Chasteen (2001), na década de 1980, os militares voltaram aos quartéis, deixando o Brasil com a maior dívida externa do mundo e uma taxa inflacionária galopante.

Emergindo da crise econômica da década de 1980, a maior parte dos países da América Latina, incluindo o Brasil, viu a ascensão de governos neoliberais nos anos 1990. Segundo Chasteen (2001), alinhados à política dos credores do Fundo Monetário Internacional (FMI), os neoliberais eram avessos às ideias nacionalistas que vinham dominando os governos desde a década de 1930 e apegados às ideias do livre mercado.

Assim, os neoliberais “se desembaraçaram de todos os paramentos do nacionalismo econômico e abraçaram a fé liberal básica no livre-mercado”(CHASTEEN, 2001, p. 256). Dessa forma, eles venderam e privatizaram as empresas públicas criadas pelos governos nacionalistas, reduziram as taxas de importação que os nacionalistas haviam criado para proteger a indústria nacional, desregulamentaram o fluxo de capitais, removeram subsídios etc.

De fato, segundo Chasteen (2001), o neoliberalismo deixou sua marca de sucesso. Por exemplo, a hiperinflação vivenciada pelo Brasil, na década de 1980, foi espetacularmente detida. As políticas neoliberais também atraíram investimentos estrangeiros, bem como, a instalação de empresas transnacionais.

A partir de 1990, começaram a surgir as zonas de livre comércio, como exemplo, o MERCOSUL⁸. Assim, conforme Chasteen (2001), a redução das barreiras alfandegárias reduziram os preços e aumentaram a variedade de produtos importados.

No entanto, seguindo a tradição histórica da região, essas melhorias beneficiaram apenas pequena parte da população em detrimento da maioria miserável. De acordo com Chasteen (2001), fazer compras internacionais é obviamente uma vantagem para quem possui poder de comprar, ou seja, a classe média:

Os latino-americanos pobres compram roupas baratas vendidas em caixas, um balde de plástico esta semana, um relógio digital barato na próxima. Seu ganho como pequenos consumidores tem sido mais do que anulado por sua perda como produtores. Com o colapso das indústrias latino-americanas, devastadas por concorrentes estrangeiros que os nacionalistas haviam mantido à distância, milhões de trabalhadores enfrentam o desemprego e o subemprego a longo prazo no denominado setor de serviços informais (CHASTEEN, 2001, p. 258).

Assim, as reformas neoliberais tiveram um papel de reduzir os gastos governamentais, equilibrar os orçamentos nacionais, além de fomentar a cultura do consumo de massa. Porém, tiveram um alto custo social.

Dessa forma, Costa (2014) afirma que a industrialização do Brasil ocorreu não só por meio de estímulos econômicos aos capitalistas locais e aos transnacionais, que aqui se estabeleceram. Mas, também, pelo investimento direto em grandes conglomerados econômicos internacionais, que se apropriaram diretamente das riquezas nacionais e da força de trabalho à custa de baixos salários, deixando os setores menos lucrativos para os empresários locais. Dessa maneira, a sociedade de consumo brasileira foi formada com base nos produtos oligopolizados de empresas transnacionais.

Nos anos 2000, o mercado de consumo brasileiro já se encontrava consolidado, surgindo a figura de Luís Inácio Lula da Silva, que traria consigo uma nova fase:

[Lula] Ganhou as eleições e foi muito pragmático: trocou o programa de seu partido por uma ampliação do Bolsa Escola, que passou a se chamar Bolsa Família e foi apresentado como presente paternalista do presidente. Ganhou imensa popularidade, mas não apenas por isso. Manteve a política econômica do governo anterior – o que lhe garantiu apoio de empresários –, mas interrompeu as reformas de Estado, o que lhe assegurou o apoio dos para funcionários públicos e dos interesses corporativistas. Como logo vieram anos muito bons para as exportações brasileiras,

⁸ Mercado Comum do Sul

o crescimento econômico, embora modesto para os padrões anteriores aos da década de 1980, chegou a ser alentador, aumentando tanto o nível de emprego como a renda dos trabalhadores (CALDEIRA, 2017, p. 597).

Segundo Lins e Pimentel (2020), essas políticas de distribuição de renda do governo de Lula vieram aliadas a uma política de expansão ao acesso ao crédito, sob a promessa de inclusão social:

No Brasil, a ampliação do acesso ao crédito, fazendo emergir à condição de consumidores toda uma parcela da população antes excluída do acesso a determinados bens duráveis, principalmente eletrodomésticos e eletroeletrônicos, além de automóveis, foi acompanhada de uma promessa de inclusão social. O que se verificou, em verdade, foi uma distorção social consistente em produzir uma massa de consumidores por meio da facilitação do acesso ao crédito, ainda que sem o gozo efetivo de direitos sociais básicos (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 18).

Nesse sentido, a partir de 2003, principalmente com o surgimento da Lei nº 10.820/2003, que regulamenta o crédito consignado, o Brasil vislumbrou mudanças drásticas em seu mercado de consumo. De um lado, porque a oferta de crédito era, em grande parte, utilizada para consumo e, como citado por Lins e Pimentel (2020), a parcela excluída da população pôde ter acesso a bens de consumo duráveis. Por outro lado, porque essas relações de crédito, entre pessoas físicas e instituições financeiras, também são relações de consumo em si.

No entanto, Lins e Pimentel (2020) apontam que o efeito colateral dessa expansão de crédito é o superendividamento da população:

Segundo a Pesquisa da Confederação Nacional do Comércio sobre Endividamento e Inadimplência do Consumidor (PEIC) divulgada em fevereiro de 2019, 61,5% das famílias brasileiras estão endividadas, sendo que, desse total, 78,5% indicam os cartões de crédito como principal motivo para o endividamento (CNC, 2019). Ou seja, mais da metade dos orçamentos domésticos encontram-se comprometidos com o pagamento de dívidas, tendo em vista que a facilitação do acesso ao crédito não foi acompanhada de um igual aumento real dos salários, tampouco de maior atuação no sentido de prestar direitos sociais básicos à população. (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 19).

De fato, o superendividamento se transformou em problema recorrente, tanto que a última alteração realizada no Código de Defesa do Consumidor ocorreu, recentemente, com a Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, que introduziu artigos ao CDC e ao Estatuto do Idoso, dispondo sobre a prevenção ao superendividamento. Todavia, os efeitos práticos de tais mudanças normativas só poderão ser vislumbrados com o tempo.

3.1.3 A Proteção do Consumidor e a Vulnerabilidade

Fortuny (2000) explica que o pensamento jurídico atual é baseado nas ideias liberais do século XIX, assim, a ideologia liberal do individualismo como fundamento de toda ordem político-social, colocou a categoria sujeito de direitos como centro e limite de toda ordem estatal.

Nesse sentido, ainda segundo Fortuny (2000), o indivíduo foi abstraído de sua materialidade subjetiva, criando-se uma ficção do indivíduo como cidadão abstrato e universal, sendo ele o sujeito de direitos.

Mas, quais seriam esses direitos inerentes ao sujeito universal? Seriam aqueles ligados às ideias liberais que fundamentam o ordenamento jurídico: liberdade, propriedade, igualdade formal etc., sendo eles reconhecidos como direitos fundamentais.

No entanto, conforme Fortuny (2000), com as mudanças sociais ocorridas no século XX, aliadas às reivindicações sociais, o ordenamento jurídico teve que se submeter a alterações, ainda que de uma forma descompassada. Uma dessas seria a ampliação do conceito de direito fundamental e de sujeito de direitos. Assim, foram concebidas novas gerações de direitos.

Nesse diapasão, Oliveira Júnior (2000) destaca cinco gerações de direitos fundamentais. A primeira geração seria aquela ligada aos direitos fundamentados nas ideias liberais: liberdade, igualdade formal dos indivíduos perante a lei, devido processo legal etc. Assim, esses direitos demandam do Estado uma postura absentéista, ou seja, limitam os poderes de interferência do Estado na esfera individual.

A segunda geração estaria ligada aos direitos sociais, que institucionalizam o espaço público social, demandando do Estado uma postura intervencionista para sua concretização. Esses direitos teriam sido resultado da luta de reivindicações sociais, principalmente, de demandas trabalhistas no início do século XX.

A terceira geração provocou mudanças no entendimento do conceito de sujeito de direitos como indivíduo, pois, se trata dos chamados direitos transindividuais. A partir da ótica desses direitos, se reconhece interesses coletivos, ou interesses difusos, correspondentes a um conjunto indeterminado de sujeitos. Nessa geração se encontra o direito ao meio ambiente equilibrado e os direitos do consumidor.

A quarta geração corresponde aos direitos derivados dos avanços científico-tecnológicos, como exemplo, direitos relacionados à bioética em questões relativas à biotecnologia e à manipulação genética.

Por fim, a quinta geração corresponde aos direitos derivados do processo de adesão ao mundo virtual e cibernético. Com exemplo, têm-se as questões relativas à proteção de dados e à disseminação das chamadas *fake news*.

Para Oliveira Júnior (2000), essa quantidade de direitos evidencia a complexidade social vivenciada, e mais, trazem também tal complexidade para o sistema jurídico, tanto no tocante da ponderação na tomada de decisões judiciais, quanto na elaboração e aplicação das leis pelos Poderes: “Todos esses novos direitos mostram um grande aumento da complexidade social, bem como assinala, mais do que nunca, a presença de certos paradoxos do ‘bom governo’ e da ‘justiça’, quando se trata de privilegiar mais a liberdade em detrimento da igualdade e vice-versa no atendimento desses direitos” (OLIVEIRA JÚNIOR, 2000, p. 194).

Ao falar sobre a terceira geração dos direitos fundamentais, Fortuny (2000) explica que as mudanças referentes ao *status* jurídico relativas ao sujeito, que deixou sua ficção do sujeito individual universal e assumiu o novo papel do sujeito coletivo transindividual, é uma resposta às mudanças operadas no âmbito social.

Nesse sentido, conforme Fortuny (2000), no século XX, nunca a sociedade havia produzido tanto, nem adquirido tantos bens e itens de conforto destinados à funcionalidade operativa cotidiana. Assim:

Os processos de consumo começaram a demarcar e determinar grupos de pertença e, portanto, a definir inéditos complexos de espaços relacionais. Durante toda a evolução do sistema econômico capitalista no século XX, o fenômeno de consumo foi ocupando dimensões cada vez mais abrangentes em relação não somente ao sistema de trocas em particular, senão também com respeito à conformação do próprio laço social. (FORTUNY, 2000, p.165)

Dessa forma, Fortuny (2000) sustenta que o fenômeno de consumo adentrou inclusive na percepção de identidade. Se, outrora, a percepção de identidade estava ligada às essências históricas e tradicionais, construídas basicamente com os referenciais políticos do Estado-nação; com a ascensão do fenômeno de consumo, aliado à globalização no século XX, tais percepções perdem a força para a construção de um denominador comum:

Portanto, o ato de consumo não deriva de processos irracionais, mas representa a forma em que os sujeitos se comunicam mediante referências simbólicas, implicadas nos objetos e em suas funções. Neste sentido, pode-se dizer que o fenômeno de consumo contemporâneo condiciona redes sociais segmentadas pelo valor simbólico de aquilo que é consumido, provocando processos de identificação com força superior aos referenciais da nacionalidade, da classe, da etnia, etc.

(...)Desta forma, os atos de consumo, na sua capacidade interativa dos processos sociais, transbordam a dimensão privada para se inscrever no espaço público. Isto significa uma realocação da questão pública e, portanto, uma nova dimensão de análise sobre o contexto contemporâneo.

Partindo de tal perspectiva, pode-se considerar que o consumo outorga novas possibilidades para pensar a vida pública. Resulta então inevitável, considerarem-se os entrelaçamentos do fenômeno de consumo com o conceito de cidadania (FORTUNY, 2000, p. 171 e 172).

Desse modo, o fenômeno de consumo teria operado na mudança da percepção de individualidade, criando-se a percepção de transindividualidade e abrindo espaço para o advento dos direitos fundamentais de terceira geração, onde se encontram os próprios direitos do consumidor.

De forma semelhante, entende Marques (2014). No entanto, para o autor, o consumo invade o conceito de cidadania, não para a construção de um denominador comum, mas, pela superlativação do individualismo frente aos avanços capitalistas. O ‘cidadão-consumidor’ é ávido para lutar pelos seus direitos nas relações de consumo, todavia, padece, quando se trata de lutar pelo bem comum:

Assim, a cidadania política, a busca pelo bem comum, encontra um obstáculo crescente. O consumismo reforça o individualismo. A cidadania consumerista, preponderante, traz uma série de deveres e direitos aos indivíduos. Mas não reforça a coletividade, a fraternidade, a solidariedade na busca pelo bem de todos (MARQUES, 2014, p. 104).

De toda maneira, segundo Carvalho (2013), no contexto de produção em massa da sociedade capitalista atual, há um flagrante desequilíbrio na relação jurídica entre quem produz (fornecedor) e entre quem é o destinatário dos bens de consumo (consumidor). Isso porque o fornecedor detém o conhecimento sobre as características e sobre os riscos acerca dos produtos e dos serviços produzidos.

Dessa forma, Nunes (2012) afirma que a relação de consumo se diferencia das demais relações privadas, porque o consumidor tem mitigada sua liberdade de escolha. Nos contratos de Direito Privado, se pressupõe que as partes, em situação de igualdade deliberativa, estão de comum acordo com todas as cláusulas de determinado contrato, assim, a interpretação que deve ser feita desse instrumento é objetiva.

Todavia, ainda segundo Nunes (2012), justamente por estarmos inseridos nesse contexto de produção de massa, essa igualdade entre as partes não pode ser presumida nas relações de consumo. O consumidor não delibera junto ao fornecedor na hora de adquirir determinado produto ou serviço, ele simplesmente vai a um estabelecimento e o adquire.

Por isso, Marques (2002) afirma que a vulnerabilidade é ponto de partida das relações jurídicas disciplinadas pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC). Pois, não há a igualdade entre as partes inerente às relações contratuais privadas. Tanto que o CDC determina o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor em seu art. 4º, I.

Voltemos, novamente, às ideias liberais do século XIX, que fundamentaram o ordenamento jurídico. Segundo Fortuny (2000), o instrumento de realização dessas ideias, no tocante das relações privadas, era o contrato, uma vez que o contrato, no jargão jurídico, faz

lei entre as partes. Para tanto, presume-se que tal instrumento é celebrado em situação de paridade. Ocorre que, como já mencionado, no contexto da produção de massa, tal paridade se desfaz.

Por isso, Marques (2002) aduz que os contratos de consumo criam uma nova teoria do contrato em razão desse desequilíbrio entre as partes, mitigando tais princípios liberais estabelecidos pelas ideias do século XIX, para tentar estabelecer um reequilíbrio entre as partes:

No caso dos contratos, o problema é o desequilíbrio flagrante de forças dos contratantes. Uma das partes é vulnerável (art. 4º, I) é o polo mais fraco da relação contratual, pois não pode discutir o conteúdo do contrato; mesmo que saiba que determinada cláusula é abusiva, só tem uma opção ‘pegar ou largar’, isto é, aceitar o contrato nas condições que lhe oferece o fornecedor ou não aceitar e procurar outro fornecedor. Sua situação é estruturalmente e faticamente diferente da do profissional que oferece o contrato. Este desequilíbrio de forças entre os contratantes é a justificação para um tratamento desequilibrado e desigual dos contratantes, protegendo o direito àquele na posição mais fraca, o vulnerável, o que é desigual fática e juridicamente. Aqui os dois grandes princípios da Justiça moderna (liberdade e igualdade) combinam-se para permitir o limite à liberdade de um, o tratamento desigual a favor de outro (*favor debilis*), compensando a ‘fragilidade’, ‘fraqueza’ de um com normas ‘protetivas’, controladoras da atividade do outro e resultando do reequilíbrio da situação fática e jurídica (MARQUES, 2002, p. 268).

Mas, o que seria essa vulnerabilidade que justifica tal tratamento diferenciado? Marques (2002) argumenta que, embora a vulnerabilidade seja frequentemente explicada por meio de sua distinção filosófica entre igualdade ou desigualdade dos sujeitos, ela não necessariamente necessita dessa comparação. De fato, a vulnerabilidade é filha de tais princípios, mas, é também uma noção flexível e não consolidada que apresenta traços caracterizantes de subjetividade:

Poderíamos afirmar, assim, que a vulnerabilidade é mais um estado da pessoa, um estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses identificado no mercado, é uma situação permanente ou provisória, individual ou coletiva, que fragiliza, enfraquece, o sujeito de direitos, desequilibrando a relação. A vulnerabilidade não é, pois, o fundamento das regras de proteção do sujeito mais fraco é apenas a ‘explicação’ destas regras ou da atuação do legislador, é a técnica para as aplicar bem, é a noção instrumental que guia e ilumina a aplicação destas normas protetivas e reequilibradoras, à procura do fundamento da Igualdade e da Justiça equitativa (MARQUES, 2002, p. 269 e 270).

Por sua vez, Da Cas (2018) aduz que, sob o enfoque jurídico, a vulnerabilidade é uma conceito relacionado diretamente à suscetibilidade, ou seja, é uma característica que aflora em uma relação em que haja um polo forte e um polo fraco, como ocorre na relação de consumo. Assim, ela é um conceito relacional, que surge toda vez que há sujeição, ou seja, fraqueza de uma parte em relação à outra em determinada situação.

Nesse sentido, Schmitt (2017) categoriza a vulnerabilidade do consumidor com base em três aspectos principais: a vulnerabilidade pela publicidade, a vulnerabilidade técnico-profissional e a vulnerabilidade jurídica.

No prisma da vulnerabilidade pela publicidade, o autor afirma que o consumidor tem sua manifestação de vontade fragilizada, muitas vezes de forma despercebida, pela manipulação psíquica que se dá por meio de técnicas de *marketing*.

Já quanto à vulnerabilidade técnico-profissional, se dá pelo fato do consumidor não ter conhecimento acerca dos meios de produção e de concepção de produtos e serviços, ficando à mercê da boa-fé dos fornecedores. Aspecto semelhante ao apontado por Carvalho (2013).

Por sua vez, a vulnerabilidade jurídica se dá por meio das técnicas de contratação em massa, que têm como principal exemplo a adoção de contratos de adesão. Além disso, grandes fornecedores, pelo seu enorme poderio econômico, contam também com corpos jurídicos próprios e especializados em face da litigância recorrente.

Ressalta-se que a vulnerabilidade não se confunde com hipossuficiência. Segundo Dobarro e Villaverde (2016), a vulnerabilidade do consumidor é um direito geral e material, reconhecida pelo CDC, logo, presume-se absoluta, não admitindo prova em contrário. Ao passo que a hipossuficiência é um conceito particularizado e processual, ligado à falta de recursos econômicos. Desse modo, o consumidor desprovido, além de vulnerável, é também hipossuficiente. Enquanto o consumidor abastado, mesmo não sendo hipossuficiente, ainda é vulnerável.

Nesse sentido, a vulnerabilidade do consumidor, frente ao mercado de consumo, serve como explicação da existência de uma proteção normativa do consumidor. No entanto, quem seria o consumidor? Como explicado no início deste tópico, os direitos consumeristas se inserem na terceira geração de direitos fundamentais. Tal geração trouxe uma mudança no conceito de sujeito de direitos, que relativizou a ideia do sujeito individual universal, para assumir o papel de sujeito coletivo. Dessa forma, o consumidor se mostra como esse ente coletivo.

Nessa perspectiva, o Código de Defesa do Consumidor traz a definição normativa de consumidor em seu art. 2º: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final” (BRASIL, 1990, online). A expressão ‘destinatário final’ traz consigo a impressão de que o CDC teria assumido a Teoria Finalista para designar o conceito de consumidor.

Ademais, o parágrafo único do referido artigo traz o conceito de consumidor por equiparação, remetendo-se à ideia do ente coletivo: “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo” (BRASIL, 1990, online). Marques (2002) aduz que tal parágrafo abandona o conceito de consumidor *stricto sensu* para assumir uma ideia multiplicadora, principalmente, quando se fala de vítimas de algum evento danoso proveniente de relações de consumo.

Voltando-se à Teoria Finalista, Marques (2002) explica que, para os finalistas, a definição de consumidor é o pilar que sustenta sua tutela especial. Isso porque o consumidor só demanda sua tutela especial por ser parte vulnerável nas relações de consumo e só o é porque adquire produtos e serviços como destinatário final. Nesse caso, o bem não poderia ser adquirido para integrar novamente a cadeia de produção, como exemplo, o fornecedor que adquire o algodão e o transforma em tecidos.

No exemplo citado, a destinação do bem fica clara. No entanto, Nunes (2012) relata que nem sempre tal clareza pode ser percebida. Nunes (2012) cita como exemplo um despachante que teria adquirido uma máquina de escrever. A máquina poderia ser utilizada no exercício de seu trabalho para o preenchimento de guias, portanto, integraria a cadeia de produção. Todavia, a mesma máquina também poderia ser usada pelo despachante, pessoa física, para escrever cartas de amor.

Nunes (2012) assevera que a resposta está no tipo de produto ou serviço adquirido:

O Código de Defesa do Consumidor regula situações em que produtos e serviços são oferecidos ao mercado de consumo para que qualquer pessoa os adquira, como destinatária final. Há, por isso, uma clara preocupação com bens típicos de consumo, fabricados em série, levados ao mercado numa rede de distribuição, com ofertas sendo feitas por meio de dezenas de veículos de comunicação, para que alguém em certo momento os adquira.

Aí está o caminho indicativo para a solução. Dependendo do tipo de produto ou serviço, aplica-se ou não o Código, independentemente de o produto ou serviço estar sendo usado ou não para a “produção” de outros.

É claro o que estamos falando: não se compram ‘usinas’ para produção de álcool em lojas de departamentos, ao contrário de máquinas de escrever.

Para quem fabrica máquinas de escrever em série e as coloca no mercado de consumo não é importante o uso que o destinatário delas fará: pode muito bem empregá-las para a produção de seu serviço de despachante.

Não podemos esquecer que, no mesmo sentido, uma simples caneta esferográfica pode ser ‘bem de produção’, como da mesma forma o serviço de energia elétrica é bem de produção para a montadora de automóveis (NUNES, 2012, p. 126).

Dessa forma, os tribunais brasileiros passaram a adotar a chamada Teoria Finalista Mitigada. Nesse sentido, conforme Tribunal de Justiça do Distrito Federal⁹, a Teoria Finalista

⁹ Acórdão n.1188548, Apelação Cível 07104893320178070020, Relator: MARIA DE LOURDES

Mitigada amplia o conceito de consumidor, incluindo todo aquele que possua vulnerabilidade em face do fornecedor. Decorre da mitigação dos rigores da teoria finalista para autorizar a incidência do CDC nas hipóteses em que a parte, pessoa física ou jurídica, embora não seja tecnicamente a destinatária final do produto ou serviço, se apresenta em situação de vulnerabilidade¹⁰. Nesse sentido, o fator principal de identificação do consumidor não estaria na destinação dada ao produto ou serviço adquirido, mas na sua vulnerabilidade frente ao fornecedor no mercado de consumo.

3.1.4 Os Hipervulneráveis

Conforme explanado no tópico anterior, Marques (2002) aponta que a vulnerabilidade é a explicação para a proteção do consumidor por parte do ordenamento jurídico. Nesse contexto, apresentam-se outras figuras na relação de consumo que, além da vulnerabilidade de sua condição de consumidor, manifestam outras vulnerabilidades decorrentes de características individuais. Para Da Cas (2018), tem-se, nesses grupos, uma vulnerabilidade exacerbada: a hipervulnerabilidade.

Ainda segundo Da Cas (2018), é preciso reconhecer os idosos como uma categoria hipervulnerável nas relações de consumo, em razão da idade avançada e de todas as consequências dessa circunstância. De fato, além das limitações mentais e motoras advindas da idade, os idosos no mercado de consumo possuiriam também limitações provenientes de sua falta de adaptação ao mundo tecnológico. Essa vulnerabilidade potencializada é um dos indicativos da necessidade de proteção desses consumidores no mercado de consumo, que deve ser feita mediante intervenção estatal.

Ressalta-se, todavia, que embora o consumidor idoso seja hipervulnerável, a velhice, por si só não é causa de incapacidade¹¹, como explana Prux et al (2020), uma vez que os artigos 3^a e 4^o¹² do Código Civil elencam os tipos de incapacidade – absoluta e relativa –

ABREU, 3ª Turma Cível, TJDF, Data de Julgamento: 25/07/2019, Publicado no DJE: 02/08/2019.

¹⁰ O Superior Tribunal de Justiça também tem precedentes de aplicação da Teoria Finalista Mitigada. Ver: STJ - AgInt no AREsp: 1454583 PE 2019/0049442-9, Relator: Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, Data de Julgamento: 27/08/2019, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/09/2019.

¹¹ Farias e Rosenvald (2017) conceituam que a capacidade jurídica é a aptidão para adquirir direitos e assumir deveres pessoalmente. Ou seja, significa que as mais diversas relações jurídicas (celebração de contrato, casamento etc.) podem ser realizadas pessoalmente pelas pessoas plenamente capazes ou por intermédio de terceiros (o representante ou assistente) pelos incapazes.

¹² Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos.

não sendo uma delas a idade avançada. Ao contrário, por mais avançada que seja a idade, mantendo a lucidez, a pessoa idosa é plenamente capaz de estabelecer negócios jurídicos ou dispor de bens materiais. Logo, é plenamente capaz de integrar as relações de consumo:

Isto posto, é notória a participação ativa dos idosos nas atividades sociais. E, sobretudo na atual sociedade de consumo, onde a aquisição e/ou utilização de produtos e serviços por seus destinatários finais (consumidores) acompanha proporcionalmente o crescimento populacional e o aumento de expectativa de vida dos idosos. Assim, faz-se necessário que o Direito do Consumidor aponte soluções para os conflitos que surgem dessas relações, sobretudo considerando a hipervulnerabilidade dos idosos enquanto consumidores, em especial, na busca por uma proteção efetiva de seus direitos da personalidade (PRUX ET AL, 2020, p. 106).

Outro contraponto é colocado por Chaves et al (2020). Apesar de a idade ser um fator limitador para os atributos físicos e mentais, as pessoas idosas apresentam melhores condições financeiras se equiparadas ao restante da população. Ademais, a tendência é de que a faixa etária mais velha ocupe uma fatia maior da população. Assim, o idoso vem assumindo um papel cada vez mais forte no mercado de consumo brasileiro:

Se até poucas décadas atrás, tínhamos um cenário de quase exclusão do idoso como consumidor, hoje a população de mais idade se encontra verdadeiramente integrada no mercado do consumo, sendo destinatária de uma gama de produtos e serviços voltados exclusivamente a este nicho específico de consumidores, que cada vez mais vêm ganhando espaço social e empoderamento no mercado, muito em decorrência da estabilidade financeira proporcionada pelo gozo de benefícios previdenciários e assistenciais (CHAVES ET AL, 2020, p. 44).

No entanto, essa participação maior no mercado de consumo ressalta a questão da hipervulnerabilidade: “Tudo isso se traduz não só em um exacerbado protagonismo como consumidores em cenário nacional, como também é terreno fértil para práticas agressivas de marketing voltadas à massificação de seus comportamentos de consumo pela indústria cultural” (CHAVES ET AL, 2020, p. 46).

Nesse diapasão, Schmitt (2017) argumenta que a hipervulnerabilidade do consumidor idoso se fundamenta também na norma constitucional, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 concede proteção especial tanto ao consumidor, como à pessoa idosa. Assim, quando há a convergência desses dois fatores em um só sujeito, surge a necessidade de uma interpretação mais rigorosa da lei e das cláusulas contratuais para o controle da abusividade.

Art. 4º São incapazes, relativamente a certos atos ou à maneira de os exercer:

I - os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos;

II - os ébrios habituais e os viciados em tóxico;

III - aqueles que, por causa transitória ou permanente, não puderem exprimir sua vontade;

IV - os pródigos.

Parágrafo único. A capacidade dos indígenas será regulada por legislação especial.

Por sua vez, Dobarro e Villaverde (2016) asseveram que a proteção ao consumidor idoso, em face da sua hipervulnerabilidade, se apoia no próprio princípio da dignidade da pessoa humana. Uma vez que a Constituição elege a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República; e essa se solidifica na busca pela igualdade material entre indivíduos nas relações jurídico-sociais. Como as relações de consumo constituem relações jurídicas, onde há disparidade entre fornecedores e consumidores, a proteção ao consumidor pelo Estado é a própria realização do referido princípio e isso se torna exacerbado em se tratando de consumidores hipervulneráveis.

De igual modo pensa Nunes (2012), que entende que a dignidade da pessoa humana, por conseguinte do consumidor, é uma garantia fundamental que ilumina todos os demais princípios e normas da ordem constitucional brasileira, logo todo o sistema jurídico deve ser voltado à sua realização. Portanto, o sistema consumerista, pertencente à referida ordem, deve ser pensado à luz do princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, Rosa et al (2017) entendem que o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo tem como finalidade a busca da igualdade material entre consumidores e fornecedores. Todavia, para determinados grupos, tal tutela se mostrou insuficiente, surgindo, assim, a hipervulnerabilidade:

Isso se deu porque a acentuação das diferenças do indivíduo contemporâneo apresenta um novo desafio para a efetiva proteção de categorias jurídicas, com reflexos para a sociedade de consumo, como exemplo a questão das categorias jurídicas das crianças, dos idosos, das pessoas com deficiência, dos portadores de enfermidades específicas, dos analfabetos, dentre outras, em que o respectivo enquadramento como consumidores reclama uma tutela mais diferenciada ainda que a dedicada ao consumidor padrão – o denominado consumidor *standard*. O reconhecimento de diferenças potencializadas dentro da própria categoria jurídica de consumidor indica que o princípio da vulnerabilidade pode não ser efetivo para alçar igualdade e dignidade para todos os consumidores em suas respectivas diferenças. Em outras palavras, à vulnerabilidade é necessário acrescerem-se distinções de graus de exposição e risco jurídico, e, conseqüentemente, oferecerem-se tutelas qualitativas diferenciadas (ROSA ET AL, 2017, p. 547).

Entendimento que foi, inclusive, reconhecido pelo Superior Tribunal de Justiça em célebre julgado¹³ a respeito da rotulagem de alimentos com informações para consumidores celíacos:

(...)18. Ao Estado Social importam não apenas os vulneráveis, mas sobretudo os hipervulneráveis, pois são esses que, exatamente por serem minoritários e amiúde discriminados ou ignorados, mais sofrem com a massificação do consumo e a "pasteurização" das diferenças que caracterizam e enriquecem a sociedade moderna.
19. Ser diferente ou minoria, por doença ou qualquer outra razão, não é ser menos consumidor, nem menos cidadão, tampouco merecer direitos de segunda classe ou proteção apenas retórica do legislador.

¹³ STJ – REsp 586.316 MG 2003/ 0161208-5, Relator: MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/04/2007, T2 – Segunda Turma, Data da Publicação: DJe 19/03/2009

20. O fornecedor tem o dever de informar que o produto ou serviço pode causar malefícios a um grupo de pessoas, embora não seja prejudicial à generalidade da população, pois o que o ordenamento pretende resguardar não é somente a vida de muitos, mas também a vida de poucos (BRASIL, 2009, online).

Ademais, não se pode olvidar que a pessoa idosa possui seu próprio micro sistema jurídico protetivo, estabelecido pelo Estatuto do Idoso com fundamento na Constituição Federal. Munhol (2009) assevera que a Constituição de 88 inovou ao estabelecer, em diversos dispositivos¹⁴, direitos específicos da pessoa idosa que não foram estabelecidos em outros textos constitucionais.

Destaca-se o texto constitucional do art. 230: “A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e garantindo-lhes o direito à vida” (BRASIL, 1988, online). Referido dispositivo estabelece o dever de proteção do Estado para com a pessoa idosa, o que abre caminho para criação de leis e políticas públicas voltadas a esse grupo, assim como ocorreu com os direitos do consumidor.

Alcântara (2016) aponta como produtos desse dispositivo constitucional a Política Nacional do Idoso (Lei nº 8.842/94) e o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/2003). No entanto, para o autor, mesmo após trinta anos da promulgação do texto constitucional, essas políticas não foram devidamente efetivadas pelo Estado, cabendo às famílias a responsabilidade e o ônus integral de cuidar dos idosos.

Não obstante, o Estatuto do Idoso trouxe um sistema de garantias à pessoa idosa, que reforçam a questão da sua hipervulnerabilidade nas relações de consumo:

Embora seja alvo de críticas por sua ineficácia normativa em seus onze anos de vida, o Estatuto do Idoso, a meu ver, tem um grande mérito: criou o sistema de garantias de direitos da pessoa idosa, que, apesar de vários percalços, tem buscado efetivar os direitos sociais dos idosos brasileiros (ALCÂNTARA, 2016, p. 366).

Uma dessas garantias é a promoção da autonomia da pessoa idosa. Conforme Cunha et al (2012), todas as políticas públicas destinadas à população idosa devem levar em conta esse aspecto, ou seja, devem procurar promover a independência, a integração e a participação efetiva do idoso na sociedade, com a finalidade de que ele exerça plenamente sua cidadania.

Nesse sentido, quando se fala em tutela do consumidor idoso como hipervulnerável apresenta-se, também, o dilema ético frente a sua promoção da autonomia. Cunha et al (2012) abordam esse dilema ético no tocante do cuidado à saúde, todavia, suas

¹⁴ A autora aponta: Artigo 3º, inciso IV; Artigo 7º, inciso XXX; Artigo 14, parágrafo 1º, inciso II, alínea “b”; Artigo 201; Artigo 203; Artigo 229 e Artigo 230.

reflexões podem ser aproveitadas também no dilema apresentado nas relações de consumo sem perda:

No entanto, o envelhecimento está coberto de preconceitos e estereótipos, que em muito influenciam o cuidado em saúde direcionado aos idosos. Em muitas situações do cotidiano dos serviços de saúde, observa-se que os profissionais menosprezam a capacidade de decisão do idoso, fornecendo informações superficiais sobre seu tratamento e diagnóstico, adotando, assim, uma postura paternalista, impedindo-o de exercer a autonomia para decidir sobre o que acha melhor para seu cuidado (CUNHA ET AL, 2017, p. 658).

Dessa forma, percebe-se que, na realidade, não há antinomia entre a hipervulnerabilidade do consumidor idoso e a promoção de sua autonomia. Contudo, é necessário que os agentes estatais responsáveis pela tutela do consumidor idoso não adotem posturas paternalistas, fundadas em visões estereotipadas sobre a pessoa idosa, dando-lhe voz e poder de decisão.

3.2 Parte II – Sobre Golias

3.2.1 O Caminho do Capitalismo: da acumulação primitiva à dominância financeira

Huberman (1986) afirma que a inter-relação entre história e teoria econômica se faz necessária para uma melhor compreensão de ambas, visto que doutrinas econômicas são influenciadas pelo momento histórico e o momento histórico é influenciado pelo contexto econômico.

Nesse sentido, para melhor compreensão do contexto de dominância financeira, neste trabalho, vamos fazer uma breve análise dos percalços do capital. De início, Huberman (1986) tenta entender quais fatores levaram à Revolução Industrial:

Uma vez iniciada uma indústria moderna, ela obtém seus lucros e acumula seu capital muito depressa. Mas de onde veio inicialmente o capital – antes de começar a indústria moderna? É uma pergunta importante, porque, sem a existência do capital acumulado, o capitalismo industrial, tal como conhecemos, não teria sido possível. Nem teria sido possível sem a existência de uma classe trabalhadora livre e sem propriedades – gente que tinha de trabalhar para os outros a fim de viver. Como se criaram essas duas condições? (HUBERMAN, 1986, p. 157).

Nesse diapasão, Marx (2013) explana o conceito de acumulação primitiva, ou seja, uma prévia acumulação capitalista, uma acumulação que não seria resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida.

Assim, a acumulação primitiva seria o processo inicial de criação da relação capitalista, portanto, o processo de separação do trabalhador e dos meios de produção:

Num primeiro momento, dinheiro e mercadoria são tão pouco capital quanto os meios de produção e de subsistência. Eles precisam ser transformados em capital. Mas essa transformação só pode operar-se em determinadas circunstâncias, que contribuem para a mesma finalidade: é preciso que duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias se defrontem e estabeleçam contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que buscam valorizar a quantia de valor de que dispõem por meio da compra de força de trabalho alheia; de outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, por conseguinte, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido de que nem integram diretamente os meios de produção, como os escravos, servos etc., nem lhes pertencem os meios de produção, como no caso, por exemplo, do camponês que trabalha por sua própria conta etc., mas estão, antes, livres e desvinculados desses meios de produção. Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. A relação capitalista pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho. Tão logo a produção capitalista esteja de pé, ela não apenas conserva essa separação, mas a reproduz em escala cada vez maior. O processo que cria a relação capitalista não pode ser senão o processo de separação entre o trabalhador e a propriedade das condições de realização de seu trabalho, processo que, por um lado, transforma em capital os meios sociais de subsistência e de produção e, por outro, converte os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva não é, por conseguinte, mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ela aparece como ‘primitiva’ porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde (MARX, 2013, p. 514 e 515).

Desse modo, segundo Marx (2013), o processo de acumulação primitiva, que teria dado origem ao modo de produção capitalista, viria da dissolução do modelo feudal na Europa. Uma vez que a dissolução desse modelo separou o servo da terra e, por conseguinte, o separou do meio de produção, tornando-o trabalhador livre. Tal ruptura também teria aberto caminho para a acumulação de capital, que, no futuro, se tornaria o capital industrial:

O regime feudal no campo e a constituição corporativa nas cidades impediram o capital monetário, constituído pela usura e pelo comércio, de se converter em capital industrial. Essas barreiras caíram com a dissolução dos séquitos feudais e com a expropriação e a parcial expulsão da população rural. A nova manufatura se instalou nos portos marítimos exportadores ou em pontos do campo não sujeitos ao controle do velho regime urbano e de sua constituição corporativa. Na Inglaterra se assistiu, por isso, a uma amarga luta das *corporate towns* contra essas novas incubadoras industriais.

A descoberta das terras auríferas e argentíferas na América, o extermínio, a escravização e o soterramento da população nativa nas minas, o começo da conquista e saqueio das Índias Orientais, a transformação da África numa reserva para a caça comercial de peles-negras caracterizam a aurora da era da produção capitalista. Esses processos idílicos constituem momentos fundamentais da acumulação primitiva. A eles se segue imediatamente a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o globo terrestre como palco. Ela é inaugurada pelo levante dos Países Baixos contra a dominação espanhola, assume proporções gigantescas na guerra antijacobina inglesa e prossegue ainda hoje nas guerras do ópio contra a China etc.

Os diferentes momentos da acumulação primitiva repartem-se, agora, numa sequência mais ou menos cronológica, principalmente entre Espanha, Portugal, Holanda, França e Inglaterra. Na Inglaterra, no fim do século XVII, esses momentos foram combinados de modo sistêmico, dando origem ao sistema colonial, ao sistema da dívida pública, ao moderno sistema tributário e ao sistema protecionista. Tais métodos, como, por exemplo, o sistema colonial, baseiam-se, em parte, na violência mais brutal. Todos eles, porém, lançaram mão do poder do Estado, da violência

concentrada e organizada da sociedade, para impulsionar artificialmente o processo de transformação do modo de produção feudal em capitalista e abreviar a transição de um para o outro. A violência é a parteira de toda sociedade velha que está prenhe de uma sociedade nova. Ela mesma é uma potência econômica (MARX, 2013, p. 533).

Harari (2017) também argumenta que, para o surgimento do que ele chama de credo capitalista, foi preciso que houvesse uma mudança ideológica. Uma vez que a ideologia predominante do medievo considerava o lucro como algo pecaminoso. No entanto, o autor argumenta que tal concepção passou a mudar a partir da obra de Adam Smith sobre a riqueza das nações:

Smith ensinou as pessoas a pensarem na economia como uma situação em que todos ganham, em que meus lucros são também seus lucros. Não só ambos podemos desfrutar de uma fatia maior de bolo ao mesmo tempo, como o aumento da sua fatia depende do aumento da minha fatia. Se sou pobre, você também será pobre, porque eu não posso comprar seus produtos ou serviços. Se sou rico, você também enriquecerá, já que agora pode me vender alguma coisa. Smith negou a contradição tradicional entre riqueza e moralidade e escancarou os Portões do Céu para os ricos. Ser rico significava ser moral. Na história de Smith, as pessoas ficam ricas não saqueando os vizinhos, e sim aumentando o tamanho do bolo. E quando o bolo cresce, todos se beneficiam. Os ricos são, portanto, as pessoas mais úteis e benévolas da sociedade, porque impulsionam o crescimento em benefício de todos (HARARI, 2017, p. 322).

No entanto, para fundamentar esse argumento, era necessário que tais lucros fossem reinvestidos. Assim, Harari (2017) aponta que o principal mandamento da ideia de Adam Smith era de que os lucros da produção fossem reinvestidos no aumento da produção, sendo essa a pedra fundamental do capitalismo:

É por isso que o capitalismo é chamado de ‘capitalismo’. O capitalismo distingue o ‘capital’ da mera ‘riqueza’. O capital consiste de dinheiro, bens e recursos que são investidos na produção. A riqueza, por outro lado, é enterrada debaixo do solo ou desperdiçada em atividades improdutivas (HARARI, 2017, p. 323).

Dessa forma, segundo Harari (2017), essa mudança de perspectiva foi essencial para a expansão do imperialismo europeu. Isso porque, influenciados pelas ideias capitalistas, os europeus passaram a adotar o sistema de crédito como modo de financiamento:

No entanto, nos sistemas sociopolíticos da China, da Índia e do mundo muçulmano, o crédito desempenhou apenas um papel secundário. Comerciantes e banqueiros nos mercados de Istambul, Isfahan, Délhi e Pequim podem ter pensado em termos capitalistas, mas os reis e generais nos palácios e fortalezas tenderam a desprezar os comerciantes e o pensamento mercantil. A maioria dos impérios não europeus do início da era moderna foram fundados por grandes conquistadores como Nurhachi e Nader Xá, ou por elites burocráticas e militares como nos impérios otomano e Qing. Financiando guerras por meio de impostos e pilhagem (sem fazer claras distinções entre os dois), eles deviam pouco aos sistemas de crédito e se importavam ainda menos com os interesses de banqueiros e investidores.

Na Europa, por outro lado, reis e generais pouco a pouco adotaram o modo de pensar mercantil, até que os comerciantes e os banqueiros se tornaram a elite governante. A conquista europeia do mundo foi cada vez mais financiada por meio de créditos em vez de impostos e cada vez mais dirigida por capitalistas cuja maior

ambição era receber o máximo retorno sobre seus investimentos. Os impérios construídos por banqueiros e comerciantes usando sobrecasacas e cartolas derrotaram os impérios construídos por reis e nobres usando roupas de ouro e armaduras brilhantes. Os impérios mercantis eram simplesmente muito mais perspicazes ao financiar suas conquistas. Ninguém quer pagar impostos, mas todos estão dispostos a investir (HARARI, 2017, p.326).

Huberman (1986) também considera que foram as grandes navegações a fonte de acumulação para o futuro capital. Uma vez que, antes da Revolução Industrial, a principal fonte de acumulação de riquezas era o comércio. Todavia, o comércio em seu sentido amplo, incluindo o tráfico de escravos, a exploração de terras colonizadas, a pirataria etc.

De forma similar entende Harari (2017), que cita o comércio de escravos como uma das principais fontes de enriquecimento das potências europeias:

Essa é a pedra no sapato do capitalismo de livre mercado. Não há como garantir que os lucros sejam ganhos de forma justa, ou distribuídos de maneira justa. Ao contrário, a ânsia por aumentar os lucros e a produção cega as pessoas para qualquer coisa que possa estar no caminho. Quando o crescimento se torna um bem supremo, irrestrito por qualquer outra consideração ética, pode facilmente levar à catástrofe. Algumas religiões, como o cristianismo e o nazismo, mataram milhões por ódio fervoroso. O capitalismo matou milhões por pura indiferença unida à ganância. O comércio de escravos no Atlântico não derivou do ódio racista para com os africanos. Os indivíduos que compraram as ações, os corretores que as venderam e os administradores das empresas de comércio de escravos raramente pensavam nos africanos. O mesmo pode ser dito dos proprietários das plantações de açúcar: muitos deles viviam longe das plantações e a única informação que exigiam eram livros contábeis com registros precisos de lucros e perdas (HARARI, 2017, p. 341).

Ademais, conforme coloca Huberman (1986), não se pode olvidar que foi na Inglaterra que o capitalismo industrial, em seus primórdios, teve uma maior expressão. Nesse sentido, um dos elementos principais que proporcionaram tal ambiente foi a disponibilidade de trabalhadores livres.

Assim, conforme Marx (2013), a expulsão dos camponeses da terra foi fundamental para a acumulação primitiva na Inglaterra. Na época feudal, o poder estava ligado à quantidade de vassalos e servos ligados à terra. Dessa forma, as terras inglesas eram compostas por um conjunto de pequenas glebas de camponeses ligados ao senhorio e uma parte comunal. Todavia, com o florescimento das manufaturas flamengas de lã e a conseqüente elevação de seu preço, criou-se pressão para que as glebas camponesas dessem lugar às pastagens de ovelhas, criando a massa de ‘trabalhadores livres’.

Diante disso, Huberman (1986) resume o que seria o prelúdio do capitalismo industrial:

A acumulação de capital, que veio do comércio primitivo, mais a existência de uma classe trabalhadora sem propriedades, renunciavam o início do capitalismo industrial. O sistema fabril em si proporcionou a acumulação de uma riqueza ainda maior. Os donos dessa nova riqueza, educados na crença de que o reino dos céus era delas, se economizassem e reinvestissem suas economias, empregavam novamente

seu capital em fábricas. Assim, o sistema moderno, tal como conhecemos, começou a existir (HUBERMAN, 1986, p. 170).

Posteriormente, Huberman (1986) destaca a invenção da máquina a vapor e o crescimento populacional (consequência de melhorias na saúde e na agricultura), como impulsionadores do capitalismo industrial, que geraram o sistema fabril de larga escala:

O sistema fabril, com sua organização eficiente em grande escala e sua divisão do trabalho, representou um aumento tremendo na produção. As mercadorias saíam das fábricas num ritmo intenso. Esse aumento de produção foi em parte provocado pelo capital, abrindo caminho na direção dos lucros. Foi, em parte, uma resposta ao aumento da procura. A abertura dos mercados das terras recém-descobertas foi uma causa importante de aumento. Houve outra. As mercadorias produzidas nas fábricas encontravam também um mercado interno simultaneamente com o mercado externo. Isso devido ao crescimento da população da própria Inglaterra (HUBERMAN, 1986, p. 172).

Por sua vez, Harari (2017) destaca a máquina a vapor como uma das principais invenções da humanidade, por possibilitar a conversão de calor em movimento. Assim, o autor define que a Revolução Industrial foi, na verdade, “uma revolução na conversão de energia” (HARARI, 2017, p. 349). Tal domínio sobre as possibilidades energéticas abriu espaços para novas invenções, que não só ampliaram a capacidade produtiva industrial, como também modificaram a configuração social. Como exemplo, têm-se as locomotivas no campo dos transportes, que conectaram terras distantes, e o motor de combustão interna, que trouxe valor ao petróleo.

De fato, conforme Harari (2017), a Revolução Industrial iniciada no século XVIII é uma revolução contínua. Mais do que o aumento da capacidade produtiva fabril, a Revolução Industrial institucionalizou o capitalismo como modo de governar o mundo:

O capitalismo começou como uma teoria sobre como a economia funciona. Era ao mesmo tempo descritivo e prescritivo – oferecia um relato de como o dinheiro funcionava e promovia a ideia de que reinvestir os lucros na produção leva a um rápido crescimento econômico. Mas, pouco a pouco, o capitalismo se tornou muito mais do que uma doutrina econômica. Hoje engloba uma ética – um conjunto de ensinamentos sobre como as pessoas devem se comportar, educar seus filhos e até mesmo pensar. Sua doutrina fundamental é que o crescimento econômico é o bem supremo, ou pelo menos uma via para o bem supremo, porque a justiça, a liberdade e até mesmo a felicidade dependem do crescimento econômico (HARARI, 2017, p. 324).

Nesse sentido, como uma revolução contínua, para cada momento histórico, a acumulação capitalista assume uma forma específica. Assim, Paulani (2009) explica que a chamada escola francesa da teoria da regulação, partindo desse pressuposto, procura forjar um instrumental teórico para entender como as economias capitalistas são capazes de manter a acumulação.

Nesse diapasão, o conceito marxista de modos de produção é desdobrado em duas vertentes: o regime de acumulação e o modo de regulação. O primeiro se refere ao conjunto de regularidades sociais e econômicas, de cada momento histórico, capazes de garantir a acumulação a longo prazo. Já o segundo se refere aos comportamentos individuais e coletivos capazes de sustentar o regime de acumulação.

Para entender melhor sobre tais conceitos, vamos nos voltar ao conceito originário, ou seja, ao conceito de modo de produção de Karl Marx. Nesse sentido, Marx (2013) relata que o objetivo da obra *O Capital* é o estudo do modo de produção capitalista. No entanto, para compreender o que seria esse modo de produção, recorreremos a Marx (2008), assim, temos:

(...) na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser; ao contrário, é o seu ser social que determina sua consciência (MARX, 2008, p. 47).

Dessa forma, o modo de produção corresponde às relações sociais que se dão para garantir a produção específica daquele tipo de sociedade. Tais relações interagem com uma estrutura jurídica e política – a superestrutura – que serve para legitimar tais relações de produção. Assim, as relações de produção e a superestrutura se retroalimentam e garantem a continuidade da reprodução.

Os indivíduos, todavia, têm o seu poder de escolha mitigado diante dessas relações que constituem o modo de produção, porque ele é dominante e, como posto por Marx (2008), condiciona tanto a vida social, como a vida intelectual. Nessa perspectiva, as relações de produção são independentes da vontade do indivíduo, porque já estão pré-estabelecidas antes mesmo de seu nascimento.

Tais relações mudam apenas com o surgimento de forças revolucionárias, que se originam a partir das contradições inerentes ao próprio modo de produção vigente:

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. A transformação que se produziu na base econômica transforma mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura. Quando se consideram tais transformações, convém distinguir sempre a transformação material das condições econômicas de produção - que podem ser verificadas fielmente com ajuda das ciências físicas e naturais - e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas, em resumo, as formas

ideológicas sob as quais os homens adquirem consciência desse conflito e o levam até o fim (MARX, 2008, p. 47 e 48).

O modo de produção capitalista, por conseguinte, corresponde a esse conjunto de relações sociais que garantem a produção capitalista, bem como interage com a superestrutura burguesa de legitimação. E, conforme Marx (2008), as forças antagonistas que se desenvolvem no seio da sociedade burguesa criam as condições materiais para a sua própria ruptura.

Retornemos, então, para o trabalho de Paulani (2009). Conforme a autora, a escola francesa de regulação desdobra o conceito de modo de produção capitalista de Marx em dois outros: o regime de acumulação (RA) e o modo de regulação (MR).

Conforme Paulani (2009), o regime de acumulação envolve cinco aspectos da regularidade social e econômica: a) forma de organização da produção e a relação dos trabalhadores com os meios de produção; b) horizonte temporal de valorização do capital; c) composição da demanda social; d) padrão distributivo relacionado à dinâmica das diversas classes sociais; e) articulação com formas não capitalistas.

Por sua vez, o modo de regulação se constitui de cinco formas institucionais: a) relação de trabalho; b) relação concorrencial intercapitalista; c) regime monetário e financeiro; d) forma de organização do Estado; e) regime internacional.

Nesse segmento, ainda conforme Paulani (2009), cada uma desses cinco aspectos se articulam criando o binômio RA/MR. O modo como se dá essa articulação determina, assim, a forma específica que a acumulação de capital assume em cada momento histórico:

Sinteticamente falando, a teoria da regulação preocupa-se com as instituições, normas, os modos de cálculo e procedimentos que asseguram a reprodução do capital como relação social. As crises surgem porque, mesmo regulado, o processo de reprodução implica, dado seu caráter contraditório, rupturas e descontinuidades. Num momento de crise, o MR e o RA se desarticulam e colocam em xeque as formas institucionais que até então garantiam a funcionalidade do binômio (PAULANI, 2009, p. 26)

Nesta senda, Chesnais (2002) vislumbra, a partir dos anos 1980, uma nova configuração do capitalismo, por ele denominada de regime de acumulação com dominância financeira, que se baseia no chamado capital portador de juros. O autor ressalta que toma emprestado o termo ‘regime de acumulação’ da escola francesa, mas, dele se diferencia, por ser um regime cuja análise deve ser feita a partir das relações econômicas originadas das finanças, não da produção em si.

Além disso, Chesnais (2002) aponta que tal teoria tem origem nas ideias marxianas de superação momentânea dos limites do modo de produção vigente em função das próprias contradições inerentes a ele. Nesse sentido, Chesnais (2002) sustenta que:

O regime fordista reuniu condições que asseguraram tal superação, superação esta que foi momentânea ainda que prolongada. O regime fordista nasceu de relações políticas impostas ao capital e não por ele escolhidas. Beneficiou-se também de condições históricas “exógenas” particularmente favoráveis para a acumulação. No entanto, constata-se a presença de uma dimensão de construção deliberada de instituições e de relações destinadas a conter os conflitos e as contradições inerentes ao capitalismo. Qualquer regime de acumulação que pretendesse suceder ao regime fordista deveria ser capaz de passar com êxito num teste de comparação com este, a respeito da solidez dos compromissos sociais e políticos fundadores (CHESNAIS, 2002, p.01).

Para que fosse possível essa superação do regime fordista, Chesnais (2005) percebe o advento de um novo regime internacional de dominação do capital, que se baseia na combinação de dois processos que se reforçaram mutuamente em um movimento de interação: de um lado a consolidação de uma forma específica de acumulação de capital, na qual a fração mais elevada se conserva na forma de dinheiro e se valoriza pela via da aplicação financeira em mercados especializados; do outro lado a elaboração e a execução de políticas de liberalização, de desregulamentação e de privatização.

Segundo Chesnais (2005), a consolidação desse regime conduziu a um novo salto na polarização de riqueza, porque favorece a formação de oligarquias voltadas unicamente à reprodução da sua dominação, assim, são seus interesses que determinam ‘as regras do jogo’.

Tal polarização se dá tanto entre a população vulnerável e essas grandes corporações, como também, entre os países desenvolvidos e os ditos países de terceiro mundo. No primeiro sentido, Chesnais (2005) cita o exemplo dos trabalhadores vinculados aos sistemas de aposentadoria capitalizados nos países desenvolvidos:

Isso faz de seus beneficiários indivíduos cujo seu pertencimento social é rompido: de um lado são assalariados, e de outro são pessoas cujo destino está ligado às cotações da Bolsa e à eficácia das punções rentistas. Sua capacidade para se diferenciar politicamente da burguesia diminuiu, muitas vezes de maneira forte (CHESNAIS, 2005, p. 22).

No segundo sentido, Chesnais (2005) entende que os países desenvolvidos, a partir do momento que eles mesmos transformam a macroeconomia mundial, é que determinam os parâmetros aos quais a maioria dos outros países devem se conformar, em especial, o autor cita Estados Unidos e China a partir dos anos 2000:

O nível muito baixo das taxas de juros americanas impulsionaram o capital de aplicação financeira de curto e curtíssimo prazo a se interessar pelas operações nos países de ‘mercados emergentes’, ou seja, nos países que possuem uma praça financeira liberalizada. Esse movimento está inserido no processo de substituição parcial da dívida pública interna pela externa. Nos países onde as relações sociais

facilitam que o Estado recorra ao mercado financeiro de forma maciça, para financiar as despesas públicas, esse movimento de substituição parcial permite aos bancos domésticos, assim como aos fundos de pensão e aos ‘patrimônios nacionais’, se beneficiarem de uma parte das punções sobre as rendas daqueles que estão submetidos aos impostos, onde antes eram captados principalmente para o pagamento da dívida externa. Esse ‘progresso’ está de acordo com o processo geral que acabou de ser esboçado. Os efeitos que favorecem a acumulação financeira ‘nacional’ são porém atenuados pela fusões e aquisições de bancos e instituições financeiras domésticas por grupos bancários estrangeiros maiores e mais fortes. Tais fusões e aquisições tiveram como terreno um certo número de países considerados atrativos. Entre eles figuram aqueles que são conhecidos pela amplitude do recurso ao mercado financeiro como modo de financiamento das despesas públicas, entre os quais o Brasil. (...)

(...) O reforço dos oligopólios em certos setores como os de metais de base e da agroindústria nos países de ‘capitalismos tardio’ beneficiou-se da reviravolta na tendência dos preços das matérias-primas e também da amplitude da demanda chinesa. Esse é um dos efeitos mais importantes do rápido crescimento da China, que é uma economia com mais de um bilhão de pessoas; em consequência, com mais de cem milhões que estão em vias de adotar os hábitos ‘consumistas’ do capitalismo contemporâneo, no qual a criação do lucro repousa sobre o desperdício desenfreado de recursos não renováveis, ou muito pouco renováveis (CHESNAIS, 2005, p. 23 e 24).

Chesnais (2005) aponta que esse processo é resultado da acumulação financeira que se iniciou nos anos 1950. Segundo o autor, por acumulação financeira:

(...)entende-se a centralização em instituições especializadas dos lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços (CHESNAIS, 2005, p. 37).

Como já dito, Chesnais (2005) entende que tal processo se iniciou nos anos 1950, com o fim dos efeitos negativos da crise dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial. Nesse sentido, a acumulação financeira nesse período é um subproduto da era de ouro industrial. Com o aumento dos lucros de produção e com disposições fiscais mais favoráveis, as famílias industriais passaram a investir suas rendas excedentes em títulos de seguros de vida.

Já nos anos 1960, passou-se a ter a obrigatoriedade do pagamento mensal de salários, acompanhado da obrigatoriedade dos assalariados de abrir uma conta no banco ou no correio. Assim, uma massa considerável de dinheiro, que antes escapava dos bancos, passou a afluir por eles, conseqüentemente, houve um aumento considerável nas operações de crédito. Ao mesmo tempo, vislumbrou-se um movimento internacional de desregulamentação do mercado financeiro.

Ainda segundo Chesnais (2005), a partir de 1970, a ‘idade de ouro’ industrial se esgota, gerando uma aceleração no processo de acumulação financeira:

O afluxo de recursos não reinvestidos se acelera no início dos anos 70, à medida que o dinamismo da ‘idade de ouro’ se esgota. Os governos foram obrigados a prolongar sua duração por meio de elevada criação de crédito. Combinado com a primeira reconstituição de uma acumulação de capitais especulativos, isso explica porque a

crise de 1974-75 foi marcada por uma primeira forma de *crash* financeiro da qual os bancos foram epicentro.

A etapa seguinte foi a da ‘reciclagem’, a partir de 1976, dos ‘petrodólares’, isto é, das elevadas somas resultantes do aumento temporário do preço do petróleo, aplicadas em Londres pelo potentes do golfo Pérsico. Essa ‘reciclagem’ tomou forma de empréstimos e de abertura de linhas de crédito dos bancos internacionais aos governos do Terceiro Mundo, sobretudo da América Latina (CHESNAIS, 2005, p. 38 e 39).

Assim, conforme Chesnais (2005), o aumento da dívida externa levou a segunda parte do processo de dominação financeira: as políticas de desregulamentação de mercado e de privatização. O endividamento dos países de industrialização tardia trouxe o que o autor chama de ditadura dos credores, encabeçada por órgãos internacionais como o Banco Mundial e o FMI:

Não se pode ter ditadura sem uma forma de golpe de Estado. Aquele que fez nascer a ditadura dos ‘credores’ ou, mais precisamente, a do capital patrimonial contemporâneo com traços rentistas, remonta-se às medidas de liberação dos mercados de títulos da dívida pública e da alta do dólar e das taxas de juros norte-americanas tomadas em 1979-81. Foi nos países de Terceiro Mundo, incentivados a se aproveitar dos créditos aparentemente vantajosos associados à reciclagem dos petrodólares, que as consequências do ‘golpe de 1979’ foram a mais dramáticas. A multiplicação por três e mesmo por quatro das taxas de juros, pelas quais as somas emprestadas deviam ser reembolsadas, precipitou a crise da dívida do Terceiro Mundo, cujo primeiro episódio foi a crise mexicana de 1982. Nos países chamados ‘em desenvolvimento’ (PED) ou de ‘industrialização recente’ (*new industrializes countries*, NIC) a dívida tornou-se uma força formidável que permitiu que se impusessem políticas ditas de ajuste estrutural e se iniciassem processos de desindustrialização em muitos deles. A dívida levou a um forte crescimento da dominação econômica e política dos países capitalistas centrais sobre os da periferia (CHESNAIS, 2005, p. 39 e 40).

Para Paulani (2009), nessa nova configuração, o capital de juros se coloca no centro das relações econômicas e sociais e, como consequência, esse capital se insere inclusive no seio da própria acumulação produtiva:

Assim, as instituições que se especializaram na “acumulação pela via da finança” (fundos de pensão, fundos coletivos de aplicação, sociedades de seguros, bancos que administram sociedades de investimentos, fundos de hedge) tornaram-se, por meio dos mercados bursáteis, proprietárias dos grupos empresariais mais importantes em nível global e impuseram à própria acumulação de capital produtivo uma dinâmica orientada por um móvel externo, qual seja a maximização do “valor acionário” (PAULANI, 2009, p. 03).

De igual modo entende Chesnais (2005), para quem a restauração do poder da finança teve duas consequências postas em evidência: a primeira é a centralização de capital, movida pelos processos de fusão e aquisição de empresas orquestrados por investidores financeiros e seus conselhos; a segunda é como a finança conseguiu se alojar no cerne dos grupos industriais:

A partir dos anos 80, os proprietários-acionistas despenderam energias e meios jurídicos, ou quase jurídicos, consideráveis para subordinar os administradores-

industriais e os transformar em gente que interiorizasse as prioridades e os códigos de conduta nascidos do poder do mercado bursátil. A transformação disso em mercado de empresas como tal e possibilidade dada aos ‘acionistas minoritários’ de se desfazer das ações cujo desempenho não os satisfazem foram as alavancas. Como delegados dos proprietário-acionistas e a fim de responder as suas demandas de rendimentos, os administradores dos fundos de pensão e de aplicação financeira devem obter, das empresas das quais são acionistas ‘minoritários’, níveis de rendimento estáveis muito elevados (os 15% de rendimento sobre fundos próprios, que tem como um de seus componentes o valor nominal das ações na Bolsa). Os novos administradores devem se submeter à retórica, se não à realidade dessa exigência. Dominando os segredos dos mercados financeiros e da indústria de serviços financeiros, foi necessária apenas uma curta década para que novos administradores se adaptassem ao governo de empresa, embora possam manipular os procedimentos. O ‘poder administrativo’ é mais forte do que nunca no seio das empresas, mas fixa para si objetivos muito diferentes dos do período anterior. O administrador-financeiro molda-se no molde da finança e explora a liberdade permitida pela ‘virtualidade’ dela. Ele contornou rapidamente o controle do qual era, a princípio, objeto. Mas suas prioridades são muito diferentes das do administrador-industrial que ele substituiu. Os grupos são dirigidos por pessoas para as quais a tendência da Bolsa é mais importante do qualquer outra coisa. O controle do *corporate governance* foi em geral frustrado, mas os valores da finança triunfaram (CHESNAIS, 2005, p. 54).

Por fim, Chesnais (2005) problematiza o que ele chama de insaciabilidade da finança, ou seja, a tendência do capital financeiro de exigir do capital produtivo mais do que ele é que capaz de lhe dar; e que tal tendência, além de gerar propensões para crises, também geraria impactos para a sociedade:

A propensão do capital portador de juros para demandar da economia ‘mais do que ela pode dar’ é uma consequência de sua exterioridade à produção. É uma das forças motrizes da desregulamentação do trabalho, assim como das privatizações. Mas ela tende, também, a modelar a sociedade contemporânea no conjunto de suas determinações. No quadro da mundialização capitalista contemporânea, da qual a finança é uma das forças motrizes mais fortes, a autonomia que parece caracterizar o movimento de acumulação do capital (ou, se assim preferir, a predominância que a economia parece ter sobre todas as outras esferas da vida social) se acentua de forma qualitativa. Todos são obrigados a ‘se adaptar’ às exigências da ‘economia’ e a admitir que se reordenem os traços fundamentais da sociedade sem consideração pelas posições sociais ‘adquiridas’ pelo passado e sem respeito pelos habitus provenientes da evolução anterior. Daí decorre esse encaminhamento paralelo de formas de expropriação nos países ‘emergentes’, as quais remetem à brutalidade quase sem mediação da acumulação primitiva, e de modalidades muito sofisticadas de modulação das relações sociais (em termos de gestão de recursos humanos ou de gestão e constituição do imaginário coletivo pelo viés televisivo) para reproduzi-las sob uma forma de submissão à sombra da ‘ditadura’ dos mercados financeiros. O caráter insaciável do apetite dos acionistas, dos administradores e das sociedades especializadas da indústria financeira encontra-se, evidentemente, na base dos escândalos financeiros que se sucederam desde o da Enron, tanto na Europa como nos Estados Unidos. Esse país tem, ao menos, uma situação que lhe é própria: construiu seu crescimento em parte sobre a importação de capitais e de produtos a baixos preços. A hipótese que se deve levantar, então, é que as relações (com traços predatórios) que eles têm com o resto do mundo se tornaram talvez uma das competências de sua política diplomática e militar (CHESNAIS, 2005, p. 61).

A nível nacional, segundo Paulani (2009), o Brasil se coloca na financeirização do capitalismo ainda no início dessa tendência, constituindo parte expressiva da demanda de

crédito responsável pela crise das dívidas latino-americanas dos anos 80. Além disso, a partir dos anos 90, assumiu a agenda de reformas e de abertura financeira, tornando-se uma economia emergente onde se poderia obter elevados ganhos com moeda forte, consequência das políticas de fixação do câmbio e da alta taxa de juros.

Assim, “essa forma de inserção da economia brasileira na economia mundial foi fortalecendo os setores rentistas nacionais e impondo a lógica financeira ao processo doméstico de acumulação” (PAULANI, 2009, p.10).

Conforme Moreira e Magalhães (2014), a inserção da economia brasileira no capitalismo financeirizado ocorreu por meio de dois fatores: a consolidação do processo de abertura comercial e financeira, bem como a aplicação de políticas monetárias e fiscais extremamente rígidas, que estabeleceram taxas de juros reais elevadas, visando à estabilização econômica; e a execução de reformas estruturais no sistema financeiro, que garantiram benefícios e concessões tributárias ao capital financeiro. No entanto, tais mudanças econômicas tiveram como consequência uma reprimarização das exportações brasileiras, o que gerou um processo de desindustrialização.

Todavia, ainda segundo Moreira e Magalhães (2014), o processo de reprimarização das exportações brasileiras não se deu em detrimento de seu mercado interno, ao contrário do que observado na maior parte da América Latina:

Na economia brasileira, o recente movimento de ampliação do mercado interno deve-se mais à expansão do crédito do que aos já mencionados aumentos do nível de emprego formal e do poder de compra do salário mínimo. A ampliação do crédito dirigido às pessoas físicas passou por uma considerável ascensão a partir do ano de 2003, relacionando-se à maior integração do Brasil no circuito financeiro e produtivo internacional.

A rápida ampliação do volume de crédito às pessoas físicas revela a nova orientação da política econômica brasileira voltada para a ampliação do consumo, o que evidencia a importância do mercado interno para a expansão capitalista no país concomitante ao cenário internacional que pressiona a expansão das exportações primárias (MOREIRA E MAGALHÃES, 2014, p. 100 e 101).

Nesse diapasão, de expansão do crédito à pessoa física, Lins e Pimentel (2020) ressaltam que a financeirização nos países latino-americanos e, consequentemente, no Brasil, se deu numa dinâmica diferente daquela experimentada pelos países centrais. Uma vez que, aqui, o peso das finanças não vem da complexidade da economia, mas do papel dos bancos como intermediadores do Estado:

As mudanças que inseriram de vez o Brasil na dinâmica da mundialização financeira, portanto, trouxeram consigo a necessidade de mudanças estruturais internas para adequar o país ao novo ideário que propunha o protagonismo da acumulação financeira em detrimento da acumulação produtiva. O sistema financeiro se consolida como uma forma de capital de caráter parasitário, e não mutualista, com relação ao sistema produtivo, conduzindo também a própria política

econômica estatal, tanto por intermédio dos seus atores como daqueles que se beneficiam dessa dinâmica, os financistas (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 07).

Ainda segundo as autoras, mesmo após a ascensão do Governo Lula que prometia, em tese, “uma reviravolta estrutural que colocasse o país de volta aos auspícios industriais e de protagonismo da classe trabalhadora” (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 08), o que se viu foi um protagonismo, ainda maior, da vertente financeira. Visto que, para além da liberação e das reformas, foram acrescidos, ao projeto de financeirização, o crédito consignado, os fundos de previdência, os fundos financeiros educacionais etc.

Outro ponto de polêmica, conforme disposto por Lavinias (2015), é a chamada financeirização da política social, que se dá por meio de uma articulação entre política econômica e política social, mais voltada para a inserção social ao mercado de consumo do que para diminuição de desigualdades e equalização de oportunidades.

Para a autora, o Brasil buscou seguir a visão de que um dos entraves para o desenvolvimento é a ausência de mercado interno de consumo aquecido. Por essa concepção, o aumento do consumo levaria a um aumento da produtividade industrial. Todavia, alega que, no caso brasileiro, “prevaleceu o atalho em lugar da trajetória clássica”(LAVINAS, 2015, p. 36), tendo em vista que o exorbitante aumento da sociedade de consumo em massa não resultou em maior industrialização, pelo contrário, o que se viu foi uma reprimarização da economia em face da valorização das commodities no mercado internacional.

Lavinias (2015) afirma que, nesse contexto, a política social serve para consolidar o modelo de consumo do social-desenvolvimentismo, promovendo uma transição para uma sociedade de consumo em massa por meio do acesso ao sistema financeiro. Para Lins e Pimentel (2020) tal financeirização da política social tem como principal expoente o crédito consignado.

Segundo Lins e Pimentel (2020), a ampliação do crédito consignado no Brasil se deu a partir de 2003, com a edição de diversos instrumentos normativos que regulavam a concessão de empréstimos consignados. Dentre as principais mudanças, temos a possibilidade de concessão aos empregados celetistas, a modalidade de desconto por dívida de cartão de crédito, a instituição da margem de crédito consignado em 35%, a possibilidade de utilização das verbas rescisórias e do saldo de FGTS etc. Tais medidas vinham sob a justificativa de diminuição de risco de inadimplemento, em face do abatimento automático, o que diminuiria os juros cobrados, possibilitando a expansão creditícia às camadas de baixa renda.

No entanto, segundo as autoras, tal expansão não resultou nessas mudanças, em tese, esperadas pelos governos:

No decorrer do período houve crescimento expressivo dos contratos celebrados com aposentados e pensionistas, contudo, os empréstimos concedidos aos empregados celetistas, principalmente aqueles contratados por pequenas e médias empresas, permaneciam com desempenho modesto. Isso se dava pelo fato de as instituições financeiras, em que pese as enormes facilidades cedidas pela Lei nº 10.820/2003, não terem diminuído, de modo relevante, a taxa de juros cobrada nessa modalidade creditícia – os juros cobrados aos celetistas eram cerca de 10% maiores do que os ofertados ao funcionalismo público, aposentados e pensionistas (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 14).

Nesse sentido, para Lins e Pimentel (2020), a expansão do crédito para consumo criou uma distorção social onde se formou uma massa de consumidores, por meio do acesso ao crédito, sem que igualmente lhes fosse concedido acesso aos direitos sociais básicos, resultando, na verdade, no superendividamento das famílias brasileiras.

Para as autoras, tal processo é também um processo de dominação, tendo em vista que tolhe a escolha do trabalhador, em face do comprometimento de seus rendimentos por meio da margem consignada. Isso se agrava em contextos de crise, quando muitas vezes os pagamentos de primeira ordem (luz, água, alimentação etc) acabam sendo comprometidos em face da dívida consignada:

Tal cenário não teria se desenhado sem o decisivo papel do Estado para viabilizar o processo de financeirização, sendo capturado pela racionalidade neoliberal ao esvaziar-se de suas responsabilidades sociais – previstas no texto constitucional – para transplantá-las à gestão privada das famílias (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 21).

Dessa forma, sustenta-se que os privilégios normativos concedidos às instituições financeiras no mercado de consumo, especialmente no tocante do crédito consignado, são consequências diretas dessa dominância financeira e do processo de financeirização da política social. Em face disso, o papel das políticas públicas na proteção do consumidor se torna ainda mais difícil de se exercer.

3.2.2 A Relação entre Consumidores Idosos e Instituições Financeiras

Doll e Cavalazzi (2016), ao analisar pesquisa realizada pela UFRGS com o POCON-SP, sobre o perfil de usuários do crédito consignado, sustentam que o aumento da população idosa nas últimas décadas e, em consequência, a disponibilização de rendas regulares e estáveis, ainda que pequenas, provenientes dos proventos de aposentadoria, tornou essa parcela de consumidores interessante para o mercado.

Nesse mesmo contexto, se deu as políticas públicas de ampliação do crédito consignado, a partir de 2003, por meio dos diversos atos normativos relatados no tópico

anterior. Não obstante o objetivo dessa ampliação fosse atingir as camadas de trabalhadores celetistas, foi com os idosos que essa modalidade creditícia encontrou sua verdadeira ampliação:

A situação dos aposentados e pensionistas, as vantagens do novo crédito e o marketing agressivo mostraram resultados, o ‘crédito consignado’ teve um sucesso enorme. Nos primeiros 7 meses, os bancos emprestaram neste formato mais que 11,5 bilhões de reais em, no total, 6,8 milhões de contratos. De 2004 a dezembro de 2007 foram contratados 30,6 bilhões de reais em 23,6 milhões de contratos. De fato, a tendência continua forte. Somente em maio de 2012 foram emprestados 2,9 bilhões de reais em 876.326 contratos. Com os dados fica evidente que se trata, geralmente, de somas pequenas. Na média, se empresta um valor em torno de R\$ 1.500,00 a ser pagos em 33 prestações. A maioria dos contratantes possui uma renda de até um salário mínimo (DOLL E CAVALAZZI, 2016, p. 317).

Segundo os autores, tal sucesso foi estimulado por uma agressiva campanha de *marketing*:

Além da publicidade normal foram empregados clipes na televisão onde bem conhecidos atores, também já em idade avançada, aconselharam este ‘crédito amigo’ aos aposentados. Nesta campanha foram usadas várias técnicas para vender o produto. Por um lado, tirou-se o limite entre a esfera privada e o interesse econômico, o ‘crédito amigo’ lembra muito mais um amigo emprestando um dinheiro, do que um contrato econômico profissional. Também se trabalhou com medos específicos de pessoas idosas (solidão, saúde) e finalmente se usou da autoridade de pessoas famosas reconhecidas. A tendência de exagerar aspectos positivos e esconder problemas do crédito levou a alguns processos jurídicos (DOLL E CAVALAZZI, 2016, p. 317).

Tal abordagem, segundo os autores, acentuam o problema da vulnerabilidade dos consumidores idosos:

(...) se precisa observar que o crédito consignado abriu também uma nova possibilidade de exploração de pessoas idosas, seja pela própria família, seja pelos bancos, cuja publicidade agressiva e práticas questionáveis de marketing, às vezes, levam pessoas idosas a contratar um crédito que talvez nem precisam, mas que representa consequências sérias para a renda dos próximos anos (DOLL E CAVALAZZI, 2016, p. 324)

Lins e Pimentel (2020) atribuem tal sucesso também a atuação governamental no sentido da lógica financeira, visto que as alterações no regime jurídico, aplicadas ao crédito consignado, concederam privilégios às instituições financeiras, que tiveram seus riscos de inadimplência mitigados em face da consignação, ao passo que os consumidores perdem sua autonomia para dispor de seus rendimentos, afetando sua capacidade de consumo e os levando ao superendividamento.

Da análise do perfil de usuários idosos entrevistados, Doll e Cavalazzi (2016) elegeram quatro fatores de risco para a vulnerabilidade.

O primeiro se refere à baixa taxa de alfabetização entre esses consumidores, tendo em vista que dois terços dos consumidores idosos entrevistados não conseguiam compreender sequer o contrato assinado por eles.

Já o segundo fator se refere à situação financeira, tendo em vista que, embora estável, a renda auferida por essa população é pequena e os gastos tendem a aumentar com anos, principalmente com saúde, colocando-os em uma situação econômica frágil.

Tal problema está aliado ao terceiro fator, que diz respeito à saúde dessa população, tendo em vista que o envelhecimento os tornam mais suscetíveis à apresentação de doenças à medida que se aproxima à velhice avançada.

Por fim, o quarto fator diz respeito às rápidas mudanças que acontecem no mundo e, conseqüentemente no mercado, tornando-os mais suscetíveis às práticas abusivas e *marketing* agressivo.

No mesmo sentido, Rosa et al (2016) entendem que, no caso dos empréstimos consignados, as instituições financeiras se aproveita da hipervulnerabilidade do consumidor idoso para impingir-lhe produtos e serviços, muitas vezes acompanhados de cláusulas contratuais abusivas redigidas de forma a tornar difícil a compreensão.

Ainda segundo os autores, tal quadro se agrava diante do fato de que expressiva parcela das famílias brasileiras é sustentada pelos proventos da pessoa idosa, que ao ter facilitado o acesso ao crédito consignado, vê, naquele negócio, uma solução a curto prazo para o custeio das necessidades familiares, sem que sejam observadas, a médio e longo prazo, as dificuldades sobrevindas do superendividamento.

Conforme Rocha e Freitas (2010), o superendividamento se define como a impossibilidade do devedor, pessoa física, leiga e de boa-fé, de pagar suas dívidas de consumo. Demonstra uma necessidade do Direito de prever algum tipo de solução para essa problemática, como parcelamento ou prazos maiores, no sentido de evitar a ‘morte civil’ do insolvente:

Percebe-se que a situação do consumidor devido ao superendividamento é incompatível com o princípio basilar de toda a legislação brasileira, que é o princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/ 88 e o artigo 4º do CDC/ 90), que não tem condições de manter o mínimo essencial para a sua sobrevivência, vendo-se totalmente comprometido com as despesas rotineiras (alimentos, luz, água, aluguel, impostos) (ROCHA E FREITAS, 2010, p. 483).

Diante disso, Hennigen (2010) busca analisar o fenômeno do superendividamento pelo olhar da Psicologia Social, visto que, segundo a autora, na maioria das vezes, tal fenômeno acaba sendo apresentado como decorrente da carência de educação financeira ou como uma psicopatologia pessoal, conseqüente de uma compulsão por compras. No entanto,

ambas as percepções, que ganham amparo por seus 'discursos científicos', "são portadoras de um viés individualizante, pois circunscrevem a compreensão do fenômeno às vicissitudes da vida particular de cada um" (HENNIGEN, 2010, p. 1175).

A análise do superendividamento pela ótica da Psicologia Social, todavia, ainda segundo a autora, busca analisar tal fenômeno de forma coletiva, considerando as particularidades da sociedade de consumo, da oferta agressiva de crédito, do atual estágio do sistema capitalista [financeirizado], do achatamento de salários etc.:

Independente de ser tomado como inerente ao sistema capitalista atual, uma decorrência adversa ou uma anomalia a ser enfrentada e sanada, o fato é que este fenômeno incita discussões acerca dos efeitos sociais da crescente expansão do crédito.

No plano macroeconômico, o crédito ocupa um lugar fundamental na dinamização e crescimento da economia contemporânea: financia-se desde a produção até o consumo; governos, instituições e pessoas físicas recorrem ao crédito para fazer frente as suas necessidades e seus projetos; praticamente inexiste segmento social que não usufrua de alguma modalidade de crédito.

No âmbito pessoal, o crédito pode se configurar como um mecanismo de inclusão, mas também de exclusão social (HENNIGEN, 2010, p. 1190).

Em caráter semelhante, Chaves et al (2020) sustentam que a indústria cultural também exerce um papel de incentivo ao superendividamento do idoso através do crédito:

A imagem da figura do idoso do século XXI construída pela indústria cultural (de responsável financeiro de familiares, de ser a terceira idade aquela em que se deve aproveitar o estilo de vida hedonista etc.) tem um custo, um valor, o qual quase sempre apenas é alcançado através da aquisição de créditos impagáveis junto a instituições financeiras. Endivida-se para usufruir do estilo de vida imposto.

Enfim, cria a indústria cultural um modelo padrão de comportamento dos idosos, com valores e hábitos voltados ao consumo, oferece-lhes uma gama de serviços e bens voltados justamente para suprir estas necessidades fictícias, ao mesmo tempo em que, para serem realizadas (já que possuem um custo), as instituições financeiras se encarregam de adiantar substancial crédito a ser pago mediante longas e intermináveis prestações.

Todavia, como a maioria dos idosos tem como fonte única de renda o benefício previdenciário ou assistencial correspondente ao valor do salário mínimo, qualquer parcela destinada ao pagamento de dívidas de crédito já lhes subtrai soma importante à sua manutenção, prejudicando, enfim, a sua própria sobrevivência mensal e criando verdadeiro obstáculo à quitação de suas dívidas (CHAVES ET AL, 2020. p. 55).

Segundo os autores, em 2017, seis em cada dez beneficiários do INSS estavam endividados por meio do crédito consignado. O que significa que, aproximadamente, 20,05 milhões de aposentados e pensionistas brasileiros possuem algum tipo de consignação em folha. O montante da dívida representava 102,3 bilhões de reais, sendo a média de cada endividado de R\$ 5.104,46.

Por sua vez, Rocha e Freitas (2010) argumentam que o fenômeno do superendividamento não se trata de casos isolados oriundos de acontecimentos imprevisíveis

no decorrer da relação de consumo, mas sim, da inobservância, por parte dos fornecedores, do dever de informação positiva previsto no CDC:

O artigo 52 do CDC, entre outros (CDC, art. 39, 46), por exemplo, raramente é cumprido pelas instituições financeiras (o valor dos juros anuais é inserido sem destaque, não são demonstradas as conseqüências do pagamento mínimo, os limites de crédito são aumentados sem pedido do consumidor, são utilizados termos técnicos de economia incompreensíveis aos leigos) (ROCHA E FREITAS, 2010, p. 483).

Segunda as autoras, não se pode ignorar também que a cultura do crédito fácil também tem como um de seus efeitos colaterais o superendividamento:

Na economia do endividamento, tudo se articula com o crédito. O crescimento econômico é condicionado por ele. O endividamento dos lares, funciona como meio de financiar a atividade econômica. Segundo a cultura do endividamento, viver a crédito é um bom hábito de vida. Maneira de ascensão ao nível de vida e conforto do mundo contemporâneo, o crédito não é um favor, mas um direito fácil. Direito fácil, mas perigoso.

A questão do superendividamento no Brasil se agravou com a explosão da oferta do crédito de maneira fácil e rápida, sem restrições a qualquer classe social, principalmente após a Lei n. 10.820 de 17 de dezembro de 2003 que autorizou o pagamento de empréstimo através de desconto da prestação mensal em salário. O objetivo público de inserção social, em que a população de baixa renda passou a ter acesso a eletrodomésticos, veículos, telefonia e outros bens e serviços que antes eram inacessíveis desconsiderou a análise e prevenção do risco do endividamento pernicioso; vem desacompanhada da preocupação com a educação para o consumo (ROCHA E FREITAS, 2010, p. 486).

Ainda segundo as autoras, não se pode olvidar a parcela de culpa das instituições financeiras, visto que elas não procedem de adequada análise de riscos para a concessão do crédito no cenário atual.

Marques e Barbosa (2019) também comentam pesquisa empírica realizada pelo Observatório do Crédito e Superendividamento da UFRGS, a qual observou as audiências realizadas pelo Projeto Piloto de Tratamento do Superendividamento no CEJUSC. Demonstrou-se que, de fato, os idosos e os mais pobres são os grupos mais atingidos por tal problema. Dentre os 6.165 superendividados que frequentaram as audiências do projeto, 18,5% são maiores de 60 anos; 93,8% ganham até cinco salários mínimos, desses, 81,7% ganham até três salários mínimos e 13,5% ganham menos de um salário mínimo por mês. Quanto à origem da dívida, 80,3% se encontram na categoria do crédito consignado.

Diante de tais dados, as autoras chamam atenção para uma conduta que elas denominam como assédio de consumo:

O termo 'assédio de consumo' foi utilizado pela Diretiva europeia sobre práticas comerciais abusivas e daí chegou ao Projeto de Atualização do CDC. A Diretiva europeia nr. 2005/29/CE, em seu Art. 8º, utiliza, como termo geral, o de prática agressiva e inclui como espécies o assédio (harassment), a coerção (coercion), o uso de força física (physical force) e a influência indevida (undue influence). A opção do legislador brasileiro foi de considerar o 'assédio de consumo' como o gênero para todas as práticas comerciais agressivas, que limitam a liberdade de escolha do

consumidor. O CDC, em sua redação original, não usa a expressão assédio de consumo, mas sim prealecimento “da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social” (Art. 39, IV) e aproveitamento “da deficiência de julgamento e experiência da criança” quanto à publicidade abusiva (Art. 37, §2º). Note-se que a jurisprudência tem reconhecido que são os idosos os mais afetados por este novo assédio de consumo e ofertas a distância, por telemarketing ou mesmo em domicílio -na solidão de suas casas e de suas vidas, essas ofertas, acompanhadas de uma boa conversa com os vendedores (e assinaturas gratuitas para os filhos), são momentos agradáveis, que se transformam depois em grandes incômodos. Nas ruas e em suas casas são constantemente abordados e ofertas de crédito lhe são feitas (moldadas para eles, com crédito e reservas consignadas). Muitas vezes chegam a assinar em branco documentos para estes ‘pastinhas e representantes bancários’, especializados em contatar idosos e aposentados no interior do Brasil, e que muitas vezes caem em superendividamento (MARQUES E BARBOSA, 2019, p. 04 e 05).

Nesse sentido, as autoras refletem que a proteção disposta pelo CDC e pelo Estatuto de idoso, antes de 2021, têm se mostrado insuficientes diante da hipervulnerabilidade do idoso frente a esse quadro de assédio de consumo e superendividamento.

Nesse diapasão, em 2021, foi aprovada a Lei nº 14.181, de 01º de julho de 2021, que alterou dispositivos do CDC e do Estatuto do Idoso, ficando conhecida como Lei do Superendividamento. Tal lei é originária do Projeto de Lei nº 3315/2015, o qual é tratado no trabalho de Marques e Barbosa (2019) como uma alternativa a essa necessidade maior de proteção:

A situação geral é, portanto, de piora da proteção dos idosos em matéria de crédito. Há mais audiências e menos conciliação em bloco voluntária tanto para os idosos como para os consumidores em geral. Daí ser necessário e urgente a aprovação do PL 3515/2015 e a criação de um plano de pagamento ‘judicial’, em caso de não conciliação parajudicial. A Comissão Especial criada em 2019 para tratar do tema necessita incluir em lei o combate ao assédio de consumo a grupos, como os idosos, ou as práticas comerciais abusivas brasileiras continuarão a levar ao superendividamento estes consumidores. Mister identificar estas práticas de assédio e proibi-las, atualizando o CDC neste importante tema (MARQUES E BARBOSA, 2019, p. 22).

A nova lei tem grande inspiração francesa, que, segundo Rocha e Freitas (2010) foi uma das legislações precursoras na proteção do superendividado:

A preocupação contemporânea com o consumidor superendividado tem origem mais conhecida no direito francês, com a Lei 89-1010, de 31.12.1989, chamada A Lei Neiertz. Em 1997, houve a codificação das leis no *Code de La Consommation* e a inseriu no Livro III denominado "tratamento das situações de superendividamento" contendo regras especiais para se buscar a recuperação do consumidor inadimplente. (ROCHA E FREITAS, 2010, p. 483).

De fato, a própria definição de superendividamento trazida pela lei brasileira tem origem na definição prescrita no *Code de La Consommation*, para o qual o superendividamento é "caracterizado pela impossibilidade manifesta pelo devedor de boa-fé

de fazer face ao conjunto de suas dívidas não profissionais exigíveis e não pagas" (FRANÇA, 2003, online, trad.)¹⁵. Ao passo que a lei brasileira trouxe:

Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulamentação. (BRASIL, 2021b, online)

Outra inspiração francesa vem na questão do processo de repactuação de dívidas:

A França reconhece a falência civil do consumidor endividado dando um tratamento eficaz com a liquidação dos bens da pessoa - física para o pagamento total das dívidas, quando possível, ou parte dela, tendo a participação judicial durante o processo ou a realização com os credores de acordo, supervisionados pelo juiz para diminuição dos juros, parcelamento da dívida. (ROCHA E FREITAS, 2010, p. 491).

Por sua vez, a nova lei brasileira prevê a possibilidade de instauração de processo de repactuação de dívidas, a requerimento do consumidor superendividado (pessoa física), em caráter conciliatório, com a presença de todos os credores, na qual será apresentado um plano de pagamento, preservado o mínimo existencial¹⁶. Na prática, trata-se de uma espécie de falência civil.

No mais, a nova lei foi aprovada com poucos vetos¹⁷, estando a conduta considerada por Marques e Barbosa (2019) como assédio de consumo entre as novas práticas proibidas elencadas pelo art. 54-C:

Art. 54-C. É vedado, expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não:

I - (VETADO);

II - indicar que a operação de crédito poderá ser concluída sem consulta a serviços de proteção ao crédito ou sem avaliação da situação financeira do consumidor;

III - ocultar ou dificultar a compreensão sobre os ônus e os riscos da contratação do crédito ou da venda a prazo;

IV - assediar ou pressionar o consumidor para contratar o fornecimento de produto, serviço ou crédito, principalmente se se tratar de consumidor idoso, analfabeto, doente ou em estado de vulnerabilidade agravada ou se a contratação envolver prêmio;

¹⁵ No original: "*La situation de surendettement des personnes physiques est caractérisée par l'impossibilité manifeste pour le débiteur de bonne foi de faire face à l'ensemble de ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir*" [tradução livre]. FRANÇA. Code de la consommation. Titre III: Traitement des situations de surendettement (Articles L330-1 à L334-12). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000027805308/2014-01-01/#:~:text=Article%20L330-1,-Abrogé%20par%20Ordonnance&text=La%20situation%20de%20surendettement%20des,professionnelles%20exigibles%20et%20à%20échoir>. (Acesso em 20 set. 2021).

¹⁶ Art. 104-A. A requerimento do consumidor superendividado pessoa natural, o juiz poderá instaurar processo de repactuação de dívidas, com vistas à realização de audiência conciliatória, presidida por ele ou por conciliador credenciado no juízo, com a presença de todos os credores de dívidas previstas no art. 54-A deste Código, na qual o consumidor apresentará proposta de plano de pagamento com prazo máximo de 5 (cinco) anos, preservados o mínimo existencial, nos termos da regulamentação, e as garantias e as formas de pagamento originalmente pactuadas.

¹⁷ Cinco no total. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-314.htm (Acesso em 30 de ago de 2021).

V - condicionar o atendimento de pretensões do consumidor ou o início de tratativas à renúncia ou à desistência de demandas judiciais, ao pagamento de honorários advocatícios ou a depósitos judiciais (BRASIL, 2021b, online).

Ressalta-se que o inciso I, que fora vetado pela Presidência, pretendia proibir ofertas que fizessem referência ao ‘crédito sem juros’ ‘gratuito’, ‘sem acréscimo’ ou com ‘taxa zero’ ou a expressão de sentido ou entendimento semelhante. Colocou-se como razões do veto:

A propositura legislativa estabelece que seria vedado expressa ou implicitamente, na oferta de crédito ao consumidor, publicitária ou não, fazer referência a crédito ‘sem juros’, ‘gratuito’, ‘sem acréscimo’ ou com ‘taxa zero’ ou expressão de sentido ou entendimento semelhante.

Entretanto, apesar da boa intenção do legislador, a propositura contrariaria o interesse público ao tentar solucionar problema de publicidade enganosa ou abusiva com restrição à oferta, proibindo operações que ocorrem no mercado usualmente e sem prejuízo ao consumidor, em que o fornecedor oferece crédito a consumidores, incorporando os juros em sua margem sem necessariamente os estar cobrando implicitamente, sem considerar que existem empresas capazes de ofertar de fato ‘sem juros’, para o que restringiria as formas de obtenção de produtos e serviços ao consumidor.

O mercado pode e deve oferecer crédito nas modalidades, nos prazos e com os custos que entender adequados, com adaptação natural aos diversos tipos de tomadores, o que constitui em relevante incentivo à aquisição de bens duráveis, e a Lei não deve operar para vedar a oferta do crédito em condições específicas, desde que haja regularidade em sua concessão, pois o dispositivo não afastaria a oferta das modalidades de crédito referidas, entretanto, limitaria as condições concorrenciais nos mercados (BRASIL, 2021c, online).

Outro ponto vetado diz respeito ao art. 54-E, que pretendia dispor sobre o limite de margem do consignado, bem como daria a prerrogativa de arrependimento do contrato ao consumidor no prazo de sete dias. Segundo a Presidência, a restrição acabaria a levar os consumidores a assumirem dívidas mais onerosas, posto que o consignado seria uma das modalidades mais baratas e acessíveis de crédito.

Interessante notar como a mensagem do veto da Presidência coloca o empréstimo consignado como fonte motora econômica, o que nos leva, mais uma vez, ao ponto colocado por Lins e Pimentel (2020) dos privilégios normativos concedidos a essa modalidade em face da dominância financeira:

Mister destacar que o crédito consignado é uma das modalidades mais baratas e acessíveis, só tendo taxas médias mais altas que o crédito imobiliário, conforme dados do Banco Central do Brasil. Assim, a restrição generalizada do limite de margem do crédito consignado reduziria a capacidade de o beneficiário acessar modalidade de crédito, cujas taxas de juros são, devido à robustez da garantia, inferiores a outras modalidades. A restrição acabaria, assim, por forçar o consumidor a assumir dívidas mais custosas e de maior dificuldade de pagamento.

Ademais, em qualquer negócio que envolva a consignação em folha de pagamento, seja no âmbito das relações trabalhistas ou fora delas a informação sobre a existência de margem consignável é da fonte pagadora. Diante disso, a realização de empréstimos em desacordo com o disposto no caput do art. 54-E poderia ocorrer por culpa exclusiva de terceiro, no caso a pessoa jurídica responsável pelo pagamento dos vencimentos do consumidor (BRASIL, 2021c, online).

Não obstante, ainda é cedo para que os efeitos práticos da Lei do Superendividamento possam ser sentidos no mercado de consumo brasileiro.

Após a promulgação da referida lei foi feito o Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022, que regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor.

Todavia, referido Decreto vem causando controvérsia, pois, considera como, mínimo existencial, 25% do salário-mínimo (art. 3º)¹⁸. Ocorre que 25% do salário-mínimo vigente é equivalente a R\$ 303,00¹⁹.

Nesse sentido, a própria Procuradoria-Geral da República manifestou-se pela inconstitucionalidade do valor de mínimo existencial disposto no decreto, no âmbito dos processos de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental: ADPF nº 1.005/DF e ADPF nº 1.006/DF (apensos)²⁰. De igual modo, o próprio DECON-CE e outros órgão integrantes do SNDC no Ceará também se posicionaram pela inconstitucionalidade do Decreto²¹.

É importante frisar que, conforme disposto por Silva (2022), o Decreto coloca o superendividado equiparado ao que a ONU determina como linha da miséria, ou seja, a sobrevivência a partir de com até US\$ 1,90 por dia, o que corresponde a uma média de R\$ 304,95 mensais. Dessa forma, conclui a autora:

O percentual estipulado denota-se totalmente incoerente com a realidade econômica dos inseridos no contexto estrutural de desequilíbrio financeiro. O verdadeiro propósito foi atender às pressões dos agentes econômicos, reduzindo-se, drasticamente, a incidência da Lei nº 14.181/2021 em atenção aos apelos das instituições financeiras. Agiu o poder público em detrimento do princípio da intervenção estatal, eis que não cumpriu o seu dever de ‘ação governamental no sentido de proteger o consumidor’, de acordo com o artigo 4º, inciso I, alínea ‘c’ e ‘d’, do CDC. (SILVA, 2022, online).

¹⁸ Art. 3º No âmbito da prevenção, do tratamento e da conciliação administrativa ou judicial das situações de superendividamento, considera-se mínimo existencial a renda mensal do consumidor pessoa natural equivalente a vinte e cinco por cento do salário mínimo vigente na data de publicação deste Decreto. (BRASIL, 2022, online).

¹⁹ O valor total do salário-mínimo é de R\$ 1.212,00, conforme a MP nº 1.09/2021. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/medida-provisoria-MP-1091-2021.htm> (Acesso em 08 de dez de 2022)

²⁰ Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pgr-minimo-existencial.pdf> (Acesso em 08 de dez de 2022).

²¹ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2022/09/secretario-executivo-do-decon-discute-lei-do-superendividamento-com-integrantes-do-sistema-estadual-de-defesa-do-consumidor/> (Acesso em 08 de dez de 2022).

Nota-se, portanto, que para além das questões éticas, o valor de mínimo existencial estabelecido pelo Decreto vai de encontro à própria finalidade do processo de repactuação de dívidas, que é de tornar possível o pagamento das dívidas sem levar à exclusão do endividado da sociedade.

4 ANÁLISE DOS QUATRO EIXOS DE AVALIAÇÃO

4.1 Análise de Conteúdo da Política

4.1.1 Marcos Regulatórios da Política

Embora alguns teóricos, como Featherstone (1995), apontem que o fenômeno de consumo tenha iniciado com a Revolução Industrial, considera-se²² como marco inicial dos direitos dos consumidores o discurso do presidente norte-americano J. F. Kennedy para o Congresso em 15 de março de 1962, intitulado de Mensagem Especial para o Congresso para a Proteção dos Interesses dos Consumidores²³.

Fortuny (2000) explica que esse vazio histórico se dá pela própria natureza do Direito. Segundo a autora, o século XX produziu grandes avanços de ordem tecnológica e científica e, como consequência, provocou mudanças de ordem simbólicas nas práticas sociais.

Porém, o sistema jurídico moderno foi pensado e delimitado basicamente no século XIX, centrado na ideia de constituir uma técnica social capaz de dar segurança e estabilidade às expectativas sociais. Assim, esse sistema, não pôde acompanhar tais mudanças frenéticas, porque vai de encontro a sua própria natureza. Já que, para que ele seja garantidor do *status quo*, ele deve se apresentar altamente resistente às mudanças sociais.

Segundo Fortuny (2000), as novas relações emergentes do fenômeno de consumo, para o intransigível sistema jurídico, poderiam, em tese, serem abarcadas pela figura do contrato. Uma vez que o contrato era um instituto jurídico voltado às relações privadas, que fazia ‘lei entre as partes’, pactuado entre sujeitos livres e autodeterminados.

Todavia, conforme Fortuny (2000), no século XX, os contratos nas relações de consumo já não se davam entre sujeitos livres e autodeterminados, mas, entre grandes grupos econômicos e sujeitos isolados, carentes de conhecimento e de informação adequada sobre as consequências do acordo ao qual estavam se submetendo.

²² Informação, inclusive, veiculada pelo Ministério da Justiça do Brasil. Disponível em: <https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/defesa-do-consumidor-no-brasil-menu> (Acesso em 25 de abr de 2021)

²³ No original: Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. [tradução livre] Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-protecting-the-consumer-interest> (Acesso em 25 de abr de 2021)

Segundo Fortuny (2000), o discurso de Kennedy trouxe à voga o termo ‘consumidor’, revelando a importância desse sujeito nos processos econômicos. Assim, tal reivindicação funcionou como alerta para as instituições públicas e para o mercado.

O que não quer dizer que não havia tentativas anteriores de regular as relações de mercado, no entanto, não se enxergavam essas leis como leis de consumo. Tais disposições, segundo Fortuny (2000), objetivavam basicamente evitar abusos de poder econômico e se inseriam no contexto do desenvolvimento nacionalista. Como exemplo, temos a Lei da Usura de 1933 e a Lei da Economia Popular de 1951.

Diante desses desequilíbrios cada vez mais emergentes, foram nascendo os primeiros ensaios de leis e de políticas de proteção e defesa do consumidor. Ainda em 1962, diante da faísca criada pelo discurso de Kennedy e diante da crescente industrialização, foi promulgada, no Brasil, a Lei Delegada nº 4 de 26 de setembro de 1962, que previa a intervenção econômica para assegurar a livre distribuição de produtos para consumo, sendo esse o primeiro marco legal brasileiro de proteção do consumidor, ainda que de forma tímida.

Nos anos 1970, com a gradual elevação de preços causada pela política de endividamento externo, outros ensaios no sentido de proteção do consumidor foram realizados, como o Projeto de Lei nº 70, de 1971, do Deputado Nina Ribeiro – Arena, que previa a criação do Conselho de Defesa do Consumidor e a CPI do Consumidor de 12/05/1977, que pretendia apurar o não cumprimento das exigências técnicas no tocante à quantidade, à qualidade, à durabilidade e à segurança de mercadorias entregues ao consumo.

Paralelamente, também foram criadas entidades da sociedade civil e órgãos governamentais que buscavam assegurar esses direitos, como o Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON), no Rio de Janeiro em 1974. Em 1976, a Associação de Defesa e Proteção do Consumidor (ADOC), em Curitiba, e a Associação de Proteção ao Consumidor (APC), em Porto Alegre. No mesmo ano, o Governo de São Paulo criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor pelo Decreto nº 7.890 de 07 de maio de 1976.

Segundo Duarte Júnior (2016), foram essas experiências acumuladas na década de 1970 que permitiram que se começasse a se formar, no Brasil, uma consciência social de que somente através de sociedades civis organizadas é que se poderia avançar na questão legislativa consumerista. Ponto crucial para que os direitos do consumidor ganhassem força na posterior Assembleia Constituinte.

Nos anos 80, diante da recessão econômica e da hiperinflação, o debate em torno dos direitos dos consumidores ganhou força e acabou resultando na criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor pelo Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985, tendo

sido considerado o embrião da criação futura da Política Nacional de Defesa do Consumidor, devido a sua participação na Assembleia Constituinte.

Internacionalmente, no mesmo período, a Organização das Nações Unidas, redigiu a Resolução nº 39-248 de 1985, que estabeleceu as Diretrizes para a Proteção do Consumidor, ressaltando a importância da participação dos governos na implantação de políticas de defesa do consumidor.

No Ceará, o Decreto nº 17.465, de 14 de outubro de 1985, criou o Serviço Especial de Defesa Comunitária, que passou a ser chamado de DECOM, atribuído ao Ministério Público Estadual, que tinha como objetivo coibir crimes contra a economia popular e os abusos de poder econômico, além de reprimir as agressões ilícitas ao meio ambiente, ao mesmo tempo que buscava amparar legalmente as vítimas de tais atos. Era, portanto, o embrião do Programa Estadual de Proteção ao Consumidor – DECON, não sendo coincidência a fonética semelhante.

Entretanto, o principal marco regulatório do reconhecimento dos direitos do consumidor foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que consagrou a proteção do consumidor como direito fundamental e delimitou o princípio da ordem econômica (arts. 5º, XXXII, e 170, V), cabendo ao Estado a promoção da defesa do consumidor, na forma da lei.

Fortuny (2000) explica que, ao tempo da Constituinte, o Brasil já tinha uma melhor noção do ‘consumidor’ como sujeito de direitos, atentando-se à necessidade de se estabelecer normas específicas protetoras das relações de consumo. Assim, na Constituição de 88, os direitos do consumidor são elevados a uma categoria de direitos transindividuais, ou seja, possuem natureza tanto individual, como coletiva. Além disso, se apresenta como princípio-programa que tem como objeto uma ampla política pública.

O que possibilitou, finalmente, o advento do Código de Defesa do Consumidor, em 11 de setembro de 1990, Lei nº 8.078/90, que criou um verdadeiro microssistema jurídico voltado para a proteção e defesa do consumidor no Brasil. O próprio CDC, em seu art. 4º, criou a Política Nacional das Relações de Consumo, que é o pano de fundo para os Programas de Proteção e Defesa do Consumidor.

Como também, em seu art. 105, determina a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), regularizado pelo Decreto nº 2.181/97, de 20 de março de 1997, integrado pelos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, bem como pelas entidades privadas de defesa do consumidor, dentre os quais se encontra inserido o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor.

Duarte Júnior (2016) explica que, tanto na época da Assembleia Constituinte, como na elaboração do Código de Defesa do Consumidor, criou-se um *lobby* empresarial, aliado ao livre mercado, para dificultar a aprovação dos direitos do consumidor sob o argumento de se estar ferindo a liberdade de contratar. Não obstante, graças à organização dos movimentos sociais, que surgiram na década de 1970 e se fortaleceram na década de 1980, o Brasil hoje conta com um verdadeiro microssistema jurídico voltado às normas de consumo que é referência mundial.

No Ceará, por sua vez, a Constituição do Estado do Ceará, de 5 de outubro de 1989, estabeleceu em seu art. 133, II, a atribuição do Ministério Público do Ceará para criar a curadoria do consumidor.

Nesse sentido, surgiu a Lei Complementar nº 30, de 26.07.2002, que criou o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, que se apropriou tanto da nomenclatura, como da instituição responsável (Ministério Público Estadual) do antigo Serviço Especial de Defesa Comunitária, e passou a ser chamado de DECON.

Assim, no Ceará, o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor é exercido tanto pelos PROCON's, pertencentes à esfera municipal, quanto pelo DECON (PROCON Estadual), pertencente ao Ministério Público Estadual, no qual se dá o objeto da pesquisa, sendo que ao DECON-CE cabe tanto a função administrativa de processar a reclamação dos consumidores e criar atividades de proteção dos direitos dos consumidores, quanto a defesa do consumidor em juízo por meio de ações civis públicas e outras cabíveis, sendo o DECON integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Por outro lado, por focarmos, neste estudo, nas ações do DECON-CE na proteção de consumidores hipervulneráveis idosos, é importante, também, traçar o paralelo dos marcos regulatórios dos direitos dos idosos.

O primeiro marco relacionado aos direitos dos idosos ocorreu em 10 de dezembro de 1948, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou e proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, prescrevendo em seu art. 25 a proteção das pessoas na velhice.

No Brasil, antes de 1988, apenas alguns artigos em leis espaçadas se dão no sentido de assegurar alguma proteção ao idoso, como o Código Civil de 1916, que prevê a prestação de alimentos recíprocos entre pais e filhos.

Até a década de 70, as ações voltadas aos idosos no Brasil tinham caráter caritativo. No entanto, em 1977, com a Lei nº 6.439, de 1º de setembro de 1977, foi criado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS) tendo a Fundação Legião

Brasileira de Assistência (LBA) como responsável pelo atendimento ao idoso em todo o território nacional.

Na década de 80, a ONU convocou, através da Resolução 33/52, a Assembleia Mundial sobre o Envelhecimento, realizada em 1982, com o nome de Plano Internacional sobre o Envelhecimento, que pactuava metas para fortalecer a capacidade dos países para abordar de maneira efetiva o envelhecimento de sua população e atender às preocupações e necessidades especiais das pessoas de mais idade.

A partir de então, a atenção à população idosa passou a ganhar força, tendo os direitos da pessoa idosa sido elevados ao status de direito fundamental pela Constituição Federal de 1988. Após a promulgação da Constituição de 1988, outras leis surgiram amparando a pessoa idosa, entre elas: Código de Defesa do Consumidor (1990), Estatuto do Ministério Público da União (1993), Lei Orgânica da Assistência Social – Loas (1993), Política Nacional do Idoso (1994), Estatuto do Idoso (2003) e Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa (2006).

Destacaremos aqui o Plano Nacional do Idoso e o Estatuto do Idoso. A Lei nº 8.842, que instituiu a Política Nacional do Idoso (PNI), foi sancionada em 4 de janeiro de 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 1.948, de 3 de julho de 1996. Ela assegura os direitos sociais e amplo amparo legal ao idoso e estabelece as condições para promover sua integração, autonomia e participação efetiva na sociedade.

Por sua vez, o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003) regulamenta os direitos assegurados a todos os cidadãos a partir dos 60 anos de idade, estabelecendo também deveres e medidas de punição. É a forma legal de maior potencial da perspectiva de proteção e regulamentação dos direitos da pessoa idosa. Semelhante ao Código de Defesa do Consumidor, ele também cria um verdadeiro microsistema legal de garantia aos direitos dos idosos.

No âmbito das relações consumeristas bancárias, podemos citar, como marcos regulatórios, o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, conhecido como Lei de Usura, que regulamenta o estabelecimento de juros. E as Resoluções do Banco Central sobre a prevenção de riscos na contratação de operações e na prestação de serviços por parte de instituições financeiras²⁴.

²⁴ Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/exibenormativo?tipo=Resolu%C3%A7%C3%A3o&numero=3694> (Acesso em 26 de nov de 2019)

Destaca-se, também, as regulações relativas ao crédito consignado, que tiveram importante papel na disseminação desse tipo de crédito no mercado de consumo brasileiro. Conforme Lins e Pimentel (2020), o ponto de partida do consignado se deu ainda em 1946, com o Decreto-Lei nº 9.790/46, que autorizava a consignação em folha de servidores públicos. No entanto, tal desconto só era autorizado a entidades de crédito mantidas pelos próprios entes da administração pública para os seus próprios servidores.

Aos poucos, pequenas mudanças alargavam as possibilidades de consignação em folha, no entanto, essa prerrogativa se mantinha ao Estado para com seus servidores. Até que, no ano de 2003, foi editada a Medida Provisória nº 130, convertida na Lei nº 10.820/2003 inaugurando a nova fase de expansão do crédito consignado no Brasil:

A Medida veio como instrumento para viabilizar a expansão creditícia desejada pelo governo federal a fim de inserir a classe média e de renda baixa ainda mais no circuito de consumo por meio do crédito à pessoa física. Até então a concessão de crédito esbarrava na resistência das instituições financeiras, que não enxergavam a modalidade como instrumento apto a gerar rentabilidade em razão do risco de inadimplência desses estratos sociais. Assim, dado o risco, os juros praticados para empréstimos às pessoas físicas, especialmente aqueles destinados aos empregados celetistas, tornavam inviável o acesso massivo ao crédito.

As mudanças econômicas planejadas pelo governo no sentido de expandir o acesso ao crédito exigiam alterações normativas que permitissem às instituições financeiras o acesso livre às camadas de renda mais baixa da população sem maiores riscos de inadimplemento e embaraços (LINS E PIMENTEL, 2020, p. 12).

Com a nova lei, os empregados celetistas, os servidores públicos e os beneficiários do INSS passaram a ter a opção de autorizar o desconto em folha para o pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil, até o limite de 30% de sua remuneração (margem consignável). O que, em tese, serviria para diminuir o risco de inadimplência de tais operações e, conseqüentemente, diminuir os juros aplicáveis.

Dentre as inúmeras modificações posteriores imputadas à Lei do Consignado, sob a justificativa de necessidade de ampliação do crédito, destaca-se a Medida Provisória nº 681 convertida na Lei nº 13.172/2015, que criou a possibilidade do cartão de crédito consignado e ampliou a margem consignável para 35%, sendo esses 5% reservados às despesas de cartão de crédito.

Já em 2020, após os efeitos econômicos causados pela pandemia de Covid-19, foi editada Medida Provisória nº 1.006, convertida na Lei nº 14.131/2021, que ampliou ainda mais a margem consignável, até o dia 31 de dezembro de 2021, de 35% para 40% com os mesmos 5% reservados ao cartão de crédito. Ressalta que, na exposição de motivos da medida provisória, coloca-se a ampliação da margem de crédito como “mais uma medida excepcional

de proteção social a ser implantada durante o período de enfrentamento do estado de calamidade pública” (BRASIL, Ministério da Economia, 2020, online).

Não obstante, em julho de 2021, foi editada a Lei do Superendividamento que modificou dispositivos do CDC e do Estatuto do Idoso para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Salienta-se, todavia, que o art. 54-E da referida lei, que tratava sobre o empréstimo consignado foi vetado pela Presidência.

4.1.2 Situação Atual da Política

Como já disposto no tópico anterior, o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor surgiu a partir da Lei Complementar Estadual nº 30/2002 e, durante anos foi regido pelo que disposto nela e no Decreto nº 2.1981/97 (que regularizou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor). Também eram elaboradas portarias pelo próprio Secretário Executivo em exercício para disciplinar questões internas, por exemplo, a Portaria nº 01/2017 que dispõe sobre o procedimento fiscalizatório. No entanto, em 2018, surgiu o Regimento Interno do Decon, que definiu o organograma do programa e as atribuições de cada setor.

O Regimento Interno explicitou o foco para o processo administrativo, ou seja, aquele que tem origem a partir de uma reclamação individual e que pode resultar na aplicação de multa por parte do Promotor de Justiça. Dedicou apenas dois artigos (art.20 e art.21) aos setores de Planejamento e de Informação, que seriam setores voltados à atuação preventiva do DECON. Ao passou que dedicou um título inteiro sobre os procedimentos a serem tomados no processo administrativo.

Cabe também ao Setor de Planejamento, a elaboração de planejamentos anuais do Órgão, ou seja, o delineamento de diretrizes que devem ser seguidas pelo programa com o intuito de alcançar determinados objetivos. Por exemplo, no Planejamento Anual de 2019, tocante às ações voltadas à proteção do consumidor idoso, estipulou-se a realização de palestras em clínicas particulares e evento integrado com a Promotoria do Idoso no dia do idoso (1º de outubro).

Já o Plano Anual de 2020, traz como novidade criação de uma sala de educação financeira dentro da instituição, onde seria disponibilizado atendimento personalizado e

direcionado à orientação dos consumidores endividados²⁵. No entanto, o plano não delimita como tal atendimento seria feito. Ressalta-se que o referido planejamento anual foi elaborado ainda na gestão da promotora de justiça Ann Celly Sampaio na secretaria executiva. Não obstante, a nova secretária executiva, a promotora Liduína Martins, que assumiu o programa no dia 07/02/20, declarou que seguiria o planejamento da gestão anterior²⁶.

Entretanto, em março de 2020, a pandemia de Covid-19 trouxe severas mudanças ao Órgão. Isso porque, a partir do Ato Normativo nº 087/2020, da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará, no dia 13 de março de 2020, o atendimento presencial no Programa foi suspenso. Com a pandemia veio também a institucionalização das audiências virtuais e a virtualização dos processos administrativos²⁷. Além disso, em 01/12/2020, houve uma nova troca de secretário executivo, assumindo o promotor de justiça, Hugo Vasconcelos Xerez²⁸.

Ademais, até 2021, o DECON-CE consistia em quatro Promotorias de Justiça (130ª PJ, 131ª PJ, 132ª PJ e 193ªPJ) e uma Secretaria Executiva, todas chefiadas por um Promotor de Justiça. A Secretaria Executiva concentrava para si tanto protagonismo nas ações civis públicas sobre assuntos de consumo, como administração do órgão e execução de ações educativas que visam à proteção do consumidor.

No entanto, em fevereiro de 2021, foi expedida Recomendação nº 0007/2021/CGMP da Corregedoria-Geral do Ministério Público, que fez com que os processos coletivos e as ações civis públicas, que estavam concentrados na Secretaria Executiva, fossem distribuídos para as Promotorias de Justiça. Ao passo que os processos administrativos oriundos de reclamações individuais passaram a se concentrar unicamente na Secretaria Executiva.

Além disso, em maio de 2021, foi promulgada a Lei Estadual nº 17.460/2021 que modificou a estrutura do Ministério Público, transformando a 193ª PJ de Fortaleza (situada no DECON) em 16ª Promotoria de Justiça de Caucaia.

Assim, hoje, o órgão conta com três Promotorias de Justiça, ligadas às questões coletivas de consumo, referentes à jurisdição de Fortaleza, e uma Secretaria Executiva que concentra os processos administrativos de reclamações individuais e trata dos processos coletivos de cunho estadual. Conta, ainda, nove unidades descentralizadas, nos municípios de

²⁵ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/01/Portaria-20-2019-Plano-Anual-Estrat%C3%A9gico-2020.pdf> (Acesso em 06 de fev de 2020)

²⁶ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2020/01/08/liduina-martins-e-a-nova-secretaria-executiva-do-decon/> (Acesso em 06 de fev de 2020).

²⁷ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2021/08/10/decon-comemora-um-ano-de-audiencias-virtuais-de-conciliacao/> (Acesso em 25 de set de 2021).

²⁸ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2020/12/15/hugo-vasconcelos-xerez-e-nomeado-novo-secretario-executivo-do-decon/> (Acesso em 25 de set de 2021).

Juazeiro do Norte, de Iguatu, de Quixadá, de Russas, de Maracanaú, de Caucaia, de Sobral, de Tianguá e de Crateús, as quais foram criadas a partir da Portaria nº 018/2017, da Procuradoria Geral de Justiça.

4.1.3. Bases e Conteúdos da Política

O levantamento dos marcos regulatórios, bem como a descrição da situação atual da política realizados nos tópicos anteriores, objetivavam a identificação dos objetivos, dos critérios, da dinâmica de implantação e das avaliações realizadas da política. Bem como, buscavam o reconhecimento dos conceitos e das noções centrais que a orientam. Na forma posta por Rodrigues (2011).

O Programa Estadual de Proteção ao Consumidor, de forma imediata, se baseia na Lei Complementar Estadual nº 30 de 2002, que, por sua vez, obedece aos mandamentos da Constituição do Estado do Ceará, que atribui ao Ministério Público a competência de curadoria dos direitos do consumidor.

Tal atribuição, embora *sui generis*²⁹, obedece ao disposto no art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, que, em última análise, obedece aos princípios constitucionais de proteção do consumidor previstos na Constituição de 88. Isso significa que, como bases conceituais do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, temos:

- a) reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- b) ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;
- c) harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;
- d) educação e informação de fornecedores e consumidores³⁰.

Tais conceitos demonstram dois pressupostos: a tutela do Estado em relação aos direitos dos consumidores no mercado de consumo, diante da vulnerabilidade desses e a procura pela intervenção mínima na economia. A intervenção estatal se justifica, segundo Carvalho (2013), porque no contexto de produção em massa da sociedade capitalista atual, há um flagrante desequilíbrio na relação jurídica entre quem produz (fornecedor) e entre quem é

²⁹ O PROCON, via de regra, é exercido pela administração direta municipal e estadual. Apenas nos Estados do Ceará (Lei Complementar Estadual nº 30/2002), de Minas Gerais (Lei Complementar Estadual nº 61/2001) e do Piauí (Lei Complementar Estadual nº 36/2004) a esfera estadual é de atribuição do Ministério Público.

³⁰ Incisos do art. 4º do Código de Defesa do Consumidor.

o destinatário dos bens de consumo (consumidor). Isso porque o fornecedor detém o conhecimento sobre as características e sobre os riscos acerca dos produtos e dos serviços produzidos. Disso surge então a vulnerabilidade.

No entanto, em obediência ao princípio da proteção da ordem econômica, o Programa, em teoria, busca harmonizar essa tutela de forma a não prejudicar a atividade econômica, ou seja, busca interferir o mínimo possível na atividade econômica. Como exemplo dessa preocupação, temos o disposto no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor:

Art. 57. A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos. (BRASIL, 1990, online).

Dessa forma, temos que o pressuposto específico do Programa Estadual de Defesa do Consumidor, em relação aos seus conteúdos e bases conceituais, representa sua natureza dual: ao mesmo tempo em que busca intervir nas relações de consumo, assegurando a tutela dos consumidores, exercendo seu poder de polícia, busca, também, não intervir ao ponto de prejudicar a ordem econômica.

Ressalta-se que, no estudo, procura-se avaliar a atuação do programa em relação aos consumidores idosos de instituições financeiras no Ceará. Sendo esse grupo de consumidores considerado hipervulnerável, como afirma Da Cas (2018), pois haveria, nesses casos, uma dupla vulnerabilidade: a vulnerabilidade de ser um consumidor no mercado de consumo e a vulnerabilidade de ser uma pessoa idosa na sociedade atual.

Metaforicamente, se a natureza dual do Programa Estadual de Defesa do Consumidor fosse representada por uma balança, onde de um lado está o prato que representa a tutela estatal dos direitos dos consumidores e de outro está o prato que representa o princípio da não intervenção na atividade econômica, a hipervulnerabilidade do consumidor idoso seria uma força que tenderia a pender tal balança para o lado da tutela estatal.

Isso porque, no tocante específico dos consumidores idosos, somadas às bases conceituais da Política Nacional de Consumo, temos as bases conceituais da Política Nacional do Idoso e do Estatuto do Idoso.

Munhol (2009) afirma que a Política Nacional do Idoso busca assegurar os direitos sociais e amplo amparo legal ao idoso e estabelecer as condições para promover sua integração, autonomia e participação efetiva na sociedade.

Por sua vez, ainda segundo Munhol (2009), o Estatuto do Idoso busca criar medidas de proteção à pessoa idosa, buscando punir todo aquele que violar ou ameaçar seus direitos por ação ou omissão.

Mais uma vez, revela-se a natureza dual dos pressupostos da Política estudada. Ou seja, ao mesmo tempo em que busca tutelar os direitos dos consumidores, busca não prejudicar a economia por meio da intervenção e, no tocante dos consumidores idosos, busca tutelar, ainda mais, os seus direitos de consumo ao mesmo tempo em que deve promover a integração e a autonomia da pessoa idosa na sociedade e, conseqüentemente, no mercado de consumo.

Ademais, agrava-se a essa situação o fato de não se estar lidando com um fornecedor qualquer, mas com instituições financeiras. Uma vez que, segundo Chesnais (2002), a partir dos anos 80, acentuando-se nos anos 90, houve uma ascensão do modelo econômico de acumulação rentista em detrimento do modelo industrial. Ou seja, o já forte mercado financeiro, a partir dessa época, ganhou ainda mais força no mercado brasileiro, conseqüentemente, ainda mais força nas tomadas de decisão políticas.

Dessa forma, na metáfora mencionada anteriormente, se a hipervulnerabilidade do consumidor idoso é uma força que se exerce sobre o prato da tutela dos direitos dos consumidores, as instituições financeiras também exercem uma força sobre o prato do princípio da intervenção mínima na ordem econômica, quiçá, até maior que aquela feita pela hipervulnerabilidade.

Apelando-se, mais uma vez, à figura metafórica, para representar os pressupostos do Programa Estadual de Proteção ao Consumidor, temos que, no tocante aos consumidores idosos, a balança é substituída por uma malabarista de pratos. Onde o Programa é representado pelo malabarista, que tenta equilibrar o prato da tutela dos direitos dos consumidores, sendo este disposto com um peso a mais que representa a hipervulnerabilidade dos consumidores idosos, outro prato que representa o princípio da intervenção mínima do Estado na economia, com o gigantesco peso exercido pelas instituições financeiras, e outro prato que representa a autonomia da pessoa idosa. Questiona-se, assim, se tal equilíbrio realmente existe.

4.2 Análise de Contexto de Política

4.2.1 Contexto de Elaboração da Política

Ainda seguindo o caminho de Rodrigues (2011), o segundo ponto a ser trabalhado na avaliação de uma política pública é a análise do contexto de formulação da política, ou seja, um levantamento sobre o momento histórico, político, econômico, social e cultural que se vivia quando a política em questão foi formulada.

Para se pensar em um contexto relativo ao Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor no Ceará é preciso averiguar dois momentos: o surgimento do Serviço Especial de Defesa Comunitário (DECOM) em 1985 e a mudança para o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (DECON) em 2002.

Nos dois momentos, embora o governador no ano de criação do DECOM fosse Gonzaga Mota, a política cearense passava por mudanças que giravam em torno de um personagem central: o ex-governador Tasso Jereissati, sendo o ano de 1985 o início de sua ascensão política e sendo 2002 o fim de seu último mandato.

Segundo Silva (2013), o cenário político da vitória de Tasso para o governo em 1986, representava um momento de ruptura com o chamado ciclo de coronéis. Tal ruptura se deu em face de mudanças na própria elite local, que via seu lado ruralista, que enriquecia com a chamada indústria da seca, perdendo poderio econômico. Ao passo que ascendia um novo empresariado cearense que levantava as bandeiras da modernização e da industrialização.

Ainda segundo Silva (2013), o CIC – Centro Industrial do Ceará teve um papel importante nessa mudança e foi desse local de onde emergiu a figura política de Tasso Jereissati. Para ele, nesse contexto, Tasso funcionava como uma espécie de Eu Coletivo, uma figura única que representa um projeto político coletivo.

Tal projeto era representado pelas ideias hegemônicas de eficiência da máquina pública, aplicando princípios da administração privada à gestão pública. Discurso que, segundo Monte (2008), casava-se com o processo de redemocratização do País e com a implantação de um projeto liberal.

Nesse sentido, Tasso se vendia como um não-político, buscando reforçar a ideia de diferenciação entre seu grupo e o grupo anterior: o velho e o novo, o eficiente e o ineficiente etc. Tal ideia de mudança também acompanhava os anseios a nível nacional, em plena época de redemocratização. Tanto que o slogan da campanha de 1986 foi “O Brasil mudou. Mude o Ceará”.

Nesse cenário, o DECOM era pensado no âmbito do Ministério Público e idealizado por outra figura central que gira em torno do programa: a ex-Procuradora de Justiça Socorro França. Pouco se tem registrado sobre o papel da ex-Procuradora na

elaboração do Programa, mas o que se sabe é que foi ela quem idealizou o DECOM e que, posteriormente, tomou a frente na elaboração da Lei Complementar Estadual nº 30 de 2002, que instituiu o DECON na forma do Código de Defesa do Consumidor³¹.

De fato, o projeto do DECOM casava com o discurso em ascensão da época, uma vez que era um órgão especialmente voltado ao combate dos crimes contra a ordem econômica, incluindo o abuso de poder econômico, e ao combate de atos ilícitos contra o meio ambiente, ou seja, o órgão se posicionava contra os interesses da elite tradicional, cuja fonte de renda provia da exploração ambiental da caatinga e cujos abusos de poder se alinhavam ao coronelismo criticado pelo grupo de Tasso.

Nessa senda, o DECOM foi estruturado em pleno período de redemocratização e em plena ascensão do modelo liberal no governo do Estado, trabalhando com os chamados direitos de terceira geração quando pouco se falava deles. Porém, em 1988, foi promulgada a Constituição Federal, que trouxe à luz o reconhecimento desses direitos e definiu mais restritivamente as atribuições do Ministério Público.

A nova Constituição também trouxe o reconhecimento dos direitos dos consumidores e determinou a criação de legislação específica, no entanto, o CDC só foi promulgado em 1990. Nesse período, o DECOM chamou a responsabilidade das questões consumeristas para si, uma vez que já atuava nas questões de abuso de poder econômico. Todavia, com a promulgação do CDC, foi criada uma Política Nacional de Consumo e um sistema integrado de defesa do consumidor, o SNDC, do qual a defesa comunitária não fazia parte.

Não obstante, o Ministério Público, fortalecido pela CF/88, possuía grande força política no Ceará, com destaque para a figura de Socorro França, então coordenadora do DECOM. Sua força política se mostra tão evidente que saiu candidata à prefeitura de Fortaleza, em 1996, e mesmo após deixar o Ministério Público, continuou atuando na vida pública no executivo estadual³². De sorte que a força política do MP e, especificamente do DECOM, garantiu, na Constituição Estadual de 1989, a atribuição do Ministério Público de curadoria dos direitos do consumidor.

³¹ O DECON nasceu há 32 anos do sonho de uma pessoa inconformada com essas injustiças, com as pessoas que batiam à porta do Ministério Público e não eram atendidas. Assim, a Dra. Socorro França criou esse órgão em 1985 e hoje ele desponta como uma vitrine de atendimento não apenas ao consumidor, mas como uma fonte de cidadania para o povo do estado do Ceará (CEARÁ. Procurador Geral de Justiça (2016-2019: Plácido Rios) Discurso por ocasião dos 15 anos do DECON. Fortaleza, 2 ago 2017. 1 f. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/tag/30/> (Acesso em 20 de fev de 2020)

³² Histórico de Socorro França disponível em <https://www.sps.ce.gov.br/institucional/quem-e-quem/> (Acesso em 05 de mar de 2020).

Dessa forma, foram quase dez anos atuando nesse limbo. No entanto, em 2001, o Ministério Público Estadual de Minas Gerais abriu o precedente de chamar para si a responsabilidade sobre o Programa de Proteção e de Defesa do Consumidor no âmbito estadual, conforme o CDC, no Estado de Minas Gerais, a partir da Lei Complementar Estadual nº 61 de 12/07/2001.

A partir de então, o Ministério Público Estadual do Ceará, com o protagonismo de Socorro França, buscou realizar o mesmo no âmbito local. Tal manobra legal significou a manutenção do poder do Ministério Público sobre as questões consumeristas no Estado.

Além disso, a adaptação do Serviço Especial de Defesa Comunitária para o Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor significou o aproveitamento de estrutura física e de recursos humanos já utilizados anteriormente, o que casava com o projeto liberal do governo de Tasso Jereissati. Logo, a implantação do modelo mineiro no Ceará casava os interesses do Governo com os interesses do Ministério Público.

Não se pode olvidar, ademais, que as multas aplicadas pelo DECON constituem importante fonte de recursos para a atuação pública. As multas pagas pelos fornecedores vão para o FDID (Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará). No mês de Janeiro de 2020, por exemplo, foram arrecadados R\$ 996.217,99³³. Tais recursos são destinados para projetos apresentados tanto pelo Poder Público quanto pelas organizações civis³⁴.

Assim, a Lei Complementar Estadual nº 30 foi promulgada em 2002, final do governo Tasso, como uma forma de aliar as disposições do CDC ao projeto liberal de enxugamento da máquina pública.

4.2.2 Institucionalidade da Política

Embora tenha nascido em berço liberal e perpassado por governos de esquerda, tanto no âmbito nacional como no âmbito estadual, institucionalmente, o DECON-CE não sofreu muitas modificações. Nem mesmo o advento do seu Regimento Interno em 2018 trouxe grandes mudanças ao órgão, apenas consolidou a estrutura que já existia.

Como já dito, até 2021, o DECON-CE consistia em quatro Promotorias de Justiça (130ª PJ, 131ª PJ, 132ª PJ e 193ªPJ) e uma Secretaria Executiva, todas chefiadas por um

³³ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/portal-da-transparencia/execucao-orcamentaria-2/receitas-proprias-fdid/> (Acesso em 05 de mar de 2020).

³⁴ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/fdid/> (Acesso em 05 de mar de 2020).

Promotor de Justiça. A Secretaria Executiva concentrava para si tanto o protagonismo nas ações civis públicas sobre assuntos de consumo, como a administração do órgão e a execução de ações educativas que visam à proteção do consumidor.

Assim, estavam sob a égide da Secretaria Executiva os setores de fiscalização, de planejamento, de informação, de atendimento, de andamento processual, de conciliação e um setor voltado especificamente à assessoria jurídica.

Por sua vez, as Promotorias de Justiça se concentravam nos resultados dos processos administrativos instaurados no órgão, ou seja, a aplicação ou não de multa aos fornecedores que figurarem na Reclamação Individual de algum consumidor.

Todavia, a partir da Recomendação nº 0007/2021/CGMP, a Secretaria Executiva continuou com os mesmos setores, porém, a assessoria jurídica não mais se concentrava nas ações civis públicas ou processos administrativos instaurados de ofício por ter caráter coletivo. Agora, trocou esse enfoque com as Promotorias de Justiça, embora ainda atue nos processos coletivos de cunho estadual, passou a atuar nos processos administrativos oriundo de reclamações individuais.

Sobre tais processos, disciplinados no Regimento Interno do Decon, tem-se que o consumidor, ao chegar no DECON, é recepcionado no setor de atendimento onde apresentará sua queixa, tal queixa pode resultar em três procedimentos: Simples Consulta, Abertura Direta de Reclamação e Carta de Informações Preliminares (CIP). Os dois últimos são tipos de Reclamação Individual.

A Simples Consulta se dá quando o consumidor possui apenas uma dúvida, que é esclarecida no próprio atendimento, sendo o procedimento encerrado em seguida, e não é contabilizado no cadastro de reclamações nacional.

Por sua vez, a Abertura Direta de Reclamação é um procedimento adotado apenas para casos excepcionais: consumidor idoso, consumidor que não reside em Fortaleza e causas onde se mostra evidente a urgência de atuação do órgão. Nesses casos, a audiência de conciliação já é marcada no próprio atendimento e já se inicia o processo administrativo.

Já a Carta de Informações Preliminares é o procedimento geral para as reclamações individuais. A partir do atendimento no órgão, se envia uma carta para o fornecedor, dando-lhe o prazo de dez dias para solucionar a demanda. Após esse prazo, o consumidor volta ao órgão para o chamado Retorno de CIP. Caso sua demanda não tenha sido atendida, é marcada uma audiência de conciliação e instaurado o processo administrativo. Caso contrário, a reclamação é arquivada sem virar o processo e sem contar para fins de cadastro.

Todavia, após a pandemia de Covid-19, tal procedimento foi modificado, não havendo mais atendimentos presenciais no Órgão. Atualmente, os atendimentos são registrados on-line por meio do aplicativo *Whatsapp*³⁵. Pelo qual, o consumidor manda uma mensagem relatando sua reclamação e sendo atendido por um dos funcionários do Setor de Atendimento.

Se não for o caso de Simples Consulta, tal funcionário registra a reclamação no SINDEC, enviando a Carta de Informações Preliminares nos casos gerais. Nos casos em que é necessária a audiência de conciliação, essa é realizada de forma virtual, sendo as partes notificadas por *e-mail*³⁶.

Após a audiência de conciliação, os processos são encaminhados à Secretaria Executiva. Se houve acordo, o promotor homologa o termo de acordo, dando-lhe efeito jurídico de título executivo extrajudicial³⁷. Nos outros casos, o promotor deliberará sobre a possibilidade de aplicação de multa ao fornecedor se houver infração às normas de consumo.

O valor dessa multa é destinado ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará (FDID). O Programa conta, ainda, com uma Junta Recursal – JURDECON – composta por Procuradores de Justiça e administrada pela Procuradoria Geral de Justiça, que tem como função revisar tais decisões, em caso de recurso.

Ao final, as reclamações são classificadas como Fundamentada Atendida, Fundamentada Não Atendida e Não Fundamentada/Encerrada. Tal classificação passa a integrar a base de dados nacional do SINDEC (Sistema Nacional de Informação de Defesa do Consumidor), tendo como propósito nortear as ações voltadas à proteção do consumidor nos órgãos integrantes do SNDC.

Nesse diapasão, ressalta-se dois pontos: o papel das reclamações individuais no DECON e o apego aos dados numéricos. Sobre o primeiro, se pode tomar como uma espécie de herança do antigo DECOM, visto que esse último era também voltado ao amparo legal das vítimas de abuso de poder econômico. Outro ponto importante é que, ao mesmo tempo em que consome recursos públicos, os processos administrativos oriundos das reclamações

³⁵ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/decon/contatos-de-emergencia-do-decon/> (Acesso em 29 de dez de 2020)

³⁶ Instituída pelo Ato Normativo nº 115/2020 da Procuradoria Geral de Justiça do Ceará. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2020/06/Ato-normativo-n%C2%BA-115-2020-regulamenta-a-audi%C3%A2ncias-virtuais-no-MPCE.pdf> (Acesso em 29 de dez de 2020)

³⁷ O título executivo é aquele que é capaz de ensejar um processo de execução. Nesse processo, não se averigua qual das partes tem razão, apenas a admissibilidade do título. Assim, o processo vai direto para a fase de apreensão dos bens do devedor para satisfazer a demanda do credor, sendo, portanto, mais célere. O status de título executivo aos acordos do DECON é conferido pelo art. 784, IV, do Código de Processo Civil.

individuais também geram recursos para o FDID, ou seja, um tipo de atividade pública ideal do ponto de vista liberal.

No entanto, tal aspecto gera ponto de discordância entre os próprios promotores, uma vez que alguns consideram que foge das atribuições constitucionais do Ministério Público, pois tais reclamações, em sua maioria, se tratam de direito individual puro, ao passo que o MP deve atuar nas questões coletivas.

Memória (2016), por exemplo, defende que os PROCONs coordenados pelo Ministério Público (Ceará, Minas Gerais e Piauí), não podem atuar nas reclamações de caráter individual puro, devendo ser feita uma espécie de triagem. Por outro lado, a JURDECON, em 2019, lançou a Súmula 08, que determina que o DECON pode atuar nas reclamações individuais, pois as normas de consumo têm caráter de direito fundamental, sendo, portanto, de ordem pública. Nesse sentido, a Recomendação da Corregedoria-Geral veio no intuito de tentar apaziguar tal questão.

Não obstante tal polêmica, a maior parte do DECON é voltada para o andamento dos processos administrativos gerados por essas reclamações. Isso nos leva ao segundo aspecto ressaltado anteriormente: o apego aos dados. Como herança de seu berço liberal, o DECON adota como valores os pressupostos do paradigma positivista de avaliação, apontados por Januzzi (2016): eficiência econômica e eficácia procedural. Tanto que as principais propagandas sobre o órgão são relativas aos índices de resolutividade das reclamações individuais³⁸. Resta-nos questionar se essa suposta resolutividade significa a real satisfação do consumidor lesado.

4.3 Trajetória da Política - Espectro Temporal e Territorial

O próximo ponto de análise da política apontado por Rodrigues (2008, 2011) diz respeito à noção de trajetória institucional formulado por Gussi (2008), para ele, assim como as trajetórias de vida, as trajetórias das políticas públicas não seguem um caminho linear. Assim, as instituições perfazem múltiplos trajetos e deslocamentos ao longo do tempo. É a partir dessa trajetória que os conceitos e valores da política passam a ser naturalizados.

³⁸ DECON conquista 97% de resolutividade nos atendimentos (ACMP, 2012, online) Disponível em: <https://acmp-ce.org.br/2013/08/decon-conquista-97-de-resolutividahttps://acmp-ce.org.br/2013/08/decon-conquista-97-de-resolutividade-nos-atendimentos/de-nos-atendimentos/> (Acesso em 04 de mar de 2020).

Neste trabalho, buscou-se coadunar a análise da trajetória da política com seu espectro temporal e territorial, dadas as limitações temporais para a pesquisa e por entender que, em referência ao DECON-CE, tais eixos são simbiotes.

Nesse sentido, no tópico quatro, foi analisada um pouco da trajetória dos direitos do consumidor, desde sua origem até os dias de hoje. Embora a trajetória do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor esteja intimamente ligada à trajetória dos direitos do consumidor, este presente tópico será restrito ao recorte temporal da criação do Serviço Especial de Defesa Comunitária aos dias atuais.

O Serviço Especial de Defesa Comunitária - DECOM foi criado em 1985, ou seja, período anterior à Constituição Cidadã. Todavia, mesmo nas Constituições anteriores o Ministério Público tinha um papel importante na defesa dos direitos das populações vulneráveis, que por muitas vezes se confundia com o papel exercido atualmente pela Defensoria Pública³⁹.

Àquela época, o debate em torno dos direitos difusos e coletivos ainda estava em sua fase embrionária, embora tenham sido feitos alguns ensaios nesse sentido, como a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/65) e a Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/85). Se hoje o papel do MP como defensor de direitos difusos e coletivos, bem como de fiscal da lei é bem definido pela Constituição Federal⁴⁰, outrora, a própria noção de direitos coletivos era um pouco nebulosa.

Assim, a criação do DECOM, em 1985, foi uma tentativa de abarcar tais direitos coletivos. Interessante notar que o DECOM tinha como responsabilidade duas esferas que, aparentemente, não conversam entre si: a economia popular e o meio ambiente. Como demonstrado no quarto tópico, as tentativas governamentais de controle da chamada economia popular representam os primórdios da defesa dos direitos do consumidor.

Dessa forma, embora aparentemente incomunicáveis, as duas competências do DECOM representam parte dos chamados direitos fundamentais de terceira geração, consagrados na Constituição de 88, que são direitos transindividuais, conforme Novelino

³⁹ A Constituição de 1967 não explicitava a função do Ministério Público, mas previa sua organização nos arts. 137 a 139. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm (Acesso em 16 de fev de 2020). Por sua vez, a Lei Complementar nº 40 de 14 de dezembro de 1981 disciplinou as funções do MP conforme a Constituição de 1967, estabelecendo com função da instituição a defesa da ordem jurídica e dos interesses indisponíveis da sociedade. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp40.htm (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁴⁰ CF/88, Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (Acesso em 16 de fev de 2020)

(2009), ou seja, destinados à proteção do gênero humano, não do indivíduo em si. Interessante notar, também, que mesmo após a separação, muitos promotores do DECON (contemporâneo) atuavam também na Promotoria de Meio Ambiente, a exemplo da ex-secretária executiva, a promotora Ann Celly Sampaio⁴¹.

Ademais, parte da atuação do DECON atual também se comunica com as promotorias ambientais e com outros órgãos voltados à questão ambiental, a exemplo do PROPOA - Programa de Proteção e Defesa dos Consumidores de Produtos de Origem Animal⁴², setor do DECON que busca fiscalizar produtos de origem animal.

Com a criação do DECOM, ficou responsável pelo órgão a, então, promotora de justiça Socorro França, sendo sua imagem até hoje vinculada à atuação do Ministério Público na questão consumerista⁴³. Nesse tempo, o DECOM já nascia com uma natureza múltipla: uma natureza repressora, uma natureza de amparador das vítimas e a clássica vocação do Ministério Público de garantidor da legalidade.

Quanto à natureza repressora, o DECOM possuía dois objetivos:

- a) reprimir crimes contra a economia popular e os abusos de poder econômico;
- b) reprimir agressões ilícitas ao meio ambiente, o que até então não era crime⁴⁴.

Nesse sentido, pode se perceber tal viés no DECON atual diante do Setor de Fiscalização, da propositura de Ações Civas Públicas e das sanções pecuniárias estabelecidas ao final do processo administrativo de reclamações individuais. Essas ações também estão ligadas à natureza de garantidor da legalidade, ou de fiscal da lei.

Por outro lado, o DECOM possuía outra natureza amparadora similar à atuação da Defensoria Pública atual, pois, também era sua finalidade “assistir judicialmente, quando necessitadas, as vítimas do crime ou, na sua falta, o cônjuge, os ascendentes, descendentes ou irmãos” (CEARÁ, 1985, p. 79).

Esse viés, hoje, está representado nas aberturas de reclamação individual, o que instaura o processo administrativo nas promotorias. Uma vez, tais reclamações não passam por uma triagem, podendo ser fundadas em direito individual puro. Tal aspecto gera polêmica internamente, visto que alguns sustentam que tais reclamações vão de encontro às atribuições constitucionais do Ministério Público, como Memória (2016).

⁴¹ Ann Celly Sampaio foi Secretária Executiva do DECON de 2012 a 2019, hoje está lotada na 135ª Promotoria de Justiça de Fortaleza (Meio Ambiente e Planejamento Urbano).

⁴² Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/decon/propoa/> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁴³ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2017/08/02/comemoracao-de-15-anos-do-decon-reune-membros-servidores-e-consumidores-beneficiados-pelo-trabalho-do-orgao/> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁴⁴ A chamada Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605) só foi promulgada em 12 de fevereiro de 1998.

Em suma, a natureza diferenciada do âmbito estadual do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor no Ceará, ou seja, sua atribuição ao Ministério Público e não a um órgão específico da Administração Estadual, vem justamente da atuação do MP enquanto DECOM. Por essa razão, conservou-se parte da natureza dual do Serviço.

Até porque o DECOM foi criado antes mesmo da consagração dos direitos dos consumidores como direitos de caráter constitucional, antes da ascensão do Código de Defesa do Consumidor, de sua Política Nacional de Consumo e de seu Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A verdade é que, após a ascensão do CDC, o DECOM pegou para si as atribuições de defesa do consumidor, inserindo-as na categoria de abuso de poder econômico, mesmo sem ser sua atribuição legal de forma literal, e assim atuou por mais de dez anos.

Diante de tal decêndio, o órgão criou força política. Assim, não é de se admirar que o Legislativo cearense, em 2002, tenha optado por não acabar com a estrutura do DECOM. Mas, optou por aproveitá-la para inseri-la no Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, conforme determinava o CDC. Sem retirar tal atribuição do Ministério Público e, conseqüentemente, sem gerar atrito com a instituição. Tanto que buscou até conservar a nomenclatura, modificando-a para DECON (defesa do consumidor).

Hoje, o DECON se autodenomina como PROCON Estadual – DECON-CE, exercendo o poder de polícia administrativo nas relações de consumo, unido às atribuições legais do Ministério Público, funcionando no centro de Fortaleza-CE.

Em 2007, o órgão passou por uma importante mudança, ao aderir ao SINDEC - Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, um programa tecnológico pertencente ao Ministério da Justiça, criado dentro da Política Nacional de Consumo, tendo como objetivo a unificação dos dados obtidos por cada uma das instituições integrantes do SNDC⁴⁵.

Após a implantação do SINDEC, o Programa passou a ter controle estatístico sobre os dados oriundos das reclamações individuais registradas no órgão, ou seja, passou-se a ter acesso à quantidade de reclamações registradas por assunto, por faixa etária, por fornecedor etc. Como consequência, em 2009, foi lançado o Cadastro de Reclamações Fundamentadas⁴⁶, isto é, aquelas reclamações que realmente representaram infrações a

⁴⁵ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=49> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁴⁶ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=465> (Acesso em 16 de fev de 2020).

normas de consumo. Com base nesse cadastro, o DECON lança anualmente o ranking de reclamações no Estado⁴⁷.

Em 2013, teve início a expansão territorial do DECON, que inaugurou o posto de atendimento avançado no aeroporto internacional Pinto Martins⁴⁸. Tal posto funciona 24 horas por dia e possui atendimento bilíngue, voltado para as reclamações relativas aos serviços prestados nas dependências do aeroporto.

Já em 2014, a expansão se deu no meio eletrônico, assim, o Programa aderiu à plataforma online da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Senacon/MJ), o consumidor.gov⁴⁹, passando a receber reclamações individuais pela internet, no entanto, apenas contra empresas cadastradas no sistema.

No mesmo ano, também aderiu à plataforma consumidor vencedor⁵⁰, idealizada pelo Ministério Público do Rio de Janeiro, que funciona como site de monitoramento dos Termos de Ajustamento de Conduta estabelecidos entre o MP e entre fornecedores, bem como monitora as Ações Civis Públicas em andamento, relacionadas ao direito do consumidor.

Em 2016, buscou-se, então, ampliar o atendimento do DECON ao interior do Estado. Dessa forma, foi lançado o projeto DECON Viajante⁵¹, que consiste em uma van que realiza atendimento móvel nas cidades do interior.

Nesta senda, de expandir o atendimento territorialmente, em 2017, a Procuradoria Geral de Justiça, a partir da Portaria nº 018/2017, resolveu expandir o poder de polícia do DECON para o interior do Estado, lançando nove unidades descentralizadas nos municípios Juazeiro do Norte, Iguatu, Quixadá, Russas, Maracanaú, Caucaia, Sobral, Tianguá e Crateús.

Desde a promulgação da Lei Complementar Estadual nº 30, em 2002, que instituiu o PROCON Estadual, o DECON vinha sendo regulado pelo contido na própria lei complementar e pelo decreto que dispõe a organização do SNDC (Decreto nº 2.181/97), instituindo algumas portarias que modificavam sua atuação pontualmente, como exemplo a Portaria nº 02/2012⁵², que estabeleceu regras e procedimentos a serem seguidos pelo Setor de Fiscalização.

⁴⁷ Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/2021/03/10/decon-divulga-cadastro-de-reclamacoes-fundamentadas-na-proxima-segunda-feira-15/> (Acesso em 25 de set de 2021).

⁴⁸ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=2291> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁴⁹ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=3290> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁵⁰ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=3439> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁵¹ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=4649> (Acesso em 16 de fev de 2020).

⁵² Disponível em: http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2012/portaria_02-2012.pdf (Acesso em 16

No entanto, em 2018, foi lançado o Regimento Interno do Decon, que definiu o organograma da instituição e estabeleceu todas as etapas do processo administrativo. Todavia, na prática, o regimento apenas normatizou o que já vinha sendo aplicado na instituição, trazendo como mudança significativa apenas a obrigatoriedade de notificação do consumidor nos casos de arquivamento do processo administrativo, bem como a concessão do prazo de dez dias úteis para que ele entre com recurso na Junta Recursal.

A última mudança, anterior à pandemia, é a adesão ao sistema SAJ-MP⁵³. Porém, diferente das outras Promotorias de Justiça, a implantação do sistema no âmbito do DECON vislumbrou um maior desafio justamente por o órgão atuar com processo administrativo próprio e pela necessária integração com o SINDEC.

Com a disseminação da pandemia de Covid-19 a virtualização dos processos administrativos e a implantação do SAJ-MP teve uma aceleração, visto que, com o fim dos atendimentos presenciais, os processos passaram a ser registrados no âmbito virtual, tanto no SINDEC como no SAJ-MP, pois, ainda não a integração das duas plataformas.

Mais recentemente, em setembro de 2022, o órgão aderiu a um novo programa, criado pelo Ministério da Justiça, para substituir o SINDEC: o ProConsumidor⁵⁴, o qual é considerado mais moderno pelo próprio ministério. Assim, as reclamações do DECON/CE, de setembro de 2022 em diante, passaram a ser registradas no ProConsumidor, ao passo que o SINDEC ficou mantido como fonte documental das reclamações anteriores.

Diante do exposto, percebe-se que ao longo tempo o DECON sofreu poucas modificações, tais modificações, de modo geral, buscam a expansão territorial ao longo do Estado do Ceará e a implantação de novas tecnologias. Ainda, tais modificações são no sentido de facilitar a abertura de reclamações individuais ou de procurar a celeridade no andamento destas.

de fev de 2020).

⁵³ Disponível em: <http://intranet.mpce.mp.br/asscom/destaquesresultado.asp?icodigo=7651> (acesso em 17 de fev de 2020).

⁵⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mais-moderno-proconsumidor-substituir-a-sistema-sindec> (acesso em 01 de dez de 2022).

5 RESULTADOS ALCANÇADOS

5.1. Parte Quantitativa – Desenho de Séries Temporais

Segundo Barbeira (2019), a pesquisa baseada em séries temporais tem como núcleo a comparação de uma única unidade espacial ao longo do tempo. Para a autora, esse modelo melhor se adequa aos estudos observacionais, pois, utilizando-se do desenho de séries temporais, o pesquisador precisa se preocupar em descrever a maneira como o tempo influencia a evolução de determinada variável.

Ademais, conforme Oliveira et al (2019), a análise de uma série temporal é usada para estabelecer uma tendência subjacente, que pode ser interrompida por algum tipo de intervenção. Ainda segundo os autores, embora esse tipo de análise tenha limitações, essa modelagem pode ser útil para a verificação de desempenho de políticas e programas.

Nesse sentido, optou-se, para essa parte quantitativa, a adoção do modelo de desenho de séries temporais, com o fito de avaliar a evolução dos números de reclamações de consumidores idosos no DECON-CE ao longo dos anos e como esse número pode ter sido impactado por determinados eventos.

Para tanto, utilizou-se dos dados coletados no SINDEC, entre o período de 01/01/2007 a 20/08/2022. Ressalta-se que o SINDEC possibilita que o operador do sistema possa extrair relatórios analíticos, onde se pode filtrar as reclamações a partir de determinadas variantes.

5.1.1. Número de Reclamações: Instituições Financeiras

Os relatórios utilizados nesse estudo foram do tipo ‘Reclamações do Fornecedor’, no qual o operador pode filtrar as reclamações de determinado fornecedor em determinado período de tempo. O documento apresentará o número da reclamação, o nome do consumidor, a data de abertura da reclamação, sua situação e sua classificação.

Frisa-se que não há a opção de filtrar a reclamação pelo tema ‘empréstimo consignado’. Talvez porque o sistema tenha sido criado em 2004, utilizando-se, como modelo, um *software* que já era adotado pelo PROCON de São Paulo, ao passo que a lei de regulamentação do empréstimo consignado foi promulgada em dezembro de 2003.

Assim, para conseguir coletar os dados sobre reclamações de empréstimos consignados de consumidores idosos no DECON-CE, necessitou-se extrair relatórios ano a ano de cada instituição financeira, abrir cada folha de atendimento apresentada, verificar a idade do consumidor e verificar, no texto da reclamação, se diz respeito a empréstimo consignado.

As instituições financeiras selecionadas foram aquelas que figuraram no *ranking* do Cadastro de Reclamações Fundamentadas, do DECON-CE, entre os anos de 2008 e 2022, sendo elas: Banco BMG, Banco Bradesco, Banco do Brasil, Banco Itaú, Banco Itaú Consignado, Banco Pan, Banco Santander, BV Financeira, Caixa Econômica Federal e Crefisa. No total, foram analisadas 4.430 reclamações.

Em relação ao Banco BMG, constatou-se 560 reclamações totais, sendo 326 de consumidores idosos, relacionadas ao empréstimo consignado, aproximadamente, 58%. A evolução das reclamações ano a ano pode ser verificada no gráfico a seguir:

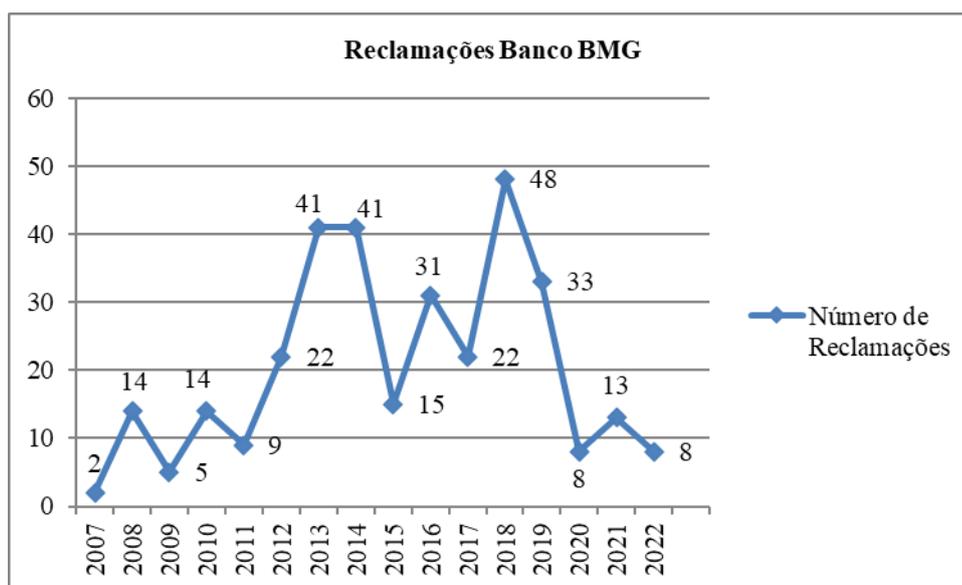


Gráfico 1: Reclamações do Banco BMG
Fonte: Relatórios do SINDEC

Nota-se uma crescente a partir do ano de 2012, sendo que nos anos de 2013 e 2014 o número de reclamações quase dobrou em relação ao ano de 2012. Já em 2020, verificou-se uma extrema queda.

Em relação a essa instituição financeira é preciso considerar que, em 2012, quando se iniciou a crescente, foi proposta a Ação Civil Pública nº: 0196701-69.2012.8.06.0001, na 5ª Vara Cível de Fortaleza, justamente em relação às irregularidades de empréstimos consignados.

Já para o Banco Bradesco, constatou-se um total de 672 reclamações, sendo 147 de empréstimos consignados para idosos, aproximadamente, 22%. Com a seguinte evolução ano a ano:

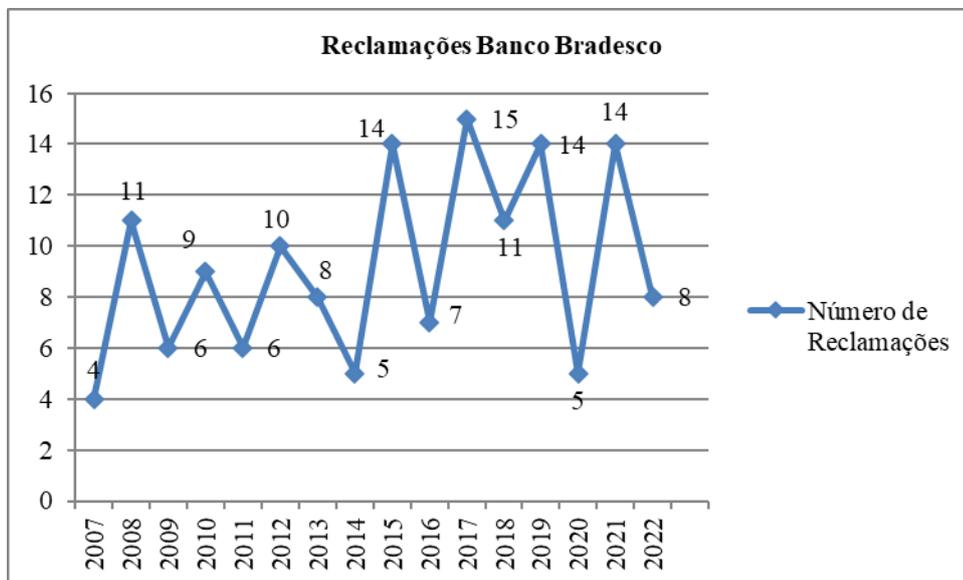


Gráfico 2: Reclamações do Banco Bradesco
Fonte: Relatórios do SINDEC

Ao contrário do Banco BMG, nota-se que não houve aumento significativo entre os números de reclamações ano a ano. Não obstante, verifica-se pequeno aumento entre o ano de 2016 e 2017, mantendo-se o número de reclamações em valores aproximados ao desse último nos anos seguintes, exceto 2020 e 2022⁵⁵. Importante frisar que, no ano 2017, os servidores do Estado do Ceará, incluindo os aposentados, passaram a receber seus proventos, obrigatoriamente, pelo Banco Bradesco⁵⁶.

⁵⁵ Ressalta-se que os dados do ano de 2022 não correspondem aos dados do ano inteiro, pois, coleta ocorreu no mês de agosto.

⁵⁶ Fonte: <https://www.seplag.ce.gov.br/2017/02/24/seplag-convoca-servidores-a-abrir-conta-salario/#:~:text=A%20Secretaria%20do%20Planejamento%20e,pagamento%20para%20a%20ag%C3%Aancia%20do> (Acesso em 31 de out de 2022).

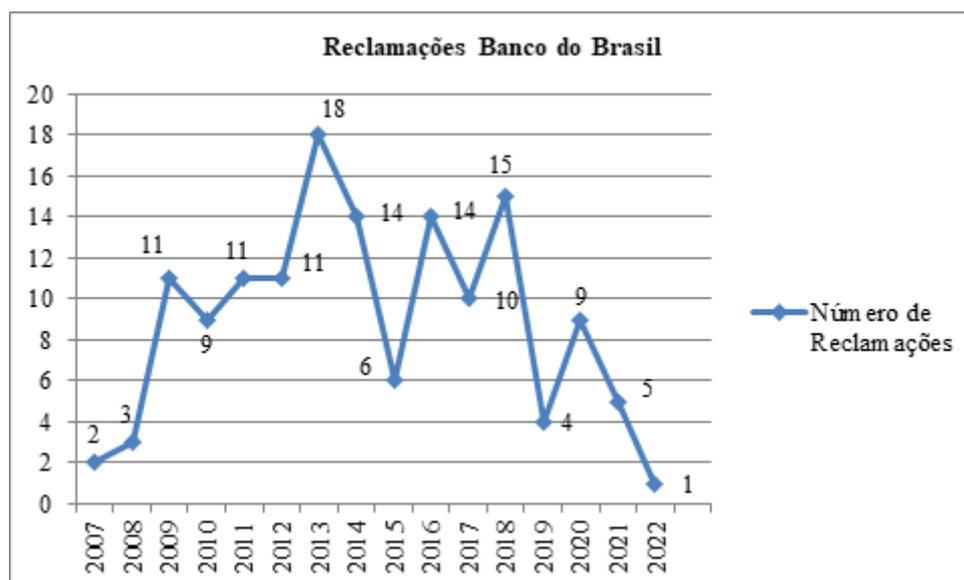


Gráfico 3: Reclamações do Banco do Brasil
Fonte: Relatórios do SINDEC

Para o Banco do Brasil, foram registradas 1183 reclamações, sendo 143 relativas a empréstimo consignado, aproximadamente, 12%. Nota-se queda no número de reclamações em 2019, ano em que ocorreu o encerramento do contrato entre a Prefeitura de Fortaleza e a instituição. Assim, a partir de outubro de 2019, os servidores municipais, inclusive inativos, passaram a receber pelo Banco Bradesco⁵⁷.

Por sua vez, para o Banco Itaú, constatou-se 202 reclamações, sendo 38 relativas a empréstimo consignado para idosos, aproximadamente, 19%.

Verifica-se que o número de reclamações ano a ano do banco em questão se mostra ínfimo. No entanto, o grupo Itaú possui uma pessoa jurídica específica para operações relativas ao empréstimo consignado, a qual será analisada a seguir. Assim, há a possibilidade de que as reclamações registradas em desfavor do Banco Itaú, aqui analisadas, tenham sido resultado de erro de preenchimento no cadastro.

⁵⁷ Fonte: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/tem-inicio-migracao-de-contas-salario-da-prefeitura-de-fortaleza-para-bradesco> (Acesso em 31 de out de 2022).

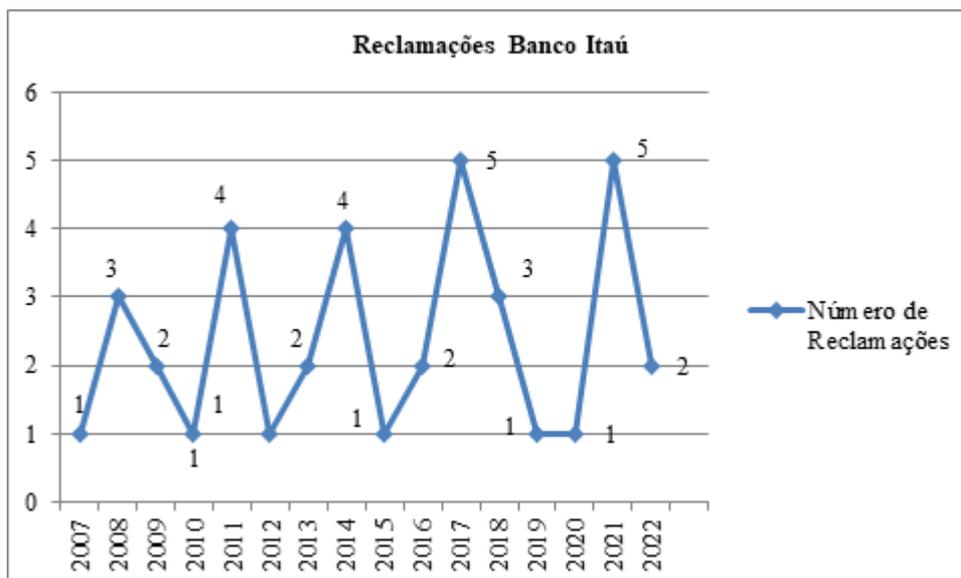


Gráfico 4: Reclamações do Banco Itaú
Fonte: Relatórios do SINDEC

Isso porque para o Banco Itaú Consignado foram registradas 300 reclamações, sendo 224 relativas a empréstimo consignado para idosos, aproximadamente, 75%:

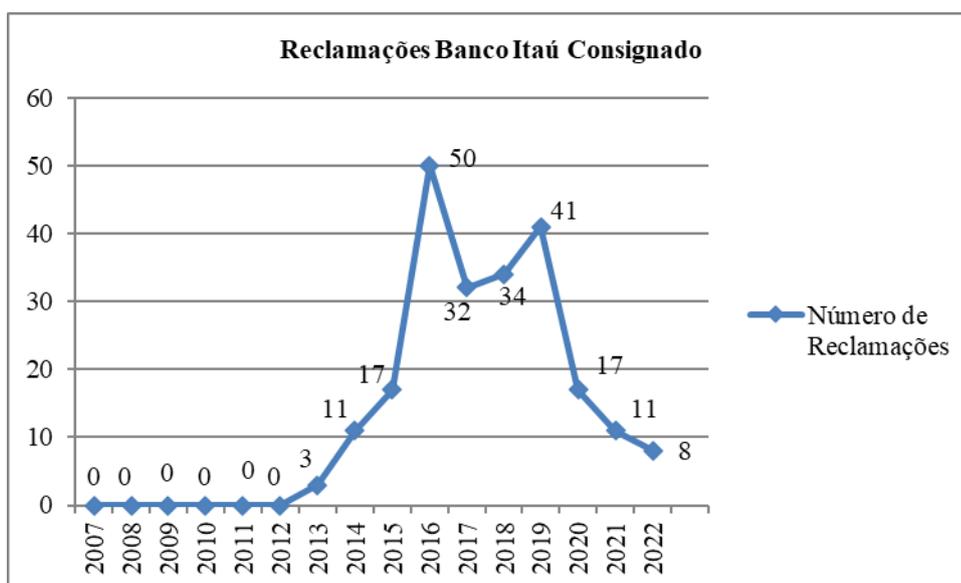


Gráfico 5: Reclamações do Banco Itaú Consignado
Fonte: Relatórios do SINDEC

Salta os olhos o grande aumento do número de reclamações no ano de 2016. Ressalta-se que, anteriormente, o Banco BMG detinha 40% do capital do Banco Itaú Consignado, outrora chamado Banco Itaú BMG Consignado. Porém, no ano de 2016, o grupo Itaú adquiriu a referida participação, passando a deter 100% do capital dessa instituição

financeira. Como consequência, parte dos contratos que eram registrados em nome do Banco BMG foram distribuídos para o Banco Itaú Consignado⁵⁸.

Isso também se refletiu no número de reclamações do Banco BMG. Ao se analisar o Gráfico1 (p. 106), verifica-se que, de 2014 para 2015, houve grande queda no número de reclamações registradas (de 41 para 15), ao passo que nos mesmos anos deu-se o início do aumento de reclamações do Banco Itaú Consignado.

Importante destacar que as reclamações são registradas manualmente, a partir da fala do consumidor. Assim, em momentos de transição entre a propriedade de empresas, tanto o consumidor como o funcionário que registra a reclamação, podem não saber determinar a quem pertence contrato.

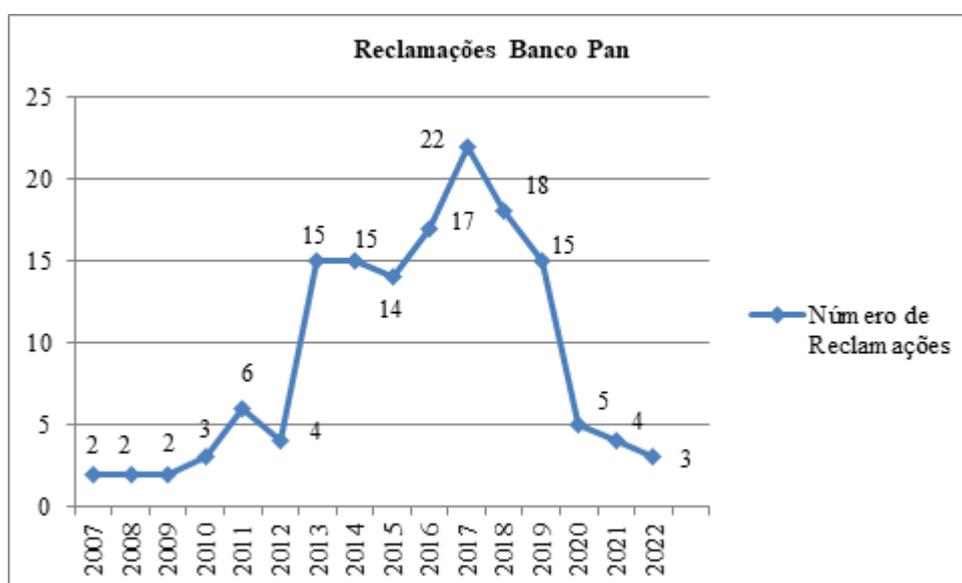


Gráfico 6: Reclamações do Banco Pan
Fonte: Relatórios do SINDEC

Ademais, para o Banco Pan, foram registradas 381 reclamações, sendo 147 relativas à temática em questão, aproximadamente, 39%. Nota-se um movimento comum, o qual será explorado adiante: um aumento de reclamações a partir de 2013, estabelecendo uma espécie de platô até o ano de 2019, com acentuada queda em 2020.

Para o Banco Santander, foram registrada 530 reclamações, sendo apenas 24 relativas a empréstimo consignado para idosos, aproximadamente, 4%, sendo registrados números ínfimos ano a ano.

⁵⁸ Fonte: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2016/09/30/itau-fecha-compra-de-participacao-do-bmg-no-banco-itau-bmg-consignado.ghtml> (Acesso em 02 de nov de 2022).

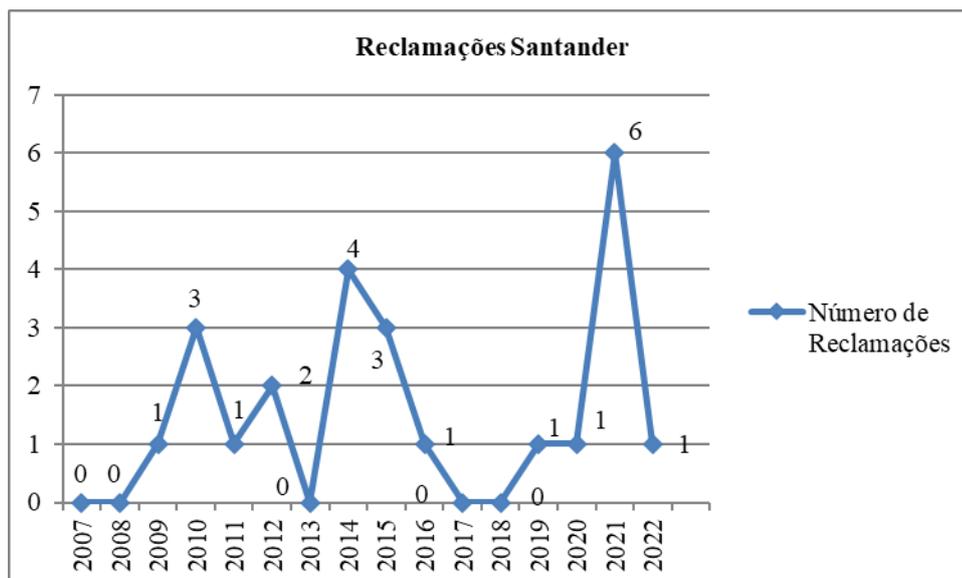


Gráfico 7: Reclamações do Banco Santander
Fonte: Relatórios do SINDEC

Em relação à BV Financeira, foram registradas 95 reclamações, sendo 19 relativas ao objeto em questão, aproximadamente, 20%, sendo, igualmente, ínfimo os números de reclamações ano a ano.

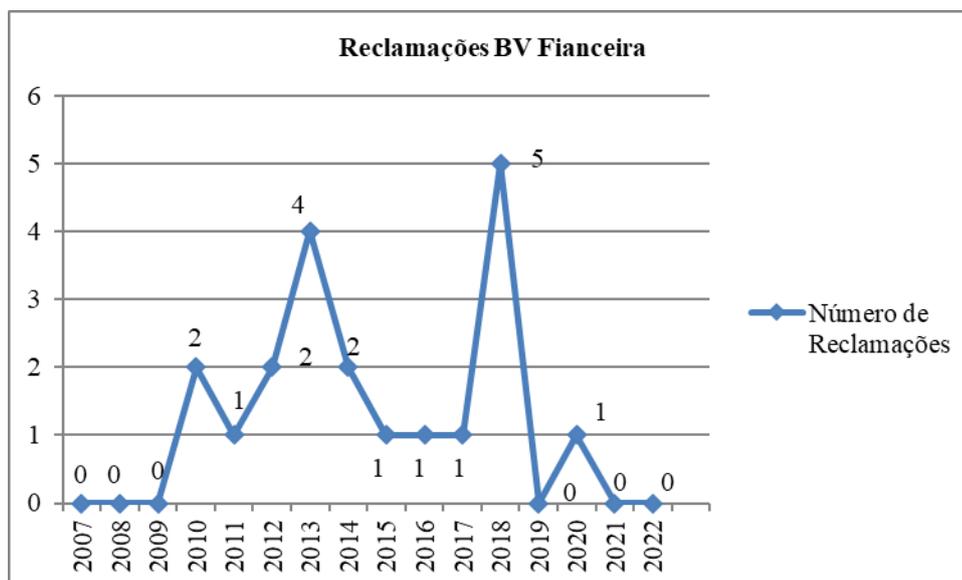


Gráfico 8: Reclamações da BV Fianceira
Fonte: Relatórios do SINDEC

Já em relação à Caixa Econômica Federal, foram registradas 895 reclamações, sendo 93 relativas a empréstimo consignado para idosos, aproximadamente, 10%:

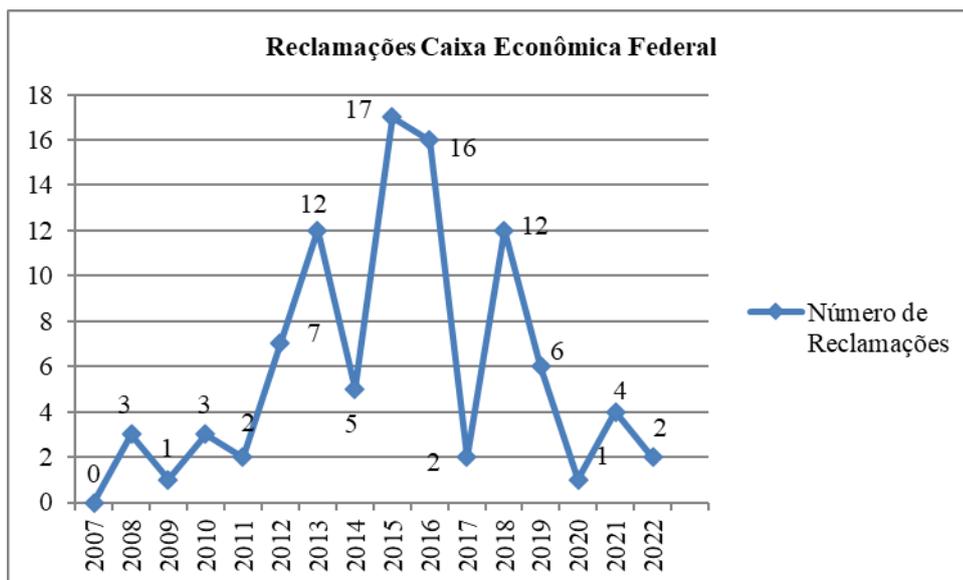


Gráfico 9: Reclamações da Caixa Econômica Federal
Fonte: Relatórios do SINDEC

Como se pode perceber, em geral, para os bancos públicos, as reclamações relativas a empréstimo consignado para idosos, representam parcela muito pequena de seu universo de reclamações (12% Banco do Brasil e 10% Caixa Econômica Federal).

Por fim, para a Crefisa, foram registradas 132 reclamações, sendo 72 relativas ao objeto em questão, aproximadamente, 54%.

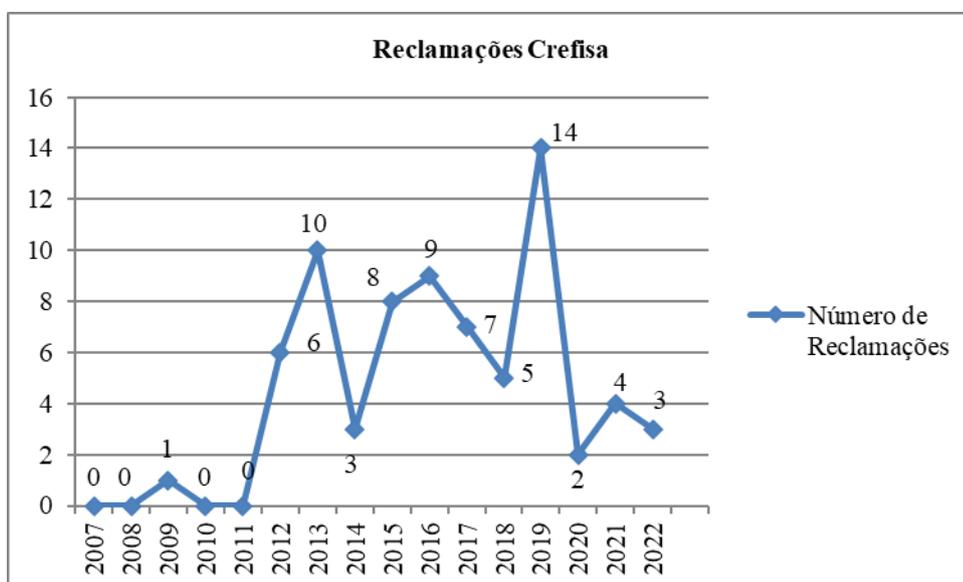


Gráfico 10: Reclamações da Crefisa
Fonte: Relatórios do SINDEC

Verifica-se aumento considerável no número de reclamações entre o ano de 2018 e 2019. Registra-se que, no ano de 2018, a empresa passou por um aumento de capital de R\$

700 milhões, mediante a emissão de novas ações ordinárias⁵⁹. O que pode ter influenciado o aumento da carteira de clientes. No entanto, esse aumento foi interrompido no ano de 2020.

A seguir, verifica-se a sobreposição dos gráficos demonstrados até então:

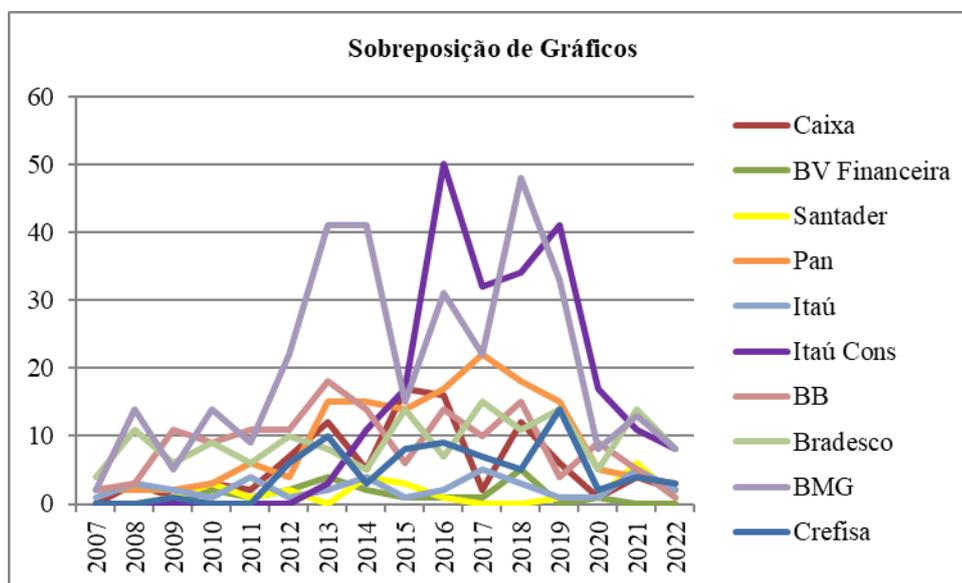


Gráfico 11: Sobreposição dos Gráficos de Reclamações
Fonte: Relatórios do SINDEC

De maneira geral, as intuições financeiras, cujo o empréstimo consignado representa produto popular, realizam um movimento gráfico similar a uma parábola, com crescimento a partir de 2011 e declínio a partir de 2020.

Como fator de influência do aumento do número de reclamações pode se apontar a expansão de acesso ao crédito para consumo nos governos petistas (2003 a 2016), o que levou à popularização do empréstimo consignado.

Como fator de declínio em 2020, pode ser apontada a pandemia de Covid-19, primeiro porque, tragicamente, levou ao falecimento de aproximadamente, 688 mil pessoas no Brasil⁶⁰, grande parte de pessoas idosas. Segundo porque acarretou períodos de isolamento social, diminuindo a procura por empréstimos consignados.

Além disso, houve uma diminuição no registro de reclamações, tanto porque elas ficaram paralisadas no período inicial do isolamento social, como porque, após, passaram a ser registradas de forma *on-line*, o que pode representar empecilho para parte da população idosa.

Diante do exposto, tem-se a demonstração gráfica do total de reclamações ano a ano:

⁵⁹ Fonte: <https://valor.globo.com/financas/noticia/2019/03/28/crefisa-tem-lucro-de-r-1-bilhao-em-2018-com-alta-de-08.ghtml> (Acesso em 02 de nov de 2022).

⁶⁰ Fonte: <https://covid.saude.gov.br/> (Acesso em 02 de nov de 2022).

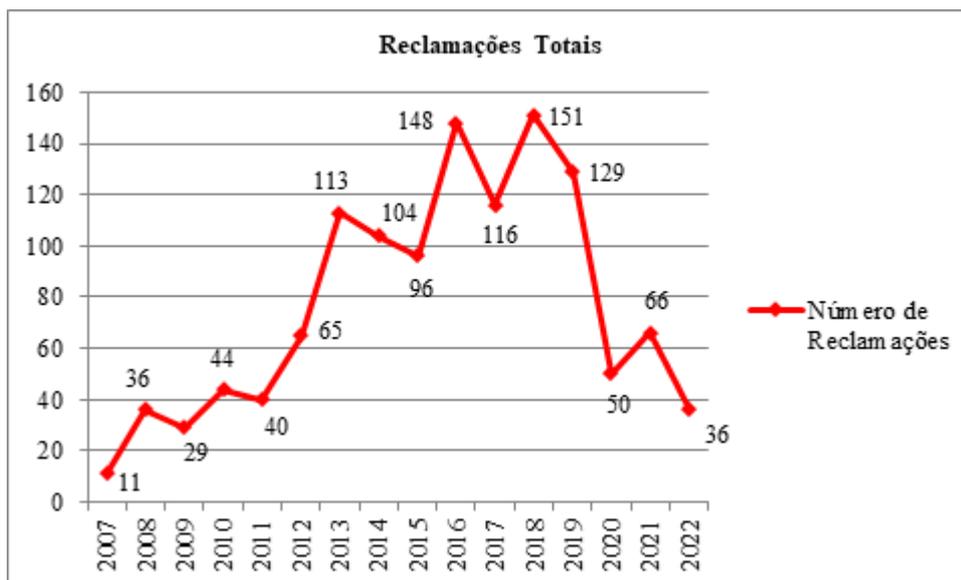


Gráfico 12: Total de Reclamações
Fonte: Relatórios do SINDEC

Como já mencionado, foram analisadas 4.430 reclamações, sendo que dessas 1234 eram de consumidores idosos e relativa a empréstimo consignado, aproximadamente, 27%. A movimentação gráfica do número de reclamações coincide com aquela apontada pelas principais instituições financeiras: uma figura similar a uma parábola, com ascensão a partir de 2011 e declínio em 2020.

5.1.2. Aplicações de Multa

Conforme o art. 31, da Lei Complementar Estadual nº 30/2002, as multas aplicadas serão destinadas Fundo Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor.

Todavia, a da Lei Complementar Estadual nº 46/2004 criou o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará – FDID, que passou a integrar a estrutura organizacional do Ministério Público do Estado do Ceará, vinculado à Procuradoria Geral de Justiça. Como o DECON/CE é um órgão integrante do Ministério Público Estadual, as multas aplicadas passaram a ser destinadas ao FDID, conforme o art. 3º, IV.

Ademais, o art. 2º, da referida lei, determina a destinação desses recursos:

Art.2º. O Fundo, de que trata a presente Lei Complementar, tem por finalidade:

I - ressarcir a coletividade por danos causados ao consumidor, aos bens e direitos de valor, artístico, estético, histórico, cultural, turístico, paisagístico, infração à ordem econômica e outros direitos e interesses difusos e coletivos, no território do Estado do Ceará;

II - dar suporte financeiro à execução da Política de Defesa e Proteção aos Direitos Difusos no Estado do Ceará, para que sejam asseguradas as condições de

desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida da população, proporcionando o bem estar social;

III - realizar eventos educativos e científicos e a edição de material informativo, especialmente relacionado com a natureza da infração ou do dano causado, conforme previsto no caput deste artigo;

IV - promover o reaparelhamento e a modernização do Ministério Público e dos órgãos estaduais de execução e de apoio a quem incumbe a defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

V - promover a participação e fortalecer o sistema de controle social das Políticas Públicas de Proteção e Defesa dos Direitos e Interesses Difusos, possibilitando o acompanhamento, pela sociedade organizada ou não, das metas definidas e do desempenho das estratégias implementadas;

(CEARÁ, 2004, online).

Nesse sentido, para criação de um desenho de séries temporais, relativo às multas aplicadas pelo DECON/CE, foram utilizados dados disponíveis no Sistema FDID. O sistema pertence ao MPCE e seu acesso é restrito às pessoas que trabalham com a arrecadação das sanções ou com o gerenciamento do fundo.

Pelo sistema, é possível emitir relatórios de consulta dos documentos de arrecadação cadastrados, podendo filtrar as informações por data de vencimento, órgão aplicador, nome do infrator, valores pagos ou em aberto.

Para o presente estudo, foram emitidos relatórios com os seguintes filtros: data de vencimento entre 01/01/2077 e 20/08/2022, DECON/CE como órgão aplicador e as mesmas empresas analisadas no tópico anterior como infratores.

Para o Banco BMG, foram aplicados R\$ 4.276.766,73 em multa, com a seguinte evolução anual. Embora o maior valor seja do ano de 2014, tem-se que ele veio exclusivamente de uma única multa aplicada pela 131ª Promotoria de Justiça.

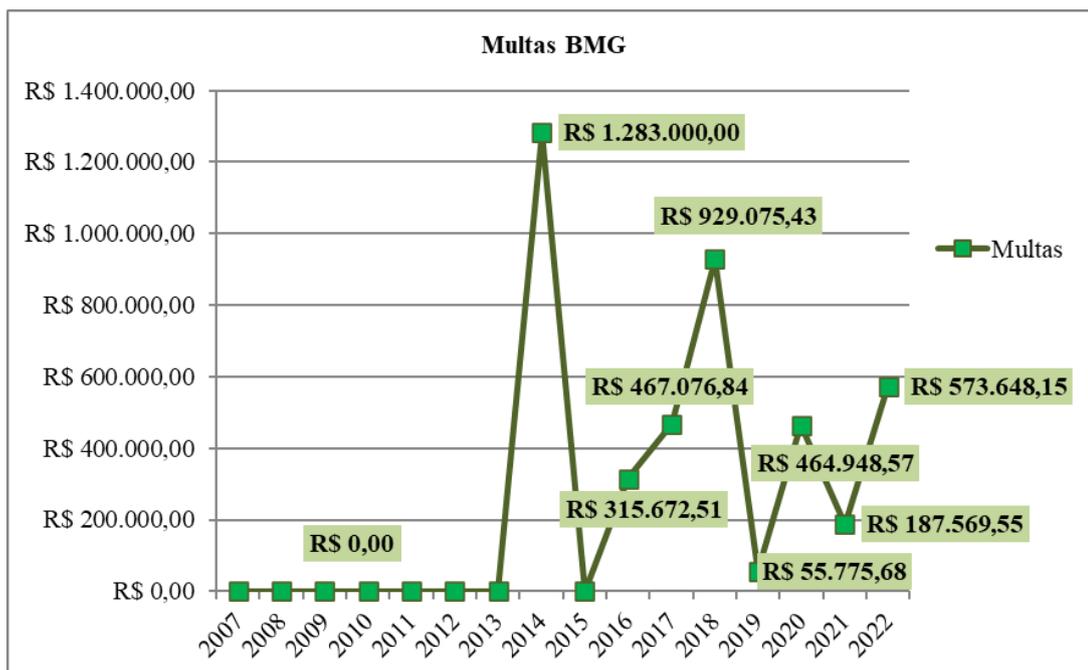


Gráfico 13: Multas do Banco BMG
Fonte: Relatórios do Sistema FDID

Ademais, tem-se a sobreposição entre o número de reclamações ano a ano e os valores de aplicação de multa para o Banco BMG:

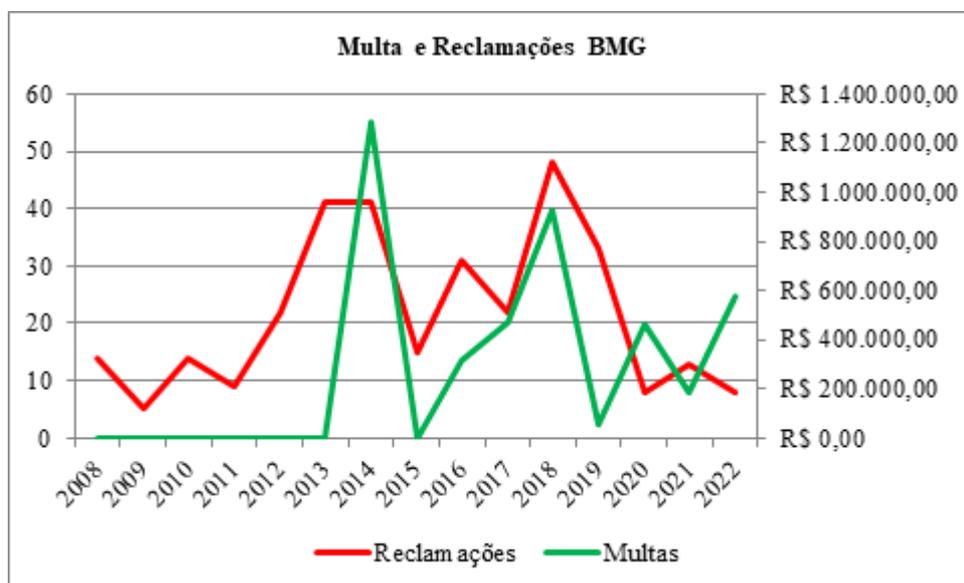


Gráfico 14: Sobreposição de Multas e de Reclamações do Banco BMG
Fonte: Relatórios do Sistema FDID e do SINDEC

Infere-se que os valores de aplicação de multa acompanham o aumento ou o declínio do número de reclamações. Ainda, após aumentos significativos nos valores de multas aplicadas, sucedeu-se, no ano seguinte, uma diminuição do número de reclamações.

Para o Banco Bradesco, foram consideradas as multas registradas no sistema FDID em desfavor de Bradesco S.A e Bradesco S.A (matriz). Foram aplicados R\$ 1.891.845,95 em multas, com a seguinte evolução:

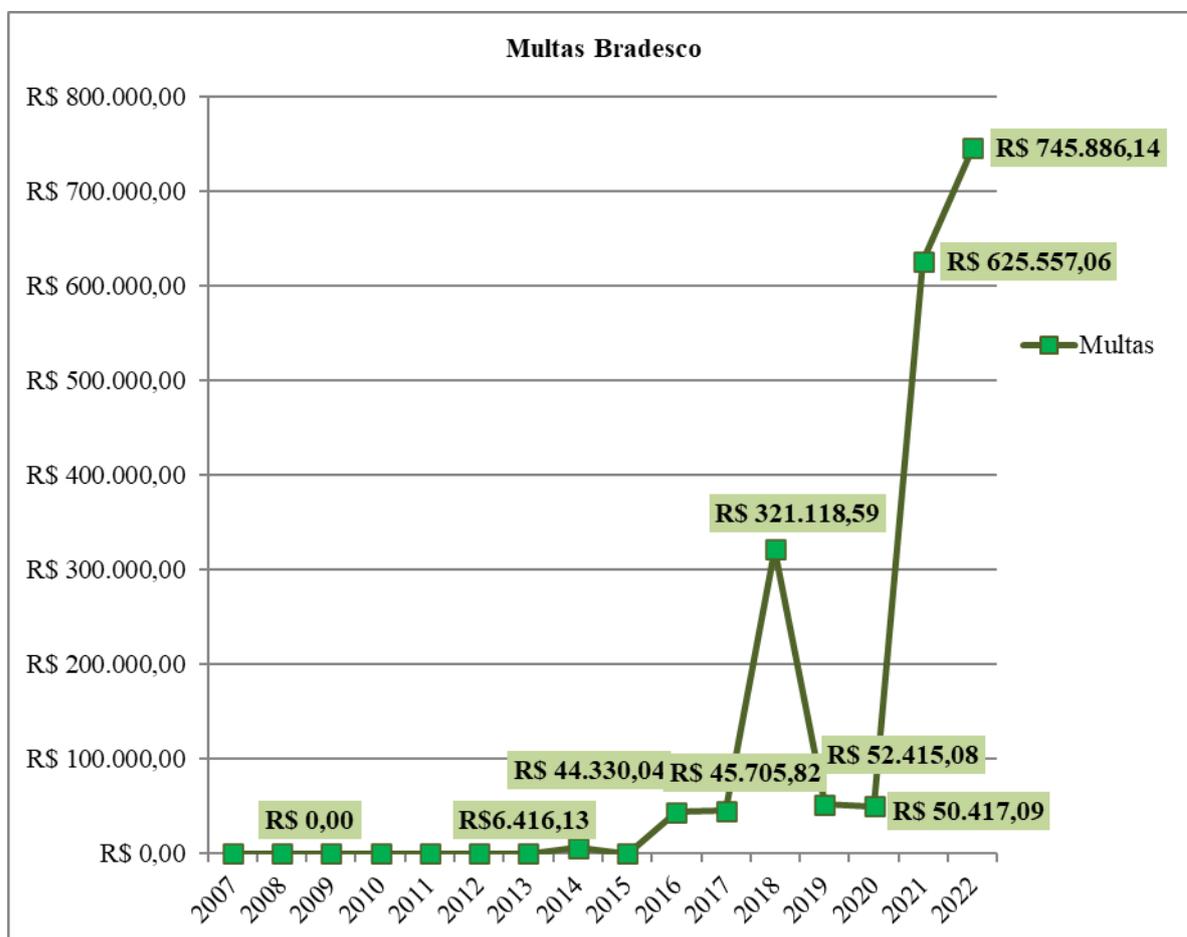


Gráfico 15: Multas do Banco Bradesco
Fonte: Relatórios do Sistema FDID

Nota-se que a aplicação de multas sofreu um grande salto a partir de 2021. Porém, no ano de 2018 o valor aplicado sabem distoou da média. Isso porque umas das multas aplicada naquele ano foi no valor de R\$ 235.873,80.

Tem-se, ainda, a sobreposição entre as multas aplicadas e o número de reclamações:

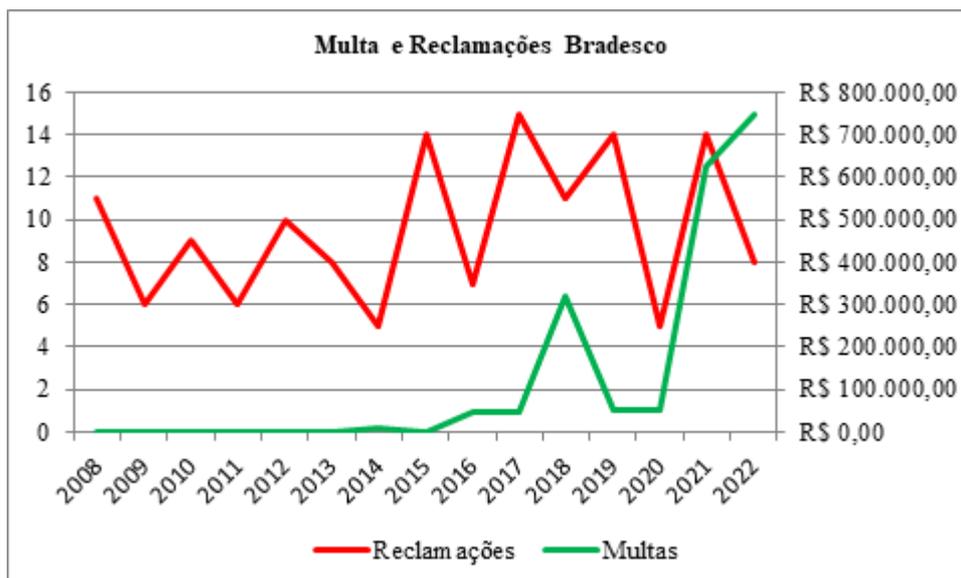


Gráfico 16: Sobreposição de Multas e de Reclamações do Banco Bradesco
Fonte: Relatórios do Sistema FDID e do SINDEC

Ao contrário do que ocorreu com o Banco BMG, a aplicação de multas não andou em conjunto ao número de reclamações. Talvez porque o empréstimo consignado para idosos não represente uma fatia considerável das reclamações do Banco Bradesco (22%), ao contrário do BMG, que tem o empréstimo consignado como principal produto.

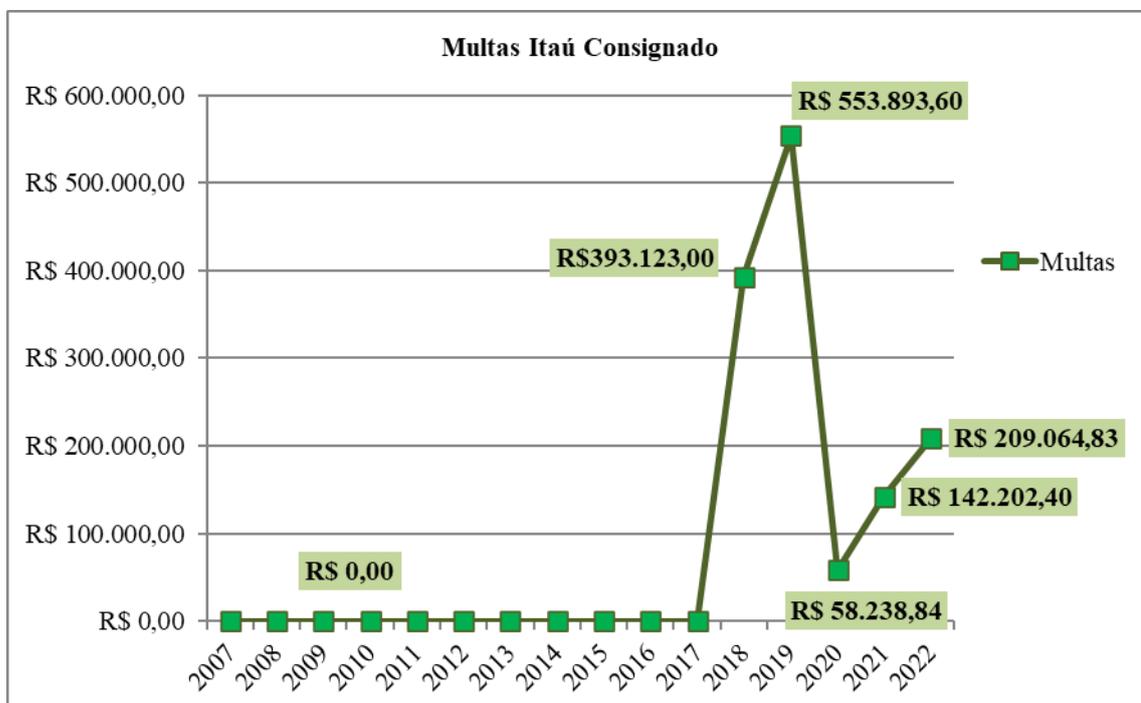


Gráfico 17: Multas do Banco Itaú Consignado
Fonte: Relatórios do Sistema FDID

Para corroborar com essa conclusão, tem-se a análise do Banco Itaú Consignado, que, similar ao BMG, tem o empréstimo consignado como produto principal, ao qual foi aplicado o valor de R\$ 1.356.522,67.

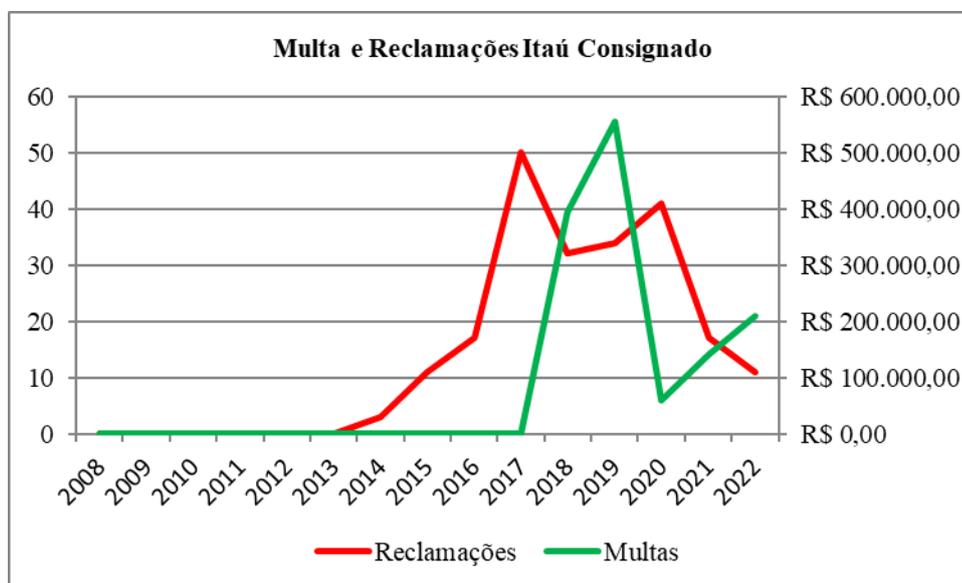


Gráfico 18: Sobreposição de Multas e de Reclamações do Banco Bradesco
Fonte: Relatórios do Sistema FDID e do SINDEC

Infere-se, portanto, que para as instituições financeiras cujo principal produto é o empréstimo consignado, a aplicação de multa surte efeito direto no número de reclamações a esse respeito.

Quanto a isso, é necessário fazer duas observações. Primeiro, no sistema FDID não é possível filtrar as multas pela temática da reclamação, assim, as multas aqui observadas são todas aquelas que foram aplicadas contra a instituição. Por isso, no caso de bancos que não têm o empréstimo consignado como produto principal, há essa discrepância entre os números. Segundo, é importante ressaltar que a maior parte das multas não são aplicadas no mesmo ano em que foram realizadas as reclamações, por essa razão, a subida no valor de aplicação das multas vem um pouco depois da subida do número de reclamações.

5.2. Parte Qualitativa – Percepção dos Consumidores

Segundo Nogueira (2001), a Análise do Discurso se põe de forma contrária à epistemologia positivista. Isso porque, no positivismo, através dos métodos adequados, os pesquisadores procuram obter conhecimento a partir das relações causais que se estabelecem com o objeto estudado. Assim, o conhecimento obtido através desse tipo de pesquisa é

considerado generalizável, uma vez que busca ser neutro, através de testes de hipóteses, que podem ser, posteriormente, avaliadas e validadas em outros estudos.

Por sua vez, ainda segundo a autora, a Análise do Discurso se insere no âmbito das concepções alternativas críticas. Uma vez os pesquisadores não pretendem proclamar uma descoberta acerca da realidade, mas uma interpretação ou visão dessa realidade, que é invariavelmente parcial. Nesse sentido, a Análise do Discurso possui várias abordagens.

Neste estudo, optou-se pela abordagem que Nogueira (2001) chama de ‘Repertórios Interpretativos’, pela qual os pesquisadores procuram padrões na linguagem associados ao objeto de estudo, ou seja, procuram-se grupos de termos específicos que se repetem, analisando os significados a eles relacionados.

Ainda segundo Nogueira (2001), nessa abordagem, o locutor é considerado como um utilizador do discurso e os repertórios interpretativos são recursos discursivos que podem ser usados para criar versões de acontecimentos, de ações, de processos internos etc.

Nesse sentido, optou-se por esse tipo de abordagem por se buscar analisar a percepção dos consumidores sobre aquela determinada relação de consumo, no caso, consumidores idosos que adquiriram (ou foram levados a adquirir) empréstimos consignados e, posteriormente, apresentaram reclamação ao DECON-CE.

Ainda, optou-se por se utilizar, como fonte de dados, as falas dos consumidores nos termos de audiência, pois, esse seria o momento em que eles apresentariam sua versão dos fatos, possibilitando averiguar os repertórios interpretativos.

No entanto, tendo em vista as limitações temporais impostas para esse trabalho, não foram analisados os termos de todas as 1.234 reclamações analisadas anteriormente. Na verdade, optou-se por determinar uma amostragem desses casos.

Para tanto, utilizou-se do procedimento de Amostragem por Cotas. Segundo Pessoa e Ramires (2013), a amostragem por cotas é um procedimento de amostragem não probabilístico, porém, apresenta certo rigor se comparado com outros procedimentos não probabilísticos.

Ainda segundo os autores, esse procedimento segue, em geral, três etapas: a) classificação da população em função de propriedades pertinentes para o objeto de estudo; b) determinação da população a ser colocada em cada classe; c) fixação de cotas da população em cada classe, de modo que a amostra total seja composta observando a proporção das classes consideradas.

No caso em tela, tem-se a população de 1.234 consumidores idosos, que apresentaram reclamação ao DECON-CE relativas a empréstimo consignado. Optou-se por

fazer a classificação dos consumidores pelas instituições financeiras reclamadas. Ou seja, verificou-se a quantidade de reclamações contra o Banco do Brasil, contra o Banco BMG etc. Por fim, determinou-se por conveniência, que seria estudado, aproximadamente, 10% da população total, o que resulta em 123 termos de audiência.

Para a fixação das cotas, averiguou-se o número de reclamações daquela instituição e sua proporção em relação à população total. Ato contínuo apurou-se quantos termos aquela mesma proporção representaria no universo de 123 reclamações. O que se deu conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Fixação de Cotas

Banco	Reclamações	Cota	Amostragem
Banco do Brasil	143	0,11588331	14
Banco Pan	147	0,11911248	15
Banco BMG	328	0,026580227	33
Banco Bradesco	147	0,11911248	15
BV Finaceira	19	0,01539708	2
Caixa Econômica	93	0,07536467	9
Crefisa	72	0,05834684	7
Itaú Consignado	224	0,1815235	22
Banco Itaú	38	0,03079417	4
Banco Santander	24	0,01944895	2

Fonte: Elaborada pela autora com base em Pessoa e Ramires (2013)

Dos termos de audiência analisados, verificou-se que a maior parte dos consumidores (46) afirma não ter solicitado o empréstimo em questão. Ao passo que apenas sete consumidores verbalizaram que reconhecem ter realizado o contrato.

Ademais, 18 alegam que a assinatura presente no contrato apresentado é falsa. E 11 pessoas sequer chegaram a receber a cópia do contrato. Ressalta-se que seis idosos falam que receberam algum tipo de proposta por telefone e, após, tomou conhecimento do empréstimo indevido. Cinco apontam a figura do correspondente bancário como responsável pela prática danosa. Ainda, 14 acreditam que foram vítimas de golpe ou outra ação criminosa. Porém, apenas quatro consumidores registraram Boletim de Ocorrência. E 20 mencionaram que vão entrar com algum tipo de ação judicial.

Não há verbalizações, nos termos de audiência, que indiquem o motivo da baixa procura à autoridade policial. No entanto, Doll e Cavallazzi (2016) apontam que grande parte dos empréstimos indevidos são contraídos pelos próprios familiares das pessoas idosas, sem a devida autorização delas, o que poderia justificar o receio de buscar a autoridade policial. Outro motivo pode ser a crença de que a busca pela autoridade policial não vai gerar resultados, o que se contrapõe à grande procura pela ação judicial.

Entre os outros problemas mencionados, nove consumidores mencionam a contratação indevida de cartão de crédito consignado junto ao pedido de empréstimo. Nove também mencionam problemas relativos à margem do consignado. E sete apontam problemas com a portabilidade de empréstimos.

Quanto à questão monetária, 22 aduzem que foram realizados descontos indevidos em sua conta ou em seu benefício. E nove argumentam que não receberam qualquer valor a mais em sua conta. Além disso, 19 alegam a prática de cobrança abusiva ou de juros abusivos. Por sua vez, 11 consumidores aduzem que já quitaram o contrato, mesmo assim, estão sendo cobrados de alguma forma. Enquanto três mencionam que o contrato foi finalizado com uma quantidade de parcelas maior do que aquela estipulada na negociação. Ademais, 17 consumidores entraram com a reclamação em busca de ressarcimento de valores pagos indevidamente. E sete mencionam que o pagamento dos empréstimos está comprometendo sua subsistência. Porém, apenas sete, entre os 123 termos analisados, demonstram algum tipo de negociação entre o consumidor e a reclamada.

Poucos consumidores falaram como estavam se sentindo durante a audiência. Apenas quatro consumidores disseram que estavam insatisfeitos com a postura da instituição financeira. E sete exprimiram sentir-se lesados ou prejudicados com a situação. Curiosamente, embora todos aqui tratados sejam hipervulneráveis, em quatro termos de audiência, o conciliador fez questão de frisar que o consumidor em questão era vulnerável. Provavelmente, por conta da idade avançada (alguns acima de 80 anos) ou condição educacional (analfabetos).

Nota-se que a problemática que se evidencia nesses termos de audiência analisados é a mesma já, exaustivamente, apontada neste trabalho: a predominância da disparidade de forças entre o consumidor hipervulnerável e as instituições detentoras do capital financeiro.

Mostra-se, também, o uso dessa disparidade como ferramenta para manipulação do consumidor idoso, configurando diversas práticas abusivas reprimidas pelo Código de Defesa do Consumidor, com destaque àquelas estipuladas nos incisos III, IV e V do art. 39:

Art. 39. É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas:

(...)

III - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

IV - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

V - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

(BRASIL, 1990, online).

Embora tais conclusões tenham ficado evidentes a partir da análise dos termos de audiência, a real percepção dos consumidores parecia não ter sido contemplada na pesquisa, até porque poucos falaram da maneira como estavam se sentindo. Assim, buscou-se realizar entrevistas semi-estruturadas com consumidores idosos, ainda que esses não fossem reclamantes do DECON/CE, para ilustrar tal percepção.

Nesse sentido, foram ouvidos três idosos usuários de instituições financeiras na cidade de Fortaleza. Ressalta-se que o perfil dos idosos ouvidos difere do perfil dos reclamantes apresentados nos termos de audiência. Isso porque a maior parte dos reclamantes dos termos analisados afirma que não solicitou o empréstimo consignado, mesmo assim está sendo cobrado. Ao passo que, para as entrevistas, buscou-se idosos que tinham empréstimos consignados em seu nome, ou seja, presume-se que procuraram esse serviço de alguma forma.

Tal diferenciação se fez necessária porque, em parte, uma das lacunas que precisava ser respondida era o que levaria uma pessoa idosa a contrair o empréstimo. Dessa forma, a primeira pergunta era: o que levou o(a) senhor(a) a contrair um empréstimo?

Todos responderam que buscaram o empréstimo consignado por necessidade. Um deles especificou que sua necessidade era ajudar a família. E um respondeu também que confiou na instituição financeira.

A segunda pergunta era se o pagamento do empréstimo vem comprometendo o seu sustento. Dois responderam que sim. O outro respondeu que em parte sim e em parte não, pois vai controlando seu orçamento.

Como nenhum falou categoricamente que o empréstimo não estava comprometendo seu sustento, a todos foi feita a pergunta: quando/como percebeu que já não conseguiria mais pagar as parcelas sem comprometer suas necessidades? Para tanto, os três consumidores deram respostas diversas: “Quando já tava demais. Já tinha empréstimos demais, parcelas demais, e foi tudo tomando de conta” (Informação verbal - Consumidor 1)⁶¹[SIC]. “Num tem muito o que fazer não, porque é descontado em folha” (Informação verbal - Consumidor 2)⁶² [SIC]. “Mas, eu tô pagando assim mesmo. Porque eu pago né, é descontado, aí eu vou pedindo dinheiro emprestado pras outras coisas” (Informação verbal - Consumidor 3)⁶³ [SIC].

⁶¹ Consumidor 1. Entrevista I. [dez de 2022]. Entrevistador: Maísa Martins de Melo Soares. Fortaleza, 2022. 1 arquivo . mp4 (3 min). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste documento.

⁶² Consumidor 2. Entrevista II. [dez de 2022]. Entrevistador: Maísa Martins de Melo Soares. Fortaleza, 2022. 1 arquivo . mp4 (2 min 29 s). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B deste documento.

⁶³ Consumidor 3. Entrevista III. [dez de 2022]. Entrevistador: Maísa Martins de Melo Soares. Fortaleza,

Importante ressaltar que o Consumidor 1 e o Consumidor 3 responderam que o empréstimo estava comprometendo seu sustento, ao passo que o Consumidor 2 respondeu que o empréstimo comprometia seu sustento em parte.

A próxima pergunta indagava: O(A) senhor(a) acha que, de modo geral, os bancos e financeiras no Ceará respeitam os consumidores? Por quê? Os entrevistados foram unânimes em dizer que não, sendo a resposta mais enfática a do primeiro entrevistado:

Não. Porque eles mentem pra nós. Eles dizem por telefone que eu vou receber 8.000, tô até hoje pagando 10.000. Me passaram um tal de cartão que eu não pedi, já faz três anos que eu pago 460 todo mês e não acaba. Com o outro empréstimo pelo menos eu sabia que era 96 parcelas, mas esse parece que vão me cobrar até eu morrer.

(Informação verbal - Consumidor 1)[SIC].

Verifica-se que o problema apresentado pelo entrevistado é um problema comum nos termos de audiência analisados anteriormente: a contratação indevida de cartão consignado junto ao pedido de empréstimo. É de ser ressaltado que, ultimamente, alguns Tribunais vêm entendendo tal fato como prática abusiva, uma vez que submete o consumidor hipervulnerável à desvantagem exagerada e não é cumprido o dever de informação:

Cartão de crédito consignado cumulado com cédula de crédito bancário - violação do dever de informação - venda casada - prática abusiva

1. O oferecimento de contrato de cartão de crédito consignado cumulado com cédula de crédito bancário, cujas parcelas de pagamento são efetuadas mediante consignação em folha de pagamento e mediante lançamento das parcelas na fatura do cartão de crédito e em valor mínimo, demonstra a flagrante violação ao dever de informação previsto no art. 6º, inc. III, do CDC por parte da instituição financeira, além de ser interpretada como 'venda casada', prática rechaçada pelo Art. 39, I, CDC. 2. As disposições contratuais omissas e confusas, que provocaram o desconto mensal de parcelas de cédula de crédito bancário por prazo indeterminado e cujos encargos cumulam-se nas duas operações, devem ser declaradas nulas diante da violação dos deveres de boa-fé e por estabelecerem obrigações abusivas, nos termos do Art. 51, inc. IV, do CDC (DISTRITO FEDERAL, 2019, online)⁶⁴.

Por sua vez, os demais entrevistados afirmam que o motivo pelo qual entendem que as instituições financeiras no Ceará não respeitam é pela cobrança de juros altos e pela disponibilização inadequada de atendimento nas agências bancárias.

Passou-se, então, a averiguar qual seria a percepção dos entrevistados sobre o DECON-CE. O Consumidor 1 respondeu que já apresentou duas reclamações ao DECON-CE, uma à unidade de Fortaleza e uma à unidade de Juazeiro do Norte. Já o Consumidor 2 respondeu que nunca apresentou reclamação, mas, já teve vontade. E o Consumidor 3 respondeu que apresentou uma reclamação há muito tempo.

2022. 1 arquivo . mp4 (2 min 51 s). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice C deste documento.

⁶⁴ Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/cdc-na-avisao-do-tjdft-1/praticas-abusivas/cartao-de-credito-consignado> (Acesso em 06 de dez de 2022).

O Consumidor 1 demonstrou-se bastante descontente com a atuação do DECON-CE, atribuindo, numa escala de zero a dez, nota quatro para o programa, pois, não teriam resolvido seu problema:

Eu sinceramente não tenho mais confiança não, o meu processo do Juazeiro já faz três anos que eu não tenho resposta. Eles não resolvem meu problema. Eu não sei como a pessoa leva todos os documentos e não resolvem o problema dela. Eu tenho pra mim que talvez até tenha gente que ganhe com isso lá dentro, não sei. Mas, pra mim, não foi bom não.

(Informação verbal - Consumidor 1).

É importante frisar que a atuação do DECON-CE, no âmbito individual do consumidor, se restringe à tentativa de realizar acordo em audiência. Com uma possível aplicação de multa, após um processo sancionador, a qual não é convertida ao reclamante, mas, ao Fundo de Direitos Difusos e Coletivos.

Diferente do que ocorre nos Juizados Especiais, por exemplo, o poder de polícia do DECON-CE não pode ser aplicado no sentido de obrigar os fornecedores a efetuarem o pagamento de determinada quantia, ou determiná-lo a cumprir alguma obrigação de fazer ou de não fazer. Para tanto, os consumidores devem ser orientados a procurar a tutela judicial. Conduta que foi observada nos termos de audiência analisados neste trabalho. Ou seja, pelo menos na unidade de Fortaleza, pode se presumir que os consumidores são orientados sobre essa questão.

No entanto, não é de se espantar que tal informação não seja bem recebida por alguns consumidores, principalmente, quando lhes dizem que o valor da multa não é destinado ao reclamante. Embora os órgãos de defesa do consumidor sejam a porta de entrada do sistema de proteção criado pelo CDC, como aponta Duarte Júnior (2016), falta ainda popularizar a sua forma de funcionamento ao público em geral. Ou seja, os consumidores sabem que podem procurar os PROCON's, porém, de forma geral, não sabem como eles atuam.

Tal desconhecimento pode ocasionar descontentamentos como o demonstrado pelo Consumidor 1. Não que o órgão não tenha também sua parcela de culpa, uma vez que o entrevistado apontou a morosidade de uma de suas reclamações. Porém, é importante deixar claro que a resolução plena do problema do reclamante, no caso, os desfazimento do negócio jurídico e o ressarcimento dos valores pagos indevidamente, apenas seria conseguido mediante acordo, logo, dependeria da instituição financeira fazê-lo, seja pela boa-fé objetiva, seja pelo temor de sofrer sanção.

Mesmo quem aprova a atuação do DECON-CE parece desconhecer seu modo de funcionamento, como mostra o Consumidor 2, que atribuiu nota dez ao programa: “Eu acho

que se não fosse o DECON, a polícia federal e alguma parte da nossa polícia a situação tava pior do que é. Eles resolvem a parada” (Informação verbal - Consumidor 2) [SIC].

Como já exaustivamente mencionado neste trabalho, o DECON-CE se trata do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão integrante do Ministério Público Estadual. Dessa forma, não se trata de órgão integrante das forças de segurança pública. No entanto, a fonética da sigla pode gerar tal confusão, visto que, em alguns Estados, como no Rio de Janeiro⁶⁵, DECON se trata da Delegacia do Consumidor, a qual inclusive tem sua criação prevista no Código de Defesa do Consumidor:

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

(...)

III - criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo;(…)

(BRASIL, 1990, online).

Todavia, o Estado do Ceará não conta, até então, com uma Delegacia especializada em crimes contra o consumidor⁶⁶.

Por sua vez, o Consumidor 3, que teve seu pedido atendido em sua reclamação apresentada ao DECON-CE, apresenta contentamento com a atuação sem esmiuçar sobre o modo de funcionamento do órgão, também atribuindo nota dez ao programa: “É ótima, é boa. Ele faz o trabalho dele direito” (Informação verbal - Consumidor 3). Porém, ao atribuir a nota ao órgão, deixou claro que o fazia, pois teve seu problema atendido: “10. Porque conseguiu resolver meu problema” (Informação verbal - Consumidor 3).

Verifica-se, dessa forma, que a satisfação do pleito do consumidor é crucial para que o programa seja bem aceito pela população. Para tanto, como já mencionado, é necessário que se consiga a realização de acordos em audiência, dependendo, nesse ponto, da postura do fornecedor em relação ao órgão. Nesse sentido, verifica-se que as propagandas relacionadas ao índice de efetividade do DECON realmente refletem os anseios dos consumidores.

Ademais, conforme se verificou no tópico anterior, o aumento dos valores aplicados em multa em um ano, resulta em diminuição no número de reclamações no ano seguinte. Logo, pode se dizer que a aplicação de multa, quando em valores relevantes, pode gerar um certo temor nos fornecedores, levando a um melhor cumprimento das normas de consumo ou a uma maior celebração de acordo.

⁶⁵ Disponível em: <http://www.policiacivilrj.net.br/noticias.php?id=6571> (acesso em 06 de dez de 2022).

⁶⁶ A lista de Delegacias Especializadas encontra-se disponível em: <https://www.policiacivil.ce.gov.br/contatos/especializadas/> (acesso em 06 de dez de 2022).

Nesse sentido, surge uma indagação: haveria um ponto em que, aumentando os valores da sanção, ela pararia de surtir efeito? Esse questionamento é ‘importado’ dos estudos sobre tributação.

Silva (2021) aponta o efeito chamado Curva de Laffer, pelo qual, a arrecadação do Estado aumentaria de acordo com o aumento de tributos. No entanto, chegar-se-ia a um ponto em que a carga tributária seria tão alta que estimularia a sonegação, levando a diminuição da arrecadação.

Tal raciocínio também foi empregado no Direito Penal. Conforme Beccaria (2012), a sanção, quando aplicada em demasia, pode induzir ao cometimento de novos crimes. É se dizer, se a pena para um crime como homicídio for tão gravosa como a pena de um crime como roubo, o indivíduo cometerá o crime mais grave.

A importação de tais raciocínios à atividade do DECON-CE vislumbra dois empecilhos: primeiro porque não houve um aumento considerável de aplicação de multa registrado. Embora se vislumbra uma crescente a partir do ano de 2020. Segundo porque o Código de Defesa do Consumidor não classifica as infrações como mais graves ou menos graves.

No entanto, alguns Estados adotam parâmetros para a fixação do valor da multa, como é o caso do Rio Grande do Sul, que inclusive estabeleceu a classificação da gravidade da prática infrativa por meio da Resolução nº 01/2011 da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos. Assim, existe a possibilidade de que esse tipo de dosimetria possa ser adotado no futuro.

Todavia, não é possível responder, com base nos dados disponíveis, se haveria um ponto ótimo para o estabelecimento do valor da sanção, do qual, com o aumento, ela passaria a não surtir mais efeito. Todavia, dado o movimento similar encontrado na área tributária e na área criminal, não seria surpreendente que a sanção administrativa seguisse a mesma tendência.

É de se ressaltar, entretanto, que a sanção é apenas um aspecto da política pública aqui estudada. Mas, sua importância se mostra no sentido de que, com o aumento da sanção, verificou-se uma diminuição das reclamações, inferindo-se o maior cumprimento das normas de proteção ao consumidor.

Além disso, verificou-se que a percepção dos consumidores sobre o órgão é positiva quando se verifica uma resolução da demanda individual. Logo, se faz necessária a atuação no sentido de induzir a celebração de acordos em audiência. Nesse sentido, o temor a

sanção também se mostra importante, pois, quando o acordo é celebrado, o fornecedor não sofrerá penalidades.

Por óbvio, há outras maneiras de procurar fazer com que os fornecedores respeitem as normas de consumo, agindo com boa-fé objetiva. Tal frente, no entanto, exige um trabalho de cooperação e conscientização entre fornecedores e órgãos de proteção ao consumidor, o que se mostra muito difícil no atual cenário de dominância financeira, como foi relatado neste trabalho.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objeto o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor do Ceará (DECON-CE), que tem como especificidade estadual ser gerenciado pelo Ministério Público do Estado do Ceará. Isso porque o MP-CE já tratava das questões consumeristas no Estado desde 1985.

Como objetivo geral, procurou analisar se os esforços empenhados pelo DECON-CE são convertidos em mais respeito às normas do consumidor, no tocante aos consumidores idosos de instituições financeiras. Para tanto, toma como base os pressupostos da avaliação em profundidade propostos por Rodrigues (2008, 2011) e da investigação avaliativa proposta por Minayo et al (2006).

Para que o Programa pudesse ser avaliado de maneira adequada, buscou-se entender os fenômenos que os circunscrevem através de fundamentos teóricos. Nesse sentido, o referencial teórico deste trabalho foi dividido em duas partes: uma que buscava entender o fenômeno do consumo e uma que buscava entender a ascensão da dominância financeira no contexto capitalista.

Sobre o fenômeno de consumo, analisou-se os trabalhos de Featherstone (1995), Horkheimer e Adorno (2002), Douglas e Isherwood (2004), Arendt (2007), entre outros. Verificou-se que o fenômeno de consumo pode ser analisada a partir de três perspectivas. Uma puramente economicista, que entende o consumo com fim da produção. A segunda do consumo como lógica de consumo, produtor de novas identificações sociais. E a terceira que trata o consumo como criador de um “mundo de sonhos” aliado à cultura de consumo. Todavia, essa cultura de consumo pode gerar dois problemas: a infelicidade geral, vez que as pessoas são induzidas à perseguição de uma busca à felicidade que só pode ser atingida com mais consumo e o esgotamento dos recursos naturais utilizados na superprodução.

Buscou-se também traçar um caminho do consumo no Brasil. Nesse sentido, optou-se por adotar a visão de Caldeira (2017) de que o consumo existe onde há excedentes de produção e não apenas produção de massa. Assim, sustenta-se que os primórdios do consumo no Brasil se deram com as primeiras transações de troca entre Tupis-Guaranis e estrangeiros. Posteriormente, foram sendo realizadas relações de consumo no mercado interno colonial, no entanto, essas eram feitas à revelia da Coroa Portuguesa.

Ademais, verificou-se a predominância das exportações a partir do surto das exportações de bens primários na América Latina, com a predominância do café no Brasil.

Nesse mesmo período, iniciou-se a industrialização na região de São Paulo, a qual se intensificou com o *crash* da bolsa de 1929. Com isso, deu-se início à ascensão do nacionalismo e do modelo de industrialização de substituição de importações. Até que, por volta dos anos 50, se deu início à internacionalização da economia brasileira.

Com o Regime Militar, verificou-se um crescimento considerável da indústria pesada e da dívida externa brasileira. Dando lugar ao neoliberalismo após a redemocratização. Os neoliberais intensificaram o processo de internacionalização do mercado brasileiro, sendo nessa época que surgiram as zonas de livre comércio. Nessa fase, as grandes empresas transnacionais se expandiram através do investimento direto. Dessa forma, tem-se que a sociedade de consumo brasileira foi formada com base nos produtos oligopolizados de empresas transnacionais.

Já no primeiro governo Lula, vislumbrou-se uma mudança no mercado de consumo, a partir das políticas de distribuição de renda e de acesso ao crédito, o que proporcionou, por exemplo, a grande expansão do empréstimo consignado. Todavia, esse crédito trouxe como efeito colateral o superendividamento da população.

Teceu-se, também, comentário sobre a vulnerabilidade do consumidor com fator distintivo da relação de consumo. Embora o CDC defina, como consumidor, aquele que é o destinatário final do bem de consumo, verificou-se que os tribunais vêm aplicando a Teoria Finalista Mitigada, autorizando a aplicação do CDC nas hipóteses em que a parte, pessoa física ou jurídica, embora não seja tecnicamente a destinatária final do produto ou serviço, se apresenta em situação de vulnerabilidade. Dessa forma, a vulnerabilidade é o fator distintivo da relação de consumo.

Nesse sentido, existem aqueles que além da vulnerabilidade inerente à condição de consumidor, possuem vulnerabilidades outras inerentes à sua condição como sujeito: os hipervulneráveis, incluindo nesse grupo os idosos. Em relação ao idoso, tem-se que além da obrigação de tutela por conta de sua hipervulnerabilidade, tem-se uma suposta antinomia em relação à obrigatoriedade de promoção da autonomia da pessoa idosa nas políticas públicas.

Todavia, pontuou-se que não há referida contradição. Porém, é necessário que os agentes estatais responsáveis pela tutela do consumidor idoso não adotem posturas paternalistas, fundadas em visões estereotipadas sobre a pessoa idosa, dando-lhe voz e poder de decisão.

Na segunda parte do referencial teórico, buscou-se a ascensão da dominância financeira no contexto capitalista. Para tanto, considerou-se o conceito de acumulação primitiva de Marx (2014) como o processo inicial de criação da relação capitalista, uma vez

que possibilitou a separação do trabalhador e dos meios de produção a partir da dissolução do modelo feudal.

A acumulação primitiva também pode ser considerada uma prévia acumulação capitalista. Nesse sentido, as Grandes Navegações foram a fonte do futuro capital, visto que possibilitaram o acúmulo de riquezas por meio da exploração de países colonizados e do tráfico de escravos.

Na Inglaterra, a Revolução Industrial encontrou seu berço dado o ‘sucesso’ da acumulação primitiva naquele país, tendo em vista a grande disponibilidade de trabalhadores livres pelos desfazimentos das glebas camponesas, além da invenção da máquina a vapor e do grande crescimento populacional observado.

A Revolução Industrial tem sua grande importância porque, mais do que o aumento da capacidade produtiva fabril, ela representa a institucionalização do capitalismo como modo de produção dominante.

Ressalta-se que o conceito de modo de produção é trabalhado por Marx (2008). O modo de produção corresponde às relações sociais que se dão para garantir a produção específica daquele tipo de sociedade. Essas relações interagem com uma estrutura jurídica e política – a superestrutura – que serve para legitimar tais relações de produção. Assim, as relações de produção e a superestrutura se retroalimentam e garantem a continuidade da reprodução.

Assim, o modo de produção capitalista corresponde a esse conjunto de relações sociais que garantem a produção capitalista, bem como interage com a superestrutura burguesa de legitimação.

Por outro lado, a mudança do modo de produção ocorre apenas com o surgimento de forças revolucionárias, que se originam a partir das contradições inerentes ao próprio modo de produção vigente

No entanto, percebe-se que o contexto capitalista passou por mudanças ao longo dos anos, ainda que essas não tenham tido a capacidade de romper com o modo de produção.

Nesse sentido, a Escola Francesa de Regulação procura forjar um instrumental teórico para entender como as economias capitalistas são capazes de manter a acumulação em cada momento histórico. Para tanto, desdobra o conceito marxista de modo de produção em duas vertentes: o regime de acumulação e o modo de regulação

O Regime de Acumulação (RA) é o conjunto de regularidades sociais e econômicas, de cada momento histórico, capazes de garantir a acumulação a longo prazo. Ao

passo que o Modo de Regulação (MR) corresponde aos comportamentos individuais e coletivos capazes de sustentar o regime de acumulação.

Dessa forma, o Binômio RA/MR seria o modo como se dá essa articulação determinando, assim, a forma específica que a acumulação de capital assume em cada momento histórico.

Nesse diapasão, Chesnais (2002) toma emprestado o termo 'regime de acumulação' para denominar uma nova configuração de capitalismo, por ele vislumbrada, a partir de 1980, chamada regime de acumulação financeira. No entanto, o regime de acumulação financeira se diferencia do termo da Escola Francesa por ser um regime cuja análise deve ser feita a partir das relações econômicas originadas das finanças, não da produção em si.

Essa ideia de regime de acumulação financeira tem origem nas ideias marxistas de superação momentânea dos limites do modo de produção vigente em função das próprias contradições inerentes a ele, surgindo da superação do regime fordista.

Assim, o regime de acumulação financeira é formado por dois processos: a acumulação de capital na forma da finança e a execução de políticas de liberalização, sendo que esses dois processos se retroalimentam e geram, como resultado, a polarização de riquezas.

Nessa nova configuração, o capital de juros se coloca no centro das relações econômicas e sociais e, como consequência, esse capital se insere inclusive no seio da própria acumulação produtiva.

O Brasil foi o grande expoente do regime de acumulação financeira, sendo parte expressiva da demanda de crédito responsável pela crise das dívidas latino-americanas dos anos 80. Então, com a ascensão de políticas neoliberais nos anos 90, verificou-se um fortalecimento dos setores rentistas nacionais.

O País também sofreu o que Lavinias (2015) chama de financeirização da política social, a partir da expansão do crédito consignado. Uma vez que a ampliação do crédito consignado no Brasil se deu a partir de 2003, com a edição de diversos instrumentos normativos que regulavam a concessão de empréstimos consignados.

Verificou-se, assim, que os privilégios normativos concedidos às instituições financeiras no mercado de consumo, especialmente no tocante ao crédito consignado, são consequências diretas dessa dominância financeira e do processo de financeirização da política social. Em face disso, o papel das políticas públicas na proteção do consumidor se torna ainda mais difícil de se exercer.

Em paralelo às políticas de ampliação ao crédito, também ocorreu um aumento da população idosa brasileira. Nesse sentido, o conjunto dos fatores aumento da população idosa, disponibilização dos proventos de aposentadoria e políticas de ampliação de crédito proporcionaram um verdadeiro sucesso do crédito consignado entre os aposentados.

No entanto, como efeito colateral dessa ampliação, verificou-se um superendividamento da população. Sendo o superendividamento caracterizado como a impossibilidade do devedor, pessoa física, leiga e de boa-fé, de pagar suas dívidas de consumo.

Diante desse quadro, a proteção do consumidor idoso pelo Código de Defesa do Consumidor e pelo Estatuto do Idoso se mostrava insuficiente. Assim, foi promulgada a Lei no 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento. No entanto, ainda é cedo para concluir se referida lei melhorará a situação do superendividado brasileiro.

Iniciou-se, então, a análise dos eixos analíticos da avaliação em profundidade: análise das bases conceituais da política, análise do contexto de elaboração da política e análise da trajetória da política - espectro territorial e temporal.

Da análise das bases conceituais da política, concluiu-se que o DECON tenta se equilibrar entre a proteção do consumidor e pressupostos de intervenção mínima no mercado. Ademais, em se tratando de consumidores idosos usuários de instituições financeiras, tal equilíbrio se demonstra ainda mais complexo, visto que tem-se mais variáveis a serem consideradas, como a hipervulnerabilidade do consumidor idoso, bem como a promoção de sua autonomia, contra a força econômica e política das instituições financeiras no atual Estado rentista.

Já da análise do contexto de elaboração da política, concluiu-se que essa foi formulada no contexto de ascensão da agenda neoliberal no Ceará, por meio do grupo político de Tasso Jereissati, refletindo tais valores neoliberais, como o gerencialismo, o apego aos dados, a busca pela eficiência e pela eficácia procedural.

Por fim, da análise de trajetória da política - espectro territorial e temporal, depreendeu-se que, embora ela tenha atravessado diferentes contextos políticos ao longo do tempo, pouco se modificou de seus aspectos iniciais, ou seja, conserva até hoje os valores neoliberais presentes em sua elaboração. As modificações realizadas ao longo do espaço e do tempo foram apenas no sentido de incrementar ferramentas tecnológicas e ampliar o atendimento de reclamações individuais.

A parte prática deste trabalho foi dividida em uma parte quantitativa e em uma parte qualitativa. Na parte quantitativa, buscou-se traçar um desenho de séries temporais a

partir do número de reclamações de consumidores idosos, relativas ao empréstimo consignado e registradas no SINDEC, bem como, a partir dos valores de multa aplicadas pelo DECON-CE, conforme os relatórios disponíveis no Sistema FDID.

Verificou-se que, em geral, as instituições financeiras, cujo empréstimo consignado representa produto popular, realizam um movimento gráfico similar a uma parábola, com crescimento a partir de 2011 e declínio a partir de 2020.

Como fator de influência do aumento do número de reclamações pode se apontar a expansão de acesso ao crédito para consumo nos governos petistas (2003 a 2016), o que levou à popularização do empréstimo consignado. E como fator de declínio em 2020, pode ser apontada a pandemia de Covid-19.

Da análise das aplicações de multa, verificou-se que o aumento de aplicação de multa resultou em diminuição no ano seguinte. No entanto, neste trabalho, esse movimento foi observado apenas com as instituições que têm o empréstimo consignado como principal produto.

Na parte qualitativa, foi realizada a análise de 123 termos de audiência, com base nos pressupostos da Análise do Discurso. A problemática que se evidenciou nesses termos analisados coaduna com a problemática já apontada neste trabalho: a predominância da disparidade de forças entre o consumidor hipervulnerável e as instituições detentoras do capital financeiro. Bem como o uso dessa disparidade como ferramenta para manipulação do consumidor idoso.

Como forma de enriquecer a parte qualitativa, foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com pessoas idosas, que possuíam empréstimo consignado, na cidade de Fortaleza, Ceará.

Verificou-se, que os entrevistados procuraram o empréstimo por necessidade e que esse vem comprometendo parte de seu sustento devido à consignação. Além disso, consideram que as instituições financeiras, no Ceará, não respeitam o consumidor.

Quanto à percepção sobre o DECON-CE, verificou-se que, para que o programa seja bem visto pela população, é necessário o atendimento do pleito do consumidor de reclamações individuais. Nesse sentido, tem-se que as propagandas relacionadas ao índice de efetividade do DECON realmente refletem os anseios dos consumidores. Para tanto, é necessário que o órgão consiga uma maior celebração de acordos em audiência.

Como foi verificada uma diminuição de reclamações a partir do aumento dos valores impostos em multa, considera-se que o temor em ser multado poderia tornar os fornecedores mais receptivos ao atendimento do pleito de seus consumidores.

No entanto, tal fato gerou uma indagação: o atendimento dos consumidores cresceria de acordo com o aumento da aplicação de multa, tendendo ao infinito, ou adotaria modelo similar ao da Curva de Laffer no tocante da arrecadação de impostos?

Verificou-se que não é possível responder, com base nos dados disponíveis, se haveria um ponto ótimo para o estabelecimento do valor da sanção, do qual, com o aumento, ela passaria a não surtir mais efeito. Todavia, dado o movimento similar encontrado nas penalidades de outras áreas do Direito, não seria surpreendente que a sanção administrativa seguisse a mesma tendência.

Ressalta-se que a sanção é apenas um aspecto da política de proteção e defesa do consumidor, mas, como demonstrado, tem um papel crucial no sentido de induzir um maior cumprimento às normas de consumo e uma maior celebração de acordos. De fato, há outras maneiras de atuar junto aos fornecedores. No entanto, essas exigem cooperação e conscientização, sendo que tal diálogo se mostra difícil no contexto de dominância financeira.

Voltando-se para o objetivo geral deste trabalho, conclui-se que os esforços empenhados pelo DECON-CE, principalmente no tocante da sanção administrativa, resultam em um maior cumprimento às normas de consumo, ainda que a curto prazo.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira. Da Política Nacional do Idoso ao Estatuto do Idoso: a difícil construção de um sistema de garantias de direitos da pessoa idosa. *In*: ALCÂNTARA, Alexandre de Oliveira; CAMARANO, Ana Amélia; GIACOMIN, Karla Cristina (org.) **Política Nacional do Idoso: velhas e novas questões**, Rio de Janeiro: Ipea, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9128>. Acesso em: 12 jul. 2021.

ARENDRT, Hannah. **A Condição Humana**, Tradução Roberto Raposo. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BARBERIA, Lorena G. **Desenho de pesquisa em política comparada**. Brasília: ENAP, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4789/1/Livro%20Desenhos%20de%20Pesquisa%20em%20Pol%C3%ADtica%20Comparada.pdf>. Acesso em 05 nov. 2022.

BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**, Tradução Neury Carvalho Lima. São Paulo: Hunter Books, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte (...). Brasília: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC (...). Brasília: 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 22.626, de 07 de abril de 1933**. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providências. Rio de Janeiro: 1933. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 11.150, de 26 de julho de 2022**. Regulamenta a preservação e o não comprometimento do mínimo existencial para fins de prevenção, tratamento e conciliação de situações de superendividamento em dívidas de consumo, nos termos do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor. Brasília: 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11150.htm. Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL. **Decreto nº 91.469, de 24 de julho de 1985**. Cria o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Brasília: 1985. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91469-24-julho-1985-441658-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.760, de 06 de setembro de 1946**. Dispõe sobre a consignação de descontos sobre o salário de mutuários das Carteiras de Empréstimos das instituições de previdência social. Rio de Janeiro: 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De19790.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 75 de 20 de maio de 1993.** Dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Brasília: 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp75.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei Delegada nº 4 de 26 de setembro de 1962.** Dispõe sobre a intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo. Brasília: 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/Ldl/Ldl04.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.521 de 26 de dezembro 1951.** Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Rio de Janeiro: 1951. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11521.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%201.521%2C%20DE%2026%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201951.&text=Altera%20dispositivos%20da%20legisla%C3%A7%C3%A3o%20vigente,Art. Acesso em: 26 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.439 de 1º de setembro de 1977.** Institui o sistema Nacional de Previdência e Assistência Social e dá outras providências. Brasília: 1977. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6439.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília: 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.842 de 04 de janeiro de 1994.** Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências. Brasília: 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18842.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.74 de 01º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.741.htm. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.820 de 17 de dezembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.820.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.172 de 21 de outubro de 2015.** Altera as Leis nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, 8.213, de 24 de julho de 1991, e 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre desconto em folha de pagamento de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113172.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.131 de 30 de março de 2021.** Dispõe sobre o acréscimo de 5% (cinco por cento) ao percentual máximo para a contratação de operações de crédito com desconto automático em folha de pagamento até 31 de dezembro de 2021; e altera a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. Brasília: 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14131.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.181 de 01º de julho de 2021.** Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento. Brasília: 2021b. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.181-de-1-de-julho-de-2021-329476499>. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 130, de 17 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Brasília: 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/130.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 681, de 10 de julho de 2015.** Altera a Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para dispor sobre desconto em folha de valores destinados ao pagamento de cartão de crédito. Brasília: 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Mpv/mpv681.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.006, de 1º de outubro de 2020.** Aumenta a margem de crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social durante o período da pandemia de covid-19. Brasília: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Mpv/mpv1006.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.091, de 30 de dezembro de 2021.** Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2022. Brasília: 2021. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/medida-provisoria-MP-1091-2021.htm>. Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL. **Mensagem nº 314, de 1º de julho de 2021.** Comunico a Vossa Excelência que, nos termos previstos no § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei nº 1.805, de 2021 (nº 3.515/15 na Câmara dos Deputados), que “Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), e a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 (Estatuto do Idoso), para aperfeiçoar a disciplina do crédito ao consumidor e dispor sobre a prevenção e o tratamento do superendividamento”. Brasília: 2021c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Msg/VEP/VEP-314.htm. Acesso em: 04 jul. 2021.

BRASIL, Banco Central. **Resolução nº 4.693 de 29 de outubro de 2018.** Dispõe sobre condições e limites para a realização de operações de crédito (...). Brasília: 2018. Disponível

em:

https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/50675/Res_4693_v1_O.pdf. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL, Câmara de Deputados. **PRC 120/1977 CPIDC**. CPI do Consumidor. Brasília: 1977. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=236378>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL, Câmara de Deputados. **Projeto de Lei nº 70, de 1971**. Cria o Conselho de Defesa do Consumidor. Brasília: 1971. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=170997>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL, Ministério da Economia. **Exposição de Motivos nº 00359**. Senhor Presidente da República, 1. Submeto à sua apreciação proposta de Medida Provisória que aumenta temporariamente, até 31 de dezembro de 2020, a margem do crédito consignado dos titulares de benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Geral de Previdência Social. Brasília: 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-1006-20.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Defesa do Consumidor SENACON/Ministério da Justiça e Segurança Pública**. Defesa do Consumidor no Brasil. Brasília: 2020. Disponível em:

<https://www.defesadoconsumidor.gov.br/portal/defesa-do-consumidor-no-brasil-menu>. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Portaria nº 2.528 de 19 de outubro de 2006**. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. Brasília: 2006. Disponível em:

http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2006/prt2528_19_10_2006.html. Acesso em: 09 mar. 2020.

BRASIL, Procuradoria-Geral da República. Parecer AJCONST/PGR Nº 796413/2022. *In* **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1.005/DF**. Relator: Ministro André Mendonça. Supremo Tribunal Federal. Brasília, 2022. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/dl/pgr-minimo-existencial.pdf>. Acesso em: 08 dez. 2022.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1220572 SP 2017/0311119-6**. Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma. Data de Julgamento: 18/03/2019. Brasília, DF, DJE de 26/03/2019. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=5&documento_sequencial=93693687®istro_numero=201703111196&publicacao_data=20190326&formato=PDF. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1454583 PE 2019/0049442-9**. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma. Data de Julgamento: 27/08/2019. Brasília, DF, DJE de 02/09/2019. Disponível em:

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/859439698/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-1454583-pe-2019-0049442-9>. Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 586.316 MG 2003/ 0161208-5**.

Relator: Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma. Data de Julgamento: 17/04/2007. Brasília, DF, DJE de 19/03/2009. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4092403/recurso-especial-resp-586316>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CALDEIRA, Jorge. **História da riqueza no Brasil**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2017.

CAPUTO, Ana Cláudia e MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da instrução 113 da SUMOC. *In Estudos Econômicos (São Paulo)* v. 39, n. 3. p. 513 a 538. São Paulo: [s.n.], 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-41612009000300003>. Acesso em: 29 nov. 2022.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa Qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. *In Texto Contexto Enferm*, Out-Dez; 15(4), p. 679 a 684, Florianópolis: [s.n.], 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CARVALHO, José Carlos Maldonado de. Princípios Gerais do CDC e Direitos Básicos do Consumidor. *In CARVALHO, José Carlos Maldonado de (org). Cadernos do Curso de Extensão de Direito do Consumidor*, n. I, p. 08 a 20. Rio de Janeiro: Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ, 2013.

CEARÁ. **Constituição do Estado do Ceará de 1989**. Atualizada até a Emenda Constitucional No 94 de 17 de dezembro de 2018. Fortaleza: INESP, 2018. Disponível em: <https://www.al.ce.gov.br/index.php/atividades-legislativas/constituicao-do-estado-do-ceara>. Acesso em: 09 mar. 2020.

CEARÁ. Decreto nº 17.465 de 14 de outubro de 1985. *In SILVA, Maria Magnólia Barbosa da (org). Ministério Público, Legislação Básica*. 2ª Ed. p. 79 e 80. Fortaleza: ABC Editora, 2001.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 30 de 26 de julho de 2002**. Cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - DECON (...). Fortaleza: 2002. Disponível em: http://www.decon.ce.gov.br/legislacao/lei_complementar_30.pdf. Acesso em: 09 mar. 2020.

CEARÁ. **Lei Complementar nº 46 de 26 de julho de 2004**. Cria o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos do Estado do Ceará – FDID, e o Conselho Estadual Gestor do Fundo, e dá outras providências. Fortaleza: 2004. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/viacao-transportes-desenvolvimento-urbano/item/5794-lei-complementar-n-46-de-15-07-04-do-16-07-04-mens-n-6-699-04-substitutiva>. Acesso em: 05 nov. 2022.

CEARÁ. **Lei nº 17.460 de 3 de maio de 2021**. Transforma Promotorias de Justiça na estrutura do Ministério Público do Estado do Ceará. Fortaleza: 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17460-2021-ceara-transforma-promotorias-de-justica-na-estrutura-do-ministerio-publico-do-estado>. Acesso em: 25 set. 2021.

CEARÁ, Procuradoria Geral de Justiça. **Ato Normativo nº 87/2020**. Estabelece medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus (COVID19) no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, Fortaleza: 2020. Disponível em:

<http://intranet.mpce.mp.br/provimentosv2/2020/AtoNormativo087-2020-dispoe.sobre.infeccao.pelo.COVID-19-Consolidado.ate.AN109.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2020.

CEARÁ, Procuradoria Geral de Justiça. **Ato normativo nº 114/2020**. Estabelece o início do plano de retorno gradual às atividades presenciais no âmbito do Ministério Público do Estado do Ceará, Fortaleza: 2020. Disponível em:

<http://intranet.mpce.mp.br/provimentosv2/2020/AtoNormativo114-2020-dispoe.sobre.o.plano.de.retorno.das.atividades.presenciais.do.MPCE.pdf> . Acesso em: 14 jul. 2020.

CEARÁ, Procuradoria Geral de Justiça. **Regimento Interno do DECON de 25 de junho de 2018**. Dispõe sobre o Regimento Interno do Programa Estadual de Proteção e de Defesa do Consumidor - DECON e dá outras providências. Fortaleza: 2018. Disponível em:

http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/05/Regimento.Interno.do_Programa.Estadual.de_Protecao.e.Defesa.do_Consumidor-DECON-1.pdf. Acesso em: 09 mar. 2020.

CHASTEEN, John Charles. **América Latina: uma história de sangue e fogo**, Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

CHAVES, Carlos Gustavo Chada; PAGLIUSI, Ivy Helene Lima; SANTOS, Kátia Borges dos. A Indústria Cultural e a Aquisição do Crédito pelo Idoso: uma razão para o superendividamento. *In Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo*, Vol. 06, n. 1, jan-jun, p. 43 a 60. CONPEDI, evento virtual: 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistadgrc/article/view/6474/pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

CHESNAIS, François. A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações. *In Economia e Sociedade*, v. 11, n. 1 (18), jan./jun. 2002, p. 1-44, Tradução Catherine Marie Mathieu e Adriana Nunes Ferreira. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/download/8643086/10638/0>. Acesso em: 25 ago. 2021.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. Chesnais, François. (org). Tradução Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHIZOTTI, Antonio. **Pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais**. 6ª ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

COSTA, Nelson Nery. **Política de Consumo: movimento social de defesa do consumidor no Brasil**. 193f. Tese. Doutorado em Políticas Públicas. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2014. Disponível em: <http://tede.ufma.br:8080/jspui/bitstream/tede/787/1/Tese%20Nelson%20Nery%20Costa.pdf> . Acesso em: 26 abr. 2021.

CUNHA, Juliana Xavier Pinheiro da; OLIVEIRA, Jussara Barros; NERY, Valéria Alves da Silva; SENA, Edite Lago da Silva; BOERY, Rita Narriman Silva de Oliveira; YARID, Sergio Donha. Autonomia do Idoso e suas Implicações Éticas na Assistência de Enfermagem. *In Saúde em Debate*, v. 36, n. 95, out./dez., Rio de Janeiro: [s.n.], 2012. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sdeb/a/x5TvxNhyQmcwvGbN3QvPMQB/?lang=pt>. Acesso em: 13 jul. 2021.

DA CAS, Thiago Schlottfeldt Nascimento. Da Vulnerabilidade a Hipervulnerabilidade: o idoso frente ao mercado de consumo. *In Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo*, v. 4, n.2, p. 19 a 32. Porto Alegre: CONPEDI, 2018. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/330978032_DA_VULNERABILIDADE_A_HIPER_VULNERABILIDADE_O_IDOSO_FRENTE_AO_MERCADO_DE_CONSUMO. Acesso em: 09 mar. 2020.

DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Justiça. **Acórdão n. 1176649, Apelação Cível 07113330620188070001**. Relator: Roberto Freitas, 1ª Turma Cível, TJDF, Data de Julgamento: 05/06/2019. Brasília, DF, DJE de 13/06/2019. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>. Acesso em: 06 dez. 2022.

DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Justiça. **Acórdão n. 1188548, Apelação Cível 07104893320178070020**. Relator: Maria de Lourdes Abreu, 3ª Turma Cível, TJDF, Data de Julgamento: 25/07/2019. Brasília, DF, DJE de 02/08/2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/consultas/jurisprudencia/jurisprudencia-em-temas/cdc-na-visao-do-tjdft-1/definicao-de-consumidor-e-fornecedor/mitigacao-da-teoria-finalista-para-o-finalismo-aprofundado>. Acesso em: 10 jul. 2021.

DOBARRO, Sergio Leandro Carmo; VILLAVARDE, André. A Vulnerabilidade Agravada do Consumidor Idoso à Luz do Princípio da Dignidade da Pessoa Humana. *In Revista Jurídica Luso-Brasileira*. Ano 2, nº 03, p. 1371-1391. Lisboa: [s.n.], 2016. Disponível em: http://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/3/2016_03_1371_1391.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

DOLL, Johannes; CAVALLAZZI, Rosangela Lunardelli. Crédito consignado e o superendividamento dos idosos. *In Revista de Direito do Consumidor*, vol. 107, ano 25, set.-out., p. 309-341, São Paulo: Ed. RT, 2016.

DOUGLAS, Mary; ISHERWOOD, Baron. **O Mundo dos Bens**: para uma antropologia do consumo, Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

DUARTE JÚNIOR, Hildélis Silva. **Políticas Públicas de Proteção ao Consumidor**: uma análise do PROCON Maranhão no período de 2010 a 2014. 2016. 142 f. Dissertação. Mestrado em Políticas Públicas. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2016. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/bitstream/tede/810/1/Dissertacao-HildelisSilvaDuarte.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, Presidente. (1961 – 1963: John F. Kennedy) **Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest**. Washington, 15 de mar de 1962. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/special-message-the-congress-protecting-the-consumer-interest>. Acesso em: 26 abr. 2021.

FALCÃO, Raimundo Bezerra. **Hermenêutica**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**: parte geral e LINDB, 15ª ed., rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

FEATHERSTONE, Mike. **Cultura de Consumo e Pós-modernismo**, Tradução Julio Assis Simões. São Paulo: Livros Studio Nobel Ltda, 1995.

FORTALEZA, 5ª Vara Cível. **Ação Civil Pública nº: 0196701-69.2012.8.06.0001**, Autor: Ministério Público do Estado do Ceará, Réu: Banco BMG S/A, 12/09/2012. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=010003P8X0000&processo.foro=1&processo.numero=0196701-69.2012.8.06.0001&uuidCaptcha=sajcaptcha_c02df1d4807747c7a70b599903dd0087. Acesso em: 11 jul. 2021.

FORTUNY, María Alejandra. **A Defesa do Consumidor na Estrutura Socio-Econômica do Neo-Liberalismo**: análise do sistema financeiro privado. 223f. Dissertação. Mestrado em Direito. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2000. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/79254>. Acesso em: 26 abr. 2021.

FRANÇA. **Code de la consommation**. Titre III: Traitement des situations de surendettement (Articles L330-1 à L334-12). Paris: 2003. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGIARTI000027805308/2014-01-01/#:~:text=Article%20L330-1,-Abrogé%20par%20Ordonnance&text=La%20situation%20de%20surendettement%20des,professionnelles%20exigibles%20et%20à%20échoir>. Acesso em: 20 set. 2021.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2003.

GUSSI, Fernando Alcides. Apontamentos teórico-metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. *In* **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, ano 1, v. 1, n. 1, p. 29-37, jan./jun. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22513>. Acesso em: 09 mar. 2020.

HARARI, Yuval Noah. **Sapiens – uma breve história da humanidade**. Tradução Janaína Marcoantonio, 29ª ed. Porto Alegre: L&PM, 2017.

HENNIGEN, Inês. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. *In* **Revista Mal-estar e Subjetividade**, v. 10, n. 4, p. 1173-1201, Fortaleza: Unifor, 2010. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rmes/article/view/4965/3973>. Acesso em: 23 set. 2021.

HORKHEIMER, Max. ADORNO, Theodor. A indústria cultural: o iluminismo como mistificação de massas. *In* LIMA, Luiz Costa (org.). **Teoria da cultura de massa**, p. 169 a 214. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. Tradução Waltensir Dutra, 21ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

JANUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: Três valores em disputa na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. *In* **Revista Desenvolvimento em Debate**. v.4, n.1, p.117-142, Rio de Janeiro: UFRJ, 2016. Disponível em: http://desenvolvimentoemdebate.ie.ufrj.br/pdf/dd_v_4_1_Paulo-Jannuzzi.pdf. Acesso em:

09 mar. 2020.

LAVINAS, Lena. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. *In Revista Politika*, nº 2, Julho 2015 - Trinta anos de redemocratização, versão em português, p. 34-51. Rio de Janeiro: Fundação João Mangabeira, 2015. Disponível em: https://issuu.com/fjmangabeira/docs/revista_politika_-_portugues. Acesso em: 26 ago. 2021.

LINS, Júlia Normande; PIMENTEL, Karen Daniele de Araújo. Regulação jurídica do crédito consignado no processo de financeirização da economia brasileira: da promessa de inclusão social ao superendividamento em massa (2003-2015). *In XXV Encontro Nacional de Economia Política*. Salvador: UFBA, 2020. Disponível em: https://www.sep.org.br/mostrar.php?url=enep_teste/uploads/1121_1583709707_artigo_sep_consignado_pdf_ide.pdf. Acesso em: 04 jul. 2021.

MARQUES, Cláudia Lima. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**: o novo regime das relações contratuais, 4ª ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUES, Cláudia Lima; BARBOSA, Fernanda Nunes. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora?. *In Civilistica.com*, v. 8, n. 2, p. 1-26, Rio de Janeiro: [s.n.], 2019. Disponível em: <https://civilistica.emnuvens.com.br/redc/article/view/430>. Acesso em: 23 set. 2021.

MARQUES, Felipe Meira. **A Redefinição da Noção de Cidadania no Supercapitalismo**: de cidadão a consumidor. 114f. Dissertação. (Mestrado em Direito). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2014. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12822/1/2014_dis_fmmarques.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução Florestan Fernandes, 2ª ed., São Paulo: Expressão Popular, 2008.

MARX, Karl. **O Capital - Livro I – crítica da economia política: O processo de produção do capital**. Tradução Rubens Enderle, São Paulo: Boitempo, 2013. *E-book*.

MEMÓRIA, Antonio Ricardo Brígido Nunes. **O Ministério Público em defesa do consumidor**. Competência. Vedações constitucionais. Doutrina. Precedentes do Superior Tribunal de Justiça. *In DECON-CE, Artigos*, 2016. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/05/artigo114.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (org). **Avaliação por triangulação de métodos**. Abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/33024173_Avaliacao_por_Triangulacao_de_Metodos_Abordagem_de_Programas_Sociais. Acesso em: 14 jul. 2020.

MONTE, Francisca Sylvania de Sousa. Os Paradigmas da Modernização no Estado do Ceará e o Processo de Construção da Barragem do Castanhão. *In Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 10, n. 1 (2008): maio. p. 87 a 104. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/193>. Acesso em: 09 mar. 2020.

MOREIRA, Carlos Américo Leite. MAGALHÃES, Emanuel Sebag. Um Novo Padrão Exportador de Especialização Produtiva? considerações sobre o caso brasileiro. *In Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, nº 38 / junho 2014, p. 90 a 106. Rio de Janeiro: UFF, 2014. Disponível em: <http://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/56>. Acesso em: 26 ago. de 2021.

MUNHOL, Maria Elisa. Direitos Humanos e Legislação Específica. *In GOMES, Sandra (org). Políticas públicas para a pessoa idosa: marcos legais e regulatórios*. p. 29 a 45. Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social de São Paulo. São Paulo: Fundação Padre Anchieta, 2009.

NOGUEIRA, Conceição. A análise do discurso. *In ALMEIDA, Leandro S. e FERNANDES, Maria Eugénia (Edts). Métodos e técnicas de avaliação: novos contributos para a prática e investigação*. Braga: CEEP, 2001. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4355/1/Capitulo_analise%20do%20discurso_final1.pdf. Acesso em: 05 nov. 2022.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de Direito do Consumidor**, 7ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

OLIVEIRA, Cátia C. Martins; NOVAES, Hillegonda Maria Dutih; ALENCAR, Airlane Pereira; DAMASCENO, Maria Cecilia T.; SOUZA, Heraldo Possolo de. Efetividade do serviço móvel de urgência (Samu): uso de séries temporais interrompidas. *In Rev. Saúde Pública*, ano 2019, p. 53 a 99, São Paulo: USP, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsp/a/T54SHFL6pfBV8BRHCG869Hf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05 nov. 2022.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades. **Teoria jurídica e Novos Direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

ONU, Assembleia Geral. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana (...). Paris: 1948. Disponível em: <https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>. Acesso em: 09 mar. 2020.

ONU, Assembleia Geral. **A/RES/39/248 of 16 April 1985**. Consumer protection. Nova York: 1985. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/resolu%C3%A7%C3%A3o-da-organiza%C3%A7%C3%A3o-das-na%C3%A7%C3%B5es-unidas-onu-n%C2%BA-39248-de-16-de-abril-de-1985-em-ingl%C3%AAAs>. Acesso em: 09 mar. 2020.

ONU, Assembleia Geral do Envelhecimento. Vienna International Plan of Action on Ageing. Viena: 1982. Disponível em: <https://www.un.org/esa/socdev/ageing/documents/Resources/VIPEE-English.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2020.

PAULANI, Leda Maria. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *In Estudos Avançados*, Dossiê Crise Internacional II, v. 23, n. 66, p. 25 a 39, São Paulo: USP, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200003>. Acesso em: 06 ago. 2021.

PÊSSOA, Vera Lúcia Salazar. RAMIRES, Julio Cesar de Lima. Amostragem em pesquisa qualitativa: subsídios para a pesquisa geográfica. In MARAFON, Glaucio José; RAMIRES, Julio Cesar de Lima; RIBEIRO, Miguel Angelo; PÊSSOA, Vera Lúcia Salazar (orgs).

Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas. p. 117 a 134, Rio de Janeiro: EDUERJ, 2013. Disponível em:

<https://books.scielo.org/id/hvsdh/pdf/marafon-9788575114438.pdf#page=115>. Acesso em: 05 nov. 2022.

PRUX, Oscar Ivan; MELO, Diego Castro de; OLIVEIRA, Alexandre Herrera de. Estatuto do Idoso: uma análise dos direitos do consumidor hipervulnerável à luz dos direitos da personalidade. In **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, Vol. 06, n. 1, jan-jun, p. 100 a 120. CONPEDI, evento virtual: 2020. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistadgrc/article/view/6682>. Acesso em: 11 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos. **Resolução nº 01/2011**. Dispõe sobre os critérios de fixação dos valores das penas de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor. Porto Alegre: 2011. Disponível em:

<https://www.procon.rs.gov.br/upload/arquivos/201712/20180316-nova-resolucao-procon-20111-1.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2022.

ROCHA, Amélia Soares da; FREITAS, Fernanda Paula Costa de. O Superendividamento, o Consumidor e a Análise Econômica do Direito. In **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, p. 480-496, Fortaleza: [s.n], 2010. Disponível em:

<http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/fortaleza/4007.pdf>. Acesso em: 23 set 2021.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Análises de conteúdo e trajetórias institucionais na avaliação de políticas públicas sociais: perspectivas, limites e desafios. In **CAOS - Revista Eletrônica das Ciências Sociais**, nº 16, março de 2011, p. 55 a 73. João Pessoa: UFPB, 2011. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/21343>. Acesso em: 09 mar. 2020.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. In **AVAL Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano I, vol.1, n.1, jan-jun. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em:

http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/9d/artigo-lea_1.pdf. Acesso em: 09 mar. 2020.

ROSA, Luiz Carlos Goiabeira; BERNARDES, Luana Ferreira; FÉLIX, Vinícius Cesar. O idoso como consumidor hipervulnerável na sociedade de consumo pós-moderna. In **Revista Jurídica da Presidência**, v. 18, n. 116, Out. 2016./Jan. 2017 p. 533-558, Brasília: [s.n], 2017. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1281>. Acesso em: 13 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 7.890 de 07 de maio de 1976**. Cria o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor. São Paulo: 1976. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/norma/150163>. Acesso em: 09 mar. 2020.

SCHMITT, Cristiano Heineck. A “Hipervulnerabilidade” Como Desafio do Consumidor Idoso no Mercado de Consumo. In **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Pelotas**, Dossiê Consumo e Vulnerabilidade: a proteção jurídica dos

consumidores no século XXI. Vol. 03, n. 1, jan-jun, p. 94 a 111. Pelotas: UFPEL, 2017.

Disponível em:

<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/revistadireito/article/view/11958>. Acesso em: 10 jul. 2021.

SILVA, Daniel Vasconcelos da. A carga tributária brasileira e a curva de laffer. In **Brazilian Journal of Development**, v.7, n.10, p. 100696-100707. Curitiba: [s.n.], 2021. Disponível em: https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/download/38449/pdf?__cf_chl_tk=UQRiBuoFtBOM9KQGnofb_qGgZVYSdzvaOUxWn5d85ls-1670364911-0-gaNycGzNCNE. Acesso em: 06 dez. 2022.

SILVA, Emanuel Freitas da. **Constituição, Consolidação e Ocaso do Capital Político: Uma Compreensão Sociológica da “Era Tasso” no Ceará**. 164f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Sociais). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/13676>. Acesso em: 09 mar. 2020.

SILVA, Joseane Suzart Lopes da. Garantias do consumidor: Decreto 11.150/22 define mínimo existencial irrisório para superendividados. In **Revista Consultor Jurídico**, 3 de agosto de 2022. 2022. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2022-ago-03/garantias-consumo-decreto-define-minimo-existencial-irrisorio-superendividados#_ftn7_. Acesso em: 08 dez. 2022.

STEIN, Ernildo. Dialética e hermenêutica: uma controvérsia sobre método e filosofia. In **Síntese**, nº 29, p. 21 a 48. Porto Alegre: PUC-RS, 1983. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/download/2087/2381/>. Acesso em: 14 jul. 2020.

APÊNDICE A – ENTREVISTA CONSUMIDOR 1

1. O que levou o(a) senhor(a) a contrair um empréstimo?

Necessidade. Também porque fui confiar.

2. O pagamento desse empréstimo vem comprometendo o seu sustento?

Sim

(se a resposta foi sim perguntar 3, se não, passar pro 4)

3. Quando/Como percebeu que já não conseguiria mais pagar as parcelas sem comprometer suas necessidades?

Quando já tava demais. Já tinha empréstimos demais, parcelas demais, e foi tudo tomando de conta

4. O(A) senhor(a) acha que, de modo geral, os bancos e financeiras no Ceará respeitam os consumidores? Por quê?

Não. Porque eles mentem pra nós. Eles dizem por telefone que eu vou receber 8.000, tô até hoje pagando 10.000. Me passaram um tal de cartão que eu não pedi, já faz três anos que eu pago 460 todo mês e não acaba. Com o outro empréstimo pelo menos eu sabia que era 96 parcelas, mas esse parece que vão me cobrar até eu morrer.

5. O(A) senhor(a) já procurou o DECON/CE alguma vez?

Sim. Duas vezes. Uma em Fortaleza e outra no Juazeiro do Norte

6. Como o(a) senhor(a) descreveria a atuação do DECON-CE para combater o desrespeito aos consumidores por parte dos bancos e das financeiras?

Eu sinceramente não tenho mais confiança não, o meu processo do Juazeiro já faz três anos que eu não tenho resposta. Eles não resolvem meu problema. Eu não sei como a pessoa leva todos os documentos e não resolvem o problema dela. Eu tenho pra mim que talvez até tenha gente que ganhe com isso lá dentro, não sei. Mas, pra mim, não foi bom não

7. Em uma escala de 0 a 10, qual nota o(a) senhor(a) daria para a atuação do DECON-CE? Por quê?

Pra mim, seria 4. Porque eles não resolvem o problema.

APÊNDICE B – ENTREVISTA CONSUMIDOR 2

1. O que levou o(a) senhor(a) a contrair um empréstimo?

Necessidade. Pra ajudar a família.

2. O pagamento desse empréstimo vem comprometendo o seu sustento?

Uma parte sim e outra não né. Eu vou controlando os pagamentos das despesas

3. Quando/Como percebeu que já não conseguiria mais pagar as parcelas sem comprometer suas necessidades?

Num tem muito o que fazer não, porque é descontado em folha

4. O(A) senhor(a) acha que, de modo geral, os bancos e financeiras no Ceará respeitam os consumidores? Por quê?

Não. Juros altos. São péssimos bancos, não respeitam as pessoas.

5. O(A) senhor(a) já procurou o DECON/CE alguma vez?

Não. Mas, tive vontade.

6. Como o(a) senhor(a) descreveria a atuação do DECON-CE para combater o desrespeito aos consumidores por parte dos bancos e das financeiras?

Eu acho que se não fosse o DECON, a polícia federal e alguma parte da nossa polícia a situação tava pior do que é. Eles resolvem a parada.

7. Em uma escala de 0 a 10, qual nota o(a) senhor(a) daria para a atuação do DECON-CE? Por quê?

10. Porque eu sei que eles resolvem o problema.

APÊNDICE C – ENTREVISTA CONSUMIDOR 3

1. O que levou o(a) senhor(a) a contrair um empréstimo?

Minha situação financeira

2. O pagamento desse empréstimo vem comprometendo o seu sustento?

Vem.

3. Quando/Como percebeu que já não conseguiria mais pagar as parcelas sem comprometer suas necessidades?

Mas, eu tô pagando assim mesmo. Porque eu pago né, é descontado, aí eu vou pedindo dinheiro emprestado pras outras coisas

4. O(A) senhor(a) acha que, de modo geral, os bancos e financeiras no Ceará respeitam os consumidores? Por quê?

Não. Os juros são muito altos. Você chega lá e fica esperando um bom tempo, não tem atendimento presencial mais não, ninguém quer atender ninguém mais não.

5. O(A) senhor(a) já procurou o DECON/CE alguma vez?

Já. Faz muito tempo

6. Como o(a) senhor(a) descreveria a atuação do DECON-CE para combater o desrespeito aos consumidores por parte dos bancos e das financeiras?

É ótima, é boa. Ele faz o trabalho dele direito.

7. Em uma escala de 0 a 10, qual nota o(a) senhor(a) daria para a atuação do DECON-CE? Por quê?

10. Porque conseguiu resolver meu problema.