

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO ASSOCIADO AO PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-
GRADUADOS EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PUC/SP
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FELIPE NOGUEIRA ALVES DA SILVA

O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PARA A PROTEÇÃO DO
CONSUMIDOR

VILA VELHA

2012

**UNIVERSIDADE VILA VELHA-ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM CIÊNCIAS
SOCIAIS PUC-SP**

**O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO PARA A PROTEÇÃO DO
CONSUMIDOR**

Dissertação apresentada à Universidade de Vila Velha-ES, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, associado ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais PUC-SP, para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

FELIPE NOGUEIRA ALVES DA SILVA

Orientador: Prof. Doutor Nelson Camatta Moreira

VILA VELHA

2012

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

S586d Silva, Felipe Nogueira Alves da.
O desenvolvimento de políticas públicas no Estado do
Espírito Santo para a proteção do consumidor / Felipe Nogueira
Alves da Silva. – 2012.
114 f.

Orientador: Nelson Camatta Moreira.

Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade
Vila Velha, 2012.

Inclui bibliografias.

1. Consumidores - proteção. 2. Políticas públicas – Espírito
Santo (Estado). 3. Cidadania – Espírito Santo (Estado). I.
Moreira, Nelson Camatta. II. Universidade Vila Velha. III. Título.

CDD 323.6098152

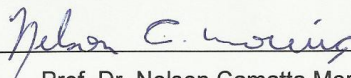
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**O DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO
DO ESPÍRITO SANTO PARA A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR**

FELIPE NOGUEIRA ALVES DA SILVA

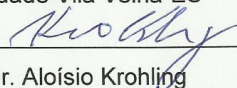
Aprovado em 25 de maio de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA



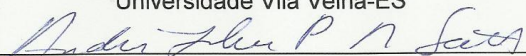
Prof. Dr. Nelson Camatta Moreira

Universidade Vila Velha-ES



Prof. Dr. Aloísio Krohling

Universidade Vila Velha-ES



Prof. Dr. André Felipe Pereira Reid dos Santos

Faculdade de Direito de Vitória – FDV/ES

AGRADECIMENTOS

Aos professores do Programa de Pós-Graduação da Universidade de Vila Velha e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, pelo acolhimento e disponibilidade sempre generosa.

Ao meu professor orientador, Nelson Camatta Moreira, pela paciência, auxílio e atenção a mim dispensados.

À professora Ana Amélia, minha co-orientadora, pela ajuda e atenção zelosas.

Ao meu pai Conrado e minha mãe Maria José, pelo afeto e confiança. Obrigado por tudo, sempre.

À minha companheira Christyane, pela compreensão e carinho durante todo o tempo. Amo você.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo – FAPES, pela confiança em minha capacidade e auxílio para execução de minha pesquisa. Toda a minha gratidão.

No passado, penso logo existo.
No presente, nem penso logo consumo.
No futuro penso, por quê?

Anita Prado

RESUMO

A temática abordada nesta pesquisa torna-se interessante por abordar algo que envolve e se relaciona com o indivíduo e a sociedade de forma a direcionar seus pensamentos e ações. O consumo possui alta relevância para as pesquisas em Ciências Sociais justamente por se apresentar como uma das bases sustentadoras além de ser um propulsor do sistema econômico capitalista em que vive a sociedade moderna. Assim sendo, faz-se necessário reflexão criteriosa que possibilite e proporcione uma melhor compreensão das conseqüências do consumo para o Estado, a Sociedade Civil e os indivíduos, a partir da consideração das modificações trazidas pelo processo de globalização que configurou um novo capitalismo, que adota o ato e a capacidade de consumir como paradigmas valorativos de ascensão e reconhecimento social. Neste sentido, o tema proposto para a pesquisa busca abordar as relações do Estado com a Sociedade Civil e como tal relação se deu com as novas concepções trazidas pela supervalorização do consumo, para descrever e analisar a evolução da intervenção estatal na economia e as ações públicas para defesa do consumidor no Brasil e no Espírito Santo e compreender se tais ações conseguem de fato atingir seus objetivos originários.

Palavras-Chave: Consumidor. Cidadania. Poder Estatal. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The issue addressed in this research becomes interesting by addressing something that involves and relates to the individual and society in order to direct their thoughts and actions. The consumer has high relevance for research in social sciences precisely by presenting itself as a grassroots sustaining and is a propelling the capitalist economic system in which they live in modern society. Therefore, it is necessary that will allow careful consideration and provide a better understanding of the consequences of consumption for the state, civil society and individuals, from the consideration of the changes brought by globalization that set a new capitalism, which adopts the act and the ability to consume as paradigms of value to rise and social recognition. In this sense, the proposed theme for the research seeks to address the State's relations with civil society and how this relationship was with the new concepts brought by the overvaluation of consumption, to describe and analyze the evolution of state intervention in the economy to the public actions for consumer protection in Brazil and in the Espírito Santo and understand that such actions can be succeeded.

Keywords: Consumer. Citizenship. State Power. Public Policy.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	10
	CAPÍTULO I	
	O ESTADO: SUAS VARIAÇÕES DE FORMAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO.....	15
1	O ESTADO: DAS RELAÇÕES SIMPLISTAS DE PODER À INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUA CONFIGURAÇÃO NA MODERNIDADE.....	15
1.1	O poder político: sua diferenciação e enquadramento para formação do estado.....	15
1.2	A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PODER E O SURGIMENTO DO ESTADO.....	17
1.3	O ESTADO: SUAS FORMAS E OS TIPOS DE GOVERNO.....	26
1.3.1	Do Estado Liberal ao Estado Social: suas características, relevância e contribuição para a configuração atual do mercado diante da esfera pública.....	30
1.3.2	O Estado e a Democracia Pluralista: a dicotomia na forma de atuação e o exercício do poder no Estado moderno.....	36
1.3.3	O Estado sob a lógica do capital: uma nova ordem estatal contemporânea.....	37
1.4	A SOCIEDADE CIVIL: SUAS FACES, INTERLOCUÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO NA MODERNIDADE.....	39
1.4.1	SOCIEDADE CIVIL COMO SOCIEDADE CIVILIZADA.....	41
1.5	O ESTADO E O CONSUMO: INTERLOCUÇÕES A PARTIR DE UM NOVO POSICIONAMENTO DO MERCADO PARA UMA NOVA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO.....	44
1.5.1	O MERCADO E SEU PAPEL COMO INSTITUIÇÃO DIANTE DO ESTADO E DA SOCIEDADE.....	46
1.6	O Consumo e sua relevância social e política	51
1.6.1	Consumo e Consumismo: a configuração de uma sociedade de consumidores na modernidade a partir das concepções de Bauman e Baudrillard	56

1.7	A GLOBALIZAÇÃO: SUAS CONSEQÜÊNCIAS NA SOCIEDADE CIVIL E NAS AÇÕES ESTATAIS.....	63
	CAPÍTULO II	
	O ESTADO EM AÇÃO E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR.....	68
2	POLÍTICAS PÚBLICAS E MERCADO: A AÇÃO DO ESTADO NAS RELAÇÕES COMERCIAIS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR.....	68
2.1	Políticas públicas: a ação estatal na efetivação do governo.....	68
2.1.2	A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS.....	70
2.2	CIDADANIA E DEFESA DO CONSUMIDOR: A GÊNESE DAS AÇÕES DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR COMO CIDADÃO.....	71
2.2.1	A DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO.	77
	CAPÍTULO III	
	O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR.....	82
3.1	HISTÓRICO DAS AÇÕES ESTATAIS REFERENTES À DEFESA DO CONSUMIDOR NO ES.....	82
3.2	A ESTRUTURA ESTATAL, AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA DEFESA DO CONSUMIDOR NO ESPÍRITO SANTO E SUAS IRRADIAÇÕES.....	85
3.3	A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A BUROCRACIA NA AÇÃO ESTATAL NA DEFESA DO CONSUMIDOR E UMA ANÁLISE WEBERIANA.....	92
3.4	ATUAÇÃO OU OMISSÃO DO ESTADO E PERCEPÇÃO DE CIDADANIA: UMA INTERDEPENDÊNCIA IMPERATIVA	98
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
	REFERÊNCIAS.....	110

INTRODUÇÃO

Nos dias atuais o consumo associa-se a uma gama cada vez maior de atos dos indivíduos. Hoje em dia a quase tudo é destinado um valor, um preço e a partir disto a aquisição de bens e serviços torna-se essencial para a vida moderna.

Passando da necessidade à colocação social, o consumo torna-se a cada dia mais relevante ao indivíduo, seja para o atendimento de suas demandas pessoais, seja pela posição que este almeja ou de fato ocupa na sociedade contemporânea.

A necessidade de consumir quase tudo o que se utiliza no cotidiano tem como marco a industrialização, mecanização dos meios de produção que passaram a ocorrer de forma serial e atingir um público em massa, que se desenvolveu com maior avidez a partir do século XX. A partir desse período a necessidade de consumir cresce e se desenvolve e, na atualidade, mesmo as comunidades urbanas menores já perderam, há muito, a iniciativa de produzirem alimentos, roupas ou alguns objetos do cotidiano para consumo próprio, haja vista que a grande maioria da força de trabalho destina-se, hoje em dia, à atividades ligadas ao avanço industrial da produção.

Dada tamanha relevância que o consumo adquire no contexto sócio-político atual, de um capitalismo quase hegemônico, consumir e a capacidade de consumo funcionam como uma forma de classificação social e uma das possibilidades de construção da identidade do indivíduo, que passa a ter os critérios de avaliação e inclusão no meio em que vive diretamente ligados a sua capacidade de ter e a extensão de seu acesso a bens e serviços.

Nesse contexto, de uma relevância superlativa do consumo, surge a necessidade precisa de proteção legal ao agente consumidor, haja vista o consumo ser uma prática contemporânea que não só atende às demandas de cunho de adorno ou estético, mas torna-se a única opção moderna de subsistência, considerando o consumo por necessidade daquele produto ou serviço que garanta a o suprimento das necessidades básicas do indivíduo e, conseqüentemente, da dignidade humana, saúde, alimentação, moradia, transporte, etc.

Em tal contexto proteger efetivamente o consumidor faz necessário, pois tal proteção apresenta-se como o reconhecimento de que o direito de consumir deve ser exercido sem supressão da dignidade humana, haja vista que o consumo é inerente à subsistência indivíduo e, portanto, uma dimensão de direitos humanos.

Desta forma, por ser o Direito do Consumidor um direito coletivo, no qual não se pode apontar concretamente um titular específico e real, a lesão que recai sobre o direito de um consumidor determinado poderia, a princípio, gerar efeitos danosos somente aquele que teve seu direito desrespeitado em particular, mas pela natureza desse direito, tanta humana quanto coletiva, ocorrerão desdobramentos que afetarão toda a coletividade, em seus direitos mais caros.

O mesmo ocorre com o desenvolvimento dos chamados "programas de ação governamental que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados" (BUCCI, 2002, p. 241), as chamadas políticas públicas, que, como exposto pela referida autora, no caso do tema que aqui se estuda, tem por objetivo oferecer às relações de consumo o devido equilíbrio e proteção aquele que é legal e naturalmente mais fraco e vulnerável, para a garantia de uma relação que, equilibrada, cumpra seu papel.

Não pode ser desconsiderado que com o advento da Constituição da República de 1988, bem como do Código de Defesa do Consumidor em 1990, o Estado brasileiro e os demais entes federados vêm promovendo ações, baseadas naqueles diplomas legais, que protegem o consumidor e dinamizam as relações de consumo.

É inegável, contudo, que tais ações não têm sido suficientes e inteiramente eficazes, haja vista que as abusividades acontecem diuturnamente, trazendo ao cidadão consumidor lesões profundas em seus direitos.

Ao abordar o desenvolvimento de políticas públicas, bem como a sua concretização e efetivação nos meios de atuação em que estão destinadas a se irradiarem, este trabalho também busca a compreensão da relação existente entre a formulação e a execução de tais ações, como meio de garantia de exercício de cidadania pelo cidadão consumidor.

Com a introdução no ordenamento jurídico brasileiro do Código de Defesa do Consumidor pela lei n.º 8078 em 1990 (CDC), as relações de consumo e “comportamento consumista” passaram a ser reguladas com especificidade, estando demarcadas, pela norma positivada, as formas e diretrizes pelas quais o Estado atuaria, garantindo e promovendo a proteção do consumidor.

Passados mais de vinte anos da promulgação dessa Lei, o Estado do Espírito vem em um processo de adaptação de suas políticas governamentais, buscando moldar a atuação de suas instituições às evoluções do mercado de consumo e à necessidade gerada de ações estatais que melhor se posicionem e adéquem ao contexto sócio-econômico vigente.

Percebe-se, contudo, que no Espírito Santo, não diferente dos demais estados brasileiros, muitas das relações de consumo se dão à margem da legislação, sendo eivadas de abusos e afrontas aos direitos do consumidor.

E mesmo sendo quase uníssono o discurso de que o Brasil possui legislação de vanguarda para a regulação das relações de consumo, percebe-se uma continuidade das abusividades para com o cidadão consumidor, o que leva a se questionar se a aplicabilidade, pela Administração, das ações que efetivam as intenções do legislador de fato satisfazem o objetivo protetivo da lei consumerista.

Tal percepção emerge a partir de uma análise sensível das publicações de autores de sociologia e ciência política, abordando as relações de consumo no cotidiano, nas quais se anota que a prática estatal afasta-se da teoria legislativa em muitos momentos, fazendo com que o mercado de consumo apresente uma liberdade cada vez mais ilimitada no que concerne ao fluxo de capital, mas muitas vezes mitigada no que tange à proteção do consumidor como meio de garantia dos valores de cidadania e dignidade humana.

Desta forma é suscitada a dúvida acerca do real motivo para a questionada ineficiência ou inocuidade da ação do Estado e, essencialmente, o que poderia ser produzido no meio acadêmico que explicasse tal problemática.

Partindo de tais considerações a presente pesquisa analisa, de forma crítica e científica, as políticas governamentais no Estado do Espírito Santo, como a atuação do PROCON estadual, bem como os atos de fiscalização do Poder Estatal na efetiva proteção ao consumidor no mercado local, além dos programas governamentais, destinados a consumidores e fornecedores, que foram e estão sendo promovidos.

Essa análise tem por objetivo o levantamento das políticas governamentais postas em prática no estado a partir da vigência das primeiras normas nacionais e estaduais de proteção ao cidadão consumidor, além de examinar os resultados que as mesmas vêm obtendo na proteção dos direitos do consumidor capixaba. Tal levantamento se dá por meio de pesquisa de análises estatísticas de dados e índices, realizando uma observação direta e coleta de dados primários junto aos órgãos públicos, além de análise dos atos e resultados obtidos pelas instituições estatais responsáveis pelas referidas atuações.

Este estudo promove uma argumentação quantitativa e qualitativa sobre a aplicação da lei de defesa do consumidor pelos órgãos do governo estadual, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, captando as considerações e ensinamentos teóricos acerca do tema e comparando a atuação do Estado com as considerações dos autores de Ciências Humanas e Sociais, em especial da Sociologia e da Ciência Política, estabelecendo um comparativo entre prática e teoria.

A análise contempla o histórico da proteção e defesa do consumidor nas várias instâncias chegando ao estado do Espírito Santo, as necessidades mais relevantes do consumidor capixaba como parte hipossuficiente da relação de consumo e se estende, abrangendo a forma de organização e o funcionamento destes órgãos de proteção, fazendo uma comparação entre o que prevê a legislação e a atuação prática do Estado, por meio de suas instituições específicas.

Parte-se inicialmente à pesquisa, considerando a hipótese de uma atuação inócua e ou insuficiente do Estado do Espírito Santo na tutela dos direitos do consumidor e busca-se explorar tal problemática no intuito concluir se tal insuficiência de fato existe e se existe, quais são as razões e questões que a fazem existir.

CAPÍTULO I - O ESTADO: SUAS VARIAÇÕES DE FORMAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO

1 O ESTADO: DAS RELAÇÕES SIMPLISTAS DE PODER À INSTITUCIONALIZAÇÃO E SUA CONFIGURAÇÃO NA MODERNIDADE

Por tratar-se esta pesquisa de um trabalho que analisa e aborda a atuação do Estado diante da tutela do consumidor, faz-se de tamanha pertinência e relevância um estudo, ainda que sem pretensões de ser exauriente, que analise o Estado e as questões inerentes à sua formação e sua atuação dentro dos conceitos trazidos pela Ciência Política e a Sociologia.

1.1 O poder político: sua diferenciação e enquadramento para formação do Estado

Georges Burdeau (2005), em sua obra *O Estado* expõe que nem toda sociedade politicamente organizada pode ser considerada um Estado, pois a mera diferenciação entre governantes e governados é uma hierarquia que expressa tão somente a existência de Poder.

Grafar o substantivo “Poder” com letra maiúscula confere ao mesmo a relevância necessária para a compreensão de seu exercício com caracteres políticos, Poder este que pode ser entendido como o ato de dizer, impor-se e sobrepor-se de um indivíduo ou grupo sobre os demais.

No início da citada obra Burdeau (2005), autor do qual se trazem os ensinamentos pela pertinência ao tema abordado neste capítulo, expõe uma diferenciação entre Poder e Estado, essencial para a compreensão do que é este último e, principalmente, sua forma institucionalizada, conforme se apresentou ao longo da história até a contemporaneidade. Desta forma as definições de poder se fazem relevantes e necessárias. E por intermédio delas se fará mais clara, pelas considerações adquiridas a partir da pesquisa, a compreensão da teoria do Estado.

O Poder é fenômeno universal que pode ser observado desde as civilizações mais primitivas, o que impede porém e de forma indubitável, que se classifique aquelas organizações sociais como uma forma de Estado. Muito longe está a possibilidade de se fazer tal qualificação, ainda que alguma confusão possa ocorrer, haja vista que tanto nas organizações sociais mais rudimentares, quanto no Estado na modernidade, a força, ainda quem em formas diferentes, se faz presente como expressão do Poder.

Sobre o tema Burdeau (2005, p. 01) expõe que: “[...] o machado do carrasco é do mesmo metal, quer execute a sentença proferida em nome do Estado, quer obedeça à ordem de um sátrapa que concentra em sua pessoa a propriedade e os atributos do Poder.” É clara a ligação que o autor apresenta entre Estado e Poder e o faz evivendo obviedade.

A ligação expressa por Burdeau (2005), contudo, não apaga a distinção entre os dois temas, haja vista o Poder dentro do Estado representativo na modernidade, - aquele cujo princípio de legitimidade é o consenso (BOBBIO, 1987) -, obedece aos ditames e demandas dos governados que o definem e legitimam na pessoa do governante, em um contexto moderno de representatividade, ao passo que o Poder em contextos não estatais expressa-se livre e somente como extensão concreta da vontade de um chefe.

Nesta pesquisa ater-se-á à teoria que eu se filiam Burdeau e Bobbio, ainda que haja autores na modernidade, como Carl Schmitt (1888-1985), que interpretem o poder, mesmo em um contexto de Estado, como ato de vontade de um soberano, nas hipóteses de conceituação de lei na abordagem feita acerca do Estado legiferante da monarquia constitucional alemã do século XIX, na qual havia a possibilidade de decretos exclusiva e ilimitadamente advindos do rei (SCHMITT, 2007, 27 p.).

Desta forma o Poder exercido dentro do Estado é tido como um poder político, pois possui uma finalidade socializada, ou seja, o fim do exercício do poder não se esgota em uma relação individual, mas possui um caráter coletivo, pois busca um resultado para uma coletividade definida dentro de um contexto político-estatal.

O poder exercido pelo Estado é poder político, pois desde sua origem, passando por sua ação e considerando-se o resultado que busca, o faz para que a coletividade tenha proveito daquela relação de Poder, pois a estrutura estatal assim o promove e assim o é, por ser, no Estado moderno, a afirmação concretizada das aceções e demandas do grupo que constitui os governados. Daí o poder se legitima e encontra sua razão de ser, pois é força nascida da consciência coletiva e destinada a assegurar a perenidade e unidade do grupo e conduzi-lo na busca do que considera seu bem, além de ser a forma de impor aos membros a atitude exigida e necessária por essa busca (BURDEAU, 2005).

A racionalização do poder que expõe Burdeau (2005), por exemplo, é melhor e mais nitidamente percebida com o Estado sob regime de democracia representativa, no qual, a partir da vivência dos preceitos democráticos de liberdade e igualdade, apresenta uma atuação do Estado coadunada à demanda dos governados, que constituíram o grupo governante a partir de um desejo de representação, institucionalizado e viabilizado pela própria máquina pública.

Ainda que os modelos de governo tenham sido muitos desde o nascimento histórico do Estado até a modernidade, como será visto adiante, nesta pesquisa dar-se-á maior ênfase às características do Estado moderno representativo. Ainda que haja relevância em toda matéria relacionada à teoria geral do Estado, é no citado modelo e período histórico que se consolida a instituição estatal que passa a direcionar ações a fim de intervir no mercado e na sociedade para traçar regras diante das relações de consumo, tema central do presente trabalho.

1.2 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PODER E O SURGIMENTO DO ESTADO

Antes de entender o que seria o Estado e sua teoria, faz-se pertinente a compreensão dos elementos que conduzem à sua formação e, por conseqüente, explicam sua atuação.

Como já explicitado, no Estado o poder se reveste de características de maneira peculiar, uma vez que seu modo de enraizamento no grupo lhe vale uma originalidade que repercute na forma de atuar dos líderes governantes, que têm por empecilho, nesse contexto, a livre atuação de suas vontades individuais, já que o exercício do poder obedece a regras que limitam e balizam sua atuação política. (BURDEAU, 2005).

O Estado, portanto, procede de uma racionalização ou institucionalização do Poder, fenômeno este que constitui condições objetivas e subjetivas para a sua formação. Podendo ser descritas como tais condições objetivas, por exemplo, a existência de um território delimitado por fronteiras físicas e políticas; quanto às questões subjetivas, tem-se, por exemplo, uma população e uma unificação interna, que deve ser representada tanto pela reunião de um patrimônio, quanto pela convergência de ideias que expressem uma unidade intelectual dos componentes do grupo que nele vive.

Os demais entes que irão relacionar-se com o Estado, como a sociedade civil e o mercado, no caso da modernidade, dependerão suas formas e configurações a partir da maneira pela qual o Estado vai se impor, haja vista que este é o ente legitimado para o exercício do poder e conseqüentes influência e intervenção nos demais.

Se for considerado que a expressão maior do poder institucionalizado que configura o Estado é a impossibilidade que um líder legalmente instituído no poder de redefinir seu território ou a forma de disposição de sua população a partir de sua própria vontade, separasse definitivamente a ideia de purista de poder a compreensão de Estado.

A subordinação sob a qual o governante no Estado moderno se encontra exprime que o Poder não pertence e, muito menos, deriva de si, mas sim da congruência de ideias que constituirão a demanda política e social daqueles para o qual governa. Desta forma o Estado se estabelece e molda institucionalmente a forma de exercer o poder.

Max Weber (2005, p. 61), em sua obra “A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo”, expõe que “um Estado reivindica o monopólio do uso legítimo da violência física dentro de determinado território”. Embora o controle do uso da força seja essencial, seu emprego só pode ser eficaz se considerado justificado por aqueles que estão sendo controlados e sujeitos passivos da ação estatal. Para o autor a legitimidade pode ter derivado da tradição ou da liderança carismática, mas provém, cada vez mais na modernidade, da autoridade racional-legal, exercida pelos chamados burocratas.

O ensinamento de Weber (2005) acerca da exclusividade do exercício da força nas mãos do Estado, faz-se essencial para a compreensão das características que definem esse ente, já que tal exclusividade expõe a realidade de que a ação de um indivíduo em relação a outro, que transmita um ato de ordem ou subordinação, passará anterior e necessariamente pelas regulações do Estado, que nada mais faz que intervir em tal contexto por sua atribuição guardar pela ordem, tão necessária par ao bem-estar de seus governados.

Ainda atendo-se à obra de Max Weber (2005), faz-se essencial abordar a análise trazida acerca da relação existente entre democracia e burocracia. Em princípio, os burocratas devem obedecer a instruções do governo, mas aqueles não deixam de ter interesses próprios, e sua perícia e autoridade podem ser obstáculos para os políticos governantes ao impor-lhes sua vontade, já que o exercício do poder pelo Estado, por intermédio do líder governante, é fato que acontece em cadeia, no sentido que passa pelos burocratas - componentes essenciais da máquina do Estado - até se concretizar no âmbito da sociedade, destinatário final.

O que faz-se pertinente considerar da obra de Weber (2005) é que o Estado não é uma estrutura absoluta, na qual as engrenagens se movimentam aleatória e independentemente sem que para seu funcionamento haja projetos, escalonamentos e uma arquitetura política capaz de garantir ao exercício do poder a melhor fruição. Para tanto é necessário que essa “máquina” se valha de instrumentos que a auxiliem na promoção das ações para qual é originalmente destinada.

Assim o Estado constrói e equipa sua máquina com componentes - burocratas - responsáveis por darem corpo e porem em prática as intenções do Estado no exercício do poder.

Desta forma as relações entre o líder e os burocratas responsáveis pela concretização do exercício do poder em nome do Estado, é certamente algo difícil de se definir, pois é o espaço no qual a discricionariedade humana encontra mobilidade, já que tanto líder quanto burocratas são homens. O Estado como instituição, contudo, deve posicionar-se acima de tais relações, pois sua configuração foi montada no modelo representativo, originariamente, e deve ser desenvolvida, essencial e constantemente, pela fidelidade à vontade da maioria e não pelos desejos desse ou daquele grupo.

Para Weber (2005), no entanto, tal teoria não encontrava espaço na prática, realidade na qual o Estado estava subordinado à intensidade, maior ou menor, das influências dos grupos que formavam tanto os líderes, quanto os burocratas, o que conferia ao Estado características de uma instituição em favor da vontade do governante e do grupo do qual descendia, e não da expressão maior das aspirações e necessidades dos governados.

Enquanto Weber considerava o Estado um instrumento do dominador, Marx o considerava como sendo instrumento da classe dominante. Em “Manifesto Comunista”, Marx e Engels declaram que “o executivo do Estado moderno não é senão um comitê para gerenciar os assuntos de toda a burguesia” (MARX, 2000, p. 30). Para os autores os parlamentos do século XIX apenas mascaravam o poder da burguesia capitalista, e apenas por meio de uma revolução a classe trabalhadora poderia vir a assumir o controle do Estado.

A teorização marxista posteriormente revelou-se muito mais cética, nas afirmações de Antonio Gramsci que expunha que o capitalismo é mantido pelo Estado. Segundo este autor italiano, em seu “Cadernos do Cárcere”, volume 1, a classe dominante capitalista controlava os trabalhadores mediante a dominação ideológica da sociedade (GRAMSCI, 1999, p. 125).

É certo que a teoria marxista e seus desdobramentos não devem ter sua aplicação e experiência fática desconsiderada, contudo é aproximando-se de Weber e sua teoria sobre o Estado que este trabalho encontra maior amparo de ideias sendo, portando, a teoria diretriz para as considerações acerca desse tema.

Como o presente trabalho tem como cerne a ação estatal sobre as relações de consumo, e a vigência do sistema capitalista na economia atual é a realidade fática na qual o consumo tem sua fruição, faz-se ainda mais pertinente a adoção da teoria weberiana acerca do Estado, haja vista esta ligar-se ao desenvolvimento e avanço do capitalismo nas sociedades ocidentais com a introdução do asceticismo no pensamento e comportamento humanos, a partir da Reforma Protestante e seus desdobramentos a partir dos séculos XVI e XVII.

A partir da expansão do protestantismo pela Europa Ocidental, Weber expõe o fato de as atividades e compromissos dos homens passarem a ser guiados pela conduta ascética e pela ação racional que visa fins determinados, inclusive os negócios e relações comerciais. O resultado disso foi um investimento na racionalização das condutas sociais, provocando o surgimento de empresas de produção racionalizada e de métodos científicos de controle da economia, a qual deixou de ser guiada pelos privilégios dos nobres e pela busca do luxo e da ostentação como ideia dominante na sociedade.

Foi, então, se consolidando na sociedade, até a modernidade, um novo estilo de vida que tinha ao mesmo tempo um significado religioso (fé no trabalho) e um efeito econômico (acumulação e investimento). Concepções que até então encontravam óbice para seu desenvolvimento nos dogmas religiosos até ali dominantes e incrustados na instituição estatal.

A partir de então o Estado toma novos contornos com o desenvolvimento e consolidação de um novo sistema econômico. E como se pode dizer que para Weber a dominação (2010, 112 p.) é a base da compreensão social, porque a sociedade é originalmente conflituosa, e dentro de suas concepções há sempre um nível econômico da dominação e do conflito, faz-se aqui vigorosa a teoria weberiana para a explicação de um Estado contemporâneo que rege suas ações políticas com

forte influência das diretrizes ditadas pelo capital, que hoje é bem caracterizado e representado pelo mercado, o qual abordaremos com maior profundidade adiante.

No que concerne, essencialmente, à institucionalização e configuração do Estado, ao discorrer sobre as grandes estruturas de dominação, como já mencionado, Weber (2010. 122 p.) elenca três tipos ideais: a dominação tradicional, a carismática e a legal/burocrática, sendo a primeira sustentada pela tradição, hereditariedade e típica das sociedades e economias pré-capitalistas; a segunda sustentada pelo carisma do líder e a legal ou burocrática, que se consolidou na modernidade e tem como exemplo o Estado representativo.

O que Weber (2010, 112 p.) expõe em sua obra “Ensaio de Sociologia” como estrutura de dominação é perceptível no contexto moderno ocidental, tanto nos Estados de centro quanto nos periféricos, nos quais a legitimação do líder se dá, essencialmente, por meios racionais–legais. Com a consolidação da democracia ao longo do século passado e início deste nos Estados-nação do ocidente, fenômeno que estudaremos com maior atenção mais adiante, limitou o espaço às lideranças carismáticas, ou que se sustentavam somente no carisma e ou na tradição.

O Estado ocidental moderno, objeto maior do estudo feito neste capítulo, configura-se por instituições nas quais o poder é dito e exercido dentro de um arcabouço normativo que o baliza, orienta e legitima. O líder, o qual tem sua posição política conferida pelos governados que o legitimaram como tal, pela delegação de um poder de representação, impõe sua marca por meio do governo que exerce dentro do Estado, mas indubitavelmente faz-se menor que esse, pois a ele está diuturnamente subordinado.

Atendo-se ao Estado moderno, o mesmo se institucionaliza e toma forma conhecida. Segundo Weber citado por Alysson Leandro Mascaro (2009, p.87), contudo, trata-se da dominação econômica capitalista, pois quem garante o capital é o Estado. O aparelho burocrático respalda a lógica econômica mercantil e impessoal.

Ainda que expusesse as formas de dominação weberianas como puras, mesmo admitindo que tal pureza era de fato inviável já que os modos de dominar, de uma forma ou de outra, misturavam-se entre si, sem traçar juízos de valores acerca de tais tipos de dominação, Weber (1994, p. 420) expôs a realidade, ainda que minimizada se comparada à atualidade, de um Estado que movimentava sua dominação por meio de ações eivadas de intenções e preocupações ligadas ao capital, formando um cenário no qual este passava a ter imenso valor dentro da atuação do Estado diante da sociedade.

É visto que Weber (1994, p;420) expunha, ainda no século XIX, algo que seria mais nítido e palpável no fim do século seguinte, haja vista a influência que o mercado exerce, na atualidade, na atuação do Estado e como esse mesmo mercado opera suas intenções dentro da sociedade a ponto de direcionar muitas das demandas que esta leva até o Estado. O poder do capital diante do ente estatal e sua influência neste e na sociedade, serão mais bem abordados nos itens seguintes, como veremos.

A ideia de Estado associada a elementos como território, patrimônio e população não é equivocada, contudo não se faz exauriente, pois tais características podem existir em contextos que não de um Estado. Como já visto a institucionalização do poder, e esse sendo exercido como forma desdobrada de diálogo entre o Estado e a sociedade, é meio mais hábil para que se alcance uma definição e uma compreensão mais justa do que seria o Estado.

Desta forma, apegando-se ao Estado institucionalizado na contemporaneidade, este se apresenta de formas variadas e não estáticas, conduzindo seus moldes e configuração a partir da maneira com que a política o constrói, derivando, por exemplo, no Estado-nação, uma representação moderna do Estado, como bem expõe Luiz Carlos Bresser Pereira (2010, p. 3):

[...] o Estado-nação ou país é uma unidade político-territorial soberana, enquanto que o Estado moderno é uma instituição – a principal instituição em cada país. Já os conceitos de nação e de sociedade civil são tradicionalmente tratados pela teoria política de forma isolada, mas pertencem a um mesmo gênero: são formas que a sociedade assume quando se organiza politicamente. A política, finalmente, é a arte de argumentar, fazer compromissos e governar; é a arte de construir o Estado

O citado autor completa sua ideia apontando a Revolução Capitalista, movimento sócio-econômico-político que deu origem ao capital e às instituições econômicas como o mercado, o trabalho assalariado, os lucros, e o desenvolvimento econômico junto às nações, como fato crucial e originário para a derivação dos conceitos de Estado e Sociedade Civil como se conhece hoje.

A conexão que Pereira estabelece entre a consolidação do sistema capitalista de produção e a nova organização social e política que define o Estado moderno consiste na evolução pela qual as sociedades passaram antes, durante e depois da chamada Revolução Capitalista.

Ligando os dizeres de Pereira às concepções trazidas por Weber(2010, p. 120)r, pode se considerar o Estado-nação uma derivação moderna daquilo que o autor alemão havia exposto acerca do conteúdo da definição de Estado. Para se chegar ao que Pereira expôs como Estado-nação as considerações de Weber foram certamente relevantes, haja vista que a discricionariedade, ainda que limitada, mas inerente aos agentes formadores da máquina pública, é capaz de dar contornos ao Estado a ponto de conferir-lhe uma forma particular, qual seja a de Estado-nação.

Assim sendo, enquanto nas sociedades pré-capitalistas a coordenação social era realizada pelos usos e costumes, e o poder político era legitimado pela tradição e ou pela religião, a partir da revolução capitalista, que teve sua gênese na reforma protestante, caberá a um Estado secular organizado racionalmente, bem como à ordem jurídica que o integra, desempenhar a coordenação social e política.

No plano político, a revolução capitalista deu origem ao Estado moderno sob a forma, em linhas gerais, de Estado absoluto, e, em seguida, de Estado liberal e finalmente de Estado democrático, ao mesmo tempo em que se definem sucessivamente, os grandes objetivos políticos e as respectivas ideologias das sociedades modernas: a liberdade e o liberalismo, a autonomia nacional e o nacionalismo, o desenvolvimento econômico e a racionalidade instrumental, a justiça social e o socialismo, e mais recentemente a proteção do meio ambiente.

A partir do novo eixo dado ao Estado pela Revolução Capitalista, a qual se deu embasada nos preceitos inicialmente levantados pela chamada ética protestante, a qual modificou os valores até então dominantes, expondo novas concepções acerca do capital, da acumulação de riquezas e da racionalização da produção, esse ente passa a organizar-se considerando às ideias e construções intelectuais humanas, enquanto antes o fazia baseada essencialmente em preceitos divinos.

Assim, o Estado moderno passou a usar para sua configuração a ação e o pensamento racional do homem, os quais possibilitaram ao ente estatal a formação de suas ações de exercício de poder coadunadas com as acepções daqueles que o constituíam, no caso o líder e os burocratas, e para os quais governava

Diante da concepção do que é o Estado Moderno, consolidado após as diversas modificações pela qual passou a instituição estatal na história derivando no que se entende e vive na atualidade, Bresser Pereira expõe sua definição:

[...] o Estado é a ordem jurídica e a organização que a garante. No Estado moderno, entretanto, temos duas transformações: a ordem jurídica passa a ser *constitucional*, ou seja, um sistema de direito baseado no império da lei ou no Estado de direito e na transformação dos súditos em cidadãos; e, depois de um período de transição, o aparelho do Estado se separa do patrimônio privado dos soberanos e se transforma em administração pública – em uma organização formada por oficiais públicos eleitos (políticos) e não-eleitos (burocratas) que dirigem o Estado em nome do interesse público e executam suas determinações: as leis. Podemos, portanto, definir o Estado moderno como o sistema constitucional-legal e a administração pública que o garante. É a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo (PEREIRA, 2010, p. 4).

Assim, em complemento do pensamento do citado autor o Estado pode ser definido na modernidade como a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado pelos oficiais públicos dotados do poder exclusivo de legislar e tributar; “exclusivo” porque, nos termos de Max Weber, como já exposta anteriormente no subitem 2.2, o Estado tem o monopólio da violência legítima e é a organização que tem poder para regular a vida social, econômica e política de seus membros diretos e indiretos, estes ligados ao Estado-nação, o qual, nas concepções de Bresser-Pereira, associa-se à ideia de país, sendo uma unidade territorial soberana (PEREIRA, 2010, p. 6).

Prosseguindo na definição de Estado moderno pode-se compreendê-lo pelo papel que desempenha para uma sociedade que espera alcançar coletivamente objetivos políticos. Nessa perspectiva, o Estado é a principal e mais abrangente instituição que a nação ou a sociedade civil, que para Bresser-Pereira têm conceitos análogos, usa para atender ao interesse público ou ao bem comum, ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos.

Nestes termos, o Estado seria o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade. É através dele e da ação política que a sociedade politicamente organizada alcança seus objetivos políticos, como a segurança, a liberdade, nas suas mais variadas acepções, o desenvolvimento econômico, a justiça social e a proteção do meio-ambiente.

Dentre as configurações que o Estado já apresentou na modernidade, vencida sua fase absolutista, o interior e a forma de se exercer o poder estatal variou de acordo com a época, a localidade, as influências e, essencialmente, a movimentação e percepção intelectual de seus governados.

1.3 O ESTADO: SUAS FORMAS E OS TIPOS DE GOVERNO

Consolidado o Estado como instituição, em seu âmbito passa-se a ser exercido o poder. Como já mencionado, são os muitos tipos de Estado considerados pela literatura, e igualmente variadas são as tipologias trazidas acerca das formas de governo. A caracterização, tanto de um quanto de outro, são pertinentes e relevantes para chegar-se a compreensão da atuação do Estado moderno frente às relações de consumo na contemporaneidade, pois o modo pelo qual o poder se exerce dentro do Estado, por meio de seu arcabouço estrutural, faz com que o mesmo se caracterize ao longo da história.

Essencialmente é inegável a distinção entre Estado e governo, apesar destes se relacionarem a ponto de permitirem eventual confusão acerca da extensão de quanto um permeia e invade o âmbito do outro. Não há, contudo, como afirmar que sejam sinônimos.

Sobre a diferenciação existente entre as definições de Estado e governo, expõe Bresser Pereira, tomando por base o Estado contemporâneo:

O Estado se distingue do governo porque este é a direção ou processo de administração do Estado. O governo aplica as leis e políticas públicas do Estado através do poder executivo e do judiciário, e empreende sua reforma através do poder legislativo. De acordo com uma perspectiva mais atual, porém, o governo é constituído pela cúpula do poder executivo, do poder judiciário, e pelos deputados e senadores. Além de ser o processo de governar, o governo é o grupo dirigente do Estado (PEREIRA, 2010, p. 5).

Norberto Bobbio, em sua obra “Estado, Governo, Sociedade” (1987), ao abordar o tema, também traça uma distinção entre formas de governo e tipos de Estado, conferindo, partindo de tipologias clássicas, tanto a um quanto a outro, definições distintas.

Acerca das diversas formas de Estado, Bobbio estabelece dois critérios principais, os quais se vêem como essenciais para compreensão de tal caracterização, para expor as variadas formas do ente estatal, quais sejam o critério histórico e o critério que se estabelece na maior ou menor expansão do Estado em detrimento da sociedade (BOBBIO, 1987).

Pelo critério histórico, segundo Bobbio, a tipologia mais corrente defendida pelos historiadores das instituições é aquela que apresenta a sequência: Estado feudal, onde o poder é fragmentado em pequenos agregados sociais; Estado estamental, organização política com formação de órgãos colegiados com indivíduos de mesma posição social; Estado absoluto, no qual a vontade do soberano impõe-se ilimitadamente sobre os governados e o Estado representativo (BOBBIO, 1987).

Considerando que o posicionamento e a relação do ente estatal diante do mercado que derivou na intervenção do mesmo junto às relações de consumo se deu na modernidade, período no qual se estabelece a modalidade de Estado representativo, este será objeto de detalhamento acerca de suas características e dos tipos de governo nele exercidos, tendo as demais formas como comparativos, haja vista a pertinência do tema com a pesquisa desenvolvida neste trabalho.

O Estado representativo, cujo principio de legitimidade é o consenso, comparado ao Estado estamental e ao absoluto, traz a inovação de que o poder se exerce não mais via um soberano investido por Deus diante de um povo como sujeito coletivo indiferenciado, descobrindo-se a afirmando-se assim os direitos naturais do indivíduo, direitos estes que cada um tem por natureza e são de si originários e não adquiridos, podendo, a partir de tal concepção, cada indivíduo, inclusive recorrer à desobediência e a resistência para resguardar tais direitos.

Essa nova forma de Estado apresenta-se como a gênese de consolidações ideológicas que na modernidade tem-se como base para o exercício do poder estatal, independentemente da forma de governo que seja adotada. A ideia de o indivíduo vir antes do Estado e deste ser pelo indivíduo e não o contrário, impõe à máquina estatal um comportamento que pré-considere direitos inerentes à pessoa humana, para que, a partir de então, possa exercer seu poder respeitando, essencialmente, tais direitos.

A partir de então, surgem os pilares para a construção de um Estado que atue para suprir as demandas da sociedade, mas sem que para isso tenha ou possa suprimir o indivíduo. Ainda que as primeiras noções de Estado representativo não possam ser reconhecidos como essencialmente democráticos, na concepção moderna do termo, tomando-se, por exemplo, as monarquias constitucional e parlamentar na Inglaterra e a república presidencial nos Estados Unidos da América após a revolta das treze colônias, tem-se o nascedouro de uma forma de Estado que, a partir da constituição do poder de governo pela representação dos governados, firmou pilares para a construção do que hoje se tem como Estado democrático.

O desenvolvimento do Estado representativo guarda íntima relação com o desenvolvimento do modelo democrático de governo, haja vista a relação de tal desenvolvimento com a evolução dos direitos políticos dos indivíduos, como o reconhecimento do sufrágio universal, que fez com que se constituíssem os partidos políticos, consolidando e institucionalizando a representação.

A relevância dessa nova configuração do Estado em relação ao que propõe o presente trabalho consiste no fato de que a representatividade, nos moldes existentes no estado democrático moderno, foi a força motriz para que a máquina pública empenhasse esforços para agir diante do mercado e de sua atuação em relação aos consumidores.

Como será melhor expressado adiante, foi no contexto do Estado com partidos políticos consolidados, capazes de garantirem uma democracia representativa institucionalizada e embasada por constituições escritas, que a defesa dos interesses e direitos do consumidor passou a ser pauta de atuação do Estado e ação de governo.

Os tipos de governo em que se estabeleceu o Estado representativo, como se trabalhará no item seguinte, com menor ou maior intervenção do Estado, como maior ou menor cunho protecionista ou liberal, não foram capazes, na modernidade, de impedirem que o ente estatal impusesse diante das ações do mercado restrições e diretrizes, seja no comércio, seja no consumo, como melhor será abordado nos itens adiante.

A partir da compreensão sucinta dos tipos de governo e as características que impõem ao Estado no qual são exercidos, como se fará nos itens seguintes, buscar-se-á um entendimento da forma como o ente estatal expõe-se diante do agigantamento do mercado e do aumento da relevância do consumo para a atuação da máquina pública, sobretudo do início do século XX ao momento atual.

Com a consolidação do Estado representativo na modernidade abriu-se, definitivamente, para que o exercício do poder no Estado se desse por intermédio dos partidos políticos que empenham suas ideologias conferindo às ações de governo uma tipologia que permite dar um fenótipo ao ente estatal de acordo com o que se profere ideologicamente como política. Da forma como se conduz as ações estatais, o partido que se encontra no poder o exerce a partir de suas concepções ideológicas, impondo às ações de governo uma diretriz mais ou menos intervencionista em relação à sociedade e ao mercado.

Abordando os tipos de governo, como se fará nos itens ulteriores, explicitar-se-á a forma de atuação e a contribuição que cada um forneceu à construção de uma estrutura de políticas governamentais para intervenção do Estado nas relações de seus governados, como consumidores, diante do mercado.

1.3.1 Do Estado Liberal ao Estado Social: suas características, relevância e contribuição para a configuração atual do mercado diante da esfera pública

Bresser Pereira (2010) marca a Revolução Capitalista e Industrial como ponto do qual resultou a concepção que se tem hoje de Estado e Estado nação. Para o autor, os fenômenos históricos eclodidos naquele período foram responsáveis pela modernização social e pela configuração do Estado Moderno.

No plano político, a revolução capitalista deu origem ao Estado moderno sob a forma, inicialmente, de Estado absoluto, e, em seguida, de Estado liberal e finalmente de Estado democrático, ao mesmo tempo em que se definem sucessivamente, os grandes objetivos políticos e as respectivas ideologias das sociedades modernas: a liberdade e o liberalismo, a autonomia nacional e o nacionalismo, o desenvolvimento econômico e a racionalidade instrumental ou o eficientismo, a justiça social e o socialismo, e a proteção da natureza e o ambientalismo (PEREIRA, 2010, p. 3).

Estabelecer um marco histórico é essencial para que possa se racionalizar o pensamento a ponto de se traçar conceitos com objetividade. Nesta pesquisa, portanto, usar-se-á tais considerações desse citado autor, nesta parte do trabalho em que se busca o Estado Liberal e o Estado Social e as interseções e transição do primeiro para o segundo.

Para uma análise acerca do Estado Liberal faz-se essencial considerar a relevância do mercado e suas forças atuantes diante da máquina pública. A partir do marco histórico traçado por Pereira, tem-se o Estado formado, ainda que sob moldes brutos, mas já com configurações que, desenvolvidas, resultariam nas concepções que se têm hoje acerca do tema. A Revolução Industrial permitiu a consolidação do sistema capitalista, o qual conferiu força especial ao mercado diante do Estado.

Concentrando-se na caracterização de Estado como liberal, no entanto, faz-se pertinente expor as revoluções ditas burguesas e suas contribuições para tal modelo de Estado. Nelson Saldanha bem explica gêneses desse modelo a partir de tais acontecimentos “revolucionários”:

“O Estado liberal resultou, por certo, da insatisfação das lideranças nacionais européias com o Estado absoluto e das revoluções que destruíram as estruturas deste, ou que cortaram sua evolução. Essas revoluções, que a historiografia de uns tantos decênios para cavem chamando ‘burguesas’, tiveram relação evidente com alguns padrões burgueses de pensar, mas não se reduzem a isso, sobretudo se com isto se pensa o ambíguo termo ‘burguês’ como mero correlato de capitalista. [...] Assim, a gradual implantação de uma modo urbano de vida, mais a ascensão da burguesia, mais a instauração do capitalismo, mais as alterações religiosas e mentais que vieram junto a tudo isto: estas coisas formam um panorama de transformações que estabelecem como que um novo mundo.” (SALDANHA, 2010, p. 63-64)

A partir de tais considerações traça-se a ideia central da mutação de um Estado absoluto para um com características liberais, que inicialmente apega-se à necessidade de liberdades de cunho políticos aos tutelados, as quais terão outras conotações e contornos, de cunho econômico com conseqüências na configuração do mercado e de sua atuação diante do Estado, no desenvolvimento desse modelo.

Atendo-se novamente ao Estado moderno, o qual se impõe com maior relevância ao objeto central desta pesquisa, o mercado evoluiu no correr dos anos, atuando concomitantemente à máquina pública, sendo um ator de alta relevância no processo de modulação do Estado, bem como de suas formas de governo.

Tal realidade é a derivação de um fenômeno originado a partir do iluminismo, pelo qual houve a secularização da cultura, fato que dera origem ao liberalismo no ocidente moderno e contemporâneo (SALDANHA, 2010, p. 66). Tratou-se do marco histórico que possibilitou a gênese do pensamento liberal, a partir do qual se possibilitou a construção de uma realidade sociopolítica na qual o mercado passava a uma relevância considerada em face do Estado.

A história comprovou na modernidade, contudo, que Estado e Mercado são entidades diretamente ligadas, mas que o primeiro jamais se faz obsoleto ou diminuto em relação ao segundo. Ao contrário do que pode defender o liberalismo

conservador, o Estado conserva sua relevância e seu poder em relação ao mercado, impondo-se como essencial diante deste e da sociedade.

Tal fato se reforça pela constatação de que o mercado existe e se funda em preceitos e condições estabelecidas e mantidas previamente pelo Estado, assim como afirma Bresser Pereira em sua obra “A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle”, de 1997: “O Estado moderno é anterior ao mercado capitalista porque é o Estado que garantirá os direitos de propriedade e a execução dos contratos, sem o que o mercado não poderá se constituir” (PEREIRA, 1997, p. 10).

Pelas considerações do citado autor vê-se que a liberdade irrestrita conferida ao mercado pelas teorias liberais, foram capazes de ser contempladas na história, em maior ou menor profundidade, por Estados que regeram o mercado com distância e relações mínimas, contudo nunca se foi capaz a formação de um contexto fático em que o mercado suplantasse e confinasse o Estado a uma posição obsoleta.

Foram muitas as circunstâncias trazidas pela história que levaram o Estado a rever seu posicionamento em relação ao mercado e à liberdade a ele conferida. O setor privado sofreu abalos e viu-se não mais como onipotente, conforme expunha a teoria neoliberal clássica, necessitando do auxílio daquele que é tão grande quanto o próprio mercado.

Como exemplo da impossibilidade de supressão do Estado pelo mercado ensina Bresser Pereira analisando a história recente do século XX:

A grande crise dos anos 30 originou-se no mal funcionamento do mercado. Conforme Keynes tão bem verificou, o mercado livre levou as economias capitalistas à insuficiência crônica da demanda agregada. Em consequência entrou também em crise o Estado Liberal, dando lugar à emergência do Estado Social- Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas. Reconhecia-se, assim, o papel complementar do Estado no plano econômico e social. Foi assim que surgiram o Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos e o Estado Desenvolvimentista e Protecionista nos países em desenvolvimento (PEREIRA, 1997, p. 10).

Os exemplos elencados pelo autor são emblemáticos e tornam fácil a constatação de que a crise do mercado implicaria, necessariamente, na maior perfusão do Estado na sociedade e no próprio mercado. A partir de tal evento surge um campo fértil para que se fossem postas em práticas teorias que impunham ao poder estatal a persuasão que o liberalismo clássico negava.

Passa-se então, a assumir e consentir o poder efetivo do Estado, que não somente se percebe no ato de garantir condições básicas para que o mercado desenvolva sua fluência, mas em atuar no controle das ações mercantis e comerciais, criando e impondo regras e limitações, com o objetivo de dar maior justiça social aos governados.

A imperialização do mercado diante da consolidação do capitalismo pela revolução industrial teve sua fragilidade confirmada com a quebra da bolsa de valores de Nova York em 1930, fato que abalou a economia mundial, acarretando altos índices de desemprego em virtude da recessão originada pela ausência de fluidez no mercado de capitais, que afetou as instituições privadas.

Em tal contexto o Estado viu-se atingido e abalado, ficando evidente a proximidade da estrutura pública com a privada, contudo aquela se manteve de pé, mas obrigada a rever suas diretrizes em relação ao mercado e sua atuação, passando, a partir de então, atuar de maneira distinta àquela tão apegada aos preceitos liberais.

Aqueles estados tidos como liberais passaram então, a intervir de maneira mais incisiva em espaços antes livres à atuação do mercado, regulando os sistemas financeiros e monetários, as relações de trabalho e emprego, seguridade social e outros aspectos ligados a equitatividade das relações entre a sociedade e o mercado.

Tem-se então, nas primeiras décadas do século XX, o surgimento do chamado Estado Social na modernidade. Luis Carlos Bresser Pereira (1999) expõe sucintamente classificação acerca do Estado Social, definindo-o em três formas de apresentação, sendo elas o Estado do Bem-Estar; o Estado Desenvolvimentista e o Estado Comunista.

Todas as formas elencadas por Pereira em suas definições contemplam uma realidade de Estado interventor, no qual as ações, tanto da sociedade quanto do mercado, têm a participação, a intervenção direta e ou fiscalização do Estado. Como bem expõe o autor, o Estado toma para si o dever de garantir a seus governados acesso a direitos sociais como emprego e previdência, atuando de forma complementar no campo econômico e social.

Muitos são os exemplos de Estados contemporâneos que se enquadram dentro das concepções de Estado Social, ainda que a prática sempre exponha casos específicos, com características muito próprias que impedem uma conceituação definitiva e estática. Mas na Europa ocidental os países escandinavos, operaram ao longo do século XX a partir de medidas intervencionistas junto ao mercado afim de regular sua atuação em prol de que os resultados econômicos tivessem sua distribuição sob um prisma de justiça social.

No leste europeu o modelo se definiu após o fim da II Guerra Mundial, contexto no qual se consolidou a União Soviética como nação-potência, com influência política em seus vizinhos em “estados satélites” ao redor do mundo. Nesses estados a atuação do governo chegava a substituir o mercado, definindo a totalidade das ações econômicas, aglutinando em si o pleno comando do Estado e da sociedade.

No decorrer do século passado o modelo soviético manteve-se inerte às modificações imprimidas pelo mercado para quais as nações ditas comunistas se fechavam. Outros Estados de modelo social, ainda que não abrissem mão da intervenção junto ao mercado, contemplavam este em suas políticas orientando a distribuição da renda, seja concentrando-a nas mãos dos capitalistas nos períodos de acumulação primitiva, seja distribuindo-a para os mais pobres, permitindo ao mesmo tempo a ascensão social, mas a equidade.

A partir da década de 1980, no entanto, o Estado como instituição, viu-se em crise. A máquina pública viu-se diante de um colapso fiscal, quando então se questionou o modo de intervenção do Estado no econômico e no social, e na forma burocrática de administrar.

Fica provado na ocasião o poder do Estado diante do mercado, haja vista que, além de garantir a ordem interna, a estabilidade da moeda e o funcionamento dos mercados, o Estado tem um papel fundamental de coordenação econômica, e se o faz de maneira equivocada, sofre diretamente as consequências.

Sobre o fato bem ensina Bresser Pereira (1997, p. 9):

[...] está implícito que a coordenação do sistema econômico no capitalismo contemporâneo é, de fato, realizada não apenas pelo mercado, como quer o neoliberalismo conservador de alguns notáveis economistas neoclássicos, mas também pelo Estado: o primeiro coordena a economia através de trocas, o segundo, através de transferências para os setores que o mercado não logra remunerar adequadamente segundo o julgamento político da sociedade. Assim, quando há uma crise importante no sistema, sua origem deverá ser encontrada ou no mercado, ou no Estado. A Grande Depressão dos anos 30 decorreu do mal funcionamento do mercado, a Grande Crise dos anos 80, do colapso do Estado Social do século vinte. (PEREIRA, 1997, p. 9):

A crise pela qual o Estado passou na penúltima década do século passado serviu para consolidar a interligação existente entre ele e o mercado e também para expor o caráter cíclico das formas pelas quais essa relação se dá. Talvez a ideia essencial que se obtenha de tal relação é que a mesma deve necessariamente existir, haja vista que as duas partes componentes não parecem dar sinais de um fim próximo, ainda que combalidas em um período ou outro.

Fica provado, contudo, que a interligação entre mercado e Estado existe, contudo não se transmuta em supressão de um pelo outro, nem permite a substituição de um ou outro, ou mesmo de ambos, da sociedade civil. Prova maior disso é o colapso sofrido pela União Soviética, um Estado que tentou ignorar a distinção essencial entre ele próprio e a sociedade civil, ao pretender substituir o mercado ao invés de complementá-lo.

Após tais acontecimentos, os comandantes da máquina pública passam a buscar novo modo de governar e estruturar o Estado, haja vista que as forças influentes no modo de governar, e conseqüentemente na configuração do Estado, o mercado e a sociedade, experimentaram abalos que os induzem a novas direções.

1.3.2 O Estado e a Democracia Pluralista: a dicotomia na forma de atuação e o exercício do poder no Estado moderno

Vencida uma etapa na história moderna que induzia ao estabelecimento de modelos puros de Estado, sendo estes, em regras gerais, social se intervencionista e regulador, e liberal se não interventor. Não foram abandonadas, contudo, as ideias e teorias que embasaram a formação de um modelo ou outro. Ao contrário, pois os mesmos continuam a ser considerados, ainda que submetidos a novas modulações.

Não só advindas das experiências fracassadas de modelos puristas adotados pelo Estado anteriormente, as inovações derivam de uma consolidação do sistema democrático de governo, ocorrida no século XX, fazendo com que se desse origem a Estados, sobretudo na Europa ocidental, que combinam num só contexto aspectos dos modelos até então vividos de forma mais pura. Tem-se então, o que pode se chamar de Estados liberais, democráticos e sociais.

A democracia que passa a ser vivida compreende uma pluralidade que até então não se fazia possível no contexto estatal, fazendo com que teorias que antes não coexistiam passassem por reformulações que as colocava em proximidade, apresentando-as, inclusive, como base garantidora do sistema democrático forte.

O Estado, sobretudo na Europa ocidental, a partir das décadas finais do século passado, passa a impor-se menos interventor que no modelo de estado social, porém não tão ausente quanto no modelo liberal, imprimindo em suas políticas características ao mesmo tempo de cunho liberal e social.

Como visto, a transição para um modelo pluralista não foi suave, pelo contrário, derivou de momentos de forte crise pois não tocou superficialmente nas relações do Estado com o mercado e a sociedade, mas essencial e profundamente na forma do Estado operar diante desses atores, não se resumindo somente a questões relacionadas a intervenção ou liberdade, mas na maneira pela qual o Estado ia constituir seu governo e dizer o poder.

Nesse contexto, tem-se por democracia pluralista, na interpretação de Robert Dahl em sua obra “Prefácio à teoria democrática” (1997), em síntese, que os recursos que contribuem para o poder estão distribuídos entre diferentes grupos. O poder é partilhado entre grupos governamentais e interesses externos que exercem pressão sobre eles.

Segundo o citado autor a pluralidade na forma democrática do Estado exercer o poder está pluralisticamente distribuído, não há o exercício do poder por uma determinada classe e/ou grupos. Ou seja, como o poder é múltiplo, nenhuma classe e/ou grupo é capaz de impor sua dominação a toda sociedade.

As políticas estatais para regulação do mercado de consumo, tema que será mais bem trabalhado adiante, são exemplos emblemáticos da nova configuração do Estado submetido ao modelo pluralista de democracia, haja vista que a imposição de regras e orientações para os agentes componentes da relação de consumo é a expressão de um Estado que assume e quer o desenvolvimento do consumo, contudo o quer de maneira ordenada a ponto de que o mercado não anule a sociedade e nem o próprio Estado. Assim sendo, é num contexto democrático pluralista que surgem as medidas estatais iniciais para regulação das relações de consumo.

A partir das considerações até aqui expostas, passa-se a uma breve análise do Estado sob a lógica do capital, entendendo-se a pertinência da abordagem de tal tema baseada no fato de ser essa a realidade do Estado contemporâneo, objeto essencial do estudo desenvolvido nesta pesquisa.

1.3.3 O Estado sob a lógica do capital: uma nova ordem estatal contemporânea

Boaventura de Sousa Santos diz sobre o Estado capitalista:

“O Estado é capitalista na medida em que ao condensar, como articulação dominante, as relações sociais de produção capitalista está dependente da lógica do capital, e, portanto, do processo de acumulação que por ela se rege.” (B. SANTOS, 1989, 18 p.)

O mesmo autor português prossegue sobre o tema:

“O Estado capitalista (...) é a relação social em que se condensam as contradições do modo capitalista e as lutas sociais que elas suscitam. A função política geral do Estado consiste precisamente em dispersar essas contradições e essas lutas de modo a mantê-las em níveis tensionais funcionalmente compatíveis com os limites estruturais impostos pelo processo de acumulação e pelas relações sociais de produção em que ele tem lugar. (B. SANTOS, 1989, 24 p.)

Por contradições do modo capitalista pode-se entender o fato de tal sistema ao mesmo tempo igualar os cidadãos enquanto consumidores e os desigualar considerando que os resultados da produção e dos excedentes não contemplam, de forma igualitária, a todos. A partir de tal realidade surgem as lutas sociais.

Para Santos o Estado, no contexto capitalista dominante, tem por objetivo de ações conferir a tais conflitos uma harmonização, no sentido de que as disparidades derivadas das contradições do capitalismo não sejam capazes de fomentarem conflitos que venham a comprometer a própria estrutura no qual o Estado dito capitalista fundou e sobre o qual se estabelece.

É fato que o citado autor acerta em expor as contradições do sistema capitalista é também é correto atribuir ao Estado o dever e o poder de regulação das distorções e conseqüências que as desigualdades do sistema capitalista impõe ao próprio Estado e à sociedade.

O capitalismo, como sistema econômico, vigora junto às nações do planeta, sobretudo no ocidente, em níveis de maior ou menor desenvolvimento a ponto de ter-se na contemporaneidade o mercado rivalizando e andando lado a lado com os Estado em muitos momentos e contextos, a ponto de um diminuir-se para ceder espaço a outro e vice-versa, numa relação que muitas vezes parece cíclica.

O consumo, tema que será melhor abordado à frente, tem papel primordial e fundamental na nova configuração do Estado como capitalista, mas tal configuração, em nenhum momento, pode ser tida como uma diminuição gradativa dos poderes estatais em detrimento de um agigantamento do mercado, leia-se capital, até que o Estado venha a minimizar-se por completo.

Os ensinamentos de Boaventura Santos são de maior valia neste momento considerando que, mesmo estando o Estado imerso em um contexto capitalista que impõe-se, a partir de um teoria liberal, para restringir cada vez mais o poder de atuação do Estado, cabe a este, única e exclusivamente, regular as relações em seu âmbito no sentido de garantir a si e a seus tutelados a proteção em relação as conseqüências ruins advindas das desigualdades derivadas do capitalismo.

1.4 A SOCIEDADE CIVIL: SUAS FACES, INTERLOCUÇÕES E CONTRIBUIÇÕES PARA A CONFIGURAÇÃO DO ESTADO NA MODERNIDADE

Passada a abordagem acerca do Estado e sua teoria e superada a apresentação de sua evolução, em termos históricos e institucionais, segue-se para o campo, ou grupo, para o qual o Estado destina suas ações e, por conseguinte, encontra sua legitimidade. Ainda que a definição de Estado, como visto, não se dê de forma exauriente em virtude da complexidade do tema, este vai muito além do simplismo que se extrai da ideia de governo e governados, posto que a instituição estatal dialoga necessariamente, e de forma constante, com a sociedade na qual se estabelece.

Esse diálogo, ou interlocução dada a complexidade da relação, se dá justamente por ser o Estado a expressão institucionalizada de uma ideia coletiva, como bem ensinou Georges Burdeau (2005) ao longo do item 2 deste capítulo. Mas não somente por isso, já que o Estado não se faz estático e acabado na aglutinação institucionalizada dessa ideia coletiva, uma vez que as aspirações, necessidades e convicções dos cidadãos governados são dinâmicas, sendo modificadas suas configurações ao longo do tempo.

Por esse dinamismo o Estado vê-se obrigado, mesmo que não adstrito, a abrir-se ao diálogo com a sociedade para que preserve sua legitimidade representativa e não condene sua estrutura, e até sua existência, posto que um Estado que se desvirtua do papel de legítimo receptor, co e decodificador e condutor das ideias da coletividade para qual se estabelece, corre o risco do enfraquecimento inexorável e deterioração de suas instituições, comprometendo toda a sua estrutura.

O que o cidadão espera do Estado essencialmente é que este garanta seus direitos de cidadania ou, em outras palavras, que lhe dê segurança ou o proteja: contra o inimigo externo, contra a desordem interna, contra a violência do próprio Estado e de cidadãos e organizações poderosas, contra o governo autoritário, contra a desigualdade entre os indivíduos, contra a fome e a pobreza, em relação aos cuidados de saúde, na velhice e contra a captura do patrimônio público e o meio-ambiente, ou seja, lhe confira e garanta o gozo de direitos civis, políticos e sociais.

O alcance e o acesso para a percepção desses direitos se dão pela interlocução que os cidadãos vão manter com o Estado, ao modo de conduzir-lhe em suas ações para que estas representem o suprir das necessidades dos governados, que esperam dos governantes e agentes do Estado, que sua atuação expresse, de forma mais fiel possível, a ideia da coletividade.

Luis Carlos Bresser Pereira (1999), ao abordar o tema da sociedade civil o faz associando seu conceito ao de nação, sendo, para o autor, ambos pertencentes a um mesmo gênero. E como já aqui fora exposto, especificamente no item 2 deste capítulo, quando citado o referido autor no momento em que se tratou do Estado e suas significações, Bresser mesmo expõe que a formação das definições de sociedade civil na modernidade deriva da Revolução Capitalista e suas conseqüências, já que anteriormente ao estabelecimento do sistema capitalista junto às nações, a organização sócio-política então existente não permitia a compreensão da sociedade civil conforme hoje se possui.

Para Bresser Pereira, enquanto os partidos políticos figuram no Estado moderno como intermediários formais entre este e a sociedade, a sociedade civil estabelece-se como intermediário informal (PEREIRA, 2010, p. 4), mesmo considerando a

dificuldade que qualquer grupo social possui em tornar-se hegemônico e por isso as relações entre sociedade e Estado darem-se por meio de coalizões políticas.

Para que essa interlocução se dê de maneira eficaz, além de se estabelecer sobre uma movimentação coletiva, tal comunicação deve, necessariamente, contar com um agente organizado por parte da sociedade, ainda que esta organização não se caracterize de forma oficial ou institucional, como um partido.

Desta forma a apresentação dos cidadãos de uma forma organizada os homogeneíza e prepara politicamente para atuar, diante do Estado, como parte legítima para a racionalização das acepções e necessidades, de toda ordem, dos cidadãos, que sem tal organização, têm suas demandas apenas de forma difusa, o que obsta ou mitiga uma interlocução eficaz entre sociedade e Estado.

Em termos gerais a abordagem acerca das definições da sociedade civil e suas configurações pode-se entender, inicialmente, a expressão se referindo a todos os lugares em que indivíduos se reúnam para conversar, defender interesses comuns e, ocasionalmente, então influenciar a opinião ou a política públicas. Em muitos aspectos a sociedade civil poderia ser definida como o espaço onde as pessoas passam o tempo quando não estão no trabalho ou em casa, um lugar fora desses ambientes onde as pessoas, de alguma forma, se associam.

1.4.1 A SOCIEDADE CIVIL COMO SOCIEDADE CIVILIZADA

A partir da oportunidade e do ato de se associarem, tal reunião de pessoas ganha a importância que está presente no fato de dotar os cidadãos privados de uma maneira efetiva de influenciar a política pública, pois que ao reunirem-se numa associação, as pessoas começam a pensar em seus interesses privados comuns como interesses públicos coletivos e tentam garantir que estes sejam representados nos debates políticos.

Surge então a ideia de sociedade civil, que nas concepções de Luis Carlos Bresser Pereira seria (2010, p.12) “[...] a sociedade politicamente organizada que tem como objetivos principais a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente natural.” Enquanto para Norberto Bobbio, em sua obra “Estado, Governo, Sociedade: para um teoria geral da política”, sociedade civil entende-se, em linhas gerais, por: “[...] a esfera das relações sociais não reguladas pelo Estado [...]” (BOBBIO, 1987, p. 33).

Em sequência, na citada obra Norberto Bobbio, analisando Karl Marx e Antonio Gramsci e suas considerações acerca do tema Sociedade Civil expõe:

Não diversamente de Marx, também Gramsci considera as ideologias como parte da superestrutura; mas diversamente de Marx, que chama sociedade civil o conjunto das relações econômicas constitutivas da base material, Gramsci chama de sociedade civil a esfera na qual agem os aparatos ideológicos que buscam exercer a hegemonia e, através da hegemonia, obter o consenso (BOBBIO, 1987, p. 40).

Bobbio prossegue na análise daqueles pensadores atendo-se, em específico ao que ensina Gramsci (apud BOBBIO, 1987, p. 40) sobre a sociedade civil:

[...] a sociedade civil representa o momento da eticidade, através do qual uma classe dominante obtém o consenso, adquire (para usar a linguagem de hoje que Gramsci não sua) legitimidade; o Estado representa o momento político estritamente entendido, através do qual é exercida a força, não menos necessária do que o consenso para a conservação do poder.

Ainda que não seja a pretensão deste trabalho debruçar-se com a merecida profundidade no pensamento marxista e gramsciano e seus conceitos, faz-se pertinente a análise de Bobbio sobre esses pensadores sobre a sociedade civil, pois tal explanação corrobora e permite a construção de um núcleo essencial a ser compreendido no tema.

Ainda que as ações e, principalmente, os desdobramentos dos atos da sociedade civil diante do Estado venha a ter pretensões e conseqüências diversas, de acordo com cada autor, é possível extrair de seus ensinamentos que a sociedade civil é um meio de poder do povo, sem qual sua liberdade estaria comprometida, e, por conseguinte, o Estado, livre para limitar a liberdade dos governados, exerce seu

poder sem considerar as necessidades dos mesmos, impondo ao Estado moderno uma distorção administrativa-política, que não dá espaço à democracia.

Tal consideração leva ao entendimento de que a sociedade civil está compreendida no Estado, ao mesmo tempo que compreende este, formando com ele, porém, uma dicotomia, como bem expõe Bobbio. Dicotomia esta permite permeações constantes de um em outro, posto que o Estado de Direito se transformando em Estado Social, invade a sociedade civil ao regular as relações econômicas, ao mesmo tempo em que se “socializou” o Estado ao permitir-se participação nas opções políticas.

Mesmo com intervenções de ambos os lados, a dicotomia permanece haja vista uma parte não destruir, nem comprometer, a existência da outra, pois mesmo havendo um contexto no qual a sociedade se faz Estado e o Estado se faz sociedade, esses processos convivem, mas até hoje não se concluíram, posto que se assim o fizessem haveria um Estado sem sociedade, ou seja, um Estado totalitário. No caso da supressão do Estado pela sociedade ocorreria a extinção do Estado.

Fato é que ambos os processos estão longe de se concluírem, o que impede uma conclusão definitiva acerca de definição eventualmente estática do que é a sociedade civil e como esta atua diante do Estado. O que se faz possível apenas é uma análise da realidade contemporânea do cidadão das figuras do cidadão protegido e do cidadão participante, que muitas vezes se conflitam numa mesma pessoa.

Sobre tal fenômeno Bobbio (1987, p. 53) ensina:

[...] o cidadão que através da participação ativa exige sempre maior proteção do Estado e através da exigência de proteção reforça aquele mesmo Estado do qual gostaria de se assenhorar e que, ao contrário, acaba por se tornar seu patrão. Sobre este aspecto, sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados, mas contíguos, distintos, mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna.

Os dizeres de Bobbio encontram exemplo prático no interior das relações de consumo na contemporaneidade, haja vista a intervenção do Estado nesse contexto como ente regulador das ações de fornecer e consumir, ao passo que a sociedade

de consumidores pugna por sua liberdade na aquisição de produtos e serviços, expondo uma realidade na qual, nuclearmente, imperam regras civis entre particulares, mas que, dada a condição de uma dessas partes, o Estado se faz interventor e balizador de condições.

Orbitando nesse cenário tem-se ainda a nova ordem mundial, na qual o capital livra-se do territorialismo, figurando como um numerário sem pátria, apegando-se e situando-se aquele e onde se encontram maiores condições para sua melhor fruição.

Nesse contexto surgem figuras dos grande conglomerados empresariais, corporações multinacionais que pela imenso vulto de capital que detêm e, necessariamente, pela influência cada vez maior que possuem sobre as economias dos Estados-nação, tem a capacidade de influírem diretamente nas políticas que os Estados adotam em relação a sociedade, nas mais variadas formas de expressão de seu poder.

Emerge assim a alta relevância do mercado em relação à atuação do Estado e sua percepção e condução pela sociedade civil, expondo o consumo como um ato cuja análise sensível torna-se significativa e primordial para a compreensão de Estado e sociedade civil modernos.

1.5 O ESTADO E O CONSUMO: INTERLOCUÇÕES A PARTIR DE UM NOVO POSICIONAMENTO DO MERCADO PARA UMA NOVA CONFIGURAÇÃO DO ESTADO

A partir da consolidação do capitalismo como sistema econômico vigente para o Estado no século XX, com exceção do bloco soviético e países “satélites”, foi a partir da fomentação do modo produtivo em massa, o qual ganha força no início do século passado no pós-guerra, o consumo ganha novos contornos e nova relevância par ao mercado.

Vigendo a produção em massa a demanda por produtos e serviços tem de passar a ser, necessariamente, em maior escala, em relação de como antes se dava o consumo, então condicionado a menor oferta no mercado, dada a produção de então não alcançar níveis maiores, com possibilidade de atingir apenas um número restrito de pessoas, o consumo tem de acompanhar a nova ordem de produção.

Com a otimização e conseqüente agigantamento dos meios e resultados da produção industrial no final do século XIX e início do século XX, os ganhos de capital por parte dos produtores também ganha números até então nunca vistos, conferindo ao mercado o poder de ditar e direcionar o capital a partir de suas intenções.

Os indivíduos passam a depender, em seu cotidiano, de cada vez mais da manufatura de produtos e da prestação de serviços cada vez mais complexos, haja vista que os centros urbanos percebiam um aumento em suas populações. O consumo deixara, há muito, de ser abominado pela antiga teoria religiosa dominante no Estado e na sociedade (WEBER, 2005, p. 28-29), e além disso, não baseava-se mais e tão somente na aquisição de itens isolados em momentos espaçados da rotina dos cidadãos, mas passava a ser uma atividade constante e de massa.

Com isso o Estado se deparava com uma realidade até então inédita, na qual se via equiparado, ou até em alguns momentos, suplantado pelo mercado, que absorvera toda a relevância que o imenso ganho de capital lhe conferira, atuando como um direcionador de oferta e demanda, capaz de controlar boa parte das ações sociedade, que então se via dependente do consumo de bens e serviços.

O Estado viu-se diante de um quadro o qual as variações de mercado poderiam influenciar na abundancia ou na escassez para a sociedade, a qual teria a ele, Estado, como ente legítimo para recorrer em caso de necessidades não supridas, as quais, a partir de então, eram ditadas pelo mercado.

Em tal contexto, para o Estado o mercado passava a ser então aliado e adversário simultaneamente, haja vista que o ente estatal deveria empreender esforços para que sua relação com o setor privado de produção fosse equilibrada, no sentido de

que as ações do mercado lhe fossem benéficas por fornecerem à sociedade aquilo que a mesma demandava em termos de suprimentos materiais, não causando desequilíbrios e carências, sendo que a supressão destas seriam, certamente, requeridas ao Estado.

1.5.1 O MERCADO E SEU PAPEL DIANTE DO ESTADO E DA SOCIEDADE

Em “Economia e sociedade”, obra póstuma de Weber (1994, p. 419-422), há um pequeno fragmento incompleto sobre o mercado, do qual se faz pertinente a abordagem. O autor expõe o mercado como uma categoria que tem sido em larga medida abandonada aos economistas, e o que habitualmente encontramos sobre ele são polêmicas insolúveis de forte conteúdo doutrinário acerca de seu comportamento dinâmico: anárquico para os marxistas, estável ou tendente a um equilíbrio para os economistas neoclássicos. Raramente identifica-se na literatura a preocupação com uma apreensão conceitual do fenômeno do mercado.

De fato, talvez a *operação* do mercado esteja por demais no centro das preocupações da economia moderna para que o economista se preocupe em *definir* o mercado (da mesma forma, por exemplo, que a biologia e a física não perdem muito tempo definindo a vida e a matéria, embora isso esteja longe de serem conceituações triviais). Talvez a tarefa pertença antes aos sociólogos, que encontrarão no mercado uma forma de interação entre outras possíveis e, assim, não terão como escapar à identificação de seus caracteres distintivos.

Sob tal ponto de vista, o pequeno esboço de Weber presta um serviço imprescindível, pela densidade e riqueza analítica, atento às múltiplas ambigüidades do fenômeno.

O texto weberiano traz a caracterização final do mercado como uma relação comunitária em que a atitude na ação social repousa no sentimento subjetivo (afetivo ou tradicional) dos participantes de pertencer ao mesmo grupo, e não uma relação associativa em que a atitude na ação social repousa num ajuste ou numa união de interesses racionalmente motivados. Embora afirme que o mercado é “[...] arquétipo de toda ação societária racional” (WEBER, 1994, p. 25-27), que só há

mercado onde há uma pluralidade de interessados na troca, e que a barganha é traço imprescindível da caracterização do fenômeno específico do mercado, Weber fala claramente de "comunidade de mercado". Mas, efetivamente, trata-se de uma comunidade bastante *sui generis*:

[...] do ponto de vista sociológico, o mercado representa uma coexistência e seqüência de relações associativas racionais, das quais cada uma é especificamente efêmera por extinguir-se com a entrega dos bens de troca [...]. A troca realizada constitui uma relação associativa apenas com a parte contrária na troca (WEBER, 1994, p. 419).

Cada troca é caracterizada como uma relação associativa, que se esgota no interesse que cada uma das partes deve ter no bem trocado. Ademais, cada uma delas constitui uma sociedade passageira, que se extingue no ato da troca. Contudo, o mercado resulta ser uma comunidade constituída das trocas dessa miríade de "sociedades racionais, coetâneas e sucessivas", além de efêmeras.

O fato de determinado indivíduo pertencer ou não a um mercado, sua condição de comprador ou vendedor potencial de mercadorias não está sujeito a qualquer decisão racionalmente motivada de sua parte (traço definidor da relação associativa), mas é uma condição objetivamente compartilhada com outros de seus concidadãos a partir de certos atributos e circunstâncias socialmente identificáveis.

Se não for de tal forma, nenhuma troca é sequer possível, pois ensina Weber (1994, p.420) que toda barganha preparatória, na medida em que reconhece tacitamente direitos recíprocos, é um ato comunitário, assim como toda troca que utiliza dinheiro requer ou funda uma comunidade, na medida em que presume confiança no valor coletivamente atribuído a um objeto destituído de valor intrínseco à moeda.

Assim, a apreensão weberiana do conceito de "mercado" identifica a forma de socialização por excelência que é simultaneamente interessada e solidária: no mercado, há um reconhecimento evidente de que todos podem legitimamente perseguir apenas o seu próprio interesse individual, e a forma de interação que o constitui, qual seja a troca, pode perfeitamente se dar sem que qualquer dos participantes se preocupe, por um instante sequer, com o bem-estar do outro.

Não obstante, não menos importante na configuração da relação de mercado é o reconhecimento universal de que cada um é portador de direitos que não podem em hipótese alguma ser violados caso contrário, não há troca, mas uma abusividade ou um crime. É por isso que Weber afirmou que o mercado é originariamente a forma de socialização possível entre inimigos de maneira genérica, pode-se dizer que se tornou a forma típica de socialização entre estranhos (WEBER, 1994, p. 420).

Reconhece-se, portanto, que os dois participantes de uma troca não precisam, a princípio, se importar um com o bem-estar do outro, mas, por mais paradoxalmente que seja, ainda assim é uma forma de relação interpessoal que preserva uma dimensão comunal, porque ambos reconhecem tacitamente que são portadores de um determinado elenco de direitos comuns, e esperam do outro a observância desses direitos pertencendo ambos, portanto, a alguma forma de comunidade.

Não passou despercebido a Weber (1994, p.422), contudo, o que pode haver de repugnante no mercado em consequência da frieza e da impessoalidade de sua operação. O autor reconhece que o mercado é, efetivamente, "estranho a toda confraternização", e que toda ética condena a prática do "mercado livre" entre irmãos. Mas é, ao mesmo tempo, e por essa mesma razão, a única relação "formalmente pacífica" entre estranhos.

A partir de tais considerações Weber (1994, p.422) explicita a ambigüidade fundamental do mercado, sendo este emancipatório por autorizar a perseguição de fins pessoais, independentemente da opinião alheia; e opressivo por viabilizar, rotinizar e, por fim, legitimar a indiferença recíproca.

A análise primordial de Weber, contudo, a qual este trabalho associa-se para comprovação da hipótese proposta, consiste na relação que o autor traça entre o mercado e o Estado. A marca da visão weberiana para o tema aloca-se com maior relevância para esta pesquisa na percepção da ambigüidade constitutiva presente tanto no Estado quanto no Mercado, as quais se apresentam como instituições fundamentais do mundo moderno.

O autor expõe que o mercado cria riquezas com uma eficiência singular, mas produz, simultaneamente, desigualdades e injustiça social de todo o tipo. O Estado pode agir das mais diversas maneiras, dependendo da correlação de forças políticas que estejam no controle do poder do Estado.

Tal acepção da relação entre mercado e Estado coaduna com a realidade fática pela qual se apresentam essas instituições na atualidade, haja vista a aglutinação de forças que o mercado conseguiu a partir do seu crescimento derivado da mundialização do capital, fenômeno caracterizado pela multiplicidade de locais nos quais o capital e a produção se alocam, conforme expõe Octávio Ianni ao abordar o tema:

[...] o capitalismo atinge uma escala propriamente global. Além de suas expressões nacionais, bem como dos sistemas e blocos articulando regiões e nações, países dominantes e dependentes, começa ganhar perfil mais nítido, o caráter global do capitalismo. (IANNI, 2008, 37-38 p.)

Tamanha força de atuação e articulação do mercado junto à sociedade não poderia poupar o Estado de sua influência, o que tem por consequência um quadro no qual duas instituições vultosas se relacionam e se tocam em maior ou menor medida, de acordo com a situação do momento. O que não é possível dizer, porém, é que o mercado não possui grande e incisiva influência nos Estados democráticos ocidentais da era contemporânea.

Como visto tal influência recebe novas características, especialmente a partir da primeira década deste século, haja vista não serem, nem as ideias originais do Estado Liberal, nem aquelas do Estado Social, capazes de acomodarem-se sem concessões, de um lado ou de outro, dentro da configuração do Estado atual.

A demonização do Estado em favor de uma exaltação do Mercado, cultivando-se uma realidade na qual a instituição estatal se faz tão mínima a ponto da liberdade das relações mercantis não encontrar limites em sua fruição, sob o argumento de que tal liberdade é essencialmente necessária como meio garantidor de todas as outras, sendo uma expressão maior contra o arbítrio do poder do Estado, não se faz faticamente possível nos dias de hoje.

A mundialização do capital trouxe consigo o ônus da divisão dos problemas de ordem econômica e financeira, considerando que uma crise na economia não atinge somente o local e as adjacências de seu epicentro, mas confere abalos desdobrados por todo o globo. Exemplo maior tem-se com a crise econômica pela qual o mundo passou, e vem passando, desde 2008, desencadeada, de forma geral, pelos problemas de aquisição de crédito imobiliário de cidadãos junto às instituições financeiras nos Estados Unidos da América, que teve por consequência a ruína de grandes bancos e o abalo em toda estrutura financeira mundial.

Nesse evento viu-se a contrariedade da suposta verdade essencial do discurso neoliberal de que o Estado mínimo era a única força motriz possível para o desenvolvimento das nações. Com a crise econômica de 2008 foram os Estados, por meio de seus erários, os socorristas do sistema financeiro e das instituições privadas, que sem tal ajuda, teriam a aniquilamento como único e certo destino.

Ainda que tenham havido outras crises de cunho econômico que demonstraram a remanescente vitalidade do Estado para atuar suplantando o mercado quando este via-se em colapso, como a ocorrida em consequência da quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, sem discorrer de forma aprofundada sobre ambas mas tendo-as somente como uma consideração genérica, vê-se como mais proveitoso o exemplo da crise mais recente, haja vista esta ter ocorrido em um contexto contemporâneo no qual os grandes conglomerados empresariais globais tinham-se e eram tidos como inabaláveis, fato que a história negou.

A amostra de força que o Estado deu em 2008 e continua dando junto ao mercado não é nada além do que a expressão de que essas duas instituições se contrapõem na mesma medida que se necessitam. O Estado foi em socorro do mercado porque sabe que o arrasamento deste teria por consequência um magistral abalar em seus eixos, comprometendo toda a sua estrutura.

Tal situação, contudo, não pode ser tida como um exemplo cru da volta de um Estado máximo, responsável e imbuído a fazer emanar de si toda a solução para todo e qualquer problema, seja este da sociedade civil, seja esse do mercado, ou do próprio Estado.

O que emerge com cada vez mais força nesse contexto é a relação contínua entre essas duas instituições, capazes de dar ao Estado uma configuração nova, na qual suas ações ao mesmo tempo são influenciadas e balizam a atuação do mercado.

1.6 O Consumo e sua relevância social e política

Antes de adentrar o tema da globalização e sua influência nas formas e status adquiridos pelo consumo a partir dessa nova ordem econômica, faz-se pertinente abordar as conceituações e temas relativos ao ato de consumir.

O consumo como tema tem tomado um enorme vulto diante da Sociologia e, nas últimas décadas, posiciona-se como um desafio às premissas básicas da disciplina. Isto porque até metade do século XX o consumo tinha conotações negativas, sendo associado a termos como desperdiçar e exaurir. No século XIX, por exemplo, o consumo chegava a ser tido como antônimo de virtudes positivas, como o trabalho e sua condição de atividade socialmente útil, além de ser constantemente considerado como uma atividade essencialmente feminina, já que na época isto era considerado uma característica depreciativa. (CARRABINE, 2006, p. 49)

Pensadores com ideias mais vanguardistas surgiram nesse contexto no sentido de dar outra abordagem ao consumo. O novo pensamento partia do princípio de que para se chegar a uma efetiva compreensão do caráter da vida social contemporânea, seria necessário romper com antigas preocupações dos teóricos do século XIX, que defendiam que a posição de classe era a fonte básica dos propósitos e antagonismos da sociedade (CARRABINE, 2006, p. 50).

Com o crescimento expressivo da atividade de consumo a partir da década de 1980, quando países, experimentando forte alta de gastos consumistas, passaram a adotar políticas neoliberais, a retórica da liberdade de escolha passou a permear a vida política, econômica e social. Diante de tal realidade as definições sociológicas para o termo passaram a não mais se restringirem às conceituações de aquisições e usos individuais de bens e serviços, mas tenderam a revelar as relações sociais que estruturavam a aparente individualidade das escolhas, desejos e significados.

Ainda que a acepção do consumo pela Sociologia tenha sofrido intensas modificações ao longo da história, indo de uma mínima relevância e até deturpação conceitual no início, para uma análise mais sensível e axiológica na contemporaneidade, não seria justo afirmar que a tradição clássica tenha ignorado o tema. Os teóricos clássicos compreenderam o consumo de diferentes maneiras.

Marx, por exemplo, via o desejo de consumo como uma instância do “fetichismo da mercadoria” (MARX, 2000) induzido pelo capitalismo, enquanto a análise de Weber dos grupos de status abordava estratificação social em termos de exibições instrumentais de riqueza e prestígio (apud CARRABINE, 2006).

Durkheim (2010), ao abordar o tema, instou à análise do ato de consumir como uma consequência gerada pelo industrialismo moderno que produzia o desejo de consumo como algo patológico e insaciável, responsável por corroer a base moral da ordem social.

Com o renascimento da sociologia urbana na década de 1970, foi apresentado por Manuel Castells, em sua obra “A Sociedade em Rede - A Era da Informação” (2007), um raciocínio neomarxista de que o consumo coletivo seria o processo básico responsável por moldar a cidade e garantir a sobrevivência do capitalismo.

Castells (2007) chamou a atenção para o papel do Estado como fornecedor de bens e serviços, que passou a conviver com o mercado num contexto em que até então somente este ofertava educação, habitação, transportes, etc. Após Castells, novas abordagens surgiram a partir de debates sobre o pós-modernismo.

Com o estudo sobre fragmentação da cultura, estetização da vida cotidiana e reestruturação da produção capitalista pós-fordista, passou-se a identificar uma nova cultura de consumo. Este passa então a ser abordado como atividade comunicativa e não instrumental.

Pierre Bourdieu, em sua obra “A distinção: crítica social do julgamento” (2007), abordou o consumo com ênfase, conferindo ao tema a relevância com que hoje a

Sociologia o aborda. O teórico considerou o consumo como uma consequência da necessidade que os grupos sociais possuem de adquirirem status a partir da distinção que reforce a posição de classe.

Essas novas concepções encontram contexto de eficaz recepção no período pós Revolução Industrial e, mais especialmente, com a Revolução Tecnológica, considerando que o fenômeno da industrialização gerou profundas mudanças em toda a estrutura social.

A consolidação da economia de mercado no Ocidente, realidade na qual o conceito de liberdade ganha associações com questões materiais, econômicas e monetárias e é tratada como condição primordial para a boa fruição das relações entre as pessoas e entre estas e o mercado, passa-se a despertar nova preocupação para o Estado, que se vê na necessidade de impor limites às liberdades irrestritas que o mercado tanto faz questão para as relações mercantis ou quaisquer outras que envolvam, direta ou indiretamente o consumo.

É nesse contexto que, a partir do século XX, passam a surgir ações estatais destinadas a regular, com maior especificidade, as relações de consumo, afim de trazer limites a essa atividade no sentido de que sua promoção na sociedade não se dê em um contexto de desequilíbrio, tendo por consequência danos, os quais resultariam em prejuízos tanto para o consumidor, quanto para o Estado.

A atitude do Estado de se posicionar acerca da liberalidade extremada com a qual o mercado buscava impor-se expõe a ciência, por parte do Poder Público, de que o capitalismo consolidava-se de forma a apegar-se de forma ítima às ações de governo, principalmente naqueles que passavam a experimentar a democracia.

A partir da compreensão da força do mercado e de sua influência junto à sociedade e a si, o Estado viu-se diante de um quadro que cobrava uma atitude que impedisse que estivesse para o mercado como mero coadjuvante, ao passo que a liberdade das relações econômicas deveria ser mantida, haja vista esta ser imprescindível para a fruição das transações comerciais, sem as quais o próprio Estado se abalaria.

O Estado passava a sentir a força do mercado e dele depender de várias formas, haja vista a economia de mercado ser o modelo vigente e cada vez mais fortalecido, porém a dependência não poderia confundir-se com subordinação, pois às liberdades das relações comerciais era necessário um balizamento.

Balizamento no sentido de regulação, haja vista vir o mercado se agigantando cada dia mais, mas não ao ponto de poder aglutinar em suas mãos o poder de dizer as regras, unilateralmente, nos contextos nos quais figurava como protagonista, quais sejam desde as grandes transações comerciais à mínima compra e venda para o consumidor cidadão.

É a partir da percepção da dimensão do poder do mercado que o Estado assume a existência patente de desequilíbrio nas relações entre os agentes do mercado e os consumidores, passando a intervir em tal relação para garantir seu equilíbrio, entendendo que a vitória da disproporcionalidade conferiria ao sistema mercantil um poder sem freios, o qual poderia anular o Estado, aniquilando os cidadãos.

A partir de então, o consumo como tema passa a ter importância para o Estado, para a sociedade civil e as ciências que os estudam, pois trata-se de um fenômeno com profunda influência na maneira como tais entes passariam a dirigir suas ações e demandas e como estes iriam se relacionar com o mercado, seus agentes e ações.

O ganho de relevância que o consumo obteve diante das concepções sociológicas emergiu em um momento que também os Estados passaram a atentar-se para o consumo como atividade de alta relevância, o qual possuía desdobramentos tanto em seu âmbito, quanto dentro da sociedade civil e do mercado, e que tal atividade deveria submeter-se às ações que a regulassem bem como os atores nela incluídos.

Dado o estabelecimento e a consolidação do sistema capitalista dentro do Estado moderno, no qual a economia de mercado se apresenta como invólucro do sistema produtivo na atualidade, deve ser considerado a estrutura e a complexidade com que o ato de consumir se impõe diante do Estado contemporâneo. O termo “impor” faz-se adequado, haja vista ser a sociedade de consumo algo inegável e inexorável.

Considerando tal abordagem de grande valia fazem-se os ensinamentos de Zygmunt Bauman, em sua obra “Vida para Consumo” (2008), na consideração elaborada sobre o consumo na modernidade, pela qual se definem os atores componentes dessa sociedade de consumo e se esmiúça as relações mantidas entre estes, a sociedade e o Estado.

Para Bauman (2008, p. 70) a “subjetividade” dos consumidores é feita de opções de compra – opções assumidas pelo sujeito e seus potenciais compradores; sua descrição adquire a forma de uma lista de compras.

O que se supõe ser a materialização da verdade interior do *self* é uma idealização dos traços materiais – “objetificados” das escolhas do consumidor.

Segundo o autor pode se dizer que o “consumismo” é um tipo de arranjo social resultante da reciclagem de vontades, desejos e anseios humanos rotineiros, permanentes e, por assim dizer, “neutros quanto ao regime” transformando-os na principal força propulsora e operativa da sociedade, uma força que coordena a reprodução sistêmica, a integração e a estratificação sociais, além da formação de indivíduos humanos, desempenhando ao mesmo tempo um papel nos processos de auto-identificação individual e do grupo, assim como na seleção de execução de políticas de vida individuais. O “consumismo” chega quando o consumo assume o papel-chave que na sociedade dos produtores era exercido pelo trabalho (BAUMAN, 2008, 111 p.).

A partir do que fora trazido pelos autores citados o consumo emerge e entranha-se nos mais variados seguimentos e campos da vida moderna, estando presente e com relevância nos mais variados setores da vida pessoal, social e política dos indivíduos, podendo ser concebido como traço essencial da sociedade contemporânea, a força motriz do mercado e, portanto, questão ao qual o Estado deve desprender esforços para garantir, não só para que movimente a economia de mercado, mas também para que não seja a derrocada dos próprios consumidores.

Fala-se em derrocada, ou ruína, porque se considera aqui que o consumo, por suas características de uniformidade e coletivização dos consumidores, apresentando-os diante do mercado de consumo como seres não individualizados, identificados somente pelo capital e capacidade de consumo que dispõem, como algo que se não regulado pelo Estado, como regras e limites claros, pode ter por consequência somente aquilo que traz de nocivo.

Tal nocividade consistiria, não apenas nos abalos econômicos resultantes do consumo desenfreado, como aumento em índices de inflação, mas muito mais no que concerne a pessoa do consumidor, haja vista que o ato de consumir é essencial para a vida na modernidade, em todos os seus aspectos, o ato de consumir não pode trazer em seu conteúdo a contrariedade dos aspectos ligados à dignidade humana e o bem estar da coletividade.

No contexto atual, tal preocupação ganha ainda maior vultuosidade, considerando que as características do consumo se modificam ao passo que o mercado se configura com novas formas trazidas pela nova ordem econômica mundial, qual seja a globalização ou mundialização da economia, sistema pelo qual a integração entre os Estados e as nações se dá de forma mais célere e dinâmica, pelo advento de sistemas de informação que permitiram a otimização das formas de comunicação, tanto em termos comerciais quanto sociais.

Considerando que a globalização trouxe nova face ao consumo, impondo-lhe características que até então não seriam possíveis de se considerar, passar-se-á no item seguinte à abordagem do tema e das consequências trazidas pelo mesmo para o Estado, para o mercado e para as relações de consumo.

1.6.1 Consumo e Consumismo: a configuração de uma sociedade de consumidores na modernidade a partir das concepções de Bauman e Baudrillard

Acerca do consumo Bauman expõe:

“Aparentemente, o consumo é algo banal, até mesmo trivial. É uma atividade que fazemos em todos os dias, por vezes de maneira festiva, ao organizar um encontro com amigos, comemorar um evento importante ou para nos recompensar por uma realização particularmente importante – mas a maioria das vezes é de modo prosaico, rotineiro, sem muito planejamento antecipado nem reconsiderações” (BAUMAN, 2008, 37p.)

O autor polonês, na breve citação retirada de sua obra “Vida para consumo”, explica o ato puro de consumir, no sentido de adquirir e usufruir de bens e ou serviços, e coliga tal ação ao mais rotineiro comportamento humano, como sendo algo total e inabalavelmente inserido em sua rotina. E assim se deu ao longo dos séculos, situando o consumo na vida humana, segundo Bauman, desde a superação da era nômade dos indivíduos, quando estes passaram a lidar com os excedentes a troca (2008, p.38).

O consumo veio, contudo, evoluindo em suas dimensões e formas juntamente com a sociedade, tomando novos rumos e relevância dentro desta. Tal fenômeno bem descreve Bauman ao traçar dois períodos para o consumo na sociedade, intitulando o primeiro como uma era de consumo, tratando-se da pré-modernidade e o segundo de era do consumismo, considerando-se os novos contornos do consumo na modernidade, situada pelo autor a partir do início do século XX (2008, p.44).

A divisão proposta pelo autor das “fases” do consumo expressam sua distinção, essencialmente, pela forma de consumir e de se pensar o consumo e o impacto de tais comportamentos nas relações sociais, considerando que Bauman relaciona o consumo, em ambas as fases, diretamente, desde à forma de agir dos homens individualmente e coletivamente, até à economia a forma pela qual esta é sentida pelo Estado, pelo mercado e pela sociedade.

Segundo as considerações de Bauman, o consumo que caracteriza a sociedade em seu primeiro momento, emerge de um contexto de trabalho, no qual se forma uma sociedade produtores onde o consumo possui um caráter individual, expresso pela aquisição de bens duráveis, aos quais se agregavam valores como durabilidade e segurança.

Quanto mais os bens adquiridos pudessem conter e expressar características de durabilidade e segurança a longo prazo, mais prestígio social seria dado a seu possuidor, como bem observa o autor:

“Na era sólido-moderna da sociedade de produtores, a satisfação parecia de fato residir, acima de tudo, na promessa de segurança a longo prazo, não no desfrute imediato dos prazeres. Essa outra satisfação, se alguém se entregasse a ela, deixaria o sabor amargo da imprevidência, se não do pecado. (...) apenas bens de fato duráveis, resistentes e imunes ao tempo poderiam oferecer a segurança desejada. Só bens tinham a propensão, ou não menos a chance, de crescer em volume, e não diminuir – e só eles prometiam basear as expectativas de um futuro seguro em alicerces mais duráveis e confiáveis, apresentando seus donos como dignos de confiança e crédito” (BAUMAN, 2008, 43 p.)

No contexto social em que tal fenômeno se dava, a segurança de longo prazo ser o propósito maior, nesse sentido os bens adquiridos não deviam se destinar a um consumo imediato, devendo serem resistentes à ação do tempo, a ponto de resistirem a depreciação e não serem passíveis de cair em desuso.

A sociedade de produtores, esta que Bauman buscou caracterizar pelo consumo ligado à prudência e à durabilidade, no sentido de as aquisições de bens se darem sempre em prol de uma estabilidade e de uma segurança futura, passa a perder espaço a partir da primeira metade do século XX, período no qual ocorrera, segundo o autor a instalação de uma “sociedade de consumidores” (2008, p.44).

Os conceitos de durabilidade e segurança que antes eram associados ao consumo, perdem espaço, além de passarem de principal ativo do sistema e seu maior risco, responsabilizando-se, a partir de então, a ideia de estabilidade de ser a causa fatal de do “mau funcionamento da sociedade”, que por contar com aquela forma de consumo, era incapaz de suprir as necessidades humanas de bem-estar e satisfação.

É desta forma que o consumo cede lugar ao *consumismo* e a sociedade de produtores, na qual o trabalho é a atividade de maior relevância, passa a dar espaço à sociedade de consumidores, na qual o consumo aglutina novas características emergindo como a atividade de importância superior.

Sobre a nova sociedade, caracterizada não pelo consumo mas pelo consumismo, Bauman expõe:

“Difícilmente poderia ser de outro jeito, já que o consumismo, em aguda oposição às formas de vida precedentes, associa a felicidade não tanto à satisfação de necessidades (...), mas a um volume e uma intensidade de desejos sempre crescentes, o que por sua vez implica o uso imediato e a rápida substituição dos objetos destinados a satisfazê-la.” (BAUMAN, 2008, 44 p.)

Fica claro que a modificação no modelo de sociedade, a partir dos novos contornos absorvidos e associados ao consumo, dá a essa atividade um caráter novo, que a retira de uma esfera individual para um contexto coletivo. É o que preleciona o autor “De maneira distinta do consumo, que é basicamente uma característica e uma ocupação dos seres humanos como indivíduos, o consumismo é um atributo da sociedade” (BAUMAN, 2008, 41 p.).

Segundo Bauman para que a sociedade de produtores se transmutasse em uma sociedade de consumidores, fincada suas bases no consumismo, seria imprescindível que o ato de consumir se alienasse da pessoa do indivíduo, transpondo-se para a coletividade, pois esta deveria passar a querer, desejar e ansiar bens que a satisfizessem, a ponto de ser posta em movimento a partir dessas sensações e movimentar-se por uma satisfação diretamente atrelada ao consumo.

Por conseqüência dessa “nova ordem social”, diferentemente do consumo o consumismo não tinha por objetivo, a partir da aquisição de bens, suprir as necessidades dos consumidores, mas manter tais necessidade sempre acessas, afoitas para serem suprimidas.

Fato é que a supressão das novas necessidades consumistas jamais se daria, haja vista todo o eixo social que conduzia o consumo ao atendimento de necessidades de segurança e perenidade, passa a ser desvirtuado, no sentido de que a durabilidade dos bens passa a ser algo superado e sua aquisição tem, a parti de então, o condão de saciar necessidades do individuo como bem-estar e felicidade, as quais demandam uma satisfação cada vez maior e mais imediata.

Quando, na sociedade de produtores, caracterizada pelo consumo para fins de segurança e estabilidade, jóias e metais preciosos eram vistos como sinônimos de ótimas aquisições, haja vista a perenidade natural que dispunham, na sociedade de consumo o consumismo dispõe-se a relegar tais bens a um patamar de menor relevância, já que para os novos conceitos de consumo a durabilidade dos bens vai de encontro à nova necessidade de satisfação do indivíduo consumista, que para obtê-la deveria adquirir bens de uso imediato, sobre os quais não interessava a capacidade de serem ou não duráveis.

Bem exemplifica Bauman, essa nova realidade:

Na sociedade de produtores, a advertência que provavelmente mais se ouvia depois de um falso começo ou uma tentativa fracassada era “tente outra vez, mas agora de modo mais árduo, com mais destreza e dedicação” _ mas não na sociedade de consumidores. Aqui, as ferramentas que falharam devem ser abandonadas, e não afiadas para serem utilizadas de novo, agora com mais habilidade, dedicação e, portanto, com melhor efeito. Assim, quando os objetos dos desejos de ontem e os antigos investimentos da esperança quebram a promessa e deixam de proporcionar a esperada satisfação instantânea e completa, eles devem ser abandonados _ junto com os relacionamentos que proporcionaram um ‘bang’ não tão ‘big’ quanto se esperava.

A nova realidade social foi responsável pela modificação das concepções também de tempo, que passou a ser considerado sempre como um período curto e fluido, assim como a satisfação e a felicidade do indivíduo. A satisfação estaria a todo tempo pronta e na necessidade de ser preenchida, enquanto a felicidade só se atingiria pelo consumo que propiciasse o atendimento das necessidades de satisfação.

Vê-se que, ao que se tinha por consequências e conseqüências do consumo antes da intitulada por Bauman de “revolução consumista”, teve-se, a partir da consolidação da realidade do consumismo, a ligação definitiva e intrínseca de sensações humanas como bem-estar e felicidade ao ato de consumir, consideração também construída por Jean Baudrillard, como se verá.

Buscando abordar uma “lógica social do consumo” Baudrillard, assim como Bauman, vê na nova realidade consumista, conceitos como felicidade e igualdade relacionados ao consumo, expondo uma deturpação que é feita daqueles primeiros

dois temas, fazendo com que tenham uma ligação direta com o ato de consumir na modernidade:

“Todo o discurso sobre as necessidades assenta numa antropologia ingênua: a da propensão natural para a felicidade. Inscrita em caracteres de fogo por detrás da menor publicidade para as Canárias ou para os saís de banho, a felicidade constitui referência absoluta da sociedade de consumo, revelando-se como equivalente autêntico da salvação.” (BAUDRILLARD, 2007 47 p.)

Baudrillard expõe de forma eficaz o contorno, e por que não o adorno, que foi incrustado no consumo na modernidade, a fim de elevar o consumismo a patamares antes somente alcançados por valores humanos como felicidade e bem estar, então muito estimados pela sociedade, e muitas vezes associados a questões divinas.

Nesse sentido completa o citado autor:

“A força ideológica da noção de felicidade não deriva da inclinação natural de cada individuo para realizar por si mesmo. Advém-lhe, sócio-historicamente, do facto de que o mito da felicidade é aquele que recolhe e encarna, nas sociedades modernas, o mito da Igualdade. Toda a virulência política e sociológica, com que este mito se encontra lastrado desde a Revolução Industrial e as Revoluções do séc. XIX, foi transferida para a Felicidade. Que a Felicidade ostente, à primeira vista, semelhante significado e função, induz conseqüências importantes quanto ao respectivo conteúdo: para ser o veículo do mito igualitário, é preciso que a Felicidade seja mensurável. Importa que se trate do bem-estar mensurável por objectos e signos [...]” (BAUDRILLARD, 2007, 47 p.)

Baudrillard, indo além de Bauman, expõe a igualdade como busca essencial do consumo na modernidade. Sem contradizer ou refutar os argumentos daquele autor polonês, Baudrillard vê embutido no consumismo moderno o condão de figurar como meio igualdade entre os indivíduos.

Para o autor francês a lógica social do consumo é uma lógica de produção e manipulação dos significantes sociais, podendo-se analisar o processo de consumo sob dois aspectos:

“1. Como processo de significação e de comunicação, baseado num código em que as práticas de consumo vêm inserir-se e assumir o respectivo sentido o consumo revela-se aqui como sistema de permuta e equivalente de uma linguagem, sendo abordado neste nível pela análise estrutural. 2. Como processo de classificação e de diferenciação social, em que os objectos/signos se ordenam, não só como diferenças significativas no interior de um código, mas como valores estatutários no seio de uma hierarquia. Nesta acepção, o consumo pode ser objecto de análise estratégica que determina o seu peso específico na distribuição dos valores

estatutários (com implicação de outros significantes sociais: saber, poder, cultura, etc.)” (BAUDRILLARD, 200, 60 p.)

Pode-se compreender as considerações de Baudrillard em relação ao consumo na modernidade a partir de uma análise de que nunca se consome o objeto em si, levando-se em conta seu valor de uso, haja vista que os bem dispostos no mercado de consumo manipulam-se como signos que distinguem o indivíduo, seja filiando-o no próprio grupo, seja demarcando-o do respectivo grupo por referência a um grupo de estatuto superior (2007, 60 p.).

Assim como Bauman, as explicações de Baudrillard acerca do consumo na modernidade expõem o *status* de tamanha relevância que tal conceito obteve, a ponto de identificar-se e associar-se, como de uma forma englobante, aproximando de seu conceito temas então apartados e até desconexos do ato de consumir.

A modernidade traz um consumo essencial à relações sociais, haja vista que consumir é meio de tornar-se igual e reconhecido no grupo, ou mesmo de se destacar dentro dele, absorvendo respeito e admiração dos demais, ao mesmo tempo que passa ser a forma mais eficaz de obter o tão necessário bem-estar, situação sem a qual não se atinge a felicidade pessoal, esta sendo objetivo a alcançar-se somente pela aquisição de bens, segundo a nova ordem social.

O que pensar, portanto, das reações que o Estado passa a ter a partir da nova configuração da sociedade que tem no consumo sua atividade mais essencial e relevante? É inegável que uma eventual inércia do Estado acerca da nova demanda de seus tutelados que passam de cidadãos, a cidadão consumidores, desencadearia num desregular de suas ações, ao ponto de que sua atuação poderia ficar comprometida em relação ao natural agigantamento do mercado, que, primariamente, é o maior beneficiado da explosão consumista.

Maior ainda faz-se a necessidade de atuação do Estado junto às relações de consumo, quando o capital, tornado soberano pela coroação do consumismo na modernidade como nova ordem social, passa a ter maior valor na medida em que o dinheiro muda de mãos com maior velocidade.

Considerando que a economia consumista alimenta-se do movimento das mercadorias e da transação cada vez mais veloz do capital, o Estado passa a deparar-se com um cenário ainda mais complexo, haja vista que a nova realidade socioeconômica, qual seja do consumismo, como explica Bauman (2008), adquire nova configuração nas últimas décadas, durante as quais o capital transpõe as fronteiras nacionais e ascende aos mais remotos pontos do globo, assim como aos maiores centros, em velocidade alta, formando uma realidade de transações comerciais sem limites geográficos e até políticos.

A mundialização, ou globalização do capital, a partir da nova realidade de consumo, será abordada no item seguinte, partindo-se dos valiosos ensinamentos extraídos das obras de Bauman e Baudrillard, que ao estudarem o consumo redimensionado e eivado novas características na modernidade, permitem que nesta pesquisa se analise com critério e fidelidade a atuação do Estado na regulação das relações de consumo, haja vista que seus estudos são essenciais para a compreensão do objeto que por ora se busca pesquisar. E sem tal compreensão certamente a pesquisa elaborada pecaria por não sensibilizar-se à nova realidade do consumo e suas conseqüências sociais e políticas.

1.7 A GLOBALIZAÇÃO: SUAS CONSEQÜÊNCIAS NA SOCIEDADE CIVIL E NAS AÇÕES ESTATAIS

A consolidação do capitalismo como ordem econômica mundial quase hegemônica no final do século XX encontrou na última década desse período, um avanço de grandes proporções nas tecnologias de transporte e informação, fato que possibilitou maior agilidade e rapidez nas relações financeiras e comerciais que se utilizam desses meios para seu desenvolvimento.

A interligação de Estados e nações foi inevitável, dada a facilidade de comunicação disponível, fato que já há mais tempo vinha ocorrendo no mercado, que utilizava das novas facilidades tecnológicas para aperfeiçoar suas relações e incrementar seus ganhos.

Como essa mobilidade facilitada, facilitou-se também a junção, fusão e união de instituições privadas atuantes no mercado, fato que proporcionou um processo de

desregionalização do capital, que pela agilidade logística e de comunicação, passou a não mais ater-se a um território determinado, migrando para diferentes partes do globo, efetivamente mundializando-se.

Tal fenômeno pode ser descrito como globalização. Tal conceito é, contudo, uma noção imprecisa, e por vezes ideológica, para designar um processo de mundialização do capital que caracteriza a nova etapa do desenvolvimento capitalista no limiar do século XXI. Nesse sentido a globalização, em termos econômicos, seria um novo regime de acumulação capitalista predominantemente financeiro que imprime a sua marca sob as mais diversas esferas da sociabilidade capitalista.

Tal conceito impõe-se, contudo, a outros contextos do Estado e da sociedade, como a cultura, política, grupos e classes sociais, movimentos sociais, partidos políticos, ideologias e utopias (IANNI, 2008, 49 p.)

Seria ainda uma fase sócio-histórica qualitativamente nova do capitalismo mundial que não pode ser identificada apenas com o processo de constituição do mercado mundial, que ocorre desde o século XV com início das grandes navegações, nem pode ser identificada apenas com o imperialismo.

Conceitualmente a globalização expõe uma realidade de contato entre as nações formadoras do globo e uma interlocução direta entre as mesmas, mas essa consideração simplesmente soa simplista e insuficiente dentro do que de fato representa o fenômeno. Desta forma, se for considerado somente a questão de contato e relações mercantis entre diferentes nações poderia se afirmar que a globalização remonta aos séculos XV e XVI, com as grandes navegações e descobertas marítimas.

A Globalização se apresenta por um processo de integração econômica, cultural, social e política. Esse fenômeno é gerado pela necessidade do capitalismo de conquistar novos mercados, principalmente se o mercado atual estiver saturado. A intensificação da globalização aconteceu na década de 70, e ganha grande velocidade na década de 80. Um dos motivos para essa aceleração é o

desenvolvimento de novas tecnologias, como por exemplo, no ramo da comunicação. (IANNI, 2007, 11 p.)

Nas concepções de Zygmunt Bauman globalização é essencialmente marcada pela compressão do tempo e do espaço pois, nos mais variados planos, as iniciativas se coordenam através da comunicação instantânea, a atividade econômica dispensa raízes firmemente fincadas nas localidades e, segundo as palavras do autor, "[...] o capital teria pouca dificuldade em desmontar as suas tendas" (BAUMAN, 1999, p. 43).

Não se atendo às consequências da globalização em termos sociais essencialmente, como bem expõe o próprio Bauman ao ligar a acentuação das desigualdades sociais no mundo contemporâneo e a formação de um chamado “refugio humano” às regras impostas pelo sistema globalizado. Nesta pesquisa a abordagem desse fenômeno apegar-se-á nas consequências que o mesmo trouxe ao Estado, como poder público e às relações de consumo a partir das modificações de regras e características no mercado globalizado.

Acerca do fenômeno da globalização, Bresser Pereira (1997, p. 14) expõe:

[...] o processo de globalização - uma mudança quantitativa gradual que afinal se transformou, neste final de século, em uma mudança qualitativa da maior importância -, impôs uma pressão adicional para a reforma do Estado. Decorrente de uma grande diminuição dos custos dos transportes e comunicações internacionais, a globalização levou a um enorme aumento do comércio mundial, dos financiamentos internacionais e dos investimentos diretos das empresas multinacionais. Significou, assim, um aumento da competição internacional em níveis jamais pensados e uma reorganização da produção a nível mundial patrocinada pelas empresas multinacionais. [...]. O mercado ganhou muito mais espaço a nível mundial, rompeu ou enfraqueceu as barreiras criadas pelos estados nacionais, e transformou a competitividade internacional em condição de sobrevivência para o desenvolvimento econômico de cada país. As consequências foram, como acontece sempre quando o mercado prevalece, de um lado, uma melhor alocação dos recursos e o aumento da eficiência da produção; de outro, perda relativa da autonomia do Estado, que viu reduzida sua capacidade de formular políticas macroeconômicas e de isolar sua economia da competição internacional. Com isso, dado o fato de que os mercados sempre privilegiam os mais fortes, os mais capazes, aprofundou-se a concentração de renda seja entre os países, seja entre os cidadãos de um mesmo país.

A partir das considerações de Pereira constata-se que a globalização da economia teve fortes consequências políticas e também sociais. O fenômeno proporcionou um

forte avanço do mercado, que ganhou força diante do Estado, já que não mais limitava sua influência a um único território, mas sim a uma massa muito maior e mundializada.

Os Estados, diante do agigantamento do mercado, viram-se ligados a este em uma relação de dependência, haja vista que a força do capital que o mercado detinha o possibilitava ditar, em muitos momentos, as diretrizes da economia mundial, sobretudo pelo fato de que as relações econômicas entre as nações estavam, mais do que nunca, interligadas, fato que tinha por consequência a percepção pelo todo, do desequilíbrio de um ou de alguns poucos.

O Estado percebeu-se imposto a uma nova configuração a partir da nova ordem econômica, a ponto de redefinir suas ações políticas. Sobre o tema expõe Bresser Pereira (1997, p. 14-15):

A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo - o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

Assim o Estado estava diretamente obrigado a coadunar suas ações políticas à questões econômicas, ao ponto de não poder desvirtuar sua atuação dos ditames e ordens do mercado, já que isso poderia representar seu colapso e sua ruína.

As características, antes inerentes somente às instituições privadas, passam a ser também absorvidas pelo setor público, que se vê pressionado a atuar com expectativas e planejamentos de mercado, contudo, não há como se desprender da atribuição originária de garantir proteção a seus cidadãos, sobretudo proteção em relação as consequências derivadas da agressividade do mercado globalizado, cada vez mais competitivo e afoito pelo capital.

Tal fenômeno tem por consequência um enfraquecimento das forças de soberania, impondo aos Estados-Nação uma realidade em que se viam mitigados em seus poderes haja vista a flexibilização de suas fronteiras. Acerca da crise de soberania

como consequência do processo de globalização na contemporaneidade, bem ensina Nelson Camatta Moreira:

“(...) o forte fenômeno da globalização do neoliberalismo que vem impactando com galopante intensidade, especialmente a partir do final da década de 70, no século passado, o poder soberano do Estado, atingindo-se em sua capacidade regulatória do mercado e da sociedade. Trata-se, portanto, de crise de soberania, esta entendida como um fenômeno intimamente ligado à própria existência do Estado Nação (...)” (MOREIRA, 2010, 173 p.)

Vê-se, a partir das considerações de Moreira, que a mundialização atinge em cheio o Estado em seu núcleo, em um de seus mais relevantes pontos, o qual se liga à sua própria existência, qual seja a soberania (MOREIRA, 2010, 173 p.). A velocidade e o dinamismo das relações comerciais globalizadas, impondo ao capital uma transitoriedade que o impede de permanecer em determinado Estado de modo que este possa ter aqueles valores como seus, tem uma consequência política maior. Que se caracteriza pela fluidez de seu poder de ente soberano.

Moreira expõe, contudo, que a globalização não se faz fenômeno capaz de extinguir por completo os contornos tradicionais do Estado, ocorrendo, de fato, uma modificação em tais bases:

“(...) não se quer induzir a conclusão de que o Estado-Nação não desempenhe mais funções relevantes na nova ordem internacional, e tampouco que a soberania estatal, na sua face voltada par o plano interno, tenha deixado de existir, mas o que, seguramente, se pode afirmar é que o modelo tradicional apresentado a partir dos séculos XV-XVI sofreu impactos altamente contundentes e deformadores em seu percurso histórico, em especial, a partir da segunda metade do século XX.”

Nesse contexto o consumo surge, mais do que nunca, como força motriz do novo sistema capitalista e a impetuosidade do mercado, que visaria somente o lucro e dispõe-se a ações incondicionadas e desmedidas para alcançar seus objetivos é chamada a uma regulação por parte do Estado. A partir de tais modificações em consequência da globalização, o Estado vê a necessidade de atuar, impondo regras às relações de consumo, haja vista este ser, mais do que nunca, o combustível e o volante da nova ordem econômica global, para que o consumidor não passe de um ator relevante, com contornos de protagonista, para a maior vítima do sistema.

CAPÍTULO II - O ESTADO EM AÇÃO E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MERCADO: A AÇÃO DO ESTADO NAS RELAÇÕES COMERCIAIS E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

2.1 Políticas públicas: a ação estatal na efetivação do governo

Antes de seguir para a ação do Estado para com o mercado e as relações de consumo, faz-se pertinente explorar, ainda que não de forma exauriente, as considerações teóricas que auxiliam na compreensão do tema de políticas públicas.

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Pode-se dizer que é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, ou um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Pode-se dizer ainda que política pública seria a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos, ou mesmo sendo como aquilo que o que o governo escolhe fazer ou não fazer

Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa destes fatores.

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia.

As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade, haja vista que todos os setores nos quais o Estado atua são passíveis de serem contempladas por essas ações governamentais.

Assim o é pois a mera consignação de um direito do cidadão, ou atribuição ou dever do Estado em um texto legal é insuficiente para que a ação estatal efetivamente aconteça. Faz-se necessário que este comando, positivamente normatizado, se irradie materialmente, mediante a prática pelo Estado dos atos necessários para que o bem da vida seja percebido e esteja à disposição do cidadão.

Os direitos humanos e de cidadania são efetivados no momento em que atingem a irradiação máxima prevista na legislação que inclui no mundo político-normativo, mediante a prática de todos os atos formais e materiais para desfrute, pelo seu titular, do chamado bem da vida.

Desta forma a política pública representa a expressão dinâmica do Estado para concretizar sua prestação de serviço em relação ao cidadão, haja vista que mesmo aqueles direitos essenciais e ou fundamentais, os quais inerentes à pessoa humana, dependem, para sua realização, da viabilização do Estado, ente titular para garantir sua preservação e fruição e fiscalizar as afrontas que contra tais direitos ocorrer.

Nesse sentido Maria Paula Dallari Bucci, em sua obra “Direito Administrativo e Políticas Públicas” (2002, p. 241), expõe que “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados [...].”

A partir das considerações traçadas pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, pôr o Estado para atuar/agir e ou analisar essa ação/ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido acima, a área torna-se território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos.

Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, a ela não se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas.

A segunda é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que ela comporta vários "olhares". Por último, políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas. Quando postas em ação, são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

2.1.2 A ATUAÇÃO DOS GOVERNOS

Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflète tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo.

Também não se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma autonomia relativa do Estado, o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa "autonomia" e o desenvolvimento dessas "capacidades" dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada.

Visões menos ideologizadas defendem que, apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade, apesar de tornar a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexas.

2.2 CIDADANIA E DEFESA DO CONSUMIDOR: A GÊNESE DAS AÇÕES DO ESTADO PARA A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR COMO CIDADÃO

Como já exposto em momentos anteriores o consumo tomou uma nova concepção diante do Estado a partir do século XX, dada a importância que o tema apregoou para si em virtude da tomada da produção industrial em massa, modificando as ordens mercadológicas, impondo uma realidade de consumo em grandes escalas.

A tenção dispensada pelo Estado ao fenômeno do consumo não se restringia apenas às questões inerentes ao controle da economia, expansão e liberalidade do mercado, mas, especialmente na segunda metade do século passado, o Estado envolveu em sua intervenção no mercado e relações de consumo uma intenção que se apegava à preservação de direitos fundamentais, ligados à conceitos de cidadania.

Como também já apregoado o Estado passou a perceber que a não-intervenção nas relações comerciais do mercado, no sentido de traçar regras para o consumo, poderia afetar negativamente os consumidores, que então passavam a ser considerados também como cidadãos ao consumir.

Tal consideração no Estado brasileiro, objeto do presente estudo, emerge com a promulgação da Constituição da República de 1988, carta na qual, após longo período político de excessão, se consagraram direitos e liberdades fundamentais. A intervenção estatal, contudo, se deu em diferentes termos e graus ao longo da história.

O conceito de cidadania, que seria composto na combinação dos direitos civis, políticos chamados direitos de primeira geração, e dos direitos sociais, chamados de segunda geração, vem se formando a partir da conquista, pela sociedade, dos direitos civis no século XVIII, direitos estes que correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, ir e vir, à vida, à segurança, etc., formando a base da teoria liberal clássica, como visto no capítulo I.

Os direitos políticos, por sua vez, conquistados no século XIX, dizem respeito à liberdade de associação, de organização política e sindical, sufrágio universal, etc. No que tange aos direitos sociais, foram conquistados no século XX, a partir das lutas das classes trabalhadoras, e concernem ao direito ao trabalho e emprego, previdência, assistência e acesso a meios de vida e bem-estar social.

Ao longo da história as conquistas e acessos obtidos pela sociedade em relação ao Estado, pôs este em posições que demandavam um comportamento por vezes ambíguo, haja vista que o conteúdo dos direitos civis e políticos, para sua realização,

requeriam um Estado mínimo, ao passo que os direitos sociais necessitavam de uma atuação forte do ente estatal para que fossem garantidos.

A partir da segunda metade do século XX surgem, contudo, os chamados direitos de terceira geração, para os quais o titular não é um indivíduo, mas grupos humanos como o povo, coletividades étnicas ou um grupo determinado por alguma característica em comum. É o caso do direito a autodeterminação dos povos, direitos à paz, ao meio ambiente e de defesa do consumidor. São essencialmente direitos difusos, posto não terem um titular único e determinado.

Com o advento dos direitos de terceira geração o conceito de cidadania ganha novos contornos, haja vista que necessita abarcar novos titulares e ater-se à novas considerações a respeito das necessidades de pessoas e grupos em relação à atuação do Estado.

Ao longo do século XX, sobretudo nos Estados periféricos, por terem democracias representativas relativamente jovens, o Estado vêm seguindo um caminho tortuoso para atender às disposições legais que expõe em suas constituições preceitos democráticos, afim de garantir os efeitos de cidadania para seus cidadãos.

Muitos são os exemplos em que alguns direitos civis ou políticos são mitigados pelo próprio Poder Público, em ações legais ou até ilegítimas em casos mais extremos. A verdade é, contudo, que nos Estados democráticos contemporâneos as instituições trabalham sobre bases formais de igualdade e liberdade, e promovem suas ações em respeito a esses preceitos para garantia da democracia.

No que diz respeito à atuação do Estado na garantia da cidadania no que envolve os ditos direitos de terceira geração, dentre os quais se enquadra o direito do consumidor, as normas positivadas têm histórico recente nos Estados do ocidente, e a máquina pública parece vir aprendendo a lidar com as características e peculiaridades da intervenção no mercado de consumo e na proteção ao consumidor.

No caso brasileiro, objeto desta pesquisa, a percepção do Estado em relação à proteção do consumidor vai além das considerações naturais acerca do que prevêm

os direitos difusos e coletivos e passa, necessariamente, pelo direitos fundamentais do homem, ou direitos humanos fundamentais.

Considerando, como bem explana Frabricio Vasconcelos de Oliveira em sua obra “Tutela do consumidor enquanto direito fundamental” (2010, p.113), que os direitos humanos são as situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, e às vezes, nem mesmo sobrevive, devendo ser, não apenas formalmente reconhecidas, mas concretamente efetivadas, o Estado brasileiro partiu de tais princípios ao nortear a defesa do consumidor em sua jurisdição.

Dada a relevância dos direitos fundamentais, estes não só figuram em um ordenamento jurídico como essenciais quando impedem, para com o indivíduo, a interferência ilegítima do Poder Público, mas tamanha é a importância de seu conteúdo, dada a preciosidade do bem que tutela, que o direito fundamental surge como base do próprio ordenamento jurídico.

Assim sendo, no caso do Brasil contemporâneo, sob regime democrático de governo, a promulgação da Constituição de 1988 trouxe em seu texto, no rol reservado à contemplação dos direitos individuais e coletivos, o dever do Estado em promover a defesa do consumidor. Tal enquadramento formal se dá no trecho da carta magna destinada à abordagem das garantias fundamentais do homem, fato que já demonstra a intenção do legislador constituinte em elevar a proteção do consumidor ao *status* de direito fundamental.

Mais do que uma sensibilidade legislativa em perceber que era necessária a mudança dos instrumentos jurídicos até então existentes no país para a defesa do consumidor, haja vista que as necessidades dos consumidores na atualidade se faziam outras, não mais possíveis de se regular somente por preceitos puramente civilistas, o legislador constituinte expos a consideração de vanguarda que dava ao direito do consumidor.

Tal consideração inovadora baseava-se no fato de que, se os direitos fundamentais assim o são por se destinarem a garantir o respeito à dignidade humana, evitando o arbítrio do poder estatal, proporcionando ao homem condições mínimas de vida e

desenvolvimento da personalidade, a permissividade, por parte do Estado, da disparidade natural existente entre consumidor e fornecedor no mercado de produção em massa, sem que intervenha no sentido de equiparar as partes, é avaliar a desigualdade e abrir caminho para a afronta à dignidade humana e o desenvolvimento da pessoa.

Considerando que a produção em massa é a realidade corriqueira do mercado na atualidade, a manutenção da desigualdade entre consumidores, estes naturalmente mais vulneráveis pela persuasão econômica do mercado, e os fornecedores de produtos e serviços, seria tornar impossível possibilitar à parte mais fraca desenvolver uma vida digna.

Os direitos do consumidor e os atos estatais para a promoção da defesa de seus direitos são mecanismos de estabelecimento de condições mínimas de vida digna para seus titulares, sendo, portanto, direitos que traduzem a ideia de fraternidade.

O ideal de proteção do bem comum, tão caro ao direito e à justiça, é redescoberto no Brasil com a introdução de um pensamento jurídico mais voltado para o coletivo, para a proteção de todos. A Constituição Federal de 88 é o principal impulsionador desse novo pensar e se torna o fio condutor da hermenêutica de todo o ordenamento jurídico. Nesse contexto, a discussão sobre políticas públicas para efetivação do bem comum, assume grande importância e ocupa o debate político e jurídico.

O debate sobre a escolha, implantação e fiscalização de políticas públicas em um Estado cuja reforma dos anos 90 tornou menor e, teoricamente, mais ágil para cumprir seu papel de fiscalizador, reinsere a discussão política no âmbito do direito, na busca por programas de ação que sejam cumpridos pelo Estado em benefício da sociedade e que possam ser fiscalizados pelos agentes sociais para garantir que sejam rigorosamente cumpridos e implementados, alcançando os objetivos.

Nesse sentido Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 242) afirma:

Adotar a concepção das políticas públicas em direito consiste em aceitar um grau maior de interpenetração entre as esferas jurídica e política ou, em outras palavras, assumir a comunicação que há entre os dois subsistemas, reconhecendo e tornando públicos os processos dessa comunicação na estrutura burocrática do poder, Estado e Administração Pública. E isso ocorre seja atribuindo-se ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, seja adotando-se no direito uma postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política.

O ponto central das políticas públicas está localizado na escolha, planejamento, aplicação e fiscalização de medidas que implementem direitos sociais que garantam a proteção da dignidade da pessoa humana. É por meio das políticas públicas que são feitas escolhas e que se constrói planejamento para implementar ações públicas, ou ações em parceria com a atividade privada, que viabilizem direitos sociais de forma concreta levando a obtenção dos resultados esperados.

Políticas públicas são mecanismos que podem ser construídos para a proteção do consumidor de serviços públicos, sobretudo os essenciais, de modo a efetivar direitos oriundos da Constituição Federal e da Declaração Universal dos Direitos do Homem, e consagrados porque categoricamente explicitados no Código de Defesa do Consumidor.

Políticas públicas para a proteção do consumidor serão os programas de Estado ou de governo que viabilizem acesso a educação e saúde pública de boa qualidade, a meios de transporte coletivo em quantidade e qualidade satisfatórias, a serviços de água, luz, esgoto e, acesso a crédito popular que permita à população de baixa renda assumir compromissos financeiros que viabilizem a aquisição de moradia.

Ao mesmo tempo, políticas públicas de proteção do consumidor se consubstanciam em programas de educação para o consumo sustentável, não apenas no âmbito da proteção ao meio-ambiente e da conseqüente racionalização do consumo, como também no aspecto preventivo do superendividamento.

Tratar a proteção do consumidor em uma dimensão coletiva por meio de políticas públicas é uma estratégia que permite, igualmente, envolver atores fundamentais para a efetivação dos direitos, como o judiciário e o ministério público, que poderão

ser chamados a fiscalizar e exigir o cumprimento dos programas traçados pelo Estado ou pelo governo.

Em suma, em um momento histórico de mudanças na concepção da aplicação do direito, voltado mais para a proteção dos interesses difusos e coletivos do que para os interesses particulares, a proteção do consumidor por meio de políticas públicas cumpre um significativo papel de efetivar direitos e prevenir transtornos de ordem social e privada.

2.2.1 A DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL: UM BREVE HISTÓRICO

Como já citado a Revolução industrial, fenômeno iniciado na segunda metade do século XVIII, que significou o aumento da capacidade produtiva das empresas e o início da fabricação em série, e a Revolução Tecnológica, fenômeno representado pelo crescente desenvolvimento técnico alcançado depois da 2ª Guerra Mundial, primeiro na América do Norte e depois na Europa Ocidental, promoveram profundas alterações na sociedade.

Com a advento desses acontecimentos a elaboração manual e artesana de produtos, que se restringia, ou ao círculo familiar ou a pequenos grupos de pessoas, passou a ser exceção. Passou-se a fabricar em série e o mercador tornou-se simplesmente destinatário de uma grande quantidade de produtos, tipificados e unificados. Com a Revolução Industrial a cisão entre produção e comercialização foi realizada de modo definitivo.

O Estado brasileiro passou a notar que os riscos introduzidos no mercado pelo fenômeno de produção e distribuição em massa traziam consigo elevado custo social, pois os prejuízos absorvidos pelas vítimas de danos provenientes de produtos e ou serviços defeituosos tinham consequências absorvidas tanto pela sociedade quanto pelo Estado, haja vista casos mundialmente conhecidos pelos danos produzidos, como o caso do medicamento anticolesterol MER-29, posto no mercado norte-americano no início da década de 1960, que causou sérias lesões de vista em seus usuários².

A partir de então viu-se a necessidade de imprimir à atividade de consumo regulação que impedisse tais danos, ato que vinha de encontro às regras de máxima liberdade de mercado e do indivíduo, empregadas até então nas relações comerciais e contratuais. Normas que passaram a se mostrar insuficientes na nova realidade que se apresentava, posto que a liberdade ilimitada tornava-se antagônica e prejudicial a regulação de que a atividade de consumo tanto carecia.

A escalada e consolidação da atividade industrial instalaram na sociedade um acentuado desequilíbrio entre fornecedores, de um lado, e consumidores, de outro. Aqueles se agigantaram em relação a estes dado à sua nova condição de fortalecimento econômico e técnico nas relações de consumo. Surgia, então, a necessidade de criação de mecanismos de proteção e defesa dos consumidores contra os consumidores.

Sobre o tema fazem-se importantes as palavras de Sílvio Luís Ferreira da Rocha (2000, p. 61) que expoe que:

[...] a proteção do consumidor transformou-se em um imperativo guiado a postulado político, comum aos países desenvolvidos, fundamentalmente por duas razões o declínio do mercado de concorrência, com o surgimento de formas de mercado monopolista e oligopolista que tornaram ainda mais frágil a posição do consumidor e a inadequação do direito tradicional, já que o ideário liberal individualista, como vimos, era hostil à proteção do consumidor.

Foi quando a partir dos anos 50 e 60, com um intenso desenvolvimento econômico no mundo que multiplicou a oferta de bens e serviços dispostos no mercado de consumo, que se passou a atentar objetivamente para os consumidores como um problema social, no sentido de que estes absorviam um forte desequilíbrio na relação de consumo em seu desfavor.

Emblematicamente, nesse contexto, pode ser elencada mensagem emitida pelo então presidente dos Estados Unidos, John Kennedy, em 1962, que reconheceu direitos fundamentais dos consumidores como segurança, informação e direito de escolha, dentre outros. A partir de então criou-se na América e na Europa Ocidental organismos de defesa do consumidor.

Pode-se considerar o início da defesa do consumidor pelo Estado no Brasil, em termos normativos, pelo Projeto de Lei n.º 70 de 1971 proposto pelo então deputado Nina Ribeiro, membro da ARENA (Aliança Renovadora Nacional), partido político ligado ao Regime Militar, no qual se intencionava a criação do Conselho de Defesa do Consumidor. Tal projeto fora, contudo, submetido a parecer da Comissão de Constituição e Justiça, a qual o vetou, pela sua inconstitucionalidade.

A atuação do Estado para a defesa do consumidor no Brasil pode ser, contudo, identificada antes mesmo do período republicano, ainda que se respeite a forma e o contexto nos quais a então Colônia Portuguesa, submetida às ordens da Metrópole europeia, se afirmava nessa modalidade de tutela, vale considerar que ações promovidas no fim século XVIII e início do século XIX não podem, obviamente, serem identificadas como políticas públicas para a defesa do consumidor, mas sob uma análise mais sensível podem ser caracterizadas como uma gênese do que seriam essas ações estatais no desenrolar dos anos.

Pode-se considerar como um exemplo emblemático dessa “defesa primitiva do consumidor”, o fato da Coroa Portuguesa, por meio de leis vigentes no Brasil recompensar os senhores de escravos nos casos em que estes prestassem serviço considerados pela corte, como relevantes para a Coroa.

Tais casos são relatados na obra “1808”, de autoria de Laurentino Gomes, livro no qual se narra a chegada da família real portuguesa ao Brasil e a conseqüente transposição da sede de governo para o Rio de Janeiro, quando fugidos das tropas de Napoleão Bonaparte que se expandiam pela Europa naquele ano.

Assim relata o autor acerca das condições de alforria de escravos no Brasil do início do século dezenove:

[...] havia condições especiais, previstas em lei, que autorizavam a alforria. Estava livre, por exemplo, o escravo que encontrasse um diamante de vinte quilates ou mais, sendo que, nesse caso, o seu proprietário receberia uma indenização de 4000 000 réis, quantia suficiente para comprar outros quatro novos escravos. O inglês John Mawe descreve esse sistema de alforria por prêmio nas minas de diamante do Cerro Frio, em Minas Gerais, que visitou em 1810 [...] (GOMES, 2009, p. 227).

Esse comportamento adotado pela Coroa Portuguesa, no qual o Estado ressarcia o proprietário pelo suposto prejuízo que tivera em detrimento da não mais propriedade de determinado “bem”, poderia ser a expressão dos primórdios de uma defesa do consumidor.

Ainda que a intenção “latente” do Estado nesse caso fosse garantir a arrecadação de valores pela mineração, o simples fato de haver a obrigação legal de uma reparação em detrimento de um prejuízo percebido pela subtração de um “produto” adquirido por meio oneroso, é um exemplo, ainda que controverso, absurdo e distorcido, da proteção ao comprador.

Considerando o século XX, o movimento consumerista brasileiro se desenvolveu de modo tímido, através, principalmente, da luta pelos bens e serviços básicos, o que demonstra a sua relação com os aspectos econômicos, sociais e políticos nacionais. Alguns movimentos podem ser elencados como a marcha da fome, em 1931 a marcha da panela vazia, em 1953, o protesto contra o alto custo de vida em 1963, a campanha “Diga não à inflação,” lançada pelo Governo Federal em 1972, o boicote à carne em 1979. O movimento das Donas de Casa teve destaque nas diversas políticas públicas como no Plano Cruzado e no Plano Brasil Novo.

A despeito da legislação brasileira sobre os direitos do consumidor, desde o Código Comercial há disposições esparsas sobre a matéria. Sempre houve muitas leis federais, decretos e portarias aplicáveis às relações de consumo, merecendo destaque o Decreto n.22.626/1933 que versava sobre juros no contrato, reprimindo a usura; o Decreto-Lei n.5.384/42, que dispunha sobre seguro de vida; a Lei n. 1283/1950 que detalhou a inspeção industrial e sanitária de produtos de origem animal; a Lei da Economia Popular e a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.437/85).

Em 24 de julho 1985 foi publicado pela o Decreto Federal n.º 91.469, criando o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, tendo como atribuições, entre outras, prestação, pelo Estado, de serviços de resguardo aos interesses do consumidor, coibir fraudes e abusos, apoio aos consumidores mais desfavorecidos. Trazia um organograma administrativo de caráter democrático, formando seu pessoal com membros de vários setores do governo, do Ministério Público e da sociedade civil.

Era, em termos federais, o início de uma estruturação para atuação do Estado na defesa do consumidor.

Até a promulgação da Constituição em 1988, que versou em seu artigo 170, inciso V sobre a defesa do consumidor, as ações estatais para defesa do consumidor no Brasil se davam baseadas em legislações esparsas, e muitas vezes não específicas, as quais traziam em seus conteúdos tanto temas relacionados à regulação das relações de consumo, quanto outros de cunho tributário, comercial e ou econômico. Tais normas eram provenientes tanto da União, quanto dos Estados e dos Municípios que, de modo próprio e isoladamente agiam na regulação das relações de consumo e na defesa do consumidor.

Em termos normativos a consolidação da proteção ao consumidor no Brasil deu-se, de forma definitiva, com o advento do Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Ordinária n.º 8.078 de 1990. Participaram da formulação do projeto que deu origem à Lei, juristas como Ada Pellegrini Grinover, Kazuo Watanabe, Nelson Nery Júnior, Daniel Roberto Fink, entre outros. Todos membros formadores da comissão, no âmbito do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, que tinha por objetivo apresentar propostas para elaboração do Código (BRASIL, 2012).

Mesmo com a codificação ocorrendo somente na última década do século passado seria equivocado dizer que o Estado Brasileiro era omissos em relação à proteção ao consumidor e regulação das relações de consumo até o advento da Lei Consumerista e da Carta Constitucional em 1988. Tal intervenção sim e de fato, pelo Poder Público se dava, ainda que de maneira não consolidada, haja vista a ausência de recurso normativo positivado que permitisse agir de forma mais específica e, portanto, efetiva.

CAPÍTULO III - O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR

3.1 UM BREVE HISTÓRICO DAS AÇÕES ESTATAIS REFERENTES À DEFESA DO CONSUMIDOR NO ESPÍRITO SANTO

Na mesma sistemática que conduzia os demais estados brasileiros em relação às ações para defesa do consumidor o Espírito Santo iniciou-se nesse processo por meio de promulgações de normas que traziam em seus conteúdos pontos que contemplavam alguma regulação das relações de consumo ou mesmo que conferiam aos consumidores algum tipo benefício ou proteção.

É o caso, por exemplo, da Lei Ordinária n.º 2241 de 24 de setembro de 1966, que autorizava o Poder Executivo a suspender a incidência do então Imposto de Vendas e Consignações, sobre os gêneros de primeira necessidade quando vendidos a varejo diretamente aos consumidores. Não era uma norma protetiva, mas pioneiramente trazia o consumidor como destinatário de uma política de governo.

A consolidação da proteção do consumidor via ação governamental no estado deu-se em 1983, observa-se que pioneiramente em relação à União, que o fez, nestes moldes, somente em 1985. Naquele ano foi promulgada a Lei Ordinária n.º 3565, pela qual se instituía o Conselho Estadual de Defesa ao Consumidor (CONDECON) e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor do Estado do Espírito Santo (PROCON).

Por esta Lei, como informa seu artigo 2º, o Estado do Espírito Santo organizava, dentro de sua máquina administrativa, a defesa do consumidor em termos institucionais. No viés democrático que o país passava a respirar na época, após longo tempo de ditadura militar, tal Conselho teria em sua composição membros tanto do setor público quanto privado.

Membros das Secretarias Estaduais de Agricultura; Educação e Cultura; Indústria e do Comércio; Saúde e Segurança Pública além de representantes das Federações Estaduais da Agricultura; Comércio; Indústrias; Trabalhadores na Indústria e Agricultura e até mesmo membros da Organização das Cooperativas do Estado do Espírito Santo e da Associação capixaba de Defesa do Consumidor.

Vê-se que a intenção legislativa na formulação dessa norma agrupava na defesa do consumidor as mais variadas áreas e mais variados grupos. Reflexo da ausência de uma legislação nacional específica ue trouxesse uma delimitação da matéria.

A Lei 3565 criava ainda o PROCON, denominado ali, de acordo com o artigo terceiro, Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor do Estado do Espírito Santo, órgão integrante da administração direta, a quem estará afeta a aplicação das decisões do CONDECON.

Vê-se que a referida legislação estadual antecipou-se à promulgação análoga em âmbito federal, caracterizada pelo Decreto n.º91469, de 24 de julho de 1985, pelo qual se criava o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, com objetivo central de assessorar o Presidente da República na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

A evolução, em termos legislativos, no estado foi ocorrendo, publicando-se norma como a Lei Complementar nº 11 de 14 de maio de 1991, pela qual o PROCON/ES tornava-se órgão integrante do Gabinete do Governador, passando a integrar a estrutura organizacional da Secretaria de Estado da Justiça e Cidadania (SEJUC), hoje Secretaria de Estado de Justiça (SEJUS).

Em 09 de junho de 1992, a Lei nº 4.624 determinou que a Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor seria implementada pelo Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SINDECON/ES). Faziam parte desse sistema a SEJUC, o CONDECON/ES e o PROCON/ES. O Decreto Normativo 3.391, de 11 de agosto de 1992, regulamentou o SINDECON/ES, o CONDECON e o PROCON/ES quanto as suas estruturas organizacionais e de atuação.

Em 09 de dezembro de 1998 o decreto nº 7.322 criou o Centro Integrado de Defesa do Consumidor do Estado do Espírito Santo (CINDEC), com o objetivo de facilitar a atendimento ao consumidor. Atuante até os dias de hoje, o CINDEC é composto pelo Centro de Apoio Operacional de Defesa dos Direitos do Consumidor, do Ministério Público Estadual, pela Delegacia Especializada da Defesa do Consumidor (DECON) e pelo PROCON-ES.

Em 03 de junho de 2006, na atual gestão do governador de Paulo Hartung, a Lei Complementar nº 373, reestruturou o SINDECON/ES e criou o Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON-ES).

Desta forma, o PROCON-ES transformou-se em uma autarquia integrante da administração direta, com personalidade jurídica de direito público interno, com autonomia técnica, administrativa e financeira, vinculado à SEJUS, a quem cabe a aplicação das decisões do CONDECON e o gerenciamento de todo o SINDECON/ES, bem como a presidência do CINDEC.

Objetivando o princípio da facilitação da defesa do consumidor, em 31 de setembro de 2006, o PROCON-ES, trouxe para a estrutura organizacional do CINDEC o 1º Juizado Cível Adjunto do Procon, ato que aproximou o Poder Judiciário do Executivo, tanto de forma institucional quanto física, já que funcionam todos no mesmo prédio no Centro de Vitória, fato que permite um questionamento, no sentido do porquê tais órgãos necessitariam e se dispõem a tal proximidade, fato que será melhor abordado adiante.

3.2 A ESTRUTURA ESTATAL, AS AÇÕES GOVERNAMENTAIS PARA DEFESA DO CONSUMIDOR NO ESPÍRITO SANTO E SUAS IRRADIAÇÕES

Visto que a produção legislativa espírito-santense, no que tange à defesa e proteção do consumidor, canalizou suas ações políticas em um órgão estatal criado para tal fim. É perceptível que a intenção do governo que criou o PROCON estadual, bem como aqueles que o sucederam, fora de imbuir o órgão da responsabilidade de emanar as ações práticas para a defesa do cidadão consumidor, de modo quase que exclusivo, absorvendo as prerrogativas e deveres para aglutinar em si, a promoção efetiva da defesa dos direitos do consumidor no Estado do Espírito Santo.

Ainda que haja uma ação em conjunto, como expressa a existência de varas ordinárias e juizados especiais na estrutura do Poder Judiciário estadual destinados especificamente para tratarem de demandas de natureza consumerista, como promotorias especializadas em defesa do consumidor na estrutura do Ministério Público capixaba (Lei Ordinária Estadual n.º 4237/1989), as ações provenientes do Poder Executivo para a matéria concentram-se no PROCON estadual.

Tem-se, portanto, tal órgão como a expressão maior da política governamental para defesa do consumidor no estado. O PROCON estadual, que nasceu em um contexto de aspirações de democracia, no qual as instituições buscavam adequações a um novo sistema e uma nova forma de ação, deparava-se com uma realidade repleta de novidades.

As inovações dentre as quais o órgão estadual de defesa do consumidor emergia iam desde a nova realidade política nacional, que depois de anos sob uma ditadura militar, regime no qual as instituições políticas expressavam as escatologias autoritárias de um governo ditatorial, à nova realidade econômica do fim de século XX, na qual o país via-se imerso em um capitalismo periférico, em que o sistema econômico nacional estava à beira de um colapso, haja vista os índices astronômicos de inflação que o Brasil enfrentava na década de 1980, fato de tinha conseqüências também no mercado de consumo.

O PROCON estadual era, essencialmente, o braço do Estado para promover a proteção de um cidadão que passava a ter uma caracterização social e econômica nova, qual seja, a de consumidor. Condição esta que ainda não possuía uma legislação consolidada que permitisse uma ação mais específica, porque o Estado, leia-se a União, ainda não havia tutelado o consumidor e o consumo de forma consolidada e definitiva.

Dentre as atribuições do órgão está, segundo a Lei Estadual n.º 3565 que lhe dera origem, dirimir litígios entre consumidor e fornecedor por meio de um procedimento administrativo de conciliação (*caput* do artigo 7º da lei). A atribuição confere ao instituto a competência solucionar demandas de natureza consumerista entre consumidores e fornecedores.

Ao dar tal atribuição ao PROCON o governo estadual o classifica como a mão ativa do Estado para dizer o direito no caso concreto. Desta forma o instituto desponta como ação governamental maior do Poder Público capixaba na defesa e proteção do consumidor.

Tal condição é consolidada pelo texto trazido na Lei Ordinária Estadual n.º 4642 de 03 de junho de 1992, de iniciativa do Poder Executivo. Esta norma complementa a Lei 3565 e especifica as atribuições do PROCON estadual, nela denominado Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, e define sua atuação.

A Lei 4642 foi regulamentada pela Lei Complementar n.º 373 de 29 de junho de 2006, que define as atribuições e o organograma do órgão, dispondo, em seu artigo 8º, ao longo de vinte e seis incisos, a competência do PROCON estadual:

Art. 8º Compete ao PROCON-ES:

I - assessorar o Governo do Estado na formulação e condução da política estadual de orientação, proteção e defesa do consumidor, bem como planejar, elaborar, propor, coordenar e executar no âmbito do Estado a proteção e defesa do consumidor;

II - desenvolver atividade de cooperação técnica e financeira com órgãos da União, Distrito Federal, estados, municípios e entidades privadas, mediante avençamentos na forma da legislação pertinente;

III - receber, analisar, avaliar, apurar e encaminhar consultas, denúncias e sugestões apresentadas por consumidores e entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;

IV - informar, orientar, conscientizar e motivar o consumidor através de atividades educativas e por intermédio dos diferentes meios de comunicação;

V - funcionar, no procedimento administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência e, admissibilidade dos recursos, dentro das regras fixadas pela Lei Federal nº 8.078, de 11/09/1990, pelo Decreto Federal nº 2.181, de 20/03/1997, e pelas legislações Complementares Estadual e Federal;

VI - elaborar, manter atualizado e divulgar anualmente ou por período inferior, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas, atendidas e não atendidas, e demais informações complementares contra fornecedores de produtos e serviços de que trata o artigo 44 da Lei Federal nº 8.078/90, remeter e/ou interligar ao sistema eletrônico de Cadastro Nacional do DPDC/SDE do Ministério da Justiça ou órgão que venha substituí-lo;

VII - coibir fraudes e abusos contra o consumidor, e prestar-lhe orientação permanente sobre os seus direitos e garantias;

VIII - fiscalizar, autuar e aplicar sanções administrativas na forma da legislação pertinente à proteção e defesa do consumidor, aos responsáveis por condutas que violem as normas protetivas das relações de consumo, bem como fiscalizar preços, abastecimento, qualidade, quantidade, origem, características, composição, garantia, prazos de validade e segurança de produtos e serviços, dentre outros;

IX - solicitar à polícia judiciária a instauração de procedimentos para apuração de infração contra o consumidor e contra a ordem econômica, nos termos da legislação vigente;

X - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de qualquer ordem que violem os interesses difusos, coletivos ou individuais do consumidores;

XI - representar ao Ministério Público competente, para fins de adoção de medidas processuais, penais e civis, no âmbito de suas atribuições;

XII - solicitar o concurso de entidades privadas de notória especialização, de órgãos e entidades da União, dos demais estados, do Distrito Federal e dos municípios, e requisitar o concurso dos órgãos e entidades do Estado do Espírito Santo, para consecução de seus objetivos;

XIII - provocar a Secretaria de Direito Econômico - SDE, ou órgão que venha a substituí-la, acerca de assuntos de interesse nacional, celebrar convênios, termos de responsabilidade e termos de ajustamento de conduta, na forma do § 6º do artigo 5º da Lei Federal nº 7.347, de 24/07/1985 e legislação complementar;

XIV - gerir o FEDC;

XV - prestar ao CONDECON, informações e relatórios das ações de defesa do consumidor, nos municípios e em todo o Estado do Espírito Santo;

XVI - coordenar, integrar e executar a Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor;

XVII - receber, analisar e avaliar o encaminhamento de reclamações, consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por consumidores e cidadãos ou entidades que os representem;

XVIII - requisitar, em caráter preferencial e prioritário, informações, laudos, perícias, documentação, serviços laboratoriais de análises e assistência técnico-científicas aos demais órgãos do poder público estadual, podendo arcar com eventuais custos, através de recursos do FEDC, em caso de

consumidor ou cidadão comprovadamente carente e pobre para os efeitos da lei;

XIX - requisitar à Defensoria Pública a instauração de medidas judiciais necessárias à defesa dos consumidores comprovadamente carentes e pobres para os efeitos da lei;

XX - intermediar, arbitrar, celebrar e homologar termos de compromisso de ajustamento e convenções coletivas de consumidores, na forma preceituada na legislação em vigor;

XXI - utilizar todas as medidas cabíveis, inclusive as judiciais, observada a legislação em vigor, necessárias à defesa do consumidor;

XXII - promover, apoiar, patrocinar e incentivar a promoção de cursos regulares de aperfeiçoamento e formação de profissionais na área de defesa do consumidor, voltados a seus servidores ou aos demais partícipes da Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor;

XXIII - expedir notificações aos fornecedores para que compareçam em audiência de conciliação patrocinada pelo Órgão quando deverão, sob pena de desobediência, prestar informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial;

XXIV - celebrar convênios com organismos públicos, universidades e entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, com objetivo de promover intercâmbio técnico em matérias de defesa do consumidor;

XXV - motivar e apoiar a criação e/ou funcionamento de órgãos municipais e entidades da sociedade civil que tenham como finalidade precípua a promoção e defesa dos direitos do consumidor;

XXVI - acompanhar a situação do mercado de bens e serviços adotando as medidas cabíveis a nível estadual, em caso de desabastecimento, abuso de poder econômico ou outras irregularidades.

Vê-se que esta norma mais recente passa a ter sua vigência em um contexto político no qual a Lei Federal 8.078 de 11 de setembro de 1990, o celebrado Código de Defesa do Consumidor, já vigorava, o que tornou a atividade de proteção e defesa do consumidor, bem como a regulação das relações de consumo como um todo, no território nacional mais objetiva e racionalizada, haja vista a existência de uma codificação que facilitava tais ações.

Mas o que vale como análise para as intenções do presente trabalho dentro do que traz a o artigo 7º da Lei 4642 é como o Poder Público do Espírito Santo se dispôs a atuar na proteção do consumidor e intervir nas relações de consumo. As atribuições instituídas pela referida lei ao PROCON contemplam desde atos de natureza voluntária, nos quais o Estado age de ofício exercendo sua jurisdição em casos concretos para a promoção de suas políticas de governo e administração, até atos de cunho decisório e deliberativo, os quais dependem da provocação do cidadão que bate às portas do órgão para que este dê solução a uma demanda de natureza consumerista gerada por uma eventual lesão de direito sofrida.

Dentro da estrutura político-administrativa do Poder Executivo estadual o PROCON é o órgão público competente para a promoção da proteção ao consumidor, e por isto lê-se: atos de orientação, informação e educação acerca dos direitos, procedimentos e deveres acerca da matéria, como expressa os incisos II, XIII, XVIII do artigo 7º; atos de fiscalização, com uso de poder de polícia na coibição de abusos e lesos aos direitos dos consumidores, até ações de natureza legislativa, como é o caso do inciso XXI do referido artigo que dá ao órgão o poder de definir as infrações administrativas de natureza consumerista e as sanções a serem aplicadas.

Órgão atua em todas as frentes e contextos em que há consumo e direitos do consumidor em jogo, em todas as etapas em que o ato de consumir, e conseqüente incidência do direito de defesa do consumidor se fizer presente, seja em atuações em contextos essencialmente privados, nos quais apresentam-se com mais força o lado comercial e financeiro das relações, até naqueles atos em que o objetivo é a concretização de preceitos de cidadania e justiça social.

Indubitável e definitivamente o Poder Público do Estado do Espírito Santo tem no PROCON estadual sua arma concreta para se fazer atuante na proteção e defesa do consumidor e imprimiu, de acordo com consideração obtida a partir de análise da legislação que institui e estrutura o órgão, todos os seus esforços para que tal estruturação engenhasse essa repartição de forma a torná-la um “super órgão estatal” em sua área de atuação.

Se o Estado arma-se como um “super órgão” permite que seus tutelados esperem do Poder Público uma sensação de onipresença na regulação das relações de consumo, haja vista que o Estado chamou para si o dever de atuar na proteção do consumidor de forma voluntária, ou seja, agindo de ofício, mesmo sem provocação do cidadão, de forma a coibir a ocorrência de ilegalidades.

É certo que a ingenuidade de se esperar uma atuação perfeita do Poder Público, que faça inexistir qualquer comportamento lesivo ao consumidor e a seus direitos não pode ter espaço neste trabalho ou em qualquer outro momento, haja vista não haver atuação, seja proveniente de órgãos públicos ou na iniciativa privada, capaz de ser uma solução mágica para todas as atribuições, necessidades e omissões

que determinada atividade traga consigo no seu desenrolar no dia a dia, como é o caso das relações de consumo.

Fato é, contudo, que lesões aos direitos do consumidor ocorrem das mais variadas formas a atuação do PROCON, um órgão administrativo não muitas vezes faz-se sem efeito. Em matéria jornalística publicada na página 38 do jornal impresso A Gazeta, em 22 de janeiro de 2012, foi trazido o título “Consumidor: empresas infratoras ficam na impunidade”.

De autoria da jornalista Mikaella Campos a matéria começa com os seguintes dizeres:

Empresas não se importam com o consumidor e mesmo existindo leis que protegem o cliente de abusos elas continuam a cometer irregularidades. O motivo é a sensação de impunidade. Para elas o erro compensa. Afinal, nem sempre elas serão penalizadas (CAMPOS, 2012, p. 38).

A matéria completa emitindo a opinião obtida em entrevista com um Procurador do Estado do Espírito Santo:

Os órgãos de defesa do consumidor e agências reguladoras até tentam fazer algo para "corrigir" os fornecedores que insistem em continuar com práticas abusivas. Aplicam multas altíssimas e dão entrada em ações civis públicas. O problema é que no Brasil tudo vai parar na Justiça e demora anos para ser resolvido. E apesar de comprovada a infração, não são poucas as empresas que conseguem virar o jogo no Judiciário, fugindo assim de sanções financeiras. O procurador do Estado, Leonardo Garcia, explica que a falta de castigo começa na origem. As autarquias, órgãos do Poder Executivo que atuam na fiscalização não contam com uma legislação detalhada para abrir processos administrativos. "As empresas se valem dessa lacuna para questionar a Justiça sobre o valor de uma multa, por exemplo. E com isso, essas instituições conseguem postergar as punições", diz Garcia, que também é professor de Direito do Consumidor e associado ao Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon) (CAMPOS, 2012, p. 38).

O membro da Procuradora do Estado, órgão estatal responsável, dentre outras atribuições, por defender jurídica e judicialmente os interesses do Estado do Espírito Santo, prossegue em sua entrevista:

Segundo ele, muitos fiscais que atuam nos Procons, por exemplo, não têm conhecimento técnico do setor. Por isso, as empresas, por mais que sejam infratoras, conseguem questionar os critérios adotados pela fiscalização. "Hoje, o consumidor enxerga os órgãos de defesa com total descrédito. Não

vê retorno ao fazer uma reclamação. As empresas permanecem no erro. Por isso, seria importante o sistema buscar meios mais eficientes para dar mais celeridade às sanções", afirma Garcia (CAMPOS, 2012, p. 38).

A matéria jornalística, ainda que carente de um aprofundamento técnico, natural pela própria natureza do texto, traz um dado relevante que se busca expor neste trabalho, qual seja, a extensão da eficácia da atuação do Estado por meio de suas políticas públicas para a defesa do consumidor.

O que trazem tanto a matéria, quanto as palavras do entrevistado, servidor do público estadual e técnico na matéria, é que a atuação repressiva dos órgãos administrativos de defesa do consumidor se faz inócua, haja vista que as sanções não são absorvidas pelos agentes punidos, no caso exposto os fornecedores infratores, os quais buscam o Poder Judiciário para apresentação de um litígio.

A esfera administrativa, ainda que atuante, tem os reflexos de sua atuação suprimidos, pois não gera resultados práticos, já que, segundo a matéria do jornal, as sanções aplicadas pelo PROCON não são cumpridas pelos sancionados, os quais, contando com a possibilidade de discutir a penalidade junto ao Poder Judiciário e contar com a morosidade administrativa e burocrática deste, continuam atuando no mercado de consumo de forma contrária à lei.

A mensagem essencial que a matéria do jornal deixa é que a infração compensa para o infrator, não só pelo fato deste servir-se da delonga da tramitação de um processo judicial para retardar a efetividade da punição sofrida, mas pelo fato de que o órgão administrativo não possui o poder de obrigar determinado sujeito a cessar uma conduta eivada de ilegalidade, pois não há um arcabouço legal que confira tal prerrogativa ao PROCON, por exemplo.

Pode-se considerar, a partir de tais informações, as quais expressam uma realidade percebida pela sociedade civil e por indivíduos com proximidade e conhecimento técnico, que a própria estrutura burocrática dentro da qual o PROCON se estabelece pode estar figurando como o maior empecilho para a efetividade na sua atuação de órgão garantidor da defesa do consumidor.

3.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A BUROCRACIA NA AÇÃO ESTATAL NA DEFESA DO CONSUMIDOR: UMA ANÁLISE WEBERIANA

Considerando que o Estado do Espírito Santo equipou-se, em termos burocráticos, para engenhar e racionalizar suas ações a fim de promover suas políticas e exercer de fato o governo, intervindo nas relações de consumo, faz-se pertinente uma análise a partir das concepções e contribuições de Max Weber da estrutura burocrática na qual se estabelece a política governamental capixaba para a defesa do consumidor.

Prioritariamente, insta trazer, em linhas gerais, o que preleciona Weber sobre o funcionamento da burocracia moderna, neste caso no capítulo VIII de sua obra “Ensaio de Sociologia”:

A burocracia moderna funciona da seguinte forma específica:

I Rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, ou seja por leis ou normas administrativas.

1. As atividades regulares necessárias aos objetivos da estrutura governada burocraticamente são distribuídas de forma fixa como deveres oficiais.

2. A autoridade de dar as ordens necessárias à execução desses deveres oficiais se distribui de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de forma estável, sendo rigorosamente delimitada pelas normas relacionadas com os meios de coerção, físicos, sacerdotais ou outros, que possam ser colocados à disposição dos funcionários ou autoridades.

3. Tomam-se medidas metódicas para a realização regular e contínua desses deveres e para a execução dos direitos correspondentes; somente as pessoas que têm qualificações previstas por um regulamento geral são empregadas.

Nos governos públicos e legais, esses três elementos constituem a “autoridade burocrática (WEBER, 2010, p. 138).

Juntamente com as análises e ensinamentos acerca das instituições democráticas e da relação entre racionalidade e ética, a burocracia pode ser tido como um tema weberiano fundamental para o debate político da atualidade.

Ainda que hoje pese uma ideia equivocada que as concepções de Weber sobre a burocracia tenham como resultado uma máquina ritualista e emperrada, dando ao termo um novo e deturpado significado, sempre associado ao oposto de termos como agilidade e eficiência, o tema, para Weber (2010) possui uma conexão, de cunho condicional para a existência, com a efetivação da democracia em sociedades minimamente complexas.

A estrutura na qual a burocracia propõe se criar e se estabelecer é de alta valia para o Estado, pois contribuem para o seu funcionamento de maneira racional, e conseqüentemente mais eficaz. Bem sintetiza essa relação entre burocracia e eficiência para o Estado democrático Fábio Wanderley Reis, professor da UFMG em artigo publicado na edição especial de n.º 3 da Revista Cult que trata dos clássicos do pensamento social:

Pois traços como procedimentos meticulosos, a aplicação de regras universalistas e impessoais e observância da apropriação de competências são condição para que se possa ter um Estado sensível à autonomia e à igualdade dos cidadãos e capaz de prestar contas de suas decisões, bem como para que a flexibilidade na definição política dos fins da ação estatal não redunde em arbítrio (REIS, 2011, p. 33).

Não diferente dessas premissas são as bases nas quais se construiu o PROCON estadual capixaba, já que no contexto de Estado moderno no qual se criou lhe são impostas tais características. E se considerado for o fato de que tal órgão estabeleceu-se para lidar com um tema jurídico e social novo, antes mesmo que o ente federativo maior tenha codificado as normas que balizariam as relações que se destinava a tutelar - considerando a lei estadual 3565 publicada em 1983 e o CDC publicado em 1990 -, quais sejam as de consumo, podem ser muitas as críticas a caírem sobre sua estrutura e seu funcionamento.

Mas algo que deve ainda ser levado em conta é o contexto no qual tais políticas públicas foram implantadas. Vale dizer que o Estado do Espírito Santo tem um histórico de construção político e social *sui generis* dentro do contexto nacional, sobretudo se comparado aos demais estados da região sudestes, a mais próspera do país, onde muitas vezes o Estado encontra-se como um estranho no ninho.

Ao Espírito Santo foi legado um papel de capitania, província e estado coadjuvante desde a época colonial no Brasil. Por ser estrategicamente próximo das Minas Gerais, pólo de exploração mineral altamente rentável à Coroa Portuguesa e também das províncias de alta relevância como das capitais Salvador e Rio de Janeiro, posteriormente, fez com que o Estado amargasse um atraso em favor do progresso alheio.

O Espírito Santo, no século XVII, teve seu trânsito mitigado pela Coroa para pessoas e mercadorias, já que era interessante aos portugueses que não se fizesse caminho pelas terras capixabas, que eram mais hermas e menos vigiadas, facilitando assim o contrabando de minerais do território vizinho de Minas Gerais.

Na obra “História do Estado Espírito Santo” de José Teixeira de Oliveira é possível se extrair informações que comprovam o isolamento imposto pelo governo português ao estado:

O governador geral voltaria a insistir na questão do caminho para as minas, ameaçando de severos castigos aos transgressores da ordem del-rei. No que respeita a estradas, pode ser erigida em dogma da administração portuguesa no Brasil a conhecida frase do Conselho Ultramarino: “Quanto mais caminhos houver, mais descaminhos haverá.” Numerosas referências a remessas de armas e munições por parte do governo da Bahia dão a entender que havia real temor de que alguma expedição estrangeira tentasse assaltar o Espírito Santo, para daqui passar às minas. Mesmo assim, em 1710, o governador geral aludia ao “miserável estado em que essa praça [Vitória] se acha pela falta que tem de tudo o que conduz à sua conservação e defesa”, atribuindo tal penúria à “omissão e descuido dos Capitães-mores que a governaram (OLIVEIRA, 2008, p. 193-194).

O citado autor completa expondo que o território destinado ao Espírito Santo no Brasil colônia, já administrativamente organizado, inclusive com a Vila de Vitória como capital, tinha par ao governo geral a importância de mera interposto militar, que servisse de empecilho para uma rota alternativa às minas:

Estradas e aventureiros – Por muitos anos, os administradores portugueses e seus delegados no Brasil estiveram convencidos de que qualquer ataque estrangeiro, dirigido contra as jazidas das *minas gerais*, teria o Espírito Santo como base de desembarque, daqui marchando em direção àqueles centros. A proibição de se fazerem estradas que ligassem a capitania à sua vizinha do oeste e a atenção dedicada às fortificações locais demonstram suficientemente a procedência daquela afirmação (OLIVEIRA, 2010, p.185-186).

Tais medidas, por óbvio, conferiram um atraso econômico ao Espírito Santo que certamente tem conseqüências até os dias de hoje, não só em termos econômicos, já que o isolamento imposto fez com que os habitantes daqui desenvolvessem outra visão sobre o país, já que o progresso cá chegava com considerável atraso.

Pode ser tirado como exemplo de tais acontecimentos o fato de o consumo local ter sido por muitos anos algo com contornos provincianos, haja vista não ser o Espírito Santo praça em que viessem grandes corporações de varejo, não contava com um quadro significativo de indústrias de produtos e mesmo tratando-se de uma capital, Vitória, e conseqüentemente todo o estado, recebeu o primeiro shopping center somente em junho de 1993, quando estados como os vizinhos Rio de Janeiro e São Paulo já usufruíam desse tipo de comércio há mais de duas décadas (SHOPPING, 2012).

As características de consumo de massa tiverem uma adequação tardia à realidade capixaba, e ainda que o Estado se dispusesse a regular as relações de consumo desde o início dos anos 1980, é certo que a máquina pública, assim como a população, lidava com ares de novidade com a realidade de que o consumo tomava vulto no cotidiano a ponto de mover a máquina estatal.

Considerando que o Estado passava a lidar com uma matéria nova, a formação de sua estrutura administrativa para intervir e regular o mercado de consumo também era uma novidade, o que de certo influiria na construção e desenvolvimento das políticas governamentais que se irradiariam naquele novo contexto.

Não é propósito deste trabalho invocar um estudo antropológico da sociedade capixaba ao longo dos anos, mas faz-se pertinente atentar-se que há características que fazem deste estado, parte de nosso objeto de estudo, que refletem na forma de agir do Poder Público em relação às suas políticas.

Desta forma, Weber (2008) faz-se ainda mais valioso no sentido que a organização burocrática toma relevância na ação do Estado que se impõe sobre seus tutelados a fim de fornecer serviços de forma eficaz, pois acerca da estruturação da máquina pública a ponto de especializar-se e impor maior qualidade na prestação do serviço público o autor ensina:

O segundo elemento mencionado, “regras calculáveis”, também é de importância destacada para a burocracia moderna. A peculiaridade da cultura moderna e especificamente de sua base técnica e econômica, exige essa “calculabilidade” de resultados. Quando plenamente desenvolvida, a burocracia também se coloca, num sentido específico, sob o princípio do

sine ira ac Studio. Sua natureza específica, bem recebida pelo capitalismo, desenvolve-se mais perfeitamente na medida em que a burocracia é “desumanizada”, na medida em que consegue eliminar dos negócios oficiais o amor, o ódio, e todos os elementos pessoais, irracionais e emocionais que fogem ao cálculo. É essa a natureza específica da burocracia, louvada como sua virtude especial.

Quanto mais complicada e especializada se torna a cultura moderna, tanto mais seu aparato de apoio externo exige o perito despersonalizado e rigorosamente objetivo, em lugar do mestre das velhas estruturas sociais, que era movido pela simpatia e preferência pessoais, pela graça e gratidão. A burocracia oferece as atitudes exigidas pelo aparato externo da cultura moderna, na combinação mais favorável. Em geral, somente a burocracia estabeleceu as bases da administração de um Direito racional conceptualmente sistematizado, tendo como fundamento as leis que o período final do Império Romano criou com grande perfeição técnica (WEBER, 2008, p. 151).

Considerando os ensinamentos do autor clássico vê-se que a arrumação da máquina pública capixaba em prol da proteção ao consumidor deu-se sobre um pilar de estruturação que agrega tais princípios acerca da burocracia para o “ótimo” funcionamento do Estado e elementos que contrastam com tais conceitos.

Quando o Estado legisla no sentido de compor o quadro de pessoal do PROCON estadual com parte de seus servidores ingressando no órgão por meio de nomeação, sem que tenham se submetido a um processo seletivo que testasse suas capacidades e habilidades de exercer a tarefa que lhes é incumbida, abre uma possibilidade para que a eficiência inerente à burocracia a partir dos conceitos weberianos, seja mitigada.

Não que neste trabalho busque se questionar a capacidade técnica de um servidor nomeado, o que busca se evidenciar é que a não profissionalização dos servidores responsáveis pela operação do instituto pode influenciar em seu funcionamento, assim como o fato de os servidores de carreira que ali se encontram não serem originais do órgão, originários de demais repartições do Estado, estando no PROCON temporariamente.

Fato é que o órgão, até hoje, não possui um meio ingresso exclusivo de servidores, os quais, para entrarem no serviço público prestam concurso para a Secretaria de Justiça, por exemplo, o que possibilita ingresso na totalidade dos cargos que compõe o quadro da pasta, sem que a seleção seja exclusiva e específica para o PROCON, quando não é o caso de prestarem concurso para outras repartições do

serviço público estadual e, no decorrer da carreira, serem lotados no órgão de defesa do consumidor. Não há, portanto, uma profissionalização dos servidores que ocupam o PROCON.

A formação do quadro de servidores com pessoal proveniente de diferentes repartições, caso dos servidores de carreira, e de diferentes setores da sociedade, caso dos nomeados, serve, evidentemente, ao sentido democrático para formação e funcionamento dos órgãos públicos, contudo, para que haja eficácia na atuação do Estado tal característica tem que ser fiel a preceitos que Weber defende, senão vejamos:

A burocracia acompanha inevitavelmente a moderna democracia de massa em contraste com o governo autônomo democrático das pequenas unidades homogêneas. Isso resulta do princípio característico da burocracia: a regularidade abstrata da execução da autoridade, que por sua vez resulta da procura de “igualdade perante a lei” no sentido pessoa e funcional - e, daí, do horror ao privilégio, e a rejeição ao tratamento dos casos individualmente. Essa regularidade também decorre de condições sociais preliminares da origem das burocracias. A administração não-burocrática de qualquer grande estrutura social repousa, de certa forma, no fato de que as preferências e classificações sociais, materiais ou honoríficas existentes estão ligadas às funções e deveres administrativos. Isso habitualmente significa que uma exploração econômica ou social, direta ou indireta, de uma posição, que toda atividade administrativa proporciona aos seus realizadores, equivale à assunção de funções administrativas (WEBER, 2010, p. 157).

Talvez a característica prevalecente na atualidade de não profissionalização do quadro de pessoal do PROCON estadual, com composição de servidores por nomeação cargos de confiança para a parte de gerência e supervisão, como define a lei orgânica do órgão (Lei número 4642 de 2 de junho de 1992, que, em seu artigo 8º, seja um sentido remanescente de um Estado habituado a governos que não privilegiavam tal especialização, como consequência de uma história de atraso nas mais variadas formas de administração, como já visto.

Ainda que haja servidores concursados lotados no órgão, não houve ainda processo seletivo público específico para o órgão, sendo seu quadro de pessoal formado por servidores ligados a outras repartições do Governo Estadual e sua cúpula de direção e administração por cargos em comissão.

Certo é que a estruturação dos órgãos emanadores das políticas públicas de defesa do consumidor certamente conferiria maior qualidade e eficácia em tais ações e não há meio que se faz mais prudente para tal estruturação que um sistema burocrático estabelecido, pois assim os meios para melhor alcance do objetivo da política pública estariam assegurados.

Nesse sentido expõe Max Weber com maestria:

“Quando se estabelece plenamente, a burocracia está entre as estruturas sociais mais difíceis de destruir. A burocracia é o meio de transformar uma “ação comunitária” em “ação societária” racionalmente ordenada. Portanto, como instrumento de “socialização” das relações de poder, a burocracia foi e é um instrumento de poder de primeira ordem – para quem controla o aparato burocrático.

Em igualdade das demais condições, uma ação societária, metodicamente ordenada e realizada, é superior a qualquer resistência de massa ou mesmo de ação comunitária. E, onde a burocratização da administração foi completamente realizada, uma forma de relação de poder se estabelece de modo praticamente inabalável.” (WEBER, 2010, p. 160)

Fica claro, a partir de tais ensinamentos, que equipar o serviço público com técnica e impessoalidade faz da ação estatal fato mais forte e eficiente e no caso da proteção ao consumidor, tal força é ainda mais primordial pois representa um aporte para a efetivação da política pública sem que o descumpridor da lei, que ofende o consumidor com seu descumprimento, venha a jogar com o Estado no sentido de optar por se submeter à sua autoridade ou não, fato comum no cotidiano das relações de consumo.

3.4 Atuação ou omissão do Estado e percepção de cidadania: uma interdependência imperativa

O PROCON estadual dispõe anualmente, seu Cadastro de Reclamações Fundamentadas, no qual se expõe a natureza das demandas recebidas pelo órgão e o número de êxitos e fracassos na atuação do instituo. Considerando as publicações de tais relatórios dos últimos cinco anos, a média de soluções supera a de fracassos nas demandas propostas, o que atesta a eficiência no trabalho do Estado para a proteção do consumidor.

Fala-se em eficiência, porém não se crê cabível falar-se em eficácia, haja vista que o sucesso restringe às demandas apresentadas ao PROCON, pelas quais o Estado tem levadas a si as reclamações dos cidadãos. Poderia falar-se em eficácia, caso o sucesso se estendesse à proteção dos consumidores que são lesados, mas que por uma gama vasta de motivos, não leva seu problema àquela instância administrativa.

Tem-se, portanto, uma tutela do Estado eficiente, porém sua eficácia é restrita àqueles que conhecem e compreendem, tanto seu direito como consumidor quanto a forma de reivindicar a proteção ao mesmo. Em tal contexto o que se vê é que a eficiência na solução das demandas apresentadas não se relaciona e não garante o acesso dos cidadãos às instâncias do PROCON estadual.

Eficácia seria poder ser percebida de forma mais proeminente caso ação e as políticas do referido órgão atingissem, de fato, a uma gama da população a ponto de direcioná-la a uma educação para o consumo, o que representaria uma política que iria além dos balcões de reclamação, acessando o cidadão antes que a lesão aos seus direitos ocorresse.

O que se percebe é que o PROCON capixaba de fato aglutina em si a competência e a legitimidade para a proteção do consumidor pelo Executivo estadual, mas ainda que sejam formuladas e distribuídas cartilhas informativas a consumidores e fornecedores¹, por exemplo, sua atividade, essencialmente, concentra-se na solução de demandas de cunho consumerista.

Desta forma tem-se a eficiência na atuação no momento em que, segundo os dados estatísticos mencionados, para as demandas que recebe, em sua maioria, o Instituto confere solução, contudo sua atuação não atinge as demandas referentes à abusos e lesões a direitos de consumidores ocorridas além do contexto de solução de litígios.

1. Em 2011 o Procon-ES lançou os “Manuais do Consumidor e do Fornecedor” com orientações sobre direitos e deveres básicos na aquisição e comercialização de bens e serviços. Lançou-se, no mesmo ano, ainda, as cartilhas “consumidor Jovem” e “Infantil”, destinada a estes públicos específicos. Todas disponíveis em <http://www.procon.es.gov.br/default.asp>. acesso em 20.abr.2012.

Fala-se, portanto, que uma ação de cunho informativo-educacional, tanto junto a consumidores quanto a fornecedores, se apresentaria como uma política eficaz tanto na prevenção de desrespeitos aos direitos do consumidor, quando na informação para este acerca de seus direitos e o acesso ao Estado para obter proteção. O que se tem, portanto, é uma tutela restringida.

Nelson Camatta Moreira expõe acerca da tutela do Estado por meio de democracia representativa: “sem a pretensão de se dissecar o modelo democrático representativo contemporâneo, neste momento, expõe-se apenas um problema (grave) nesse modelo de participação política: a “fantoquização” da democracia.” (MOREIRA, 2010, 120 p.)

Mais adiante o citado autor aborda o conceito de “povo”:

“[...] a caracterização do povo que se pretende aprofundar aqui: do povo em sua especificidade, de quem a dignidade não se reconhece abstratamente (...), mas um povo cujos integrantes se compreendem em sua faticidade, sua historicidade e se vêem inseridos numa tradição.” (MOREIRA, 2010, 122, p.)

Considerando que o aparato disposto pelo Poder Executivo para a tutela e defesa do consumidor capixaba possui uma atuação restrita, como descrito acima, haja vista que a atuação do Procon concentra-se, essencialmente, em solução administrativa de litígios e que ainda assim muitas das demandas ali apresentadas, quando insolúveis em sede administrativa, vão desaguar no Poder Judiciário, entende-se que de fato o povo submete-se a um processo de pseudo tutela, no qual a defesa de seus interesses não é de fato executada.

O mesmo que se diz de um sistema democrático no qual a representatividade do eleitor-cidadão é apenas teórica, pois coincide com a previsão normativa que impõe ao Estado e a seus tutelados tal modelo de representatividade, porem não pode ser tida como real, no sentido de que a representação a fim de atender a demanda do cidadão não é exercida no mundo dos fatos, haja vista o distanciamento entre a atuação do Estado, por seus agentes e o anseio do povo.

Considerando ainda que o Instituto Estadual de Proteção ao consumidor não tem, dentre suas atribuições e competências, o poder de regular a prática de ato ou abstenção de fato, ou melhor, o Procon não possui, isoladamente, o poder de polícia, que o permita condicionar e restringir o uso, o gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado (MEIRELLES, 1976, p.6), ou seja, não está dentre as ações possíveis e cabíveis ao órgão o mecanismo de frenagem de que dispõe a Administração Pública para conter os abusos do direito individual, a atuação desse órgão estadual é percebida de modo ainda mais restrito.

Fala-se em restrição no sentido de que os atos do PROCON estadual fazem-se valer e são percebidos com maior efetividade pela população quando tais atos relacionam-se a dirimir os litígios que chegam até o órgão, haja vista que as estatísticas provam o sucesso do Instituto nessas ações.

O desrespeito aos direitos do consumidor, contudo, persistem considerando que o Procon vê-se diariamente diante de demandas de consumidores lesados para dar solução. O que se questiona, portanto, é que se a percepção de cidadania pelos cidadãos tutelados pode ser considerada plena apenas com uma atuação estatal que de disponha a dizer quem está certo ou errado em um litígio de consumo, ou se tal percepção não seria mais completa e verdadeira caso se desse no dia-dia do mercado de consumo, onde os abusos deveriam ser coibidos, fiscalizando as ações e orientando-se os agentes, para que não se gerassem lides advindas das relações de consumo.

Hannah Arendt disse que cidadania é direito a ter direitos, pois a igualdade em dignidade e direito dos seres humanos não é um dado. É uma construção da convivência coletiva, que requer o acesso a um espaço público comum. Em resumo, é esse acesso ao espaço público – *o direito de pertencer a uma comunidade política* – que permite a construção de um mundo comum através do processo de asserção dos direitos humanos (ARENDR, 1995, p. 37-47).

A partir de tais concepções, vê-se que o consumidor capixaba assemelha-se ao um cidadão “fantoquizado”, no sentido de que seu enquadramento como cidadão, no

sentido de ser um titular de direitos que o permitam exercer sua atividade de consumo previamente resguardado pelo Estado dos abusos do mercado, de fato, não possui tal proteção.

Um exercício de cidadania formal é o que se percebe pelos atos praticados pela máquina administrativa, que de forma insuficiente torna a proteção do consumidor algo não abrangente, com resultados incompletos, a ponto formar um cidadão que não percebe a cidadania em seu dia-dia.

A proteção ao consumidor se dá de fato pelo Estado capixaba àqueles consumidores que levam sua demanda, a partir de uma lesão já configurada em seu direito, até à instância do PROCON estadual. Para aqueles que sofrem no dia-dia os abusos de fornecedores atuando em abusos e lesões a direitos, a proteção não chega e a cidadania de seus tutelados fica comprometida em seu exercício, haja vista que a atuação efetiva do Poder Público é fato imprescindível para que não se viva um democracia, com cidadãos em gozo de seus direitos de uma maneira essencial e unicamente formal.

Sem um Estado ativo não há democracia real e nem cidadãos percebendo seus direitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inegável e pode-se bem concluir que o consumo atingiu um papel essencial na modernidade e vem, até os tempos contemporâneos, erguendo-se em relevância nas relações sociais e políticas, sendo hoje um ditador nos comportamentos humanos e um direcionador das políticas estatais, seja em relação ao mercado, seja em relação à sociedade.

De certo que sobre o mundo não de recair ainda muitas crises econômicas e muito se questionará, das ciências sociais às exatas, acerca da forma pela qual os indivíduos e a sociedade tratam o consumo, pondo-lhe em posição de cheque, por ser vilão, ou até herói.

A estrutura na qual o consumo se funda hoje, e que de certo ajudou a consolidar, não será abalada da noite para o dia e aquilo que há de enraizado em nossos comportamentos sociais direcionados ao e pelo consumo, não se modificará tão cedo.

Também não seria cabível agir com a ingenuidade de que o mercado modificaria seu modo de agir para que excessos fossem evitados e o consumidor, olhado primeira e prioritariamente como um cidadão, não se deparasse com abusos praticados por fornecedores que deixariam de ignorar seus direitos e esqueceriam os caminhos mais curtos para o lucro.

Certo é que, assim como o mercado não é inabalável, o Estado está longe de estar morto e nem sequer está adormecido. O Estado se faz forte e ativo, capaz de intervir no mercado e socorrê-lo em seus apuros, direcionando-o em suas ações.

Vale expor, contudo, as palavras de Bruno Reis, em artigo publicado na Revista Brasileira de Ciências Sociais expõe:

“[...] a plena operação de uma economia de mercado requer a existência de um Estado formalmente institucionalizado, não só para assegurar a operação impessoal das normas vigentes, mas também para atuar distributivamente de maneira a minimizar as inevitáveis externalidades

provocadas pela intensificação dos laços de interdependência humana que a própria expansão do mercado favorece.” (REIS, 2003. 55p.)

Considerando o que apresenta o citado autor mercado e Estado coexistem de uma forma interdependente, é necessário ao Estado, no entanto, o fortalecimento de sua estrutura, no sentido de solidificar e fortalecer suas instituições para que assim, não seja suplantado pelo mercado, tendo este um caminho livre e irrestrito de atuação, haja vista que o mercado pode ser percebido como uma cobra cercada por uma rede, representada pelo Estado, afoita e atenta a qualquer brecha que a permita sair, expandir-se e ganhar novos espaços.

Nesse contexto não pode ser descartado, contudo, que no Brasil tem-se uma carga tributária das mais altas, pela qual é cobrado de cidadãos e empresas uma infinidade de taxas e impostos que oneram as relações comerciais, o que, necessariamente dificulta a vida do empresário brasileiro.

O fornecedor de bens e serviços no Brasil acaba por ver no Estado um entrave para o desenvolvimento de seu negócio, haja vista que este começa e termina sendo um de seus maiores credores.

Não seria estranho esse empresário, na condição de fornecedor de bens e serviços, ser insensível aos direitos daquele que consome seus produtos e ver na tutela que o Estado dá a esses direitos, mais um entrave para seu desenvolvimento empresarial. Não cabe aqui achar uma resposta para as más condutas de fornecedores que atuam à margem da Lei de Proteção ao Consumidor, mas algo que deve ser levado em consideração.

O que se tem é que o cidadão-consumidor ainda vê o Estado com certo distanciamento quando este se põe como o responsável pela tutela e proteção de seus direitos e talvez por essa percepção deturpada o acesso às instâncias estatais para a busca de solução para lesões a direitos ficam dificultadas, assim como a eficácia e o aprofundamento das políticas públicas no mesmo sentido também se prejudicam.

Esta pesquisa considera os números que comprovam a eficiência do PROCON estadual no Espírito Santo, órgão único que aglutina no Estado capixaba a proteção ao consumidor em nível estadual, contudo é inevitável que não se questione a sequência de abusividades e desrespeitos em relação aos direitos do consumidor que continuam a ocorrer, independente da atuação do Órgão de Defesa.

Como se vê pelos resultados consultados do quadro estatístico de reclamações fundamentadas (ESPÍRITO SANTO, 2006-2012) as demandas que se constituem em reclamações e ingressam no PROCON Estadual têm, em sua maioria, a solução obtida pelo consumidor reclamante, cumprindo assim o Instituto o seu papel no que concerne à solução de litígios. Mas o que concluir acerca do que ocorre de ilegalidades e não é submetido ao crivo daquele órgão e a relação dessa atuação com a percepção de cidadania pelos tutelados?

Certamente o que se pode concluir é que o Estado organiza-se de forma burocrática para que melhor sirva a sociedade, pois seu papel é de fato um papel servidor dentro do contexto democrático atual. Se o Estado, por meio do aparato burocrático criado, faz valer sua política pública e defende o consumidor lesado em seus direitos, mas somente aquele que se dirige até sua repartição administrativa para que receba tal tutela, algo está ausente ou alguma omissão estaria ocorrendo com aqueles que não buscam a proteção estatal.

A defesa do consumidor pelo Estado, no Espírito Santo, pode ser considerado como um exemplo de que a atuação do Poder Público não pode resumir-se à ação dos braços estatais, representados por empresas, autarquias ou institutos para que o cidadão receba, de fato, a proteção que a Lei lhe confere.

É como se deparar com um Poder Judiciário dispondo de um aparato dinâmico e uma estrutura impecável para atender a população, mas esta não sabe como ou o que lhe faria bater às portas da Justiça Pública, por não conhecer ou não saber como reivindicar seus direitos.

Vê-se, portanto, que há uma falha na atuação do Estado ao não conferir a seus tutelados a informação para que estes conheçam seus direitos e assim possam praticá-los e cobrar sua percepção quando os percebe negligenciados.

Hannah Arendt expôs que:

“os direitos do homem, supostamente inalienáveis mostraram-se inexecutáveis – mesmo nos países onde as constituições se baseavam neles – sempre que surgiam pessoas sempre que surgiam pessoas que não eram cidadãos de algum Estado soberano” (ARENDR, 2006, p.327)

A partir dos dizeres da citada autora pode-se estabelecer uma conexão com a ausência do Estado no que concerne a atribuição deste de educar e informar seus cidadão no sentido de permitir-lhes a compreensão e usufruto de seus direitos, posto que não há como fazer valer um direito, ainda que este esteja garantido em Lei positivada, se o Estado não proporciona meios para que tal validade ocorra.

Ainda que o Estado faça valer o direito do cidadão consumidor quando este chega à sua repartição buscando a solução de litígios, faz-se omissa o Poder Público no que se relaciona à prevenção de tais demandas, fato que se daria pela atuação do Estado nos atos de educação e orientação do cidadão acerca de seus direitos.

Cidadãos informados de seu papel são capazes de agir em contribuição à democracia, no sentido de que participam das ações do Estado, seja reivindicando políticas, seja expondo demandas e assim se formam conselhos, entidades emergidas da sociedade civil capazes de representarem os cidadãos e seus interesses, tanto diante do Poder Público quando do mercado.

A defesa do consumidor no Estado do Espírito Santo restringe-se a atuação Estatal, a qual se caracteriza com maior força, no ato de solucionar litígios entre consumidores e fornecedores que solicitam atuação administrativa do órgão público, o que em termos de percepção de cidadania, é uma atuação restrita.

A participação cidadã, por meio de conselhos ou associações de defesa do consumidor no Espírito Santo é incipiente, ou mesmo nula. Fato que pode ser

observado como uma conseqüência de um Estado pouco atuante na educação de seus cidadãos, haja vista que somente cidadãos cientes de seus direitos são capazes de compor e formar entidades civis para defesa de seus direitos.

Mais uma vez Hannah Arendt, ao explanar sobre a formação dos conselhos populares em um contexto democrático como meio de fortalecimento da democracia e efetivação da cidadania, expõe:

“[...] queremos participar, queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público, e queremos ter a possibilidade de determinar o curso político de nosso país. Já que o país é grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo numero de espaços públicos dentro dele. As cabines em que depositamos as cédulas são, sem sombra de dúvidas, muito pequenas, pois ali só há lugar para um. Os partidos são completamente impróprios, nele, a maior parte de nós é apenas o eleitorado a ser manipulado. Mas se apenas dez de nós estivermos sentados em volta de uma mesa, cada um expressando sua opinião, cada um ouvindo a opinião dos outros, então uma formação racional da opinião pode ter lugar através da troca de opiniões. Lá também ficará claro qual de nós é o mais indicado para apresentar nossos pontos de vista diante do mais alto conselho seguinte, onde nossos pontos de vista serão esclarecidos pela influência de outros pontos de vista, revisados, ou seus erros demonstrados.” (ARENDR, 2010 p. 200)

Pelas considerações de Arendt percebe-se que as políticas públicas devem servir a democracia, no sentido de que se o Estado promove ações para educar seus cidadãos o faz em favor de um fortalecimento das suas instituições democráticas, haja vista que permitirá uma maior sensibilidade e um maior critério de seus tutelados quando estes se fizerem representar.

A ausência de conselhos ou associações no Estado do Espírito Santo para a defesa do consumidor demonstra que o cidadão capixaba não encontra-se preparado para organizar-se a ponto de estabelecer uma posição diante do Estado para reivindicação e discussão de seus direitos como consumidor.

Conclui-se, portanto, que no Espírito Santo a atuação do Estado para defesa do consumidor é eficaz no que diz respeito às políticas públicas emanadas e representadas por seu órgão único destinado a tal ação no âmbito estadual, qual seja o Procon, mas a estrutura que forma esse instituto, constituído por uma norma que torna sua ação por vezes inócua, conferindo-lhe um poder mitigado em relação

à possibilidade da aplicação da sanção àquele que descumpre a lei, associado ao consumidor cidadão que, por uma escassez de informações, obsta seu acesso às instâncias estatais, faz com que se configure um quadro no qual se expõe mais vantajoso, para o fornecedor que atua à margem da lei, permanecer cometendo ilegalidades.

O Estado do Espírito Santo ter como política pública maior a existência do Procon Estadual e ter materializado neste a expressão de sua ação para defesa do consumidor, expõe a fragilidade dessas ações, haja vista que se a atuação daquele órgão estadual conseguem dar solução a maioria das demandas que até lá chegam, há uma omissão no que diz respeito à prevenção para que tais demandas se formem.

Seria por demais injusto impor ao Procon Estadual ou à Secretaria ao qual este se vincula a responsabilidade exclusiva pela ocorrência permanente de lesões aos direitos do consumidor no Espírito Santo.

O que se pode concluir é que há uma omissão de toda a máquina pública no que diz respeito à políticas de educação de sua população, uma educação com sentidos de cidadania para que de fato se tenham cidadãos com a percepção e efetividade na vivência de seus direitos em um contexto democrático.

É essencial que a população atue junto à proteção de seus direito de consumidores, já que são seus indivíduos que convivem diariamente no mercado de consumo e vivem, da forma mais próxima, a realidade das relações ali ocorridas. Não como esperar, contudo, que a sociedade civil se organize para auxiliar o Estado nessa fiscalização, se o próprio Estado não municia seus cidadãos de informações e meios para que assim atue.

Se há uma solução para o problema, esta certamente passa pela educação para o consumo, mas que de fato se traduziria para uma educação para um acepção correta dos preceitos de cidadania, conferindo ao consumidor o efetivo status de cidadão, dentro da concepção que teve por cidadania Hanna Arendt, ao dizer que “cidadania é direito a ter direitos, pois sem ela não se trabalha a igualdade que

requer o acesso ao espaço público, pois os direitos – todos os direitos – não são *dados* (*physei*) mas *construídos* (*nomoi*) no âmbito de uma comunidade política (ARENDETT, 1995, 48 p.)

A compreensão que se retira da análise que propõe este trabalho não deve se prender a eventuais equívocos na prática ou omissões na estrutura da máquina pública que dispõe seus esforços para a proteção do consumidor, mas nas ações estatais que devem imprimir-se em torno e conjuntamente a essa ação estatal, conferindo uma realidade de cidadania, com pleno gozo e acesso a direitos primordiais para que antes de um consumidor assistido pelo Poder Público, cada indivíduo possa sentir-se, acima de tudo, um cidadão.

REFERÊNCIAS

- ARENDDT, Hannah. **A Condição Humana**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.
- _____. **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- _____. **Crises da república**. São Paulo: Perspectiva, 2010.
- BAUDRILLARD, Jean. **A sociedade de consumo**. Trad. Artur Mourão. Rio de Janeiro: Elfos, 1995.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- _____. **Vida para consumo: a transformação das pessoas como mercadorias**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade: por um teoria geral da política**. Trad. Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOURDIEU, Pierre. **A distinção: crítica social do julgamento**. Porto Alegre: Zouk, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BURDEAU, Georges. **O Estado**. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Lei nº 8.078, de 1990**. Código de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJCA4FF8F8ITEMIDB9CF3E927BDB4700BBFD1BE7D95D591APTBRIE.htm>>. Acesso em: 02 mar. 2012.
- CAMPOS, Mikaella. Consumidor: empresas infratoras ficam na impunidade. **A Gazeta**, Vitória, p. 38, 22 jan. 2012.
- CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CARRABINE, Eamonn. **Sociologia: conceitos-chave**. org. John Scott; trad. Carlos Alberto Medeiro; consult. Téc. Luiz Fernando Dias Duarte. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação**. Vol. 1, 10ª ed., São Paulo: Paz e Terra, 2007.

DAHL, Robert Alan. **Um prefácio à teoria democrática**. 2ª Ed. São Paulo: Zahar, 1997.

DURKHEIM, Émile. **Da divisão do trabalho social**. 4ª ed., trad. Eduardo Brandão. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Estadual de Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas - Referência: Setembro/2006 a Agosto/2007**.

Disponível em:

<http://www.procon.es.gov.br/download/rel_reclamacao_fundamentada_2006.pdf>

Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Instituto Estadual de Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas - Referência: Setembro/2007 a Agosto/2008**.

Disponível em:

<http://www.procon.es.gov.br/download/rel_reclamacao_fundamentada_2007.pdf>

Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Instituto Estadual de Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas - Referência: Setembro/2008 a Agosto/2009**.

Disponível em:

<http://www.procon.es.gov.br/download/rel_reclamacao_fundamentada_2008.pdf>

Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Instituto Estadual de Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas - Referência: Setembro/2009 a Agosto/2010**.

Disponível em:

<http://www.procon.es.gov.br/download/rel_reclamacao_fundamentada_2009.pdf>

Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. ESPÍRITO SANTO. Instituto Estadual de Defesa do Consumidor. **Cadastro de Reclamações Fundamentadas - Referência: Setembro/2010 a Agosto/2011**. Disponível em:

<http://www.procon.es.gov.br/download/rel_reclamacao_fundamentada_2010.pdf>

Acesso em: 20 de abril de 2012.

_____. Secretaria de Justiça. **Lei Complementar nº 373**, de 29 de junho de 2006.

Disponível em: <http://www.procon.es.gov.br/download/LEI_n373_06.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2012.

GOMES, Laurentino. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram Napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Planeta do Brasil, 2009,

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Vol. 1. 4ª ed. trad. Carlos Nelson Coutinho; co-ed. Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

IANNI, Octavio. **A era do globalismo**. 9ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

_____. **A sociedade global**. 13ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

LOPES, José Reinaldo Lima. **Direitos sociais: teoria e pratica**. São Paulo: Método, 2006.

MARX, Carl e ENGELS, Frederich. **O manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2000.

MASCARO, Alysson Leandro. **Lições de Sociologia do Direito**. 2ª Ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009

MEIRELLES, Hely Lopes. **O poder de polícia, o desenvolvimento e a segurança nacional**. in Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: FGV, vol. 125, JUL/SET 1976, pág. 6.

MOREIRA, Nelson Camatta. **Fundamentos de uma constituição dirigente**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

NUNES, Luis Antonio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, FrabricioVasconcelos de. **Tutela do consumidor enquanto direito fundamental**. Org. Antonio José Mattos Neto, São Paulo: Saraiva, 2010.

OLIVEIRA, José Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo**: 3. ed. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo/Secretaria de Estado da Cultura , 2008. (Coleção Canaã, v. 8).

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília: 1997.

_____. **Sociedade e estado em transformação**. org. *Jorge Wilhelm e Lourdes Sola*, São Paulo: Editora da Unesp, 1999.

_____. **Nação e sociedade civil na construção política do Estado**. Trabalho apresentado no 7º. Encontro da Associação Nacional de Ciência Política –ABCP, Recife, 4-7 de agosto de 2010.

REIS, Bruno P. W.. **O Mercado e a Norma**: O Estado Moderno e a intervenção pública na economia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, núm. 52, Associação Nacional em Pós-graduação e pesquisa em Ciências Sociais, São Paulo, 2003, p.57-79

REIS, Fabio Wanderley. Três temas weberianos. **Cult**, São Paulo: Bregantini, 2011, p. 33, 01/2011.

ROCHA, Sílvio Luís Ferreira da. **Responsabilidade civil do fornecedor**. 2ª ed. São Paulo: RT, 2000.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O Estado, o Direito e a Questão Urbana**, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 9: Coimbra: 1982, 9-86p.

SCHIMITT, Carl. **Legalidade e legitimidade**. Trad. Tito Lívio Cruz Romão; Coord. e Superv. Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007

SHOPPING Vitória. Disponível em: <<http://www.shoppingvitoria.com.br/>>. Acesso em: 26 fev. 2012.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Vol. 1, 3ª Ed. Brasília: Unb, 1994.

_____. **Ética protestante e o espírito do capitalismo**. Trad. de M. Irene de Q. F. Szmrecsányi. Tamás J. M. K. Szmrecsányi. São Paulo: Pioneira, 2005.

_____. **Ensaio de Sociologia** org. e introd. H. H. Gerth e C. Wright Mills; trad. Waltensir Dutra. 5ª ed., Rio de Janeiro: LTC, 2010.

