

A dimensão internacional do consumo: Onu e a proteção ao consumidor *

Autore: Antonio Pereira Gaio Junior

In: Diritto civile e commerciale

A dimensão internacional do consumo : Onu e a proteção ao consumidor *[1]

4.1. INTRODUÇÃO

O senso comum, muitas vezes, transforma fenômenos históricos em realidades naturais que teriam existido sempre ou que surgiram de repente em sua forma atual. É o caso do mercado e das relações de consumo, estes que foram construídos de forma não linear pela soma de invenções realizadas em contextos e lugares diferentes, continuando ainda em mutação.

Certo é que, ao se utilizar as mesmas palavras para definir fenômenos em constante transformação, gera-se a ilusão de que são eles a-históricos.[2]

O surgimento e o desenvolvimento dos mercados, relacionados a mecanismos de troca de bens e serviços realizados por agentes com capacidade autônoma - indivíduos, empresas - dentro de um espaço normativo comum, são oriundos de larga história[3] e também de processos sociais e políticos complexos[4], sendo a proteção do consumidor consequência direta de tais processos, ante as novas situações decorrentes do desenvolvimento[5].

A despeito de toda historicidade, KOTLER[6] destaca três períodos marcantes para o movimento de consumidores, ensejando, inclusive, sua devida proteção:

- O primeiro teve ocorrência no início do século passado decorrente de preços ascendentes, problemas éticos com medicamentos e denúncias das condições da indústria de carne[7] feitos por

Upton Sinclair em seu livro “The Jungle” o qual colaborou para pressionar o Congresso norte-americano a aprovar, em 1906, a devida regulamentação para inspeção de carne (Meat Inspection Act), a Lei de Alimentos e Medicamentos Puros (Pure Food and Drug Act) e a criação, em 1914, da Federal Trading Commission, este, órgão máximo do sistema federal de proteção do consumidor norte-americano.[8]

- Já o segundo se deu a partir da década de 30, devido aos problemas referentes a preços durante a depressão norte-americana dentre outros acontecimentos, como o fortalecimento do Pure Food and Drug Act, que passou, a partir de 1938, a incluir cosméticos e também a ampliação da missão da Federal Trade Commission, passando esta a regular práticas e atos lesivos ou desleais.
- O terceiro período se deu na década de 60, devido a um conjunto de fatores relacionados à insatisfação na sociedade americana, o surgimento de produtos mais complexos e perigosos, o escândalo da talidomida, a mensagem do Presidente Kennedy, reconhecendo os direitos do consumidor[9], bem como a atuação do advogado Ralph Nader denunciando e lutando por mais segurança nos veículos automotores, além do movimento crescente de associações e organizações de consumidores, exercendo aí importante papel na orientação e proteção dos consumidores[10].

Por outro lado, não obstante tais etapas marcantes no processo de proteção consumista, importante se faz ressaltar a afirmação relevante da tutela aos interesses coletivos e difusos[11] em geral dentro do referido contexto.

Assim sobre a aludida questão sustentam FERRAZ, MILARÉ e NERY JÚNIOR[12]:

“O surgimento dos grandes conglomerados urbanos, das metrópoles, a explosão demográfica, a revolução industrial, o desmesurado desenvolvimento das relações econômicas, com a produção e consumo de massa, o nascimento dos cartéis, holdings, multinacionais e das atividades monopolísticas, a hipertrofia da intervenção do Estado na esfera social e econômica, o aparecimento dos meios de comunicação de massa, e, com eles, o fenômeno da propaganda maciça, entre outras coisas, por terem escapado do controle do homem, muitas vezes voltaram-se contra ele próprio, repercutindo de forma negativa sobre a qualidade de vida e atingindo inevitavelmente os interesses difusos. Todos esses fenômenos, que se precipitaram num espaço de tempo relativamente pequeno, trouxeram a lume à própria realidade dos interesses coletivos, até então existentes de forma ‘latente’, despercebidos.”

Notadamente, percebe-se uma forte vocação cosmopolita do direito do consumidor[13], dada a índole internacional que se encurte nas relações de consumo - base daquele direito - principalmente ante a freqüência na aquisição de bens de consumo além das fronteiras.

Na esteira da índole supracitada e, dada a relevância do tema, iniciativas buscando a promoção dos

interesses dos consumidores repercutiram nas órbitas sociais, políticas e jurídicas em diversas partes do mundo[14] levando a Organização das Nações Unidas (ONU) a voltar a atenção para a defesa do consumidor.

Tal organismo internacional se configura em importante foro voltado às questões relativas à melhoria da qualidade de vida dos povos.

Neste sentido, em 16/04/1985, a ONU deu um avanço significativo[15] no tocante às normas para proteção do consumidor, ao aprovar a Resolução n. 39/248, expressando, de forma clara e detalhada, a importância de tal temática, reconhecendo por isso que “os consumidores deparam com desequilíbrios em termos econômicos, níveis educacionais e poder aquisitivo.”

Segundo a Resolução supra, em seu item 1, as normas protetoras do consumidor teriam os seguintes objetivos:

- “a) auxiliar países a atingir ou manter uma proteção adequada para a sua população consumidora;
- b) oferecer padrões de consumo e distribuição que preencham as necessidades e desejos dos consumidores;
- c) incentivar altos níveis de conduta ética, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores;
- d) auxiliar países a diminuir práticas comerciais abusivas usando de todos os meios, tanto em nível nacional como internacional, que estejam prejudicando os consumidores;
- e) ajudar no desenvolvimento de grupos independentes e consumidores;
- f) promover a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor;
- g) incentivar o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha, com preços mais baixos.”

A presente Resolução dita princípios gerais, conclamando os governos a desenvolver, reforçar e manter uma política forte de proteção ao consumidor, visando ao atendimento das seguintes necessidades:

- “a) proteger o consumidor quanto a prejuízos à sua segurança;

- b) fomentar e proteger os interesses econômicos dos consumidores;

- c) fornecer aos consumidores informações adequadas para capacitá-los a fazer escolhas acertadas de acordo com as necessidades e desejos individuais;

- d) educar o consumidor;

- e) criar possibilidades de real ressarcimento do consumidor;

- f) garantir a liberdade para formar grupos de consumidores e outros grupos ou organizações de relevância e oportunidades para que estas organizações possam apresentar seus enfoques nos processos decisórios a elas referentes.”

Em seguida, tal Resolução procura convocar os governos a prover ou manter infra-estrutura adequada com o fim de desenvolver, implementar e orientar uma política de proteção ao consumidor, de modo a congrega também neste movimento as universidades, as empresas e as entidades de pesquisas públicas e privadas.

Ainda com relação aos governos, ela incentiva para que os mesmos editem normas aplicáveis tanto a bens como a serviços, domésticos e exportáveis, ressaltando a cautela para com os métodos e regulamentos protetivos ao consumidor, de modo a que não se transformem em barreiras ao comércio internacional.

Desta forma, tais normas devem abranger os seguintes itens:

- “1) Segurança física.

- 2) Promoção e proteção dos interesses econômicos do consumidor.

- 3) Padrões para a segurança e qualidade dos serviços e bens do consumidor.

- 4) Meios de distribuição de bens e serviços essenciais para o consumidor.

5) Medidas que permitam ao consumidor obter o ressarcimento.

6) Programa de informação e educação.

7) Medidas referentes a áreas específicas, como alimentos, água e medicamentos.”[16]

Por fim, a Resolução da ONU trata da cooperação internacional, vislumbrando a possibilidade de que, mediante as diretrizes por ela estipuladas, mobilizem os Estados na busca pela cooperação na esfera da proteção consumerista, principalmente no que concerne à troca de informações referentes a normas e programas, núcleo de informações quanto a produtos que tenham sido expurgados do mercado ou mesmo severamente restringidos como também a adoção de procedimentos de uniformização relativos à qualidade de produtos e informações, evitando-se, com isso, uma elevada variação de um Estado para outro.

Deve-se ressaltar que tais normas não detêm caráter imperativo, sendo, por isso, prerrogativa de cada Estado implementá-las, tal qual suas necessidades e prioridades, cabendo elevar, contudo, o grande caráter valorativo das mesmas, principalmente no que tange a uma política internacional de proteção ao consumidor.[17]

Notadamente, com o movimento mais intenso dos fenômenos da regionalização e globalização da economia, a política de consumo com a decorrente proteção ao consumidor, ampliou-se em dimensões internacionais, proporcionando questões específicas delineadas por novos ambientes.

Resultante dos fenômenos supracitados, THIERRY BOURGOIGNIE[18] enumera alguns dos pontos de realce para a política de consumo:

“(i) transações que atravessam fronteiras, particularmente por meio de novas tecnologias requerem controle, soluções e reparações transnacionais;

(ii) o direito comparado é utilizado para desenvolver sistemas de regulamentação e instituição de consumidores em áreas com pouco controle;

(iii) a formação de regiões economicamente integradas e o processo de crescimento a que está relacionada intensificou a harmonização das leis, incluindo as de proteção do consumidor, em diferentes partes do mundo.”[19] (grifo nosso)

Inegável é que nos processos de regionalização e globalização econômica, a proteção dos consumidores tornou-se o principal enfoque tanto no tocante à necessidade de conciliar interesses da sociedade ou do cidadão com os anseios da economia e do livre comércio quanto no que diz respeito às condições a serem implementadas com o intuito de proteger os interesses do consumidor numa era global.

Com efeito, é de enfatizar, dentro de uma base racional relativa à proteção do consumidor, o papel atuante e essencial que este exerce para o real funcionamento do mercado, merecendo, por isso, fundamentalmente, atenção diferenciada, já que, sua confiança no mercado é pré-requisito para o sucesso deste.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, João Batista. A proteção jurídica do consumidor. São Paulo: Saraiva, 2000.

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. História e fundamentos do Direito do Consumidor. Revista de Processo, v. 78. n. 648. São Paulo: RT, p. 31 - 45, out. 1989.

BOURGOIGNIE, Thierry. A Política de Proteção ao Consumidor: desafios à frente. Revista de Direito do Consumidor, São Paulo, RT, n. 41, p.30, jan./ mar./ 2002.

Eléments pour Une Théorie du Droit de la Consommation. Louvan-la-Neuve: Story Scientia, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. Revista de Processo. n. 5, São Paulo, RT, p. 128 - 159, jan./ mar./ 1977.

DE LUCCA, Newton. *Direito do Consumidor. Aspectos práticos. Perguntas e Respostas.* Bauru: Edipro, 2000.

FERRAZ, Antônio Augusto M. de Camargo et alii. *A Ação Civil Pública e a Tutela Jurisdicional dos interesses difusos.* São Paulo: Saraiva, 1984.

GAIO JÚNIOR, Antônio Pereira. *A Proteção do Consumidor no Mercosul.* São Paulo: LTr, 2004.

GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Comentado pelos autores do Anteprojeto.* Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.

HERMAN, Robert O. *The consumer Moment in Historical Perspective.* Pennsylvania: Pennsylvania State University, 1997.

HIPPEL, Eike Von. *Verbraucherschutz.* 3. ed. Tübingen: J.C. Mohr, 1986.

RAMSAY, Lain.
Consumer Protection. London: Weidenfeld and Nicolson, 1989.

SIDOU, Othon. *Proteção ao consumidor.* Rio de Janeiro: Forense, 1977.

SORJ, Bernado. *A Nova Sociedade Brasileira.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

ZÜLKE, Maria Lúcia. Abrindo a empresa para o consumidor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

[1] Texto em memória do saudoso mestre Prof. Doutor Celso A. Mello.

[2] SORJ, Bernardo. A Nova Sociedade Brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000, p.44.

[3] Para uma análise mais específica acerca da historicidade do consumo e da proteção consumista, ver, dentre outros, AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. História e fundamentos do direito do Consumidor, São Paulo, RT, v.78, n.648, out. 1989, p.31-45; HERMANN, Robert O. The Consumer Moment in Historical Perspective. Pennsylvania: Pennsylvania State University, 1970; ANGELIVE, Erma. History of the National Consumers League. Washington: NCL, 1979; CALAIS-AULOY, Jean. Droit de lá consommation. Paris: Dalloz, 1986; DE LUCCA, Newton. Direito do Consumidor. Aspectos práticos. Perguntas e Respostas. Bauru: Edipro, 2000, p.19-32.

[4] Ao tratar de um estudo acerca da evolução de mercado e sociedade de consumo, BERNARDO SORJ investe na idéia de que nunca existiu, nem mesmo atualmente, um “mercado” como sujeito de uma racionalidade que se impõe por si mesma.

Adverte o aludido autor:

“(...) A criação das formas modernas de mercado e sua constante transformação são produtos da invenção constante de novas instituições que mobilizam os interesses sociais e geram conflitos em torno da sua implantação.”

A fim de complementar o referido raciocínio, o autor enumera, pelo menos, seis grandes áreas de invenção e conflito social, em torno das quais se deram e ainda se dão, no capitalismo, a noção de formação e transformação dos mercados:

“- A criação de espaços físicos onde pessoas, bens e produtos podem circular livremente (antes Estados nacionais, hoje regiões e/ou o globo).

- A criação de moeda, de impostos, de novas formas de propriedade e pagamento (sociedade anônima, conta bancária, promissórias etc.).

- A definição do que é objeto legítimo de troca (força de trabalho, seguros, sexo, genes, informação, tecnologias, tudo isso são objetos que se transformaram em produtos comerciais após longos processos de conflito, negociação e modificação de valores).

- A constituição e disciplinamento de agentes sociais que internalizaram a racionalidade de mercado.

- O estabelecimento de um sistema legal e sua aplicação por funcionários especializados, com monopólio dos mecanismos de regulamentação, punição, controle e uso da violência em determinado espaço.

- A invenção de categorias sociais através das quais os participantes das relações mercantis se auto-representam e organizam sua participação social e política (empresários, trabalhadores, sindicatos, empregados, funcionários, autônomos, vendedores, ambulantes etc.).” Idem, p.44-45.

[5] Dentro do contexto de desenvolvimento da proteção consumista, de forma ainda mais específica, sustenta OTHON SIDOU que “o que deu dimensão enormíssima ao imperativo cogente de proteção ao consumidor, ao ponto de impor-se como tema de segurança do Estado no mundo moderno, em razão dos atritos sociais que o problema pode gerar e ao Estado incumbe delir, foi o extraordinário desenvolvimento do comércio e a conseqüente ampliação da publicidade, do que igualmente resultou, isto sim, o fenômeno conhecido dos economistas do passado - a sociedade do consumo, ou o desfrute pelo simples desfrute, a ampliação da riqueza por mera sugestão consciente ou inconsciente.” SIDOU, Othon. Proteção ao consumidor. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p.5.

[6] KOTLER, Philip. Marketing. São Paulo: Atlas, 1986, p.555. Vale ressaltar que, conforme observa NEWTON DE LUCCA, Op. cit., p.26, os Estados Unidos devem ser considerados os vanguardeiros na difusão do movimento consumerista em todo mundo, justificando, neste sentido, a incidência dos períodos marcantes citados por Kotler a partir daquele país.

[7] Relata JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO que o movimento consumerista nasceu simultaneamente com o movimento sindicalista que lutava por melhores condições de trabalho, na segunda metade do século XIX, particularmente em relação aos “frigoríficos de Chicago”. In: GRINOVER, Ada. Pellegrini et alii. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Projeto. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p.46.

[8] No sistema norte-americano de proteção ao consumidor, além da Federal Trade Commission, esta, cujo objetivo fundamental se encontra na aplicação das leis antitruste bem como na proteção dos interesses do consumidor, dotada, inclusive, de amplos poderes investigatórios e acesso a todos os documentos e livros contábeis, com atuação destacada em fraudes envolvendo publicidade enganosa - outras quatro agências podem ser observadas:

- Consumer's Education Office cuja incumbência está na promoção e administração de programas educacionais voltados à formação e treinamento de pessoal especializado em orientação e educação do consumidor.

- Food and Drug Administration que cuida da fiscalização de produtos comestíveis, farmacêuticos, cosméticos e drogas.

- Consumer Product Safety Commission encarregada de fixar normas e padrões de segurança dos produtos, fiscalizando sua aplicação.

- Small Claim Courts que correspondem aos juizados especiais cíveis e criminais brasileiros, atendendo reclamações de consumidores e desobstruindo a justiça comum.

Sobre o assunto, ver, dentre outros, ALMEIDA, João Batista. A Proteção Jurídica do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 2000, p.8; AMARAL, Luis Otávio de Oliveira. Op. cit., p.31-55.

[9] Em 15 de março de 1962, o Presidente John F. Kennedy enviou ao Congresso norte-americano mensagem especial a respeito da proteção do consumidor, introduzindo os direitos básicos do consumidor,

estes, que mais tarde, viriam a ser encampados pelas Nações Unidas.

Quatro direitos fundamentais foram por ele mencionados:

.

Direito à segurança, implicando a proteção contra a comercialização de produtos perigosos à saúde ou à vida, motivando várias leis neste sentido; não sendo, entretanto, basicamente um direito novo, visto que já a própria Food and Drugs Act, de 1906, dispunha de tais questões, porém sem a inclusão de produtos corrosivos, inflamáveis, radioativos, passando assim a pensar em segurança a longo prazo.

.

Direito à informação, de forma abrangente, onde, além dos aspectos relativos à propaganda, envolviam-se demais informações necessárias para efetivar bem uma compra.

.

Direito à escolha, que se referia basicamente aos monopólios e às leis antitruste, entendendo-se como aspectos favoráveis ao consumidor a concorrência e a competitividade.

Direito de ser ouvido, significando que os interesses dos consumidores passariam a ser considerados na elaboração das políticas governamentais e nos procedimentos de regulamentação.

Sobre todo o teor de tal mensagem, ver HIPPEL, Eike Von. Verbraucherschutz. 3ed. Tübingen: J.C. Mohr, 1986, p.25 e ss.

[10] No mesmo sentido, ver, ALMEIDA, João Batista. Op. cit., p.9; ZÜLKE, Maria Lúcia. Abrindo a empresa para o consumidor. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997, p.136.

[11] CAPPELLETTI identificou os denominados interesses coletivos e difusos, afirmando que, sem serem públicos ou privados no sentido clássico da palavra, demandaram uma nova definição da legitimação ativa para a sua defesa. Ao se reconhecer que determinado interesse pode pertencer muito mais à coletividade ou mesmo a um grupo social do que, basicamente, a um de seus membros individualmente, caracterizou-se num sensível avanço no que se refere ao entendimento do termo “interesse”, beneficiando assim, em nível de tutela, o consumidor difuso e coletivamente considerado. CAPPELLETTI, Mauro. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. In: Revista de Process, n.5, São Paulo, RT, jan./mar./1977, p.128-159.

[12] FERRAZ, Antônio Augusto M. de Camargo et alii. A Ação Civil Pública e a tutela jurisdicional dos interesses difusos. São Paulo: Saraiva, 1984, p.54-55.

[13] Mais especificamente sobre a vocação ao cosmopolitismo por parte do Direito do Consumidor, ver, dentre outros, BOURGOIGNIE, Thierry. Eléments pour Une Théorie du Droit de la Consommation. Louvan-la-Neuve: Story Scientia, 1988, p. 215 e ss; RAMSAY, Lain. Consumer Protection. London:

Weidenfeld and Nicolson, 1989, p.522; DE LUCCA, Newton. Op. cit., p.154-155, GAIO JR., Antônio Pereira. A Proteção do Consumidor no Mercosul, 2004, p.107-164.

[14] Informa THIERRY BOURGOIGNIE que o interesse pela política de defesa do consumidor é um fenômeno que se expandiu cronologicamente em nível mundial na seguinte proporção: Estados Unidos e Canadá / Norte e Ocidente da Europa / Sul da Europa, América do Sul e países asiáticos / Europa Central e Novos Estados Independentes / África. Dita expansão levou basicamente a três grandes avanços, estes, bases de uma política de proteção ao consumidor:

“1) a adoção de uma estrutura legislativa adequada, comumente sob a forma de uma ampla Lei de Proteção ao Consumidor;

2) o estabelecimento de instituições estatais especificamente responsáveis por assuntos ligados ao consumidor, tanto para elaboração de leis quanto para controle;

3) o surgimento de organizações independentes, não governamentais e não lucrativas, cujo único ou principal objetivo é o de promover os interesses dos consumidores.” BOURGOIGNIE, Thierry. A Política de Proteção ao Consumidor: desafios à frente. In: Revista de Direito do Consumidor, n.41, São Paulo, RT, jan./mar./2002, p.30.

[15] Anteriormente, mais precisamente em 11/12/1969, ao aprovar a Resolução n.2542, a ONU deu os primeiros passos no que se refere aos interesses dos consumidores de um modo geral, ao proclamar a Declaração das Nações Unidas sobre o progresso e desenvolvimento social.

Posteriormente, em 1973, a Comissão de Direitos Humanos do presente organismo internacional deu outro passo significativo ao anunciar e reconhecer os direitos fundamentais e universais do Consumidor.

Sobre o assunto cf. AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. Op.cit., p.31-45.

[16]

ALMEIDA, João Batista. Op. cit., p.6-7.

[17] Mantém a ONU, como órgão consultivo, a denominada Organização Internacional das Associações de Consumidores (IOCU), congregando mais de 150 entidades de vários países, tendo como sede Haia (Holanda) e escritório regional em Montevideu (Uruguai). Idem, p.7.

[18] BOURGOIGNIE, Thierry. A Política de Proteção ao Consumidor..., p.31.

[19] No tocante à União Européia, ao examinarmos as disposições contidas já no Tratado de Roma (celebrado em 25/03/1957), este que instituiu a Comunidade Econômica Européia, podemos verificar o embrião da proteção aos consumidores que, fortemente, se desenvolveria mais tarde.

A título exemplificativo, pode-se citar o art.39, “e”, do referido tratado, o qual expressa acerca dos objetivos da política agrícola comum, devendo esta “assegurar preços razoáveis nas vendas aos consumidores.”

Hoje, dada a evolução e amadurecimento da integração européia sobre o tema, conformando-se, inclusive, um direito comunitário de natureza supranacional, tem-se uma produção normativa intensa com relação à

proteção do consumidor, com numerosos textos gerais (Tratados e Resoluções do Conselho) e específicos (Diretivas e Decisões do Conselho) relacionados à qualidade e segurança de bens e de serviços; questões relacionadas à proteção dos interesses jurídicos e econômicos (Diretivas e Proposições do Conselho); serviços financeiros (Diretivas do Conselho e Recomendações da Comissão); assim como a representação dos consumidores e acesso à justiça (Resoluções do Conselho e Decisões de Comissão).

Sobre o assunto, observa OSMAN, Filali. In: Vers Un Code Europeen de La Consommation. Codification, unification et harmonisation du droit des États - membres de l'Union européenne. Bruxelles: Bruylant, 1998, p.VIII:

“(...) l’élaboration de règles matérielles d’origine européenne, visant à unifier ou à harmoniser les droits des États de l’Union en matière de protection du consommateur, trouvent un écho certain. La multiplication de ces règles, leur systématisation et leur coordination avec les règles internes de protection du consommateur contribuent à une unification et permet de parler, d’ores et déjà, d’un droit européen de la consommation.”.

<https://www.diritto.it/a-dimensao-internacional-do-consumo-onu-e-a-protecao-ao-consumidor/>