



UFRR

UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA (UFRR)
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (PRPPG)
NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE (NECAR)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA
AMAZÔNIA (PPGDRA)

RONALDO CORREIA DA SILVA

DEFESA DO CONSUMIDOR EM RORAIMA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROCON ALE-RR

BOA VISTA, RR
2018

RONALDO CORREIA DA SILVA

DEFESA DO CONSUMIDOR EM RORAIMA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROCON ALE-RR

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPGDRA) do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima (UFRR) como parte do requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Elói Martins Senhoras.

BOA VISTA, RR
2018

RONALDO CORREIA DA SILVA

**DEFESA DO CONSUMIDOR EM RORAIMA:
UM ESTUDO DE CASO DO PROCON ALE-RR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia (PPGDRA) do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (NECAR) da Universidade Federal de Roraima (UFRR) como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia. Linha de pesquisa: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas. Defendida em 22 de março de 2019 e avaliada pela seguinte banca:

Prof. Dr. Elói Martins Senhoras
Orientador / PPGDRA/UFRR
Presidente da Banca

Profa. Dra. Geyza Alves Pimentel
Membro Interno / PPGDRA/UFRR

Profa. Dra. Giane Maria Porto de Aguiar
Membro Externo / Curso de Contabilidade - UFRR

Prof. Dr. Linoberg Barbosa de Almeida
Suplente Interno / PPGDRA/UFRR

Prof. Dr. João Carlos Jarochinski Silva
Suplente Externo / PPGSOF/UFRR

AGRADECIMENTOS

Mesmo correndo o risco de ser injusto não posso me eximir de tentar, ainda que minimamente, expressar a gratidão por aqueles que estiveram comigo nesta caminhada. Certamente foi uma das experiências mais enriquecedoras do ponto de vista acadêmico.

Não ousou começar sem antes agradecer a Deus, que é o autor e consumidor da minha vida. Foi Ele quem me concedeu esse privilégio, que esteve, está e estará comigo em todos os momentos, sejam os bons e ruins. Embora a minha fé nEle nem sempre seja uma rocha, sei que Ele nunca desistiu de mim. A Ele devo minha existência. A Ti toda honra e toda glória.

Pai e mãe, as lembranças de vocês são fundamentais na minha vida, verdadeiros pilares de retidão, perseverança, luta, superação. Infelizmente não estão aqui para presenciar minha caminhada. Tiveram infâncias muito difíceis, marcadas pela fome, por condições precárias de crescimento, liam muito pouco e tinham dificuldade em assinar o próprio nome e talvez por isso sempre foram preocupados com a minha educação. Vocês fazem muita falta!

Minha mãe, um pouco mais “letrada” conforme a expressão popular, chegou ao que hoje conhecemos como terceiro ano do ensino primário. Tinha uma leitura reduzida e um jeito muito singular de demonstrar seu amor pelos filhos. Seu rigor ao longo de minha criação não impediu a demonstração de carinho e amor por mim nos seus últimos anos de vida. Mãe, nunca me esqueço de você! Mesmo após tantos anos ainda sinto saudade de ouvir sua voz me chamado de filho.

Meu pai, por outro lado, tinha do português o mais básico dos ensinamentos que era assinar com grande dificuldade o próprio nome. Lembro bem que todos os nossos diálogos circundavam sempre temas conexos à minha educação e de que era isso com que eu sempre deveria me preocupar. Sempre muito sereno, calmo e tranquilo em suas palavras. Pai, teu abraço ainda é uma das melhores sensações que experimentei nos meus anos de vida. Te amo!

Vivenciando o meu cotidiano não posso deixar de citar minha esposa Sandra Vanessa. Estava comigo bem antes de eu ingressar no mestrado, estava comigo durante as angústias da seleção e espero ter o privilégio de continuarmos juntos por muito e muito tempo. Minha “branquinha”, nessa caminhada só Deus, eu e você sabemos o que passamos, as angústias, incertezas, mas ao mesmo tempo também

alegrias. Enfim estamos terminando esse mestrado. Obrigado por não desistir de mim. Beijo. Te amo!

Ágata (forma como ela pronunciava o próprio nome nas primeiras vezes), papai te ama. Espero que esse texto perdure mesmo quando eu já não esteja aqui, justamente por isso faço questão de deixar registrado o quanto você significa para mim, o quão importante seus sorrisos, abraços e beijos me fortalecem e me impulsionam para além das minhas forças. "Vem cá, garota! Cadê meu abraço?!"

Por razões que vão além da compreensão humana, a Abigail não pode nos acompanhar até aqui. Abi, filha eterna, desde a notícia do seu surgimento foram seis meses alternando alegrias arrebatadoras e tristezas mortais, mas que só nos trouxeram ensinamentos. Filha, papai jamais esquecerá de você. Te amei, te amo e continuarei amando até o meu último suspiro. Como eu disse diante do seu túmulo: Eu fui e sou seu pai com muito orgulho e sempre serei.

Grande amigo e irmãozão Max, você caminhou comigo toda essa "batalha" acadêmica, me deu dicas valiosíssimas para o seletivo, às disciplinas, a qualificação e tantos outros momentos. Sua objetividade e concisão de certo foram influências fundamentais para este resultado e sem os quais a finalização seria muito mais árdua. Estou feliz demais com a sua vitória e o momento que você vive enquanto eu finalizo essa etapa. Muito sucesso!

Chiquinha, minha segunda mãe, obrigado por sua generosidade, compreensão, amor, carinho e atenção. Quando eu e Sandra mais precisamos a senhora esteve sempre conosco, não importava se fosse dia ou noite. Sua disposição em cuidar de nós nos constrange. Quem sabe agora tenhamos um pouco mais de tempo para ver o sol nascer no nosso querido Jurubeba.

Caro Elói Senhoras, obrigado por me ensinar que a pesquisa de qualidade deve questionar conceitos básicos aparentemente sedimentados. Agradeço pelas palavras objetivas, pelo ensinamento acadêmico claro, pelo foco, pela paciência, pela habilidade acadêmica e agilidade de produção. Serei eternamente grato por ensinamentos tão contundentes e transformadores.

Obrigado a minha amiga Verçulina, que também é colega de curso e grande incentivadora da minha participação neste mestrado. Serei imensamente grato pela sua grandeza de espírito em se dispor e efetivamente ajudar junto ao departamento para que eu pudesse ter um pouco mais de tranquilidade durante esta capacitação. Obrigado de coração e conte comigo sempre. Um grande abraço.

Aos meus irmãos Valdecy e Fátima, sobrinhos, tios, também quero lhes agradecer. Meus irmãos e tios são o vínculo atual mais intenso com meus pais. Aos sobrinhos, que representam nossas esperanças familiares para o futuro, desejo fortemente que essa vitória possa servir de estímulo para que busquem conquistas ainda maiores.

O meu muito obrigado aos amigos Ednalva e Hedeson. Aquela, enquanto professora desta IFES muito contribuiu em dicas e sugestões quando decidi prestar o concurso para professor. Este, com sua peculiar habilidade não mediu esforços para me ajudar a preparar uma apresentação digna de um magistério de qualidade que minimamente a UFRR merece.

Não posso deixar de agradecer aos meus colegas de departamento, em especial aos colegas Eduardo e Paulo Afonso. Ao primeiro desejo os melhores votos de sucesso no doutorado; ao segundo o meu muito obrigado pelo incentivo para que eu buscasse essa qualificação profissional; aos dois o meu muito obrigado e que Deus vos abençoe e "tamo junto!".

Grande Diego, que nos honra com uma grande e inestimável contribuição, que começou uma sempre cortês recepção ainda na inscrição para a seleção, avançou para uma incansável vontade de ajudar. Obrigado ao amigo e corredor Lindomar, a Eumária e Lena, Sabrina Tricot, Glauber Lorenzini, Adriano Ávila e todos os participantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor.

À Universidade Federal de Roraima por oferecer programas de pós-graduação em diversas áreas, com a responsabilidade em atender a comunidade e seu corpo docente. Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, na pessoa do professor Dr. Haroldo Amoras, a quem estendo aos demais professores, todos empenhados em nos qualificar, apesar das limitações que as instituições de ensino ainda enfrentam.

Aos demais membros da minha banca, Profa. Dra. Geysa Alves Pimentel (Membro Interno) e profa. Dra. Giane Maria Porto de Aguiar (Membro Externo), pelas sugestões, críticas, observações, pela disponibilidade em participar da banca deste mestrando e professor que ainda engatinha na pesquisa científica.

A todos os meus colegas de mestrado, inclusive aqueles com pensamentos antagônicos, pois é na diferença em determinados assuntos e nos debates, sempre de forma respeitosa e buscando discutir ideias, que surgem novas e melhores soluções para um país mais justo e desenvolvido. Àqueles que ficaram pelo caminho

desejo que tentem novamente e desta vez nada vos impeça de chegar ao final. Sabemos que não é fácil, impossível, porém, não é. Abraço a todos.

Também não poderia deixar passar a oportunidade de citar pessoas pelas quais tenho profundo respeito e admiração, tanto como seres humanos quanto como profissionais - Gioconda e Edith - ambas também professoras da UFRR; e o Sr. Manuel e Antônia, servidores de longa data no DARH desta IFES. Serei eternamente grato a toda deferência, presteza e carinho com as quais sempre me receberam. A vocês o meu sincero agradecimento e um abraço caloroso.

Por fim, agradeço ao incansável Abinadabe Pascoal pela importante contribuição com suas visões técnicas ao trabalho. Aproveito para desejar todo o sucesso durante o seu mestrado que em breve se iniciará.

RESUMO

Atualmente a sociedade encontra-se inserida em dinâmicas de desenvolvimento econômico e social as quais a sua compreensão passa também pelo entendimento das relações de consumo que são estabelecidas. Tal realidade, sistêmica e global, está presente também nos espaços nacionais e regionais e é justamente por este contexto de interdependências, mediada pelas relações de consumo, que o modelo econômico vigente baliza os processos de consumo e de produção de bens e serviços. Frente a essas paradoxais discrepâncias, onde por um lado se tem a relação de consumo como um balizador do sistema econômico e por outro lado, tem-se a ação de corporações que se tornam capazes de interferir, em benefício próprio, na própria relação de consumo que se é estabelecida, a análise em maior profundidade de questões como a (i) vulnerabilidade e a (ii) hipossuficiência dos consumidores frente aos fornecedores se tornam ainda mais relevantes. Neste ínterim, quando estabelecidas relações de consumo, as desvantagens impostas aos consumidores pelos fornecedores podem, inclusive, representar riscos à saúde. Há também a falta de informações adequadas a respeito da periculosidade de determinados produtos, além da apresentação de cláusulas dúbias em contratos e problemas de segurança. É, portanto, diante de tantas desvantagens impostas aos consumidores em suas relações de consumo, bem como a importância fundamental dessas relações para o desenvolvimento regional, que o Direito do Consumidor e os órgãos e instituições que o integram, apresentam-se como um eixo norteador capaz de restabelecer a ordem e a distribuição justa entre os participantes de transações econômicas. Assim sendo, visando compreender melhor como se estabelecem os vínculos entre consumidores e fornecedores em relações de consumo, e tomando essas relações como um dos elementos fundamentais do desenvolvimento econômico regional vigente, que a presente pesquisa se insere.

Palavras-chave: Consumidor. História. Procons. Roraima. Desenvolvimento Regional.

ABSTRACT

Nowadays, society is embedded in economic and social development dynamics, whose understanding also goes through the understanding of the consumer relations that are established. This reality, systemic and global, is also present in national and regional spaces and it is precisely because of this context of interdependence, mediated by consumer relations, that the current economic model targets the processes of consumption and production of goods and services. Faced with these paradoxical discrepancies, where on the one hand there is the relation of consumption as a marker of the economic system and on the other hand, there is the action of corporations that become capable of interfering, for their own benefit, in the consumption relation itself if it is established, a more in-depth analysis of issues such as (i) vulnerability and (ii) consumers' hypersufficiency towards suppliers become even more relevant. In the meantime, when consumer relations are established, the disadvantages imposed on consumers by suppliers may even pose health risks. There is also the lack of adequate information regarding the dangerousness of certain products, as well as the presentation of dubious clauses in contracts and security problems. It is, therefore, faced with so many disadvantages imposed on consumers in their consumer relations, as well as the fundamental importance of these relations for regional development, that Consumer Law and the organs and institutions that integrate it, are presented as a guiding axis capable of restoring order and fair distribution among participants in economic transactions. Therefore, in order to better understand how the links between consumers and suppliers in consumer relations are established, and taking these relations as one of the fundamental elements of the current regional economic development, that the present research is inserted.

Keywords: Consumer. Story. Procons. Roraima. Regional Development.

LISTA DE ABREVIATURAS

ABC	Associação Brasileira de Consumidores
ADECON	Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor
ALE	Assembleia Legislativa do Estado
ANDIF	Associação das Vítimas de Erros Médicos
ANMM	Associação Nacional dos Devedores de Instituições Financeiras
CDC	Código de Defesa do Consumidor
ADOC	Associação de Defesa e Orientação do Consumidor
APC	Associação de Proteção ao Consumidor
BRASILCON	Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor
CF	Constituição Federal
CI	Consumers International
CONDECON	Conselho de Defesa do Consumidor
DPE/RR	Defensoria Pública do Estado de Roraima
DAA	Departamento de Apoio Administrativo
DAC	Departamento de Atendimento ao Consumidor
DCON	Departamento de Defesa do Consumidor
DDCON	Delegacia de Defesa do Consumidor da Polícia Civil do Estado de Roraima
DF	Departamento de Fiscalização
DPDC/MJ	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça
EUA	Estados Unidos da América
FEDC	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor
FMDC	Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEC	Instituto de Defesa do Consumidor
IOCU	International Organization of Consumers Unions
NECAR	Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ONU	Organização das Nações Unidas
PROCON-ALE/RR	Procon Assembleia Legislativa de Roraima
PPGDRA	Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor

PRPPG	Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
RR	Roraima
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SINDEC	Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor
UFRR	Universidade Federal de Roraima

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Problema, Hipóteses, Tese da dissertação e Objetivos.....	19
Figura 2 - Linha temporal na Idade Antiga	32
Figura 3 - Linha temporal na Idade Média.....	33
Figura 4 - Linha Temporal da Idade Moderna	37
Figura 5 - Países com participação na <i>Consumers International</i>	42
Figura 6 - Fases dos Direitos Humanos e a localização do Direito do Consumidor ..	43
Figura 7 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza <i>Common Law</i>	46
Figura 8 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza <i>Civil Law</i>	47
Figura 9 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza Não Convergente	48
Figura 10 - As características dos Direitos Humanos e sua correlação com o Direito do Consumidor	50
Figura 11 - Linha temporal período Pré-Descobrimento ao Brasil Colônia	53
Figura 12 - Linha temporal Brasil Monarquia à República das Oligarquias.....	55
Figura 13 - Linha temporal da República Nova até a Constituição de 1988.....	57
Figura 14 - Visão Geral do CDC.....	64
Figura 15 - Estrutura do Título I do CDC	64
Figura 16 - Estrutura dos Capítulos IV, V, VI do Título I do CDC	65
Figura 17 - Estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).....	80
Figura 18 - Departamento Estadual de Defesa do Consumidor (DECON).....	84
Figura 19 - Coordenação de Defesa do Consumidor Boa Vista (CEDCON).....	86
Figura 20 - Procon Assembleia em Boa Vista-RR.....	88
Figura 21 - Ministério Público Estadual de Roraima Espaço da Cidadania.....	90
Figura 22 - Delegacia de Defesa do Consumidor.....	92
Figura 23 - Administração Pública Tupiniquim.	97
Figura 24 - Estrutura do Procon ALE/RR de acordo com o Diagrama de Mintzberg.	98
Figura 25 - Organograma do Procon Assembleia	99
Figura 26: Setor de atendimento do Procon Assembleia	110
Figura 27 - Modelo de Análise dos 4 Cs	113
Figura 28 - Análise dos problemas estruturais do Procon-ALE/RR.....	113

Figura 29 – Dinâmica das cinco forças Porter aplicadas ao Procon Assembleia como barreiras de atuação orgânica e institucional	120
Figura 30 - Funil Institucional do Procon Assembleia e a rede de atendimento em 2018	123
Figura 31 - Reclamações Registrados pelo Procon-Ale via telefone em 2018.....	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estruturação dos Objetivos	23
Quadro 2 - Ciclos políticos e econômicos	38
Quadro 3 - Panorama normativo do Sistema de Defesa do Consumidor no Brasil...66	
Quadro 4 – Distribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor por regiões brasileiras	70
Quadro 5 - Distribuição nacional de Procons por estado no Brasil	71
Quadro 6 – Distribuição absoluta de municípios por Procon no Brasil.....	71
Quadro 7 - Quantidade de Procons municipais e Procons estaduais	72
Quadro 8 – Distribuição regional absoluta e a relação de Habitantes por Procon no Brasil	72
Quadro 9 – Índice absoluto de Procons de competência estadual no Brasil.....	75
Quadro 10 - Índice absoluto de Procons de competência municipal no Brasil.....	75
Quadro 11 - Índice absoluto de Procons de competência do poder legislativo no Brasil	76
Quadro 12 - Participação das Promotorias dos Ministérios Públicos no SNDC	76
Quadro 13 - Quantidade de Varas que atuam no SNDC	77
Quadro 14 - Entidades civis que atuam no SNDC	78
Quadro 15 - Participação das Defensorias Públicas no SNDC	78
Quadro 16 - Índice absoluto de Delegacias de Policiais que atuam no SNDC.....	79
Quadro 17 - Órgãos e Departamentos de Defesa do Consumidor em Roraima	81
Quadro 18 - Dimensões organizacionais do Procon Assembleia.....	100
Quadro 19 - Instalações Físicas do Procon ALE/RR.....	102
Quadro 20: Tarefas dos servidores e colaboradores do Procon Assembleia.....	105
Quadro 21: Equipamentos tecnológicos do Procon Assembleia	112

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Dinâmica das populações urbanas e rurais no Brasil.....	59
Gráfico 2 - Caracterização dos recursos humanos do Procon Assembleia.....	107
Gráfico 3 - Tempo de atuação e satisfação dos servidores do Procon Assembleia	108
Gráfico 4 – Caracterização dos recursos humanos do Procon Assembleia.....	125
Gráfico 5 – Perfil social dos consumidores atendidos pelo Procon ALE/RR	127
Gráfico 6 – Avaliação da qualidade do atendimento do Procon ALE/RR por parte do consumidor.....	129

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Ciclos Políticos e Econômicos	34
Tabela 2 - Total de Atendimentos Procon ALE/RR no ano de 2018	123

LISTA DE BOXES

Box 1 - O Direito do consumidor circunscrito às dimensões evolutivas de direitos ...	43
Box 2 - Direitos e Garantias Fundamentais – Intersecção com o Direito do Consumidor	49
Box 3 - Atribuições do PROCON/ALE.....	93

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. TEMA.....	19
2. JUSTIFICATIVA.....	21
3. PROBLEMA, HIPÓTESES E TESE DA DISSERTAÇÃO	22
4. OBJETIVOS, MEIOS E RESULTADOS	23
5. RECORTE METODOLÓGICO	24
6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	28
CAPITULO I - MARCOS HISTÓRICO-NORMATIVOS E A ATUAL ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR	29
1.1 PERIODIZAÇÃO EVOLUTIVA DO DIREITO DO CONSUMIDOR.....	30
1.1.1 Idade Antiga	30
1.1.2 Idade Média	32
1.1.3 Idade Moderna	33
1.1.4 Idade Contemporânea.....	36
1.2 DIFUSÃO INTERNACIONAL DO DIREITO DO CONSUMIDOR POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS.....	39
1.2.1 Organização das Nações Unidas (ONU).....	39
1.2.2 <i>Consumers International</i>	40
1.3 ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR NO DIREITO INTERNACIONAL COMPARADO	44
1.3.1 Complexo de Direito do Consumidor de natureza <i>Common Law</i>	45
1.3.2 Complexo de Direito do Consumidor de natureza <i>Civil Law</i>	47
1.3.4 Complexo de Direito do Consumidor de natureza Não Convergentes	48
1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	50
CAPITULO II - MARCOS HISTÓRICO-NORMATIVOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO	52
2.1 PERIODIZAÇÃO EVOLUTIVA DO DIREITO DO CONSUMIDOR NO BRASIL	52
1.1.1 O Direito do Consumidor do Período Pré-Descobrimento ao Brasil Colônia	52

1.1.2 O Brasil Colônia	53
1.1.3 Brasil Monarquia à República das Oligarquias.....	54
1.1.4 Da República Nova (1932) até a Constituição de 1988.....	55
2.2 A DEFESA DO CONSUMIDOR APÓS 1988	59
2.2.1 A Defesa do Consumidor na Constituição Federal de 1988.....	59
2.2.2 Caracterização Principiológica da Defesa do Consumidor na Constituição Federal de 1988	61
2.2.3 O Código de Defesa do Consumidor.....	61
2.2.4 A distribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil..	74

**CAPITULO III - MARCOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO DIREITO DO
CONSUMIDOR BRASILEIRO EM RORAIMA..... 81**

3.1 O SISTEMA DE DEFESA DO CONSUMIDOR EM RORAIMA	81
3.1.1 Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.....	82
3.1.2 O sistema estadual de defesa do consumidor e a coordenadoria estadual de defesa do consumidor (DECON/RR).....	83
3.1.3 O sistema municipal de defesa do consumidor e a coordenadoria municipal de proteção e defesa do consumidor (PROCON BOA VISTA)	86
3.1.4 Serviço de orientação e defesa do consumidor (PROCON ASSEMBLEIA)	88
3.1.5 Ministério Público Estadual de Roraima.....	89
3.1.6 Defensoria Pública Estadual de Roraima.....	91
3.1.7 Delegacia de Defesa do Consumidor de Roraima	92
3.2 ANÁLISE ESTÁTICA DO PROCON ASSEMBLEIA	93
3.2.1 Análise Organizacional do Procon Assembleia	94
3.3 ANÁLISE DINÂMICA DO PROCON ASSEMBLEIA.....	115
3.3.1 O Procon Assembleia e a rede de atendimento ao consumidor em Roraima.....	116
3.3.2 Abrangência de atendimento do Procon ALE/RR no Estado de Roraima	118
3.4 ANÁLISE DE INDICADORES DO PROCON ASSEMBLEIA	121
3.4.1 Funil Processual do Procon Assembleia no ano de 2018	122
3.4.2 Avaliação apreciativa dos servidores sobre o Procon Assembleia	125

3.4.3 Avaliação apreciativa dos consumidores sobre o atendimento no Procon Assembleia.....	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
1. SÍNTESES DAS DISCUSSÕES.....	132
2. RESULTADOS DA PESQUISA.....	136
3. SUGESTÕES DA PESQUISA.....	137
REFERÊNCIAS.....	142

INTRODUÇÃO

Atualmente a sociedade encontra-se inserida em dinâmicas de desenvolvimento econômico e social cujos desdobramentos passam também pelo entendimento das relações de consumo que são estabelecidas. Tal realidade, sistêmica e global, está presente nos espaços nacionais e regionais e é justamente por este contexto de interdependência, mediada pelas relações de consumo, que o modelo econômico vigente baliza os processos de consumo e de produção de bens e serviços.

Mesmo sendo este um fundamento do atual modelo econômico, em muitos dos casos, o grande poder financeiro e institucional de algumas corporações evidencia problemas que atacam frontalmente as relações de consumo. Frente a essas paradoxais discrepâncias, onde por um lado se tem a relação de consumo como um balizador do sistema econômico e por outro lado, tem-se a ação de corporações que se tornam capazes de interferir, em benefício próprio, na própria relação de consumo que se é estabelecida, a análise em maior profundidade de questões como a (i) vulnerabilidade e a (ii) hipossuficiência dos consumidores frente aos fornecedores se torna ainda mais relevante.

(i) A Lei de número 8.078, de 11 de setembro de 1990, garante o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, indicando para o fato de que alguns fornecedores são capazes de impor suas vontades aos consumidores fazendo com que os mesmos se sujeitem a contratar mediante regras e condições pré-estabelecidas, inclusive com relação ao modelo contratual;

(ii) Quando aplicada aos consumidores, a hipossuficiência é relativa àqueles que se encontra em situação de impotência ou inferioridade na relação de consumo. Muitas vezes é uma condição oriunda da falta de condições de produzir provas em seu favor ou comprovar a veracidade de fato constitutiva de direito.

Neste ínterim, quando estabelecidas relações de consumo, as desvantagens impostas aos consumidores pelos fornecedores pode, inclusive, representar riscos à saúde. Há também a falta de informações adequadas a respeito da periculosidade de determinados produtos, além da apresentação de cláusulas dúbias em contratos e problemas de segurança.

É, portanto, diante de tantas desvantagens impostas aos consumidores em suas relações de consumo, bem como a importância fundamental dessas relações

para o desenvolvimento regional, que o Direito do Consumidor e os órgãos e instituições que o integram, apresentam-se como um eixo norteador capaz de restabelecer a ordem e a distribuição justa entre os participantes de transações econômicas.

Com base na discussão apresentada, a presente dissertação fundamenta sua estruturação em um encadeamento lógico e sequencial de cinco etapas, funcionalmente identificado por um fluxograma que se inicia com a apresentação do *tema*, avança com a abertura de justificativas da pesquisa da temática, abrindo assim espaço para identificação de um *problema*, duas *hipóteses* e uma *tese*, desenvolvidos em função da identificação dos *objetivos*, meios e resultados da investigação, os quais se materializam em três capítulos.

Figura 1 - Problema, Hipóteses, Tese da dissertação e Objetivos



Fonte: Fluxograma. Elaboração própria.

1. TEMA

O Brasil é um país de dimensões continentais cujo estado mais setentrional é Roraima. Essa peculiaridade contextualiza uma realidade que é a distância dos centros de produção, os quais, em sua maioria, estão concentrados nas regiões sul e sudeste do país.

Tal peculiaridade faz com que, em boa parte dos casos, quando estabelecidas relações de consumo que dependem desta interação de regiões tão distantes, ocorram problemas como a não entrega de produtos, ou mesmo a entrega fora do prazo, apresentação de preços exorbitantes, recusa injustificada no oferecimento dos produtos, prestação de serviços, entre outras problemáticas.

Neste contexto, uma das razões da existência do Direito do Consumidor é justamente diminuir a disparidades entre consumidor e o fornecedor. Esse fato, aliado a outras circunstâncias, apontam para a relevância em se estudar o tema em tela, especialmente com o enfoque em nosso estado, destacando a contribuição do Procon Assembleia Legislativa de Roraima (PROCON-ALE/RR) para o desenvolvimento regional.

O Direito do Consumidor é relativamente recente e ainda enfrenta uma série de desafios, tal qual o surgimento de instituições de defesa do consumidor no Estado de Roraima. Neste sentido, atualmente constata-se a existência de três instituições (Procons) que trabalham com a questão do Direito do Consumidor.

O primeiro de que se tem notícia é o Procon-RR criado pela Lei Estadual nº 1194, de 2017. Essa legislação extinguiu o antigo Decon-RR (Departamento de Defesa do Consumidor) e criou o Procon-RR (Coordenadoria Estadual de Defesa do Consumidor). O segundo Procon é ligado à Prefeitura Municipal de Boa Vista. Trata-se da Secretaria Executiva de Defesa do Consumidor criado pela Lei Municipal nº 506/00. O terceiro, que é objeto de estudo desta pesquisa, trata-se do Procon-ALE/RR com origem no Projeto de Resolução Legislativa nº 33/2011, que dispunha a respeito da reorganização da estrutura administrativa da Assembleia Legislativa do Estado de Roraima.

Dessa forma, considerando a relevância das relações de consumo para o desenvolvimento regional roraimense e os vigentes problemas sociais, econômicos e financeiros que o Estado enfrenta nos últimos anos, a presente pesquisa se insere na vanguarda da busca pela compreensão de como fenômenos notoriamente comerciais e particulares são capazes de interferir no desenvolvimento de uma região inteira.

Cabe ressaltar ainda a contribuição social da pesquisa uma vez que uma parcela considerável da população ainda desconhece as atribuições de instituições tão importantes que possuem como propósito a busca pelo equilíbrio nas relações de consumo.

Por fim, evidencia-se a viabilidade para a realização do estudo dado a existência de um debate acadêmico já iniciado sobre o tema com enfoque para os caminhos das relações de consumos, apontando-se também para a existência de possibilidade do estabelecimento de análises a partir de entrevistas com agentes que atuam diretamente com o contexto em observação, o que conduz para o enriquecimento qualitativo da abordagem pretendida.

2. JUSTIFICATIVA

Considerando a posição geográfica no território nacional, Roraima é um estado com fronteiras não só nacionais, mas também internacionais. Esse fato predispõe a existência de uma capacidade para um grande volume de relações de consumo estabelecidas tanto local quanto internacionalmente. Com isso, tais relações de consumo tornaram-se tão inerentes ao cotidiano das pessoas que passaram a compor aspectos sociais.

Assim, a presente pesquisa tem como base o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990) e os órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, especialmente os Procons em Roraima. Passados 28 anos do surgimento do CDC, em Roraima atualmente três são os órgãos existentes e todos com sede na capital, embora o Estado possua 15 municípios.

No que concerne à *relevância acadêmica* é essencial o estudo dos Procons no Estado de Roraima e os possíveis reflexos do ponto de vista econômico, político e social, a fim de despertar o surgimento de políticas públicas eficazes para fortalecer e proteger as relações de consumo e a atuação das instituições em análise.

A pesquisa do tema sob o enfoque proposto ainda é inicial e não há, ao conhecimento deste pesquisador, até o momento, estudos direcionados ao desenvolvimento regional roraimense sob esta perspectiva, agregando à pesquisa elementos inéditos. Com base nestas justificativas, a pesquisa se propõe a estudar, origens, conceitos, bases legais, números de atendimentos e dados outros voltados para o pensamento do desenvolvimento regional, especialmente em Roraima.

Quanto à *relevância fenomenológica* é importante considerar que atualmente observa-se um aumento na quantidade de notícias em que os direitos dos consumidores vêm sendo negligenciados. Cada vez mais também se torna notícia a

atuação dos Procons e de outros órgãos que se destinam à fiscalização das relações de consumo e dos frequentes abusos.

Assim, prestigiar órgãos como os Procons que atuam não especificamente para um único consumidor, mas em benefício da coletividade, contribui no combate de práticas tão odiosas. Um consumidor pode não se sentir motivado para tomar providências por conta de um real, no entanto, quando o Procon atua na defesa de 500 mil pessoas lesadas, individualmente, no mesmo valor, a justificativa social é ainda mais contundente.

A *justificativa pessoal* decorre da importância em se abordar o desenvolvimento regional, foco deste programa (Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia), sob as lentes do estudo do direito, arcabouço científico de origem do autor. Além disso, agora como professor desta instituição, há a oportunidade não só de pesquisar assunto atinente à formação acadêmica como conquistar uma melhor qualificação profissional dentro do programa deste mestrado.

3. PROBLEMA, HIPÓTESES E TESE DA DISSERTAÇÃO

Para o desenvolvimento do trabalho científico exige-se a identificação e delimitação de um problema que possa ser direcionado em uma pergunta. Esta é a seguinte: O Procon ALE/RR gera um padrão de desenvolvimento da Defesa do Consumidor em Roraima?

Após a identificação deste problema a pesquisa é complementada por duas hipóteses que se articulam mutuamente para conceber a tese sustentada no estudo e os respectivos objetivos. Estes podem ser identificados por uma premissa geral e quatro específicas.

A *hipótese 1* (H1), denominada variável independente, parte do pressuposto de que o surgimento do Código de Defesa do Consumidor no ano de 1990 trouxe mudanças nas relações de consumo por meio da criação de uma série de dispositivos legais e da previsão de organismos ou órgãos estatais e paraestatais de regulação no assunto, à luz (ou sob a influência) da própria evolução do Direito do Consumidor internacionalmente.

A *hipótese 2* (H2), denominada variável dependente, parte da assertiva de que em Roraima existiu por mais de duas décadas uma lacuna institucional

caracterizada por um silêncio administrativo quanto à regulação da Defesa do Consumidor, que somente foi redimida pela consolidação de um sistema de direito do consumidor local ou regional com o estabelecimento dos Procons no Estado, sendo objeto do presente estudo o Procon ALE/RR como um dos poucos de origem Legislativa no Brasil.

A conjugação da hipótese 1 e hipótese 2 traz a conformação da tese do trabalho, mediante a qual é possível compreender que o Procon ALE/RR é o órgão com maior grau de institucionalização dentro do Sistema de Defesa do Consumidor em Roraima, de modo que repercute na geração de um baixo padrão de desenvolvimento na Defesa do Consumidor em Roraima em razão de se caracterizar como uma organização como sistema aberto pautado em modelo burocrático no que tange à estrutura de funcionários, equipamentos, sede, maior capacidade de atendimento, incorrendo em problemas para o atendimento ou realização dos seus serviços devido à ingerência política, falta de profissionalização, alto nível de cargos comissionados e um forte grau de desprofissionalização.

4. OBJETIVOS, MEIOS E RESULTADOS

Quadro 1 – Estruturação dos Objetivos

OBJETIVO GERAL		
Analisar o desenvolvimento da Defesa do Consumidor no estado de Roraima por meio do Procon ALE/RR à luz da evolução do Direito do Consumidor no Brasil e no mundo.		
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	MEIOS	RESULTADOS
1) Desenvolver uma caracterização do direito do consumidor de um modo comparado por meio de marcos de periodização e espacialização.	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolver uma análise por meio de uma revisão da literatura. 	Capítulo 1
2) Descrever e analisar o avanço histórico do Direito do Consumidor no Brasil sob o prisma institucional e legal.	<ul style="list-style-type: none"> Uma revisão documental e bibliográfica, utilizando o Código de Defesa do Consumidor e outras normas e documentos ligados aos Procons. 	Capítulos 2
3) Analisar a evolução institucional do Procon ALE/RR e os avanços e recuos na defesa do consumidor em Roraima.	<ul style="list-style-type: none"> Revisão bibliográfica, pesquisas em plataformas digitais, documentos oficiais e eventualmente entrevistas. 	Capítulo 3

Fonte: Elaboração própria.

5. RECORTE METODOLÓGICO

A presente seção da dissertação, de cunho metodológico, contempla a caracterização da pesquisa quanto a sua natureza, aos métodos aplicados para coleta e análise dos dados, às técnicas e instrumentos de coleta e análise, bem com os fundamentos que constituem o arcabouço científico empregado para construção do presente estudo acerca da defesa do consumidor em Roraima.

5.1 Caracterização metodológica

A diretriz metodológica que balizou a construção da presente pesquisa fundamentou-se, quanto aos fins do objetivo geral, e, quanto aos meios da abordagem, pelo uso de diferentes métodos de coleta, processamento e análise dos dados de natureza primária e secundária tendo em vista a análise do desenvolvimento da defesa do consumidor no estado de Roraima.

Quanto aos *fins*, a pesquisa ora apresentada classificou-se como exploratória, descritiva e explicativa, considerando que seu objetivo geral será averiguar como se desenvolveu a Defesa do Consumidor no estado de Roraima por meio do Procon ALE/RR à luz da evolução do Direito do Consumidor no Brasil e no mundo.

Quanto aos *meios*, a pesquisa identificou-se enquanto uma abordagem quali-quantitativa, oriunda da combinação híbrida da coleta e análise objetiva e subjetiva de dados referentes à Defesa do Consumidor no âmbito do Procon Assembleia Legislativa de Roraima.

Quanto ao *método*, utilizou-se o método histórico-teórico-legal dedutivo, por meio do qual obteve-se a análise dos dados, pautando-se no uso combinado de revisão bibliográfica e documental (derivação de informações) bem como de estudo de casos (comparação de informações).

Registre-se que os dados obtidos se classificam como dados primários – oriundos diretamente de revisão documental, bases estatísticas, entrevistas, questionários e registros fotográficos, bem como dados secundários, obtidos indiretamente em livros, periódicos, jornais e em portais eletrônicos.

5.2 Instrumentos de Coleta de Dados

O planejamento da pesquisa elucida a realização de duas fases complementares, de modo que foram previstos os procedimentos metodológicos de levantamento bibliográfico e trabalho de campo, objetivando obter êxito no que tange às análises oriundas de informações quantitativas e qualitativas com base empírica, documental e teórico-normativa.

Na primeira fase da pesquisa a diretriz metodológico de levantamento caracterizou-se pelo uso combinado de instrumentos de coleta de dados de revisão documental e de revisão bibliográfica, originando a construção dos capítulos 1 e 2 da dissertação. Na fase bibliográfica exploratória houve consulta de fontes secundárias de dados (livros, periódicos, dissertações e textos eletrônicos) e fontes primárias de dados (documentos normativos e bases estatísticas presentes em portais *eletrônicos* de órgãos públicos federais e do estado de Roraima).

Na segunda fase, o procedimento metodológico de trabalho de campo caracterizou-se pelo estudo de caso no Procon ALE/RR no município de Boa Vista cujo processo de coleta de dados pautou-se na investigação participante *in loco*, viabilizando a coleta de registros fotográficos e levantamento de dados primários instrumentais à construção da análise empírica presente no capítulo 3 da dissertação.

O estudo de caso promovido empiricamente por intermédio de um trabalho de campo com levantamento de informações *in loco* e *in persona* no Procon ALE/RR de Boa Vista (RR) entre os meses de Julho a Dezembro de 2018 foi realizado mediante devida autorização do no Procon ALE/RR, objetivando a construção do mapeamento e compreensão das características institucionais da organização que relacionam-se à Defesa do Consumidor em Roraima.

A técnica de coleta de dados que será empregada é a entrevista semiestruturada (GIL, 2010), uma vez que o uso desta técnica permite a obtenção de informações mais ricas, sem incorrer na indução das respostas pelos entrevistados, sendo possível, assim extrair o máximo de informações relevantes dos entrevistados para o desenvolvimento desta pesquisa.

5.3 Instrumentos de Análise de Dados

Os instrumentos balizadores da análise de dados estruturam-se a partir da concepção de análise e interpretação tanto de dados primários, obtidos do arcabouço legal e dados estatísticos, como a partir de dados secundários obtidos na literatura científica especializada ou em jornais e artigos de opinião. A partir de tal propósito, foram adotados como instrumentos de análise uma combinação funcional derivada de hermenêutica jurídica, análise de discurso e análise de conteúdo.

A hermenêutica jurídica configura-se como interpretação responsável por mecanismos de subsunção, a partir da análise de casos da legislação abstrata aplicada em casos concretos. Entre as variadas espécies, quanto à natureza da interpretação, pode ser identificada como gramatical, lógica, histórica e sistemática e, quanto à extensão, a interpretação poderá identificada como declarativa, extensiva ou restritiva (FRANÇA, 2015).

Assim, a hermenêutica jurídica serviu como instrumento transversal de análise permeada em todos os capítulos levando em conta que o marco legal, Código de Defesa do Consumidor, foi o núcleo duro da pesquisa, cuja análise documental e derivada interpretação e reflexão jurídica baseou-se no referido marco legal, jurisprudência e doutrina consolidadas sobre a temática.

Em segundo lugar, a análise de conteúdo configura-se como mecanismo de análise de dados aplicada na análise de dados primários (entrevistas e legislações) e na análise de dados secundários (literatura), viabilizando a criação de tabelas e de gráficos em função do formato quantitativo de interpretação comparativa fundamentada no cruzamento de informações em diferentes bases de dados (BARDIN, 1977).

Assim, a análise de conteúdo foi uma ferramenta essencial para fazer uma análise objetiva da Defesa do Consumidor com base nas próprias métricas nele existentes, independentemente de eventuais teorias ou ideologias propostas por outros autores, possibilitando a qualificação de suas características logísticas.

Em terceiro lugar, a análise gráfica e geoespacial são instrumentos de análise aplicada de dados primários que promovem leituras quali-quantitativas com um elevado rigor de objetividade por intermédio de uma percepção visual disponibilizadas por diferentes representações gráficas e espaciais,

complementando assim interpretações discursivas derivadas de elementos visuais embasadas no banco de dados construído.

As ferramentas utilizadas na sistematização visual da análise de dados primários e secundários caracterizam-se pelo uso de quatro *softwares* de funcionalidades diversas. Para a elaboração de gráficos e tabelas foi utilizado o *software* Excel 2013. Para criação de mapas temáticos e mapas mentais foi usado o *software* Inkscape 0.92. Para construção de mapas georreferenciados foi utilizado o *software* ArcGis 10.51. Por fim, para aplicação de filtro do arquivo iconográfico (fotos) foi utilizado o *software* CoralDraw X8.

5.4 Universo, amostra e limitação dos dados

Na presente pesquisa o complexo universo de dados sobre Defesa do Consumidor tomou-se como referência a *especialização*, do universo que é o município de Boa Vista, e a amostra de trabalho do Procon ALE/RR de Boa Vista (RR). A justificativa para a delimitação de tal amostra de especialização fundamenta-se justamente na dificuldade e na limitação ao acesso de dados, considerando que existe uma rede de atendimento ao consumidor, na qual o Procon ALE/RR encontra-se inserido.

Registre-se que o pesquisador incorreu, no trabalho de campo, em profundas dificuldades de acesso a dados primários nos órgãos pesquisados, considerando que não são encontrados dados relevantes nos Portais da Transparência e sites institucionais e também porque, quando solicitados, os órgãos não dispõem de bancos de dados organizados.

Apesar de terem sido feitas solicitações formais de dados realizadas por intermédio de ofícios a diversos órgãos, somente um foi respondido, após um longo período, e apenas para informar ao pesquisador a negativa à realização de coleta de dados destinados à pesquisa, justificada pela inexistência de informações consolidadas.

No que tange à aplicação dos questionários, seguiu-se um processo de três etapas: aplicação de questionário aos servidores do Procon ALE/RR, aplicação de entrevista aos diretores dos Procons e aplicação de questionário aos consumidores atendidos pelo Procon ALE/RR.

Num primeiro momento, considerando a existência de um universo de servidores no Procon ALE/RR, decidiu-se pela aplicação de questionário semiestruturado para a totalidade dos servidores no período de 12 a 16 de novembro de 2018.

Num segundo momento, realizou-se entrevista com os diretores do Procon ALE/RR, Procon do Município de Boa Vista, Procon do Estado de Roraima e Delegacia de Defesa do Consumidor, bem como o Promotor de Justiça e Defesa do Consumidor do Ministério Público, entre os dias 26 e 30 de novembro de 2018. Por fim, num terceiro momento, foram aplicados questionários a todos os consumidores que procuraram o Procon ALE/RR no período de 03 a 14 de dezembro de 2018.

6. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação foi estruturada com base em um método histórico-dedutivo, por intermédio de procedimentos metodológicos mistos que combinaram uma análise sistemática da literatura e um estudo de caso da Defesa do Consumidor em Roraima à luz da especificidade do Procon ALE/RR, originando um trabalho com três capítulos, além desta introdução e as conclusões.

O primeiro capítulo da dissertação pretende construir um levantamento histórico sobre o tema, levando-se em consideração marcos de periodização ao longo da história e espacialização do Direito do Consumidor em diferentes partes do mundo na contemporaneidade, além de observar, sob critérios históricos, as formas como as relações de consumo se dão internacionalmente.

Já o segundo capítulo tratará das origens do Direito do Consumidor no plano nacional, incorporando questões históricas e o seu desenvolvimento. Para além das normas jurídicas vigentes, esta pesquisa vai elaborar um encadeamento lógico e estrutural dos marcos teóricos das relações de consumo no Brasil até o atual estágio, incluindo o Código de Defesa do Consumidor, abordando também a estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O terceiro capítulo, especificamente destinado ao Direito do Consumidor no âmbito regional, analisará a periodização do complexo de Direito do Consumidor em Roraima, uma caracterização das instituições no Estado, para então realizar uma análise organizacional e funcional do Procon ALE/RR.

CAPITULO I - MARCOS HISTÓRICO-NORMATIVOS E A ATUAL ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR

A regulamentação adequada das relações de consumo é fundamental considerando a dinâmica crescente das relações sociais, tendo em vista que a sociedade e o direito desenvolveram-se consideravelmente e um longo caminho foi trilhado até o estágio atual. Compreender essa trajetória possibilitará um estudo mais acurado e das bases do Direito do Consumidor e a dinâmica atual.

A abordagem acadêmica a respeito de determinado tema depende antes, porém, da construção coerente a respeito da origem ou bases que permitiram o surgimento de determinado assunto. Diante disso, um estudo histórico inicial torna-se indispensável. A primeira seção surge com esse propósito. Tem como intuito destacar os principais marcos históricos internacionais que, no decorrer dos séculos, direcionaram até o estágio atual das relações de consumo.

Por certo que esgotar todos os marcos seria uma ousadia que tornaria cansativo o estudo do assunto. Entretanto, não há impedimento em que se faça a ponderação daqueles marcos que apareceram com mais frequência durante as pesquisas. Os marcos referenciais não estão limitados a um único país, pelo contrário, a evolução do debate ao longo da história permitiu que o conhecimento fosse e continue sendo aperfeiçoado.

Alguns marcos, embora inseridos em normas não específicas do Direito do Consumidor, tinham como objetivo a proteção deste, ainda que de forma apenas pontual, sem o amplo debate que hoje é travado tanto no cenário nacional quanto no internacional. Na maior parte dos casos havia apenas a preocupação em regular minimamente as relações comerciais, sem, no entanto, existir uma preocupação com as relações de consumo propriamente ditas.

Sendo assim, o presente trabalho, em um primeiro momento, destina-se a indicar, do ponto de vista histórico, as origens do que atualmente conhecemos como Direito do Consumidor. O texto apresenta não só o resultado de um estudo histórico no passado relativamente mais distante, como é o caso do período do império romano, mas, também, iniciativas mais recentes como a da Organização das Nações Unidas.

Já a segunda seção destina-se a permitir o entendimento das relações de consumo no mundo levando em consideração blocos regionais e os diferentes complexos de Direito do Consumidor. Considerando a dinâmica cada vez mais veloz das relações comerciais com o natural impacto nas relações de consumo, a compreensão dessa espacialização mostra-se essencial.

Atualmente, no comércio internacional temos de um lado, um mercado cada vez mais movimentado e, de outro, a preocupação com a regulamentação mínima das relações e o asseguramento dos direitos básicos do consumidor que se torna cada vez mais constante.

Optou-se, neste trabalho, por categorizar a espacialização na atualidade em três grandes complexos: Complexos de Direitos do Consumidor de Natureza *Common Law*, Complexos de Direitos do Consumidor de natureza *Civil Law* e Complexos de Direitos do Consumidor de natureza Não Convergentes.

Os dois primeiros são integrados por países com sistemas similares. O último, porém, destina-se a pontuar países sem enquadramento nos anteriores e que também possuem características próprias. Destaca-se a relevância da abordagem diante da dificuldade de encontrar materiais específicos do tema.

1.1 PERIODIZAÇÃO EVOLUTIVA DO DIREITO DO CONSUMIDOR

Para se compreender a evolução histórica faz-se necessário definir marcos de periodização, os quais são identificados nesse texto a partir de um recorte de quatro grandes momentos. Para Whitrow (1993) a idade antiga compreende o período de 4000 a.C. e vai até aproximadamente 476 d.C. (queda do império romano no ocidente). Já a Idade Média tem início no século V, indo até o século XV, quando é sucedida pela Idade Moderna (entre os séculos XVI e XIX) e Idade Contemporânea, que permanece desde então até os dias atuais.

1.1.1 Idade Antiga

Desde épocas mais remotas a comercialização estava presente na sociedade, conseqüentemente as relações de consumo também. No período da antiguidade se têm relatos de exploração comercial. Surgem de maneira embrionária

à defesa do consumidor em distintas localizações, servindo de eixos de propagação e difusão de três grandes civilizações: Babilônia, Índia e Roma.

Na Babilônia, Guglinski (2014) indica o Código de Hamurabi (século XVIII a.C.), ainda que de maneira rústica, como um dos primeiros documentos a conter regras destinadas às relações comerciais. Tartuce e Martus (2013) defendem que o Código de Hamurabi é o código jurídico mais remoto já descoberto.

Não se tratavam de normas específicas de proteção ao consumidor, apenas regulavam as relações civis sem preocupação específica com as relações de consumo. Havia, embora de maneira sucinta, regramentos relativos a preço, qualidade, validade ou a quantidade de produtos.

O código também continha dispositivos que normatizavam algumas categorias de trabalhadores, tais como: médicos, veterinários, barbeiros, pedreiros, arquitetos, entre outros, e atribuíam, essencialmente, direitos e obrigações entre esses profissionais e àquelas pessoas que contratavam seus produtos e serviços.

Na Índia, por volta de 1.000 a.C. surge o Código de Manu (também chamado de Massu). Apontado por Da Costa (2004) como um código jurídico-religioso, previa punições de multa para casos de adulterações de gêneros alimentícios ou quando ocorresse entrega de algo distinto do contratado, bem como penalizava quem comercializasse bens da mesma natureza, porém, com preços diferenciados.

Stella (2017) não o considera propriamente um código no sentido da palavra, uma vez que a expressão em regra é utilizada, segundo o autor, referindo-se a uma coleção de regras que determina as relações das pessoas entre si e as penas aplicadas em caso de descumprimento. O Código de Manu continha isso e mais uma série de condutas religiosas.

Marchi (2005) trata da história de Roma dividida em quatro períodos fundamentais: Realeza, República, Período Clássico e Baixo Império. É no final da Realiza e início da República que se inicia um processo de codificação das normas que antes estavam circunscritas às decisões dos magistrados (direito consuetudinário). Surge então a Lei das XII Tábuas (450 a.C.)

Muito embora Roma seja considerada a precursora de evolução jurídica, seu ordenamento não possuía normas específicas das relações de consumo. O direito comum regulava as relações de compra e venda. Mesmo assim o estado tentava minimamente regular as relações de compra e venda como quando, no período

Deocleciano (governou de 284 a 305) foi determinado o congelamento de preços em uma tentativa de combate à inflação.

Pedron e Caffarate (2000) destacam que a Lei das XII tábuas continha normas que responsabilizavam o vendedor pelos vícios das coisas, salvo se não existisse conhecimento por parte do vendedor. No período Justiniano, mesmo no caso de desconhecimento, ainda assim ocorria à responsabilização, e no caso de conhecimento a devolução do valor pago pelo produto deveria ser em dobro. (fig. 02)

Figura 2 - Linha temporal na Idade Antiga



Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Tartuce e Martus (2013), Da Costa (2004), Marchi (2005) e Pedron e Caffarate (2000).

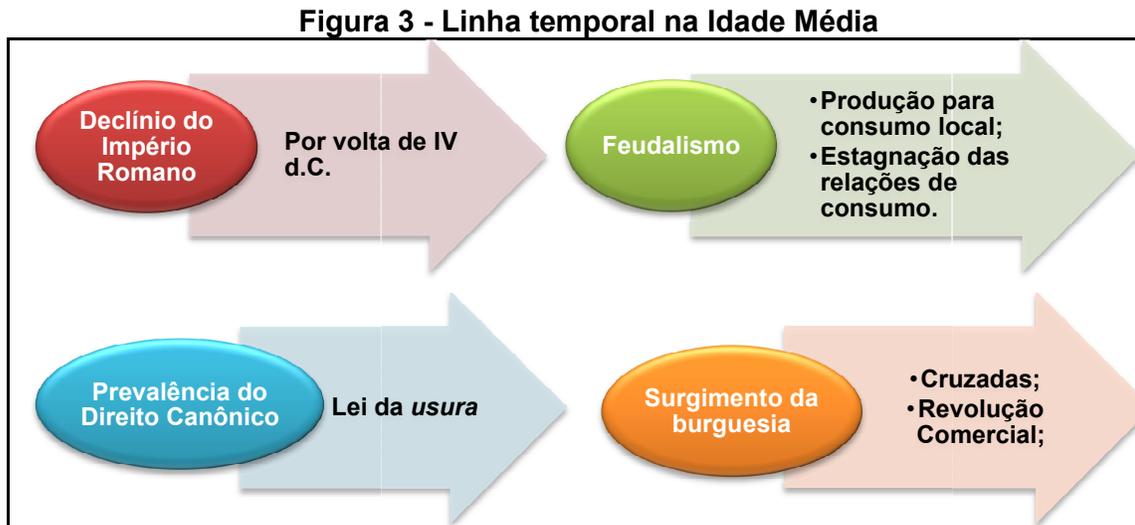
1.1.2 Idade Média

Baiardi (1997) destaca que com o declínio do Império Romano uma nova organização social ganhou espaço e ficou conhecido como o Feudalismo. A produção nesse período tinha como essencialidade a agricultura autossuficiente e envolvia o senhor feudal e os servos. Sua base organizacional estava calcada na posse da terra e não no comércio. Esse momento histórico representa uma estagnação das relações de consumo.

Prossegue o autor explicando que partes consideráveis dessas relações ficam restrita ao relacionamento entre o senhor feudal e proprietário da terra de um lado, e do outro os servos que trabalhavam e pagavam pela utilização da terra com produtos. Nesse período a produção tinha como propósito maior atender apenas o consumo local, sem as trocas comerciais. As relações de consumo quase desapareceram e nos poucos momentos que ocorriam estavam reguladas por normas da igreja.

Silva (2013) afirma que o fortalecimento da igreja fez prevalecer durante esse período o Direito Canônico. Surgiu então, provavelmente o marco mais

significativo para o Direito do Consumidor: trata-se da lei da *usura*, que acabou influenciando outros países inclusive com resquícios até o período contemporâneo (figura 3).



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

A Igreja condenava a usura por considerar a prática um pecado baseado em pelos menos quatro passagens bíblicas. Além dessa base documental já utilizada, a usura foi condenada no cânone 13 do Segundo Concílio de Latrão, pelo Papa Inocêncio II, em 1139.

1.1.3 Idade Moderna

A realidade religiosa e comercial permanece até o surgimento da burguesia e a economia comercial. Para Norat (2011), é nesse período que a Igreja Católica, visando combater a expansão dos muçulmanos e difundir o cristianismo, cria o movimento das Cruzadas, o que ocasiona posteriormente a Revolução Comercial e a reabertura do Mediterrâneo, fazendo com que produtos e especiarias entrem na Europa.

Ainda para o autor, essa nova forma de comércio e um grande mercado consumidor em expansão ocasionaram a interligação comercial e o ressurgimento de boa parte das cidades europeias, inclusive com a circulação de moedas. Essa expansão comercial também veio acompanhada de diversas práticas fraudulentas

na produção de alimentos. Tais fatores contribuíram para a ascensão da burguesia e enfraquecimento da Igreja e da nobreza.

Prossegue o autor descrevendo que o crescente desenvolvimento comercial levou ao surgimento de feiras comerciais que deram lugar às cidades e vilas. A abertura do Mediterrâneo, já mencionada, beneficiou diretamente as cidades Veneza, Gênova e Florença, que passaram a ter forte controle comercial, vivenciando um incremento considerável nas relações de consumo.

Percebe-se que a dinâmica deste período estava no Mediterrâneo, nas cidades apontadas e naquelas que surgiram na confluência de ligas e feiras na Europa Continental. De Faria et al. (2008) cita especificamente o caso de Veneza e seus mercadores, que praticamente monopolizavam o comércio entre Europa e Oriente. Já os árabes buscavam na China, Índia e Ceilão (atual Sri Lanka) as especiarias largamente consumidas pelos europeus. (Quadro 1)

Tabela 1 - Ciclos Políticos e Econômicos

CICLO POLÍTICO	GENOVÊS	IBÉRICO-HOLANDES
CICLO ECONÔMICO	PRÉ-CAPITALISMO MERCANTIL	CAPITALISMO MERCANTIL
CARACTERÍSTICAS	1. ROMPIMENTO COM A LÓGICA DA USURA; 2. FRAGILIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO	

Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Norat (2011) argumenta que se antes trabalhadores estavam circunscritos aos campos, com a nova contextualização, passaram a migrar cada vez mais para as cidades. Esse fluxo ocasionou a diminuição de mão-de-obra na agricultura e a sua conseqüente estagnação. Nesse período a acumulação é predominantemente financeira. É um período pré-capitalismo, também denominado capitalismo mercantil.

Nota-se que a lógica de então foi de acumulação com base nas transações comerciais, portanto, há um distensionamento nas relações de Direito do Consumidor entre quem vende e quem compra. Os questionamentos oriundos do Direito Canônico e especificamente da *Lei da Usura*, parecia não mais se sustentar.

Se antes a riqueza parecia estar dimensionada pela quantidade de terras pertencentes a uma pessoa, esse padrão (embora envolto ainda de certa

importância), aparentemente passou a ser atrelado, o qual dinheiro só poderia ser obtido com transações comerciais ou tributos.

Várnagy (2009) sustenta que essa necessidade de adaptação fez com que boa parte dos senhores feudais se associassem aos burgueses, lançando assim as bases para o surgimento dos estados através do desenvolvimento da figura do rei e a centralização do poder em suas mãos. É um período pré-estado. Mesmo com concentração política no rei e posteriormente com o surgimento do Estado, as relações de consumo receberam pouca atenção.

Nos séculos XV e XVI, Silver e Arrigui (2012) destacam a consolidação dos ciclos hegemônicos ibérico e holandês. Nesse período percebe-se que as relações coloniais estabeleceram uma nova dinâmica para as laços de consumo, há o predomínio da exploração dos produtores (colônias). A base do consumo é restrita às elites, motivo pelo qual o Direito do Consumidor é incipiente.

Ainda com relação ao século XV, nota-se também o domínio das rotas terrestres e do Mar Mediterrâneo por parte de Veneza e outras cidades, o desenvolvimento das caravelas, a escassez de comida decorrente da migração da população do campo para as cidades. Aparentemente a localização geográfica de Portugal permitiu que este expandisse o comércio com a Inglaterra, França e Países Baixos (Holanda), sentindo-se motivado a buscar rotas navais para o sul do Atlântico.

Nesse mesmo período, a história mostra o início das Grandes Navegações, que posteriormente convergiria para o surgimento e exploração das colônias, como no caso do continente americano, que mais tarde tornou-se palco importantíssimo para a história das relações de consumo. Aproxima-se o fim da Idade Moderna que foi marcado, além das grandes descobertas marítimas, por diversas revoluções na Europa e o início de estados independentes.

A respeito dessa expansão, Carvalho Neto (2010), para quem o período estimulou ainda mais a formação de um Estado independente, com o crescimento da atividade comercial, fatores embora considerados como evolução, na verdade fomentaram as desigualdades nas relações e em especial as de consumo, agora envoltas em um momento de grande avanço do capitalismo.

Essa realidade criou desigualdades nas relações, o que posteriormente fomentou o surgimento de debates vocacionados para a criação de legislações

específicas, notadamente para as relações de consumo, fundamentados na ideia de Direitos Fundamentais e na dignidade da pessoa humana.

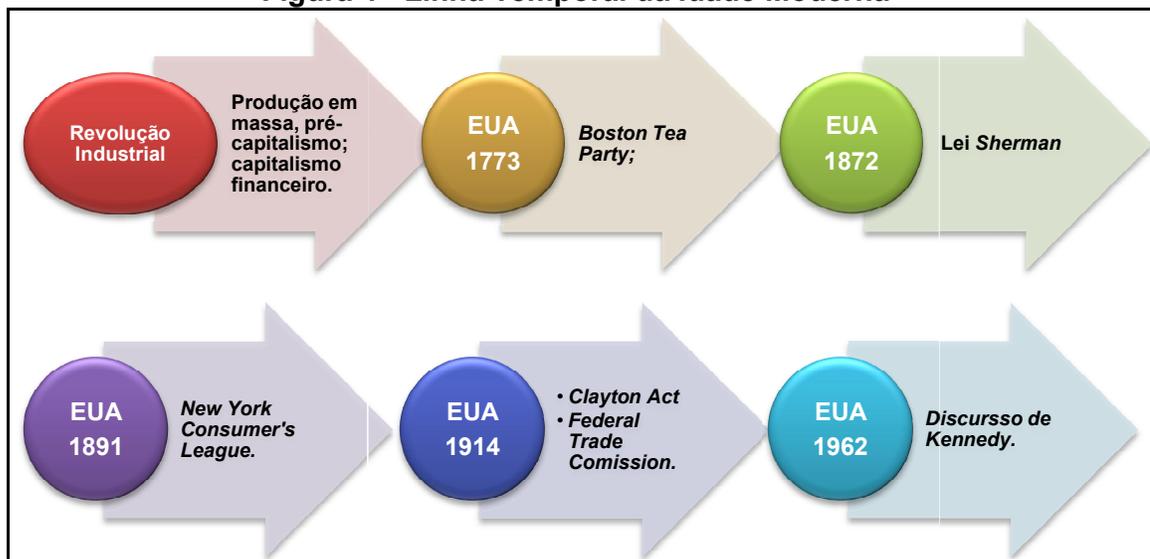
1.1.4 Idade Contemporânea

No período contemporâneo é de suma importância que seja mencionado o ciclo britânico. A hegemonia deste ciclo aparenta estar ligada diretamente a Revolução Industrial. Todos os desenvolvimentos a partir deste momento parecem convergir vinculados à dinâmica urbana e industrial. Mudam as relações de produção e, por consequência, mudam também as relações de consumo.

Carvalho Neto (2010 *apud* Saad, 2006) aponta a Revolução Industrial e a produção em massa como fatores que tornaram as relações de consumo mais dinâmicas e, conseqüentemente, fomentaram o surgimento de maior regramento nas relações entre consumidor e fornecedor. Existe um alargamento tanto do mercado produtor quanto do mercado consumidor.

De Barros (2001) defende o fato de que no período do capitalismo industrial as massas operárias e o trabalho assalariado foram definitivamente instalados. Predominam as pequenas empresas de baixa tecnologia voltadas para o ramo alimentício e fabricação têxtil que produziam bens de consumo não duráveis. Esse momento distingue-se do período pré-capitalista ou capitalismo mercantil, no qual o consumo pertence predominantemente às grandes elites econômicas e políticas conforme o tabela 1.

Figura 4 - Linha Temporal da Idade Moderna



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Lastres (1999) argumenta que com o avanço da Revolução Industrial e a chegada do século XX, a produção em massa torna-se definitivamente realidade. Surge, então, o capitalismo financeiro. Aqui o modo de produção adota uma sistemática pela qual até então, o Direito do Consumidor era pautado nos avanços construídos nos países de centro, principalmente europeus.

Norat (2011) ressalta que com o advento da Revolução Industrial e posteriormente as grandes guerras mundiais, a comercialização e industrialização avançaram para baratear a produção, além de um grande avanço tecnológico e da comunicação entre as nações. A relação consumidor X fornecedor não mais estão no plano da pessoalidade, mas no anonimato. (Quadro 2)

Quadro 2 - Ciclos políticos e econômicos

CICLO POLÍTICO	INGLÊS	AMERICANO
CICLO ECONÔMICO	CAPITALISMO INDUSTRIAL	CAPITALISMO INDUSTRIAL OLIGOPOLÍSTICO FINANCEIRO
CARACTERÍSTICAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mudança no modo de produção e consumo bem como nas relações; 2. Direito do consumidor surge indiretamente no Código Civil 	O ciclo americano é de difusão internacional do direito do consumidor e instituições nacionais e internacionais ligados a tendência de defesa do consumidor

Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Tartuce e Martus (2013) abordam um marco histórico para a defesa dos direitos dos consumidores no ano de 1773, nos EUA. É o movimento *Boston Tea Party*. Ainda naquele país, em 1872 foi editada a *Lei Sherman*¹, complementada posteriormente pelo *Clayton Act*², de 1914, e pela lei que criou a *Federal Trade Commission*, a agência antitruste americana, também no mesmo ano - agência esta destinada a proteger os interesses dos consumidores.

Norat (2011) defende que os movimentos voltados especificamente às relações de consumo - como definida nos moldes atuais - só ganharam espaço com a atuação dos sindicatos por melhores condições de trabalho para a classe operária. Em 1891, nos Estados Unidos, surgiu a *New York Consumer's League*, atualmente denominada como *Consumer's Union*.

Viegas e Almeida (2011) apontam outro marco histórico do Direito do Consumidor: o discurso do então presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, em 05 de março de 1962, ocasião em que defendeu a existência de diversos direitos

¹ Considera (2002) destaca que a lei *Sherman Antitrust Act* de 2 de julho de 1890, foi um dos primeiros estatuto legais da defesa da concorrência. Um ano antes o Canadá havia promulgado o que é realmente primeiro estatuto legal de defesa da concorrência.

² Apenas com este dispositivo legal e a criação da *Federal Trade Commission* é de que de fato a lei *Sherman* passou a ser efetivada em razão da criação da agência americana que tinha a missão de fiscalizar a aplicar a norma.

dos consumidores, chegando inclusive a numerá-los. São eles: o direito à saúde, à segurança, à informação, à escolha e o de ser ouvido.

Nesse período percebe-se uma forte influência dos Estados Unidos nas relações de consumo. Trata-se de uma hegemonia que, porém, não se constrói só pelo estado, mas, também, por braços informais, um sistema de governança. De um lado há o estado e de outros organismos internacionais.

1.2 DIFUSÃO INTERNACIONAL DO DIREITO DO CONSUMIDOR POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Nota-se que a evolução do Direito do Consumidor está diretamente ligada ao perfil do ciclo hegemônico político, econômico e a difusão do multilateralismo. Por essa razão começam a surgir instituições que vão ter impacto internacional sobre outros países, sendo as principais, no âmbito do Direito do Consumidor, a Organização das Nações Unidas (ONU) e a *Consumers Internacional*.

Verifica-se que até a década de 1970 uma parte substancial de marcos e acontecimentos históricos no plano internacional já tinham surgido. Desse momento em diante, nos chamados países em desenvolvimento, parece ficar mais evidente que os modelos utilizados são basicamente aqueles constituídos até então. Foi dos centros políticos e econômicos, os principais países que saíram os modelos para o direito do consumidor, constituídos por princípios e bases e que, posteriormente que se difundiram para outros países.

Nota-se, portanto, que a hegemonia não se constrói só pelo estado, mas por braços informais, um sistema de governança, onde atuam não só o estado mas outros organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU e a *Consumers International*).

1.2.1 Organização das Nações Unidas (ONU)

Giacomini Filho (1991) chama a atenção de que no ano de 1972, em Estocolmo, aconteceu a Conferência Mundial do Consumidor. No ano vindouro, 1973, a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos do Homem, em caráter deliberativo, entendeu, conforme Oliveira (2014) que o consumidor, como tal,

merecia ser protegido em pelo menos quatro direitos considerados fundamentais: informação, escolha, ser ouvido e segurança.

Júnior e Pereira (2005) destaca que a ONU, em 1985, aprovou a Resolução nº 39/248. Além de prever alguns princípios, essa resolução incentivou os governos a criar, fomentar, desenvolver, manter e inclusive reforçar uma política de proteção ao consumidor e ao atendimento de suas necessidades. Para este autor a resolução também buscou facilitar uma cooperação internacional de países e entidades no que diz respeito ao tema.

Para Viegas (2011) a resolução positivou diretrizes e no âmbito principiológico especificamente o da vulnerabilidade no cenário internacional. As diretrizes, além de servirem de modelo, estabeleceram eixos temáticos principais de atuação estatal³. Norat (2011 *apud* Filomeno, 2010) a considera como o surgimento de uma política geral de proteção ao consumidor voltada para os Estados integrantes.

É possível perceber que essa resolução da ONU influenciou na preocupação em difundir as questões de proteção ao consumidor no âmbito interno de cada país. Essa expansão estimulou países a elaborarem normas, regulamentando a qualidade mínima de produtos e serviços, além de proteger o mercado nacional contra produtos sem um mínimo de segurança. Trata-se de estabelecer uma cooperação internacional mínima. Esse inclusive é o pensamento defendido por Júnior e Pereira (2005).

1.2.2 *Consumers International*⁴

Norat (2011) retrata o surgimento da instituição em 1960 com o título: IOCU – *International Organization of Consumers Unions*. Teve como composição inicial um grupo de cinco organizações de consumidores dos EUA, Europa Ocidental e

³ São eles: a) proteção dos consumidores diante dos riscos para sua saúde e segurança, b) promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores, c) acesso dos consumidores à informação adequada, d) educação do consumidor, e) possibilidade de compensação em caso de danos, f) liberdade de formar grupos e outras organizações de consumidores e a oportunidade de apresentar suas visões nos processos decisórios que as afetem. Estas diretrizes forneceram importante conjunto de objetivos internacionalmente reconhecidos, destinados aos países em desenvolvimento, a fim de ajudá-los a estruturar e fortalecer suas políticas de proteção ao consumidor.

⁴ <http://www.consumersinternational.org/>

Austrália (Austrália, Bélgica, Estados Unidos, Holanda e Reino Unido). Atualmente é designada como *Consumers International* (CI).

Bevilaqua (2008) entende que o propósito inicial foi o de facilitar a troca de informações entre instituições voltadas para o teste de produtos destinados ao mercado, que cresceu exponencialmente após o período pós-guerra. Com o passar do tempo, ganhou fama, reputação e respeito como grande difusor das relações de consumo dos mais variados tipos de bens.

Com o tempo conseguiu arregimentar membros. Com 20 anos de existência atingiu o *Geral Status Consultivo* junto a ONU em razão de seus grandes feitos⁵. Atua para a produção de normas internacionais que sejam referência para orientar empresas e governos a proporcionar e regulamentar melhores serviços e produtos aos consumidores.

Tem como um dos focos a contribuição, no plano internacional, a elaboração de referências capazes de orientar empresas e governos de maneira a fornecer melhores serviços e produtos aos consumidores. Os princípios da instituição são fundamentados no direito à liberdade de reunião, opinião e associação, buscando o progresso desde que não seja em detrimento das relações de consumo e do consumidor.

Seus principais membros são compostos por grupos regionais, nacionais ou mesmo locais; órgãos do governo vocacionados à defesa do consumidor e mesmo grupos temáticos, todos em qualquer parte do mundo. Atualmente é a maior organização mundial de consumidores.

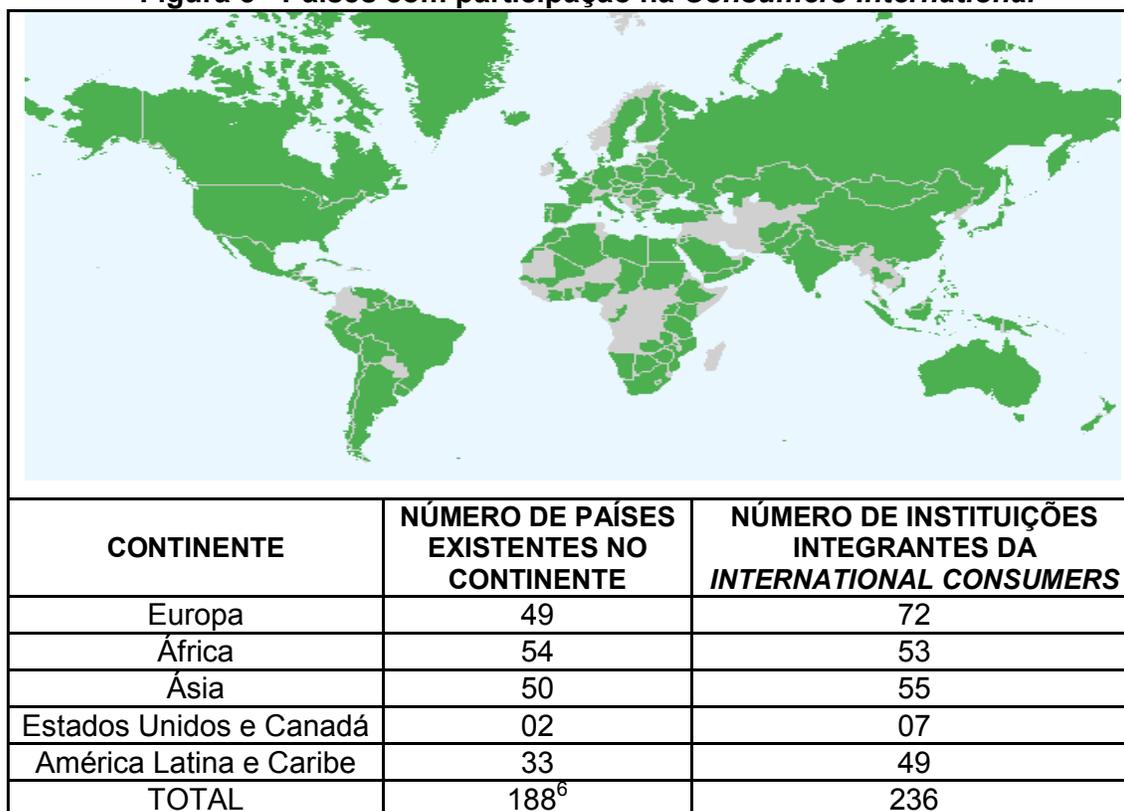
Também aceita como membros instituições que desenvolvem trabalho voluntário de informação, educação, aconselhamento e desenvolvimento comunitário para a melhor obtenção de alimentos, serviços básicos e água nos países mais pobres. E sua atuação é pautada em uma visão de difusão da regulamentação das relações de consumo em âmbito global.

Isso implica em não lidar diretamente com queixas específicas, o que não impede o recebimento de denúncias que serão tratadas em caráter coletivo quando for o caso. A *consumers international* também atua junto à Organização Mundial do

⁵ Alguns dos grandes resultados para os consumidores são a adoção do Código Internacional de Comercialização de Substitutos do Leite Materno pela Organização Mundial de Saúde (OMS); e também a campanha contra pesticidas tóxicos e práticas de marketing antiéticos.

Comércio na busca de melhores condições para as relações de consumo, como a abolição dos subsídios à exportação de produtos agrícolas. Têm integrantes em mais de 115 países em todos os continentes do Planeta, perfazendo um total de mais de 220 associações voltadas a defesa do consumidor (figura 5) e (box 1).

Figura 5 - Países com participação na *Consumers International*



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018) com base no portal *International Consumers*.

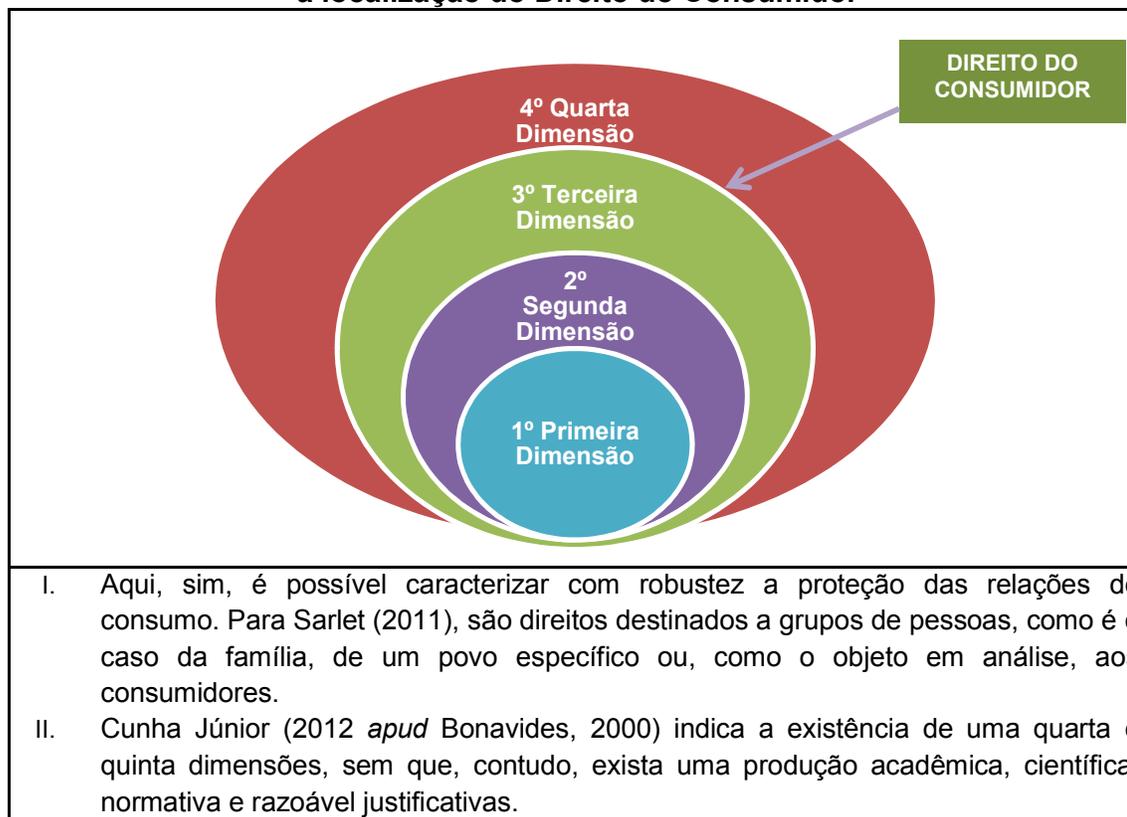
⁶Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), existem 193 países (<https://nacoesunidas.org/conheca/paises-membros/>), ou seja, cinco a mais do que os 188 apontados na tabela. Acontece que existem algumas ausências, como é o caso de Taiwan, considerando que sua independência ainda foi reconhecida pela China, e o Vaticano, que, mesmo fora do cadastro da ONU, é “observador permanente”, situação que lhe dá direito a voto. Há ainda o caso da Palestina que é um Estado observador. Por fim, a ONU não contabiliza possessões e territórios. A Groenlândia, por exemplo, fica de fora porque é território da Dinamarca.

**Box 1 - O Direito do consumidor
circunscrito às dimensões evolutivas de direitos**

- I. Considerando o arcabouço teórico das ciências jurídicas e sua evolução, podemos afirmar que os Direitos Humanos estão estruturados através da ideia de dimensões. Cunha Júnior (2012) destaca que na primeira dimensão os direitos à vida, à propriedade, à liberdade, à segurança e a igualdade de todos diante da lei foram os consagrados. Logo é possível perceber que as relações entre consumidores e fornecedores ainda não eram a prioridade. O objetivo era consolidar a proteção das pessoas em face do próprio Estado.
- II. Na segunda dimensão, Malheiro (2012) aponta a igualdade como principal característica. Também aqui não há, aparentemente, o direito do consumidor como conhecemos atualmente. Esta fase compreende os direitos sociais e econômicos. A preocupação é ampla, porém, sem estar destinada a grupos específicos como os consumidores.
- III. O Direito do Consumidor está inserido no Direito de Terceira Dimensão. Estes são destinados à proteção do homem enquanto integrante de uma coletividade (coletiva ou difusa).

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Cunha Júnior (2012) e Malheiro (2012).

Figura 6 - Fases dos Direitos Humanos e a localização do Direito do Consumidor



DIMENSÃO	REFERENCIAL HISTÓRICO	PRINCIPAIS VALORES E DIREITOS DEFENDIDOS
• 1ª Dimensão.	• Século XII.	• Valor principal: liberdade. Direitos civis e políticos. O destinatário principal é o Estado.
• 2ª Dimensão.	• Final do século XVIII e início do XIX.	• Direitos sociais, econômicos e culturais.
• 3ª Dimensão (ainda em fase de sedimentação).	• Séculos XX e XXI.	• Proteção do homem enquanto integrante de uma coletividade (coletiva ou difusa). Solidariedade ou fraternidade.
• 4ª e 5ª Dimensões (em desenvolvimento).	• Século XXI.	• Direitos à democracia direta e globalizada, à informação, proibição da manipulação genética, direito à paz.

Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

1.3 ESPACIALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR NO DIREITO INTERNACIONAL COMPARADO

A maneira como é difundido o Direito do Consumidor no século XX leva em consideração padrões de difusão, para os quais existem diferentes tipos. Isso decorre principalmente em função dos sistemas de direito comparado e do sistema legal adotado por cada nação como o caso do *Civil Law* e *Common Law* e outros não convergentes.

A espacialização é resultado dos diferentes sistemas de direito comparado, razão pela qual foi trabalhada a ideia de Complexos Regionais do Direito do Consumidor. Em tais complexos a aglutinação dos países ocorre por tendência. Importante destacar que essa tendência não implica uma uniformização.

No campo ideal, cada continente teria uma uniformidade, uma conjugação única de concentração em um único modelo. Entretanto, os laços históricos, fatores linguísticos, financeiros e sociais, só para citar alguns aspectos, demonstram que a prática se torna muito mais complexa.

Os conceitos estudados e discutidos aqui são amplamente praticados no mundo todo, no entanto a academia, não se propõe a analisar a espacialização do Direito do Consumidor de forma conjunta, estudando esta normativa em comparação com o Direito Internacional, sendo então essa a árdua tarefa presente nesta seção.

Dessa forma, o Direito Comparado parece ser uma realidade no universo do direito-ciência, isto porque, sempre que possível, poderá comparar os sistemas jurídicos de países diferentes. A espacialização do Direito do Consumidor no Direito Internacional Comparado tem como objetivo analisar os diversos microssistemas jurídicos regionalizados.

Para Soares (1997)

No Direito Comparado, o que se tem em mira, é realizar uma comparação, devendo propiciar julgamentos de valor do tipo “são equivalentes”, “produzem efeitos semelhantes, dadas as mesmas circunstâncias”, “são equiparáveis, desde que se desprezem tais ou quais elementos factuais”, julgamentos esses que devem propiciar a uma decisão final que, no fundo, residiria em “reconhecer um instituto desconhecido” nos seus efeitos, num determinado ordenamento jurídico.

A abordagem parte da ideia dos blocos regionais que, segundo Senhoras (2015)., representa a manifestação institucionalizada de acordos interestatais que visam à promoção de interesses nacionais compartilhados dentro de uma agenda de cooperação e/ou integração regional. Com isso a discussão dos sistemas jurídicos se dará então por blocos regionais.

Com isso, os complexos de Direito do Consumidor de natureza *Common Law*, *Civil Law* e não convergentes, serão tratados pela divisão em continentes, sendo eles: americano, europeu, asiático e africano. Cada continente, será identificado por característica ou tipos ideais, que se entrelaçam entre o sistema jurídico e o Direito do Consumidor.

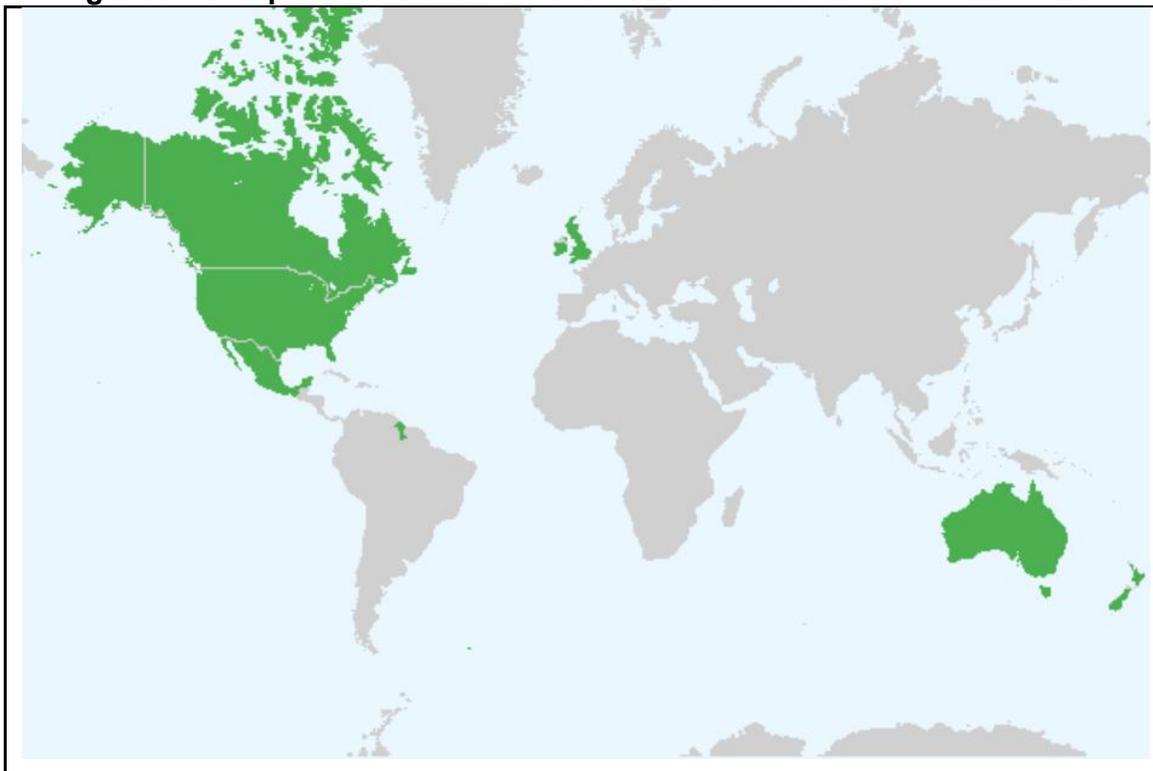
A predominância do sistema apontado para um continente, ou parte dele, não implica concluir que todos os países inseridos naquela localização pertencem ao sistema prevalente. Há casos em que um único país destoa de todos os demais. Mesmo assim, essa exceção não desconfigura a ideia de complexos regionais aqui apontada, uma vez que o seu principal viés é justamente a predominância e não a composição absoluta.

1.3.1 Complexo de Direito do Consumidor de natureza *Common Law*

O *Common Law*, para Soares (1997) é um sistema no qual o direito é criado pelo juiz. Porto (2005) destaca uma confusão constantemente feita por alguns que é

denominar o *Common Law* de sistema inglês, anglo-saxão ou da Grã-Bretanha. Essas expressões definem espécies de um gênero que é o *Common Law* que concede forte valorização às decisões judiciais e os precedentes⁷ (figura 07).

Figura 7 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza *Common Law*



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Da análise da imagem pode-se afirmar que é predominantemente composto por ex-colônias britânicas e países da antiga *Commonwealth*. É o caso dos Estados Unidos⁸, Austrália, Canadá, Índia e África do Sul, sendo que os dois últimos com adaptações. Na América Latina é encontrado na Guiana Inglesa. No caso do Canadá, embora predominantemente regido pelo *Civil Law*, destaca-se a existência de províncias que adotam o *Common Law*.

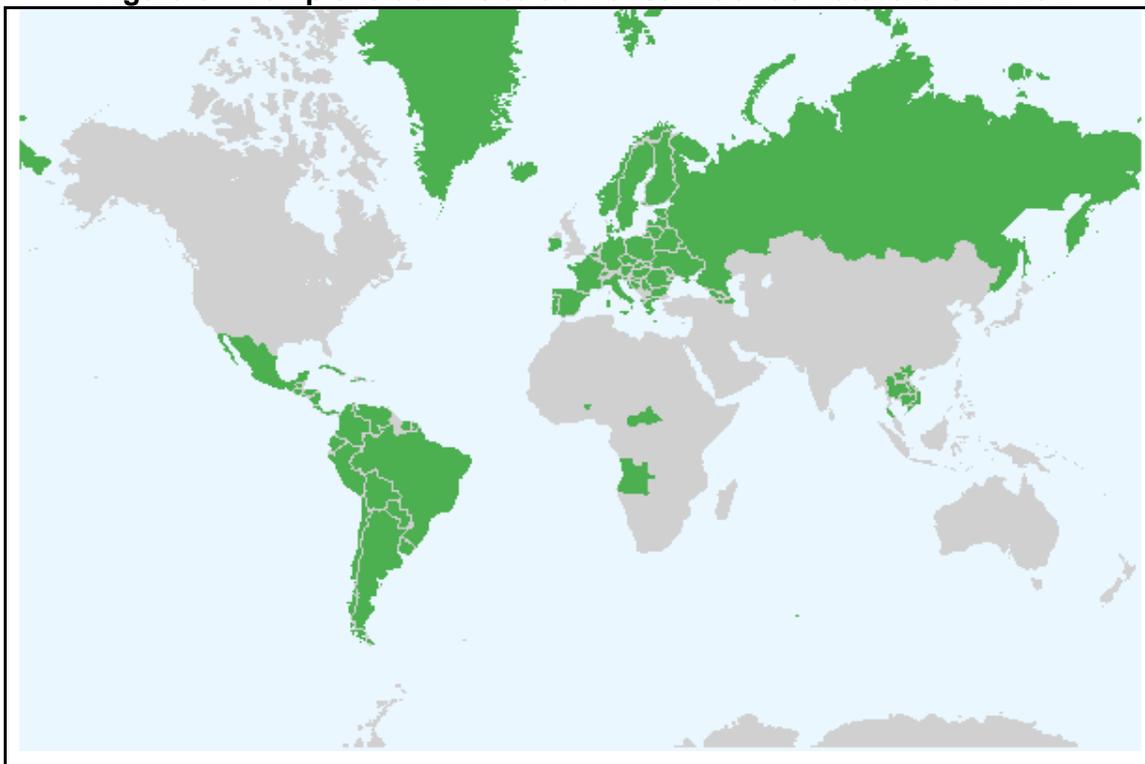
⁷ Porto (2005 *apud* Ascensão, 1975) destaca que a ideia de tornar um julgado como precedente para casos semelhantes tem origem por volta do século XIX, ocasião na qual a Câmara dos Lordes admitiu a vinculação de suas próprias decisões nos casos *Beamish v. Beamish*.

⁸ O Estado da Luisiana baseia-se no Código Napoleônico, da França, regendo-se pelo *Civil Law*.

1.3.2 Complexo de Direito do Consumidor de natureza *Civil Law*

Araújo e Rangel (2017) vinculam a origem do *Civil Law* ao direito romano-germânico e a ligação deste com o renascimento nos séculos XII e XIII. Marinoni (2009) defende o fato de que esse sistema decorre de dogmas suscitados pela Revolução Francesa. Atualmente predomina na Europa e tem como fonte principal as leis, resoluções e decretos. (fig. 07)

Figura 8 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza *Civil Law*



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Silva (2010 *apud* Gilissen, 2003) aponta que o *Civil Law* teve sua origem ligada ao sistema romano-germânico e ao *Corpus Juris Civilis*. Foram inicialmente aplicado na Itália, Espanha, Portugal, Holanda, Bélgica, França⁹ e Alemanha com destaque para os dois últimos países como agentes de propagação.

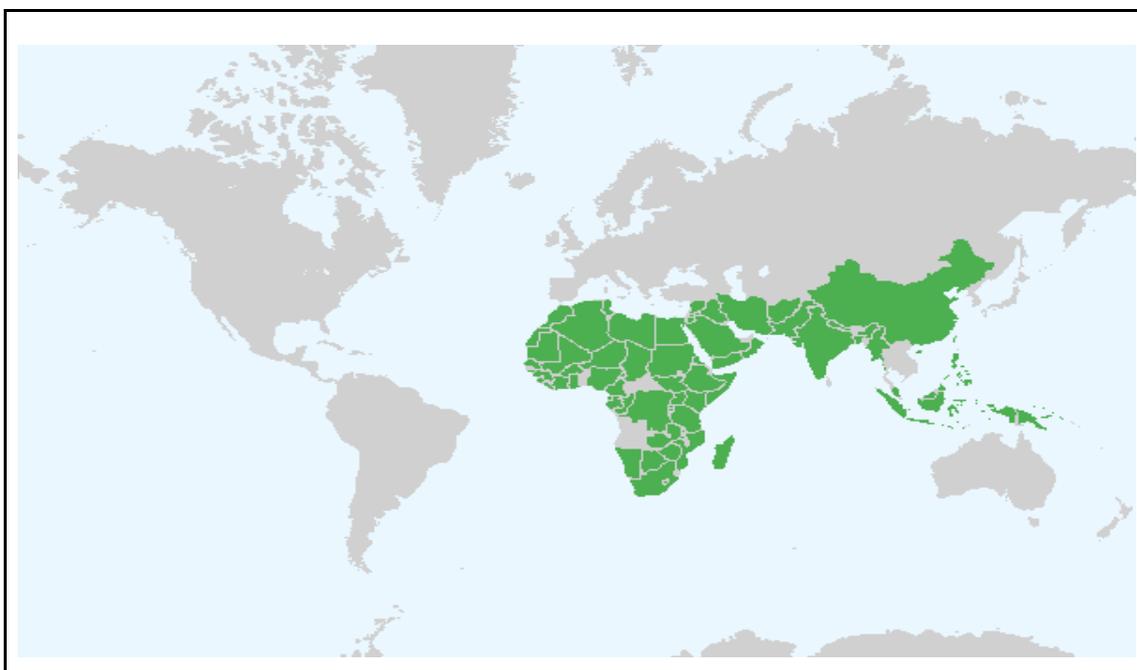
⁹ Principalmente por conta da Revolução Francesa.

1.3.4 Complexo de Direito do Consumidor de natureza Não Convergentes

Um grande exemplo de país com um sistema legal de Defesa do Consumidor de natureza Não Convergentes, consoante Hungria (2012), é a Índia. Muito embora tenha sido colonizada pela Inglaterra, os indianos adotaram um sistema jurídico próprio, com características dos dois sistemas tratados anteriormente, além de peculiaridades locais. Excetua-se o estado de Goa, que faz uso do *Civil Law*.

Também a Nicarágua, continua o autor, é um país com sistema diferenciado. Consequência da influência britânica até o início da americana, em 1905, quando passou a ser diretamente influenciado pelo governo americano (figura 9).

Figura 9 - Complexo de Direito do Consumidor de Natureza Não Convergente



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Conforme Figueiredo Filho (2014) esse sistema engloba países com características específicas. São territórios com forte influência do islamismo, religião muçulmana com ramificações principalmente na África e Ásia, região na qual vários países adotam sistemas híbridos ou específicos. É um dos direitos que mais cresce na atualidade e forte tendência a tornar-se predominante no futuro. (Box 2)

**Box 2 - Direitos e Garantias Fundamentais:
Intersecção com o Direito do Consumidor**

- I. Considerando que o direito do consumidor tem sua discussão aprofundada na terceira dimensão de direitos humanos, torna-se importante identificarmos quais de seus princípios ou características que influenciam o direito do consumidor. A relação adiante apontada não representa uma lista fechada, mas que de maneira mais frequente são apontados pelos estudiosos.
- II. A primeira é tratada por Garcia e Lazari (2015) quando abordam a historicidade. Da mesma forma que os Direitos Humanos, o Direito do Consumidor não surgiu em uma data específica. Decorre de vários marcos históricos. Invocam, por isso, uma evolução constante considerando as novas necessidades provenientes das relações humanas.
- III. Mobilidade e dinamismo, prosseguem os autores, é outra característica e está relacionada à constante alteração. Tais aspectos permitem sustentar a defesa das relações de consumo em qualquer parte do mundo. Há também a universalidade, o que garante a aplicação a todos os seres humanos, seja qual for à cor, raça, ideologia ou qualquer outra peculiaridade. Logo, todo e qualquer consumidor, independente da origem e localização, é merecedor de garantias mínimas.
- IV. Para Cunha Júnior (2012) a inalienabilidade é outra característica relevante. De acordo com essa característica, não há a possibilidade de transferência, logo os Direitos dos Consumidores são inegociáveis. Os consumidores, diante de relação contratual, não podem ter seus direitos alienados. O autor trata também da irrenunciabilidade, que está ligada à inalienabilidade. É comum nos contratos por adesão a previsão de cláusulas de renúncia de direitos.
- V. Também considera importante a limitabilidade. Os Direitos Fundamentais não são absolutos. Podem ter sua aplicabilidade restringida em razão de ordem pública ou para dar espaço a outro. Assim, nenhum direito do Consumidor é ilimitado. Para Garcia e Lazari (2015) a inviolabilidade aponta para a impossibilidade de normas infraconstitucionais ou autoridades públicas desconsiderarem os direitos humanos. O Estado deve proporcionar meios para que os consumidores se defendam tanto de agentes estatais quanto de particulares. Conclui-se, portanto, que as características dos Direitos Fundamentais também são atribuídas ao Direito do Consumidor, uma vez que este está inserido dentro dos Direitos Humanos.

Figura 10 - As características dos Direitos Humanos e sua correlação com o Direito do Consumidor



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

1.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Na presente pesquisa, buscou-se abordar algumas questões consideradas relevantes na compreensão e interpretação do Direito do Consumidor. O resgate histórico mostra-se fundamental para este trabalho e este foi o objetivo de ser da primeira seção. Com ele, fica mais fácil perceber que a noção das relações de consumo sempre esteve presente na sociedade.

Buscou-se construir uma análise histórica que retrate a sequência dos principais acontecimentos marcante desde os primórdios até os dias atuais. Tal análise nem sempre abarca todos os eventos, visto que isso se trataria de uma atividade quase infundável e sem lógica. Assim, priorizaram-se aqueles momentos históricos mais contundentes ou que até hoje ainda ocasionem efeitos nas relações de consumo.

Alguns acontecimentos indicados como referência, embora não existisse a relação de consumo nos moldes atuais e tampouco normas específicas, mereceram

destaque em decorrência dos reflexos até hoje percebidos. É o caso da norma apontada como fundamento da boa-fé já no direito romano.

Com o término do Estado Liberal de Direito, no qual apenas a isonomia formal interessava, surge o Estado Social de Direito e a noção de igualdade material. Tal evolução desenvolve-se juntamente com a ideia dos Direitos Humanos que, por sua vez, é academicamente dividido em dimensões, na qual a terceira é voltada para a proteção de categorias consideradas hipossuficientes como os consumidores.

Também foi analisada a espacialização do Direito do Consumidor em diversos continentes. Percebeu-se que existem disparidades. Enquanto a Europa representa o mais avançado exemplo de proteção das relações de consumo, na Ásia essa preocupação ainda é carente.

Em que pese o aumento do comércio entre nações, muitas estão mais preocupadas com o lucro e na conquista do mercado internacional e pouco fazem para preservar direitos mínimos dos consumidores. Apesar dessa realidade, instituições como a *Consumers International* possuem grande importância ao atuarem para minimizar essa lacuna legislativa.

O cenário atual do mercado mundial é extremamente dinâmico. O Consumidor não conhece mais pessoalmente o fornecedor do seu produto ou serviço, fato que exige cada vez mais normas que tratem dessa crescente complexidade. Assim, entender quais as características dos ordenamentos de Direito do Consumidor em diferentes espaços são fundamentais para a sistematização das relações de consumo e o aprimoramento desta.

Evidenciou-se a existência de complexos regionais de Direito do Consumidor categorizados em três grandes blocos: Complexos de Direitos do Consumidor de Natureza *Common Law*, Complexos de Direitos do Consumidor de natureza *Civil Law*, e Complexos de Direitos do Consumidor de natureza do Não Convergentes.

CAPITULO II - MARCOS HISTÓRICO-NORMATIVOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO

2.1 PERIODIZAÇÃO EVOLUTIVA DO DIREITO DO CONSUMIDOR NO BRASIL

Para a compreensão da evolução histórica do Direito do Consumidor no Brasil faz-se necessário definir marcos de periodização, os quais são tratados nesse texto a partir de um recorte de quatro grandes momentos. O primeiro período é o Pré-Descobrimento (até 1500), o Brasil Colônia (entre 1500 a 1822), período imperialista (vai de 1822 a 1889) e República (desde 1889 até a atualidade). A medida em que as relações se desenvolvem, algumas seções possuem maiores pontos de abordagem do que outras.

1.1.1 O Direito do Consumidor do Período Pré-Descobrimento ao Brasil Colônia

Pouco se conhece a respeito do direito brasileiro antes da chegada dos portugueses. Melatti (2007) detalha o fato de que nesse período os homens caçavam ou extraíam da floresta quase tudo o que era consumido. Isso leva a conclusão de que o comércio era praticamente inexistente e conseqüentemente as relações de consumo também.

As trocas, quando ocorriam, diziam respeito a bens econômicos de diferentes tipos e muito mais com o interesse de estreitar relações entre as diferentes etnias e aldeias. Nesse ponto, prossegue o autor, o comércio - origem das relações de consumo - existia muito mais com o objetivo de presentear uma vez que não raramente eram de bens de valores discrepantes.

O Direito do Consumidor, aparentemente, ainda não havia surgido. As sociedades indígenas organizavam as relações em uma principiologia avessa à usura. Não existia um direito, apenas um antecedente lógico do direito hoje vigente. Os valores de uso e de troca eram distintos dos atuais que regulados predominantemente pelo capitalismo.

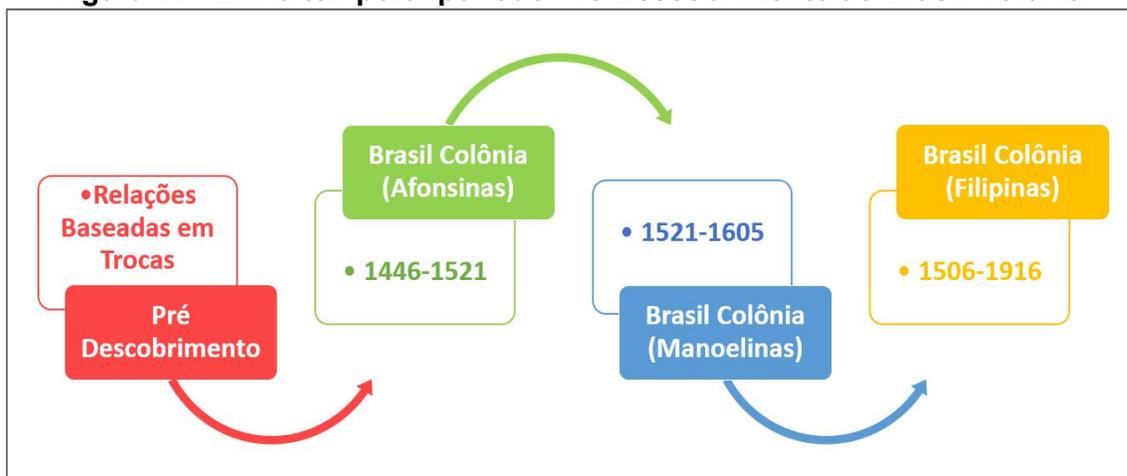
1.1.2 O Brasil Colônia

Percebe-se que nesse período o Brasil por ser um país colonial, possuía uma elite muito restrita, conseqüentemente, tudo o que era tratado pela legislação não causava impacto palpável e com pouco efeito prático em grande parte da população. Aparentemente essa era a característica do consumidor à época.

Por mais que houvessem algumas normatizações que pudessem impactar nas relações de consumo, existia uma lógica autônoma e oportunista por parte das elites em relação as ordenações portuguesas. Além disso, a transposição literal das normas então aplicadas em Portugal, na verdade criou uma séria de lacunas normativas inclusive no Direito do Consumidor.

Durante o Brasil colônia merecem destaques, de acordo com Alcará (2013), as Ordenações do Reino de Portugal. Queiroz (2002) detalha os períodos das ordenações: as Afonsinas vigoraram de 1446 a 1521; as Manoelinas entre 1521 até 1605, momento no qual passou a vigorar as Ordenações Filipinas que permaneceu até 1916, com o surgimento do Código Civil de 1916.

Figura 11 - Linha temporal período Pré-Descobrimento ao Brasil Colônia



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Mendes (2007) defende a existência da prática da usura já no período colonial, embora ele mesmo reconheça que outros autores conceituam essa relação

como investimento dadas a ausência de um estudo maior da nomenclatura entre aquela (usura) e esta (investimento).

Certo é que essa prática, guardadas as devidas proporções, ocorria quando investidores portugueses emprestavam dinheiro aos que desejassem investir na produção da então colônia brasileira mas que, porém, não dispunham dos recursos financeiros. A prática também ficava caracterizada quando algumas vendas eram realizadas com uma grande desproporção entre o valor pago à vista e o mesmo valor a prazo, gerando, naturalmente, reflexos nas relações de consumo.

Assim, é possível inferir que o direito brasileiro à época era, na verdade, uma extensão do direito português. Consequentemente, normas relacionadas ao Direito do Consumidor vinculadas a nossa realidade eram pouco percebidas. Sodré (2007) aborda o fato de que as leis afetas às relações de consumo ainda não formavam um microsistema legal como hoje conhecido e que os dispositivos legais então existentes eram esparsos.

1.1.3 Brasil Monarquia à República das Oligarquias

Com a independência brasileira uma nova fase legislativa teve início. Um dos mais significativos instrumentos normativos foi a Constituição de 1824 que vigorou por 65 anos. Dentre outras características, Lima (2014) destaca que ela não considerou escravos, pobres e indígenas como cidadãos. Constata-se que essa realidade faz com que apenas a elite se beneficiasse da tímida regulação das relações comerciais.

Freitas (2008) caracteriza a Constituição de 1824 como voltada apenas para à propriedade privada e sem uma preocupação com os interesses coletivos como é o caso das relações de consumo. Já Alcará (2013) indica o Código Comercial de 1850 como primeiro expoente legal desse período.

Com esse Código, surgem alguns elementos que mais tarde teriam significativa importância para o que hoje conhecemos como Direito do Consumidor. São, portanto, elementos de pré-noção como a identificação de comprador, vendedor. Percebe-se que existia uma identificação dos polos, não com a forma principiológica moderna, em especial ao atual conceito de hipossuficiência, mas conceitos básicos que mais tarde seriam ampliados.

Em 1891 entra em vigor uma nova Constituição inaugurando o período pós monarquia. Nota-se o início de uma preocupação mais significativa com as relações comerciais, tanto que nos artigos 7º e 35 essa expressão é textualmente mencionada, e no artigo 9º, § 3º há a utilização da palavra consumo, o que não ocorreu nas constituições anteriores.

Figura 12 - Linha temporal Brasil Monarquia à República das Oligarquias



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Queiroz (2002) trata de outro marco relacionado a periodização que é Código Civil de 1916 que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1917. Além de revogar as Ordenações Filipinas ele regulou diversos temas vinculados as relações de comércio e contratos. Finalmente tínhamos uma norma civilista idealizada à realidade brasileira antes regrada pelas ordenações do reino.

Nesse período de independência brasileira, do ponto de vista das relações de consumo, percebe-se a continuidade das mesmas estruturas coloniais. Eventualmente o Código Comercial trouxe alguns impactos urbanos como a tentativa de regulamentar as relações comerciais, mas sem nenhuma preocupação específica voltada para o consumidor. Apenas com o surgimento dos centros urbanos é que dinâmicas passaram a estar em evidência.

1.1.4 Da República Nova (1932) até a Constituição de 1988

Alcará (2013) aborda alguns dispositivos que, de forma indireta, refletiram nas relações de consumo como é o caso do Decreto Federal nº 22.626/1933, que busca reprimir a usura; o Decreto-Lei nº 869/1938, que tem como foco os crimes contra a economia popular e a Lei nº 4.137 de 1962 que se destina a Repressão e ao Abuso Econômico.

Considera (2002) aponta outra norma que significou um avanço importante para as relações de consumo. É o decreto 24.150, de 1934, que estabeleceu o Código de Águas, como ferramenta utilizada pelo governo para tentar intervir no abuso dos preços estabelecidos pelo mercado, inclusive delimitando índices de reajustamento de alugueis e tarifas de energia que antes eram praticadas de forma desproporcional.

Também em 1934 entrou em vigor uma nova constituição. Previa no art. 5º, XIX, i, a competência privativa da União para legislar temas relacionados ao consumo. No art. 8º, e, continha previsão de que aos Estados cabia a competência para instituir impostos sobre vendas em consignação. Até este período, no entanto, não se verifica nas constituições uma preocupação maior com os consumidores.

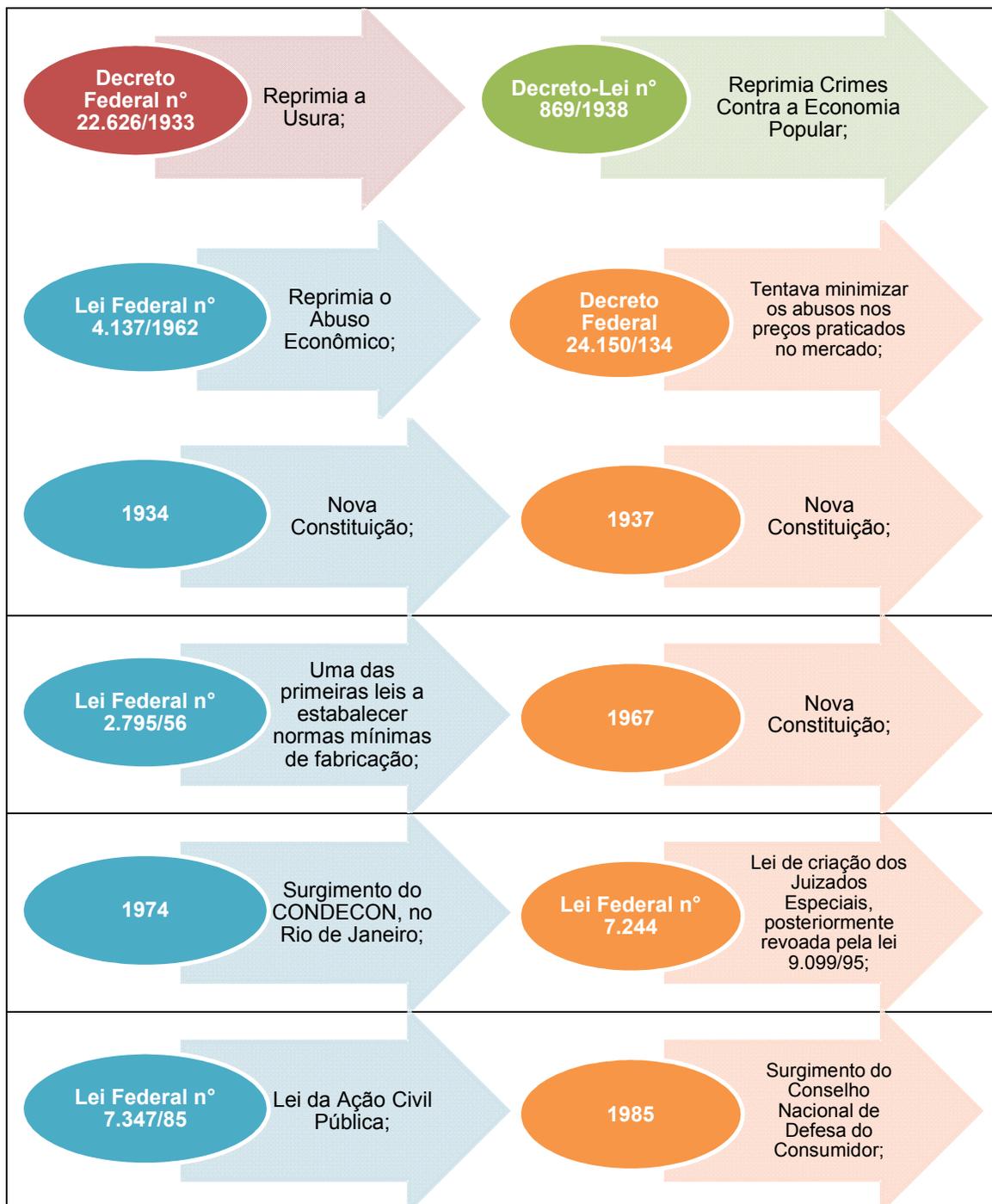
Em 1937 foi outorgada outra constituição. Para Lima (2014) foi um período de evidente nacionalização econômica com o conseqüente controle em pontos estratégicos da produção como o minério, aço e petróleo, levando a uma expansão do capitalismo.

Tais fatos fortaleceram a necessidade de regulamentação das relações de consumo de maneira mais direta e dedicada por parte do estado brasileiro. Entretanto, era um momento de instabilidade institucional e o país passava por um período delicado no qual aparentemente não havia espaço para o desenvolvimento de normas que regulassem adequadamente as relações de consumo. Em 1946 entre em vigor outra constituição, que em nada diferencia-se das anteriores e não trata a contento das relações entre consumidor e fornecedor.

Ainda, verificando-se a legislação desse período, uma norma esparsa com efeitos nas relações de consumo. É a Lei Federal nº 2.795/56, que dispunha sobre a Fabricação e Comercio de Vinhos, e seus derivados e bebidas em geral, e dava outras providências. Essa norma estabelecia critérios mínimos para que os derivados de uva pudessem ser considerados vinho.

A mesma situação é repetida em 1967 com mais outra Constituição. Entretanto, entre os anos de 1964 e 1967, de acordo Simonsen (1985), a economia brasileira experimentou taxas inflacionárias entre 24% a 92%. Para Franzoi et al (2015), este cenário inflacionário fomentou o aparecimento de movimentos descontentes com a mínima proteção do consumidor, desencadeando, posteriormente, o surgimento de órgãos na defesa.

Figura 13 - Linha temporal da República Nova até a Constituição de 1988



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Silva (2014) aponta alguns eventos na década 70 como o surgimento do Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON) em 1974, no Rio de Janeiro. Na cidade de Curitiba e Porto Alegre, respectivamente, foram criadas a Associação de

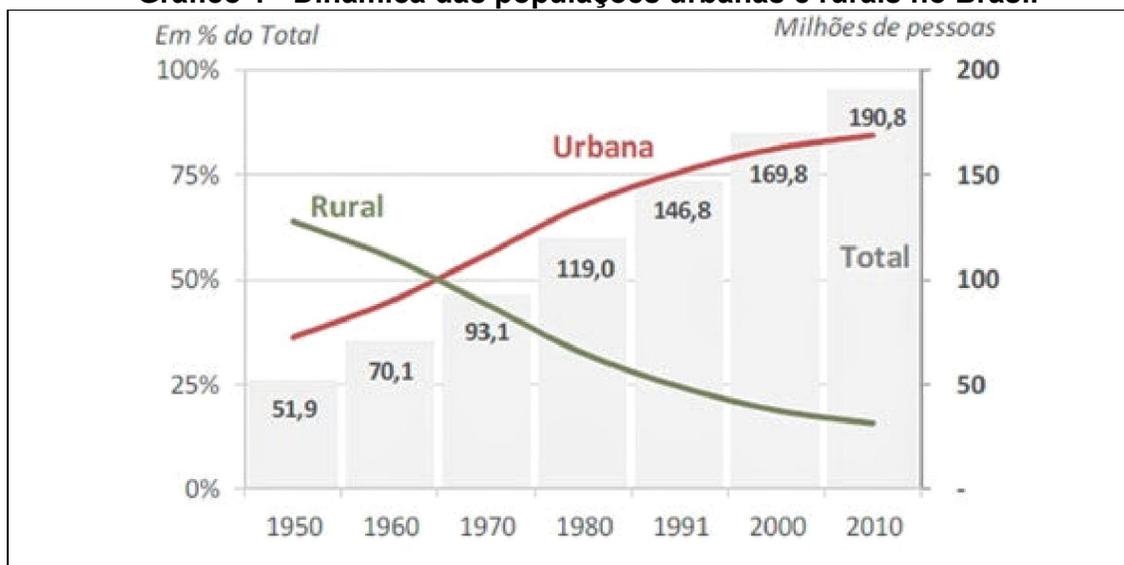
Defesa e Orientação do Consumidor (ADOC) e a Associação de Proteção ao Consumidor (APC).

Franzoi et al (2015) cita a “APC” Associação de Proteção ao Consumidor, em 1975 na cidade de Porto Alegre. No ano seguinte, surge em São Paulo a Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, posteriormente denominado Procon-SP. Em 1978 surge em Belo Horizonte, Minas Gerais, a “ABC” Associação Brasileira de Consumidores.

Silva (2014) aborda outro marco ocorrido no estado de São Paulo, o Decreto n. 7.890/76 instituiu o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, composto pelo Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, atual Fundação PROCON. Em 1984 foi editada a lei 7.244 que previu a criação dos Juizados de Pequenas Causas, norma que foi revogada pela atual 9.099/95.

Esse mesmo autor indica duas normas com reflexos às relações de consumo que são a Lei n° 7.347/85, ainda em vigor e que trata da ação civil pública de responsabilização por danos causados ao consumidor, e a Lei n° 7.492/86 que prevê punições contra o Sistema Financeiro Nacional e estabelece penas nos intitulados “crimes do colarinho branco”.

Pereira e Horn (2010) tratam do surgimento do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor ocorrido em 1985. Foi a partir da atuação deste órgão em conjunto com outros segmentos sociais que diversas propostas passariam a constar nas normas futuras. Tornava-se cada vez mais necessária uma proteção efetiva das relações de consumo o que ocorreu, consoante Jesus (2013), em 1988, naquela que é a atual Constituição Federal.

Gráfico 1 - Dinâmica das populações urbanas e rurais no Brasil

Fonte: IBGE (2010)

Percebe-se que com o surgimento e desenvolvimento dos centros urbanos as relações de consumo passaram a estar mais em evidência. Dessa forma na prática, a defesa do consumidor no Brasil só passou a se desenvolver a partir da década de 70 tendo em vista que até meados de 1965 o Brasil era predominantemente rural. Com os militares o eixo se desloca. Antes disso grande parte da população está concentrada no campo onde a existência era basicamente de subsistência e trocas.

2.2 A DEFESA DO CONSUMIDOR APÓS 1988

2.2.1 A Defesa do Consumidor na Constituição Federal de 1988

Cordeiro (2015) afirma que a Constituição Federal de 1988 foi não só a primeira norma, mas também a primeira Constituição com disposições específicas e expressas relacionadas a defesa do consumidor. Visão que, aliás, também é compartilhada por Silva (2014). Aquele autor indica três passagens nas quais a Constituição aborda o tema. São os art. 5º, inciso XXXII¹⁰; art. 170, inciso V¹¹; art. 48¹² do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹⁰ CF/88, artigo 5o, inc. XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Além de tais previsões, a preocupação que normas que ligadas às relações de consumo também podem ser apontadas em outros locais do texto constitucional, a exemplo dos art. 24, VIII¹³; art. 150, § 5º¹⁴; 175, parágrafo único, inciso II¹⁵; art. 220, § 4º¹⁶ e 221¹⁷.

Considerando que a Constituição Federal é a norma base do ordenamento brasileiro e que a de 1988 é a primeira a tratar o tema expressamente, Carvalheira (2014) entende que esse fator promoveu o surgimento dos mecanismos de defesa e posterior elaboração do Código de Defesa do Consumidor. Essa inovação permitiu o surgimento de um sistema de órgãos que devem atuar e integrar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

¹¹ CF/88, artigo 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor;

¹² ADCT, artigo 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

¹³ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

...

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

¹⁴ Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

¹⁵ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.

Parágrafo único. A lei disporá sobre:

...

II - os direitos dos usuários;

¹⁶ Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

...

§ 4º A propaganda comercial de tabaco, bebidas alcoólicas, agrotóxicos, medicamentos e terapias estará sujeita a restrições legais, nos termos do inciso II do parágrafo anterior, e conterá, sempre que necessário, advertência sobre os malefícios decorrentes de seu uso.

¹⁷ Art. 221. A produção e a programação das emissoras de rádio e televisão atenderão aos seguintes princípios:

I - preferência a finalidades educativas, artísticas, culturais e informativas;

II - promoção da cultura nacional e regional e estímulo à produção independente que objetive sua divulgação;

III - regionalização da produção cultural, artística e jornalística, conforme percentuais estabelecidos em lei;

IV - respeito aos valores éticos e sociais da pessoa e da família.

2.2.2 Caracterização Princioplógica da Defesa do Consumidor na Constituição Federal de 1988

Com o advento da Constituição Federal de 1988, diversos princípios foram evidenciados de forma explícita ou outros implícita. Com maior ou menor grau que um ou outro tenha nas relações de consumo, certo é que de maneira conjuntural consolidam organicamente o Direito do Consumidor. Alguns dizem respeito às relações de consumo apenas de maneira reflexa, outros, no entanto, são específicos e/ou também foram previstos também no Código de Defesa do Consumidor.

Entre os princípios constitucionais que regulamentam as relações de consumo, sem prejuízo de outros, estão o da Dignidade da Pessoa Humana, Liberdade, Isonomia ou Igualdade, Vulnerabilidade e Hipossuficiência, Transparência, Informação, Proteção contra a publicidade enganosa ou abusiva, Direito de revisão, Intervenção do Estado, Princípio da boa-fé objetiva.

2.2.3 O Código de Defesa do Consumidor

O Surgimento do Código de Defesa do Consumidor é um marco do ponto de vista do Direito do Consumidor no Brasil e mesmo no mundo por ser uma legislação inovadora. Revelou-se uma codificação de vanguarda e que tem sido visualizada a luz de diferentes doutrinadores e com princípios essenciais às relações de consumo.

Carvalho (2014) manifesta-se indicando que dos países que integram o Mercosul, o Brasil é o que se encontra em estágio mais avançado no que diz respeito a políticas públicas, proteção da saúde e segurança mínima das relações de consumo. Não significa dizer, porém, que outros países não possuam normas semelhantes. Todavia, o Brasil e o CDC, afirma o autor, são paradigmas.

Da mesma forma que o discurso de Kennedy impulsionou o Direito do Consumidor no mundo, o código brasileiro passou a ser referência até mesmo na Europa influenciando outros países enquanto codificação inovadora. O fato de existir uma norma específica regulando as relações de consumo, por si só, já serve de influência para que outros países passem a olhar essa codificação.

Aureliano (2012), tratando do Mercosul, indica que na Argentina apenas posteriormente ao nosso Código de Defesa do Consumidor surgiu uma legislação

destinada a regular minimamente as relações de consumo. Situação que se repetiu no Paraguai e Uruguai.

Dentre diversas legislações, Jahn (2015) defende o Código de Defesa do Consumidor, como norma que mais fortaleceu a defesa dos direitos individuais homogêneos, inclusive com previsão da existência de entidades, governamentais ou não, que possam atuar na defesa do consumidor de maneira coletiva¹⁸.

2.2.3.1 Caracterização do Código de Defesa do Consumidor

Ao longo da pesquisa mostrou-se coerente a caracterização do CDC na visão tridimensional do direito desenvolvida por Reale (1994). Diversas partes do código (norma) preveem princípios (valor), além de estruturar (fato) o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Considerando esse padrão, far-se-á uma abordagem dos principais dispositivos previstos no CDC, seguida por uma indicação dos princípios mais frequentes na literatura e por fim a organização do SNDC.

2.2.3.1.1 Caracterização Axiológica do Código de Defesa do Consumidor

Soares (2011) aborda o da vulnerabilidade que considera o consumidor o lado mais fraco e que um dos objetivos do código é justamente minimizar essa discrepância. Prossegue o autor tratando do princípio do dever governamental (II, VI e VII do art. 4º). Por ele, o Estado tem a responsabilidade de colocar à disposição do consumidor elementos que possibilitem sua proteção.

O mesmo autor trata também dos princípios da garantia e adequação e da boa-fé. O primeiro promove a qualidade e segurança dos produtos em respeito a Política Nacional das Relações de Consumo nos termos dos arts. 4º, 8º e 10 do

¹⁸ Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

CDC. O mesmo art. 4º, entre outros, fundamenta a o princípio da boa-fé que impõe às partes contratantes o dever de lealdade.

Já Wierzchón *et al* (2008) comenta o da educação como sendo o que justifica que o consumidor precisa ser conscientizado dos instrumentos legais que estão ao seu dispor. Já com base no princípio da proteção contratual (art. 6º, inciso V, do CDC), prossegue, cláusulas contratuais que prevejam situações desproporcionais podem ser revistas para evitar onerosidade excessiva ao consumidor.

2.2.3.1.2 Caracterização Normativa do Código de Defesa do Consumidor

Em 11 de setembro de 1990, pelo então presidente da República, Fernando Collor de Mello, foi sancionada a lei nº 8.078 que dispõe sobre a proteção do consumidor, além de dar outras providências. Na totalidade possui 119 artigos incluindo os que foram vetados e as alterações posteriormente ocorridas. Ao longo do texto encontram-se normas de caráter protetivo, penais, administrativas, processuais e outras que formalizam a estrutura legal básica do direito do consumidor no Brasil.

Está dividido em seis títulos, cada qual com temas distintos. Cada título foi dividido em capítulos, o que por sua vez foram subdivididos em seções. Importante chamar a atenção para o fato de que a subdivisão em capítulos e seções nem sempre ocorreram, como é o caso do capítulo II que não está compartimentado.

Figura 14 - Visão Geral do CDC



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

O título I aborda o tema “Dos Direitos do Consumidor” e vai dos artigos 1º ao 60. O título II trata “Das infrações Penais” e é composto pelos arts. 61 ao 80, enquanto o título III envolve o tema “Da Defesa do Consumidor em Juízo” e compreende os arts. 81 ao 104. Já os títulos IV, V e VI, respectivamente, detalham os temas: Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (arts. 105 ao 106), Da Convenção Coletiva de Consumo arts. 107 e 108), Disposições Finais (arts. 109 ao 119).

O título I (Dos Direitos do Consumidor) detalha normas gerais; a política nacional das relações de consumo; direitos básicos do consumidor, qualidade de produtos, serviços, da prevenção e reparação de danos; práticas comerciais; proteção contratual e prevê também os tipos de sanções administrativas a serem aplicados pelos órgãos de fiscalização.

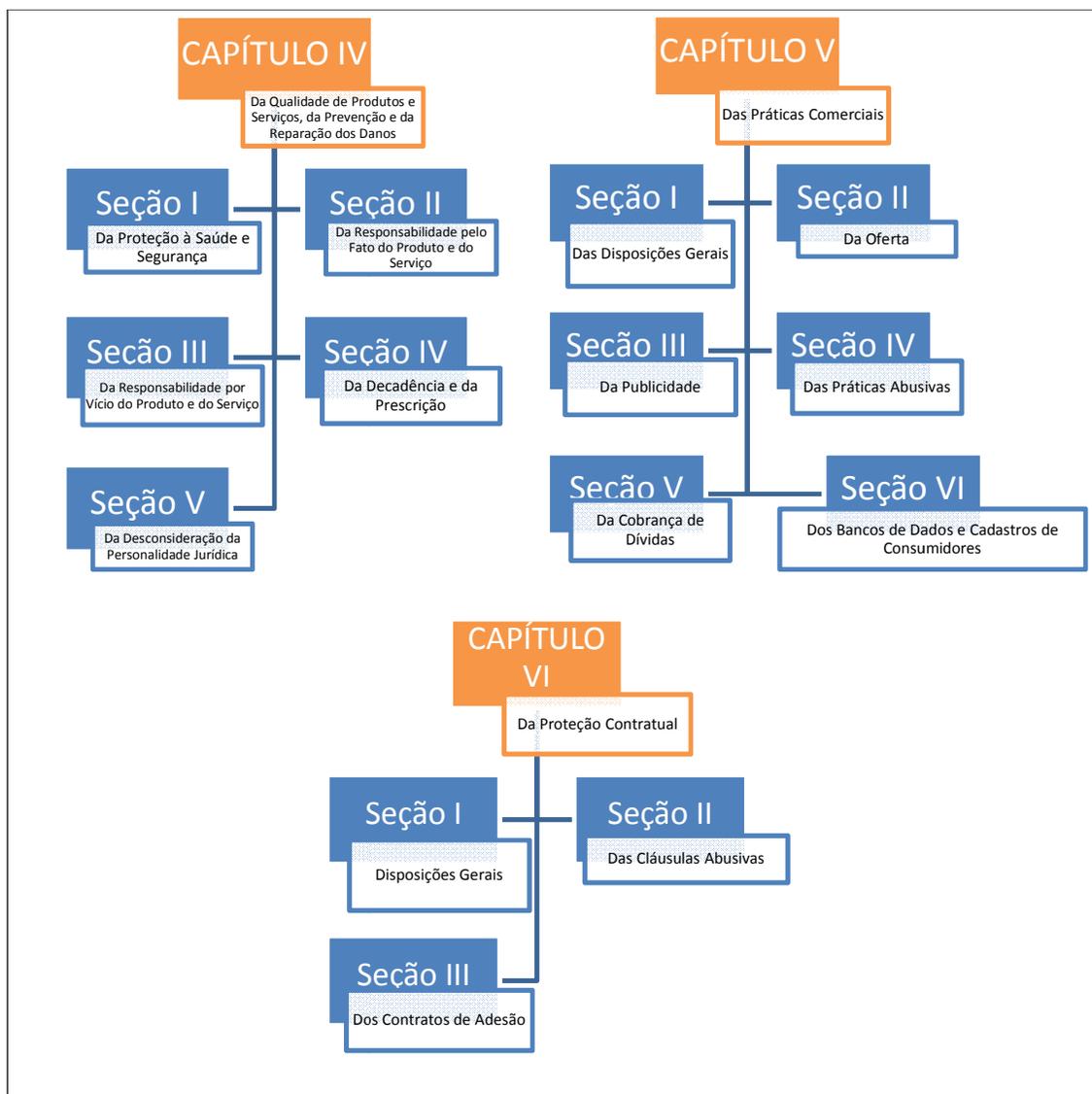
Figura 15 - Estrutura do Título I do CDC



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Ainda no título I, especificamente no capítulo IV, importante destacar as normas detalhadas nesse ponto específico. São previsões relacionadas à qualidade de produtos, serviços, reparação e prevenção de danos; proteção à saúde e segurança; responsabilidade dos fornecedores pelo fato do produto ou serviço; prescrição e decadência e a desconsideração da personalidade jurídica.

Figura 16 - Estrutura dos Capítulos IV, V, VI do Título I do CDC



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

Quadro 3 - Panorama normativo do Sistema de Defesa do Consumidor no Brasil

DISPOSITIVO	BRASIL	PREVISÃO LEGAL
Previsão constitucional	Art.5º, XXXII, CF/1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Legislação especial	8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Órgão central governamental	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC (art. 2º, Decreto 2.181/1997)	Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC
Entidades civis	Art. 4º, II, b e Art. 5, V	Constituição da República Federativa do Brasil
Regulamentação de contratos de Adesão	Arts. 18, §2º e 54 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Regulamentação de contratos a Distância	Art. 49 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Cláusulas abusivas	Arts. 37, 39 e 51 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Propaganda enganosa ou abusiva	Arts. 37, 39 e 51 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Responsabilidade civil	Arts. 18-25 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
Tutela penal	Arts. 61-80 da Lei 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria.

O título II do CDC estabelece a previsão legal de crimes específicos para as relações de consumo e não está subdividido. Destaca-se a alteração e inserção dos §§ 1º e do capítulo 65. Já o título III é integrado por quatro capítulos como adiante demonstrado. O título VI não é subdividido e estabelece normas do “Sistema Nacional de Defesa do Consumidor”.

Os dois últimos títulos do CDC são os V e VI. O primeiro possui um único artigo, tendo em vista que o outro foi vetado durante a sanção presidencial na década de noventa. O título VI estabelece normas transitórias que modificam outras leis ajustando-as às novas previsões então contidas no CDC em 1990.

2.2.3.1.3 Caracterização Fática do Código de Defesa do Consumidor

A Lei 8.078 conhecida como o Código de Defesa do Consumidor prevê a existência do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e que esse será integrado por órgãos federais, estaduais, distrital e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. A previsão das entidades civis privilegia a atuação na proteção e defesa dos interesses de associados.

A exemplo disso, entidades civis como a Associação das Vítimas de Erros Médicos, a ANDIF - Associação Nacional dos Devedores de Instituições Financeiras e a ANMM - Associação Nacional dos Mutuários e Moradores. Ainda na década de 90, foi criado também o BRASILCON - Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, entidade de caráter técnico, científico e pedagógico.

O art. 4º do Código de Defesa do Consumidor, entre outras inovações, trata da Política Nacional de Defesa do Consumidor a ser aplicada por intermédio do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) com previsão no art. 105. Tal sistema tem como objetivo possibilitar a comunicação dos diversos órgãos, sejam eles públicos ou privados, que atuam na defesa dos consumidores cuja a coordenação compete à União, por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, do Ministério da Justiça – DPDC/MJ.

De acordo com o portal “defesadoconsumidor.gov.br”, mantido pelo Ministério da Justiça a quem é vinculada a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor os Procons, o Ministério Público, a Defensoria Pública, as Delegacias de Defesa do Consumidor e as Organizações Civis de defesa do consumidor.

Aliás, com relação a SENACON, com o intuito de fortalecer a legislação criada nos anos 90, o Ministério da Justiça por meio do Decreto nº 7.738, editou a norma que a criou no ano de 2012. Tal secretaria nasceu com o objetivo de fortalecer as competências estabelecidas na Lei. 8.078/90 tais como formular, promover, supervisionar e coordenar a Política Nacional das Relações de Consumo.

Já o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, SINDEC, é um sistema informatizado e que objetiva integrar processos e procedimentos relativos ao atendimento aos consumidores com o intuito de proporcionar um instrumento de gestão adequado e dinâmico dos PROCONS das 26 unidades da

federação mais o Distrito Federal, além de 459 municípios. Neste sentido, vários destes PROCONs contam com mais de uma unidade, sendo que o Sistema abrange 798 unidades espalhadas por 591 cidades brasileiras.

Ainda segundo o texto, o SINDEC foi iniciado no ano de 2004 quando o PROCON municipal de Belo Horizonte (MG) fez a primeira integração no sistema. Sem dúvida que esse momento é importante para defesa do consumidor, quando o sistema nacional começa a consolidar os dados de todo o país. O documento ainda afirma que o Sindec é uma política pública que representa um eixo fundamental de integração do PROCONs e do fortalecimento de sua ação coordenada e integrada.

O que se percebe é que a Constituição Federal de 1988 foi o principal marco legal no Brasil preocupado com a defesa do consumidor, e que a partir dela, outras legislações além da Constituição, tornaram as relações de consumo mais confiáveis para os brasileiros. O exemplo a seguir demonstra o panorama normativo de defesa do consumidor no Brasil.

A sigla PROCON é referente à fundação Procuradoria de Proteção e Defesa do Consumidor, neste sentido é correto afirmar que é uma instituição destinada à proteção e orientação na defesa do consumidor comum, daquele mais carente e desprovido de recursos e com pouco ou nenhum acesso à assessoria jurídica. O PROCON tem o dever de informar os direitos do público em geral, além de fiscalizar as relações de consumo e aplicar multas aos fornecedores desatenciosos.

Seu posicionamento no atual sistema jurídico brasileiro é o de órgão que busca sanar os problemas e evitar que esses mesmos problemas sejam levados ao Poder Judiciário, encontrando soluções de forma previa nas questões entre consumidor e empresas vendedoras ou prestadoras de serviço.

Não havendo acordo, os consumidores são orientados a procurarem o Judiciário onde a grande maioria das demandas são processadas nos Juizados Especiais Cíveis. Nestes, os processos são divididos em dois grandes nichos. O primeiro, causas acima de 20 salários mínimos e que não passem de 40 necessitam, obrigatoriamente, de advogado conforme previsão da Lei 9.099/95; já para os processos com valores de até 20 salários mínimos, não há essa necessidade.

Quando o valor ultrapassa aquele “teto”, ou seja, é além de 40 salários mínimos, a demanda necessariamente segue para a denominada Justiça Comum,

que lida com questões com grau de dificuldade maior e que a solução não está em sintonia com a simplicidade para a qual os Juizados Especiais foram criados.

Após essa contextualização é importante discutir alguns dados relevantes dos órgãos de proteção ao consumidor existente nos diversos estados da federação. Com isso, em termos institucionais, tanto o Ministério da Justiça quanto os órgãos estaduais de Proteção ao Direito do Consumidor oferecem tecnologias para a coleta de dados e para o processamento e a divulgação sistemática das informações.

Nesse sentido, nesta pesquisa, os dados utilizados para investigar a realidade parte do pressuposto de que os processos de mudança institucional se beneficiam do conhecimento de outros contextos. Nesta lógica, alguns dados coletados para esta pesquisa foram utilizados no sentido de demonstrar o grande silêncio administrativo em algumas regiões brasileiras.

Para essa pesquisa, optou-se por analisar os dados estimados pelo IBGE, em comparação aos dados do Ministério da Justiça, em seu portal do consumidor, uma vez que, o interesse desta seção é demonstrar, atualmente, como estão distribuídos os escritórios do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON) pelo Brasil.

No país, segundo dados aproximados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018), população brasileira no ano de 2018 está estimada em mais de 207 milhões de pessoas, distribuídas cerca de 5.599 municípios. Conforme o instituto, o estado de São Paulo permanece como o mais populoso, com uma população próxima de 45.538,936 habitantes, seguido de Minas Gerais, com 21.040,662

Na terceira posição está o estado do Rio de Janeiro, com uma população de 17.159,960. Na última posição consta o estado de Roraima, possuindo a estimativa de 576,568 habitantes estimados. Esses dados ratificam que o modelo de ocupação territorial dos estados brasileiros permanece inalterada ao longo dos anos.

No que diz respeito ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), cabe o Ministério da Justiça manter dados cadastrais atualizados, que são divulgados através do Boletim Sindec. Trata-se de uma publicação da Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, vinculada ao mencionado ministério e que apresenta uma breve análise sobre as demandas de

consumo levadas aos PROCONs integrados ao Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC durante o ano. Segundo SINDEC (2017)

[...] a publicação tem entre seus principais objetivos permitir à sociedade o acesso a informações sobre as empresas mais demandadas nos órgãos públicos de defesa do consumidor e os principais problemas apresentados, de forma a orientar o consumidor na escolha de produtos e serviços. O Boletim Sindec visa também incentivar os fornecedores a aprimorar atendimento ao consumidor, a qualidade dos produtos e serviços ofertados, além de garantir o permanente controle social sobre o mercado de consumo, com vistas a seu aperfeiçoamento.

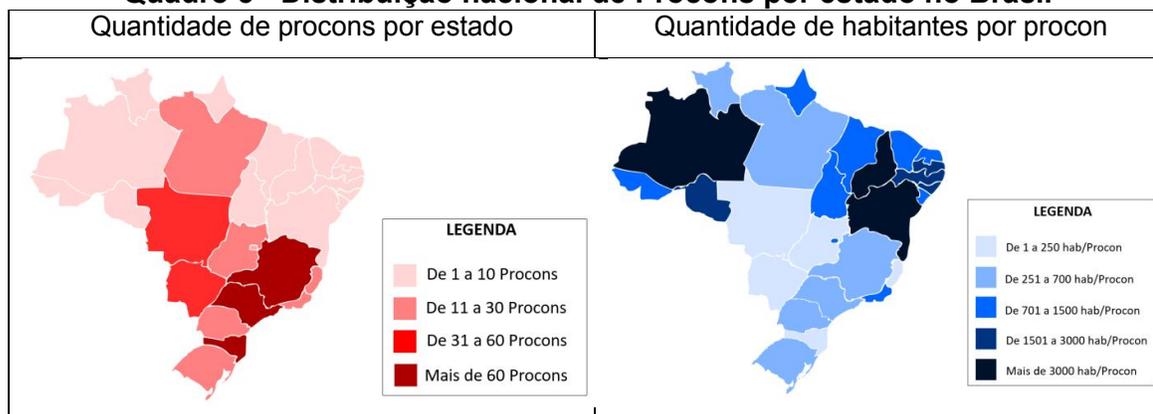
No sentido de entender essa dinâmica, os dados apresentados nessa pesquisa confirmam que, no território brasileiro, existe um enorme silêncio administrativo. As informações abordadas na pesquisa são originadas do Portal do Consumidor atualizados com os dados fornecidos do ano de 2017.

Quadro 4 – Distribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor por regiões brasileiras

	PROCON ESTADUAL	PROCON MUNICIPAL	PROCON LEGISLATIVO	VARAS ESPECIALIZADAS EM DIREITO DO CONSUMIDOR
NORTE	7	15	1	0
NORDESTE	9	26	6	2
CENTRO OESTE	4	89	1	0
SUDESTE	4	244	23	0
SUL	3	152	0	0

Fonte: Ministério da Justiça (2018) e IBGE (2018). Adaptação própria.

O Ministério da Justiça mantém ativo o cadastrado no Portal do Consumidor, cerca de 553 unidades dos PROCONs integradas ao sistema, sendo que muitos desses PROCONs possuem várias unidades de atendimentos no seu respectivo território de atuação. De acordo com os dados do próprio ministério, são 891 unidades de atendimento.

Quadro 5 - Distribuição nacional de Procons por estado no Brasil

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Ministério da Justiça (2018) e IBGE (2018)

De uma conSPIração superficial percebe-se que a relação de habitantes por PROCON no Brasil é muito baixa, uma vez que, são mais de 207 milhões de habitantes em todo o território. O Estado de São Paulo, o mais populoso do país, possui 120 PROCONS integrados e respectivos e postos para atender toda a demanda.

Quadro 6 – Distribuição absoluta de municípios por Procon no Brasil

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE POSTOS DE ATENDIMENTOS	HABITANTES POR POSTOS DE ATENDIMENTO
207.660,929	5.599	891	233,06/1

Fonte: Ministério da Justiça (2018) e IBGE (2018). Adaptado pelo autor.

No Brasil a competência de criar os escritórios do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON está, em regra, a cargo dos poderes executivos, quer estadual ou municipal. No entanto, o que se percebe é que os executivos municipais criaram seus PROCONS, na tentativa de diminuir o silêncio administrativo por parte do executivo estadual.

O Brasil possui em todo o seu território cerca de 5.599 municípios de acordo com previsão do IBGE (2018), desses, estima-se que o PROCON esteja presente em apenas 554 municípios brasileiros. Isso se dá porque a somatória do número de PROCONS estaduais e os municipais é de 554.

A explicação decorre do fato de que, apesar de alguns PROCONs do municípios possuírem vários postos a disposição da população, um único município acaba aglutinando mais de um PROCONs. Outro fator que se destaca é os PROCONs ligados aos municípios que possuem, proporcionalmente, muito mais postos do que os mantidos pelos Estados.

Quadro 7 - Quantidade de Procons municipais e Procons estaduais

QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	PROCON ESTADUAL	PROCON MUNICIPAL
968	153	875

Fonte: Ministério da Justiça (2018) e IBGE (2018). Adaptado pelo autor.

Outro dado importante para analisar é a quantidade de PROCON por habitante nas cinco regiões brasileiras. Neste sentido a região Centro Oeste mantém o índice de 173 habitantes por PROCONs; seguido da Região Sul com 192 habitantes; em terceiro a Região Sudeste com 354 habitantes por PROCON. As regiões Norte e Nordeste seguem nas últimas colocações com respectivamente 791 e 1.637 habitantes por PROCON cada.

Quadro 8 – Distribuição regional absoluta e a relação de Habitantes por Procon no Brasil

REGIÃO	POPULAÇÃO	QUANTIDADE DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS
NORDESTE	57.292,610	35	1.637
NORTE	18.182,253	23	791
SUDESTE	87.711,946	248	354
CENTRO OESTE	16.085,885	93	173
SUL	29.754,036	155	192

Fonte: Ministério da Justiça (2018) e IBGE (2018). Adaptação própria.

O que pode ser percebido nesse quadro é que existe uma enorme omissão administrativo nas Regiões Norte e Nordeste relativo ao número de PROCON por habitante, esses números diminuem drasticamente em relação as Regiões Sul e Centro Oeste. Mesmo sendo a Região Sudeste a mais populosa e que detém o maior número de relações comerciais essa ainda fica em terceiro lugar.

Por ser a região mais populosa do Brasil, a Região Sudeste detém a maior quantidade de unidades de PROCON, no total são 248 espalhados nos quatro estados que a integram. Com uma densidade de 354 habitantes por PROCON, resta região se destaca por concentrar o estado mais populoso e com uma expressiva participação comercial e com consequentes implicações nas relações de consumo do país.

No Brasil, até o momento, não existe uma relação obrigatória de PROCON por número de habitantes e a imposição de criação. Sendo assim, a decisão de criar PROCONs parte do poder público, que com suas políticas públicas muitas vezes equivocadas ocasionam o silêncio administrativo visto ao longo da seção. E essa omissão administrativa é que pode enfraquecer a relação de consumo nessas localidades.

Outro ponto que merece atenção é a distribuição de agentes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, conforme descrito em outra seção, o sistema é composto por vários órgãos, são eles os próprios PROCONs estaduais e municipais, as entidades civis, as Defensorias Públicas Estaduais, os Ministérios Públicos estaduais e federal, e as Delegacias de Polícias estaduais e federal.

No Brasil, os PROCON de competência estadual somam 290 unidades de atendimento ao todo; dessas, a maior quantidade de unidades por região concentra-se na Região Nordeste com o número de 171 (59%), seguido da Região Norte com 43 pontos (15%), a Região Centro Oeste com 40 (14%), a Região Sudeste com 33 (11%) e por último a Região Sul com apenas 3 (1%).

Relembrando, os dados do IBGE (2018) apontam a existência provável de 5.599 municípios. Quando relacionamos essa informação ao número de cidades apontados como integrados pelo Ministério da Justiça, que segundo consta são 664, constatamos que apenas 11,85% recebem o auxílio do PROCON, seja ela estadual ou municipal. A região com a maior concentração de PROCON de competência municipal é a Região Sudeste, com 244 PROCONs municipais.

Desta forma, chama a atenção os PROCON de competência municipais. Percebe-se com esses dados, que o trabalho do poder executivo municipal está mais presente e ramificado, uma vez que os PROCONs estaduais deveriam, em tese, atender também os municípios, o que aparentemente não se percebe nos números apontados justamente pela grande maioria de PROCONs municipais,

atuação que é bastante relevante, sendo ele o responsável no elo entre o consumidor e as empresas.

2.2.4 A distribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil

Na seção anterior foi discutido como são divididas essas unidades e, nesta seção, será iniciada uma discussão sobre a distribuição das unidades do PROCON de competência dos Estados. No segundo momento será analisada as unidades do PROCON de competência dos municípios, em seguida das unidades do PROCON de competência do Poder Legislativo sendo essas exercidas pelas Câmaras Municipais e Assembleias Legislativas.

Neste sentido, a distribuição do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil merece destaque, pois a partir dessa temática será possível desenvolver análises pontuais acerca do cenário que está inserido esse sistema. No qual, após a realização de pesquisas no Portal do Consumidor e no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (SINDEC), verificou-se que o sistema conta com um total de mil duzentos e vinte e três unidades espalhadas no Brasil.

Mais adiante, as análises se voltam para a participação das promotorias dos Ministérios Públicos junto ao SNDC, e a participação do Poder Judiciário, no tocante a participação das Varas Cíveis que atuam no SNDC. Após isso, será feita a abordagem na distribuição das entidades cíveis que atuam na proteção dos direitos dos consumidores no SNDC, a participação das Defensorias Públicas no SNDC e, por fim, a participação dos Sistemas das Secretarias de Segurança Pública dos estados.

A participação dos estados na defesa do consumidor brasileiro vem se demonstrando de forma muito incipiente. Uma vez que aproximadamente 12% do total de unidades do PROCON no Brasil são de competência estadual, correspondendo com apenas cento e cinquenta e três unidades, esse pequeno número reduz a participação dos estados brasileiros na defesa do consumidor, enfraquecendo o sistema e podendo causar prejuízos aos consumidores.

Quadro 9 – Índice absoluto de Procons de competência estadual no Brasil

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELOS PROCONS	PROCON ESTADUAL
207.660,929	5.170	1.223	170	968	153

Fonte: Elaboração própria.

Quanto a participação dos municípios no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor pode se afirmar que é um pouco melhor, uma vez que, no total são oitocentos e setenta e cinco unidades do PROCON espalhados pelos cinco mil cento e setenta municípios brasileiros, totalizando aproximadamente 71% das unidades que compõem o SNDC e são de competência municipal.

Quadro 10 - Índice absoluto de Procons de competência municipal no Brasil

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELOS PROCONS	PROCON MUNICIPAL
207.660,929	5.170	1.223	170	968	875

Fonte: Elaboração própria.

Esses números mostram que a participação dos municípios no sistema, ao menos em algumas regiões do Brasil, é fundamental para que este possa garantir os direitos dos consumidores, haja vista que a esta participação, diminui o silêncio administrativo por parte do poder público municipal em atender essa demanda. É certo que em áreas mais populosas existe uma maior necessidade da participação dos municípios em garantir que todo esse sistema funcione de forma a suprir os direitos fundamentais.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil também é composto pelo Poder Legislativo em todo o território nacional. As Assembleias Legislativas nos estados e nos municípios através das Câmaras Municipais mantém sobre a sua competência as unidades de PROCON. No Brasil, a participação do poder legislativo é em torno de 2,6% totalizando um total de trinta e dois unidades de PROCON no Brasil.

Quadro 11 - Índice absoluto de Procons de competência do poder Legislativo no Brasil

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	PROCON LEGISLATIVO
207.660,929	5.170	1.223	170	968	32

Fonte: Elaboração própria.

Um dado interessante é que o Estado de Minas Gerais possui a maior concentração de PROCON sob a competência do Poder Legislativo, os dados demonstram que são 24 unidades espalhadas pelos 137 municípios que recebem unidade do PROCON. O Estado de Minas Gerais possui 140 unidades do PROCON registrado no Portal do Consumidor, dessas um pouco mais de 17% de unidades do PROCON são de competência do Poder Legislativo estadual ou municipal.

O que chama a atenção nesse ponto é a quantidade exagerada de PROCON de competência do Poder Legislativo no Estado de Minas Gerais. Percebe-se, no entanto, um possível conflito de interesse, uma vez que, o poder responsável por criar as leis é o poder legislativo, condição na qual não lhe permite fazer o papel de fiscalizar as leis.

O Ministério Público também é um dos órgãos que faz parte do Sistema Nacional de defesa do Consumidor. Sendo o responsável por fiscalizar as ações dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Não sendo este subordinado a nenhum desses poderes, o Ministério Público é considerado para muitos teóricos como sendo um quarto poder.

Quadro 12 - Participação das Promotorias dos Ministérios Públicos no SNDC

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	MINISTÉRIO PÚBLICO
207.660,929	5.170	1.223	170	968	84

Fonte: Elaboração própria.

O Ministério Público está presente em todo o território brasileiro, com 84 promotorias específicas, sendo essas responsáveis por atender as demandas dos consumidores brasileiros. O MP é responsável por 6,9% dos órgãos vinculados ao

Sistema Nacional de Defesa do Consumidor em todo o território brasileiro. Essas promotorias recebem a demanda por parte de consumidores e ainda executam fiscalização quanto as ações dos comerciantes garantindo o cumprimento da legislação do consumidor.

A participação do Poder Judiciário no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor vem no sentido utilizar os Juizados Especiais Cíveis para resolver litígios que envolvem a causa. No Brasil apenas dois estados mantêm em seu rol de juizados especializados no tema, são essas que julgam as questões que envolvem a defesa do consumidor brasileiro. Neste sentido, o poder judiciário participa apenas com 0,2% de entidades vinculadas ao SNDC, sendo essas, localizadas, nos Estados do Maranhão e da Paraíba.

Quadro 13 - Quantidade de Varas que atuam no SNDC

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	VARAS ESPECIALIZADAS NO JUDICIÁRIO
207.660,929	5.170	1.223	170	968	2

Fonte: Elaboração própria.

Além dos órgãos oficiais, as entidades civis, também são instrumentos importantes na defesa do consumidor fazendo parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Assim faz-se necessário considerar como são conceituadas as associações. O Código Civil Brasileiro, em seu art. 44, considera essas como pessoas jurídicas de direito privado as associações, as sociedades, as fundações, as organizações religiosas e os partidos políticos.

As entidades civis de defesa do consumidor buscam conciliar os litígios na proteção dos consumidores brasileiros. No Brasil ao todo são apenas dezesseis unidades que atendem essa demanda totalizando 2% do número de entidades que são vinculadas ao SNDC. Sendo a ADECON – Associação de Defesa da Cidadania e do Consumidor, como também o IDEC – Instituto de Defesa do Consumidor, os principais.

Quadro 14 - Entidades civis que atuam no SNDC

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	ENTIDADE CIVIL
207.660,929	5.170	1.223	170	968	16

Fonte: Elaboração própria.

As Defensorias Públicas do Brasil, também atuam na área da defesa do consumidor, sendo essas introduzidas no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor através do art. 4º, inciso VIII, da Lei Complementar nº 132/2009, que criou os Núcleos Especializados. Esses núcleos foram responsáveis por executar a missão de prestar orientação, suporte e auxílio jurídico aos consumidores, sempre que houver a demanda direta ou indireta, aos direitos específicos ou gerais do consumidor ou a coletividade de consumidores carentes.

Com isso, segundo NUDECON (2013), em 2008 o Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado do Tocantins criou o Núcleo de Defesa do Consumidor NUDECON, com a missão de educar, proteger e defender o consumidor hipossuficiente.

Quadro 15 - Participação das Defensorias Públicas no SNDC

POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	DEFENSORIAS
207.660,929	5.170	1.223	170	968	25

Fonte: Elaboração própria.

Com isso percebe se que a participação das Defensorias Públicas no Brasil que atendem, de maneira especializada, as demandas dos consumidores, vem ganhando força ao longo do tempo. Atualmente são vinte e cinco núcleos instalados no Brasil, totalizando cerca de 2% de unidades no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Para que esse número aumente é necessário o exercício permanente da proteção e defesa do consumidor, não apenas os membros do SNDC assumam o seu papel, mas também é essencial que o cidadão participe seja reclamando, exigindo e fazendo valer o seu direito

Outro órgão que faz parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor são as Delegacias de Polícias Estaduais. No total são apenas vinte e uma delegacias de policias responsáveis por atender, investigar, notificar e instaurar inquéritos nas ocorrências que envolvam os direitos do consumidor. Esses locais contribuem com 1,72% do SNDC em todo o território nacional.

Quadro 16 - Índice absoluto de Delegacias de Policiais que atuam no SNDC

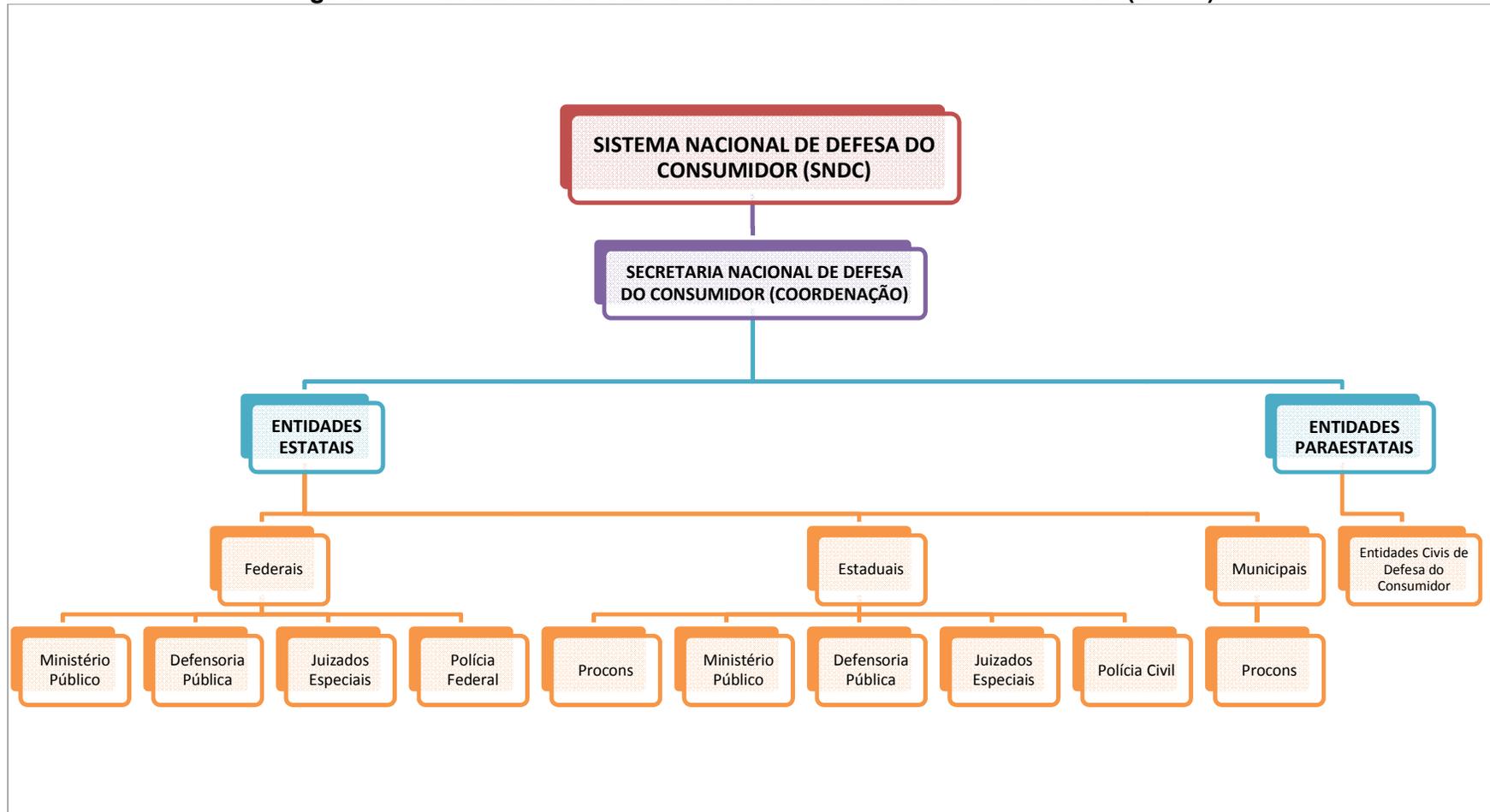
POPULAÇÃO BRASIL	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	NÚMERO DE PROCONS	HABITANTES POR PROCONS	QTD DE MUNICÍPIOS ATENDIDOS PELO PROCON	DELEGACIAS DE POLÍCIA
207.660,929	5.170	1.223	170	968	21

Fonte: Elaboração própria.

Mantidos pelo Ministério da Justiça através das Secretárias Estaduais de Segurança Pública dos seus estados. As Delegacias de Polícias ficam responsáveis por receber a demandas de consumidores que são vítimas de comerciantes que atentam contra a legislação de defesa do consumidor. As atribuições das Delegacias do Consumidor estão previstas nos artigos 61 a 80 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelecem as infrações penais das relações de consumo, ou seja, os crimes, pelos quais o fornecedor pode cumprir pena de prisão/multa.

As Delegacias do Consumidor atuam como nos casos de suspeitas de crimes, como a cobrança vexatória e de propaganda enganosa, além de fiscalizar a condição de produtos perecíveis e de bombas de combustível, venda de produtos sem nota fiscal ou certificado de garantia e a venda de um produto em condições que possam ser perigosas à saúde do consumidor, além de outros crimes.

Figura 17 - Estrutura do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)



Fonte: Elaboração própria (SILVA; SENHORAS, 2018).

CAPITULO III - MARCOS HISTÓRICOS E NORMATIVOS DO DIREITO DO CONSUMIDOR BRASILEIRO EM RORAIMA

3.1 O SISTEMA DE DEFESA DO CONSUMIDOR EM RORAIMA

O Sistema de Defesa do Consumidor em Roraima é representado pelos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. São eles: O Procon Municipal, o Procon Estadual, o Procon Assembleia, o Ministério Público, a Ordem do Advogados do Brasil/Roraima, a Defensoria Pública, e a Delegacia de Polícia Civil. Desses órgãos, apenas o Poder Judiciário não mantém uma vara específica para tratar dos assuntos pertinentes ao tema.

Neste sentido, o terceiro capítulo irá tratar do Sistema de Defesa do Consumidor em Roraima, os órgãos de controle, sua historicidade, suas competências e limitações na esfera da informação, assessoramento jurídico, conciliação e aplicação de penas em âmbito civil, bem como sua contribuição dentro do sistema local, entre outros.

Quadro 17 - Órgãos e Departamentos de Defesa do Consumidor em Roraima

ÓRGÃO/DEPARTAMENTO	criação	Endereço
CONSELHO ESTADUAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR (CONDECON)	LEI Nº 1.194 DE 10 DE JULHO DE 2017	Sem endereço fixo
PROCON ESTADUAL (DECON)	LEI Nº 317, DE 31 DE DEZEMBRO DE 2001	Av. Srª Consolata – São Vicente
PROCON MUNICIPAL (CMPDC)	LEI MUNICIPAL Nº 1.371, DE 03 DE NOVEMBRO DE 2011	Av. Dos Imigrantes – Buritis
PROCON ALE/RR	RESOLUÇÃO LEGISLATIVA Nº 033/2011	Rua Agnelo Bitencourt, 230 – Centro
MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL	LEI COMPLEMENTAR Nº 003, DE 07 DE JANEIRO DE 1994	Av. Ville Roy, 5584 - Centro
DEFENSORIA PÚBLICA	LEI COMPLEMENTAR Nº 164/2010	R. Gen. Penha Brasil, 730 - São Francisco
DELEGACIA DO CONSUMIDOR	LEI COMPLEMENTAR Nº 223/ 2014	Av. Getúlio Vargas, 2098 - Caçari

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Roraima (2017) e dados coletados em trabalho de campo.

3.1.1 Conselho Estadual de Defesa do Consumidor

A lei nº 1.194/2017 em seu art. 10 criou o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor, órgão superior de deliberação colegiada, nos termos do parágrafo único, do Artigo 174, da Constituição Estadual. Compete ao conselho estabelecer diretrizes gerais, apreciar as decisões de políticas aplicáveis à proteção e Defesa do Consumidor; aprovar a Política Estadual de Relações de Consumo;

E ainda, acompanhar e apreciar, mediante relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e políticas públicas estaduais do Programa Estadual de Defesa do Consumidor; promover, trienalmente, a Conferência Estadual de Defesa do Consumidor, para a definição das diretrizes a serem atendidas na Política Estadual de Relações de Consumo; e julgar, em segunda instância, os Processos Administrativos inerentes à Defesa do Consumidor, entre outras.

São membros do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor, o coordenador Geral do PROCON/RR; o Diretor do Procon Assembleia; o titular da Delegacia de Defesa do Consumidor da Polícia Civil do Estado de Roraima - DDCON; um representante da Promotoria de Defesa do Consumidor e Cidadania do Ministério Público do Estado de Roraima;

Sendo ainda, um representante da Defensoria Pública do Consumidor da Defensoria Pública Estadual; um representante das Associações de Defesa do Consumidor; um representante da Comissão de Defesa do Consumidor da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/RR. Percebe-se que são todos os representantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor em Roraima.

Ainda sob âmbito do governo estadual a lei nº 1.193/2017, instituiu o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Nesta lei percebe-se a preocupação do estado na criação do fundo no sentido de garantir a proteção na defesa do consumidor.

Art. 1º a lei cria o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FEDC, com autonomia administrativa, financeira e contábil e de natureza orçamentária, em atendimento ao disposto no Artigo 57, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 - Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de criar condições financeiras e de gerenciamento dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações e serviços de proteção e defesa dos direitos dos consumidores, coordenadas pela Secretária de Estado da Justiça e

Cidadania, através da Coordenadoria de Defesa do Consumidor - PROCON ESTADUAL e do Conselho Estadual do Consumidor.

Em seu parágrafo único o art. 1º disciplina que os recursos financeiros vinculados ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor serão administrados pela Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania, a quem compete praticar todos os atos necessários à sua gestão, inclusive abrir e movimentar contas bancárias, tudo em conformidade com as diretrizes do programa em execução no âmbito do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e com o plano de aplicação dos recursos devidamente aprovados pelo Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

Na prática o FEDC será administrado pelo Secretário de Estado da Justiça e Cidadania e pelo Presidente do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor, conforme regulamenta o art. 3º da lei nº 1.193/2017.

Com isso, no âmbito estadual o processo de defesa do consumidor parece está um pouco mais consolidado, uma vez que já possui a Coordenadoria Estadual de Defesa do Consumidor – PROCON/RR, o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor – CONDECON, composto pelas entidades que compõem o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, e ainda, o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

3.1.2 O sistema estadual de defesa do consumidor e a coordenadoria estadual de defesa do consumidor (DECON/RR)

O artigo 14¹⁹ do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira estabeleceu a transformação do antigo Território Federal de Roraima em Estado. A lei foi promulgada em 1988, pela Constituição Federal, e com isso, o Estado de Roraima passa a ter a sua data de criação em 5 de outubro de 1988. No entanto, foram necessários mais um ano e meio para que a região ganhasse definitiva e democraticamente o direito de ostentar o título de "estado".

Em 1 de janeiro de 1991, tomou posse, o primeiro governador eleito da história do estado. O Brigadeiro Ottomar de Souza Pinto instalou suas secretarias de estado

¹⁹ Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus [...] limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos Governadores eleitos em 1990. Brasil (1988)

por meio de medida provisória. No entanto, no ano de 2001, ou seja, dez anos após a criação das secretarias estaduais é que foi criada a Secretaria de Justiça e Cidadania.

No estado de Roraima, após essa edição da lei foi criado o Departamento de Defesa do Consumidor – DCON. Segundo Coutinho (2018) em outros estados foi criado esse mesmo departamento. A diferença é que só no estado de Roraima o DECON foi criado, mas não regulamentado. A consequência é que ele não tinha o poder de polícia que o código adotava.

Percebe-se que a necessidade de criar um órgão de proteção ao consumidor, foi notada apenas no ano de 2001, mesmo assim, sendo criado um departamento subordinado à Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania. Com isso, foi criado o Departamento de Defesa do Consumidor através da lei nº 317 de 31 de dezembro de 2001.

Figura 18 - Departamento Estadual de Defesa do Consumidor (DECON)



Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

O Departamento de Defesa do Consumidor, foi criado junto a Secretaria de Justiça e Cidadania, no ano de 2001 pelo então Governador da época Neudo Ribeiro Campos.

Em seu art. 4º A Secretaria de Estado de Justiça e da Cidadania tem a seguinte Estrutura Organizacional Básica, conforme anexo II:
 b) Departamento de Defesa do Consumidor: (Extinto pela Lei nº 1194/2017)
 1 – Divisão de Atendimento, Orientação e Conciliação;
 2 – Divisão de Controle e Fiscalização.

Coutinho (2018) afirma que “existe uma perda muito grande em haver sido criado na época um Departamento de Defesa do Consumidor, subordinado a Secretaria de Justiça e Cidadania.” Tal medida dificultou a proteção em defesa do consumidor, uma vez que, os recursos que poderiam ser subsidiados para a defesa do consumidor foram alocados nesta secretaria e com isso sendo colocada a margem o trabalho de departamento. Ainda segundo COUTINHO (2018)

a Secretaria de Justiça e Cidadania – SEJUC é voltada para o sistema prisional, cuida do sistema prisional. Então existe todo um cuidado com relação ao sistema prisional do estado. Todos os recursos são direcionados ao sistema prisional, então o DECON ficou à mercê disso, porque não tinha recursos para investimento e talvez os gestores não tiveram na época algo para implementar, força política, falta de um gestor adequado para isso, porque tinha que se sobressair com relação a isso, ir atrás de parcerias, atrás de fazer com que o DECON funcionasse... Essa situação ficou no DECON até o ano de 2017.

Com isso, após dezesseis anos de sua criação, a lei nº 1.194/2017, que dispõe sobre a criação da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania e dá outras providências”, cria na sua estrutura a Coordenadoria Estadual de Defesa do Consumidor – PROCON/RR, regulamenta o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor – CONDECON/RR e, ainda, revogou a lei nº 317 de 31 de dezembro de 2001.

Esta lei foi um passo importante para a defesa do consumidor no Estado de Roraima, sendo que, foi através dela, que o PROCON/RR²⁰, pode aplicar sanções administrativas na defesa do consumidor em Roraima, bem como, criou também, diversas competências nas quais o órgão passou a poder atuar no estado.

Porém, como ponto negativo, essa lei manteve o PROCON/RR na estrutura administrativa da Secretaria de Justiça e Cidadania, subordinando todos os atos do Coordenador Geral do PROCON ao Secretário daquela pasta. Na prática, essa medida, não reserva recurso estadual específico para o PROCON/RR, limitando a atuação do órgão na defesa do consumidor.

²⁰ Art. 2º compete ao PROCON – RR:

[...] XI - fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078/90 e Decreto nº 2.181/97;

3.1.3 O sistema municipal de defesa do consumidor e a coordenadoria municipal de proteção e defesa do consumidor (PROCON BOA VISTA)

A Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON BOA VISTA foi criada através da lei municipal nº 1.371, de 03 de novembro de 2011. Esta lei em seu art. 1º estabelece a organização do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor conforme regulamenta a Lei Federal nº 8.078/90 e do Decreto Federal nº 2.181/97.

Em seu art. 2º da lei nº 1.371/11, regulamenta os órgãos do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor, sendo eles Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON BOA VISTA e o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – CONDECON.

Figura 19 - Coordenação de Defesa do Consumidor Boa Vista (CEDCON)



Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

No parágrafo único do artigo o legislador orienta que integram o Sistema Municipal de Defesa do Consumidor os órgãos e entidades da Administração Pública Municipal e as associações civis que tem entre as suas atribuições a proteção e defesa do consumidor, sediadas no município de Boa Vista.

A Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON BOA VISTA está vinculada ao Gabinete do Prefeito, destinado a promover e implementar as ações direcionadas à educação, orientação, proteção e defesa do

consumidor e a coordenar a política do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor, conforme disciplina o art. 3º da lei nº 1.371/11. Com isso, verifica-se que o órgão está subordinado apenas ao poder executivo municipal.

A estrutura organizacional da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON BOA VISTA está prevista no art. 4º da mesma lei que divide em: Coordenadoria Executiva; Departamento de Educação para o Consumo, Estudos e Pesquisas – DECEP; Departamento de Atendimento ao Consumidor – DAC; Departamento de Fiscalização – DF; Departamento de Apoio Administrativo – DAA e Assessoria Técnica.

O Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – CONDECON criado pela lei nº 1.371/11, sendo alterado pela lei nº 1.571, de 05 de maio de 2014. Altera o art. 19 da lei municipal Nº 1.371, de 03 de novembro de 2011. Este dispositivo orienta que O CONDECON é representado pelo Coordenador Municipal do PROCON Boa Vista, que o presidirá.

Neste sentido, faz parte do CONDECON, um representante da Procuradoria Geral do Município; um representante da Vigilância Sanitária Municipal; um representante da Secretaria Municipal de Economia, Planejamento e Finanças; um representante do Poder Executivo Municipal; um representante da Secretaria Municipal de Gestão Social; um representante dos fornecedores, dois representantes de associações que atendam os requisitos o inciso IV do art. 82 da lei nº 8.078/90;

Ainda faz parte do CONDECON, um representante da OAB seccional Roraima; um representante do Ministério Público Estadual de Roraima e um representante da Defensoria Pública do Estado de Roraima. O mandato desses representantes possui validade de dois anos.

O Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – FMDC, instituído pela lei nº 1.371/11, é gerido pelo Conselho Gestor, composto pelos membros do Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor. Tem como objetivo prevenir e reparar os danos causados a coletividade de consumidores no perímetro do Município de Boa Vista.

Com isso, no âmbito municipal, o processo de defesa do consumidor está consolidado, uma vez que possui a Coordenadoria Municipal de Defesa do Consumidor – PROCON/RR, o Conselho Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – CONDECON, composto pelas entidades que compõem o Sistema

Municipal de Defesa do Consumidor, e ainda, alguns representantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor e o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

3.1.4 Serviço de orientação e defesa do consumidor (PROCON ASSEMBLEIA)

O Serviço de Orientação e Defesa do Consumidor – PROCON/ASSEMBLEIA foi instituído através do Projeto de Resolução Legislativa nº 033/2011. Em seu art. 1º cria o PROCON/ALE, e ainda sua estrutura. A Presidência do PROCON/ALE configura um cargo ocupado obrigatoriamente por um Deputado Estadual que ocupa o cargo sem remuneração. Sua atuação atende as demandas de todo o Estado de Roraima.

Figura 20 - Procon Assembleia em Boa Vista-RR



Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

O Diretor do PROCON ASSEMBLEIA; a Coordenadoria de Atendimento ao Consumidor; a Seção de Atendimento ao Consumidor; a Coordenadoria de Acompanhamento Processual e de Conciliação; a Seção de Acompanhamento Processual e de Conciliação; a Coordenadoria de Consultoria Jurídica do PROCON ASSEMBLEIA; e a Seção de Consultoria Jurídica do PROCON.

Em seu art. 2º O PROCON ASSEMBLEIA tem por objetivo a proteção, a defesa e a orientação do consumidor, a divulgação de seus direitos e a promoção da educação para o consumo no Estado, de acordo com a legislação referente às relações de consumo.

O Art. 3º disciplina que O PROCON ASSEMBLEIA integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC – a que se referem o art. 105 da Lei Federal nº 8.078, de 1990, e o Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997. Em síntese, possui a mesma competência do PROCON/ESTADUAL.

De acordo com Aguiar (2018), a atividade do PROCON ASSEMBLEIA já foi questionada judicialmente. Uma empresa entrou com mandado de segurança com pedido de liminar contra a administração diretor do Procon-ALE alegando a inconstitucionalidade e usurpação do poder de polícia.

Ainda segundo a autora a criação do Procon Assembleia já vem gerando polêmica em torno da sua constitucionalidade. O questionamento partiu da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), por meio do presidente da seccional Roraima, que entrou com uma Ação Civil Pública para que a Assembleia Legislativa reveja a criação do órgão conforme estabelecido na Constituição Brasileira.

O entendimento da autora, parte do princípio que quem exerce o poder de polícia é o Poder Executivo, e não o Legislativo. No Estado de Roraima já existe um órgão que trata especificamente da defesa do consumidor. Tais questionamentos levantados pela autora parecem ser conclusivos pois existem dois órgãos com poder de polícia atuando com a mesma competência.

3.1.5 Ministério Público Estadual de Roraima

A atuação do Ministério Público está disciplinada na Constituição Federal de 1988 nos artigos 127 a 130 e no Estado de Roraima através da Constituição Estadual nos seus artigos 87 a 100 e, finalmente, na Lei Complementar nº 003, de 07 de janeiro de 1994.

A Lei Complementar nº 03, de 07 de janeiro de 1994, criou no Estado de Roraima o Ministério Público Estadual. Sendo este disciplinado em seu Art. 1º 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.

Em Roraima há uma promotoria especializada na defesa do consumidor, é a Prodec - Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor e da Cidadania. De acordo com o *site* do próprio Ministério Público Estadual (2018) tem como atuações nas

áreas extrajudicial e judicial referentes à defesa de interesses difusos e coletivos relacionados ao consumidor, bem como nos crimes previstos na Lei nº 8.078/90 (Código do Consumidor) e outros afetos à atuação especializada.

Figura 21 - Ministério Público Estadual de Roraima Espaço da Cidadania



Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Atribuição nas áreas extrajudicial e judicial referentes à defesa da cidadania, consistente na garantia de efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, à defesa dos direitos assegurados nas Constituições Federal e Estadual e à promoção da igualdade racial e das minorias. Atuação em Mandados de Segurança. Atribuição nos feitos genéricos cíveis perante a 5ª Vara Cível de competência residual.

Art. 32 - Além das funções previstas nas Constituições Federal, Estadual e em outras Leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público:

[...]

b) a proteção, a prevenção e a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; e

[...]

VIII - deliberar sobre a participação em organismos estatais de defesa do meio ambiente, do trabalho, do consumidor, de política penal e penitenciária e outros afetos à sua área de atuação;

É importante destacar o papel do Ministério Público no controle dos órgãos municipal e estadual de defesa do consumidor. No Município de Boa Vista, atua como

representante no Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – FMDC, instituído pela lei Municipal nº 1.371/11. No Estado a lei nº 1.194/2017 em seu art. 10 que criou o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

3.1.6 Defensoria Pública Estadual de Roraima

A Divisão de Assistência Judiciária, embrião da Defensoria Pública remonta à década de 80, ainda no Ex-Território Federal de Roraima. O órgão era ligado ao Gabinete Civil do Estado de Roraima e somente em 1988, a Constituição Federal ampliou o conceito de assistência jurídica gratuita, passando a integrar aos direitos e garantias fundamentais do cidadão, devendo ser prestada pela Defensoria Pública, Instituição autônoma e essencial à função jurisdicional do Estado.

No art. 134 da CF/88, orienta que a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º. No parágrafo único do art. 134, diz que uma Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados.

A Defensoria Pública do Estado de Roraima – DPE/RR foi criada em 19 de maio de 2000 pela Lei Complementar 037, em observância ao artigo 134 da Constituição Federal de 1988 e ao artigo 102 da Constituição Estadual. Atualmente a referida Lei Complementar foi revogada, dando lugar a Lei Complementar nº 164/2010 que disciplina a organização e estrutura a Defensoria Pública do Estado de Roraima, a carreira de Defensor Público do Estado, bem como o regime jurídico de seus membros.

Neste sentido, a DPE/RR tem como ênfase a prestação de assistência jurídica integral e gratuita, em qualquer juízo ou instância à parcela da população considerada juridicamente hipossuficiente, ou seja, pessoas sem condições de pagar um advogado particular. Atualmente, o Estado conta com 45 defensores, e eles estão presentes com sete Comarcas no Estado de Roraima.

3.1.7 Delegacia de Defesa do Consumidor de Roraima

A Delegacia de Defesa do Consumidor foi criada com a Lei Complementar nº 55, de 31 de dezembro de 2001, sendo alterada pela Lei Complementar nº 223, de 27 de janeiro de 2014 que atualmente está localizada na Cidade da Polícia Civil do Estado de Roraima situada à Av. Getúlio Vargas, 2098 - Bairro Caçari, na qual, o Delegado titular da referida Delegacia tem atribuições específicas quanto a registros de ocorrências, formalização de denúncias, abertura e condução de inquéritos relativos a situações que envolvam danos ao consumidor.

Figura 22 - Delegacia de Defesa do Consumidor



Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

O Art. 11 da Lei Ordinária 1194/2011 estabelece que o Delegado Titular da Delegacia de Defesa do Consumidor (assim como demais ocupantes em cargos de chefia de órgãos e departamento de defesa do consumidor) deve fazer parte do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

Art. 11 O Conselho Estadual de Defesa do Consumidor será constituído pelos seguintes membros e seus respectivos suplentes:
I - o coordenador Geral do PROCON/RR; II –o Diretor do Procon Assembleia;
III –o titular da Delegacia de Defesa do Consumidor da Polícia Civil do Estado de Roraima - DDCON;

Assim, a Delegacia de Defesa do Consumidor tem como principal foco de atuação a formalização de reclamações, bem como registros de ocorrências, elaboração e controle de dados estatísticos sobre as ocorrências, além de conceder informação ao Consumidor que tenha seus direitos infringidos ou descumpridos.

3.2 ANÁLISE ESTÁTICA DO PROCON ASSEMBLEIA

O PROCON/ALE é uma organização burocrática que faz parte do Poder Legislativo do Estado de Roraima por meio de uma vinculação direta à Assembleia Legislativa do Estado de Roraima, a qual, conforme o artigo 2º do Projeto de Resolução Legislativa nº 33/2011 (RORAIMA, 2011), exerce as funções de proteção, a defesa e a orientação do consumidor, a divulgação de seus direitos e a promoção da educação para o consumo no Estado, de acordo com a legislação referente às relações de consumo.

O PROCON ALE, enquanto serviço de orientação e defesa do Consumidor é parte integrante do SNDC de acordo com o art. 105 da Lei Federal nº 8078 de 1990 e Decreto Federal nº 2181 de 20 de março de 1997 e toda a fundamentação legal de suas atribuições está disposto no art. 4 da Resolução nº 33/2011 (RORAIMA, 2011) conforme o box a seguir.

Box 3 - Atribuições do PROCON/ALE

- | |
|---|
| <p>I - dar atendimento e orientação permanente ao consumidor sobre seus direitos e garantias;</p> <p>II - receber e avaliar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou por pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado;</p> <p>III - processar administrativamente, nos termos de regulamento, as reclamações e denúncias consideradas procedentes;</p> <p>IV - informar e conscientizar o consumidor, motivando-o para o exercício de seus direitos, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;</p> <p>V - fiscalizar as relações de consumo e aplicar as sanções e penalidades administrativas previstas na Lei Federal nº 8.078, de 1990, e em outras normas relativas à defesa do consumidor, observado o disposto no inciso XIII deste artigo;</p> <p>VI - funcionar, no processo administrativo, como instância de conciliação, no âmbito de sua competência, nos termos da Lei Federal nº 8.078, de 1990, e da legislação complementar;</p> <p>VII - expedir notificações aos fornecedores para prestarem informações sobre reclamação apresentada por consumidor, conforme prevê o § 4º do art. 55 da Lei Federal nº 8.078, de 1990;</p> <p>VIII - orientar o consumidor a recorrer ao Poder Judiciário, nos casos não resolvidos administrativamente;</p> <p>IX - representar ao Ministério Público os casos tipificados como infração penal na Lei Federal nº 8.078, de 1990, bem como os que tratarem de interesses ou direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos;</p> |
|---|

X - incentivar e apoiar a criação e a organização de órgãos e entidades de defesa do consumidor;

XI - efetuar e divulgar pesquisa de preços de produtos e serviços;

XII - elaborar e divulgar anualmente cadastro de reclamações procedentes contra fornecedores de produtos e serviços, nos termos do art. 44 da Lei Federal nº 8.078, de 1990, e remeter cópia aos órgãos estadual e federal incumbidos da coordenação política dos respectivos sistemas de defesa do consumidor;

XIII - celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta, na forma do § 6º do art. 5º da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

XIV - desenvolver programas relacionados com a educação para o consumo, nos termos do art. 4º, IV, da Lei Federal nº 8.078, de 1990, bem como estudos e pesquisas na área de defesa do consumidor;

XV - assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor;

XVI - exercer as demais atividades previstas na legislação relativa à defesa do consumidor e outras compatíveis com suas finalidades.

Parágrafo único: O PROCON ASSEMBLEIA atenderá a demandas provenientes de todo o Estado.

Fonte: Elaboração própria com base no Projeto de Resolução Legislativa 33/2011 (RORAIMA, 2011)

Neste sentido, compreende-se que o PROCON/ALE possui Função Social e que contribui positivamente para o estado de Roraima atuando com um papel informativo e conciliador. Entretanto não possui competência para a aplicação de medidas disciplinares como o caso de multas e outras penalidades. Atribuições estas legalmente estabelecidas a Procons Estaduais e Municipais vinculados ao Executivo.

3.2.1 Análise Organizacional do Procon Assembleia

O Procon Assembleia, embora componha a estrutura administrativa do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), está classificado como órgão de orientação e defesa do consumidor como disposto no art. 1º da Resolução Normativa nº 33/2011 em cumprimento aos termos dos arts. 4º, II, “a” e 5º, II da Lei Federal nº 8.078, Brasil (1990) que estabelece:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a

melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

(...) II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

a) por iniciativa direta;

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros:

(...) II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

Deste modo, o Procon Assembleia presta um serviço de auxílio, acompanhamento e orientação, eximido da competência punitiva, que dispõe de assessoria jurídica ao consumidor, visando a promoção e a proteção dos direitos do consumidor previstos no art. 6º I, II e VII da Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990.

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

I - a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

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

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; (BRASIL, 1990, p.3)

O Procon Assembleia possui prédio próprio, o qual está localizado na região central da cidade de Boa Vista-RR, onde atende e recebe demandas de toda a capital, sede dos municípios e demais regiões do estado de Roraima conforme previsto no parágrafo único do art. 4º da Resolução Legislativa nº 33/2011.

O contato inicial com os consumidores ocorre em uma sala onde funciona a seção de atendimento ao Consumidor, que está ligada a coordenadoria com nomenclatura homônima, onde trabalham 10 profissionais que atuam em horário comercial (8h às 12h e 14h às 18h) de segunda a sexta feira, encarregados de realizar o primeiro contato com o consumidor (que em muitas vezes necessita apenas de uma informação correta e apurada) e prestar orientação com objetivo de solucionar o problema.

Quando ciente da situação e adequadamente informado sobre seus direitos, o consumidor é encaminhado a seção de consultoria jurídica, onde passa a ser acompanhado por um assessor jurídico, o qual fornecerá as devidas informações e

orientações técnico jurídicas, além de ser responsável por tomar as providências necessárias para que o consumidor tão logo possa encontrar uma solução.

A Seção de Acompanhamento Processual é outra dependência do Procon Assembleia, a qual conta com três assessores jurídicos, os quais, que com atendimento individualizado, têm atribuições de assessoramento e informação ao consumidor com relação as etapas do processo, bem como decisões e agendamentos de audiências.

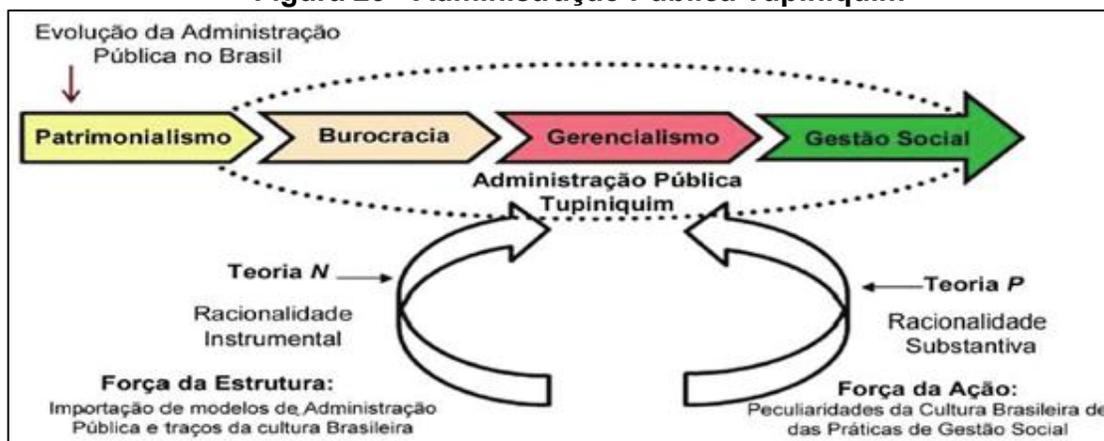
Por último, está a seção de conciliação, que, vinculada a coordenadoria de mesma nomenclatura exerce o papel de conciliação entre fornecedor e consumidor, buscando celeridade na resolução do conflito e evitando assim que a causa chegue ao Judiciário e assim seja resolvida mais rapidamente.

3.2.2.1 Análise do Modelo de Gestão do Procon Assembleia

O Procon Assembleia em sua evolução institucional entre 2011 e 2018 manteve o seu modelo de gestão estável e tradicional, classificado como um modelo burocrático, por justamente comportar racionalmente uma divisão de trabalho nas seções de atendimento e três coordenações das atividades com base em sistemas hierárquico-burocráticos onde estão definidas as relações de autoridade-subordinação.

Neste sentido pode-se destacar o modelo de administração pública definido Sociólogo Alberto Guerreiro Ramos (1915-1982) como administração pública tupiniquim conforme a figura 6, na qual são elencados quatro modelos de abordagem presentes nas tipologias de gestão presentes nas instituições públicas brasileiras, a saber: o foco patrimonialista, burocrático, gerencialista e de gestão social. Fatores estes que de acordo com Ramos (2009) são oriundos dos aspectos culturais e findam por refletir na administração pública.

Figura 23 - Administração Pública Tupiniquim

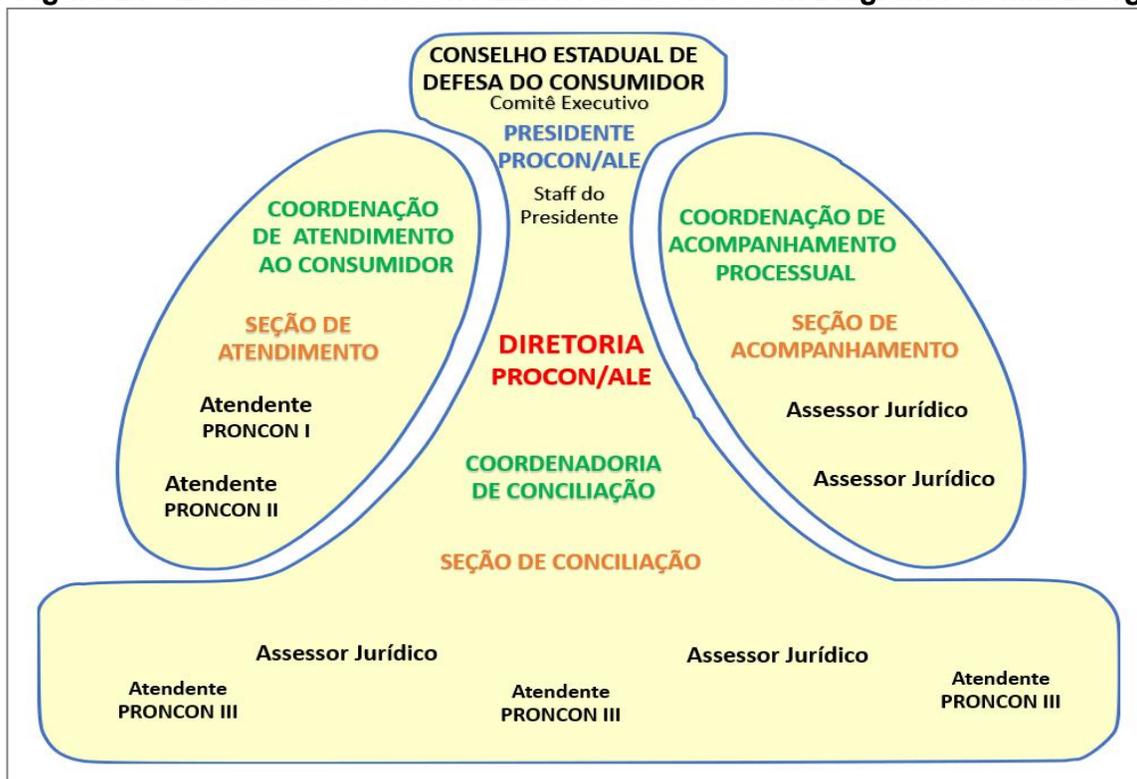


Fonte: Zwick (2012).

A concepção de fundamentação teórica do modelo de gestão burocrática está alicerçada nas pesquisas do sociólogo alemão Max Weber (1863-1920), o qual entendia que a burocracia surge como uma estrutura intermediária entre os interesses dos políticos e os interesses da sociedade que fundamenta como tipo ideal seu trabalho na racionalização, divisão do trabalho e otimização dos meios (processos) para a consecução de determinados fins públicos (WEBER, 1999) com é o caso da própria razão de atuação do Procon Assembleia.

A despeito da gestão burocrática ser um tipo ideal, a sua materialização prática manifesta-se, ora, como burocracia mecânica em função do baixo grau de racionalidade, independência política e rotina, ora como burocracia profissional em razão do elevado grau de organicidade, flexibilidade e independência (MINTZBERG, 2003), sendo o Procon Assembleia uma organização complexa que manifesta características predominantes em relação ao primeiro modelo de gestão burocrática.

Figura 24 - Estrutura do Procon ALE/RR de acordo com Diagrama de Mintzberg



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Mintzberg (2003).

Este modelo de gestão pautado no caráter burocrático sempre orientou as ações do Procon ALE/RR no decorrer de sua história, especialmente pelas limitações de competências estabelecidas pela Legislação do SNDC Brasil (1990) a Procons de Assembleias Legislativas, restringindo seu campo de atuação a esfera informativa, de acompanhamento e orientacional que finda por refletir um comportamento patrimonialista no modelo de gestão desenvolvido atualmente.

O atual padrão de Administração Patrimonialista do Procon ALE/RR é neste sentido uma representação tipológica generalista e diacrônica de funcionamento de todo o Sistema de Defesa do Consumidor em Roraima à medida que a burocracia é prevalentemente mecânica e o âmbito de competência do órgão limitado causando uma dependência institucional e ao mesmo tempo individualizando as ações do Procon Assembleia com relação aos demais órgãos de defesa presentes no Estado.

Figura 25 - Organograma do Procon Assembleia



Fonte: Elaboração própria. Editada com base em Roraima (2011).

3.2.2.2 Perfil Organizacional do Procon Assembleia

As características institucionais do modelo de gestão e de seu funcionamento no Procon Assembleia permitem identificar um perfil organizacional *suis generis* que combina as metáforas organizacionais de Sistema de Máquinas e Sistema de Governo, de acordo com as imagens organizacionais propostas por Morgan (2006), resultando em uma organização complexa híbrida.

O perfilamento do Procon Assembleia como uma organização complexa híbrida que possui características *sui generis* e hibridizadas em função de sua imagem organizacional projetada, tanto, como um Sistema Fechado de Máquinas, quanto, um Sistema Aberto de Governo, respalda-se na caracterização das 5 dimensões organizacionais que conformam o seu funcionamento: estrutura, tarefas, pessoas, ambiente e tecnologia (CHIAVENATO, 2014; MAXIMIANO, 2000).

A análise organizacional do Procon Assembleia, identificado, ora, como um Sistema Fechado de Máquinas, ora, como um Sistema Aberto de Governo,

fundamenta a sua lógica de funcionamento em um sistema complexo que é desprovido de uma completa racionalidade já que as partes que compõe o sistema são formadas por subsistemas de objetos, recursos humanos e leis que possuem especificidades próprias e quando em interação dinâmica acabam gerando interações positivas e negativas.

Quadro 18 - Dimensões organizacionais do Procon Assembleia

Estrutura	Estrutura física caracterizada por dependências climatizadas e organizadas, contando com sala de espera, balcão com quatro guichês de atendimento, almoxarifado, sala de conciliação, sala de notificação, sala de assessoria jurídica e diretoria
Tarefas	São atividades do Procon Assembleia atendimento e orientação ao consumidor; processamento administrativo de reclamações e denúncias; realizar conciliações na esfera administrativa entre fornecedores e consumidores; promover assistência jurídica ao consumidor.
Pessoas	Pirâmide hierárquica verticalizada pontuada por aspectos horizontalizados em função da quantidade de servidores no atendimento bem como fragmentação do poder em função da centralização da tomada de decisões e forte descentralização e autonomia funcional das atividades rotineiras.
Ambiente	O sistema aberto do Procon ALE/RR é constituído, tanto, pelo ambiente interno (servidores), quanto pelo ambiente externo, (forças sociais como consumidores e fornecedores, bem como forças políticas de nível estratégico, como o Tribunal de Justiça).
Tecnologia	É caracterizada pela presença de computadores e notebooks com acesso à internet, falta de um sistema de Informação para controle de dados e formalização de processos, bem como a impossibilidade de acesso ao Sistema PROJUDI para o protocolo de petições.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em: Chiavenato (2014) e Maximiano (2000).

Compreender cada uma das partes do sistema complexo que compõe o Procon Assembleia incorre na análise das dimensões *estrutura*, *tarefas*, *pessoas*, *ambiente* e *tecnologia*, pois é a partir destas dimensões que podem ser identificadas as características de funcionamento desta organização em suas interações dinâmicas

positivas e negativas para cada subsistema de ações, recursos humanos e leis que a compõem.

3.2.2.2.1 Análise da Estrutura

A análise da dimensão *estrutural* tradicionalmente aborda a estrutura organizacional a partir de uma caracterização humanística da pirâmide hierárquica e do organograma de cargos, sendo possível analisar temas como cadeias de comando-subordinação, especialização do trabalho e departamentalização.

Como no caso do Procon Assembleia, a estrutura organizacional é definida de modo exógeno e simplificado conforme a Resolução Legislativa nº 33/2011 (RORAIMA, 2011), a dimensão humana da estrutura organizacional será abordada apenas nas seções relacionadas às dimensões *pessoas* e *tarefas*, razão pela qual o enfoque da análise estrutural se debruçará exclusivamente sobre a infraestrutura física da organização.

Classificadas nas categorias de atendimento, espaços operacionais e espaços estratégicos, as instalações físicas do Procon Assembleia em Boa Vista apresentam uma totalidade de 6 áreas (informações, atendimento, Notificação, Conciliação, Jurídico e Direção), as quais foram identificadas no quadro 3, respectivamente.

As dependências do Procon Assembleia são majoritariamente caracterizadas pelo seu amplo espaço físico, facilidade na identificação das salas, trânsito interno e fluxo de pessoas, além dos locais onde estão dispostos os materiais e demais equipamentos, expressamente amplos e devidamente identificados.

Quadro 19 - Instalações Físicas do Procon ALE/RR

Nível	Sala	Número	Fotos
Operacional	A. Informações	1	
	B. Atendimento	1	
	Operacional	C. Auditório	1
D. Banheiros		2	
	E. Notificação	1	

	F. Conciliação	1	
	G. Jurídico	1	
Estratégico	H. Direção	1	

Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Em primeiro lugar, a área de atendimento, toda climatizada, que é composta por 2 dependências a saber: o balcão de informações, localizado no início do corredor central logo na entrada do prédio; a sala de atendimento, composta por balcão com 5 guichês e um espaço físico de espera com 12 cadeiras e televisão; Auditório (com 40 cadeiras Datashow e equipamento de com) e; 2 banheiros respectivamente um masculino e um feminino.

Em segundo, a área de operacional, também climatizada, onde estão presentes: o departamento de notificação, onde são catalogados os casos administrativos para contato entre fornecedores e consumidores; o departamento de conciliação, onde são ouvidas as partes para concílios e estabelecimento de acordos; departamento jurídico, para assessoramento e orientação ao consumidor.

Por último, a área Estratégica, onde estão localizadas as dependências da Diretoria, bem como local de atuação da secretaria executiva da diretoria e Assessoria Gerencial, que também conta com um grande espaço físico para

realização de reuniões e comunicação direta com os responsáveis pelos demais setores do órgão.

3.2.2.2.2 Variável Tarefas

A análise das tarefas constitui-se basicamente nas funções e atividades laborais previamente estabelecidas (por regimento interno, legislação previamente estabelecida ou diário de convocação), as quais os colaboradores ou servidores desenvolvem rotineiramente em seu local de trabalho conforme Chiavenato (2014) e Maximiano (2000).

As tarefas desenvolvidas no Procon Assembleia em Boa Vista-RR possuem no conceito de pluriatividade a característica central, uma vez que os servidores realizam um conjunto diferenciado de atividades funcionalmente delineadas por uma divisão do seus trabalhos por meio de atividades-fim (atividades operacionais por meio do trabalho de atendentes, assessores jurídicos, advogados, coordenadores e direção), e atividades-meio (atividades administrativas e serviços gerais desenvolvidas por agentes administrativos e terceirizados).

Entre as tarefas atribuídas ao Procon Assembleia existem, na esfera administrativa o atendimento a casos de denúncia e reclamações com relação a violação dos direitos do consumidor, mas também existem os casos de não acordo, onde surge a necessidade de elevação da causa a esfera jurídica, razão pela qual tais processos são encaminhados ao Tribunal de Justiça do Estado (AGUIAR, 2018).

Entre as tarefas que não competem ao Procon Assembleia em Boa Vista-RR estão os casos de solicitação de aplicações de sanções e penalidades, como é o caso da aplicação de multas. Competência esta exclusivamente dada aos Procons estaduais e municipais.

Tradicionalmente as atividades realizadas pelos Procons ligados ao Legislativo, envolvem quatro tipos de tarefas sendo elas: os registros de denúncias; cadastros de consumidores; orientação, informação e assistência jurídica ao consumidor e; realização administrativa da conciliação.

Quadro 20 - Tarefas dos servidores e colaboradores do Procon Assembleia

Cargo	Tarefas no Procon Assembleia
<i>Diretor</i>	Exerce todas as atividades e atribuições relativas a tomada de decisões, condução de reuniões, definição de estratégias, deliberações, atos administrativos e responsabilizações referentes as competências do Procon Assembleia em âmbito estratégico previstas no art. 4º da Resolução Legislativa nº 33/2011, além de representar administrativamente o órgão frente a outras instituições e departamentos.
<i>Coordenador</i>	Coordenador de Atendimento → Realiza todas as funções de controle, verificação e repasse de informações relativas ao setor de atendimento em nível estratégico, respondendo administrativamente pelo setor. Coordenador de Acompanhamento Processual → Realiza todas as funções de controle, conferência e registros processuais, respondendo administrativamente pelo setor de acompanhamento processual. Coordenador de Conciliação → Realiza todas as funções de apoio gerencial com relação a agenda de audiências, informe, contato e audição das partes, bem como a competência de resposta administrativa sobre o departamento de Conciliação.
<i>Assistente Jurídico</i>	Profissional com formação em ciências jurídicas que realiza as atividades de orientação, acompanhamento e instrução ao consumidor com relação aos seus direitos, atuando na defesa do consumidor e sobretudo visando a conciliação entre as partes envolvidas no processo administrativo.
<i>Atendente Procon</i>	Exerce as atividades de informação, atendimento e assessoria ao consumidor, prestando esclarecimentos quanto a eventuais dúvidas e questionamentos, além de redigir documentos, tabelas, planilhas, alimentar o banco de dados, cadastro de clientes, fazer registros, entre outras atividades de assistência administrativa.

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Roraima (2011) e Aguiar (2018).

Observa-se neste aspecto uma singularidade na conjuntura das funções e atribuições dos servidores que segue uma lógica na cadeia de comando e burocratização na estrutura do Procon Assembleia, na qual os servidores possuem atividades expressamente definidas, as quais contribuem para a solução das causas, consecução das conciliações e o bom andamento das ações.

O Procon assembleia presta serviços atendendo ao consumidor e suas demandas em regime integral exercendo suas atividades no período compreendido

entre as 8:00h às 12:00h no período matutino e das 14:00h às 18:00h no período vespertino de segunda a sexta feira, exceto nos feriados e pontos facultativos.

Por mais que o Procon Assembleia em Boa Vista seja compreendido como um órgão de defesa do consumidor, a falta de uma maior interação com os demais órgãos e departamentos de defesa do consumidor resultam em fragilidade e redutibilidade em suas ações, em virtude da falta de cooperação institucional e tecnológica.

3.2.2.2.3 Dimensão Pessoas

Na dimensão *pessoas*, observa-se que os recursos humanos que trabalham no Procon Assembleia se relacionam entre si no exercício de suas funções por meio de uma dinâmica de cooperação e conflito que é característica por uma *fragmentação hierarquizada do poder* (MINTZBERG, 2003), uma vez que existe uma pirâmide funcional de trabalho relativamente compacta e segmentada por cargos com funções específicas.

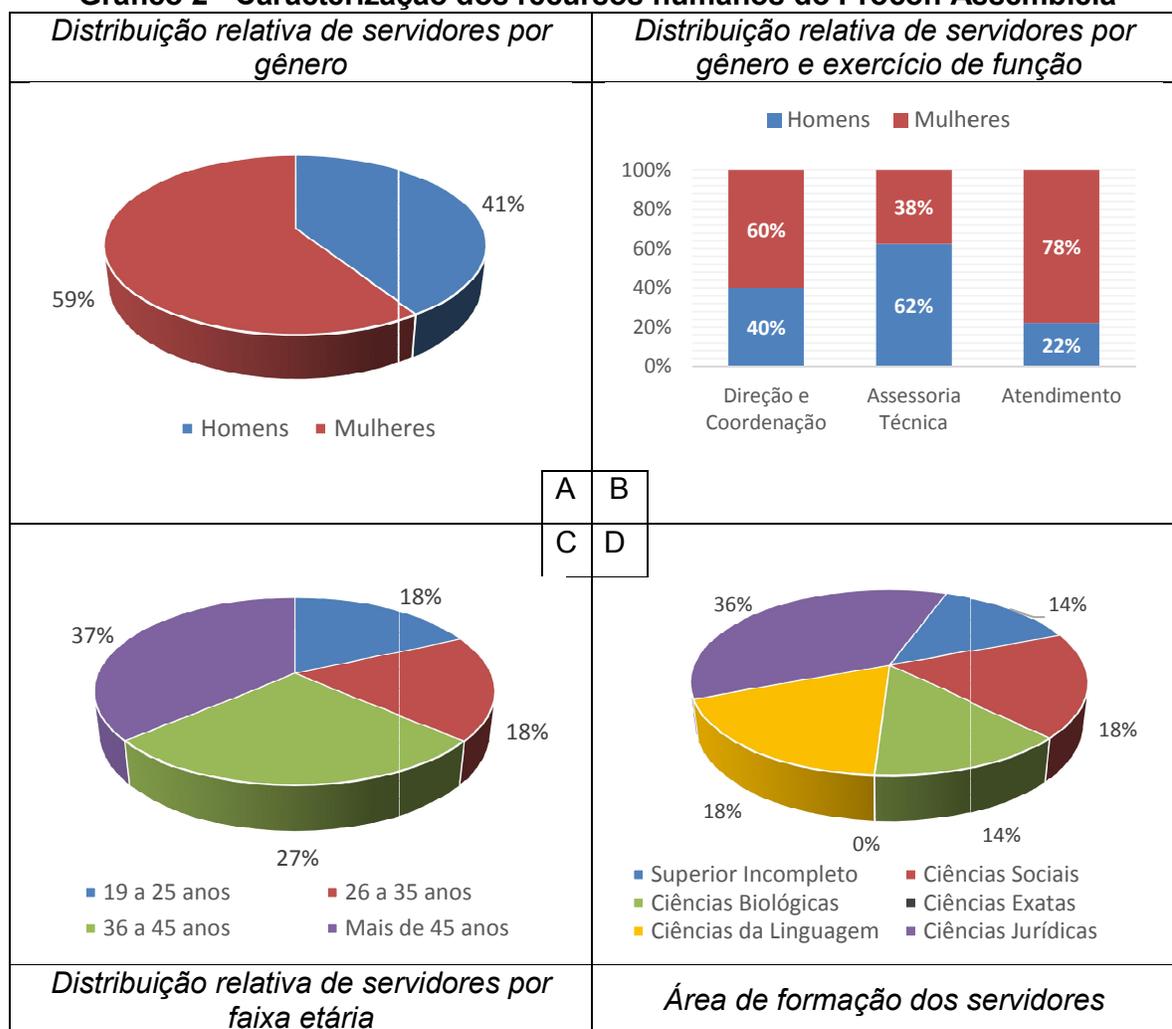
Quando discriminados os recursos humanos do Procon Assembleia verificou-se em trabalho de campo a presença predominante de profissionais do sexo feminino, uma vez que o quadro funcional é composto por 22 profissionais entre cargos de gestão e cargos operacionais, destes quais 9 são do sexo masculino e 13 são do sexo feminino perfazendo um quantitativo absoluto de 59% composto por mulheres e 41% por homens conforme o gráfico 2A.

Já com relação a distribuição por gênero e função, de acordo com o Gráfico 2B temos três categorias, a saber: direção e coordenação (onde 60% são mulheres e 40% são homens); assessoria técnica (com 38% composto por mulheres e 62% por homens) e o setor de atendimento, onde a porcentagem de mulheres chega a 78% e a de homens não ultrapassa o índice dos 22%.

Quando se observa o recorte por faixa etária dos servidores do Procon Assembleia, 64% dos servidores tem idade superior aos 35 anos (37% dos colaboradores com mais de 45 anos, 27% entre 36 a 45 anos), outros 36% apresentam idade que correspondem dos 19 aos 35 anos (18% com idades entre 19 e 25 anos e outros 18% com idades entre 26 e 35 anos (Gráfico 2C).

Em se tratando da área de formação dos profissionais é constatado que 36% dos profissionais possuem formação em ciências jurídicas, enquanto outros 14% afirmam que não concluíram a graduação. Já outros 18% são formados em ciências da linguagem, mesma porcentagem dos graduados em ciências sociais, restando destes outros 14% que possuem formação em ciências biológicas, ressaltando o fato de o Procon Assembleia não possuir profissionais da área de exatas (Gráfico 2D).

Gráfico 2 - Caracterização dos recursos humanos do Procon Assembleia



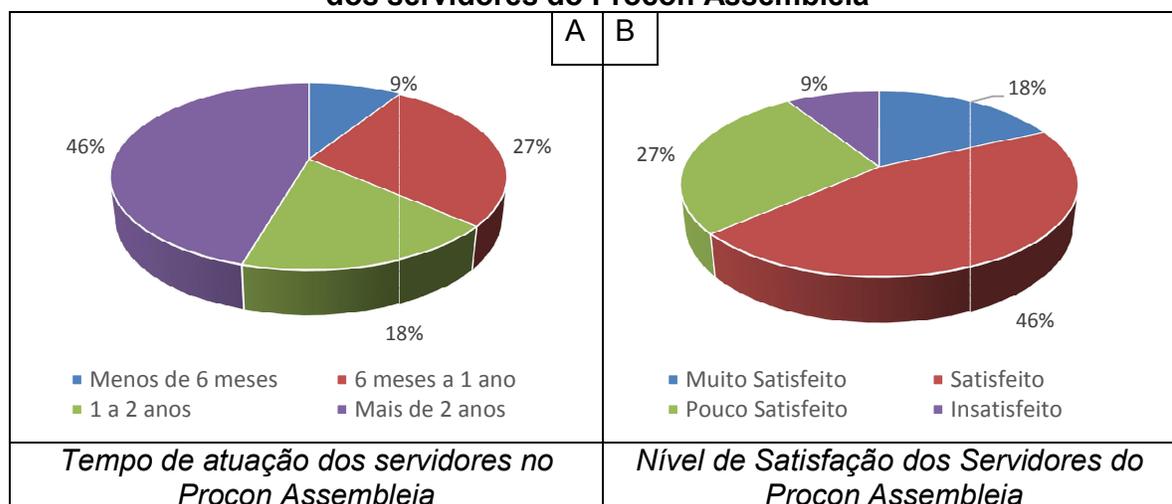
Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Diante deste fato é possível compreender uma considerável margem (cerca de 86%) de profissionais que possuem formação superior e outros 14% que ainda não concluíram sua graduação. Deste total, 36% possuem formação específica na área das ciências jurídicas, um fato extremamente positivo com relação aos objetivos do órgão, pois percebe-se que o consumidor além de receber orientações técnicas

relativas a defesa de seus direitos, possui acompanhamento especializado no âmbito administrativo de sua causa (Gráfico 3D).

Em se tratando do tempo de atuação e vínculo profissional dos servidores com o Procon Assembleia é possível perceber uma realidade bastante diversificada, pois 46% destes estão há mais de 2 anos atuando no órgão, outros 27% possuem entre 6 meses e 1 ano. Outros 18% possuem entre 1 e 2 anos de trabalho, restando 9% que estão há menos de 6 meses exercendo suas atividades (Gráfico 3A).

Gráfico 3 - Tempo de atuação e satisfação dos servidores do Procon Assembleia



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Quanto ao nível de satisfação, percebe-se uma certa singularidade quanto aos índices relativos ao tempo de atuação, o que denota uma certa relação diretamente proporcional ao tempo de vínculo em função ao grau de satisfação do colaborador, pois, 46% dos servidores afirmam estar satisfeitos com seu trabalho, 27% estão pouco satisfeitos, enquanto 18% sentem-se plenamente satisfeitos. Entretanto 9% afirmam sentirem-se insatisfeitos em relação ao seu trabalho (gráfico 3B).

3.2.2.2.4 Concepções sobre o Ambiente

A eficácia do trabalho do Procon Assembleia é oriunda de um jogo dinâmico em que o complexo tabuleiro é materializado em dois níveis distintos, sendo permeado, tanto por vetores materiais e humanos decorrentes do *ambiente interno*

(intraorganizacional), quanto, por indicadores e denúncias presentes no *ambiente externo* (extraorganizacional).

Por um lado, os vetores materiais e humanos, que mais impactam no funcionamento do ambiente interno do Procon Assembleia em Boa Vista em virtude da própria competência do órgão estabelecida pela legislação estão relacionados às suas limitações quanto a aplicabilidade de penas e sanções administrativas aos fornecedores em caso de dano ao direito do consumidor.

Em um contexto de ausência de informações sobre direito das relações de consumo para que o cidadão possa viabilizar a busca pela garantia dos seus direitos, além de todo o constrangimento sofrido pela vítima em virtude dos desdobramentos da causa, os consumidores encontram fortes barreiras sociais e pessoais para que possam buscar o órgão de defesa e então formalizar sua denúncia administrativamente

Uma vez rompidas as barreiras sociais e pessoais, o consumidor que sente lesado em seus direitos, chega no Procon Assembleia, recebe um atendimento prévio em um balcão de informações (figura 26A) e aguarda por um segundo atendimento em uma sala de recepção para formalização da denúncia e recebimento de informações e orientações quanto aos procedimentos e ações necessárias em âmbito administrativo (figura 26B).

No momento do atendimento, o consumidor relata o fato detalhadamente, especificando os aspectos relativos ao descumprimento dos seus direitos na relação de consumo e os possíveis atos ilegais do fornecedor, sobre os quais o servidor do Procon Assembleia realizará o cadastro do consumidor na base de dados do sistema e encaminhará o consumidor a assessoria jurídica para maiores esclarecimentos.

Figura 26 - Setor de atendimento do Procon Assembleia

Fonte: Imagens registradas em trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Ao chegar no departamento jurídico (figura 26C), o consumidor é acompanhado por um profissional com formação específica em ciências jurídicas, o qual já com acesso as informações prévias sobre o caso, fornece as devidas orientações, além da viabilidade ou não do andamento da causa em esfera administrativa por parte do denunciante. No qual havendo positividade a causa será encaminhada ao departamento de notificação.

No setor de notificação (figura 26D), os servidores atuam de maneira a entrar em contato tanto com a parte denunciante (o consumidor) quanto com a denunciada (o fornecedor) de maneira a consolidar a comunicação e o agendamento da presença das partes ao Procon Assembleia para que seja realizada uma audiência administrativa de conciliação entre as partes em busca de um acordo.

O departamento de notificações é responsável pela alimentação do banco de dados e ficha de cadastro dos consumidores, atualizando constantemente as

informações, notificando tentativas de contato bem-sucedidas com as partes e também as tentativas de contato sem sucesso.

No departamento de conciliação, com agendamento prévio da seção e o objetivo de se evitar que a causa evolua até a esfera judicial, consumidor e fornecedor são devidamente ouvidos e orientados por profissionais especialistas em relações de consumo quanto aos seus direitos e deveres em âmbito legal de modo que cheguem a uma compreensão mútua e efetivem um acordo.

3.2.2.2.5 Aspectos da Tecnologia

A tecnologia no Procon Assembleia pode ser compreendida como todo equipamento que propicia uma *performance* superior à organização, sendo caracterizada como produto ou processo, ou ainda, como procedimento, que impacta de modo diferenciado na organização sob o prisma quantitativo, por meio de aumento de produtividade, seja sob o prisma qualitativo, por meio de aumento da precisão e rigor de qualidade conforme Chiavenato (2014).

No caso do Procon ALE/RR é possível compreender que a tecnologia, em função da inexistência de alguns equipamentos básicos para realização de determinadas atividades acaba impactando negativamente no volume de prestação dos seus serviços de defesa do consumidor (dimensão quantitativa), bem como modo de prestação definido pela Lei 8078/90 (dimensão qualitativa).

O Procon Assembleia pode ser identificado como uma organização burocrática que projeta um baixo grau de inovação em seus processos e serviços, justamente por inexistir inovações de processos e também pela não ocorrência de deficiências em termos de equipamentos tecnológicos utilizados em outros Procons.

Quando mapeados os equipamentos tecnológicos presentes no Procon Assembleia é possível constatar quatro áreas de identificação dos mesmos – Comunicação; Transporte; Informática e; Mobiliários e Eletrônicos – os quais apresentam uma característica imprescindível em um órgão público de atendimento externo.

Quadro 21 - Equipamentos tecnológicos do Procon Assembleia

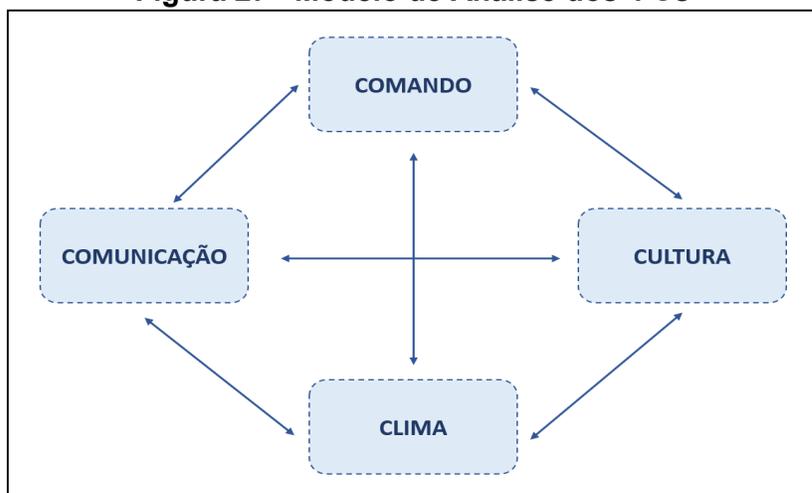
Área do equipamento	Equipamento	Quantidade
<i>Comunicação</i>	Telefone Fax	1
	Telefone fixo	3
	Central telefônica - SAC	1
<i>Transporte</i>	Veículo caracterizado	1
	Veículo descaracterizado	1
<i>Informática</i>	Computador	15
	Impressora	4
	Notebook	5
	Internet	1
	Sistema de coleta e análise de dados	
	Software de banco de dados	1
<i>Mobiliários e Eletroeletrônicos</i>	Cadeiras	70
	Mesas	
	Armários e Arquivos	4
	Bebedouro	1
	Frigobar	2
	TV	4
	Datashow	1
	Mesa de Som	1
	Caixa de Som Amplificada	2
	Microfone	2

Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA, SENHORAS, 2019).

3.2.2.3 Matriz 4C das barreiras de choque e problemas do Procon Assembleia

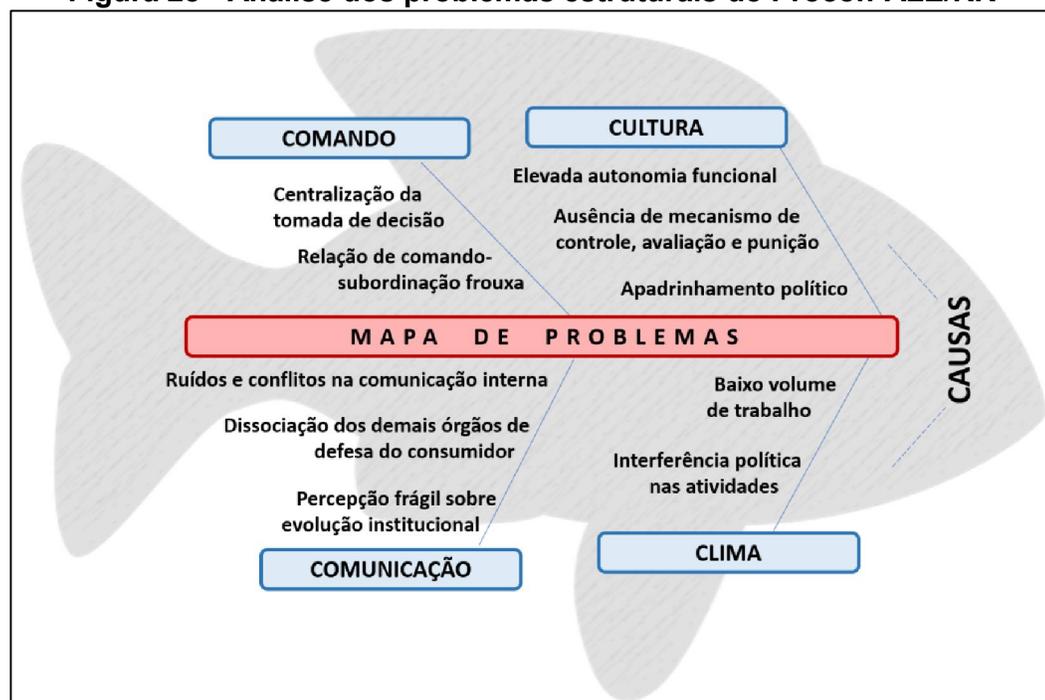
Caracterizado como organização profissional complexa, o Procon-ALE/RR é marcado por intervenientes que comprometem o desempenho de suas atribuições institucionais na defesa do consumidor em Roraima, razão pela qual se utilizou a metodologia dos 4 Cs (Comando, Comunicação, Cultura e Clima Organizacional), proposta por Senhoras e Senhoras (2018) para a análise de problemas organizacionais.

A utilização da matriz dos 4Cs na análise institucional do Procon-ALE/RR justifica-se em sua capacidade de identificação de modo esquemático a respeito dos principais vetores de impacto no desempenho organizacional, a partir da sistematização e hierarquização de potenciais relações de causa e efeito refletidas pelas variáveis Comando, Comunicação, Cultura e Clima Organizacional identificados na referida organização burocrática de perfil mecânico.

Figura 27 - Modelo de Análise dos 4 Cs

Fonte: Senhoras e Senhoras (2018). Adaptação própria.

A partir da matriz 4 Cs viabiliza-se a aplicação do diagrama de Ishikawa, conhecido ainda como “Diagrama Espinha de Peixe” (CARVALHO; PALADINI, 2012), em razão da possibilidade de disposição visual, visando pontuar de modo esquemático o mapa de problemas do Procon-ALE/RR a partir de suas correspondentes causas fundamentadas nas dimensões de Comando, Comunicação, Cultura e Clima Organizacional (figura 28).

Figura 28 - Análise dos problemas estruturais do Procon-ALE/RR

Fonte: Elaboração própria. Baseada em Senhoras e Senhoras (2018).

As raízes do problema estruturais do Procon assembleia encontram-se esquematicamente dispostas e representadas de modo focalizado em um formato de 10 espinhas de peixe, fundamentadas em quatro eixos de dimensões centrais de análise, proporcionando melhor funcionalidade quanto à visualização das raízes dos problemas a partir de uma lógica de causa-efeito.

Com relação à dimensão *comando*, pela natureza mecânica do modelo burocrático, o Procon-ALE/RR caracteriza-se por uma centralização no que se refere ao processo de tomada de decisão, cujo eixo de centralidade encontra-se nas mãos da diretora geral, com relativa participação das coordenadorias de notificação, assessoria jurídica e atendimento.

Nesta perspectiva, o processo de controle ocorre de forma informal, considerando que a maioria dos funcionários são servidores com cargo comissionado, ou seja, não efetivos, o que acaba gerando uma fiscalização difusa marcada por apadrinhamento político, gerando pressão por rendimentos, por um lado, e flexibilização, por outro.

Com relação à dimensão *comunicação*, observa-se que grande parte do conhecimento da sociedade com relação ao Procon-ALE/RR se dá em razão das matérias jornalísticas difundidas majoritariamente pelos mais diferentes veículos de comunicação (principalmente telejornais, além de jornais impressos e plataformas digitais e redes sociais) e, secundariamente, do eventual surgimento de necessidade de cada consumidor, que origina busca pela localização e acesso ao órgão. Existe ainda uma tímida divulgação por meio de palestras em escolas e mesmo nas dependências (auditório) do próprio Procon-ALE/RR.

Observa-se, sob o viés da comunicação externa, uma ineficiente dinâmica de fluxo de informações, de modo que é atípica a comunicação entre os órgãos, como identificados no discurso de todos os entrevistados, gerando uma comunicação verticalizada e, conseqüentemente, centralizada no próprio Procon-ALE/RR, configurando uma rede sem linha de comando, onde cada instituição exerce suas atividades independentemente umas das outras.

Na dimensão *clima organizacional* observa-se, principalmente, a interveniência da questão política, cuja influência inviabiliza a comunicação entre os órgãos. Observa-se uma centralização nas decisões da gestão paralelamente a uma

flexibilidade moderada das decisões por parte dos colaboradores, ou seja, o funcionário tem certa liberdade para atuar, porém dentro do controle da gestão, cuja motivação atrela-se aos interesses político-partidários.

Observa-se, portanto, uma pressão sobre os colaboradores para o atendimento de tais interesses, o que afeta, diretamente, a produtividade e, conseqüentemente, o resultado a ser repassado ao consumidor, processo recorrente em todos os Procons do estado de Roraima.

Na dimensão *cultura organizacional*, como foi possível observar nas entrevistas, somente o Ministério Público atua com independência até em razão das prerrogativas que possui, prerrogativas que os delegados e diretores dos Procons não possuem, ocasionando um perfil de atuação fortemente influenciada por alianças político-partidárias, caracterizada, portanto, por falta de autonomia.

A partir da análise dos problemas estruturais do Procon-ALE/RR, foi possível observar a premissa de que há um mapa de problemas que explica a *baixa eficiência organizacional para prestar os seus serviços públicos*, cujos problemas são efeitos consolidados por distintas causas organizacionais.

3.3 ANÁLISE DINÂMICA DO PROCON ASSEMBLEIA

Em primeiro lugar, a missão institucional do Procon Assembleia em Roraima pode ser extraída expressamente do art. 2º da resolução legislativa 033/2011, de modo que o objetivo de sua existência é a proteção, a defesa e a orientação do consumidor, a divulgação de seus direitos e a promoção da educação para o consumo no Estado, de acordo com a legislação referente às relações de consumo (RORAIMA, 2011).

Em segundo lugar, a visão institucional do Procon Assembleia é identificada em sua concepção ideal no artigo 4º da Lei 8078 de 11 de setembro de 1990, no qual o respectivo órgão visa ser referência no atendimento das necessidades, respeito à dignidade, saúde, segurança, proteção dos interesses econômicos, a melhoria da qualidade de vida, bem como a transparência na defesa do consumidor no estado de Roraima (BRASIL, 1990).

Neste sentido, percebe-se um certo distanciamento quanto ao alcance da visão estabelecida, aspecto este destacado principalmente pela centralização das

demandas e o mínimo entrosamento existente entre os órgãos e departamentos de defesa do consumidor existentes no estado de Roraima.

3.3.1 O Procon Assembleia e a rede de atendimento ao consumidor em Roraima

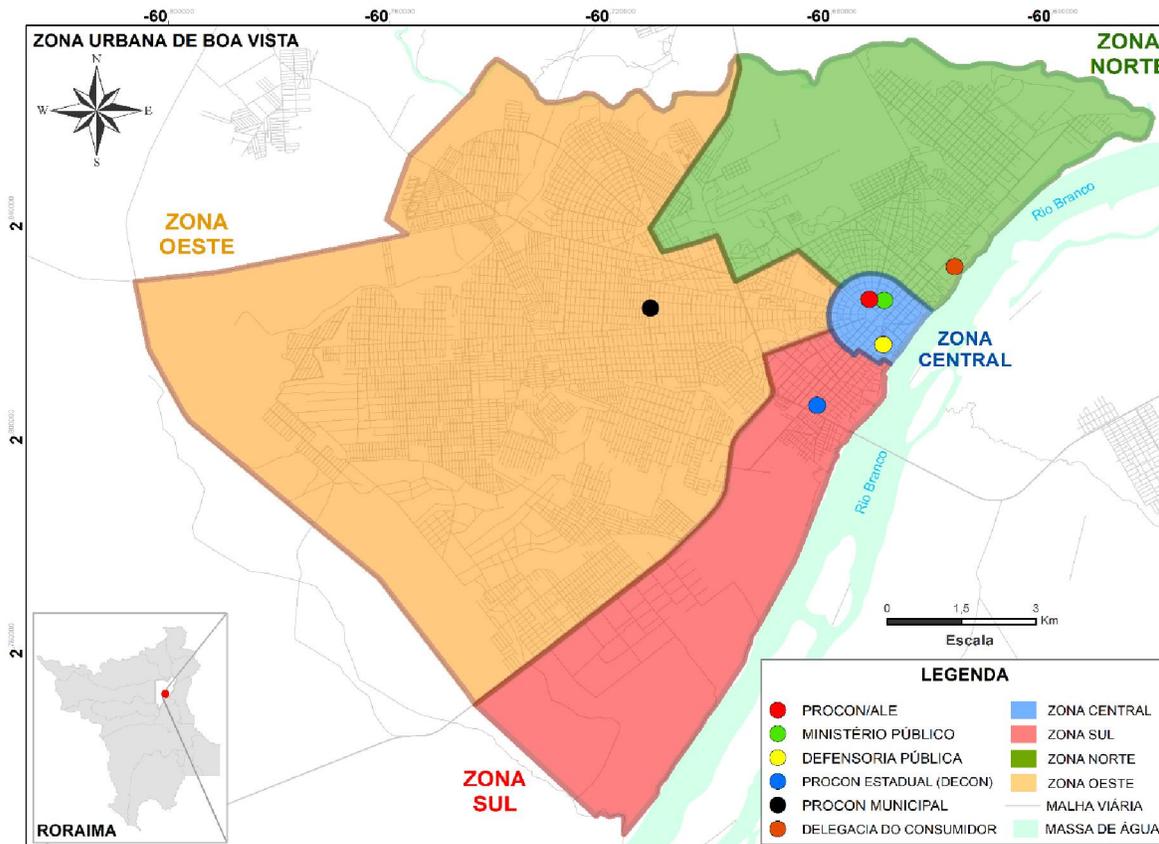
Roraima dispõe de uma rede de atendimento e defesa do consumidor composta por: um Procon estadual, um Procon municipal (Boa Vista) e um Procon Assembleia, bem como o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública Estadual e a Delegacia do Consumidor. Órgãos estes que aparelham o sistema de defesa do consumidor no estado.

Embora haja a presença de diversas instituições e departamentos atuando na defesa do consumidor no estado de Roraima, é possível perceber que estes organismos não atuam como um sistema integrado, mas como um complexo simultâneo, sem ordenamento de informações ou controle de dados, sem cadeia de comando, exercendo atividades e funções centralizadas em seus próprios núcleos de atendimento.

Tal definição de complexo para exemplificar a tipologia de funcionamento da rede de atendimento ao consumidor no estado de Roraima pode ser encontrada a partir do que identificou o cientista Yaneer Bar-Yam que desenvolveu a teoria dos complexos na qual uma rede pode atuar sistematicamente a partir da existência de diversos núcleos de operações atuando de maneira individual e centralizada (Yam, 2003).

Deste modo, além do Procon ALE/RR existe a presença dos demais órgãos e departamentos de defesa do consumidor na cidade de Boa Vista-RR, no qual nota-se uma acentuada disparidade geográfica quanto a localização e distribuição desta rede de atendimento na cidade.

Mapa 1 – Distribuição espacial da Rede de Atendimento e Defesa do Consumidor na cidade de Boa Vista-RR



Fonte: Elaboração própria.

O mapa 1 mostra a distribuição espacial da rede de atendimento ao consumidor na cidade de Boa Vista-RR, classificada por zonas de atendimento, onde é possível identificar uma forte presença destes órgãos na região central da cidade (três, mais especificamente a saber: o Procon ALE/RR, o Ministério Público e a Defensoria Pública), causando um certo desequilíbrio no atendimento das demandas.

Na zona norte está a delegacia de defesa do consumidor e, na zona oeste, há a presença do Procon Municipal, atendendo uma maior demanda em números absolutos em virtude de um maior contingente populacional nesta zona da cidade. Em contrapartida, na zona sul, localiza-se o Procon Estadual (DECON) que possui suas instalações na Secretaria de Justiça e Cidadania (SEJUC).

Quanto ao modelo de gestão burocrática predominantemente característico no Procon ALE/RR, embora apresente suas particularidades em virtude da relação dos sistemas e subsistemas organizacionais de sua composição gerando forças positivas

e negativas Morgan (2006), tem demonstrado avanços consideráveis em suas atividades durante os anos de 2017 e 2018, especialmente na busca pelo estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas.

Sobretudo com relação a parceria desenvolvida pela gestão do órgão com o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, uma vez que a partir do ano de 2019 (Aguiar, 2018), os assessores jurídicos do Procon ALE/RR poderão solicitar a abertura de petições judiciais diretamente da plataforma Projudi.

3.3.2 Abrangência de atendimento do Procon ALE/RR no Estado de Roraima

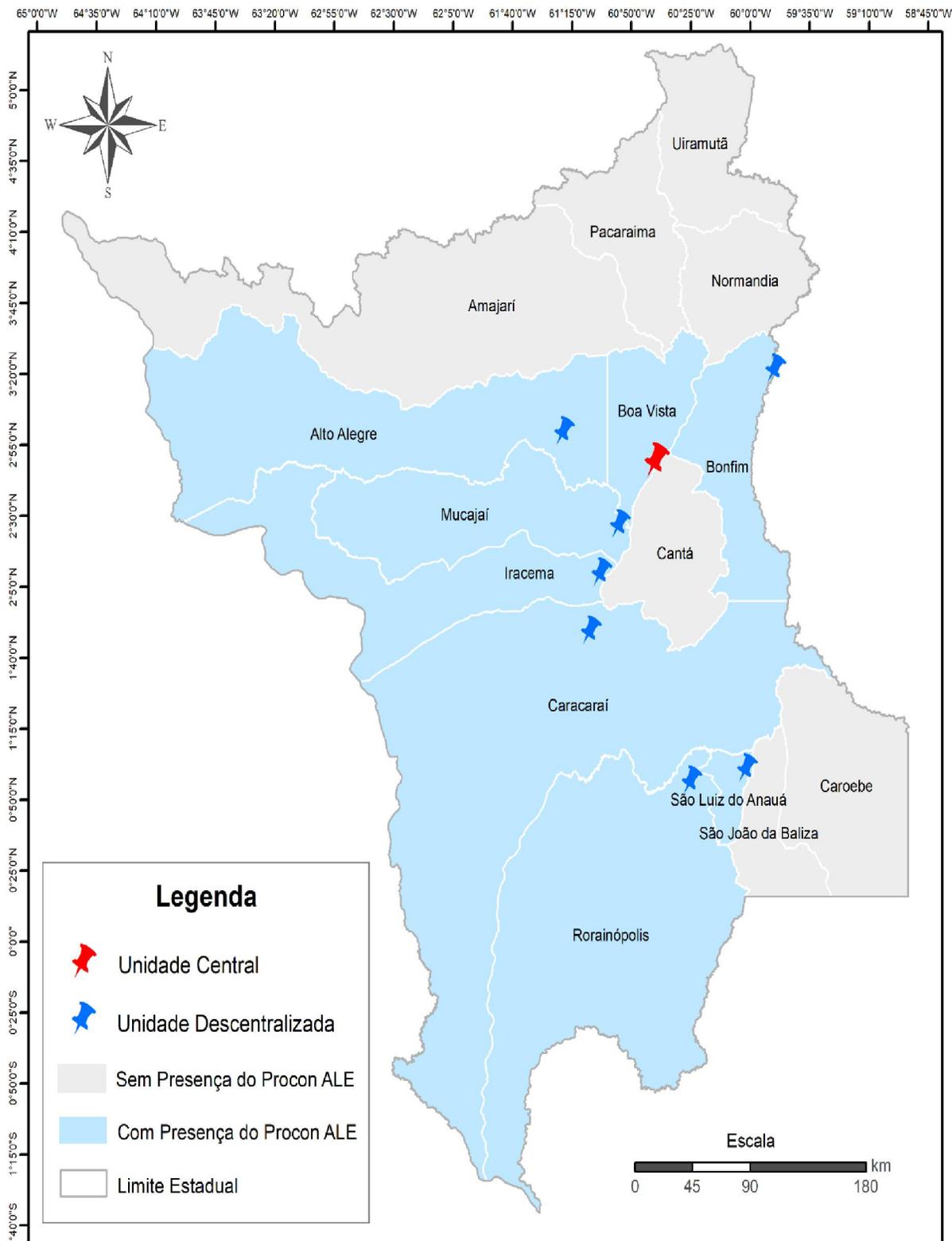
De acordo a entrevista realizada com a Diretora do Procon Assembleia, a senhora Eumária Aguiar, o Procon ALE/RR, abrange atualmente uma parcela significativa do Estado de Roraima, atuando com sedes de unidades de atendimento descentralizadas instaladas em 7 municípios, além da capital.

Os municípios que possuem unidades de atendimento descentralizado do Procon Assembleia instaladas em suas sedes são: Alto Alegre, Bonfim, Caracará, Iracema, Mucajaí, Rorainópolis e São Luiz do Anauá, unidades, as quais possuem a competência de receber as demandas dos municípios do interior (Aguiar, 2018).

Estas unidades realizam o primeiro contato, atendimento e assessoramento aos consumidores e posteriormente os encaminham para a unidade central de atendimento localizada na capital Boa Vista-RR para realização das ações e procedimentos administrativos no âmbito da conciliação entre as partes.

A sede do Procon ALE/RR, localizada em Boa Vista-RR, recebe todas as demandas oriundas do Estado, a partir do qual fica sob a responsabilidade de desenvolver as ações administrativas com relação ao processo de conciliação entre fornecedor e consumidor e encaminhá-lo, quando não há acordo à esfera judicial.

Mapa 2 - Rede Descentralizada de Atendimento do Procon ALE/RR em Roraima



Fonte: Elaboração própria.

No mapa 2 observa-se uma cobertura bastante abrangente com relação a espacialização das unidades descentralizadas de atendimento do Procon Assembleia no estado de Roraima, configurando um modelo de convergência sistemática e encaminhamento de demandas, na qual o município com unidade descentralizada recebe o consumidor e posteriormente encaminha-o para a capital.

Para exemplificação da dinâmica de barreiras que dificultam a atuação institucional e orgânica do Procon, utilizou-se o diagrama de Porter esquematizado em cinco dimensões específicas, tendo como centralidade o próprio Procon Assembleia, o qual cercado de forças externas exerce seu papel em meio a diversos limitadores.

Primeiramente, como aspecto de rivalidade e concorrência estão os demais órgãos e departamentos de defesa do consumidor que atuam no estado de Roraima atuando paralelamente ao Procon Assembleia como instrumentos de orientação e defesa do consumidor (figura 29).

Figura 29 – Dinâmica das cinco forças Porter aplicadas ao Procon Assembleia como barreiras de atuação orgânica e institucional



Fonte: Elaboração própria. Baseada em Porter (1999) e Senhoras (2003)

Em segundo caso, representando a força do poder de negociação dos fornecedores, destaca-se o fato de as decisões e atuações serem influenciadas por questões de interesses político-partidários entre determinados grupos no estado de Roraima, os quais influenciam significativamente no andamento das ações institucionais.

A terceira força que trata da ameaça de produtos substitutos apresenta-se a incapacidade quanto a competência e poder de polícia aos Procons legislativos estabelecida em Lei. E em quarto aspecto situa-se a ameaça de entrada de novos concorrentes, o qual é caracterizado pela competência punitiva exclusiva conferida pela legislação a Procons estaduais e municipais.

A quinta e última força representada pelo poder de negociação dos clientes é identificada a partir do nível de informações e conhecimentos apresentados por parte dos consumidores sobre a Política Nacional de Defesa do Consumidor e a regulamentação das relações de consumo no Brasil, fato este que está diretamente relacionado ao índice sazonal das demandas administrativas do Procon Assembleia.

3.4 ANÁLISE DE INDICADORES DO PROCON ASSEMBLEIA

O Procon Assembleia foi criado em 2011, a partir do qual têm-se um recorte histórico de 7 anos de funcionamento, sobre os quais em virtude da limitação de acesso aos dados e informações relativas a gestões anteriores, inviabilizou-se a mensuração de dados estatísticos acerca do período que compreende os anos de 2011 a 2016.

Neste sentido, impossibilitou-se a realização de um estudo mais aprofundado sobre o ciclo evolutivo das ações do Procon Assembleia pautado em um recorte temporal, considerando-se o tempo de atuação em função da quantidade de consumidores atendidos.

Assim, as informações ora apresentadas resumem-se aos anos de 2017 e 2018 respectivamente compreendidos pela atual gestão do órgão com recorte estatístico e mensuração de dados exclusivamente referentes ao período compreendido entre os meses de janeiro e dezembro de 2018.

3.4.1 Funil Processual do Procon Assembleia no ano de 2018

Em virtude da informação repassada pela gestão e recebida pelo pesquisador sobre a inexistência de dados indicativos e informações sobre anos anteriores, foi realizado um recorte de indicativos referentes as atividades desenvolvidas apenas no ano de 2018 no Procon Assembleia e demais órgãos.

Segundo dados da Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, durante todo o ano de 2018, foram registradas cerca de 2609 reclamações no cadastro nacional por parte dos consumidores roraimenses quando considerados todos os índices entre os mais diferentes órgãos e departamentos de defesa do consumidor.

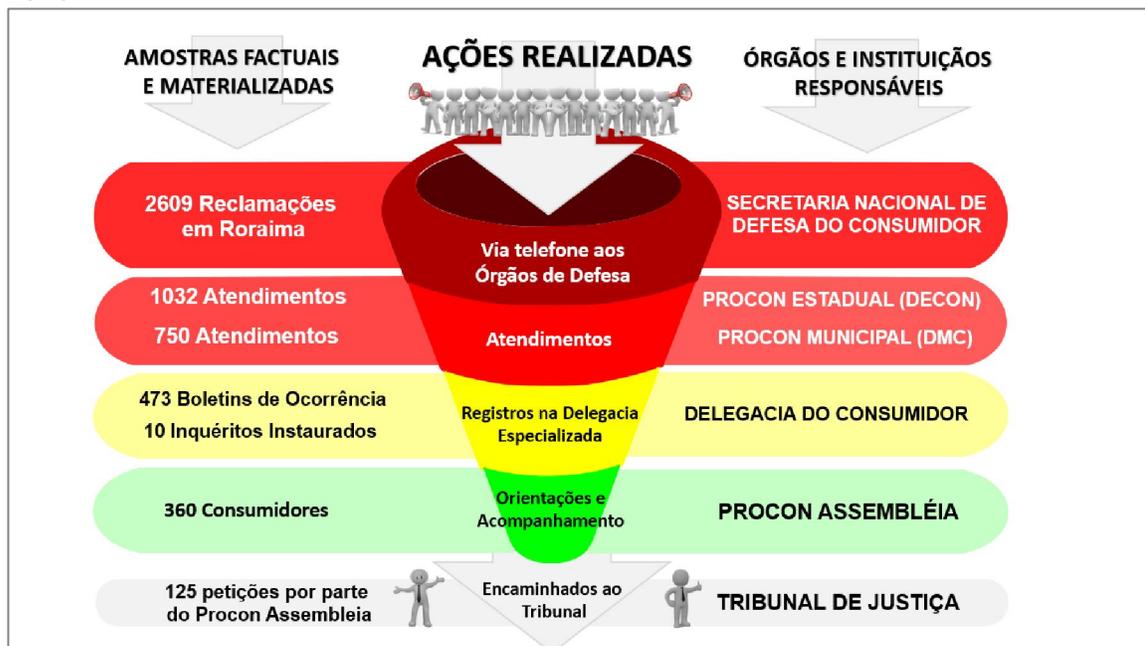
Somente o Procon Estadual realizou 1032 atendimentos entre informações, denúncias e acompanhamentos no período de janeiro a dezembro de 2018, enquanto o Procon Municipal atendeu cerca de 750 Consumidores, o que demonstra uma pequena variação no fluxo e no índice de demandas dos Procons municipal e estadual, principalmente em função da localização dos órgãos em regiões distintas da cidade.

Já com relação as ações realizadas pela delegacia de defesa do consumidor em Roraima, é observado um índice relativamente moderado de ações, pois foram registrados cerca de 473 Boletins de ocorrência, os quais resultaram na abertura de 10 inquéritos policiais por parte da delegacia.

Quanto a demanda do Procon Assembleia, pode-se observar um quantitativo de 360 consumidores atendidos, orientados ou que receberam acompanhamento jurídicos em suas causas, um número que pode ser classificado como relativamente baixo em relação aos demais órgãos e departamentos de defesa do consumidor do estado. Tal realidade pode ser entendida pelo fato de o Procon assembleia enquadrar-se na qualidade de Procon legislativo.

Dentre as ações desenvolvidas por parte do órgão durante o ano de 2018, sejam acompanhamentos ou seções de conciliação em âmbito administrativo que obtiveram acordos ou não, foram ajuizadas cerca de 125 petições judiciais junto ao Tribunal de Justiça do Estado. Tais casos que originaram estes pedidos de formalização processual foram intermediados por parte do Procon Assembleia ainda na esfera administrativa e encaminhados ao respectivo Tribunal.

Figura 30 - Funil Institucional do Procon Assembleia e a rede de atendimento 2018



Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Informações dos próprios órgãos e departamentos.

A partir de uma interpretação quantitativa da figura 30, é possível observar um baixo índice de atuação efetiva por parte dos órgãos e departamentos de defesa do consumidor no estado de Roraima, sobretudo em virtude de interferências externas relacionadas principalmente os acordos e interesses políticos que influenciam significativamente nas ações institucionais, causando ineficiência do sistema e consequentemente morosidade no andamento dos processos.

Tabela 2 - Total de Atendimentos Procon ALE/RR no ano de 2018

MES	Nº DE PROCESSOS	NÃO ACORDO	AUSÊNCIA DO CONSUMIDOR	AUSÊNCIA DO FORNECEDOR	AUSÊNCIA DAS PARTES
JAN	43	15	02	-	01
FEV	52	21	-	06	05
MAR	34	17	02	02	01
ABR	36	10	03	04	04
MAI	45	23	06	02	02
JUN	37	08	01	04	04
JUL	30	09	02	01	04
AGO	35	13	05	05	02
SET	11	04	01	02	01
OUT	22	02	-	02	04
NOV	15	03	01	01	01
DEZ	-	-	-	-	-
TOTAL	360	125	23	29	29

Fonte: Elaboração própria. Editada com base nos dados do Procon-ALE (2018).

No primeiro semestre de 2018 o Procon Assembleia formalizou e acompanhou cerca de 247 processos administrativos, enquanto no segundo semestre ocorreram apenas 113 acompanhamentos, perfazendo um total de 360 processos administrativos durante todo o ano de 2018.

Com relação as reclamações via telefone, o Procon assembleia recebeu 2159 ligações de consumidores realizando denúncias quanto a falhas na prestação de serviços por parte de empresas e companhias das mais diversas áreas, dentre as quais destacaram-se as de telefonia e fornecimento de internet, responsáveis por 46% dessas denúncias conforme a figura 14.

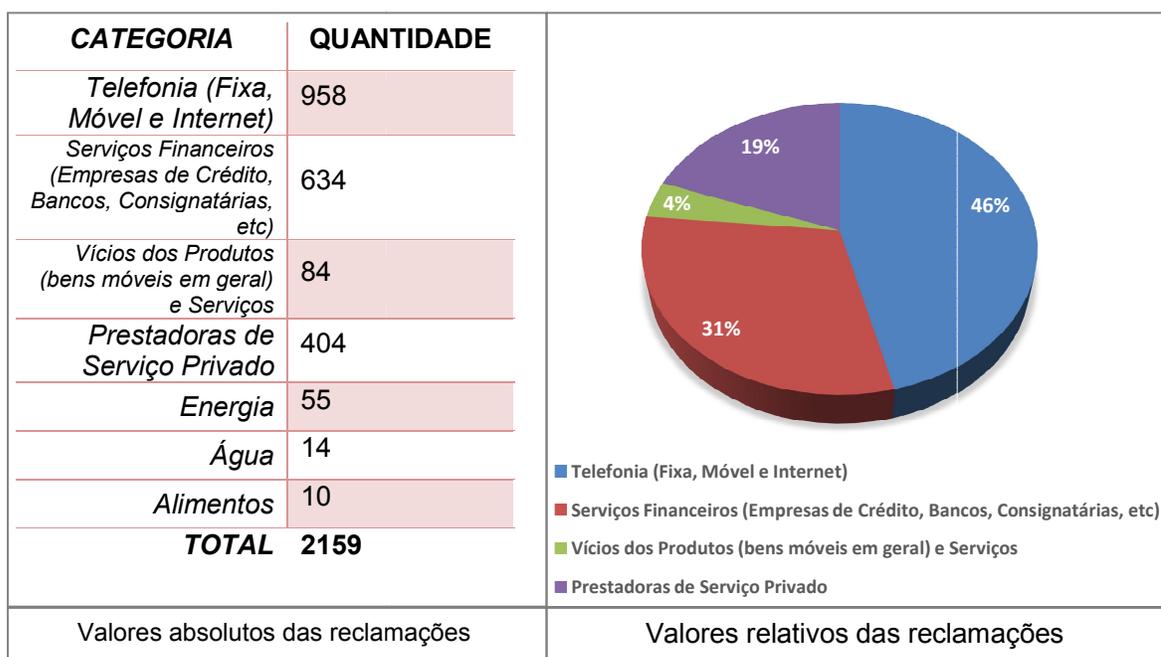


Figura 31 - Reclamações Registrados pelo Procon-ALE via telefone em 2018

Fonte: Elaboração própria. Editada com base nos dados do Procon-ALE (2018).

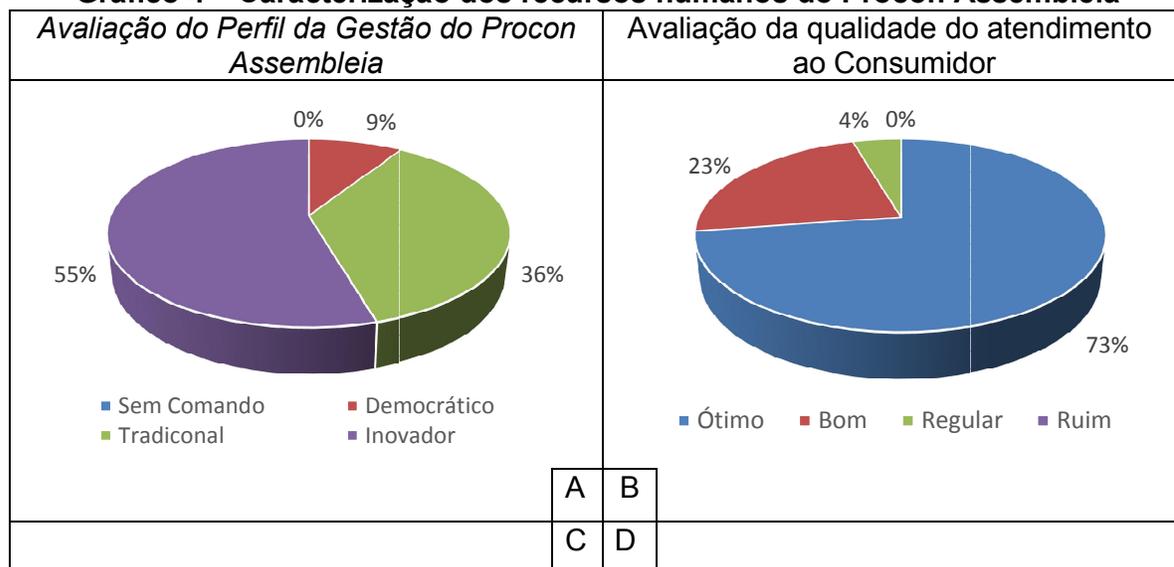
Tal dado demonstra que os principais problemas relativos a defesa do consumidor no estado de Roraima estão diretamente relacionados a baixa qualidade na prestação de serviços por parte das companhias telefônicas e provedores de internet, especialmente da telefonia móvel.

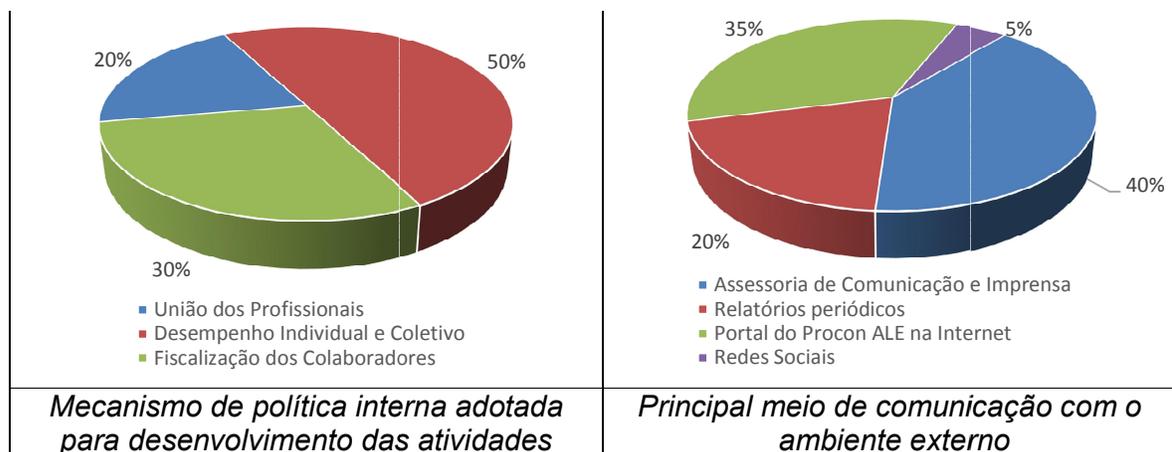
Em segundo lugar ficaram as empresas que atuam da área de concessão de créditos e financiamentos como bancos, consignatárias e financeiras, responsáveis por 31% dessas denúncias, seguidas na terceira posição por empresas de prestação de serviço privados que representaram 19%. E por último, as companhias de fornecimento de energia, água e distribuidores de alimentos, somam uma fatia de 4%.

3.4.2 Avaliação apreciativa dos servidores sobre o Procon Assembleia

Em um primeiro momento, indagou-se a respeito da avaliação dos servidores sobre o Procon-ALE/RR, a partir do exame de elementos como avaliação do perfil da gestão, qualidade do atendimento ao consumidor, mecanismo de política interna adotada para desenvolvimento das atividades e principal meio de comunicação com o ambiente externo.

Gráfico 4 – Caracterização dos recursos humanos do Procon Assembleia





Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

A partir da avaliação dos servidores sobre o perfil da gestão do Procon-ALE/RR observou-se que 55% avaliam o seu perfil como inovador, 36% descreve-a como tradicional e outros 9% a caracterizam como democrática. Entretanto nenhum servidor define a gestão como um modelo sem comando, o que demonstra um moderado grau de aceitação entre colaboradores e gestão (Gráfico 4A).

A partir da avaliação voltada à qualidade do atendimento ao consumidor Procon-ALE/RR, 73% dos servidores avaliam o atendimento como ótimo, ao passo que 23% afirmam ser um bom atendimento. O fator relevante com relação a este indicativo está no fato de nenhum servidor ter avaliado o atendimento como ruim ou regular, o que demonstra uma superestima por parte dos servidores em relação aos serviços prestados (Gráfico 4B).

A respeito dos mecanismos de política interna adotada para o desenvolvimento das atividades observa-se que há um moderado nível de cobrança em relação ao desempenho, pois 50% afirmaram que o órgão prioriza o desempenho individual e coletivo, 30% afirmaram existir fiscalização dos colaboradores e outros 20% dos servidores do Procon-ALE/RR indicaram que existe união entre os profissionais (Gráfico 4C).

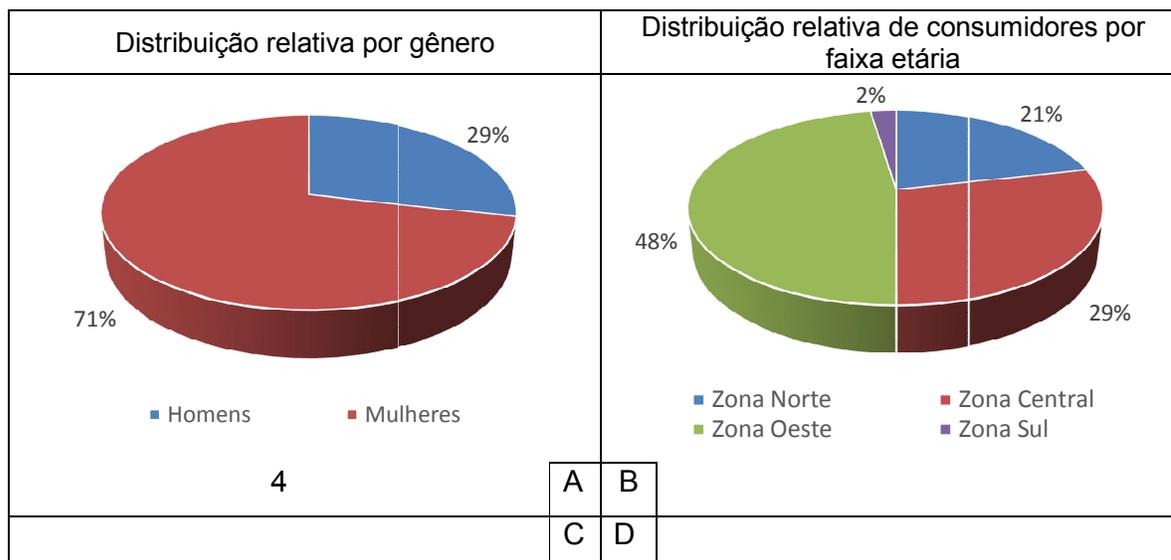
Por fim, no que se refere à comunicação com ambiente externo, 40% dos servidores do Procon-ALE/RR indicaram que o principal meio de comunicação utilizado pelo órgão é a Assessoria de comunicação e imprensa, seguido pelo portal do Procon-ALE/RR na internet perfazendo um quantitativo relativo de 35%, outros 20% destacam os relatórios periódicos e 5% citaram as redes sociais (Gráfico 4D).

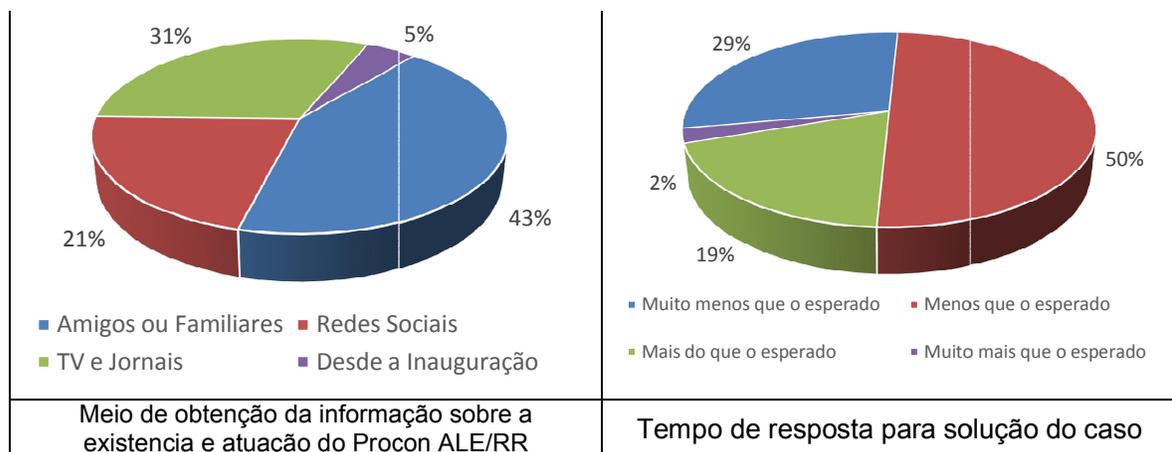
3.4.3 Avaliação apreciativa dos consumidores sobre o atendimento no Procon Assembleia

Em um segundo momento foi aplicado um questionário a consumidores atendidos pelo Procon-ALE/RR com perguntas objetivas que buscaram identificar a caracterização do perfil destes consumidores, de modo que foram propostos quatro questionamentos relacionados à geo-espacialização relativa das demandas, índice relativo por gênero, distribuição relativas dos consumidores por faixa etária, meios de obtenção de informações sobre existência e atuação do Procon-ALE/RR e tempo de resposta / solução do Procon-ALE/RR.

Observando a distribuição relativa por gênero no perfil social dos consumidores atendidos pelo Procon-ALE/RR, constatou-se que 29% são do gênero masculino e 71% são do gênero feminino. Diante dos dados coletados constatou-se que o número de mulheres é bem maior na busca da resolução de problemas referentes às relações de consumo (Gráfico 5A).

Gráfico 5 – Perfil social dos consumidores atendidos pelo Procon ALE/RR





Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Tomando como base os dados coletados no que diz respeito à geoespacialização relativa da demanda de consumidores, verificou-se que 48% da demanda origina-se da zona oeste, 29% da zona central da cidade, 21% são oriundos da zona norte e 2% da zona sul de Boa Vista-RR. Assim é possível constatar que a concentração de demandas de consumidores é originária da zona de maior contingência populacional da cidade, a zona oeste (Gráfico 5B).

Sendo o Procon-ALE/RR um órgão de fundamental importância para a sociedade, pode-se concluir que desde a sua fundação este é um mecanismo utilizado pela população para a resolução de problemas inerentes ao cotidiano. E com base nos dados obtido, identificou-se que 43% dos entrevistados conheceram o Procon ALE/RR por meio da indicação de amigos ou familiares, 31% por meio da TV e jornais, outros 21% por intermédio de redes sociais e outros 5% tem conhecimento da existência deste órgão desde a sua inauguração em 2011 (Gráfico 5C).

Apesar de algumas poucas críticas aferidas por consumidores em relação ao Procon durante levantamento de dados, identificou-se que 50% dos entrevistados afirmaram o tempo de resposta para a solução dos casos pelo órgão foi menos que o esperado, 29% afirmam muito menos tempo que o esperado, 19% mais tempo do que a expectativa. Já outros 2% receberam resposta com o tempo muito superior ao esperado (Gráfico 5D).

Em um terceiro momento, ainda na perspectiva dos consumidores, questionou-se a respeito da qualidade dos serviços prestados pelo Procon-ALE/RR a partir da identificação do grau de satisfação do consumidor em relação a satisfação, causas

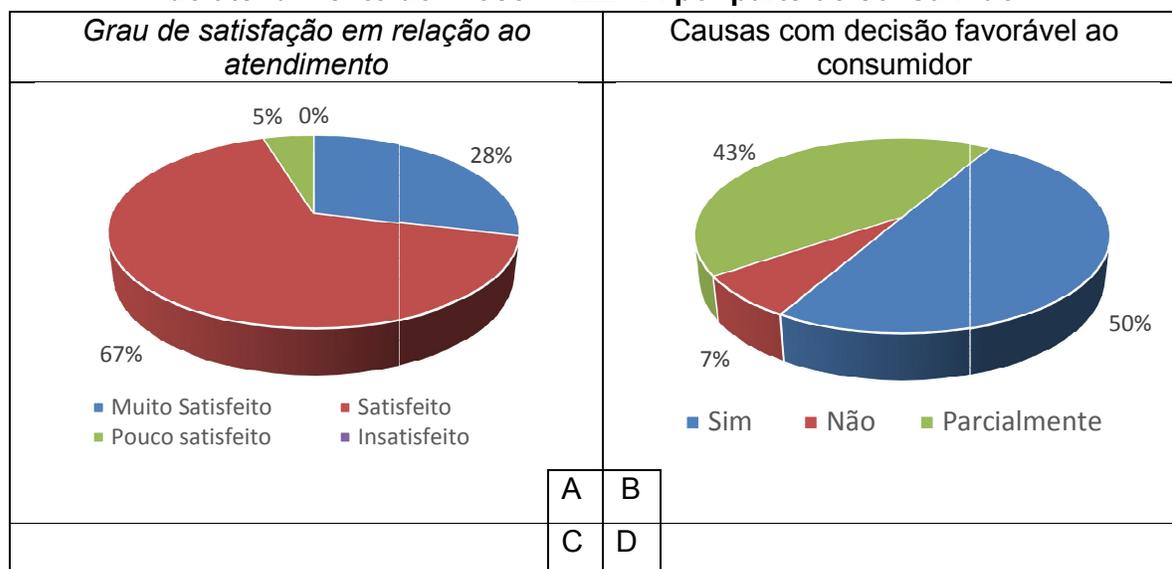
com decisão favorável ao consumidor, possibilidade de indicação do Procon-ALE/RR a amigos ou conhecidos e classificação do nível de qualidade do atendimento.

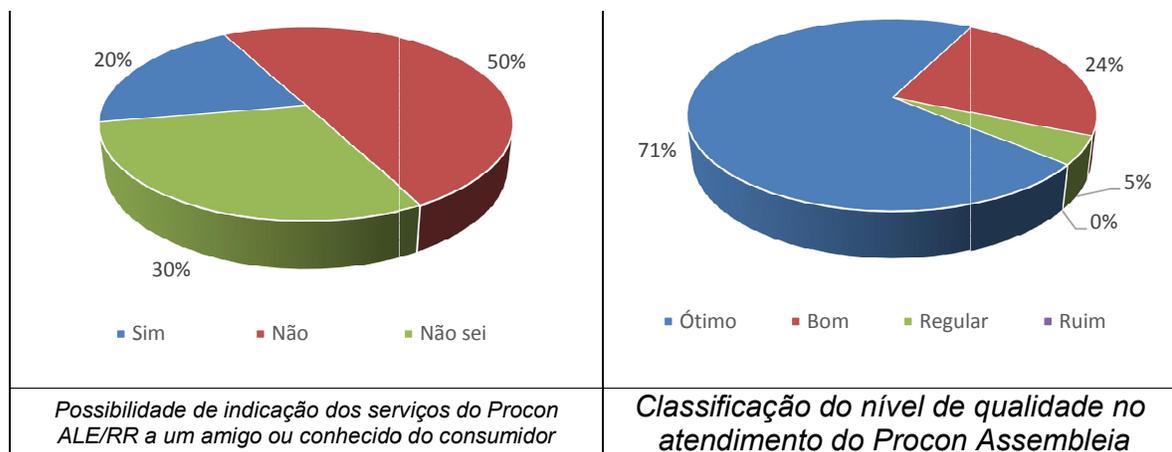
Como relação à avaliação da qualidade do atendimento do Procon-ALE/RR por parte dos consumidores, foi possível identificar o grau de satisfação, por meio do qual foi identificado que 67% afirmaram estar satisfeitos, outros 28% declararam estar muito satisfeitos, enquanto 5% mostraram-se pouco satisfeitos e nenhum consumidor se alto declarou insatisfeito (Gráfico 6A).

Com base nos levantamentos realizados no âmbito do contexto das causas com decisão favorável ao consumidor averiguou-se que dos consumidores atendidos pelo órgão Procon-ALE/RR, 50% obtiveram decisões favoráveis em suas causas, 43% afirmaram ter obtido decisões parcialmente favoráveis e 7% afirmaram ter obtido decisões desfavoráveis (Gráfico 6B).

Ainda com base na avaliação de qualidade do atendimento do Procon-ALE/RR, os consumidores manifestaram-se a respeito da possibilidade de indicarem os serviços do Procon-ALE/RR a algum amigo ou conhecido. Deste modo, 50% responderam que sim, indicariam os serviços do Procon-ALE/RR a algum amigo ou conhecido, 30% afirmaram não saber e 20% responderam que não indicariam (Gráfico 6C).

Gráfico 6 – Avaliação da qualidade do atendimento do Procon ALE/RR por parte do consumidor





Fonte: Elaboração própria. Base de dados: Trabalho de campo (SILVA; SENHORAS, 2019).

Por meio da coleta de dados que diz respeito a avaliação da qualidade de atendimento do Procon-ALE/RR por parte dos consumidores, foi possível observar que 71% avaliaram o atendimento como ótimo, 24% avaliam o atendimento como bom, outros 5% avaliam o atendimento como regular. Assim verifica-se um elevado grau de aceitação e satisfação com relação ao atendimento desenvolvido pelos servidores do órgão, pois observou-se que nenhum dos consumidores classificou o atendimento como ruim (Gráfico 6D).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A última etapa do presente estudo apresenta as sínteses dos principais debates abordados na dissertação, bem como os resultados e sugestões da pesquisa, para ao final serem apresentadas as conclusões atinentes à Defesa do Direito do Consumidor em Roraima à luz do estudo de caso do Procon ALE/RR.

A construção da pesquisa pautou-se na construção de uma análise do desenvolvimento da Defesa do Consumidor no estado de Roraima por meio do Procon ALE/RR à luz da evolução do Direito do Consumidor no Brasil e no mundo, por meio do qual desenvolveu-se, por um lado, uma construção de marcos teóricos-históricos-normativos e, por outro lado, construção de marcos empíricos.

As sínteses de cada um dos três capítulos exprimem os tópicos das principais análises desencadeadas ao longo da dissertação, partindo da descrição da pesquisa em cada um desenvolvida, elencando os procedimentos adotados nas respectivas seções, os resultados obtidos, bem como as considerações preliminares da dissertação, como meios de evidenciação da relevância da temática de Defesa do Direito do Consumidor no contexto local.

Como sugestões do trabalho serão apresentadas duas proposições normativas, sendo inicialmente identificadas sugestões aos *policymakers*, as quais servirão de base na elaboração de futuras políticas públicas nacionais e locais e influirão na melhoria das políticas existentes no combate à violação dos direitos fundamentais, bem como serão apresentadas sugestões para futuras outras pesquisas que tomem como referência a dissertação, seja explorando as suas lacunas, ou abordando com mais ênfase, determinado eixo estudado.

Por fim são propostas as conclusões do estudo evidenciando o processo de construção da resposta ao problema proposto inicialmente e suas hipóteses obtidas ao findar a pesquisa, assinalando a necessidade de uma efetiva comunicação e integração entre os órgãos de Defesa do Consumidor os quais configuram a rede de atendimento ao consumidor, com a elaboração urgente de estratégias efetivas de parcerias entes estas instituições e departamentos, tomando como base os resultados obtidos através da coleta de dados realizada no decorrer da pesquisa.

1. SÍNTESES DAS DISCUSSÕES

O capítulo primeiro intitulado *Marcos histórico-normativos e a atual espacialização do Direito do Consumidor* realizou uma análise sistemática bem como uma periodização teórica sobre o processo histórico-evolutivo do direito do consumidor desde a Idade Antiga até a Idade Contemporânea, temática fundamental para compreensão do fenômeno e investigação do objeto de estudo.

Tomou-se como referência para construção teórica da periodização autores que traçam o perfil evolutivo do direito nos períodos históricos tais quais: idade antiga (Guglinski, Tartuce e Martus, além de Da Costa, Stella, Marchi Pedron, Caffarate); Idade Média (Baiardi, Silva e Senhoras); Idade Moderna (Norat, De Faria, Silva, Várnagy, Silver, Arrigui e Carvalho Neto) e Idade Contemporânea (Saad, Barros, Lastres, Norat e Senhoras) para compreensão do surgimento e evolução da normatização das relações de consumo.

O capítulo caracterizou o processo de evolução e propagação do direito do consumidor pelo mundo, sobretudo em razão de uma pró atuação de organismos internacionais como a ONU e a *Consumers International* que desde meados do século XX contribuíram significativamente para a difusão do direito do consumidor em nível internacional.

No capítulo identificaram-se as plataformas de posicionamento dos direitos classificadas em quatro dimensões no âmbito direito a saber: primeira dimensão (direitos fundamentais à vida, propriedade, liberdade, segurança e igualdade); segunda dimensão (direitos sociais e econômicos); terceira dimensão (direitos do homem enquanto integrante de uma coletividade, onde está posicionado o direito do consumidor); além de quarta e quinta dimensões (normativa e cientificamente ainda em processo de maturação).

Também foi contemplada a abordagem sobre os parâmetros de classificação do Direito do Consumidor no âmbito do direito comparado, tais quais *Civil Law*, *Common Law* e Complexo de Natureza não convergentes, utilizando-se destes três modelos para identificar o padrão de difusão do direito do consumidor.

Sob o âmbito do direito comparado, o capítulo traz uma abordagem sobre a espacialização do Direito do Consumidor nos complexos regionais destacando os fenômenos que tem direta relação com os efeitos provocados pelos acordos

interestatais (*civil law*) e com a valorização de decisões judiciais e precedentes (*common law*) bem como o modelo de espacialização sob a dinâmica dos complexos de natureza não convergente.

O segundo capítulo, *Marcos histórico-normativos do Direito do Consumidor brasileiro* analisou o contexto de emergência do direito do consumidor desde o pré-descobrimento (destacado pela caracterização do uso dos produtos pelos nativos com objetivo de presentear e não de comércio) até ao descobrimento (com o Brasil colônia com as relações de dominação e ordenanças do Reino de Portugal

Já no período compreendido entre a Monarquia a República Oligarca, o capítulo traz uma contemplação acerca da constituição de 1824, como marco normativo inicial no Brasil voltado apenas para a propriedade privada e o código comercial de 1850, destacando sua importância como um dispositivo primário de regulamentação das relações de consumo no Brasil.

Foi analisado o contexto dimensional do Código Comercial, bem como sua relevância para uma compreensão inicial sobre as estruturas elementares dos componentes existentes na relação de compra e venda tais como a noção de comprador, vendedor e objeto comercializado.

O capítulo também traz considerações sobre a primeira constituição pós monárquica, publicada em 1891, a qual, pela primeira vez faz referência aos temas relações comerciais (em seus artigos 7º e 35º) e consumo (em seu artigo 6º), fato nunca antes ocorrido no histórico de promulgação dos dispositivos legais no Brasil até então.

Outro marco histórico foi o Código Civil de 1916, o qual mesmo entrando em vigor no período pós independência não trouxe grandes avanços no âmbito das relações de consumo. Entretanto a partir da nova República, são observados os primeiros avanços com relação a repressão da usura e o abuso econômico (como foram os casos do Decreto Lei nº 869/1938 e a Lei nº 4.137/1962).

É contemplada, na composição do capítulo, uma passagem simplória sobre a constituição de 1934 e sua vaga contribuição para evolução histórica do direito do consumidor, mas destaca-se o fato de em 1937 ter ocorrido um período de nacionalização econômica e significativa expansão do capitalismo.

Contudo, o fator preponderante para o despertar de interesses de promulgação de dispositivos que despontassem realmente como momento de

propulsão legislativa para a determinação de leis mais específicas que contemplassem o direito do consumidor foram as altas taxas inflacionárias (tal como o salto de 24% para 92%) experimentadas pelo mercado brasileiro entre os anos de 1964 e 1967.

A partir deste período, destacam-se a lei Federal 2.795/56 (que culminou na promulgação da constituição de 1967), o surgimento do CONDECON em 1974 no Rio de Janeiro, a Lei Federal nº 7.244/1984, a Lei Federal nº 7.347/85 (que trata da ação civil pública) e conseqüentemente o surgimento do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor em 1985.

Já com relação ao período pós constituição de 1988, é evidenciado o principal marco normativo que trata das relações de consumo e estabelece diretrizes específicas para o mercado, bem como determinações acerca dos direitos do consumidor. Fazendo com que a Constituição de 1988 seja a primeira promulgação em assembleia constituinte a expressar normas específicas em favor da defesa do consumidor.

Quanto as estas referências expressas, são observadas suas evidências no inciso XXXII do art. 5º, no inciso V do art. 170 e no art. 48 do ato das disposições transitórias, além da inciso VIII do art. 24, parágrafo 5º do art. 150, parágrafo único do art. 175 e parágrafo 4º do art. 24.

Outro fator relevante com relação a Constituição de 1988 está fundamentado na caracterização principiológica do direito do consumidor, os quais podem ser encontrados no texto constitucional explícita ou implicitamente. Todavia o principal marco legiferante da história do direito do consumidor no Brasil é identificado pela criação do CDC a partir da Lei 8074/1990 de 11 de setembro de 1990.

Quanto ao Código de Defesa do Consumidor, foi desenvolvida uma abordagem qualitativa sobre este, bem como sua caracterização axiológica (trazendo uma concepção dos valores defendidos pelo CDC), normativa (flexionando aspectos de causa e efeito através dos dispositivos estabelecidos) e fática (com a criação do SNDC).

E por fim, o capítulo traz uma sistematização do Código de Defesa do Consumidor a partir de sua estruturação, titular e capitular, bem como as subdivisões seccionais referentes aos capítulos IV, V e VI. Além de uma exposição sistemática sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor no Brasil quanto a sua

especialização e amplitude de abrangência nos três níveis federados, destacando sua composição e estabelecendo o organograma de estruturação.

O terceiro capítulo intitulado, *Marcos histórico-normativos do Direito do Consumidor em Roraima*, insere a temática nacional do direito do consumidor no contexto roraimense, bem como uma intercalação de fatores históricos, sociais, políticos e institucionais sobre os órgãos e departamentos que compõem a rede de atendimento, orientação, acompanhamento e defesa do consumidor no estado de Roraima, com foco exclusivo no Procon ALE/RR.

Verificou-se que sistema de atendimento e defesa do consumidor tem seu marco inicial, do ponto de vista histórico-institucional, a partir da criação do departamento estadual de defesa do consumidor (DECON/RR) subordinado à Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJUC) através da Lei nº 317 de 31 de dezembro de 2001.

Em virtude de questões políticas, burocráticas, financeiras e infra estruturais, a rede de atendimento ao consumidor, mesmo com a criação do Ministério público estadual (Lei Complementar 003/1994), seguiu por um moroso processo entre os anos de 2001 e 2014 até o seu estabelecimento com a criação dos respectivos órgãos e departamentos: Defensoria Pública (Lei Complementar 164/2010); Procon Municipal (Lei Municipal 1.371/2011); Procon ALE/RR (Resolução Legislativa 033/2011) e Delegacia do Consumidor (Lei Complementar 223/2014).

O capítulo demonstrou a especialização da rede de atendimento ao Consumidor tanto com um recorte local da cidade de Boa Vista com concentração dos 6 órgãos e departamentos (Procon municipal, Procon estadual, sede do Procon ALE/RR, Ministério público estadual, Defensoria pública e a delegacia de defesa do consumidor) quanto no estado de Roraima (através das unidades descentralizadas de atendimento do Procon ALE/RR distribuídas em sete municípios).

O primeiro problema identificado no funcionamento da rede de atendimento ao consumidor em Roraima reside no fato dos órgãos e departamentos atuarem em um modelo de complexo, sem uma linha de comando, onde cada instituição/setor atua de maneira centralizada exercendo suas atividades funcionais de forma independente sem o compartilhamento de informações ou composição de um sistema organizado e/ou integrado.

No caso do Procon ALE/RR, observa-se um modelo centralizado de gestão baseado na burocracia, apesar de um leve padrão de flexibilidade em função da quantidade de servidores e em relação a demanda de atendimentos realizados tanto nos municípios mais periféricos (onde estão as unidades descentralizadas).

O capítulo trouxe ainda uma sistematização da estrutura de funcionamento do Procon Assembleia, tal qual uma análise organizacional pautada nos princípios da administração, bem como as análises intra organizacional (através do Diagrama de Ishikawa mapeado os problemas) e extra organizacional (a partir do Diagrama das barreiras de Forças de Porter).

Ao final, realizou-se uma análise qualitativa comparativa sobre a percepção de qualidade do atendimento e das ações desenvolvidas pelo Procon Assembleia tanto sobre a perspectiva dos servidores, quanto sobre compreensão dos consumidores atendidos pelo órgão acerca desta qualidade.

2. RESULTADOS DA PESQUISA

A presente pesquisa sobre a defesa do direito do consumidor em Roraima a partir do estudo do Procon ALE/RR corroborou para constatações de diversos resultados no âmbito do desenvolvimento regional local, tendo em vista tratar-se de um estudo com caráter de ineditismo atinente a uma temática de enfoque nacional que se focalizada regionalmente, cujos desdobramentos servirão de base para futuras políticas públicas locais.

O *primeiro resultado*, oriundo do primeiro capítulo da dissertação, refere-se ao processo de consolidação das principais contribuições originais a respeito da difusão internacional dos desdobramentos do direito do consumidor sob uma ótica tanto espacial quanto histórico.

O *segundo resultado*, derivado dos capítulos 1, 2 e 3 da pesquisa, consistiu em fornecer ao consumidor um amplo arcabouço de conhecimento a respeito da evolução e espacialização do Direito do Consumidor em perspectiva internacional, nacional e local.

O *terceiro resultado*, oriundo do segundo capítulo da investigação, define-se pela construção de uma caracterização das principais contribuições do Código de

Defesa do Consumidor para o cenário das relações de consumo no país, bem como a criação de mapas temáticos sobre a evolução dos Procons no Brasil.

O *quarto resultado*, obtido por meio do terceiro capítulo do estudo, refere-se à construção de um resgate histórico a respeito do desenvolvimento institucional da rede de Defesa do Consumidor em Roraima, especialmente do Procon ALE/RR.

O *quinto resultado*, derivado do terceiro capítulo da dissertação, configura-se pela contribuição desta para as linhas de pesquisa do PPGDRA (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia) em Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional e fortalecimento do grupo de pesquisa em “Comunicação, Interdisciplinaridade e Políticas Públicas/UFRR/CNPq” coordenado pelo professor Dr. Elói Martins Senhoras;

O *sexto resultado*, por fim, oriundo dos capítulos 1, 2 e 3 da pesquisa, refere-se à transformação de um, alguns ou todos os capítulos da dissertação em produções no formato de artigos a serem publicados em periódicos e eventualmente em livro.

3. SUGESTÕES DA PESQUISA

A partir das discussões e resultados desenvolvidos ao longo desta dissertação de mestrado, esta pesquisa salienta uma agenda prospectiva de natureza normativa ou propositiva que objetiva oferecer subsídios funcionais, ou seja, pontos de ação tanto por parte dos *policymakers*, quanto por parte da comunidade acadêmica que ocasionalmente tome os resultados desta pesquisa como referência.

A formulação de uma *agenda norteadora de políticas públicas* para o campo de Defesa do Direito do Consumidor fundamenta-se na compreensão de que as Políticas Públicas são necessárias para que o consumidor tenha resguardado o seu direito.

A *primeira sugestão* de política pública refere-se à necessidade de meios de viabilização da integração da Rede de Defesa do Consumidor no estado de Roraima, levando em consideração que a atual configuração da rede reflete uma deficiente dinâmica de compartilhamento de informações. Tal configuração evoca ainda a constatação de uma marcada verticalização de tomada de decisões e conseqüente isolamento de tais decisões.

Soma-se a tais fatores o fato de o Procon ALE/RR não possuir competência punitiva, o que reverbera na restrição do órgão quanto ao acesso ao sistema de informação do governo federal, impedindo o uso de tal base de dados para seus registros institucionais.

Como *segunda sugestão* de pesquisa, propõe-se a promoção de mecanismos de publicização dos órgãos no que tange à garantia ao consumidor de democratização e acesso à informação, além de desenvolvimento, por parte dos *policymakers*, de medidas de ações que promovam a educação para o consumo, veiculação de campanhas publicitárias, bem como dos meios de proteção administrativa dos consumidores.

A respeito da *agenda norteadora de futuras pesquisas*, a presente dissertação aponta como *primeira sugestão* a construção de um retrato da satisfação dos consumidores no que tange à rede de Defesa do Direito do Consumidor existente no estado de Roraima, evidenciando, sob a ótica do cliente, as fragilidades e potencialidades de tal reticularização.

Como *segunda sugestão* de pesquisa, propõe-se a investigação quali-quantitativa no que se refere ao perfil e índice de retorno das causas impetradas na rede de Defesa do Direito do Consumidor em Roraima, como mecanismo de aferição do grau de produtividade existente na referida rede, no que tange a indenizações, reparações, entre outros.

Como *terceira sugestão* de pesquisa, assinala-se a investigação a respeito do impacto financeiro que as ações impetradas por meio da rede de Defesa do Direito do Consumidor em Roraima geram para as empresas que compõem o cenário das relações de consumo no estado.

Como *quarta sugestão* de pesquisa, emerge a possibilidade de investigação a respeito da caracterização dos reflexos e evolução das ações de defesa do direito do consumidor desencadeadas no âmbito do Ministério da Justiça em Roraima.

Como *quinta sugestão* de pesquisa, elenca-se a possibilidade de construção de um estudo comparativo no que tange às políticas de defesa do consumidor em Roraima frente a tal dinâmica em perspectiva nacional, ou seja, de tais políticas nas redes de defesa do direito do consumidor nos demais estados.

4. CONCLUSÕES

Considerando a latente relevância das relações de consumo para o desenvolvimento regional roraimense, bem como os emergentes problemas sociais, econômicos e financeiros que se abatem sobre o estado de Roraima nos últimos anos, a presente dissertação lança-se na vanguarda da investigação a respeito dos fenômenos de natureza comerciais e particulares, os quais possuem ampla capacidade de interferir no desenvolvimento de toda uma região.

O direito do consumidor tem a finalidade de assegurar a este a possibilidade de recorrer ao Judiciário como meio de prevenção e reparação de danos patrimoniais oriundos da falha no fornecimento de bens e prestação de serviços em suas relações com os fornecedores. Nesta perspectiva o Procon-ALE/RR assume a função de fornecer ao consumidor um aparato jurídico subsidiador de informações e orientações relativa à defesa de seus direitos.

Após a análise da realidade sobre a Defesa do Consumidor em Roraima no âmbito da análise do Procon-ALE/RR, verificou-se uma nova percepção sobre a problemática local possibilitando assim aos *policymakers* estaduais e municipais, traçarem estratégias efetivas para a otimização na dinâmica local de Defesa dos Direitos do Consumidor roraimense. Tomando como referência a pesquisa desencadeada, foi possível obter a resposta para problemática inicial: O Procon ALE/RR gera contribuições no desenvolvimento da Defesa do Consumidor em Roraima, porém dentro de um padrão de baixa repercussão e baixo desenvolvimento institucional.

As respostas para o problema proposto encontram-se dispostas ao longo dos três capítulos da dissertação, cuja conclusão repercute na compreensão de que o Procon ALE/RR caracteriza-se como órgão que, por um lado, possui o mais alto grau no que tange à institucionalização sob a perspectiva do direito comparado, cujo sistema é concebido como um modelo aberto alicerçado em modelo burocrático no que diz respeito à estrutura de funcionários, aos equipamentos, à sede institucional, maior capacidade de atendimento, e, por outro lado, incorre em problemas no que tange ao atendimento ou realização dos seus serviços em detrimento da profunda ingerência política nos assuntos de sua competência, falta de profissionalização, alto volume de cargos comissionados, bem como forte grau de desprofissionalização.

A hipótese 1 identificada pelos marcos teóricos-históricos-normativos dos capítulos 1 e 2 sintetiza a compreensão de que a partir do Código de Defesa do Consumidor no ano de 1990 inserem-se no arcabouço jurídico mudanças nas relações de consumo por intermédio da criação de uma série de dispositivos legais, bem como previsão de organismos ou órgãos estatais e paraestatais de regulação no assunto, cujas matrizes são marcadamente influenciadas pela evolução do Direito do Consumidor internacionalmente.

A hipótese 2 identificada pelos marcos empíricos da análise da aplicação do Código de Defesa do Consumidor no município de Boa Vista foi sintetizado na compreensão de que no estado de Roraima, por mais de duas décadas, instituiu-se uma lacuna institucional derivada de um silêncio administrativo no que se refere à regulação da Defesa do Consumidor, a qual somente foi atenuada a partir do desencadeamento de sistema de direito do consumidor local ou regional derivados do estabelecimento dos Procons no Estado, entre os quais, o Procon ALE/RR, o qual se configurou como um dos poucos de origem Legislativa no Brasil.

O Procon-ALE/RR em comparação aos demais é caracterizado pela qualidade de sua infraestrutura predial bem como pelo elevado contingente de profissionais em função da demanda que é relativamente baixa. Entretanto, o órgão possui uma característica de gestão centralizada com moderada flexibilização de decisões e funções por parte dos colaboradores, o qual atua de maneira isolada em relação aos demais órgãos e departamentos que compõem a rede de atendimento e defesa do consumidor no estado de Roraima.

No que se refere à problemática proposta como objeto do estudo afirma-se que tais foram analisadas e exploradas mediante a extração de dados viabilizadores da construção de respostas às assertivas iniciais e indutoras dos resultados e concepções obtidas a respeito do fenômeno da Defesa do Consumidor a partir do estudo de caso do Procon ALE/RR existente no município de Boa Vista.

Por fim, à guisa de considerações de conclusão, estando elencados os principais resultados viabilizadores da validação da presente dissertação, com a proposição das sugestões de melhorias ao *policymaking* na temática abordada, assim como proposições para futuras pesquisas que possam tomar a presente pesquisa como referência, conclui-se que a dissertação e os estudos inéditos nela contidos no

âmbito do Estado de Roraima contribuirão na promoção do desenvolvimento regional da Defesa do Direito do Consumidor.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, E. **Conhecendo o Procon-ALE**. Entrevista concedida ao pesquisador Ronaldo Correia da Silva com a Diretora do Procon/ALE no dia 19/12/2018. Local: Procon/ALE.

ALCARÁ, M. **A evolução do direito do consumidor**. Revista jurídica direito, sociedade e justiça, v. 1, n. 1, 2013.

ARAÚJO, C. S.; RANGEL, T. L. V. Sistema civil law e common law: características principais dos dois sistemas e aproximação do direito brasileiro. In: **ÂMBITO JURÍDICO**. Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/2TGeFBI>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

AURELIANO, G. F. O. M. **Direitos do consumidor no Mercosul**. São Paulo: UNIESP, 2012.

BAIARDI, A. Mudanças técnicas na agricultura medieval e o processo de transição para o capitalismo. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**. v. 14., n. 3., p. 449-464, 1997.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Editora Edições 70, 1977.

BEVILAQUA, C. B. **Consumidores e seus direitos: um estudo sobre conflitos no mercado de consumo**. Editora Humanitas, 2008.

BRASIL, **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília: Planalto, 1988.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988.

BRASIL, **Código de proteção e defesa do consumidor**. Nova ed. rev., atualizada e ampliada com o Decreto n 2.181, de 20 de março de 1997.

BRASIL, **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Diário Oficial da União, n. suplemento, 1990.

BRASIL Ministério da Justiça. **ONU aprova novas diretrizes para proteção a consumidores**. Brasília: MJ, 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/2TJ45ZW>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CARVALHEIRA, M. B. **Agências Reguladoras e a Tutela Consumerista**. Monografia [Especialização em Responsabilidade Civil e Defesa do Consumidor] Rio de Janeiro: Universidade de Iguazu, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/JZ5p1J>>. Acesso em 18 set. 2018.

CARVALHO NETO, W. M. **Considerações sobre a evolução histórica dos direitos do consumidor**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 24 out. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29444&seo=1>>. Acesso em: 27 out. 2017.

CARVALHO, G. R. **A proteção do consumidor no Mercosul: uma análise normativa dos instrumentos de proteção ao consumidor no Bloco Regional**. 2014.

CEZARIO, L. F. **A estrutura judicial no Brasil Colonial: criação, ordenação e implementação**. Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 9, no 585. Disponível em: <<https://bit.ly/2UMRWn3>> Acesso em: 7 abr. 2018.

CARVALHO, M. M.; PALADINI, E. P. **Gestão da qualidade: teoria e casos**. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 2012.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Editora Manole, 2014.

CONSIDERA, C. M. **Uma breve história da economia política da defesa da concorrência**. Revista do Ibrac, v. 9, n. 5, 2002.

CONSUMERS INTERNATIONAL. **Coming together for change**. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

CONTRERA, C. S. **Serviço de Atendimento ao Consumidor: avaliação da eficiência e eficácia de seu Decreto**. Trabalho de Conclusão de Curso [Graduação em Direito] Assis-SP: FEMA/IEESA, 2012.

CORDEIRO, C. S. **A efetividade do sistema nacional de defesa do consumidor e as agências reguladoras**. Dissertação [Mestrado em Direito do Consumidor] Brasília: UniCEUB, 2015.

COUTINHO, Lindomar. **A história do Direito do Consumidor em Roraima**. Entrevista concedida ao pesquisador Ronaldo Correia da Silva com o Diretor do Procon/RR no dia 16/07/2018. Local: Procon/RR.

CUNHA JÚNIOR, D. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. rev. ampliada e atualizada. Salvador: Editora Juspodivm, 2012.

DA COSTA, D. J. Trajetória da Codificação Civil. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. n. 44, p. 71-85, 2004.

DE BARROS, S. R. **Direito do Consumidor e gerações de direitos**. 2001.

DE FARIA, A. C. *et al.* **Estudo Histórico do Filme “O Mercador de Veneza”**. Fragmentos de Cultura, v. 18, n. 3, p. 475-484, 2008.

DHNET. Direitos Humanos na Internet. **Código de Hamurabi**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/hamurabi.htm>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

FIGUEIREDO FILHO, D. B. Noções básicas de direito mulçumano. **Revista Jus Navigandi**. ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 4020, 4 jul. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/29988>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

FRANÇA, R. L. **Hermenêutica Jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

FRANZOI, L. C. *et al.* **Contexto histórico do código de defesa do consumidor**. JICEX, v. 3, n. 3, 2015.

FREITAS, M. **Direito do consumidor**: Parceria entre Procon Assembleia e TJRR garantirá mais agilidade em processos. Boa Vista-RR: SupCom ALER, 2018. Disponível em: <https://goo.gl/u7bzHu>. Acesso em 20 dez 2018.

FREITAS, V. P. **A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais**. Revista CEJ, v. 4, n. 10, p. 114-118, 2008.

GARCIA, B. P.; LAZARI, R. **Manual de Direitos Humanos**. Volume único. 2. ed. rev. e apl. e atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2015.

GIACOMINI FILHO, Gino. **Consumidor versus propaganda**. Summus Editorial, 1991.

GUGLINSKI, V. **Breve histórico do Direito do Consumidor e origens do CDC**. 2014. Disponível em: <<https://vitorgug.jusbrasil.com.br/artigos/112106596/breve-historico-do-direito-do-consumidor-e-origens-do-cdc>>. Acesso em: 26 nov. 2017.

HUNGRIA, D. F. **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC-SP**. 2012. http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9474>. Acesso em mar 2018.

JAHN, M. C. S. **A competência legislativa no âmbito do direito do consumidor**: análise de casos de legislações municipais à luz do texto constitucional. Monografia [Especialização em Direito do Consumidor]. Porto Alegre-RS: UFRS, 2015.

JESUS, C. S. **Historicidade do direito do consumidor**: personalidades e fatos que contribuíram à existência da proteção contemporânea. Monografia [Especialização em Direito do Consumidor]. Porto Alegre-RS: UFRS, 2013.

JÚNIOR, D. A. P. G.; PEREIRA, A. A dimensão internacional do consumo: ONU e a proteção ao consumidor. **Revista Magister de Direito Empresarial**. Concorrencial e do Consumidor, Porto Alegre, v. 1, n. 3, p. 55-62, 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/24757-24759-1-PB.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2017.

LASTRES, H. M. M. **Informação e conhecimento na nova ordem mundial**. 1999.

LIMA, Paulo de Souza. Constituições brasileiras – momentos históricos e características. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVII, n. 130, nov 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/e1LR4d>>. Acesso em abr 2018.

LOPES, E. O. A tutela consumerista na União Europeia e no Mercosul. **Âmbito Jurídico**, III, n. 9, maio 2002. Disponível em: <<https://goo.gl/rJwzpT>>. Acesso em abr 2018.

MALHEIRO, E. P. Método de estudo OAB. **Direito internacional e Direitos humanos**. 2. ed. rev. e ref. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2012.

MARCHI, E. C. S. V. Aspectos de direito público romano: as Constituições políticas da realeza e da República. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, v. 100, p. 3-19, 2005.

MARIMPIETRI, F. O HISTÓRICO DA DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL E NA ARGENTINA. **Direito UNIFACS–Debate Virtual**, n. 171, 2014.

MARINONI, L. G. Aproximação crítica entre as jurisdições de civil *law* e de common *law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. v. 49, 2009.

MAXIMIANO. **Teoria Geral da Administração: Da Revolução Urbana à Revolução Digital**. São Paulo: Editora Atlas, 2000.

MELATTI, J. C. **Índios do Brasil**. Edusp, 2007.

MENDES, C. M. M. **Crédito e Usura na época Colonial: Autores Coloniais e Historiografia**. Mirandum, v. 18, p. 31-48, 2007.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MORE. **Mecanismo online para referências, versão 2.0**. Florianópolis: UFSC REXLAB, 2013. Disponível em: <<http://www.more.ufsc.br/>>. Acesso em: 04 out. 2017.

MORGAN, G. **Imagens da organização**. 2ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

NORAT, M. S. L. Evolução histórica do Direito do Consumidor. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 88, maio 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2SDc7pW>>. Acesso em 06 jan. 2018.

NUDECON. **Núcleo de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <<https://goo.gl/pU1HEa>>. Acessado em 09 junho 2018.

OLIVEIRA, J. M. 15 de março, o dia nacional do consumidor. **Âmbito Jurídico**, XVII, n. 123, abril, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2SDc7pW>>. Acesso em 06 jan. 2018.

PEDRON, F. B. Q.; CAFFARATE, V. M. Evolução histórica do Direito do Consumidor. **Jus Navigandi**, v. 4, 2000.

PEREIRA, A. O. K.; HORN, L. F. D. R. **Relações de consumo**: consumismo. Caxias do Sul-RS: Educ, 2010.

PORTER, M. E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Gula Professional Publishing, 1999.

PORTO, S G. **Sobre a common law, civil law e o precedente judicial**. Estudos de Direito Processual Civil em homenagem ao Professor Egas Dirceu Moniz de Aragão. São Paulo: RT, 2005.

QUEIROZ, L. V. **O Direito no Brasil colônia**. Revista Jurídica da Unifacs, maio, 2002.

RAMOS, A. G. **A modernização em nova perspectiva**: em busca do modelo da possibilidade. Revista de Administração Pública, v. 1, n. 2, p. 7-44, 1967.

RANGEL, T. L. V. **Comentários à Resolução nº 39/248 da ONU: A Proteção Internacional do Consumidor**. Conteúdo Jurídico, 06 de janeiro, 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55009&seo=1>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

REALE, M. **Teoria tridimensional do direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 1994.

RORAIMA, Governo do Estado. **Lei nº 1.193, de 10 de julho de 2017**. Institui o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Roraima. Ed. 3037, 06. jul. 2017, p. 02.

RORAIMA, Assembleia Legislativa do Estado. **Resolução Legislativa nº 033/2011**. Diário Oficial da Assembleia Legislativa de Roraima. Poder Legislativo. ed. 1249. Boa Vista-RR, 22 dez. 2011. p. 08.

SARLET, I. W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Revista Atual. e apl.; 3. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2011.

SENHORAS, E. M.; SENHORAS, C. A. B. M. Transparência ativa e passiva no Brasil à luz das Leis da Transparência e de Acesso à Informação. **Revista Síntese Direito Administrativo**, vol. 149, maio, 2018.

SENHORAS, E. M. **A dinâmica regional nas relações internacionais**. Conjuntura Global, v. 4, n. 3, 2015.

SENHORAS, E. M. **Defesa da concorrência**: políticas e perspectivas. Caderno de Pesquisas em Administração, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 81-106, 2003.

SILVA, J. L. L. **A crescente força da jurisprudência no sistema romano-germânico** (Trabalho de Conclusão de Curso). Porto Alegre: UFRGS, 2010.

SILVA, J. S. L. **O direito do consumidor brasileiro à informação sobre a garantia legal dos bens diante de vícios: a imprescindível hermenêutica constitucional em busca da efetividade** (Tese de Doutorado). Salvador: UFBA, 2014.

SILVA, M. E. P. **O valor do lucro: usura e justiça nas Ordenações Afonsinas (séc. XV)** (Trabalho de Conclusão de Curso). Brasília: UNB, 2013.

SILVA, R. C.; SENHORAS, E. M. **Arquivo iconográfico e trabalho de campo da pesquisa sobre Rede de Atendimento e Defesa do Consumidor em Roraima e PROCON Assembleia** (CD-ROM). Boa Vista: NECAR, 2019.

SILVA, R. C.; SENHORAS, E. M. **Trabalho de campo da pesquisa sobre Rede de Atendimento e Defesa do Consumidor em Roraima** (CD-ROM). Boa Vista: NECAR, 2018.

SILVER, B.; ARRIGHI, G. **O fim do longo século XX**. Passado e Presente na Análise dos Sistemas-Mundo, p. 77, 2012.

SIMONSEN, M. H. A inflação brasileira: lições e perspectivas. **Revista de Economia Política**, v. 5, n. 4, p. 15-30, 1985.

SIMONSEN, R. C. **História econômica do Brasil: 1500-1820**. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005

SOARES, G. F. S. Estudos de Direito Comparado I: o que é a "Common Law", em particular, a dos EUA. **Revista da Faculdade de Direito**. Universidade de São Paulo, v. 92, p. 163-198, 1997.

SOARES, W. C. Princípios atinentes ao direito do consumidor. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 85, fev 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/Ve4iLA>>. Acesso em maio 2018.

SODRÉ, M. G.. **Formação do sistema nacional de defesa do consumidor**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

STELLA, J. B. As leis de Manú. **Revista de História**. v. 52, n. 104, p. 853-857, 2017.

TADDEI, A.; BERQUÓ, L. **As normas de Direito do Consumidor dos membros do Mercosul: por um regulamento comum de defesa do consumidor**. Dissertação [Mestrado em Direito Econômico]. João Pessoa-PB: UFPB, 2013.

TARTUCE, F.; MARTUS, J. A. F. **O diálogo das fontes e a hermenêutica consumerista no Superior Tribunal de Justiça**. p. 156-188, 2013.

VÁRNAGY, Tomás. **O pensamento político de John Locke e o surgimento do liberalismo**. 2009.

VIEGAS, C. M. de A. R.; ALMEIDA, J. E. A historicidade do Direito do Consumidor. **Âmbito Jurídico**, XIV, n. 90, julho, 2011. Disponível em: < <https://goo.gl/qTYDgK>>. Acesso em: 10 out. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. v. 1. Brasília: UnB, 1999.

WHITROW, G. J. **O tempo na história**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1993.

WIERZCHÓN, S. A.; OLIVEIRA, E. C.; DAYEH, M. A. K. D.; FIGUEIRA, G.; GOTTEL, E. Princípios gerais da defesa do consumidor e direitos básicos do consumidor. **Âmbito Jurídico**, XI, n. 52, abril, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/G2ALVS>>. Acesso em maio 2018.

YAM, Y. B. **Dynamics of Complex Systems**, Westview Press, 2003.

ZWICK, E. *et al.* **Administração pública tupiniquim: reflexões a partir da Teoria N e da Teoria P de Guerreiro Ramos**. Cadernos EBAPE. BR, v. 10, n. 2, 2012.

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

S586d Silva, Ronaldo Correia da.

Defesa do consumidor em Roraima : um estudo de caso do Procon
Ale-RR / Ronaldo Correia da Silva. – Boa Vista, 2018.
146 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Elói Martins Senhoras.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Roraima,
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da
Amazônia.

1 - Direito do consumidor. 2 - Defesa do consumidor. 3 - Procon Ale-
RR. I - Título. II - Senhoras, Elói Martins (orientador).

CDU - 347.451.031(811.4)

Ficha Catalográfica elaborada pela:
Bibliotecária/Documentalista: Maria de Fátima Andrade Costa - CRB-11/453-AM