

A ordem econômica globalizada e as relações de consumo – aspectos relativos à proteção do consumidor.

Antônio Silveira Neto*

RESUMO. A globalização dos mercados de consumo fez surgir novas dificuldades para a tutela do consumidor. Sendo este essencial para o desenvolvimento do próprio sistema capitalista moderno, é de suma importância apontar quais os fatores que levam ao recrudescimento da vulnerabilidade do consumidor na nova ordem econômica globalizada, refletindo sobre a real necessidade e objetivo da sua proteção e sobre os novos desafios da aplicação da legislação consumerista na sociedade pós-moderna. É o que pretende o texto.

1. Introdução

Embora possamos encontrar nas sociedades ocidentais normas esparsas de disciplinamento de certas atividades econômicas e de proteção ao consumidor ao longo dos séculos, o Direito Econômico e do Consumidor revelam-se como fenômenos jurídicos recentes, sendo o marco inicial para aquele a primeira Guerra Mundial que fez surgir uma regulamentação minuciosa sobre as atividades econômicas da época.¹

Para atender as necessidades do esforço de guerra, os Estados passaram a direcionar a produção industrial e interferir na economia de maneira intensiva, fazendo nascer um novo ramo do direito. Passada a fase do conflito bélico, a depressão econômica dos anos 30 e a segunda guerra mundial demonstraram a premência da intervenção do Estado no âmbito das relações econômicas, instrumentalizada através do Direito Econômico, uma vez que as insuficiências do capitalismo, calcado no liberalismo clássico, somada a incapacidade de auto-regulação das relações econômicas levaram ao declínio do dogma do livre jogo do mercado como propulsor da riqueza das nações.

Para os teóricos do liberalismo econômico as necessidades do indivíduo definiriam em última instância a oferta de produtos e serviços, i.e., a lei da oferta e da procura seria a premissa maior do mercado. Deste modo, os detentores dos meios de produção estariam ao alvedrio do consumidor, pois seriam estes que

* Juiz de Direito, professor da UEPB e aluno do Mestrado em Ciências Jurídicas UFPB. Membro da Associação Juízes para a Democracia.

¹ Comparato, Fábio Konder. *Direito Econômico*. In: França, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1979. v 27, p, 3.

teriam a liberdade de adquirir os bens que melhor lhe apropsessem, devendo os fornecedores se submeterem a sua vontade, sob pena de derrocada do negócio.

Todavia, a realidade demonstrou que são os empresários que ditam as regras da demanda de produtos e serviços por meio de práticas de publicidade, sistemas de crédito, programas de expansão, constituição de monopólios e oligopólios, resultando, muitas vezes, em concentração de poder econômico.

Assim, a doutrina econômica terminou por reconhecer a existência de um poder econômico das empresas capaz de influenciar os fatores de produção, geração e distribuição de riquezas.

No tocante ao Direito do Consumidor cumpre destacar que o processo de produção em série encetado pela revolução industrial levou ao aparecimento de dois grandes grupos: produtores e consumidores. Contudo, o liberalismo do século XIX, aliado a visão individualista e formal da teoria contratual clássica, não propiciou um desenvolvimento de um direito próprio do consumo.

Ademais, o liberalismo com sua ideologia de uma liberdade e igualdade meramente formais, considerando todas as empresas como de igual capacidade e proporção, fez surgir, conforme dito, o fenômeno da concentração econômica, e, por conseguinte, a necessidade imperiosa de regramento do mercado para impedir a eliminação das empresas mais fracas, violenta dominação da força de trabalho e do próprio mercado².

Foi apenas em meados do século XX que a sociedade ocidental reconheceu o fenômeno econômico do consumo e a sua conseqüente necessidade de regulamentação, donde a mensagem do Presidente Kenedy ao congresso americano, definindo quatro direitos básicos dos consumidores (segurança, informação, escolha e direito a ser ouvido) apresenta-se como importante marco.

A produção em grande escala de bens e serviços, o desenvolvimento das técnicas de publicidade, o recrudescimento do sistema de crédito, o aprimoramento dos sistemas de comunicação e transportes e os avanços

tecnológicos foram motivos determinantes para um novo modelo de convívio humano. A produção em massa exige também o consumo em massa, pelo que as técnicas de convencimento desenvolvidas pela publicidade criaram necessidades artificiais e proporcionaram mudanças e até implementação de novos hábitos, restringindo as escolhas do consumidor que se sujeita a produção padronizada. Logo, a sociedade de consumo acentuou o desequilíbrio entre os atores econômicos, vez que o fornecedor, ao controlar os bens de produção, termina por impor os seus interesses aos consumidores, ditando as regras das relações entre ambos. São os empresários que definem o que se deve produzir, quanto, como e onde produzir e qual a sua margem de lucro, restando ao consumidor apenas o limitado direito de adquirir ou recusar o bem ofertado.

As novas formas de produção e distribuição de bens levaram ao aparecimento de vínculos jurídicos diferenciados, tais como os contratos de massa, cujas cláusulas gerais são pré-definidas pelas empresas. Com efeito, o direito tradicional fundado na teoria da autonomia da vontade mostrou-se ineficaz na proteção da parte mais fraca da relação de consumo, o que resultou em práticas abusivas, a exemplo das cláusulas de não indenizar ou limitativas da responsabilidade, controle do mercado, eliminação da concorrência, etc. Esses fatores acentuaram as desigualdades econômicas e políticas entre os detentores dos meios de produção e o consumidor, fazendo com que houvesse uma reação social no sentido de buscar uma tutela efetiva do consumidor por meio de um sistema normativo e principiológico específico.

Daí vê-se o surgimento e consolidação do Direito do Consumidor como estatuto jurídico que visa essencialmente mitigar as desigualdades entre fornecedor e consumidor, protegendo a parte mais fraca da relação de consumo, vez que a não participação do consumidor no processo de produção, oferta e condições de aquisição dos bens faz com que exista um vínculo de sujeição deste frente ao empresário.

Neste sentido, o Direito brasileiro adotou, através dos preceitos constitucionais e edição do Código de Defesa do Consumidor, uma filosofia de tutela

² Cf. AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 726.

do consumidor, com a instituição de mecanismo jurídicos intervencionistas de reequilíbrio das relações econômicas de consumo.

A propósito, conforme observa EROS ROBERTO GRAU, o Estado contemporâneo, na seara do Direito Econômico e do Consumidor, é nitidamente intervencionista e assume o papel de agente regulador da economia, por meio das funções de modernização do sistema capitalista, mediação dos conflitos sociais e repressão aos abusos do poder econômico.

O direito atualmente presta-se tanto a sua posição tradicional de resolução de conflitos e regulação da vida social como a implementação de políticas públicas.

É sobre essas premissas que se assenta o direito do consumidor, adaptado à sociedade de massa e com autonomia científica.

2. A proteção do consumidor na Ordem Econômica.

A Constituição Federal consagrou um sistema capitalista intervencionista fundado na livre iniciativa e na valorização do trabalho humano, com o objetivo de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social. Além disso, relacionou no seu art. 170 os princípios condicionadores da atividade econômica, sendo a defesa do consumidor um desses preceitos.

A proteção do consumidor foi referida também como garantia fundamental no art. 5º, XXXII, demonstrando a preocupação do constituinte com a qualidade de vida do cidadão e com a natureza do direito do consumidor, qualificado como direito fundamental. A soma desses dispositivos possui o efeito de legitimar todas as medidas de intervenção estatal necessárias a assegurar a proteção do consumidor.

Essa defesa do consumidor, segundo FABIO KONDER COMPARATO, revela-se como um espécie de princípio-programa, tendo por escopo

uma ampla política pública, integrante da política econômica do Estado, que deverá ser implementada através da instituição de órgãos públicos, edição de normas jurídicas e organização de recursos materiais e humanos.

Falar em proteção ao consumidor, implica, necessariamente em reconhecer a existência de sua inerente vulnerabilidade, uma vez que ele se encontra em uma posição de desvantagem técnica e jurídica frente ao fornecedor.

Nesse diapasão, é que a Constituição definiu como um dos pilares da ordem econômica a defesa do consumo. Tutela, vale ressaltar, que deve ser exercida de maneira integral, observando-se todos os aspectos da relação de consumo, tais como a produção de bens e serviços, o crédito, a oferta e a publicidade no mercado.

Cumpre, ainda, salientar que a finalidade última do princípio constitucional é reequilibrar a relação de consumo, através de uma legislação específica (Código de Defesa do Consumidor), instituição de órgãos governamentais e incentivos para participação da sociedade, que venham a reforçar a posição do consumidor e disciplinar certas práticas de mercado.

O princípio de defesa do consumidor na ordem econômica tem natureza teleológica, pois constitui um fim de atuação do Estado e dos agentes econômicos, gerando uma obrigação política, legislativa e jurídica.

Todavia, conforme observa TIAGO CARDOSO ZAPATER, não há hierarquia entre os preceitos condicionadores da ordem econômica, sendo a defesa do consumidor tão importante quanto a propriedade privada, a defesa do meio ambiente, a livre iniciativa, etc. Na verdade, o princípio da defesa do consumidor é um comando programático e normativo que limita a atuação dos agentes econômicos e, ao mesmo tempo, também é limitado pelos demais princípios constitucionais³.

Assim, deverá existir um equilíbrio entre os princípios, de modo a não eliminar por completo qualquer deles, mas, de acordo com a razoabilidade e

³ In: Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, nº 40, p. 190.

proporcionalidade, ponderá-los em situações concretas, sempre tendo como parâmetro maior o superprincípio da dignidade da pessoa humana.

A análise sistemática do princípio constitucional da defesa do consumidor revela que ele busca dois valores essenciais: manutenção sustentável da qualidade de vida do ser humano e equilíbrio nas relações econômicas.

O Código de Defesa do Consumidor é o instrumento maior dessa proteção, uma vez que traça nos seus artigos 4º, 5º e 6º as diretrizes para implementação das políticas públicas e interpretação das normas consumeristas. Possui, ainda, o objetivo de fomentar a coalizão de órgãos públicos e privados de maneira que autuem em conjunto, influenciando o modo de operação das empresas na busca de produtos que apresentem padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

Cabe ressaltar, também, que o código cria mecanismos para assegurar o atendimento das necessidades básicas dos consumidores (respeito à dignidade, saúde e segurança) sem descuidar para o aspecto da harmonização dos interesses dos partícipes da relação de consumo.

Desta forma, a proteção do consumidor não pode se exceder a ponto de, por exemplo, aniquilar a livre iniciativa ou a propriedade privada, ao reverso, deve buscar o equilíbrio das relações entre os agentes econômicos, com adoção de medidas de caráter pragmático que incentivem o progresso tecnológico e econômico, com qualidade de vida.

3. O consumidor na economia globalizada.

A globalização econômica deve ser entendida como um processo de integração mundial dos fatores de produção que levou a uma ampliação do comércio internacional, assentado numa estrutura de produção descentralizada (pós-fordista).

No aspecto político, a globalização ocasionou o enfraquecimento dos Estados em benefício das empresas transnacionais, o fortalecimento dos órgãos multilaterais, a exemplo da Organização Mundial do Comércio - OMC e a formação de blocos econômicos entre países num sistema de comércio aberto (UE, MERCOSUL, ALCA, etc).

Sob o viés social, a globalização, impulsionada por mudanças tecnológicas radicais, agravou a distância entre os países centrais e periféricos, com aumento da exclusão social, interna e externa, através da crescente concentração de riquezas, desemprego e marginalização tecnológica.

Pode-se dizer que a globalização revela-se como uma nova fase do capitalismo mundial, marcada por mudanças nas instituições econômicas e políticas, e, conseqüentemente, nos hábitos culturais das diferentes regiões da terra. Como se encontra o consumidor diante desse fenômeno complexo e cambiante?

A resposta é evidente: numa situação de maior vulnerabilidade, tendo em vista que há um fortalecimento dos fornecedores com a ampliação do espaço de produção e oferta mundial. A abertura dos mercados, seja através da formação de blocos econômicos, seja pela diminuição das tarifas alfandegárias, tem, inegavelmente, levado a maiores dificuldades de proteção do consumidor.

A reboque da globalização veio a ideologia neoliberal que defende o Estado mínimo, resgatando o velho liberalismo do século XIX. Segundo essa ideologia o Estado deve se ater as ações que não interfiram no mercado e aos serviços essenciais, como segurança, saúde e educação. Para tanto, deve privatizar as empresas estatais, diminuindo, pois, sua presença no mercado, fazer concessões

de serviços públicos para iniciativa privada, desregulamentar a economia, flexibilizar direitos sociais, a fim de que as empresas possam dispor de mais competitividade, bem como possibilitar o aumento de investimentos externos.

O receituário neoliberal pode ser muito bem resumido nas premissas básicas do consenso de Washington que são: 1 - implementação de disciplina fiscal; 2 - priorização dos gastos públicos; 3 - reforma tributária; 4 - liberalização financeira; 5 - fortalecimento do regime cambial; 6 - liberalização comercial; 7 - política de privatização; 8 - política de desregulação; 9 - novo regime de propriedade industrial.

Além desses fatores, a revolução da informática que impulsionou a globalização, trouxe maiores riscos para a atividade de consumo, exemplo maior está nos problemas apresentados na internet quando da aquisição de produtos e serviços.

Não bastasse isso, observa-se que a globalização também ocasionou transformações significativas no modo de ser das relações de consumo. Cada vez mais o mercado de consumo adquire uma feição de mercado de serviços, com destaque para o contrato relacional (de longa duração) que incorpora uma disciplina jurídica totalmente diferente da teoria contratual neoclássica, ao adotar premissas de mutabilidade constante dos termos ajustados (renegociação permanente), numa relação contínua e duradoura entre fornecedor e consumidor, fundada também na confiança e dependência econômica⁴. Daí a necessidade, conforme pontifica RONALDO PORTO MACEDO JÚNIOR, de fortalecimento das agência reguladoras e do Estado gerencial.

Esse novo cenário mundial recrudesceu a necessidade de proteção do consumidor, haja vista os seguintes fatores⁵:

“1- Maior dificuldade de informação acerca dos produtos, ofertas e serviços oriundos do ‘estrangeiro’.

⁴ Para maiores detalhes sobre o conceito de contratos relacionais veja a excelente obra de Ronaldo Porto Macedo Júnior. *Contratos relacionais e defesa do consumidor*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

⁵ Dromi *et alli*. Apud FILHO, Márcilio Toscano Franca. *O Mercado Global, O Direito da Integração e a Proteção do Consumidor*. In: Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, nº 23-24, p. 115.

2 - Majoração dos riscos defeitos e acidentes em decorrência do usos de produtos e serviços.

3 - Desenvolvimento de métodos de propaganda e marketing geograficamente mais abrangentes.

4 - Novas barreiras de acesso à justiça.

5 - Incertezas quanto ao tribunal competente e à norma aplicável na defesa de seus interesses”.

Por outro lado, o fortalecimento das empresas transnacionais e o acirramento da competição internacional com a abertura dos mercados traz a necessidade de uma defesa mais intensiva do consumidor. De igual modo, o surgimento de mercados comuns, a exemplo do Mercosul, faz surgir a necessidade de uma harmonização legislativa entre os países integrantes do bloco econômico com o fito de assegurar eficazmente a custódia do consumidor, sem, contudo, diminuir as garantias previamente conquistadas nas legislações locais.

4. Conclusão.

A mundialização da economia capitalista através da globalização proporcionou transformações significativas nas relações econômicas entre países, empresas e consumidores, sobretudo em decorrência da evolução tecnológica. Tais mudanças afetaram os mecanismos legais de proteção ao consumidor.

Na ordem econômica globalizada o direito estatal encontra dificuldade de atuação, seja porque as relações de consumo romperam as fronteiras nacionais, seja porque a formação de mercados comuns entre países resulta, inevitavelmente e à medida que a integração aumenta, em conflitos entre os ordenamentos jurídicos dos Estados componentes dos blocos econômicos.

O aumento do poder das empresas transnacionais, o recrudescimento do mercado internacional de bens de consumo e o enfraquecimento do controle do Estado sobre a atividade econômica trazem à lume

a necessidade de refletir sobre a efetividade das regras do direito nacional frente ao consumo globalizado.

Esse quadro de transformações sociais revela-se como desafiador para os juristas e legisladores que precisam repensar os institutos jurídicos, tornando-os mais eficazes para proteção do consumidor.

O incentivo a integração entre o Estado e as organizações civis por meio de políticas comuns de proteção e esclarecimento do consumidor; a busca pelo aperfeiçoamento da legislação com vistas a harmonizá-la com os demais países pertencentes ao Mercosul, sem a perda de direitos; a atenção para as agências reguladoras; a valorização do cidadão consumidor; a preocupação com políticas de ampliação do acesso ao consumo e a discussão sobre o consumo sustentável são os grandes desafios para a sociedade de consumo globalizada, cabendo a reflexão sobre quais as soluções são mais condizentes com a realidade brasileira. É tarefa do operador do direito refletir sobre essas novas situações para a construção de um direito renovado.

5. Bibliografia consultada.

AFONSO DA SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 10^a ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *O Direito do Consumidor no Limiar do Século XXI*. In: Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, nº 35, p. 97-108.

CAMARGO, Ricardo Antônio Lucas. *Breve Introdução ao Direito Econômico*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Proteção ao Consumidor na Constituição Brasileira de 1988*. In: Revista de Direito Mercantil, São Paulo, nº 80, p. 66-75.

_____. *A Proteção do Consumidor: Importante Capítulo do Direito Econômico*. In: Revista Forense, São Paulo, vol 255, nº 877/879, p 19-28 jul/set, 1976.

_____. *Direito Econômico*. In: França, Rubens Limongi. *Enciclopédia Saraiva do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1979. v 27.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na Economia Globalizada*. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

FILHO, Marcílio Toscano Franca. *O Mercado Global, O Direito da Integração e a Proteção do Consumidor*. In: Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, nº 23-24, p. 112-121.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 5^a ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____. *Interpretando o Código de Defesa do Consumidor. Algumas Notas*. In: Revista do Consumidor, São Paulo, nº 5, p. 183-189.

GRINOVER, Ada Pellegrini [et al.]. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 6^a ed. São Paulo: Forense Universitária, 2000.

LEOPOLDINO DA FONSECA, João Bosco. *Direito Econômico*. 2^a ed., São Paulo: Forense, 1997.

MACEDO JÚNIOR, RONALDO PORTO. *Globalização e Direito do Consumidor*. In: Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, nº 32, p. 45-54.

NERY JÚNIOR, Nelson. *Os Princípios Gerais do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*. In: Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, nº 3, p. 44-77.

PASQUALOTTO, Adalberto. *Conceitos Fundamentais do Código de Defesa do Consumidor*. In: Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 666, p. 48-53, abril de 1991.

REICH, Norbert. *Algumas Proposições para a Filosofia da Proteção do Consumidor*. In: Revista dos Tribunais, São Paulo, nº 85, p. 11-36, junho de 1996.

SOUZA, Washington Albino de. *Primeiras Linhas de Direito Econômico*. São Paulo: LTR, 1999.

ZAPATER, Tiago Cardoso. *A Interpretação Constitucional do Código de Defesa do Consumidor e a Pessoa Jurídica como Consumidor*. In: Revista de Direito do Consumidor, nº 40, p. 170-198, out/dez. 2001.