

A AÇÃO GOVERNAMENTAL E O COMPORTAMENTO DO CONSUMIDOR

Waldemiro Teixeira Lustosa*

SÍNTESE

A intenção deste trabalho é tentar analisar o comportamento do consumidor ou usuário de serviços públicos, ou de bens e serviços passíveis de intervenção do poder público no disciplinamento de seu fornecimento à comunidade, e tentar relacionar esse comportamento com a ausência de sua participação no planejamento governamental e na execução desse planejamento. O trabalho tenta examinar os movimentos de defesa do consumidor a partir de duas óticas: consumidor/governo e governo/consumidor. (Trabalho elaborado no 2º semestre de 1982).

INTRODUÇÃO

A intenção deste trabalho é abordar o comportamento do consumidor a partir de uma ótica diferenciada da tradicionalmente utilizada pelos especialistas em marketing. Trata-se de uma tentativa de análise do comportamento do consumidor ou usuário dos serviços públicos, ou de bens e serviços considerados de primeira necessidade, passíveis de intervenção do poder público no disciplinamento de seu fornecimento à população e no controle de sua qualidade.

Essa tentativa de exame do comportamento do consumidor brasileiro de serviços provenientes do setor público prende-se a uma realidade pouco alentadora, caracterizada pela passividade desse consumidor diante dos abusos, que chegam às raias da exploração, cometidos pelos órgãos ou entidades incumbidos da prestação dos serviços à comunidade.

A idéia latente é a de tentar verificar se *passividade* é a palavra correta para designar esse comportamento, se ela não é apenas aparente, e se não resulta de uma visão deformada pelos órgãos públicos, a respeito da participação dos munícipes, de forma direta ou indireta, nas decisões que envolvem os interesses da comunidade.

O trabalho procurará demonstrar as analogias existentes entre a falta de participação dos cidadãos nos assuntos que envolvem o planejamento e a administração de suas cidades, e os assuntos que envolvem a proteção de seus direitos enquanto consumidor, especialmente aqueles relacionados com a prestação de serviços governamentais considerados de primeira necessidade.

Em outras palavras, o trabalho objetiva mostrar as vinculações entre os movimentos de defesa do consumidor e a ausência de um planejamento participativo, assim entendido aquele desenvolvido pela área governamental, com a efetiva participação dos munícipes nos assuntos que envolvam a melhoria da qualidade de vida e inerente bem-estar da comunidade.

No que respeita aos aspectos inter-relacionados com a área de marketing, a ótica de estudo do comportamento

desse consumidor o situará no âmbito de um mercado global genérico, mais abrangente do que os mercados de bens de consumo, estudados por Kotler (1980) em sua relação com o comportamento do consumidor. Para ele, os *mercados* são o ponto de partida para todo planejamento e controle de marketing, pelo fato de apresentarem significativas diferenças, que exigem, portanto, um grande número de práticas especiais para cada mercado específico. Para a compreensão desses mercados específicos, ele afirma ser necessário um conhecimento prático das características institucionais importantes de cinco tipos de mercados (consumidor, produtor, revendedor, governamental e internacional), os quais se diferenciam em função do *papel e motivos dos compradores*, em vez das características do produto adquirido.

Em suma, o objetivo do trabalho não pretende levar em consideração, por exemplo, a ótica empresarial, tal como a visualizam Kotler ou McCarthy (1978). Este último considera o *cliente* como o ponto focal de todas as empresas e de todas as atividades de marketing. A idéia é de, embora reconhecendo que o mercado consumidor adquire produtos e serviços para atingir uma variedade de necessidades e desejos, tentar estudar o comportamento e o posicionamento do consumidor em face dos serviços que lhe são prestados pelos órgãos públicos, em um processo de baixo para cima, e tentar descobrir porque ainda não existe uma conscientização da comunidade, de que esses serviços podem ser significativamente melhorados e aperfeiçoados se ela fizer valer o seu potencial poder de participação, fiscalização e controle.

A PARTICIPAÇÃO PÚBLICA NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

A Participação Pública no Planejamento Governamental

A idéia de se tentar um paralelo entre a participação pública no planejamento governamental, especialmente de forma local ou regional, e a participação pública na proteção de seus próprios direitos, na qualidade de consumidora de bens e/ou serviços prestados pela área governamen-

* Bacharel em Administração Pública pela FGV. Estágio de Administração de Empresas na França. Membro da Equipe Inicial do CEPAM. Assessor da Diretoria da EEMPLASA. Mestrando em Administração de Empresas da FEA/USP.

tal, pareceu válida, conforme se procurará demonstrar no decorrer deste trabalho. No primeiro caso, a própria necessidade de orientar e disciplinar o crescimento das cidades, obrigou os planejadores urbanos dos países mais adiantados a desenvolver seus estudos sobre a participação, direta ou indireta, dos integrantes da comunidade, em muitos casos, sem a utilização dos canais de comunicação político-partidários. Essa atitude, que representa uma preocupação desses planejadores com a incorporação dos anseios e aspirações das populações das cidades aos planos diretores de planejamento (local, regional ou integrados) para elas elaborados, praticamente se institucionalizou em alguns países, de tal maneira que a proteção legal preventiva, o governo aberto e a participação pública são considerados hoje em dia como valores fundamentais em sociedades democráticas.

A Experiência de Alguns Países

Na *Bélgica* (Suetens, 1981), por exemplo, o procedimento para formular planos de desenvolvimento prevê um certo grau de participação dos cidadãos na tomada das decisões.

Esta participação alcança todos os níveis do processo, e por exemplo, inclui determinações compulsórias para ouvir Conselhos Consultivos e para que haja uma “investigação pública” do esboço do plano de desenvolvimento; é também uma característica de certas licenças específicas para operações de construção e para parcelamento do solo.

Na *Austrália*, para citar um exemplo de um país situado fora do território europeu, há uma crescente participação pública na elaboração de planos regionais e locais, especialmente nos assuntos relacionados com o meio ambiente. É o “Environmental Planning and Assessment Act de 1979 – Section 5” (Fogg, 1981).

Um Departamento de Estado do Meio Ambiente e Planejamento prepara planos regionais e ambientais sobre os quais membros da comunidade podem fazer sugestões escritas em relação ao estudo do meio ambiente, e num estágio posterior, ao próprio anteprojeto regional.

Com relação ao Esquema de Planejamento das Cidades, há sempre uma cláusula que diz que as emendas a esse esquema devem ser levadas ao conhecimento do público para que este se manifeste. Esta manifestação pode ser escrita, porém em alguns Estados o cidadão tem o direito de ser ouvido pessoalmente. Em todas as jurisdições as autoridades locais são obrigadas a levar em consideração todas as reclamações recebidas, sejam elas acompanhadas ou não de reclamações verbais.

Nos *Estados Unidos* (Callies, 1981) há um excesso de determinações para a participação dos cidadãos em todos os níveis de governo. Esta participação ainda é mais comum através do “Conselho de Leigos” no nível do governo local (e as vezes estadual); no entanto, cada vez mais os cidadãos tentam influenciar as decisões por uma ação mais direta. Nisto eles são ajudados e encorajados pelos muitos requisitos referentes à sua participação, contidos nas várias leis federais que influenciam cada vez mais as decisões de planejamento dos governos locais e estaduais. Esta inter-relação é complexa e resulta em algo paradoxal: enquanto o interesse do cidadão nas decisões relativas ao uso da terra está basicamente no nível local, on-

de o processo o afeta, este interesse é cada vez mais garantido no nível federal, do qual ele está mais afastado. A razão disto resulta naturalmente da crescente influência federal nas decisões referentes ao uso da terra, através de uma parafernália de leis sobre recursos marítimos, meio ambiente e habitação. A maior parte dessas leis contém cláusulas específicas que requerem a participação do cidadão no processo de decisão.

Existem comissões de planejamento local, geralmente compostas de residentes da área, que conduzem muitas das consultas públicas requeridas para se fazer alterações no zoneamento. David Callies, analista da situação norte-americana, entra em maiores detalhes falando do papel dessas comissões e também das “Juntas de Apelos”, as quais perderam terreno no que concerne aos mecanismos de participação pública, para os grupos, juntas ou comissões de vizinhos.

O planejamento governamental no *Brasil* de um modo geral sempre se caracterizou por um distanciamento entre as equipes técnicas e as comunidades nele diretamente interessadas. Embora esta afirmação valha para todos os níveis de governo – numerosos estudos já foram dedicados à esfera federal onde é inequívoca a centralização de poderes e decisões na área executiva –, ela se refere às esferas municipal, estadual e metropolitana (esta ainda não institucionalizada constitucionalmente).

O chamado “planejamento participativo” – conceituado como “um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem significa, portanto, mais do que uma atividade técnica, um processo político, vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria, em benefício da maioria.” (Cornely, 1977) – com raras e honrosas exceções, ainda não saiu do plano teórico na maioria das cidades brasileiras.

Não obstante os contornos teóricos que lhe deu Seno Cornely, autor da conceituação supramencionada, o planejamento participativo só faz sentido se acompanhado de uma administração participativa, porque todo o plano, ainda que bem elaborado, com a participação da comunidade, corre o risco de não ter bons executores. As experiências, especialmente as de nível municipal, são isoladas e dificilmente chegam ao conhecimento público nacional. Essas novas formas de busca de um modelo alternativo de desenvolvimento por intermédio do diálogo entre o povo e o poder público, esbarram, principalmente, no despreparo dos administradores municipais e na falta de recursos dos Municípios, atingidos e relegados a um segundo plano pela última reforma tributária levada a efeito no País.

A experiência mais divulgada e comentada de uma administração municipal preocupada em procurar responder aos anseios da comunidade, é, sem dúvida, a de Lages, cidade do Estado de Santa Catarina, objeto de um livro escrito por Márcio Moreira Alves (1981), que retrata a experiência de democracia participativa naquele Município. Essa busca de participação da comunidade para resolver seus problemas, tentada e implantada em Lages, também foi noticiada e comentada pela revista “A Construção São Paulo” (1981), em cujo artigo são mencionados os Municípios de Osasco e Piracicaba (SP) e Boa Esperança (ES), como exemplos típicos (sem outros comentários) de diferentes graus de envolvimento da população e formas de

resolver problemas do município.

Obviamente é a esfera municipal a incumbida da prestação dos chamados serviços públicos de primeira necessidade, razão pela qual ela deveria buscar esse diálogo com a comunidade, cuja intermediação teoricamente deveria ser realizada pelos vereadores. Ocorre que o esvaziamento do Poder Legislativo nas duas últimas décadas também contribuiu para aumentar o descrédito na política partidária, cuja análise de suas causas, algumas bastante conhecidas, foge ao escopo deste trabalho. As próprias Sociedades de Amigos de Bairros sofreram a influência negativa de pessoas que tentaram, e em muitos casos conseguiram, fazer delas trampolim para as suas ambições políticas, provocando, num processo quase que automático, o afastamento de membros da comunidade que estavam imbuídos das melhores intenções, porém não se conformavam com o aproveitamento dessas organizações para fins eleitorais.

O sistema de eleição e nomeação dos governadores também contribuiu para esta ausência de participação pública no planejamento governamental.

Em recente artigo sobre a administração metropolitana da Grande São Paulo (1982), Eurico Azevedo afirma que a ausência de participação popular é outra característica do sistema de planejamento metropolitano institucionalizado no Brasil, onde o povo foi alijado do processo de tomada de decisões. Ao comentar o mecanismo de decisões do SPAM, ele reconhece o relevante papel do Governador do Estado na condução do processo de planejamento metropolitano, bem como de todo o Estado, como decorrência do fenômeno de centralização do poder e da hipertrofia do Executivo no Estado moderno.

Diz ele ainda: "A população permanece completamente à margem do processo de planejamento metropolitano. Aliás, a população da Grande São Paulo nem sequer tomou conhecimento dessa nova realidade, que é a Região Metropolitana e menos ainda de sua administração. Tentou-se, é verdade, no período 1975/1979, divulgar os trabalhos técnicos e as obras que estariam sendo feitas na região, através de meios de comunicação de massa (rádio, televisão, imprensa, cartazes etc.), mas o retorno foi nulo. Tentou-se igualmente encontros periódicos com as lideranças de bairros e algumas reuniões chegaram a congregar mais de mil participantes, ocasião em que demonstraram grande interesse por alguns assuntos, como o relativo aos loteamentos irregulares (de onde saiu uma proposta apresentada por um Senador de São Paulo ao Congresso Nacional, convertida posteriormente em lei). A verdade, porém, é que a legislação não previu mecanismos institucionais de participação da comunidade e nem mesmo de seus representantes no Legislativo — os vereadores — nas decisões relacionadas com o futuro da Metrópole."*

Não é muito diferente o problema da participação popular na América Latina. Hans Rother (1981), em interessante artigo sobre a participação dos cidadãos no planejamento urbano, ao considerar o caso de Bogotá semelhante ao de outras metrópoles latino-americanas, reconhe-

* O funcionamento do SPAM (especialmente a atuação da Secretaria dos Negócios Metropolitanos e da EMLASA) requer um exame mais acurado, que foge ao escopo deste trabalho. De nada adianta, por exemplo, movimentar as lideranças de bairros quando não se tem "poder" para atender às suas reivindicações. A questão transcende à problemática financeira, merecendo uma análise dos estudiosos da ciência política.

ce a limitação dos processos de participação popular no planejamento, para a qual aponta uma série de causas, verificando que ela se encontra relativamente ausente do processo de planejamento das cidades colombianas, valendo-se de informes de Valenzuela (1969).

A Participação Pública na Proteção dos Direitos do Consumidor. O Movimento de Defesa do Consumidor.

Aspectos Conceituais

Antes da abordagem das questões relacionadas com a proteção dos direitos do consumidor, faz-se necessária uma opção entre os numerosos conceitos, a seguir enunciados, do chamado "consumerismo", neologismo que vem sendo utilizado por alguns profissionais para caracterizar o movimento de defesa do consumidor:

- é um movimento organizado de cidadãos e governos interessados no fortalecimento dos direitos e do poder dos compradores em relação aos vendedores. Kotler (1980);
- é um esforço organizado dos consumidores, buscando reparar, restituir ou remediar insatisfações acumuladas durante o processo de aquisição de seu padrão de vida. Buskirk e Rothe (1970);
- é uma força atuante no macroambiente, com o objetivo de ajudar a proteger o consumidor através de pressões morais, econômicas e político-legais sobre o setor industrial. Gwiner et alii (1977);
- significa que os consumidores encaram os fabricantes como alguém interessado em conhecer a realidade do consumidor, mas que nada conhece a respeito. Drucker (1969).

Se se considerar que o alvo deste trabalho é o consumidor ou usuário de serviços públicos, a conceituação de Buskirk e Rothe é a que parece melhor se ajustar a esse objetivo, pois deixa explícita a idéia de que as iniciativas devem partir dele (consumidor ou usuário) e não de outros participantes do processo de troca ou de negociação.

Aplicam-se também aos consumidores de serviços públicos as propostas específicas dos elementos desses movimentos, relacionadas com os produtos: o direito de ser informado, por exemplo, sobre os verdadeiros juros de um empréstimo (empréstimo não escamoteado), sobre o custo verdadeiro por unidade-padrão de marcas concorrentes (determinação de preço unitário), sobre os ingredientes básicos de um produto (especificação nutritiva), sobre a conservação dos produtos (data visível), e sobre os verdadeiros benefícios de um produto (propaganda não mentirosa).

Os Movimentos de Defesa do Consumidor nos Estados Unidos

Engel, Blackwell e Kollat (1978), em capítulo específico sobre o assunto, apresentam uma longa exposição sobre as causas desses movimentos, abordando a sua evolução histórica desde a Idade Média, com a citação de reformadores tais como São Tomás de Aquino, Martinho Lutero e Calvino, que representam, de certo modo, um tipo de movimento de defesa, atacando as práticas enganosas de vendas dos homens de negócios (sic).

Os autores passam, a seguir, a descrever a evolução desses movimentos a partir do início deste século, desde a

aprovação do "The Meat Inspection Act" de 1906, e do "Food and Drug Administration Act", do mesmo ano. Na realidade, esses instrumentos legais decorreram de pressões da população, influenciada pela publicação "The Jungle", de Upton Sinclair, de crítica à indústria de embalagem de alimentos de Chicago. Analisam o movimento da década de 30 até a década de 60, considerando esta última como o princípio da nova era de movimentos de defesa do consumidor, com a famosa mensagem ao Congresso norte-americano em março de 1962, do Presidente John F. Kennedy, onde ele alinhava na sua declaração dos direitos do consumidor os quatro direitos básicos:

- o direito à segurança;
- o direito de ser informado;
- o direito de escolha;
- o direito de ser ouvido.

Alguns dos instrumentos legais baixados pelo Congresso norte-americano consubstanciam esses direitos, tais como o "Pure Food and Drug Act", o "Federal Trade Commission Act", e outros. Merece referência a empresa Whirlpool, de Michigan, precursora em levar à prática "o direito de ser ouvido", ao criar um canal de comunicação entre a sua diretoria e o consumidor.

No início, grande número de empresas recusou, segundo informa Kotler, aceitar o movimento de consumidores. Entretanto, quando as suas vendas começaram a cair verticalmente, elas foram obrigadas a aceitar a realidade, graças às iniciativas de Ralph Nader, Robert Choate e Herbert S. Denenberg. Tornou-se conhecido no mundo inteiro o movimento de Nader contra o automóvel Corvair da General Motors.

Atualmente, a maioria das empresas norte-americanas já reconhece os novos direitos do consumidor, especialmente o direito à informação e à proteção. Esse novo ângulo ensejou uma nova estratégia de marketing, obrigando os gerentes de produto a considerar as coisas sob o ponto de vista do consumidor.

O exemplo que se conhece é o da "Western Union Telegraph Company", onde foi criado um Departamento de Consumidores com dois objetivos principais: aumentar o sucesso da empresa, tornando-a sensível às necessidades e expectativas do consumidor, e assegurar que as práticas e a política da empresa respondam a essas necessidades e expectativas (Dirigente Industrial, 1979). Para Mary Gardner Jones, diretora desse departamento, as suas funções essenciais são: 1) procurar conhecer o nível de satisfação ou insatisfação do consumidor com os produtos ou serviços da companhia; 2) verificar a atuação real da empresa na resposta às reclamações; 3) recomendar programas específicos orientados para o consumidor; 4) estabelecer comunicação entre a companhia e o público para criar mútua compreensão.

OS MOVIMENTOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL

A Ótica Governo/Consumidor

Não existe um consenso em torno do surgimento do movimento de defesa do consumidor no Brasil. Esse desacordo parece ser o resultado natural das diferentes interpretações e conceituações do que seja um movimento de defesa do consumidor, pois se se considerar sob o ponto de vista que o vincula ao aparecimento de dispositivos

emanados da área governamental, retroceder-se no tempo, por exemplo, até o Código Comercial Brasileiro (Lei nº 556, de 25.06.1850), onde vários artigos (202, 206, 209, 210 e 214, entre outros) já garantiam os direitos do comprador, sobressaindo-se o art. 210 que estipula o seguinte: "O vendedor, ainda depois da entrega, fica responsável pelos vícios e defeitos ocultos na coisa vendida, que o comprador não podia descobrir antes de a receber, sendo tais que a tornem imprópria do uso a que era destinada, ou que de tal sorte diminuam o seu valor, que o comprador, se os conhecesse, ou não a comprara, ou teria dado por ela muito menos preço."

Relacionado com esse artigo 210 está o art. 1.101 do Código Civil Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657, de 04.09.1942) que dispõe: "A coisa recebida em virtude de contrato comutativo pode ser enjeitada por vícios ou defeitos ocultos, que a tornem imprópria ao uso a que é destinada, ou lhe diminuam o valor."

Zuleica Ferrari, em seu livro *Defesa do Consumidor* (1981), faz alusão aos artigos 171 e 175 do Código Penal Brasileiro (Decreto-lei nº 2.848, de 07.12.1940), que estabelecem penalidades para o estelionato e para as fraudes no comércio: "obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer meio fraudulento"; e "enganar, no exercício de atividade comercial, o adquirente ou consumidor."

Esses dispositivos transcritos já dão uma idéia da pletora de leis, decretos e portarias de proteção ao consumidor ou comprador. A propósito, vale a pena mencionar o noticiário do jornal "O Estado de São Paulo", de 25.11.82: "Se dependesse de leis, o consumidor brasileiro seria o mais bem protegido do mundo, afirmou ontem o professor de Direito Comercial da Universidade de Brasília, Luís Amaral, que concluiu o trabalho de compilação de toda a legislação (mais de 1.000 atos normativos, leis, decretos e portarias) que envolve a defesa do consumidor. Com 1.800 páginas, em três volumes, a compilação será publicada em convênio entre a Fundação Petrônio Portela, do Ministério da Justiça, e o Conselho de Desenvolvimento Comercial, do Ministério da Indústria e Comércio..."

Pedro Tuccori, Diretor Executivo do PROCON — Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, órgão subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento de São Paulo, em interessante trabalho apresentado à 16ª Convenção Nacional de Empresas de Supermercados, no Recife, em setembro de 1982, afirma que o movimento de defesa do consumidor no Brasil, tem raízes no ano de 1974, quando o Governador do Estado de São Paulo determinou a elaboração de um estudo sobre a situação sócio-econômica do Estado de São Paulo, que mais tarde se chamou Diagnóstico da Região Metropolitana. Esse estudo constatou, na área de abastecimento de gêneros alimentícios, a existência de várias distorções de mercado, responsáveis por problemas de preço, peso, embalagem, composição e qualidade dos produtos, principalmente na periferia da Capital e nos Municípios da chamada Grande São Paulo.

Tuccori informa que o Grupo de Trabalho utilizou sugestões dos sistemas norte-americano, mexicano, francês, belga e inglês e levantou 185 documentos legais que fazem referência à proteção ao consumidor na legislação brasileira.

Esses estudos anteriormente mencionados originaram a aprovação do Decreto nº 7.890, de 6 de maio de 1976, que criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, constituído de dois órgãos: o Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor – PROCON; vinculados à Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo. Este último, institucionalizado pela Lei 1.903, de 1978, deu impulso aos movimentos brasileiros, ao decidir intensificar sua linha de ação no sentido da educação e da conscientização do consumidor.

O PROCON

Não se pode negar a influência do PROCON no desenvolvimento de uma mentalidade de defesa do consumidor em São Paulo e em vários estados brasileiros, porém ele não pôde se desvincular de sua natureza governamental, e por isso, essa influência é negativa sob certos aspectos, em função do raciocínio existente em algumas camadas da população, de que “o governo não pune o próprio governo” nos casos de má prestação de serviços, por órgãos ou entidades públicas. De acordo com as informações prestadas pelo próprio PROCON, a sua linha de trabalho atualmente desenvolvida é a de atendimento individual e de ação preventiva. O atendimento individual se realiza sob três formas: pessoalmente, por carta e por telefone. A ação preventiva se caracteriza pela informação, orientação e educação sobre o consumo, sendo esta a atuação mais promissora de acordo com a filosofia daquele órgão.

Um ponto do folheto CONHEÇA O PROCON acaba mostrando o seu caráter paternalista, do qual os seus integrantes não podem desvinculá-lo. Diz o seguinte: “Fica claro, portanto, que o PROCON é um agente receptor e mediador de problemas, podendo responder diretamente pelas soluções, ou proporcioná-las através de terceiros, com a vantagem de tratar individualmente o consumidor e agir, por ele, em nome do governo do Estado, de forma precisa e sem qualquer ônus para o reclamante.”

Essa posição de órgão governamental, ainda que seja de proteção ao consumidor, parece conflitar com a conceituação de movimento de defesa do consumidor adotada neste trabalho, não obstante o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor ter previsto canais de comunicação dos reclamantes, os quais seriam representados por órgãos de apoio do tipo Sociedades Amigos de Bairros ou congêneres, criadas espontaneamente pelos próprios consumidores.

As três frentes em que atua o PROCON são: atendimento individual, já mencionado (em 13 diferentes áreas de atuação: alimentação, consórcios, educação, eletrodomésticos e produtos diversos, imóveis, montepios, propaganda, saúde, serviços em geral, serviços públicos, veículos, máquinas e motores, vendas a domicílio e vendas a prazo); estudos e pesquisas, seja para verificar as condições em que estejam sendo vendidos determinados produtos, seja para criar ou aprimorar a legislação em defesa do consumidor; e educação para o consumo (estratégia para tentar criar no consumidor brasileiro uma mentalidade de autoproteção). O PROCON desenvolve ainda atividades por intermédio e com a colaboração de sua Assessoria de

Imprensa, junto à comunidade e de atendimento a estudantes e visitantes.

Outros eventos que propiciaram o crescimento do movimento de defesa do consumidor no Brasil foram especialmente o “Fórum de Debates sobre a Defesa do Consumidor”, realizado em abril de 1976 e promovido pela Federação e Centro do Comércio do Estado de São Paulo (1976) e a Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI, de Defesa do Consumidor, cujos trabalhos foram concluídos em 1976, após uma duração aproximada de seis meses. Dentre as suas numerosas proposições destacam-se as de criação de um Código de Ética de Propaganda, de Tribunais Populares de Processos Sumários (os quais lembram os Tribunais de Pequenas Causas, propostos pelo Ministro Hélio Beltrão), de comissões técnicas permanentes para os assuntos do consumidor nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, a criação do Conselho Federal do Consumidor, e outras de igual importância.

Ainda no âmbito desta ótica de cima para baixo podem ser mencionadas as iniciativas da Superintendência Nacional de Abastecimento – SUNAB, em 1977 e 1978, com a Campanha de Defesa do Consumidor e com o 1º Concurso de Contribuição do Consumidor para sua Defesa, cujo objetivo era estimular a criatividade do povo, de forma que se pudesse colher subsídios para que a SUNAB viesse a exercer da melhor forma possível a defesa do consumidor.

Apesar dessas iniciativas, a SUNAB, por razões que mereceriam um estudo, jamais conseguiu se desvencilhar, desde o ano de sua criação, 1962, da imagem pouco lisonjeira de ineficiente, pelo menos em São Paulo, onde muitas vezes o cidadão desiste de telefonar para o número 198 por achar que é pura perda de tempo.

A CODECON

Um outro órgão governamental que merece referência é a CODECON – Coordenadoria de Orientação e Defesa do Consumidor, criada pela Portaria nº 59 do Ministério da Agricultura, em 10 de março de 1982, com as seguintes finalidades:

- a) concretizar os legítimos direitos do consumidor em ter acesso ao maior número de informações na área de alimentação, saúde, higiene e legislação, instrumentalizando-o para que possa participar, determinadamente, como sujeito principal da finalidade do processo econômico;
- b) orientar o consumidor a melhor planejar uma dieta equilibrada, sob o aspecto nutricional;
- c) orientar o consumidor no sentido da racionalização de compra de alimentos, através de melhor conhecimento dos mercados fornecedores;
- d) promover a criação de mecanismos visando à melhor orientação e defesa do consumidor.

A CODECON ficou subordinada diretamente ao Secretário Nacional de Abastecimento, tendo absorvido o “Jornal da Feira”, cuja criação, em outubro de 1979, se deveu à iniciativa de dois jornalistas que propuseram a idéia de um jornal que se dedicasse aos assuntos de agricultura e abastecimento, à Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Agricultura.

Esse trabalho começou sendo executado em uma

pequena sala cedida pela Companhia Brasileira de Alimentos — COBAL. Os textos diários eram preparados de madrugada, e nessa época, o jornal praticamente acompanhava os preços dos produtos hortifrutigranjeiros. Essa atividade teve um desenvolvimento muito rápido, de tal maneira que hoje em dia o Jornal da Feira é transmitido por cinco estações de rádio: América, Jovem Pan, Record, Capital e Excelsior. A equipe passou a contar com nutricionista, economista, advogada, e além da *mídia* de rádio, o Jornal da Feira passou a ser uma agência de notícias, contando com equipamento de telex e com um sistema automático de transmissão de noticiário por telefone, por intermédio do número 200-1333, em São Paulo (Nastari e Cáceres).

Pela leitura dos dispositivos que fixaram as suas finalidades, verifica-se que a área de atuação da CODECON é bem mais restrita do que a do PROCON (98% dos telefonemas se referem à alimentação); porém a primeira leva a grande vantagem de poder colocar no ar, através das estações de rádio já mencionadas, qualquer reclamação praticamente a qualquer hora do dia.

Essa tarefa de prestar o maior número possível de orientações ao consumidor, um dos objetivos concretos da CODECON, tem repercutido a nível nacional, já tendo sido criadas sucursais da CODECON no Rio de Janeiro, Brasília e Porto Alegre, estando prevista para março de 1983 a criação da sucursal do Recife. O antigo jornal de produtos hortifrutigranjeiros transformou-se radicalmente, já possuindo, inclusive, engenheiro de alimentos e um setor especializado no estudo de preços, que leva o órgão a descobrir, por exemplo, a sua manipulação, no que respeita ao óleo de soja, pelas multinacionais que dominam a sua produção.

Essa descrição das atividades do PROCON e da CODECON mostra quão incipiente ainda é o sistema governamental de proteção ao consumidor, tomando evidente que o problema maior é o da própria educação e conscientização desse consumidor, trazendo à tona a questão cultural.

Em 1981, em 26 de março, foi publicada a íntegra do anteprojeto de lei que disciplina as relações entre fornecedores e consumidores e cria o Sistema Nacional das Relações de Consumo, entre outras disposições. Esse anteprojeto, já apelidado de Lei do Consumidor, constitui mais uma tentativa de disciplinar as relações entre comerciantes e prestadores de serviços e, respectivamente, consumidores e usuários. O ideal seria que esse tipo de documento fosse analisado e discutido por todas as entidades e associações de classe interessadas e/ou potencialmente visadas por esse anteprojeto. A Revista do Advogado, em seu número 7, Ano II, por exemplo, já apresentou uma série de críticas ao referido documento, por intermédio dos advogados Luiz Olavo Baptista e Beno Sucholdski.

A Ótica Consumidor/Governo

Guagliardi, Mazzon e Baptistella Filho, em estudo exploratório sobre a defesa do consumidor (1981), afirmam que os “movimentos de defesa do consumidor” começaram a ser debatidos e pesquisados no Brasil com um atraso de duas décadas em relação a movimentos semelhantes ocorridos em outras nações. Após citar J. Thomas, nos seus comentários sobre a ineficiência da

comissão de defesa dos consumidores americanos, os autores apresentam uma análise dos principais problemas, atitudes e soluções, relacionados com a compra de produtos e serviços em instituições especializadas na comercialização de bens e serviços, aludindo à experiência brasileira cujo início eles atribuem ao movimento surgido em Piracicaba e estendido a outras cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, de boicote ao consumo de carne bovina em decorrência da majoração de seus preços, muito altos no entender das donas-de-casa, responsáveis pela deflagração desse movimento, que acabou dando origem à formação de algumas associações, entre elas a Associação das Donas de Casa do Brasil, com um escritório em São Paulo.

Entretanto, antes mesmo da criação do PROCON e da formação das associações de defesa do consumidor, já havia sido constituída no Rio Grande do Sul, a Associação de Proteção aos Consumidores — APC, cuja sede foi instalada em 1975, em Porto Alegre, considerada, para muitos, a primeira entidade preocupada com o assunto no Brasil.

O pesquisador que se dedicar à busca de todas as entidades e eventos relacionados com esses movimentos no Brasil, irá descobrir o já significativo número de organizações de defesa do consumidor em outros estados brasileiros. Todavia, esse número ainda é insignificante, pois o brasileiro (o paulistano, especificamente) não é muito propenso a participar de associações voluntárias, conforme demonstram Berlinck e Hogan (1978), em levantamento por amostragem integrante de estudo dessa participação nas mencionadas organizações.

Essa participação, de acordo com a pesquisa, ocorre em maior grau nas associações esportivas e sindicatos, e vai decrescendo, respectivamente, nos grupos profissionais, clubes no local de trabalho e nas associações de bairro, conforme mostra a tabela a seguir:

PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES VOLUNTÁRIAS

Associação	% Pertence	% Não Pertence	Nº Total
Associação religiosa	2,8	97,2	1.015
Associação de bairro	3,3	96,7	1.015
Clube no local de trabalho	5,8	94,2	1.015
Grupo profissional	11,2	88,8	1.015
Sindicato	15,0	85,0	1.015
Associação esportiva	23,1	76,9	1.015

Os autores apresentam duas interpretações para essa predominância da participação em associações esportivas: a) nestas, geralmente as informações trocadas não são relevantes para a adaptação da população na cidade, a não ser como forma de lazer; b) as associações esportivas constituem terreno neutro, que pode ser freqüentado em qualquer momento, para se procurar recursos psicológicos e informações relevantes para a vida urbana.

Nesse estudo, os autores correlacionam a participação da classe social com o tipo de associação, chegando à conclusão, no caso específico das associações de bairros, de que a participação nestas últimas tende a ser limitada às classes mais baixas.

Sem querer enveredar pelo estudo do papel das Comunidades Eclesiais de Base, instituídas sob a orientação da Igreja Católica, o que fugiria ao escopo deste trabalho, pode-se citar um outro movimento que não deixou de ter características similares, influenciado pelas CEBs, chamado Movimento do Custo de Vida. Em 1973, os Clubes de Mães da Paróquia de Vila Remo, na Zona Sul de São Paulo, resolveram escrever uma carta às autoridades, reclamando do aumento do custo de vida, que agravava os demais problemas — transporte, saúde, alimentação — que afetavam (e ainda afetam hoje em dia) a população pobre. Na época faltava feijão em São Paulo e a carta denunciava a elevação maior dos preços dos gêneros alimentícios nos bairros mais afastados. Ela foi publicada na imprensa e aproveitada na campanha eleitoral de 1974 (Singer, 1980). Esse evento originou uma série de atividades nos anos seguintes (descritas em detalhe por Paul Singer), que redundaram, finalmente, na reunião de setecentos delegados de comunidades que elegeram uma coordenação geral para o institucionalizado Movimento do Custo de Vida (MCV).

Merece menção igualmente o 1º Encontro Nacional contra a Carestia, com a participação de mais de 200 representantes da capital e do interior de São Paulo, Alagoas, Rio Grande do Sul, Pará, Minas Gerais, Paraná, Bahia e Ceará. Nesse encontro se resolveu mudar o nome do movimento para Movimento Contra a Carestia — MCC e adotar o dia 27 de agosto como Dia Nacional de Luta.

Merece também registro a coluna denominada “Defesa do Consumidor”, no jornal “Aqui-São Paulo” (do falecido jornalista Samuel Wainer), assinada por Zuleica Seabra Ferrari, que durou aproximadamente seis meses, no ano de 1976.

É também digno de menção o “1º Encontro das Folhas”, liderado pela Folha de São Paulo, realizado em outubro de 1977, cujo tema principal foi: “É o consumidor um idiota?”. Vale a pena transcrever algumas das observações dos seguintes participantes:

— Pêrsio Junqueira — na época Secretário do PROCON: “na realidade, o nosso consumidor pode ser chamado de passivo, nunca de idiota... Como consumidores somos bombardeados pelos meios de comunicação de massa. Nossa experiência no PROCON nos permite dizer que o consumidor não foi *ainda* despertado para a sua autodefesa, mas de forma alguma é um idiota.

Em alguns países, a defesa partiu de baixo para cima, isto é, do consumidor para a lei. Noutros partiu do governo. Aqui no Brasil eu acho que tem que partir do governo, o único com poderes de legislar e de realmente fiscalizar.

O consumidor tem que se conscientizar de seu papel. Tem direitos e também deveres. É um dever dele se informar, pesquisar preços, examinar qualidades.

Nós não temos condições hoje de ter uma Procuradoria da Justiça somente do PROCON, mas esperamos que isto ocorra no futuro.”

— Mário Ernesto Humberto — ex-Diretor da Gazeta Mercantil: “acho que no caso de uma reclamação de um consumidor, que se prove ser procedente, o PROCON deve agir na justiça contra o indivíduo ou empresas culpados, obrigando-os a ressarcir os prejudicados.”

— Prof. Adroaldo Moura da Silva: “no Brasil a atitude

passiva do consumidor não pode ser dissociada da atitude passiva que ele tem em relação à sociedade como um todo. O brasileiro não reage à ação, ele não questiona. Ele, aliás, é condicionado a não questionar.

A nossa sociedade tem que aprender a se organizar de uma forma relativamente decente para que possa oferecer aos seus consumidores esse tipo de qualidade de vida.”

Das declarações expostas, sem dúvida, a mais polêmica é a de Pêrsio Junqueira, que parte da premissa de que somente o governo tem condições de agir em defesa do consumidor, pelo menos no caso brasileiro. A ela opõe-se o que diz George Soule, citado pelo Professor Dorival Teixeira Vieira (1976): “Em todo lugar onde se tentou proteger o consumidor, mediante unidades estatais, houve interferência inadequada do governo no sistema econômico, houve excesso de burocratização, aumentando despesas governamentais, acarretando repercussões negativas sobre custos e lucros; houve ingerência nos processos de produção e comercialização e, pior de tudo, porque isso foi tentado na França, na Bélgica, na Itália, logo depois da Segunda Grande Guerra, houve grande corrupção da máquina fiscalizadora.”

A PROBLEMÁTICA BRASILEIRA — ASPECTOS CULTURAIS/COMPORTAMENTAIS

Querer vincular as questões da participação popular no planejamento e na administração governamental com as de defesa do cidadão, enquanto consumidor ou usuário de serviços públicos ou de bens e serviços sujeitos ao controle e fiscalização governamentais, pode parecer, à primeira vista, um objetivo por demais pretensioso ou fora de propósito. Entretanto, se se tomar como ponto de partida os aspectos conceituais inerentes aos Movimentos Sociais Urbanos, ainda que polêmicos, será possível verificar que a participação popular constitui o *gênero* onde avulta a *espécie* defesa do consumidor.

Conforme reconheceu Lúcio Kowarick (1980), durante a apresentação da mesa redonda: “Movimentos Sociais Urbanos: Um Balanço sobre os Acontecimentos Recentes”, no âmbito do VI Encontro Nacional de Estudos Rurais e Urbanos, realizado na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, 1979, “todos que tem trabalhado neste tema — Movimentos Sociais Urbanos — sabem que o terreno é extremamente escorregadio. Muitos problemas teóricos estão em jogo e o conhecimento empírico é ainda rudimentar...”

Como referencial teórico, levar-se-á em conta a conceituação tradicional, citada e discutida por Machado da Silva e Ziccardi (1980), que inclui na rubrica “movimentos sociais urbanos” as mais diversas formas de expressão, mobilização, organização e luta dos setores populares urbanos — desde os movimentos de favelados até quebras-quebras de transportes públicos, passando por movimentos de populações afetadas por algum plano de renovação urbana.” Esses professores propõem até uma ampliação desse conceito para um conjunto mais amplo de mobilizações que faça referência ao consumo em geral, tanto coletivo como individual.

Todas as obras que estudam os movimentos sociais urbanos em São Paulo reconhecem o importante papel desempenhado pelas Sociedades Amigos de Bairros e pelas

Comunidades de Base da Igreja Católica. Maria da Glória Marcondes Gohn (1980) salienta que “os movimentos de bairro têm sido um avanço para as classes populares na medida em que há uma falta de tradição de participação neste país e ausência de desenvolvimento de práticas coletivas.”

Uma das questões que se quer colocar, na tentativa de compreender o comportamento do consumidor, especialmente no que respeita às suas denúncias e reclamações referentes aos serviços que lhe prestam os órgãos e entidades estatais e paraestatais, é exatamente a necessidade do exercício democrático da participação em associações de bairros, como uma primeira etapa de criação de uma consciência coletiva de defesa de seus interesses, seja através do engajamento em grupos que se organizam em torno de questões ou em função de circunstâncias e condições de vida, de que nos fala Maria Lúcia de Oliveira (1982), que considera a “participação em um organismo associativo de base comunitária”, uma *experiência política* fundamental. É aí que os indivíduos estão aprendendo novas formas de integração social, novas maneiras de expressar e agregar suas demandas, e novos mecanismos para lidar com os impasses e as perplexidades que nos impõe a prática democrática.”

Se se considerar essas teorizações sobre as associações de bairros, a perplexidade será evidente pois essa experiência política é vivida, em proporção mínima já mostrada na pág. 64, pelas camadas de renda mais baixa da população, quando o próprio “PROCON reconhece que só a classe média tem proteção ao consumidor” (Folha de São Paulo, 24.09.82), de acordo com as afirmações de seu diretor, feitas no encerramento da 16ª Convenção Nacional de Supermercados, realizada em Olinda, Pernambuco. Disse ele ainda: “no momento, não há como negar que o movimento de defesa do consumidor é típico da classe média.”

A perplexidade aumenta mais ainda quando se lê na edição dominical do jornal “A Folha de São Paulo”, de 28.11.82: “Os órgãos públicos não têm, como prioridade, o atendimento da população, embora a tarefa de muitos seja receber queixas e denúncias, fazer a fiscalização e tomar as medidas punitivas necessárias. Por isso, e também para evitar uma postura paternalista, esclarecemos o consumidor sobre os órgãos que ele pode e deve procurar e deixamos a seu critério a escolha, inclusive de nossos serviços. A pressão do público é que forçará a ação efetiva da fiscalização, da Justiça etc.”

Deixando de lado a evidente aberração da primeira parte do parágrafo acima – caberia a pergunta: qual é então a prioridade de um órgão público – merece referência essa tentativa de desvinculação do caráter paternalista daquele órgão federal.

Manda a realidade que se diga que grande parte da população, não podendo contar com canais reivindicativos e institucionais eficazes, enfrenta os problemas cotidianos com os meios que lhe oferecem suas relações sociais. “As teias de relações informais apresentam limites bastante estreitos quanto aos benefícios obtidos, pois voltam-se para a solução de problemas individuais isolados, e não de caráter coletivo e permanente. Contudo, na ausência de amplos canais de participação social, as relações de amizade, compadrio e conterraneidade assumem importância na solução dos problemas do dia-a-dia.”

Essas observações constam de estudo realizado para a Comissão de Justiça e Paz, da Arquidiocese de São Paulo (São Paulo, 1975 – Crescimento e Pobreza, 1976).

Em muitos casos, acaba funcionando o famoso “jeitinho brasileiro”, o qual, se de um lado beneficia uns poucos felizardos, de outro lado, colabora para a manutenção de milhares de casos de impunidade de infratores ou denunciados.

Já afirmava a revista “Exame” (09.08.1978), no subtítulo de seu artigo “O Consumidor Indefeso” (1978): “Não há leis eficazes para conter os abusos e as associações de defesa ainda são fracas.” Trata-se de uma reportagem que mereceria ser totalmente transcrita neste trabalho, pois toca em pontos básicos do movimento no Brasil. Três declarações de entrevistados, entretanto, merecem transcrição:

- Pêrsio Junqueira, então secretário-executivo do PROCON: atribui à formação cultural da população esta relativa ausência de consciência (de seus direitos). “Somos um povo”, diz ele, contrariando numerosos exemplos históricos da vida nacional, “que não tem tradição de lutar por seus direitos. Então, tendemos sempre a ajeitar a situação com a outra parte, em vez de fazermos valer nossos direitos.” . . .
- Renato Mottola, fundador e presidente da Associação de Proteção ao Consumidor de Porto Alegre, apresenta um argumento bizarro para explicar a suposta passividade da população: “Ela é o resultado da nossa formação, oriunda de três raças tristes e sofridas: o português degredado, o índio cativo e espoliado e o negro escravo.” Mottola nota, também, “que estamos acostumados a regimes autoritários e paternalistas.”
- Pedro Galvão, presidente do Clube de Criação do Rio de Janeiro: “A impotência do consumidor só vai acabar no dia em que as pessoas começarem a agir coletivamente, se organizando politicamente, para influir no processo social.”

Vejam-se, agora, alguns pontos interessantes e de certo modo coincidentes, responsáveis pela falta de participação do cidadão no planejamento, seja municipal ou metropolitano, apontados por Rother (1981):

- a) “o caráter técnico, profissional e até certo ponto autoritário do planejamento urbano;
- b) o distanciamento e a dissociação de valores dos planejadores dos extratos da classe média alta, em relação à grande massa popular e indigente que habita nas cidades, sobre a qual se constroem hipóteses, porém com ela não se convive nem se lhe ausculta de modo direto, intenso, paciente e contínuo;
- c) a relativa separação dos interesses políticos primordiais representados no Executivo e no Legislativo municipais, das necessidades de significativos grupos cuja satisfação requereria por parte dos grupos governantes, a adoção de mudanças em sua posição no que se relaciona com objetivos de desenvolvimento, prioridades de inversão, alocação de recursos, carga tributária para o financiamento, procedimentos e normas para a tomada de decisões e outros aspectos.”

Rother cita mais duas causas, porém bastariam essas três para mostrar que a problemática latino-americana é semelhante à brasileira.

No que respeita às características necessárias de um programa de participação, o planejador colombiano apon-

ta duas situações típicas: "1ª) a participação é promovida pela Administração, com finalidades diversas tais como as de facilitar a preparação dos planos, cumprir requisitos legais, prevenir conflitos imprevistos, obter certo tipo de respaldo, etc; 2ª) a participação é conseguida mediante processos de conflito criados por grupos de interesse, com a finalidade de forçar as autoridades a originar com eles um acordo ou um processo de participação."

A questão, *mutatis mutandis*, é a mesma, ou o governo envereda pela busca da participação do cidadão (ótica governo/consumidor), ou os cidadãos se organizam para defender os seus direitos (ótica consumidor/governo), não necessariamente criando conflitos com as autoridades constituídas, conforme dá a entender Rother. Permanece aberta a questão da interpretação do que sejam "processos de conflito". O raciocínio parece correto: toda a associação popular, quando formada para defesa de direitos e interesses comuns de seus membros, de um modo geral é reivindicativa, e provavelmente, para não dizer certamente, é o governo o alvo de suas reivindicações.

É exatamente em função dessa paulatina e crescente conscientização dos indivíduos que as próprias empresas estão mudando as suas atitudes em relação aos usuários ou consumidores de seus serviços ou produtos.

No Brasil, a primeira empresa a criar um departamento de consumidores, semelhante aos que existem nas empresas européias e norte-americanas, foi a "Nestlé - Companhia Industrial e Comercial Brasileira de Produtos Alimentares", que em 1978 transformou o seu Centro de Economia Doméstica (existente desde 1960) em Centro de Informação ao Consumidor.

A "Rhodia Textil" também criou recentemente um serviço denominado "valorização do consumidor", em um sistema de marketing integrado, onde, por exemplo, através de suas etiquetas, incentiva o consumidor a reclamar ou a apresentar sugestões sobre seus produtos.

A SEARS também procura cumprir o seu lema multinacional: "satisfação garantida ou o seu dinheiro de volta", embora, no caso brasileiro, muitas vezes o retorno do dinheiro não se efetive com a correção monetária.

Esses departamentos de consumidores buscam essencialmente conhecer o nível de satisfação ou insatisfação do consumidor ou usuário em relação aos produtos ou serviços da empresa, e estabelecer um canal de comunicação entre ela e os seus clientes.

É uma pena que os exemplos não sejam de empresas nacionais. No que concerne às empresas de serviços públicos, todas elas criaram os seus serviços de atendimento ao consumidor, os quais ainda deixam muito a desejar no que respeita à qualidade desse atendimento e não à quantidade. Pelas informações obtidas no PROCON (Formazaro), a ELETROPAULO, SABESP e TELESP são as empresas mencionadas na maioria das reclamações. Somente a primeira, através de seu serviço "lig-luz", atende a aproximadamente 2.000 perguntas por dia. No caso de algumas concessionárias de serviços públicos submetidas ao controle federal, nem o PROCON consegue respostas ou soluções às reclamações por ele encaminhadas; quando as consegue, a demora da resposta já desanimou o reclamante ou esta sempre se refere a dispositivos legais que disciplinam os seus serviços.

O atendimento dessas empresas, de um modo geral, ainda que insuficiente, vem melhorando sensivelmente,

não obstante continuar existindo, em algumas, a exigência do comparecimento pessoal do reclamante às suas sedes ou às agências de seu bairro.

Verifica-se, portanto, que um dos grandes problemas dessas empresas continua sendo o dos canais de comunicação com o consumidor ou usuário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de conciliar a tradicional ótica de marketing com a ótica que coloca em primeiro plano a visão social dos problemas da comunidade é evidente, nos dias de hoje, especialmente nos países em desenvolvimento como o Brasil.

Enquanto os Estados Unidos já vêm se preocupando com a regulamentação e a ética de influência do consumidor (Engel et alli, 1978), o Brasil ainda engatinha na busca de instrumentos eficazes de defesa do consumidor e de planejamento participativo.

Marketing Social já não constitui novidade em algumas instituições de ensino do País, como corolário natural da constante evolução dos conceitos de marketing, desde os tempos da polêmica entre Kotler/Levy e David Luck, retomada e discutida por Kotler, Enis, Tucker, Hunt e Dawson nos anos seguintes.

De outro lado, o tratamento teórico dos movimentos sociais urbanos (neles incluídos os de defesa do consumidor) ainda é, salvo melhor juízo, dizem os juristas, incipiente. O mesmo ocorre com as questões relacionadas com o planejamento participativo, como natural decorrência da conjuntura política das últimas décadas.

Esses novos movimentos sociais urbanos - seria bem-vinda a troca do termo *urbanos* por outro que descaracterizasse a sua conotação física - representam um alento, porém contínua tomada de consciência, pelos munícipes, de seus direitos sobre os serviços que lhes são prestados pelos órgãos e entidades governamentais.

Tratando-se de uma problemática de natureza eminentemente cultural, da qual não se pode desvincular o seu caráter político e econômico, a participação popular, na defesa de seus próprios direitos de consumidora de serviços públicos, constitui um imperativo das democracias participativas.

O grande problema é a forma de operacionalizar essa participação, de orientar o comportamento do consumidor, sem apelo, no caso brasileiro, a instrumentos de natureza legal ou regulamentar.

Os participantes do Seminário de Planejamento Participativo, promovido em 1981 pelos órgãos METROPLAN-SUDESUL-CEDU-SURBAM (METROPLAN, 1981), do Rio Grande do Sul, concluíram que "é necessário assegurar condições para que haja participação da população no planejamento como uma das formas, a nível local, de serem encaminhadas soluções para seus problemas." Estas condições referem-se a:

- conscientização dos técnicos, administradores e políticos;
- conscientização e mobilização da população como um processo permanente de desenvolvimento de comunidade;
- organização das comunidades como um canal de manifestação livre de seus anseios e necessidades;

– reconhecimento de institucionalização de organização da população com o pressuposto para sua participação.”

Esses participantes reconhecem que a “implantação de um processo de participação da população no planejamento está vinculada à reforma das atuais estruturas que nos leva às soluções dos efeitos, quando se deveria atacar as causas.”

Jaime Lerner (1982), por sua vez, não tem dúvidas em profetizar: “Enquanto o poder político e econômico não for devolvido aos Municípios e aos Estados, vamos ter sérios problemas de qualidade de vida.” Indagado sobre a participação efetiva do cidadão comum na transformação de Curitiba, afirmou: “eu seria desonesto se dissesse que houve total participação. Acho que o jogo foi aberto desde o começo, e por isso foi uma das administrações mais questionadas do País. O nível de participação começa com a informação, a crítica, o questionamento. Em uma época em que os governantes não se preocupavam em informar a população sobre o que faziam, o que aconteceu em Curitiba já foi uma vitória no sentido de transformar as coisas.”

Os dirigentes de órgãos e entidades governamentais devem refletir sobre essas afirmações. Vale para eles o que se preconiza para a empresa em sua relação com os

consumidores, no que concerne às características desejáveis para o emissor da comunicação: credibilidade, empatia e informação (Revue Française du Marketing, 1978).

Essa credibilidade é fundamental para os órgãos de prestação de serviços públicos.

Portanto, há um longo caminho a ser palmilhado. Todos reconhecem que esse caminho está diretamente relacionado com a busca da democracia em toda a sua plenitude, que permita ao indivíduo não ter mais receio de reclamar ou protestar na busca e na defesa de seus direitos.

O que se pode deduzir é que a *passividade* do cidadão brasileiro é apenas aparente. Enquanto ficarem impunes as pessoas ou órgãos denunciados, ele continuará passivo. Se, todavia, as autoridades começarem a cumprir as leis e a compreender que a finalidade última da administração é a busca do bem-estar da coletividade, e ainda, começarem a procurar ouvir antes da tomada de decisões, esse mesmo cidadão, será óbvio e natural o desaparecimento dessa passividade.

A questão, entre muitas, não se restringe apenas à educação do consumidor, mas principalmente, à educação dos dirigentes na difícil tarefa de saber ouvir e saber delegar. É isto que se espera dos novos governantes!

JORNAIS, REVISTAS, ESTUDOS, ENTREVISTAS

A CONSTRUÇÃO SÃO PAULO. “Povo e poder público buscam modelo alternativo de desenvolvimento”. 1765, dez. 1981.

A FOLHA DE SÃO PAULO. “PROCON reconhece que só a classe média tem proteção ao consumidor”. São Paulo, 24 de set. 1982.

AZEVEDO, E.A. “Administração metropolitana da Grande São Paulo – experiências e observações.” *Revista de Administração Municipal, IBAM*, nº 163, Rio de Janeiro, abr./jun. 1982.

BUSKIRK, R.H. & ROTHE, J.T. – “Consumerism an interpretation.” *Journal of Marketing*, 34, out. 1970.

CALLIES, D. – “Public Participation in the United States”. *Town Planning Review*, Liverpool University Press, vol. 52(3), July, 1981.

CONHEÇA O PROCON, Impr. Of. do Est. de S. Paulo, doc. obtido de Cláudia Átas, Assessora de Imprensa.

DIRIGENTE INDUSTRIAL. “Opinião do consumidor ganha mais respeito”. 20(8), set. 1979.

DRUCKER, P. – “Consumerism in marketing”, palestra na National Association of Manufacturers, New York, abr. 1969.

Entrevista concedida pela socióloga Inês Fornazaro, responsável pelo Setor de Serviços Públicos do PROCON. Entrevista concedida por Jocimar Nastari (Chefe da Sucursal SP) e por Eliana Cáceres, advogada, ambos da CODECON.

EXAME. “O consumidor indefeso”. 9 de ago. 1978.

FOGG, A. – “Public Participation in Australia”. *Town Planning Review*, Liverpool University Press, vol. 52(3), July 1981.

GUAGLIARDI, J.A. et alii. “Defesa do consumidor – um estudo exploratório”. *Revista de Administração*, IA-USP, 16(1), jan./mar. 1981.

GWINER, R.F. et alii. “An environmental perspective”. West Publishing Co. New York, 1977.

JORNAL DA SEMANA. Entrevista de Jaime Lerner, São Paulo, 19 de set. 1982.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, M.M. – *A força do povo – democracia participativa em Lages*, São Paulo, Brasiliense, 1981.

BERLINCK, M.T. & HOGAN, D.J. – *Adaptação da população e cultura da pobreza na cidade de S. Paulo: marginalidade social ou relações de classes?* Cidade-Usos & Abusos, São Paulo, Brasiliense, 1978.

CORNELY, S.A. – *Subsídios sobre planejamento participativo, incluindo análise da atuação do SPAM junto à comunidade*. Participação Comunitária, Série Documentos-2. Impr. Ofic. do Est. de S. Paulo, 1977.

ENGEL, et alii. *Consumer behavior*. 3 ed., Illinois, The Dryden Press, Illinois, 1978.

- FERRARI, Z.S. – *Defesa do consumidor*. São Paulo, Loyola, 1981.
- GOHN, M.G.M. – *A questão dos movimentos sociais urbanos*. Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, (13) 1ª série, São Paulo, set. 1980.
- KOWARICK, L. – *Movimentos sociais urbanos: um balanço sobre os acontecimentos recentes*, Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, (13) 1ª série, São Paulo, set. 1980.
- MACHADO DA SILVA, L. & ZICCARDI, A. – *Notas para uma discussão sobre movimentos sociais urbanos*. Cadernos do Centro de Estudos Rurais e Urbanos, (13) 1ª série, São Paulo, set. 1980.
- MCCARTHY, E.J. – *Marketing básico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978.
- SÃO PAULO 1975 – **CRESCIMENTO E POBREZA**. *Trabalhadores citatinos e cidadãos*. Estudo realizado para a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de S. Paulo, cap. 5, São Paulo, Loyola, 1976, p. 139.
- SINGER, P. – “Movimentos de bairro”, coletânea *São Paulo – O povo em movimento*. Organizado por Singer e Vinicius C. Brant, São Paulo, Vozes/CEBRAP, 1980.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. “Os desprotegidos consumidores americanos”. São Paulo, 23 de abr. 1978.
- O ESTADO DE SÃO PAULO. “Leis em excesso para a defesa do consumidor”. São Paulo, 25 de mar. 1982.
- OLIVEIRA, M.L. – “Pequenas democracias”. *Revista de Administração Municipal, IBAM*, (163), Rio de Janeiro, abr./jun. 1982.
- PROBLEMAS BRASILEIROS. “Defesa do consumidor”, Gráfica do SENAC, 14 (155), jul. 1976.
- RENOUX, Y. – “Communication du service consommateur de l'entreprise avec les mouvements de consommateurs”. *Revue Française du marketing*. Cahier 75, Paris, 1978.
- ROTHER, H. – “Participacion ciudadana en la planificacion urbana.” *Rev. de la Sociedad Interamericana de Planificacion*, 5 (18/19), set. 1981.
- Seminário de Planejamento Participativo. Documento da Fundação Metropolitana de Planejamento – METROPLAN, Porto Alegre, set. 1981.
- SUETENS, L.P. – “Public Participation in Belgium”. *Town Planning Review*, Liverpool University Press, 52(3), July 1981.
- TUCCORI, P. – “Proteção ao consumidor – produtores e distribuidores em busca de relações satisfatórias com os consumidores”. Convenção Nacional de Empresas de Supermercados, 16ª, Recife, 1982. Impr. Ofic. do Est. de S. Paulo.
- VALENZUELA, J. – “Los resultados de la planificacion urbana.” Congreso Nacional de Planificacion, 4º. Documentos, Bogotá, 1969.
- VIEIRA, D.T. – “Defesa do consumidor”. Gráfica do SENAC, 14(155), jul. 1976.

Renove sua Assinatura da

Revista de Administração

FEA — USP

Caixa Postal 11498

05499 — São Paulo