



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

**OS JUIZADOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR EM
SALVADOR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS E A
PERCEPÇÃO DOS JUÍZES EM RELAÇÃO À CIDADANIA E
JUSTIÇA SOCIAL.**

Mestranda:
Saskya Miranda Lopes

Orientadora:
Profa. Dra. Ruthy Nadia Laniado

Salvador
2007

SASKYA MIRANDA LOPES

**OS JUIZADOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR EM
SALVADOR: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS E A
PERCEPÇÃO DOS JUÍZES EM RELAÇÃO À CIDADANIA E
JUSTIÇA SOCIAL.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientadora: Ph. D. Ruthy Nádia Laniado.

Salvador
2007

À minha Mãe,
DENISE PEREIRA DE MIRANDA,
Filósofa e Pedagoga que me ensinou a amar os livros e o saber.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são muitos, pois é impossível concluir um projeto tão desafiador sem o apóio e o incentivo das instituições e pessoas com as quais estamos ligados. É assim que deposito aqui meus agradecimentos à persistência e seriedade da orientação presente de Prof^a Ruthy Nadia Laniado, o investimento do programa CAPES em apoio à realização de curso de mestrado, bem como, aos professores e funcionários do programa de Pós-graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Ainda aos funcionários e juízes dos Juizados de Defesa do Consumidor de Salvador e do COJE que colaboraram prontamente com a disponibilização de documentos e tempo para as entrevistas.

De maneira especial agradeço aos colegas Dequex Araújo Silva Junior e Rubenilda Sodré pelo auxílio técnico, discussões profícuas e apoio moral nos momentos difíceis.

À torcida, ao incentivo, ao interesse, à paciência e a compreensão pelas ausências junto aos amigos, à família de sangue e religiosa, que meus agradecimentos sejam reconhecidos e estendidos a todos nas figuras de Denise Pereira de Miranda, João Vieira Lopes, Allyson Miranda Lopes, Simone De Mori Jamil, Rosana e Milena Lemos Santos, Ruy do Carmo Povoas (Katulembá) e todo o povo do Ilê Axé Ijexá Orixá Olufon.

RESUMO

A presente dissertação estuda a institucionalização do direito do consumidor através da implantação e atuação dos Juizados de Defesa do Consumidor em Salvador, na Bahia. Assume que as demandas consumeristas se situam no campo da justiça social; originam-se nas trocas comerciais diversas, intermediadas pela relação entre Estado e cidadão na esfera pública, que organiza as relações de reciprocidade e cidadania estabelecidas com o contrato social da sociedade moderna. Levando em conta a tradição de cultura política brasileira e a formação democrática da sociedade, o estudo analisa o desempenho dos Juizados e o entendimento dos juízes sobre o papel destes órgãos. A pesquisa avalia a institucionalização do direito do consumidor e a ambivalência do seu caráter como direito individual ou coletivo, assim como a sua contribuição para o fomento da cidadania enquanto uma forma de participação e engajamento nas questões públicas nas sociedades contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE: justiça, cidadania, cultura política, direito do consumidor.

ABSTRACT

The present dissertation is about the institutionalization of the consumer rights focusing on the implantation of the Consumer Courts of Defense in Salvador, Bahia, and the enforcement of the consumer law. The study takes into account that consumer demands are rights in the field of social justice; they emerge from commercial exchanges intermediated by the relationship between the State and citizenship in the public sphere that organizes relationships of reciprocity and citizenship that developed through social contract in modern society. Taking into account the tradition of the Brazilian political culture and the institutional and democratic trajectory of the formation of society, this study analyzes the Courts performance and the judges understanding of these agencies. The research evaluates the institutionalization of consumer rights and the ambivalence of its character as individual or collective right, as well as its contribution for citizenship development as a form of participation and engagement with public issues in the contemporary society.

KEYWORDS: justice, citizenship, political culture, consumer right.

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - PESQUISA DO CEBEPEJ.	59
TABELA 02 - PROCESSOS INICIADOS E CONCLUÍDOS NOS ANOS DE 2000 A 2005.	73
TABELA 03 - DESEMPENHO DO 1º JECDC-BARRIS - 2000-2005.	75
TABELA 04 - DESEMPENHO DO 2º JECDC-BROTAS – 2000-2005.	76
TABELA 05 - DESEMPENHO DA EXTENSÃO DO JCDC – NAJ – 2000-2005.	77
TABELA 06 - DESEMPENHO DA EXTENSÃO DO JECDC-JA – 2000-2005.	77
TABELA 07 - ESPÉCIES DE DEMANDAS DOS JECDC DE SALVADOR EM 2005.	79
TABELA 08 - ESPÉCIES DE DEMANDAS DOS JECDC DE SALVADOR EM 2006.	80
TABELA 09 - EM QUE A LEI PODE MELHORAR SEGUNDO OS JUÍZES.	84
TABELA 10 – CULTURA POLÍTICA E A RELAÇÃO DOS JECDCs COM O CONSUMIDOR.	89
TABELA 11 - A JUSTIÇA, AS LEIS E A CIDADANIA NA DEMOCRACIA.	90

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – OS PROCESSOS NOS JECDCS DE 2000 ATÉ 2005.	74
GRÁFICO 02 - O JECDC EDUCA OS INDIVÍDUOS PARA A VIDA COLETIVA?	87
GRÁFICO 03 - O JECDC CONTRIBUI PARA SUPERAR OS MODELOS TRADICIONAIS DE CULTURA POLÍTICA?	92

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO PRIMEIRO.	
1 O campo democrático e os direitos do homem.	17
1.1 Solidariedade e reciprocidade – base da cidadania e justiça para a democracia.	22
1.2A ampliação do campo político na contemporaneidade: inclusão e participação por meio dos direitos do homem.	27
1.3 Direito do Consumidor: evolução, caracterização e status na ação política.	38
CAPÍTULO SEGUNDO - OS JUIZADOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR.	
1 O surgimento dos Juizados Especiais.	49
1.1 Os Juizados Especiais no Brasil.	55
1.2 A Institucionalização do Direito do Consumidor no Brasil.	61
1.3 A cultura política e a criação dos Juizados de Defesa do Consumidor na Bahia.	65
1.4 Os Juizados de Defesa do Consumidor na Bahia.	70
CAPÍTULO TERCEIRO – A PERCEPÇÃO DOS JUÍZES SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR	
1 Introdução.	82
A – A Eficiência dos procedimentos nos JECDCs	83
B – A legislação <i>versus</i> a efetividade dos direitos.	83
C - Os consumidores conhecem seus direitos?	84
D – As decisões dos JECDCs e a produção de novos direitos.	85
E – A educação para a vida coletiva.	86
F – A relação dos JECDCs e os consumidores segundo os juízes.	88
G – A percepção dos entrevistados sobre justiça, leis e cidadania na democracia.	90
H – A percepção dos juízes sobre valores e cultura política nos JECDCs.	92
I – A contribuição dos JECDCs para formação de uma nova geração de juízes.	93

CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	98
ANEXO I - QUESTIONÁRIO	104

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é sobre a institucionalização dos direitos do consumidor na Bahia, cumprindo um preceito constitucional de 1988. Estuda no tempo da cronologia política o caráter sócio-jurídico dos direitos para a ampliação da cidadania e a consolidação da democracia. Como afirma Fortuny (2003), o direito como conhecimento, ciência e base da norma jurídica nunca definiu tantos direitos ou mesmo reconheceu tantos direitos como na atualidade. A questão agora é – nas lutas emancipatórias ou nas de reconhecimento - incorporar no campo das relações democráticas os direitos de uns e os dos outros, o acesso à justiça assim como a tutela que permite a garantia dos novos direitos.

Considerando a criação de uma legislação e de um micro-sistema judiciário próprios das relações de consumo, o presente trabalho estuda os dois Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor (JECDC) de Salvador e seus órgãos de apoio. Objetiva conhecer o desempenho destes órgãos e a percepção dos seus juízes quanto à contribuição das decisões dos JECDCs na implementação dos direitos dos consumidores como meio de fortalecimento da cidadania e implementação de justiça social.

A constituição de um novo espaço de discussão dos direitos do homem e do aumento real do acesso à justiça para uma parcela considerável da sociedade justifica o principal objetivo deste trabalho: agregar conhecimento sobre as possíveis contribuições para a cidadania através da implementação dos direitos do consumidor dentro do sistema criado pelos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor (JECDC) de Salvador e seus órgãos de apoio, particularmente segundo a percepção daqueles que ali trabalham. O estudo deste (novo) sistema leva em conta as demandas da democracia moderna por participação, justiça social, igualdade e cidadania, bem como se apóia nos conceitos de solidariedade e reciprocidade para operacionalizar a discussão sobre laços sociais, percepção dos deveres, criação e reafirmação dos direitos, além da importância dos mesmos para o indivíduo e a coletividade nas relações de consumo. Isto sem perder de vista as influências subjacentes da cultura política brasileira nas interações sociais que passam por processos de institucionalização (por exemplo, o enquadramento dos direitos do consumidor no sistema judiciário).

A multiplicação e ampliação dos direitos para a cidadania acompanham dois processos históricos subjacentes às transformações no campo democrático hoje. Primeiramente, a evolução dos direitos em torno da nova percepção sobre a constituição de sujeitos sociais, agora descentralizados dos determinismos estruturais e da exacerbação do materialismo nos determinismos de classe. Conseqüentemente, o entendimento sobre a pluralização das instâncias constitutivas dos sujeitos onde se valoriza também a individualidade (para além da classe social) e a subjetividade (para além dos interesses materiais e do trabalho), tal como analisa Touraine (2002) em relação à nova conformação dos indivíduos e dos sujeitos coletivos na modernidade avançada.

Em segundo lugar, a multiplicação dos direitos e suas conseqüências para a ampliação da cidadania são questão relevante para países com a experiência histórica brasileira, que passou por um processo de redemocratização recente após o desmonte do regime militar que vingou por vinte anos. Com a redemocratização do país, coroada com a Carta de 1988, foi possível qualificar nos princípios constitucionais uma nova visão da cidadania e da amplitude do seu alcance. Desta forma, liberdades diversas e participação democrática foram consagradas por meio da elaboração de direitos que devem garantir a justiça e o status social para indivíduos (ampliação dos direitos individuais), para minorias diversas (étnicas, de gênero, etc.) e para grupos sociais específicos (infância, deficientes, etc). É no rol da multiplicação dos direitos na democracia contemporânea brasileira que o tema-objeto desta dissertação se situa. Afirma-se como uma nova modalidade de direito que garante melhores relações entre consumidor e mercado na área de consumo de bens e serviços diversos, estabelecendo mais equilíbrio e justiça nas relações de troca de mercado.

No entanto, é preciso alertar que o direito do consumidor, no âmbito do direito e da sociologia política, está ainda se debatendo sobre a natureza do sujeito a quem se reporta; move-se, portanto, por um espaço ambivalente de identificação em relação a quem se reconhece como sujeito-consumidor: um indivíduo ou uma coletividade (o consumidor em geral)? O presente trabalho se aproxima mais da posição de autores como Capelleti e Zanetti Jr. (*apud* Tesheiner, 2005), Grinover (1997), entre outros, para quem o direito do consumidor ora se reporta a um sujeito individual ora a um sujeito coletivo, dependendo de como é formulada a questão que

evoca o direito de consumidor e do seu encaminhamento na esfera do judiciário.

Para estudar o tema, a pesquisa se propôs responder às seguintes perguntas específicas: qual o papel dos JECDCs em relação à demanda democrática de implementação do direito do consumidor, de promoção de igualdade e justiça social conforme o seu desempenho desde a sua implantação? Como, na percepção dos juízes que atuam dentro destes órgãos, esta instância do judiciário vem lidando com as questões consumeristas influenciadas por valores típicos da cultura política brasileira? Finalmente, em sendo o direito do consumidor uma conquista de reconhecimento de interesses em princípio individuais, próprios das relações comerciais capitalistas, indaga-se como a institucionalização destes direitos pode assumir ora o caráter individual ora coletivo e contribuir para o fortalecimento da cidadania? Em sendo um tema ainda pouco estudado no Brasil, o direito do consumidor e os órgãos responsáveis por sua operacionalização formam uma temática que abrange um tanto de pioneirismo e um tanto de risco; as próprias fontes (documentos, arquivos e bancos de dados) são ainda bastante precárias.

A escolha dos JECDCs como recorte empírico desta dissertação se deu, primeiramente, por procurar situar este novo *locus* dos direitos como possibilidade de novas elaborações sobre a democracia brasileira; em segundo lugar, pela relevância de haver poucos estados do país com um Juizado Especial Cível de Defesa do Consumidor e a Bahia dispor deste modelo. Ao tratar exclusivamente das relações de consumo, os JECDCs proporcionam um retrato mais fiel das demandas consumeristas da população em relação ao sentido dos direitos do consumidor, das questões de justiça social e relativas à confiança nas relações contratuais de trocas no mercado de consumo e de serviços, já que o consumidor é o lado mais fraco desta relação. Ademais, a escolha dos JECDCs se deve ao fato de que a implantação destes órgãos foi uma iniciativa de vanguarda do governo estadual, provendo o cidadão da Bahia de um novo direito que precisa ser estudado para melhor elucidar o contexto sócio-político brasileiro em que se produziu.

É importante destacar ainda a opção metodológica de não pesquisar a institucionalização dos direitos consumeristas pelo viés do consumidor. Primeiramente, porque se elegeu como proposta a institucionalização deste direito pela ação do Estado; em segundo lugar, estudar o direito do consumidor pela ótica do demandante resultaria em uma pesquisa com dimensões práticas que

extrapolariam as condições de desenvolver plenamente este trabalho em um programa de mestrado. Privilegiou-se, portanto, o estudo do direito do consumidor e o papel dos JECDCs sob a perspectiva do desempenho dos órgãos e daqueles que neles atuam diretamente: os juízes.

Podia se dizer que o direito e o judiciário são instâncias de relevância na democracia e objeto das ciências sociais para o estudo da efetivação de justiça social e de afirmação de cidadania. Estudos recentes realizados sobre justiça social e exclusão no Brasil permitiram delinear algumas análises quanto à atuação de órgãos públicos na viabilização de direitos, bem como sobre a interlocução de uma abordagem sócio-jurídica do tema.

Em prefácio à tese de doutoramento de Celso Fernandes Campilongo (1997) na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, José Eduardo Faria (orientador) questiona sobre o sentido dos direitos:

[...] Indagações como essas têm sido respondidas à luz das mutações cotidianas de nossa tensa realidade política, social e econômica. Em termos teórico-conceituais, contudo, especialmente nos cursos de direito, elas têm sido muito pouco tratadas. Circunscrevendo-se basicamente a uma visão interna ou "dogmática" dos sistemas jurídicos, a tendência nesses cursos é de se identificar legalidade com democracia e legitimidade com Constituição. (Campilongo, 1997:9).

As fortes mudanças sociais e políticas vivenciadas na atualidade deixam evidenciada a insuficiência de uma abordagem meramente jurídica, exigindo articulações como a almejada neste trabalho. Seguindo os passos de Campilongo (1997), que optou por um enfoque sócio-jurídico, *“de caráter a um só tempo interdisciplinar e macro-jurídico, teórico e prático, crítico e autocrítico[...]”*, toma-se como premissa que a fonte expansiva do direito é a sociedade, antes mesmo das leis e dos códigos, da jurisprudência ou mesmo da ciência jurídica. É neste aspecto da relevância da interdisciplinaridade que o estudo desta temática pela sociologia política enriquece o entendimento do seu objeto.

Ademais, nos debates entre juristas, tal posição, por mais sensata que pareça, ainda continua sendo *“[...] objeto de uma enorme e nem sempre bem encaminhada polêmica entre formalistas e não-formalistas, positivistas e não-*

positivistas e normativistas e não-normativistas sobre o papel, o alcance e o próprio estatuto epistemológico da Sociologia do Direito.”(1997:10). Mais uma vez, é o enfoque da sociologia política desta dissertação que pretende um estudo mais estruturado e crítico sobre as questões da mobilização dos direitos do homem e sua implicação para a justiça e a cidadania na reestruturação e expansão da democracia contemporânea, a brasileira em especial.

O presente texto apresenta um trabalho teórico-empírico, crítico e multidisciplinar. No capítulo primeiro delinea-se uma análise da reestruturação do campo democrático na formação da modernidade, envolvendo a emancipação do sujeito, o desenvolvimento da racionalidade e o reconhecimento do ator social como central nos processos de transformação da história. Expõe-se a noção de cidadania que apóia o estudo, bem como os conceitos de solidariedade e reciprocidade considerados intrinsecamente importantes na análise do desenvolvimento do sistema de direitos e deveres na sociedade capitalista liberal, visceralmente ligadas a um Estado democrático de direito cada vez mais complexo, justificando uma abordagem da própria evolução dos direitos. O Estado torna-se o mediador e garantidor dos direitos dos homens, dando a base do ordenamento das esferas públicas e privadas nas representações jurídicas. O direito determina como lidar com os novos espaços sociais que o fazem assumir um papel central na política e nas negociações sobre sistema distributivo e justiça social. Discussões sobre o conflito aparente entre os princípios da liberdade e igualdade, sobre inclusão social, conquista de novos direitos e a afirmação de novos sujeitos de direito reportam às novas demandas que não podem mais ser respondidas pelos velhos padrões e valores que criaram os direitos do homem na modernidade em sua origem. Historicamente, os direitos se afirmaram a partir do reconhecimento de liberdades políticas e civis; sucederam-se em gerações de direitos sociais e, posteriormente, de direitos trans-individuais, atingindo consumidores, meio ambiente, crianças, idosos e prosseguem com a geração dos biodireitos, da bioética, dos ciberespaços e do direito na Internet. Há questões sobre a representação dos novos sujeitos de direito na sociedade, do status e do papel político dos mesmos que são complexas de serem respondidas de imediato.

No segundo capítulo descreve-se o objeto de trabalho: desde a evolução histórica do sistema dos Juizados Especiais, dos direitos do consumidor, à evolução

deste sistema na Bahia, até a criação dos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor em Salvador. No terceiro capítulo faz-se um enquadramento metodológico da pesquisa e a análise dos resultados, delineando a percepção dos juízes quanto à atuação destes órgãos e as possíveis contribuições para o fomento da cidadania. Questiona-se desde a efetividade das decisões, o avanço das leis, a educação dos consumidores para a vida coletiva, o posicionamento dos juízes quanto à igualdade, justiça social e aplicação das leis até o enfrentamento das questões de cultura política dentro dos JECDCs.

Pode-se dizer que os autores examinados no presente trabalho, entre outros, foram os que se destacaram nas últimas décadas nas discussões quanto ao papel do direito na modernidade, na distribuição de justiça social, particularmente em sociedades como a brasileira, de desenvolvimento de um capitalismo tardio e periférico, com uma cultura política fortemente marcada pelo clientelismo e patrimonialismo, e onde questões de justiça social – igualdade, equidade, reconhecimento e distributivismo – são ainda bastante deficitárias. O trabalho também informa a bibliografia que deu apoio à dissertação. O questionário aplicado aos juízes encontra-se em anexo.

CAPÍTULO PRIMEIRO.

1. O campo democrático e os direitos do homem.

Na história do pensamento político a doutrina dos direitos naturais pressupõe uma visão individualista da sociedade e do Estado, lançando os fundamentos liberais da democracia como forma de organização e de representação política. A liberdade é reconhecida como direito fundamental da condição do indivíduo. Como assinala Lefort (1991), o nascimento da democracia aponta para uma mutação da ordem simbólica, que atesta a nova posição do poder. Nas monarquias absolutistas, de matriz teológico-política, o príncipe cumulava o poder secular e o de representante divino, incorporando o poder que dava corpo à sociedade. Com o advento da democracia “*O lugar do poder torna-se um lugar vazio.*” (Lefort, 1991:32). Todos são livres para tomar decisões sobre o que lhes diz respeito, através de regras de procedimento, da construção de decisões no plano coletivo, com a participação dos interessados sendo amplamente viabilizada, a volta do poder para dentro da sociedade. Este mesmo ideal de liberdade é que fundamentará também a política econômica da época e o liberalismo crescente, afirmando que o bom governo é garantidor da segurança, da propriedade, dos contratos privados, da liberdade empresarial e evita a intervenção de autoridades superiores nas questões econômicas.

Assim, o reconhecimento da valorização do indivíduo como livre e detentor de direitos foi fruto da ruptura com o Antigo Regime, com o Estado Absolutista. O nascimento do contratualismo no Estado de Direito e o advento da economia política permitiram uma análise da sociedade tendo como elemento central o sujeito - o indivíduo singular. Os seus interesses são garantidos por uma afirmação das idéias utilitaristas. O Estado Liberal caracteriza a circunscrição do poder do Estado aos limites provenientes do reconhecimento dos direitos invioláveis do indivíduo, situando também o pressuposto histórico e jurídico do Estado Democrático, pois são necessárias certas liberdades para o exercício correto do poder, bem como é premente este poder para garantir a existência das liberdades fundamentais.

Na relação entre a concepção do indivíduo e da liberdade para a

democracia, a formação do sujeito moderno, que surge como livre e emancipado. A emancipação, conforme Touraine (2002), afirma a valorização do indivíduo com racionalidade e contra a tradição, derrubando as convenções para a entrada no universalismo, e a saída do estado natural para a entrada na idade da razão. A ação humana objetiva, expressa um novo ordenamento do mundo, separando o sujeito do objeto, o conhecimento do homem do conhecimento da natureza. Nasce, assim, o Sujeito em um mundo regido por leis racionais e inteligíveis, controlando suas próprias ações, comportamentos, concebendo a si mesmo como ator central, que Touraine assim define: “O *Sujeito* é a vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como ator.” (2002:215).

É importante observar na produção do sujeito não só a consciência de si, mas a construção desta a partir das relações intersubjetivas. Touraine (2002) dá substancial importância ao papel do outro e de sua visão como ente nas interações, pois é desta forma que cada um se afirma e se reconhece, que se dá conta do seu lugar no mundo e em relação aos outros. Tal perspectiva permite ampliar a percepção dos novos direitos do homem, que se consubstanciam na formação dos sujeitos políticos e sociais para as gerações futuras, integrando-se a ciclos de geração de reprodução de novos direitos ao longo da história.

Destarte, é conclusiva a afirmação de Touraine, que se opõe a Weber, quando afirma que: “A *secularização* não é a *destruição do sujeito*, mas sua *humanização*.”(2002:243). É que em nada se confunde com o individualismo a valorização da individualidade pela racionalização do mundo. Esta libertou o homem e o recompôs, uma possibilidade realizada dentro da doutrina democrática; ademais supõe que um indivíduo soberano, em acordo com outros indivíduos soberanos, forma uma sociedade política. É bom lembrar, então, o princípio da comunidade de Rousseau que afirma a soberania popular a partir da vontade coletiva, do interesse comum, da obrigação política originária que surge entre os cidadãos através de uma agregação horizontal e solidária das relações políticas.

Nesta mesma esteira Tocqueville (1977) concebeu a democracia como a igualdade de condições e a extinção de distinções de classes perante o Estado. Todos nascem iguais e cabe ao Estado garantir a cada um dos indivíduos o maior bem-estar possível de forma igual, resguardando-o da miséria. Toma como objeto de seus estudos a sociedade norte-americana, onde os indivíduos nascem iguais, ao

contrário do ocorrido na França, onde se tornaram iguais por meio do processo revolucionário que desmontou uma estrutura rígida de classes. Na América, o processo de formação do Estado funda-se na igualdade de condições como fato gerador que originou todas as realidades sociais e políticas daquela sociedade de modo harmonioso entre costumes e instituições. A igualdade social à qual Tocqueville (1977) se refere não é uma igualdade absoluta entre os indivíduos, mas a inexistência de diferenças hereditárias de condições (privilégios da aristocracia) impeditivas de mobilidade na posição do indivíduo na sociedade. Na nova sociedade todas as honrarias e profissões devem ser igualmente acessíveis a todos. Assim, o conjunto do corpo social é igualmente soberano para participar não só da escolha dos governantes, mas também para o exercício desta autoridade. Por isso que a liberdade não pode se fundamentar na desigualdade; a liberdade deve assentar-se sobre uma realidade igualitária de condições salvaguardada por instituições democráticas. Para isso o primeiro termo que constitui a noção de liberdade é a ausência de arbitrariedade, ou seja, o exercício do poder de acordo com as leis para conferir segurança a todos na sociedade.

O interessante de se notar na análise de Tocqueville (1977) sobre a formação da democracia liberal norte-americana é a atribuição das suas principais causas, (o mesmo atributo apontado por Weber, 2004): costumes, crenças, hábitos e valores, conservados pelos imigrantes puritanos e voltados para o duplo sentido de liberdade com igualdade. A tese do autor identifica como fundamental a necessidade de uma disciplina moral inscrita na consciência individual das sociedades igualitárias para que adotem o autogoverno. Trata-se de uma sujeição não por medo da punição, mas pela livre sujeição a uma disciplina universalizadora da esfera pública, onde as leis são referendadas pela opinião pública e fazem com que a obediência se deva ao reconhecimento legítimo das mesmas em nome das instituições que são do conjunto da sociedade. Por isso destaca também as formas de se evitar uma centralização de poder, por meio de um estado federativo, da duplicidade de assembleias no legislativo e de um poder executivo. Porém, tão importante quanto a divisão do poder, é a liberdade de associação e a multiplicidade de organizações voluntárias com o intuito de resolver os problemas de base da vida coletiva, assim como a liberdade de opinião.

O processo político de formação do campo democrático tornou-se

possível com a transformação das idéias e princípios que produziram o processo de emancipação do sujeito pela racionalização e pelo reconhecimento do indivíduo como ator social, em boa parte graças à ascensão de uma burguesia que queria afirmar-se politicamente, que luta por direitos por meios de participação política e das lutas revolucionárias como a Revolução Gloriosa, a Revolução Francesa e a Independência dos Estados Unidos da América, corroborando a análise de Bobbio (1992) de que o nascimento de novos direitos está ligado às pequenas mudanças sociais na história das sociedades e na formação da política moderna.

É neste sentido que Hannah Arendt (*apud* Lafer, 2001) afirma que o primeiro direito humano do qual derivam todos os outros é o direito à vida pública, a liberdade pública, também tida como liberdade negativa, aquela que limita o poder do Estado sobre o indivíduo e que viabiliza a outra liberdade, a positiva, que é a liberdade de escolha apreciada pelo Estado liberal - os sistemas de governo republicanos e democráticos, tornados terrenos para a luta e afirmação dos direitos e do próprio direito a ter direitos. É o nascimento da democracia segundo sua base filosófica: uma cabeça, um voto.

Pode-se dizer que a democracia tem duas faces marcantes: a primeira é a soberania do povo, o sentido da vontade suprema, a segunda são os direitos do homem que confirmam a sua liberdade como cidadão, tendo a República como garantidora dos direitos individuais. Tanto Touraine (2002) quanto Bobbio (1992) defendem a idéia de que uma democracia só é forte quando submete o poder político ao respeito de direitos cada vez mais definidos, processando-se o objetivo principal da democracia hoje, que é preservar e defender os direitos do homem como indivíduo e como humanidade. Isto é possível reafirmando o papel da representação política fundada na liberdade de escolha dos dirigentes, na rotatividade do poder e na limitação do próprio poder político pelo princípio de igualdade e de igualdade perante a lei, como já vislumbrava Tocqueville (1977).

A democracia, então, integra além da liberdade de escolha política, o respeito às identidades, as explicitações das necessidades e dos direitos individuais e coletivos, permitindo a ação livre dos atores sociais. Através da prática política, vivencia-se a consciência interiorizada de direitos pessoais e coletivos, da cultura política e dos valores democráticos onde a responsabilidade de cada um diz respeito ao que é comum: o reconhecimento dos direitos fundamentais, a representatividade

social dos dirigentes e a consciência de cidadania - pertencer a uma coletividade baseada em direitos e poder viver conforme este sentido de cidadania.

O entendimento da liberdade como primeiro direito fundamental inserido na estruturação da vida associa a limitação do poder político em função do respeito não só da vontade coletiva, mas também, da capacidade de cada indivíduo de ser sujeito. Tal como Arendt esta constatação remete à definição de liberdade negativa formulada por Berlin (1981), para quem o indivíduo é considerado livre na medida em que outros não o impedem de agir. Bobbio (1992) também recorre ao mesmo conceito de liberdade negativa para demonstrar que a conquista do direito de liberdade, como limitador do poder do Estado em relação ao indivíduo, é fundante como base filosófica da democracia. Liberdade e poder como derivados do reconhecimento de direitos fundamentais inalienáveis e invioláveis, desdobrados nas gerações de direitos. Portanto, o exercício da cidadania é a própria participação política orientada pelas diversas gerações de direitos; inclui a ampliação da política ligando o homem político ao homem econômico, os interesses privados aos interesses coletivos.

É no âmbito da cultura política e da cidadania que se torna possível a consciência crítica sobre desigualdade e injustiça social. Eles também formam os valores voltados para o bem comum - o que se discute e decide na vida pública por cada cidadão juntamente com os outros, reconhecendo-se como parte da comunidade cívica. Quando os indivíduos não têm uma identidade com os negócios públicos, enfraquece-se a relação da sociedade para com o Estado porque, no entendimento de T.H. Marshall (1967), a identidade entre indivíduo e sociedade só pode ser estabelecida com a consciência de cidadania.

No trabalho clássico de Marshall (1967) sobre cidadania, ele descreve a cronologia cumulativa da construção das gerações dos direitos em três dimensões: os direitos civis, de liberdade, de ir e vir, de propriedade, que se identificam com as liberdades negativas em face ao Estado; os direitos políticos, relativos à participação política, à liberdade de associação, identificados com as liberdades positivas e por último, os direitos sociais abrangendo todos os direitos relativos a educação, saúde, trabalho e coletividades. Todos eles são direitos individuais e inalienáveis, destacando-se sua observação quanto à formação de uma sociedade fundada na igualdade de possibilidades, de oportunidades, no reconhecimento dos indivíduos

por si mesmos como cidadãos de uma sociedade, pertencentes a uma determinada coletividade. Sua percepção é relevante justamente quanto ao sentimento de pertencimento e como contrapartida aos direitos de cidadania, o engajamento na vida pública, as responsabilidades e deveres do cidadão. Há discordâncias de sua classificação de geração dos direitos e também de sua crença de “[...] *que os elementos formais da cidadania pudessem resolver grande parte das contradições inerentes ao capitalismo.*” Teixeira (2003:21).

Assim, toma-se a definição de cidadão formulada por Touraine (2002:349): “*Ser cidadão é sentir-se responsável pelo bom funcionamento das instituições que respeitam os direitos do homem e permitem uma representação das idéias e dos interesses*”. Dissecando-a didaticamente pode-se ver, primeiro, que cidadão é aquele que quer ter seus direitos respeitados e seus interesses representados. Segundo, é condição inerente do cidadão defender as instituições que atendem aos pressupostos anteriores. Logo, fica subentendido como fundamental o sentimento de identidade e pertencimento do sujeito para com a comunidade política em que está inserido e para com o Estado e os direitos que o representam.

Conseqüentemente, a identidade política na comunidade reporta à cidadania - enquanto uma relação de troca e reciprocidade que se estabelece entre o indivíduo e a coletividade. Percebe-se a reciprocidade como forma de solidariedade em seu sentido durkheimiano - um sentimento de pertencimento e integração ao grupo social que é estruturante da própria sociedade e geradora de coesão. Ambas pressupõem integração, identidade e confiança nas formas de cooperação necessárias à convivência social, pois as relações de reciprocidade são produtoras de valores e normas relevantes para a vida coletiva.

1.1. Solidariedade e reciprocidade – base da cidadania e justiça para a democracia.

Importa entender o lugar da reciprocidade na sociedade individual e na formação das instituições democráticas. Antes, é preciso entender um conceito caro à sociologia clássica e intimamente relacionado ao conceito de reciprocidade: trata-

se do conceito de solidariedade desenvolvido por Durkheim. Para o autor a divisão do trabalho social é muito mais que um fenômeno puramente econômico; que as motivações individualistas e utilitaristas defendidas pela filosofia política clássica para explicar tal fenômeno das atividades sociais eram sobre causas aparentes e insuficientes. O fenômeno, próprio das sociedades mais complexas, tem o papel de integrar o corpo social e de garantir sua unidade na medida em que as diferenças produzidas se completam de forma interdependente e produzem a solidariedade. Ou seja, a divisão do trabalho social é o reflexo da necessidade moral da sociedade de se organizar, de promover harmonia por meio do sentimento de solidariedade que aproxima os indivíduos por meio da identidade, o sentimento de pertencimento, a confiança e a cooperação promove a base de uma consciência coletiva.

O direito para Durkheim representa a própria ordem moral; busca restabelecer o estado das coisas como elas devem ser segundo a justiça, em diferentes tipos de sociedades: as mais simples com o direito punitivo e as mais complexas onde prima o direito restitutivo que organiza os contratos. Porém, é sempre no âmbito da consciência coletiva que se pode ordenar e dirigir a sociedade para um mínimo de solidariedade e coesão.

É nesta linha de entendimento que Caillé (1998) afirma ser a solidariedade indispensável a qualquer ordem social, inclusive nas sociedades individuais avançadas; ela só pode surgir de uma representação simbólica e transcendente do interesse material. Não vê possibilidade que uma sociedade esteja estruturada somente sobre o registro do contrato e do utilitário, uma concepção economicista que deu fundamento ao liberalismo político. A questão é que este tornou-se hegemônico no desenrolar histórico do capitalismo e, como tal, tornou-se o postulado mais recorrente para explicar o comportamento de um agente social. Neste paradigma o que importa é como o agente toma suas decisões a partir de suas preferências – entendendo preferências como as necessidades, interesses, os fins e as paixões deste mesmo ator social.

Como desdobrar a afirmação de Caillé (1998) quanto à impossibilidade de uma sociedade ser fundada sobre bases contratualistas e utilitaristas? É necessário observar um fenômeno também importante: a reciprocidade. Como sistema de prestações totais formulado por Mauss (1974) ao tratar do circuito da dádiva (dar - receber – retribuir) em sociedades não complexas e percebido como um sistema de

trocas totais (Sahlins, 1976), a idéia de reciprocidade reporta-se às relações de trocas nas sociedades tradicionais que envolvem muito mais que o valor material ou quantitativo dos bens envolvidos, porque as trocas representam primeiramente uma conduta de grupo, gerando a obrigação de receber e retribuir conforme valores compartilhados; portanto, as trocas criam laços sociais que regem, também, as relações sociais e as prestações econômicas, tornando a obrigação um valor simbólico e moral, integrando o indivíduo ao seu grupo e mantendo o grupo unido.

Na classificação de reciprocidade apresentada por (Sahlins,1976) a reciprocidade generalizada pressupõe um sentimento de obrigação de retribuir muito forte, de caráter altruísta, abrangente e atemporal. Por conseguinte, reforça laços, normas e valores que influenciam as obrigações mútuas em relações pautadas por uma maior integração, identidade e confiança de longo prazo. Fazendo o paralelo para a perspectiva de realidade democrática, este seria o espaço social próprio para o fortalecimento da cidadania e da realização dos direitos (Laniado, 2001). Na reciprocidade balanceada (Sahlins,1976) as trocas são mais diretas, mais equivalentes e simétricas; elas assumem um sentido útil, mais imediato e típico das relações de mercado, com menos rituais e simbologias, prevalecendo uma troca materializada em produto ou fim, mas ainda assim estabelecendo laços de confiança mais pontuais. É o meio termo da solidariedade, pois ainda envolve algum grau de relação social e de reconhecimento entre as partes, um sentimento ou crença que vincula seus participantes (Laniado, 2001).

Dentro de uma outra perspectiva diferenciada, buscando entender as relações sociais modernas e as interações das muitas esferas da vida, Bourdieu (1996) e Godbout (1998) também tratam das obrigações criadas nas relações de trocas e da carga de valor simbólico agregado às mesmas, regendo e estabelecendo regras implícitas, que influenciam e orientam todos os participantes. O dever não é visto como imposição, mas como norma internalizada, gerando laços sociais fortes, ou seja, maior coesão entre indivíduos e grupos sociais. Revelando também que o homem não é um executor passivo das normas dominantes e que as trocas têm muito mais do que um interesse objetivado como fim. No circuito da dádiva, que produz solidariedade, não há fins e meios; existe, sim, uma experiência vivida em coletividade. Pois, em última instância, a dádiva produz a identidade e o reconhecimento de cada um em relação ao grupo, reafirmando o sentimento de

pertencimento, reforçando a formação de coesão social e de cooperação entre indivíduos e grupos. (Laniado, 2001). Nas sociedades modernas e institucionalizadas, a esfera pública e o Estado permitem relações de troca (leis, contratos), marcando o senso de dever e obrigação por um lado e dos direitos pelo outro.

Ademais, é na esfera pública que os laços de reciprocidade e troca se reestruturam no âmbito da justiça moderna. A justiça passa a ser a esfera de interligação entre o indivíduo e a coletividade: entre direitos e deveres, entre identidade e anomia (isolamento), entre compromisso e confronto, entre participação e indiferença e entre bem estar e injustiça (exclusão, opressão) (Laniado, 2001). Isto é, para se entender melhor a capacidade da sociedade gerar e funcionar com reciprocidade e produzir solidariedade no sentido de Durkheim, é necessário considerar o campo (fundamental) da justiça: os princípios, as crenças sociais que envolvem e o modo como se realiza nos diferentes contextos sociais de um mesmo período histórico.

Moore Jr. (1987) relata que, historicamente, a questão da justiça se relaciona com a incapacidade da sociedade de resolver problemas de escassez e como as civilizações da modernidade se organizaram a partir de um ou mais princípios de desigualdades sociais, especialmente nas formas de distribuição de bens e serviços. Em contrapartida, entre as representações da vida social para minimizar as disputas geradas pela escassez, encontra-se o princípio da igualdade, como possibilidade de se vir a ter o que se deseja, agindo como um “calmante pedagógico” (Moore Jr., 1987:611) para as demandas sociais. O homem moderno se volta mais para os valores que predominam nas relações de reciprocidade balanceada e até negativa (egoísta e unilateral), tornando as trocas mais instrumentalizadas em torno de interesses individuais e de curto alcance. Mas a justiça (ou a injustiça) é uma questão que extrapola fundamentos meramente econômicos para alcançar questões sociais como a exclusão de uma participação política, do exercício da cidadania. Assim, Moore Jr. (1987) aponta para a indignação moral como impulso para novas convicções sociais e políticas, em contestação aos aspectos estáticos da justiça, forçando a dinamização da mesma na busca de alternativas mais justas em termos reais. O que só é possível dentro de uma ordem democrática onde idéias e necessidades dos indivíduos têm amplo

campo de discussão e a possibilidade de serem elevadas à condição de direitos.

Heller (1998) propõe um questionamento: o que é justo ou injusto? Para dimensionar este princípio, tal como o da igualdade, que não é absoluto em si mesmo, mas condicional, relacional e de conteúdo dinâmico, é preciso recorrer a outros valores. Os princípios da vida e da liberdade, pois eles são universais e completos em si mesmos. Eles se relacionam com o princípio da justiça e da igualdade imediatizando a noção de sua proporcionalidade, enquanto dimensões de justiça social, tratando do direito a “igual liberdade” e “igual oportunidade de vida” para todos. É importante não só o “direito igual de participar das decisões”, valor democrático, mas o “direito igual de fazer” e a “possibilidade de fazê-lo”, ou seja, de praticar os direitos que tratam de regras garantidoras de justiça social e, em última instância, de forma inclusiva ou exclusiva de sujeitos em situações diversas (Laniado, 2001).

Para entender a justiça como um campo dialético das tensões e conflitos que abarca, a autora afirma a importância da noção de justiça dinâmica, um campo de contestação das normas como justas ou injustas, válidas ou inválidas, refletindo questões sociais, convicções políticas, sobre como lidar com os interesses e as percepções dos indivíduos e grupos sobre a ordem social, concluindo assim a dinamicidade entre os valores do que é justo ou injusto. O fato é que quanto mais institucionalizada e diferenciada for uma sociedade, mais a questão do que é justo ou injusto, a partir de referenciais que tomam uma norma como aceita e verdadeira ou rechaçada (inválida) mais trará subjacente à mesma a distinção entre os princípios e o funcionamento da justiça (Laniado, 2001).

Nas democracias modernas a noção de justiça está ligada às normas de preservação da vida e da liberdade e se associa às próprias oportunidades de vida que a viabilizem e a liberdade por meio dos direitos formais. Quanto mais distantes as sociedades estiverem do desenvolvimento desta relação, mais passam ao largo de tornar real a justiça (formal), e conforme a justiça esteja mais distribuída ou não, através de suas demandas, se implementarão mais igualdades ou desigualdades nas relações entre os sujeitos, bem como na participação das relações sociais e na interação com as organizações públicas ou privadas, (Heller,1998). Pois, será a partir destas demandas, das diversas formas de relação de troca e reciprocidade dos indivíduos em movimentos contestadores ou defensores de interesses, que se dará

o processo dinâmico de avaliação das normas como justas ou injustas, inclusivas ou excludentes. Será neste campo de discussão da justiça que se levantarão movimentos para a afirmação ou renovação de direitos e ampliação da democracia.

1.2. A ampliação do campo político na contemporaneidade: inclusão e participação por meio dos direitos do homem.

Com a evolução das sociedades e a institucionalização das relações políticas, sociais e econômicas, desenvolveram-se formas de reciprocidade mais balanceadas à medida que agências públicas e privadas tornam mais impessoais as relações de troca por meio do direito que passa a regular e formalizar as normas sociais. Desde o séc. XVIII o individualismo moderno é alicerçado pela consagração dos direitos individuais. Como analisa Marshall (1967), os direitos civis, se afirmaram com a adição de novos direitos a um *status* já existente, essencialmente ligado à conquista da liberdade - a princípio negativa e depois também positiva -, correspondendo à idéia de cidadania e da primeira geração dos direitos, os civis. Já nos séculos XIX e XX, ocorre a ampliação de direitos políticos como o sufrágio universal, o direito de votar e ser votado; transferiu-se a base dos direitos políticos do substrato econômico para o *status* pessoal de um homem um voto. Esses direitos outorgam a condição de cidadania política, configurando-se como a segunda geração dos direitos.

Todavia, a distância entre o direito formal e a realidade vivida no capitalismo era enorme devido às desigualdades advindas da educação e da distribuição da riqueza na sociedade industrial. No séc. XX modificaram-se as relações de classe, abrindo mais espaço para demandas e conquistas de classes não proprietárias e classes trabalhadoras urbanas e rurais promovendo rápidas e profundas mudanças sociais nos direitos e nas políticas públicas para implementá-los. Marshall aponta aquele momento em que se desenvolveram os direitos sociais, universalizando a educação primária pública e multiplicando os direitos do trabalho e os direitos para uma redistribuição relativa de melhores condições de trabalho e vida. É o momento em que o Estado passa a intermediar o conflito entre os

princípios de igualdade e os de liberdade. Como afirmam Comparatto (2004) e Piovesan (2003), para implementar a igualdade, é necessária a intervenção total do Estado em detrimento de algumas liberdades, aplicando à força a regulamentação dos direitos e reforçado o papel da esfera pública. Hanna Arendt¹ (*apud* Lafer, 2001) via a questão da seguinte forma:

Na esfera do público, que diz respeito ao mundo que compartilhamos com os Outros e que, portanto, não é propriedade privada de indivíduos e/ou do poder estatal, deve prevalecer, para se alcançar a democracia, o princípio da igualdade. Este não é dado, pois as pessoas não nascem iguais e não são iguais nas suas vidas. A igualdade resulta da organização humana. Ela é um meio de se igualizar as diferenças através das instituições. É o caso da *polis*, que torna os homens iguais por meio da lei - *nomos*. Por isso, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade. Aquele que se vê destituído da cidadania, ao ver-se limitado à esfera do privado fica *privado* de direitos, pois estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. (2001:152)

Pode-se dizer que a explicação da esfera pública se multiplica e desdobra com a da formação do Estado de bem estar social que surge como resposta às lacunas e a missão do Estado Liberal. Não visou mudanças estruturais da sociedade capitalistas, mas contrapor-se aos vazios do liberalismo e do mercado, preservando os direitos individuais e acrescentando a eles outra dimensão, os direitos sociais. Para isso o Estado de bem estar patrocinou a universalização da educação, saúde, habitação, lazer, bens que viabilizam as condições e qualidade de vida, afirmando os direitos sociais como a expressão de novos valores e demandas da sociedade. Teixeira (2003) ressalta a importante transição que se deu com a evolução dos direitos civis de primeira geração, voltados para o indivíduo singularmente concebido, até os direitos sociais de terceira geração, que consideram as condições sociais para o usufruto dos direitos individuais. Estes reafirmam o direito como produto da história:

¹ ARENDT, Hanna. *Public Rights and Private Interests*; In: Mooney, Michael e Stuber, Florian, eds *Small comforts for Hand Times I Humanist on Public Policy*. NewYork, Columbia Univ. Press.

Os direitos são, pois, produtos históricos, resultantes da relação entre as demandas da sociedade civil - na medida em que no seu processo dinâmico, novos direitos vão sendo propostos, garantidos e conquistados - e as políticas do Estado que devem intervir para a estruturação e normatização desses direitos. (Teixeira, 2003:05)

A segunda metade do século XX, mais exatamente os anos setenta e oitenta, assinala um acontecimento novo na esfera político-jurídica internacional. Dentro de um contexto histórico em que todos os Estados capitalistas avançados haviam desenvolvido um grau elevado de bem-estar, o problema da contradição existente entre a idéia de cidadania (igualdade) e a condição de classe social (desigualdade) deveria ser enfrentado pelo poder diretamente responsável pela implementação da justiça, isto é, o Poder Judiciário, e não mais apenas pelo Executivo e Legislativo, pois se trata da própria questão do acesso a justiça. Até então, as fortes tensões que permeavam as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica, eram quase que exclusivamente enfrentadas por intelectuais das chamadas ciências humanas, assumindo os pensadores das ciências jurídicas, quando muito, o papel de meros coadjuvantes. Em boa medida, esta ausência do pensamento jurídico nos debates empreendidos em torno da dicotomia cidadania/classe social deveu-se à hegemonia da tradição positivista no universo teórico do Direito. Não consiste numa simples coincidência histórica o fato da crise do positivismo jurídico ter trazido no seu bojo o nascimento da sociologia jurídica e a preocupação com a temática do acesso à justiça. Pelo contrário, a primeira representa a condição *sine qua non* dos dois últimos. Nos marcos do Estado-Providência erigido nos países do capitalismo avançado, a explosão da questão do acesso à justiça se deu a partir da constatação de que os novos direitos sócio-econômicos precisavam ser algo mais que simples peças de igualdade jurídica formal.

O processo de reconhecimento e afirmação de direitos fundamentais do homem, mesmo que impregnados pelos limites dos ideais liberal-burgueses, foram uma das grandes conquistas da sociedade moderna ocidental e fruto das transformações sociais. Sob a perspectiva das modificações e avanços da sociedade, como produtora de direitos sempre novos e cada vez mais extensivos, é que Bobbio (1992) atribuiu a multiplicação de direitos não só à quantidade de bens merecedores de tutela, ou à extensão de titularidade de direitos a sujeitos diversos

do homem, ou ainda às especificações quanto as diversas maneiras de ser em sociedade, mas, principalmente, pelas conexões subjacentes à teoria e prática do direito empenhadas com as mudanças sociais.

A universalização e a ampliação destes novos direitos levou alguns autores a precisar seu conteúdo, titularidade, efetivação e sistematização como uma evolução linear, cumulativa e sucessiva em gerações, compreendendo várias tipologias, com três, quatro, cinco e até sete gerações de direitos. Pode-se mencionar a classificação original de Marshall (1967) (que considera de primeira geração os direitos civis, de segunda geração os políticos e de terceira geração os direitos sociais e econômicos) passando pela classificação de Bobbio (1992) e Moraes (2001), entendem ser de primeira geração os direitos civis e políticos, de segunda geração os direitos sociais, econômicos e culturais e de terceira geração os direitos que materializam poderes de titularidade coletiva. Lafer (1988), por sua vez, acrescenta que os direitos de terceira e quarta gerações transcendem as esferas dos indivíduos considerados em sua expressão singular, recaindo sobre as coletividades e as grandes formações sociais.

Grinover² (1997) classifica a geração dos direitos da seguinte maneira: os direitos de primeira geração, das liberdades negativas, correspondem ao dever de abstenção por parte do Poder Público; os direitos de segunda geração, de caráter econômico-social, são compostos por liberdades positivas, o dever do Estado de dar, fazer ou prestar; acrescenta o reconhecimento dos direitos de terceira geração representados pelos direitos de solidariedade decorrentes dos interesses sociais.

É importante considerar também as críticas tecidas ao uso jurídico do termo “geração” de direitos, que infere a idéia de sucessão de gerações que se suplantam; autores como Hoeschl (1997), Bonavides, Sarlet e Cançado Trindade (*apud* Wolkmer e Leite, 2003) argumentam que é mais apropriado, lógica e qualitativamente o termo “dimensões” em virtude dos elementos associados ao mesmo, como: a) atemporalidade, pois não existe uma seqüência temporal que force à conclusão de que uma das dimensões precede ou sucede a outra; b) coexistência, pois não é possível afirmar que uma surge quando a anterior se esgota, e c) ausência de hierarquia, já que não há uma preocupação ou importância maior de um dos temas sobre os demais. Desta forma, a classificação adotada por Wolkmer

² Ada Pellegrine Grinover foi co-autora do projeto para o Código de Defesa do Consumidor de 1990.

(2003) segue o entendimento de autores como o próprio Marshall, Bobbio, Sarlet e Oliveira Jr. que ordena historicamente os direitos em cinco grandes “dimensões”: a primeira e a segunda dimensão repetem a classificação de Bobbio (1992) supracitada e faz interessante observação sobre as divergências doutrinárias a respeito dos direitos de terceira dimensão:

Ao reconhecer os direitos de terceira dimensão é possível perceber duas posições entre os doutrinadores nacionais: a) *interpretação abrangente acerca dos direitos de solidariedade ou fraternidade* (Lafer, Bonavides, Bedin, Sarlet) – incluem-se aqui os direitos relacionado ao desenvolvimento, à paz, à autodeterminação dos povos, ao meio ambiente sadio, à qualidade de vida, o direito de comunicação, etc.; b) *interpretação específica acerca de direitos transindividuais* (Oliveira Jr.) – aglutinam-se aqui os direitos de titularidade coletiva e difusa, adquirindo crescente importância o Direito Ambiental e o Direito do Consumidor. (2003:09)

Wolkmer (2003) ainda cita os direitos de quarta dimensão relativos à biotecnologia e bioética que se vinculam diretamente com a vida humana, reprodução assistida, engenharia genética; os de quinta dimensão são os direitos advindos das novas tecnologias de informação, da Internet, do ciberespaço e da realidade virtual em geral, tais como o comércio eletrônico. Uma classificação mais detalhada ainda é feita por Hoeschl (1997) onde a primeira dimensão de direitos reconhece as liberdades negativas contra o Estado, a segunda dimensão trata da regulamentação dos direitos civis, a terceira dimensão engloba os direitos políticos, a quarta está ligada às questões de natureza coletiva (quando surgem os direitos sociais, influenciados pelo trabalho em massa), a quinta dimensão engloba os direitos difusos, principalmente nas questões ambientais e de consumo), a sexta dimensão trata dos temas ligados às questões da Bioética, e a sétima dimensão trataria da realidade Virtual e Internet.

Adotando a classificação de Grinover (1997) por entender que esta compreende a classificação dos outros autores (Bobbio, Moraes, Lafer e Wolkmer) de uma forma simples e objetiva, é necessário retomar o tema dos direitos de terceira geração entendidos como direitos afeitos aos interesses sociais para estudo e esclarecimento quanto às acepções dos direitos coletivos, difusos e transindividuais, que têm como características não mais o homem individual, o indivíduo versus o Estado, a proteção do grupo de pessoas e o não enquadramento

como direito público ou como direito privado. Há uma nova classe de direitos, - os direitos metaindividuais que, do ponto de vista subjetivo, caracterizam-se pela indeterminação dos titulares dos interesses e, do ponto de vista objetivo, pela indivisibilidade do objeto ou distribuição eqüitativa deste. Segundo Grinover (1997), os interesses coletivos e difusos começaram a ser discutidos pelos processualistas italianos em 1970, encabeçados por Cappelletti e preocupados com as peculiaridades destes novos tipos de demandas que eram apresentadas aos tribunais. Interesses que tinham as características já citadas: indeterminação da titularidade, indivisibilidade do objeto, interesses situados entre o público e o privado, específicos de uma sociedade de massa e carregados de relevância política. Nasce, então, uma nova categoria política e jurídica estranha ao interesse público e privado³.

Processualistas italianos como Cappelletti, Zanetti (Tesheiner, 2005) entendem que há direitos coletivos como gênero (*lato sensu*), dos quais são espécies: os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos, conforme previsto no artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor Brasileiro (Lei 8.078/90). Desta forma: são **direitos difusos** (art. 81, parágrafo único, I, do CDC) os transindividuais pertencentes a vários indivíduos e de natureza indivisível, ou seja, só podem ser considerados como um todo e cujos titulares sejam pessoas indeterminadas (não há individuação) ligadas por circunstâncias de fato, não havendo um vínculo comum de natureza jurídica. Por exemplo, a publicidade enganosa ou abusiva⁴, veiculada através de imprensa falada, escrita ou televisionada, afeta uma multidão incalculável de pessoas sem que entre elas exista uma relação jurídica-base.

³ Interesse público, entendido como aquele que se faz valer em relação ao Estado de que todos os cidadãos são partícipes (interesse a ordem pública, à segurança pública, à educação) e que suscita conflitos entre o indivíduo e o Estado. Interesse privado, de que é titular cada pessoa individualmente considerada, na dimensão clássica dos direitos subjetivos, pelo estabelecimento de uma relação jurídica entre credor e devedor, claramente identificada (Grinover, 1997).

⁴ A Publicidade enganosa é qualquer modalidade de informação ou comunicação, inteira ou parcialmente falsa, ou capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, origem, preço e quaisquer outros dados sobre o produto ou serviço (Art.37, parágrafo 1º do CDC).

A Publicidade abusiva é discriminatória de qualquer natureza, que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência de criança, desrespeite valores ambientais, ou induza a atos perigosos à segurança e a saúde do consumidor (Art.37, parágrafo 2º do CDC).

São **direitos coletivos *stricto sensu*** (art. 81, parágrafo único, II do CDC) os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si, ou com a parte contrária, por uma relação jurídica-base. A exemplo dos contribuintes de determinado imposto. A relação-base necessita ser anterior à lesão (caráter de anterioridade). No caso da publicidade enganosa, a "ligação" com a parte contrária também ocorre, só que em razão da lesão e não de vínculo precedente, o que a configura como direito difuso e não coletivo *stricto sensu*. Para Zanetti (*apud* Tesheiner, 2005) o elemento diferenciador entre o direito difuso e o direito coletivo é a possibilidade de identificar um grupo, categoria ou classe existente antes da lesão, fenômeno que se verifica nos direitos coletivos *stricto sensu* e não ocorre nos direitos difusos.

Para Kazuo Watanabe, o que diferencia os direitos coletivos dos direitos difusos é a determinabilidade das pessoas titulares, "seja através da relação jurídica-base que as une entre si (membros de uma associação de classe ou ainda acionistas de uma mesma sociedade), seja por meio do vínculo jurídico que as liga à parte contrária (contribuintes de um mesmo tributo, contratantes de um segurador com um mesmo tipo de seguro, estudantes de uma mesma escola etc.)". Para Zanetti, é preciso determinar o grupo, categoria ou classe beneficiado em sua amplitude e dimensão não-individual, sendo indiferente a identificação da "pessoa titular" pois a prestação será indivisível, "beneficia um, beneficia a todos". (Tesheiner, 2005:02)

E são **direitos individuais homogêneos** (art. 81, parágrafo único, III do CDC) os decorrentes de origem comum, ou seja, os direitos nascidos em conseqüência da própria lesão ou ameaça de lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum* (fato lesivo). Parte da doutrina sustenta que os direitos individuais homogêneos não são direitos coletivos, mas direitos individuais tratados coletivamente. É o alegado por muitos autores consumeristas que entendem o direito do consumidor como um direito individual social, enquanto outros entendem o mesmo como direito coletivo, "[...] por ser o resultado das conquistas obtidas dentro das lutas de classes sociais." (Serrano, 2003:02). Esta é uma controvérsia que persiste no estudo do tema e objeto sobre questões do direito do consumidor.

Ou como explica Grinover (1997:01), que entende o direito do consumidor inserido no contexto dos direitos de terceira geração como parte dos direitos sociais

coletivos (*lato sensu*): “[...] os interesses sociais são comuns a um conjunto de pessoas, e somente a estas.” Interesses espalhados e informais à tutela de necessidades coletivas, sinteticamente referíveis à qualidade de vida, interesses de massa, que comportam ofensas de massa e que colocam em contraste grupos, categorias, classes de pessoas. “Aqui se inserem os interesses dos consumidores, ao ambiente, dos usuários de serviços públicos, dos investidores, dos beneficiários da previdência social e de todos aqueles que integram uma comunidade, compartilhando de suas necessidades e seus anseios.” Grinover (1997:01)

Na argumentação de Tesheiner (2005), de um mesmo fato podem surgir pretensões para tutela de direitos difusos, direitos coletivos *stricto sensu* e direitos individuais homogêneos. Logo, seria incorreto afirmar que o direito ao meio-ambiente é difuso e o direito do consumidor é coletivo *stricto sensu*, pois segundo os processualistas, “[...]o critério para a identificação do direito coletivo *lato sensu* não é a matéria, o tema, o assunto abstratamente considerado, mas o direito que se afirma violado. Faz-se a caracterização pelo exame do direito afirmado (*causa de pedir*) e da tutela processual requerida (*pedido*).” Tesheiner (2005:04).

O que é relevante notar quanto aos direitos de terceira geração, segundo Grinover (1997) e Mancuso (1994) é o seu maior grau de coletivização, pois, enquanto o interesse geral ou público importa primordialmente ao cidadão, ao Estado, ao Direito, os interesses coletivos (*lato sensu*) reportam primordialmente ao homem, à nação e ao justo e importam particularmente a um conjunto de pessoas que, como num leque, representam um conjunto de linhas convergentes para um único objeto comum e indivisível.

Neste ponto os direitos coletivos e difusos se harmonizam com a concepção de Sousa Santos (2005) que afirma que produzir conhecimento e leis se faz a partir da solidariedade social como base para o conhecimento obtido através das relações de reciprocidade e do reconhecimento das intersubjetividades. Faz-se, assim, o caminho contrário desenvolvido na modernidade. Há, atualmente, o declínio da hegemonia da legalidade que leva consigo a hegemonia da causalidade e dos determinismos. Esta mudança de paradigma propício às condições para a criação de novos espaços públicos e renovação dos critérios de participação da teoria democrática, como defende Sousa Santos (2003), articula a possibilidade de uma democracia mais participativa com a própria democracia representativa através da

ampliação e redefinição do espaço público, pela “repolitização global da prática social” (2003:207). O autor chega a nomear como uma democracia pós-moderna esta que se propõe a alargar e aprofundar o campo político e fazer o conceito de cidadania ir além do princípio da reciprocidade entre direitos e deveres.

De fato, o reconhecimento de interesses como direito imprimiu novas configurações para a gestão da coisa pública, uma gestão mais participativa, possibilitando a ampliação da atuação democrática, do exercício da cidadania. Por isso o Judiciário, para “dizer o direito” sobre questões de relevância social, deve extrapolar a esfera puramente jurisdicional e emitir reflexos efetivos na ordem política, econômica e social, escolhendo quais valores devem prevalecer: “dever moral” ou “vida” (Jucá,1999). Este desafio tem sido aceito pelos legisladores quando proliferam tratados, resoluções e leis sobre direitos referentes ao combate a preconceitos étnicos, religiosos, à repressão, ao abuso do poder econômico, à proteção ao meio-ambiente ou leis que visam a diminuir desigualdades e implementar à justiça social e melhorar as condições gerais de vida.

Como afirma Jesus Júnior (2003), trata-se de dar guarida à necessidade de formação de cidadanias diversas:

[...] como mais um patamar de desenvolvimento dos direitos do homem, abrangendo signos das cidadanias civil, política e social, integrando novos direitos e novas condições de vida desejadas pelo cidadão do final do nosso século, na garantia de vida da atual e das futuras gerações.⁵

Mais recentemente, os direitos coletivos que englobam os direitos difusos, coletivos (*stricto sensu*) e individuais homogêneos, têm sido recursos de inclusão social e minimizadores de desigualdades. No entendimento de Mancuso (1994), estes direitos protegem indistintamente; velam por valores universais como justiça, igualdade de condições, qualidade de vida e, neste contexto, firmaram-se direitos como os do meio-ambiente no tocante a uma água limpa e a um ar saudável. A educação, enquanto direito à informação e ao conhecimento, deve possibilitar uma ampliação da consciência cognitiva e melhores escolhas. A proteção contra

⁵ JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. *Direito ambiental: espaço de construção da cidadania*. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4378>>. Acesso em 19/10/2003.

perseguições e preconceitos de raça, religião ou sexo deve preservar o indivíduo e sua especificidade. O direito do consumidor deve proteger individual e coletivamente os consumidores de práticas abusivas da sociedade industrial e do poder econômico. Aos idosos e crianças o direito deve favorecer os cuidados específicos que os indivíduos necessitam em determinada fase da vida. Somados aos direitos individuais, a cidadania vai abraçar estes novos direitos de natureza meta-individual sem deixar de contemplar a matriz de identificação de cada indivíduo como membro da sociedade.

Conseqüentemente, a produção de tais direitos reforça as iniciativas de organização da sociedade em associações diversas: donas de casa, estudantes, aposentados, moradores. Entes coletivos passam a interagir dinamicamente com os direitos sociais coletivos, no exercício efetivo da cidadania e de uma participação democrática. Na ordem jurídica portuguesa, os direitos ao ambiente e os direitos dos consumidores estão inscritos na mesma categoria dos direitos fundamentais, conforme Tereza Almeida (1998):

A obrigação que a Constituição e a Lei impõem ao Estado de promover a educação para a proteção do ambiente e dos consumidores representa a apreensão do seu significado enquanto segmento da cidadania. O reconhecimento de direitos meta-individuais no âmbito do núcleo dos valores e sua representação que cada membro da sociedade transporta na memória e sabe constituir o limite negativo da acção dos outros e do Estado é resultado do afloramento de um novo contrato social emergente de uma sociedade de economia global, de democracia de opinião e consumerista.⁶

Constata-se que a evolução dos direitos ampliou-se e conduziu, em décadas mais recentes, a uma progressiva especificação de mais direitos, onde a realidade contemporânea suscita direitos de natureza individual, social e metaindividual. As estruturas das necessidades humanas, entre o indivíduo e a coletividade são infundáveis no tempo e estão em permanente redefinição e criação. Conseqüentemente, as situações de necessidade e carência constituem a principal razão para o aparecimento de novos direitos.

⁶ ALMEIDA, Teresa Oliveira de. *A cidadania e os interesses difusos*. V Congresso SMMP. Porto. 1998. Disponível em: http://www.smmp.pt/online/v_congresso/teresa_almeida.pdf. Acesso em: 10/06/2005.

É interessante observar que, ainda que se esteja falando de novos direitos, por vezes novo é o modo como se obtém estes direitos, que não surgem do Legislativo mas como resultado de lutas sociais específicas e conquistas de identidade coletivas e plurais a serem reconhecidas pelo Estado. Wolkmer (2003) sugere que o modelo individualista, identificado com o modelo jurídico liberal, deve ser superado em função de uma demanda da própria ampliação da democracia que impele a produções legislativas oriundas da "[...] *resolução de conflitos no interior do Direito oficial (Poder Judiciário) e no espaço do Direito não oficial (instâncias comunitárias descentralizadas)*."(2003:21).

A idéia geral por trás deste debate é para que o Judiciário desempenhe um novo papel, ampliando sua função, que seja uma esfera de maior representação do mundo social e de suas conflitualidades e dinâmicas de mudanças, com uma capacidade de interagir de forma mais complexa e hodierna com os direitos, aqueles que defendem a população e o efetivo exercício da cidadania na fiscalização da coisa pública, numa tomada de consciência de uma cidadania ampliada e participativa. Os Juizados Especiais Cíveis representam exatamente um desdobramento do aparelho judiciário na direção de uma democratização dos direitos por meio das condições materiais e objetivas de sua implementação. São portadores da aproximação do cidadão com a justiça visando facilitar o acesso ao aparelho judiciário e, assim, aumentar a capacidade popular de fiscalizar e cobrar um bom desempenho das agências públicas e particulares com as quais se efetivam relações de trocas diversas.

Fortuny (2003) afirma que os operadores do direito tentam construir ou compreender novos referenciais epistemológicos sobre os quais possam fundamentar o direito. De certa forma, o direito nunca definiu tantos direitos nem reconheceu tantos direitos como hoje; o problema agora é definir os processos de ponderação destes direitos entre si, dos direitos de uns com os de outros, do acesso à justiça e de sua conformação estrutural, assim como da tutela que garanta estes direitos.

Para que os limites formais destes direitos sejam ultrapassados na direção da sua realização concreta, impõe-se um questionamento sobre os obstáculos ao acesso à justiça, que afetam, de fato, as classes sociais subalternas no sistema capitalista. Em primeiro lugar, revela-se a tripla vitimização de caráter

econômico sofrida pelas camadas populares, pois: a) justiça civil é cara para todos os cidadãos; b) ela o é ainda mais cara para as camadas populares, já que há uma relação inversamente proporcional existente entre o valor da causa e o custo do seu litígio; c) o custo é agravado em função da lentidão dos processos.

Em segundo lugar, há os empecilhos de natureza sócio-cultural responsáveis por uma postura resignada dos setores menos aquinhoados da população diante da justiça: os mais pobres conhecem menos os seus direitos e, mesmo sabendo da sua existência, não levam a cabo a ação; isto força: a) as desagradáveis experiências jurídicas anteriores; b) o medo de represálias dos mais poderosos; e c) a alienação físico-geográfica em relação aos escritórios de advocacia e tribunais.

1.3. Direito do Consumidor: evolução, caracterização e status na ação política.

Objeto mais recente e complexo que se situa na intersecção entre o direito, a política, a economia e as lutas sociais por uma democracia mais inclusiva e participativa, os direitos do consumidor formam uma temática que se poderia qualificar de relativamente recente. Mesmo assim, é possível traçar um histórico do desenvolvimento deste tipo de direito e das diversas pretensões que suscita. Os interesses do consumidor já eram resguardados desde a antiguidade. Já que poderiam ser vislumbrados na relação de compra e venda entre as partes envolvidas. O Código de Hamurabi (2300 a.C.), já em seu tempo, regulamentava o comércio e protegia os interesses dos compradores quando se preocupava com os lucros abusivos. Na Mesopotâmia, no Egito Antigo e na Índia do Século XVIII a.C., o Código de Massú previa pena de multa e punição, além de ressarcimento de danos, aos que adulterassem gêneros ou entregassem coisa de espécie inferior à acertada ou, ainda, vendessem bens de igual natureza por preços diferentes (Bulgarelli, 2003). Para o Direito Romano Clássico o vendedor era responsável pelos vícios da coisa, a não ser que estes fossem por ele ignorados; no Período Justiniano a responsabilidade era atribuída ao vendedor, mesmo que desconhecesse o defeito. Se o vendedor tivesse ciência do vício, deveria, então, devolver o que recebeu em

dobro. Há estudos que apontam depoimentos de Cícero (Século I a.C.) assegurando a garantia sobre vícios ocultos na compra-venda no caso do vendedor prometer que a mercadoria era dotada de determinadas qualidades e estas serem inexistentes. Na França de Luiz XI (1481) punia-se com banho escaldante aquele que vendesse manteiga com pedra no interior para aumentar o peso, ou leite com água para aumentar o volume (Pedron & Caffarate, 2000).

Nos EUA, em 1773, o episódio contra o imposto do chá no porto de Boston (*Boston Tea Party*) é um registro de uma manifestação de reação dos consumidores contra as exigências exorbitantes do produtor inglês. A Revolução Americana de 1776 pode ser interpretada também como uma revolução detonada a partir da confrontação da relação de compra e venda contra o sistema mercantilista e monopolista da metrópole britânica, que submetia os americanos a comprar produtos manufaturados na Inglaterra, pelos tipos e preços estabelecidos pela metrópole (Almeida, 2000).

No século XIX, o advento da Segunda Revolução Industrial introduziu uma substituição da maquinofatura pela máquina e por várias inovações tecnológicas responsáveis pelo crescimento da produção em massa dos bens de consumo que passaram a ser produzidos em série, para um número cada vez maior de compradores e essa produção em massa, aliada ao estímulo para a massificação do consumo, gerou a sociedade de consumo ou sociedade de massa. Acompanhando as inovações na produção e na forma de vender e comprar, apareceram as macroempresas e a imposição de seus produtos e mercadorias ao consumidor, uma expressão do capitalismo monopolista e da concentração do capital em setores, regiões e países. A produção perdeu seu toque pessoal e o intercâmbio do comércio ganhou proporções ainda mais despersonalizadas, havendo múltiplos intermediários entre a produção e o consumo. Para trás ficaram aquelas relações de consumo que estavam intimamente ligadas às pessoas que negociavam entre si, para dar lugar às operações impessoais e indiretas, em que não se dá importância ao fato de não se ver ou conhecer o fornecedor, uma característica central da economia de mercado (Miranda, Petrillo & Oliveira Filho, 2004).

O aumento da produtividade proporcionado pelos contínuos avanços tecnológicos condicionou estratégias que introduziram na mente do consumidor novas necessidades de objetos que até então nunca precisou em sua vida cotidiana.

O produtor estava sempre interessado em formas para escoar sua produção e manter o fluxo de produção-consumo. Logo, estimulou o consumo como necessidade, ainda que artificial, para manter o processo de produção e acumulação. Da utilização desmedida e bem sucedida das técnicas publicitárias de fomento ao consumo, forja-se uma relação dos produtores com consumidores cada vez mais padronizada e estandardizada, para usar a expressão de Serrano (2003).

Os contratos e as responsabilidades nessas relações negligenciavam suas peculiaridades e o consumidor logo percebeu que estava desprotegido e vulnerável às práticas abusivas das empresas, pois, o produtor, via de regra, sempre se interessou mais pela parte monetária do que pelo produto, ou mesmo com a satisfação do consumidor. O que é ilustrado pelo jornalista norte-americano Upton Sinclair, em 1906, quando escreveu um romance chamado *The Jungle (A Selva)* de enorme repercussão à época, que logo foi traduzido para 17 idiomas e inspirou a elaboração de duas leis federais nos EUA que fortaleceram a fiscalização da pureza da carne - a *Meat Inspection Act* e *Pure Food and Drug Act*, de 1906. Sinclair demonstrou os abusos cometidos pela indústria da carne ao descrever de forma bem realística a adulteração dos alimentos como a mistura de carne com pedaços de tecidos esfarrapados e sujos, pães mofados moídos juntamente com os enchimentos das lingüiças produzidas e vendidas em Chicago.

Ainda em 1906 é criado o órgão federal *Food and Drug Administration* (FDA), de grande reconhecimento mundial pelo papel que desempenha na fiscalização de produtos comestíveis, farmacêuticos, cosméticos e drogas nos Estados Unidos até hoje. Em 1913 foi criado em Cleveland o primeiro órgão jurisdicional para julgar pequenas causas, a *poor mans court*. Em 1914, os EUA criaram e aperfeiçoaram a comissão *Federal Trade Commission* para a aplicação das leis antitruste e proteção dos interesses do consumidor e também a agência *Consumer's Education Office*; tinham a incumbência de promover e administrar programas educacionais voltados para a formação e o treinamento de multiplicadores de orientação ao consumidor. Em 1972 é criada uma agência federal reguladora independente: *Consumer Product Safety Commission*, que cuida das normas e padrões de segurança dos produtos e fiscaliza sua aplicação. No fim da cadeia das diferentes etapas de desenvolvimento da esfera das políticas, legislações e institucionalização da questão consumerista encontram-se os juízes de pequenas

causas - *Small Claim Courts*, nome adotado nas várias cidades onde as antigas cortes *poors mans courts* tinham sido implementadas. (Miranda, Petrillo & Oliveira Filho, 2004).

Cabe frisar que as medidas governamentais, no âmbito da defesa do consumidor, muitas vezes decorreram de iniciativas e de ações da sociedade civil organizada, notadamente por meio da mobilização de organizações não-governamentais visando a diminuir a força muito desigual dos produtores e fornecedores de bens e serviços frente aos consumidores. Essa participação popular direta também contribuiu para colocar em evidência o desenvolvimento econômico que emerge após a Segunda Guerra - com a massificação da produção e do comércio - que originou, paralelamente à melhoria do padrão de vida do cidadão, o desenvolvimento de técnicas cada vez mais sofisticadas de *Marketing* por parte dos fornecedores de bens e serviços. Em contrapartida, eles propiciaram espaço para o surgimento do Direito do Consumidor, cuja codificação decorreu diretamente de necessidades sociais recentes, provocadas pela carência de tutela específica e, também, pelo aparecimento de um movimento social organizado para a defesa dos interesses dos consumidores, conhecido como *consumerismo* (Allemar, 2002)

Em reação ao consumismo, aos abusos e imposições unilaterais dos produtores sobre os consumidores, emerge nos EUA o movimento consumerista entre os anos 1930 e 1940; o movimento dos consumidores (Liga de Consumidores) começa a se preocupar com a questão da informação, a qualidade e seguridade dos produtos e serviços. Em 1936 foi criada a *Consumers Union*, organização dos consumidores que iniciou a realização de provas comparativas de produtos e serviços (Serrano, 2003). A idéia de que o consumo é uma questão com foco próprio, em termos dos valores sociais e dos direitos que envolve, foi se internalizando na mente e na consciência dos indivíduos e culminou com o marco pontual da mensagem enviada ao congresso dos EUA pelo presidente Kennedy em 15 de março de 1962, considerando a relevância da condição de consumidor de todo indivíduo.

Com o tempo, a questão entrou em esfera de relevância internacional. Um dos primeiros passos dado pela ONU quanto às relações consumeristas aconteceu em 1969, ao ser aprovada a Resolução n. 2.542, de 11 de dezembro, junto com a proclamação da Declaração das Nações Unidas sobre o progresso e

desenvolvimento social. *“Posteriormente, em 1973, a Comissão de Direitos Humanos da ONU, dando outro passo significativo, enunciou e reconheceu os direitos fundamentais e universais do consumidor.”* (Almeida, 2000:5).

Em 1985, ao fixar normas expressas quanto à proteção do consumidor, a ONU se posicionou detalhadamente quanto ao tema, reconhecendo que os consumidores encontram-se em uma relação de desequilíbrio econômicos, de níveis educacionais e de poder aquisitivo. Objetivou com tais normas resultados educativos e mudanças nas posturas e atitudes, auxiliando países a atingir e manter uma proteção adequada para a população consumidora, fomentando padrões de consumo e distribuição que preencham as necessidades individuais e econômicas desejadas pelos consumidores. Objetivou também incentivar altos níveis de conduta ética para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços, auxiliando países a diminuir práticas comerciais abusivas, tanto em nível nacional como internacional. Visando ajudar no desenvolvimento de grupos organizados independentes e de consumidores em relação aos seus interesses, promovendo a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor; incentivando o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha com preços mais baixos (Res. n. 39/248, item 1).

Ademais, esta resolução convoca os governos, as empresas, as universidades e as entidades de pesquisas públicas e privadas a desenvolverem esforços para que haja uma infraestrutura adequada para a implementação e orientação da política de proteção ao consumidor, editando normas que conduzam à priorização de segurança física, promoção e proteção dos interesses econômicos do consumidor, padrões para a segurança e qualidade dos serviços, bens e consumo, meios de distribuição de bens e serviços essenciais para o consumidor, medidas que permitam ao consumidor obter o ressarcimento de despesas, programa de informação e educação e medidas referentes a áreas específicas, como alimentos, água e medicamentos.

A ONU visa também o desenvolvimento da cooperação internacional, com a troca de informações sobre normas e programas, implantação de normas específicas, implantação de cadeia de informações referentes a produtos banidos, retirados do mercado ou severamente restringidos, além de procedimentos de uniformização relativos à qualidade dos produtos e informações, evitando-se, assim,

grande variação de país para país. "A ONU mantém, como órgão consultivo de segunda categoria, a IOCU - Organização Internacional das Associações de Consumidores, que congrega mais de 150 entidades de vários países, com sede em Haia e escritório regional em Montevideu-Uruguai." (Almeida, 2000:7).

Encontram-se exemplos de iniciativas pelo direito do consumidor na Europa que, após o surgimento da Comunidade Econômica Européia, editou diretrizes quanto à publicidade e responsabilidade civil por acidentes de consumo. Almeida (2000) informa que os países escandinavos figuram como um dos primeiros a promover a existência de um *ombudsman* do consumidor. Inspirado na sua função originária de fiscal da Administração Pública, o ombudsman do consumidor passa a atender os direitos difusos e coletivos. "Originário da Suécia, onde foi instalado em 1809, foram criados posteriormente, à semelhança do modelo sueco, o da Finlândia (1919), o da Dinamarca (1954) e o da Noruega (1950)." (Almeida, 2000:9). A Espanha conta com lei especial de defesa dos consumidores e usuários (Lei 26/1984) e Portugal também (Lei nº 24, de 31 de julho de 1996 - Lei de defesa do consumidor). São os dois países, além do Brasil, que têm na Constituição dispositivo que determina a criação de lei específica para regulamentar as relações de consumo (Allemar,2002).

No Brasil, bem antes do surgimento do Código de Defesa do Consumidor em 1991, já se falava na proteção ao consumidor como tarefa indispensável ao reequilíbrio das relações de mercado. Assim, embora tal proteção significasse um absurdo para uma economia de mercado sem restrições, conforme o princípio da livre concorrência que permite que todos se tornem verdadeiros consumidores, a impessoalidade nas relações negociais demonstrou claramente a falácia dessa premissa. Há a vulnerabilidade do consumidor, daquele adquirente não-profissional de bens e serviços produzidos por agentes com os quais, em geral, não mantêm contato direto algum.

A defesa do consumidor como tema específico é algo recente no Brasil. Almeida (2000) localiza de 1971 a 1973 os discursos feitos pelo então Deputado Nina Ribeiro alertando para a gravidade deste problema de natureza social e para a necessidade de uma efetiva atuação no setor. Em 1978 surgiu o primeiro órgão de defesa do consumidor estadual em São Paulo, o Procom, criado pela Lei nº 1.903, de 1978. Na esfera federal, só em 1985 foi criado o Conselho Nacional de Defesa do

Consumidor, por meio do Decreto nº 91.469, que posteriormente foi extinto e substituído pela atual Secretaria Nacional de Direito Econômico (SNDE).

Todavia, embora a defesa do consumidor não fosse tratada como tema específico como o é hoje, havia legislação esparsa que, indiretamente, protegia o consumidor, ainda que essa não fosse a intenção principal do legislador, como é o exemplo o Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933 (Lei da Usura), até que a matéria ganhou status constitucional em 1934, arts. 115 e 117, com o princípio da proteção à economia popular:

Art. 115 – A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Art. 117 – A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedade brasileira as estrangeiras que actualmente operam no país.

Parágrafo único: É proibida a usura, que será punida na forma da lei. (Constituição Federal de 1934).

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 869, de 18 de novembro de 1938, e depois o de nº 9.840, de 11 de setembro de 1946, cuidaram dos crimes contra a economia popular; foram seguidos, em 1951, pela Lei de Economia Popular que vige até hoje. Surge a Lei de Repressão ao Abuso do Poder Econômico (nº 4.137, de 1962), que de maneira reflexa beneficiou o consumidor, além de ter criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), na estrutura do próprio Ministério da Justiça, ainda hoje existente. Em 1984 editou-se a Lei nº 7.244 autorizando os Estados a instituírem os Juizados de Pequenas Causas, actualmente Juizados Especiais Cíveis (Lei 9.099/95). Mas o que há de mais significativo neste campo, segundo Von Rondow (2002), foi a promulgação da Lei nº 7.347 de 24 de julho 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao consumidor, além de outros temas, dando início à tutela jurisdicional dos interesses difusos e coletivos em nosso país.

O mesmo autor ainda destaca os trabalhos dos órgãos e entidades de defesa do consumidor que afluíram à Constituinte de 1988, com ênfase no VII

Encontro Nacional das Entidades de Defesa do Consumidor realizado em Brasília em meio às discussões da Assembléia Nacional Constituinte. Produziu um documento protocolado e registrado sob o nº 2.875, em 08-05-87, que trouxe sugestões para a redação, dos artigos 36 e 74 da Comissão Afonso Arinos da Constituinte, com especial destaque para a contemplação dos direitos fundamentais do consumidor, culminando, assim, com a inserção de quatro dispositivos específicos e objetivos sobre o tema. O primeiro deles, e o mais importante por refletir toda a concepção do movimento, está grafado no artigo 5º, inciso XXXII, no capítulo relativo aos "direitos e deveres individuais e coletivos", que afirma que dentre os deveres impostos ao Estado brasileiro está o de promover, na forma da lei, a defesa do consumidor. A Constituição de 1988 inova a tutela e eficácia dos princípios constitucionais ao sinalizar que entre suas diretrizes encontram-se privilegiados os direitos dos grupos, classes e de coletividades.

A questão dos Direitos do Consumidor figura em três oportunidades distintas na Constituição Federal de 1988. A primeira vez, no já citado Capítulo I do Título II, do artigo 5º, inciso XXXII. A segunda vez quando trata dos princípios gerais da atividade econômica no Brasil, citando em seu artigo 170, V, que a defesa do consumidor é um dos princípios que devem ser observados no exercício de qualquer atividade econômica. Finalmente, o artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), determina que o Congresso Nacional elabore o Código de Defesa do Consumidor dentro de cento e vinte dias da data da promulgação da Constituição. O prazo não foi respeitado, mas o comando constitucional foi cumprido com a promulgação da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, do Código de Defesa do Consumidor. *“Mas, o Código do Consumidor é só o início. É o que alerta o jurista Fábio Konder Comparato: ‘na verdade, a dialética produtor x consumidor é bem mais complexa e delicada do que a dialética capital x trabalho’”* (Pedron & Caffarate, 2000)

Segundo a análise de Fortuny (2003) sobre os direitos do consumidor, a industrialização crescente proporcionou o alargamento do mercado de troca, deslocando o consumo do *locus* de isolamento para irromper na estrutura organizacional como fenômeno social. O ato de consumo inter-relaciona sujeitos, objeto e valores de um modo policontextual, mobilizando necessidades, reais ou não, o *status* social do sujeito-consumidor e o seu projeto de vida. Este ato, que é

reconhecido na atualidade como um dos mais importante na cadeia produtiva, não pode ser resumido e explicado unicamente pelos fatores econômicos. A racionalidade econômica é apenas um dos fatores que explicam o consumo, mas há também elementos psicológicos, sociais e outros tantos significantes, subjetivos e relacionais. Cavalieri (1999) aponta como finalidade do Direito do Consumidor a diminuição do desequilíbrio da relação consumerista com o reconhecimento da hipossuficiência do consumidor nestas relações.

Entretanto, Fortuny (2003) afirma que todos estes passos dados em defesa dos direitos do consumidor não suplantam o maior obstáculo encontrado para seu desenvolvimento, que é o próprio sistema jurídico:

Mas o sistema jurídico moderno, delimitado e definido, basicamente, no século XIX, centrado na idéia de se constituir como a técnica social que estabiliza e dá segurança às expectativas sociais, operou sempre com um alto grau de auto-referencialidade. Ou seja, o Sistema de Direito, observando a si mesmo como a técnica capaz de manter o *status quo* nas relações sociais, mediante a ameaça de medidas coativas, afincado na ideologia contratualista da convivência social por interesse, apresenta-se altamente resistente às mudanças sociais e transformações simbólicas e, portanto, faz-se, em princípio, imune à troca de paradigmas.(2003:158)

Daí a autora concluir que um dos prováveis motivos para o reconhecimento e a proteção do consumidor como sujeito de direitos específicos é o reconhecimento pelo Estado de que os abusos significam tensões estruturais no seio das políticas econômicas estatais, revelando, assim, a questão do desequilíbrio nas relações de consumo no âmbito da negociação e da informação. Fato refletido na própria Constituição Federal de 1988, artigo 5º, XXXII, já citado, onde é afirmada a necessidade do Estado de intervir para equilibrar uma relação desigual em que o consumidor é a parte vulnerável e hipossuficiente.

É necessário ainda que se faça a devida distinção entre a figura do consumidor, como a parte final do ciclo econômico capitalista (produção- distribuição –*consumo*), e de sua efetiva proteção jurídica. Como já mencionado alhures, após a Segunda Revolução Industrial, dentre as transformações ocorridas nas relações entre os participantes da cadeia produtiva, figuram mudanças nas relações diretas e pessoais que passaram a ter uma constituição indireta e transindividual. Já não se

formam entre vendedores e adquirentes em relações de caráter tradicional, de indivíduo a indivíduo; hoje em dia, bens e serviços são produzidos e distribuídos em mercados cada vez mais vastos, com frequência transnacionais.

Normas de interesse social dizem respeito à natureza intervencionista do Estado em prol do equilíbrio nas relações de mercado por meio da regulação jurídica. Da mesma forma, apontam para o caráter dos direitos a serem tutelados que são decorrentes, como se viu, da impessoalidade nas relações fornecedor/consumidor. O fenômeno da massificação social ou sociedade de massas trouxe conseqüências adversas para o consumidor que, em determinado momento, tornou-se figura vulnerável em relação à figura do fornecedor.

Pode-se dizer que o direito do consumidor introduz um paradoxo na relação entre direitos de cidadania e direito do consumidor. Se no primeiro binômio a condição de consumidor é protegida e apoiada pela lei e pelo Estado, no segundo binômio o consumidor é revelado pela sua condição de classe e renda – os que consomem e podem reclamar, os que consomem e não conseguem reclamar (em função de questões de educação, consciência sobre direitos, etc.), e os que nem consomem (pobreza e renda). Mas, no geral, pode-se afirmar que o direito do consumidor amplia o direito à justiça das classes de menor renda e abre mais uma frente de acesso à justiça para as classes populares. Pois sendo quase em sua maioria um direito de bens econômicos, é claro que afeta diferentemente os direitos e vantagens econômicas dos indivíduos conforme sua classe de renda. Os problemas surgidos das causas consumeristas contemplam formas diferentes de solucionar o problema; a depender da classe social envolvida, pode-se ser ouvido pelo agente econômico que terá interesse em construir laços que reforcem a relação com este consumidor ou recorrer à justiça para garantir o cumprimento de um direito.

A proteção jurídica ao consumidor é inegável nos dias de hoje pelas razões brevemente expostas, além de que não se pode deixar de reconhecer que a proteção do consumidor está ligada ao exercício da cidadania. Entretanto, tal exercício não deve se fechar na concepção do cidadão-cliente movido pela lógica egocêntrica da satisfação dos prazeres e interesses pessoais, mas deve abrir-se para uma lógica que expressa o confronto de espaços políticos e a renovação de valores que se disseminam na teia das complexas relações sócio-político-econômico das sociedades capitalistas e democráticas hoje.

CAPÍTULO SEGUNDO

OS JUIZADOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

1. O surgimento dos Juizados Especiais.

É na história do sistema jurídico e democrático norte americano que se pode traçar alguns exemplos de evolução histórica de espaços jurídicos que vieram a promover direitos que confluem com os do consumidor em décadas mais recentes. A idéia de criar cortes com jurisdição especial e limitada (*limited jurisdiction*) às pequenas causas foi muito bem aceita e adotada em muitas cidades durante o período de 1913 até 1934, mas foi em 1913, nos Estados Unidos da América, que surgiu o primeiro órgão jurisdicional com atribuição especial para cuidar das pequenas causas. Naquele ano, em Cleveland, foi criada a primeira *poor man's court* (corte dos homens pobres), que era uma espécie de filial da Corte Municipal (Friedman,1984).

Esse período é apontado por Faulkner⁷ (*apud* Miranda, Petrillo e Oliveira Filho, 2004) como de surgimento e estruturação das cortes em diversas regiões americanas, especialmente em cidades dos estados de Kansas, Oregon, Ohio e Illinois. Na virada do século XX houve uma mudança na distribuição populacional significativa na América do Norte. Enquanto havia um declínio da população rural, os bairros urbanos estavam crescendo e em todos os Estados esse crescimento ficou evidente durante a primeira década do século, inclusive em Estados tipicamente rurais, em função da afluência de imigrantes de outras regiões dos EUA, assim como da Europa. Atribui-se também este crescimento ao desenvolvimento de novas e antigas indústrias, como as de ferro (no Alabama), de automóveis (Detroit) e de fornecimento de eletricidade (Ohio e Nova Iorque). Rapidamente ficou evidente que todo esse movimento populacional iria mudar a estrutura e aumentar os problemas sociais no século XX nos Estados Unidos. O nível econômico e educativo dos novos

⁷ FAULKNER, Harold Underwood. *The quest for social justice 1898-1914*. New York: Macmillan Company, 1937.

imigrantes estrangeiros, por exemplo, era inferior ao nível daqueles que haviam chegado em outras épocas.

Por um lado, o crescimento das cidades aumentava a mão-de-obra na construção dos Estados Unidos e alargava o número de participantes do mundo de consumo; por outro, o crescimento aumentava os desníveis salariais e tornava essas pessoas vulneráveis ao desemprego e à marginalização social, uma vez que estes não participavam de uma efetiva distribuição de renda. Toda essa modificação na estrutura social americana levou à necessidade de criar órgãos especializados em resolver litígios nessas novas comunidades urbanas. Litígios esses que dificilmente envolviam grandes somas em dinheiro, tendo em vista o perfil econômico da população. Ao mesmo tempo, também era preciso dar acesso à justiça para quem não podia custear um processo judicial comum, seja por insuficiência de renda ou porque os valores envolvidos na questão eram inferiores às próprias custas processuais; tudo isso era necessário sob pena de se acabar fazendo justiça com as próprias mãos. Assim, em 1934, surge a primeira *poor man's court* da cidade de Nova Iorque com a finalidade de julgar causas inferiores a cinquenta dólares (Miranda, Petrillo e Oliveira Filho, 2004).

Pode-se afirmar que o objetivo da implantação desses tribunais nos EUA diante de um contexto de empobrecimento, após a quebra da bolsa de Nova York, era manter a ordem social. Essas cortes populares atendem às camadas baixas e médias da população e têm baixo custo para os usuários; tendem a ser informais, dispensando os advogados e as formalidades processuais que costumam transformar um processo em um ritual misterioso e temeroso aos olhos dos leigos. Em decorrência da tradição americana em atribuir os julgamentos a um corpo de jurados, algumas dessas cortes admitem a formação de um júri popular caso a parte assim requeira (Friedman:1984).

Os juízes são, normalmente, profissionais conhecedores das leis, mas não necessariamente bacharéis em Direito. Aliás, isso reflete a inspiração dessas cortes na Justiça de Paz inglesa, onde os juízes, em geral, não eram homens ou mulheres bacharéis em Direito. Eram simplesmente membros da comunidade local (*local gentry*) que serviam como magistrados no julgamento das pequenas lides. O nome dado a essas cortes, assim como sua competência jurisdicional, varia conforme o Estado. Isso se dá em razão da autonomia que os Estados possuem

entre si na América do Norte. Todavia, atualmente, a nomenclatura original de *Poor Man's Court* foi substituída em grande parte das cidades para *Small Claims Courts* (corte das pequenas causas / reclamações) ou ainda, *Common Man's Court* (corte do homem comum). Outras cortes possuem competência limitada (*limited jurisdiction*) compondo o grupo de tribunais inferiores denominado *Lower Courts*. Algumas dessas cortes possuem exatamente a mesma competência das *Small Claims Courts*, outras são ainda mais especializadas de acordo com a organização do Estado. Podemos citar, a título de exemplo, cortes denominadas *justice courts*, *traffic courts* (*brigas de trânsito*), *police courts*, *municipal courts*, *mayors courts*, *juvenile courts* (corte da juventude / infância e adolescência) (Friedman:1984).

Mesmo atendendo a várias reclamações, os juizados de pequenas causas nos EUA são alvo de críticas duras quanto à realização de seu objetivo de garantir o acesso à justiça, especialmente para a população mais pobre. Em 1960, alguns estudantes denunciaram os juizados como o mais fiel exemplo de que a justiça – em todas as escalas - era manipulada contra os pobres. Os juizados foram acusados de serem essencialmente *postos de cobrança* para os empresários, pois que tratavam-se de *cortes dos homens pobres* somente no sentido de que os pobres eram arrastados diante delas e, numa atmosfera intimidativa, forçados a confrontar os poderosos credores, ou o governo. Este tipo de denúncia levou os Juizados de Pequenas Causas americanos a passarem por uma série de reformas recentemente. No Juizado Especial de Nova Iorque, por exemplo, não se admite que empresas de cobranças e seguradoras sejam autoras de ações. Em muitas cidades, um serventário é disponibilizado para ajudar o cidadão a preencher os formulários de ingresso com a ação judicial e, em alguns locais, é oferecida consultoria jurídica gratuita para os usuários.

A partir dos anos 70, a Europa começou a experimentar algumas formas de solução de conflitos de pequeno vulto que proporcionassem um efetivo acesso ao Judiciário, na medida em que foram identificados alguns óbices à garantia dos direitos pelo Estado, que culminavam por afastar, do pretense jurisdicionado, a solução do litígio em decorrência de um desestímulo resultante dos obstáculos do acesso à Justiça.

Capelletti (1998) apresenta como obstáculos de acesso à justiça a serem transpostos os seguintes pontos: a) as custas judiciais em geral, incluindo o sustento

pelo Estado do aparato judiciário, as custas do processo e os honorários advocatícios além das verbas de sucumbência; os custos de um litígio que verse sobre causas cujas somas são relativamente pequenas; os efeitos do tempo de duração do processo como elemento inviabilizador da manutenção da demanda; b) as possibilidades das partes litigantes, onde a hipossuficiência, seja de ordem financeira, técnica ou fática, é capaz de desestruturar o equilíbrio do processo, uma vez que há uma clara diferença na aptidão para se reconhecer o direito e, por conseguinte, propor a ação, além do verdadeiro planejamento que pode ser desenvolvido pelo chamados “litigantes habituais”, o que não ocorre com os ditos “litigantes eventuais”; c) os problemas inerentes aos interesses difusos.

As soluções europeias para tal situação passaram, assim, no dizer de Cappelletti (1998), por três posições básicas: a primeira onda, constante da assistência judiciária para os pobres, foi levada a efeito na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental através do chamado sistema *judicare*. Neste caso, a assistência judiciária gratuita foi reconhecida como um direito de todo cidadão que estivesse incluso nos termos estabelecidos em lei para tanto; esta assistência é levada a efeito através de advogados particulares pagos pelo Estado, possibilitando que pessoas de baixa renda fossem representadas e tivessem seus interesses defendidos em juízo, em igualdade de condições, perante aquelas pessoas que podiam contratar seus advogados.

Como meio alternativo da solução de tal problema e com objetivo diverso do sistema *judicare*, deu-se a adoção, sobretudo nos Estados Unidos, da defesa dos interesses das classes pobres através de advogados remunerados pelos cofres públicos, na medida em que através desta proposta, além dos custos, os problemas decorrentes da falta de informação jurídica pessoal dos pobres também seriam resolvidos.

Em outros países, como alternativa ao sistema *judicare*, foi levado a efeito um modelo combinado entre os dois principais sistemas de assistência judiciária. A Suécia bem como a Província do Quebec, no Canadá, foram as primeiras a oferecer uma alternativa aos pobres: terem seus interesses defendidos por advogados, servidores públicos, ou por advogados particulares como no *judicare*.

Quanto à segunda onda, referente à representação dos interesses difusos, cabe ressaltar que toda a processualística moderna curvou-se ao repensar

os princípios norteadores do processo, sobretudo quanto à legitimação ativa para postulação em juízo. Na esteira dos litígios de interesse coletivo, tais como os que versam sobre matéria ambiental e de consumo, a busca da representação adequada se fez imperiosa, sendo certo que grandes movimentos neste sentido foram verificados nos Estados Unidos, também “*Na Europa, instituições como o Ombudsman do Consumidor, na Suécia, na Noruega e na Dinamarca, foram criadas para fins de defesa de interesses coletivos*”(Miranda, Petrillo e Oliveira Filho, 2004:9).

No que tange à terceira onda, qual seja, o chamado novo enfoque de acesso à justiça, Cappelletti (1998:67) explica que vai muito mais longe que as anteriores, “[...] *centrando sua atenção em um conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas*”. Assim, a exemplo dos Juizados Especiais Brasileiros, uma série de alternativas surgiram na Europa como instrumentos de concretização desta terceira onda – novo enfoque do acesso à justiça – verificando-se, conforme apresentado por Cappelletti (1998), a reforma dos procedimentos judiciais em geral; métodos alternativos para decisão de causas, tais como o juízo arbitral e conciliação; e algumas instituições e procedimentos especiais, tais como os procedimentos de pequenas causas, os tribunais de vizinhança, os tribunais especiais para defesa dos consumidores, entre outros mecanismos especializados para garantia dos chamados “novos direitos”.

As reformas dos procedimentos judiciais ocuparam grande parte da discussão jurídica europeia durante o século XX. Elas apontam para a oralidade, a livre apreciação da prova, a concentração do procedimento e o contato imediato entre juízes, partes e testemunhas, além da utilização dos juízos de instrução para investigar a verdade e auxiliar a colocação das partes em pé de igualdade. Merece destaque, neste aspecto, o chamado *Modelo de Stuttgart*, do processo civil alemão, onde as partes, os advogados e o juiz travam um diálogo ativo acerca dos fatos e dos direitos envolvidos, tendo como resultado objetivo tanto a celeridade do procedimento quanto a obtenção de decisões mais facilmente aceitas pelas partes, o que elide as esferas recursais. Característica mais interessante do procedimento é o fato dos juízes, após ouvidas as partes e as testemunhas, retirarem-se para deliberação, retornando em seguida com uma minuta da sentença, que é discutida com as partes, sendo ainda facultado a estas uma composição amigável.

Quanto aos métodos alternativos para decisões das causas fora dos tribunais convencionais, importante papel vem sendo exercido pelo juízo arbitral. Apesar de ser um procedimento dispendioso há propostas de que o Estado venha a assumir este encargo. De forma concreta, o juízo arbitral vem sendo utilizado na França desde 1971, onde as partes têm a opção de encaminhar as causas a um juiz para que proceda como “árbitro amigável”, desde que o litígio não verse sobre direitos indisponíveis. Também em diversos estados norte-americanos a experiência do juízo arbitral foi coroada de êxitos.

A conciliação é outro método alternativo de solução de litígios, cabendo ressaltar que é uma forma largamente difundida do sistema jurídico japonês, construído a partir de cortes de conciliação compostas por dois membros leigos e ao menos um juiz, onde as partes são ouvidas informalmente e a elas, por fim, recomendada uma solução justa. Tal conciliação pode ser requerida por uma das partes, ou ainda, um juiz pode remeter determinado litígio judicial às cortes de conciliação, buscando a eficácia da solução. Convém destacar que o modelo encontra-se em sintonia com a cultura oriental, bem como que sua utilização encontra-se em relativo declínio, o que não retira do método alternativo a validade a ser aproveitada pelas sociedades ocidentais, tendo podido inclusive a França e os Estados Unidos comprovarem com êxito a veracidade das instituições japonesas.

No exemplo francês, segundo Cappelletti (1998:85) “[...] a experiência começou em 1977, em quatro departamentos franceses e, em fins de março de 1978, foi estendida a todos os 95 departamentos franceses[...]”. Os conciliadores são membros respeitados da comunidade local que têm seu escritório geralmente nas prefeituras e detêm um mandato amplo para tentar reconciliar os litigantes com vistas à aceitação de uma solução mutuamente satisfatória. Aqueles indicados pelo Primeiro Presidente da Corte de Apelação com jurisdição sobre a localidade, também são chamados a dar conselhos e informações.

As alternativas apontadas acima se referem basicamente ao acesso aos tribunais tradicionais ou à utilização de mecanismos de desvios da solução dos litígios pelo poder judiciário. Todavia, torna-se imperioso dizer que de todas as reformas que vêm sendo conhecidas no novo enfoque de acesso à justiça, a criação de tribunais especializados por certo é a de maior relevância. Certamente, a experiência acerca das pequenas causas é extremamente válida em diversos

países, sendo de ressaltar que a extensão do que seria uma pequena causa deve ser muito mais ampla do que a princípio parece ser, podendo ter como paradigmas de sua definição não somente o valor da causa, mas a própria complexidade da causa, devendo, obviamente, ter como elementos norteadores a promoção da acessibilidade geral, a busca da equalização das partes, a alteração no estilo da tomada das decisões e sobretudo a simplificação do direito aplicado.

Promover a acessibilidade geral significa permitir-se que nos tribunais de pequenas causas o ajuizamento da ação seja de forma tão simples, com poucas formalidades, com funcionários que possam assistir e orientar as partes, ajudar na definição das provas necessárias, a exemplo do que ocorre na Suécia.

A equalização das partes nos tribunais de pequenas causas pode ser alcançada quando dispensada a assistência de advogados, surgindo, em alguns casos, a figura de um juiz mais ativo e menos formalista, até mesmo promovendo reuniões anteriores ao julgamento, como foi observado na Inglaterra, nas cortes de condado para o arbitramento de pequenas causas. Ou ainda a equalização pode ser alcançada através da participação ativa dos funcionários ligados aos tribunais de pequenas causas que, além da redação das peças, acompanham as partes na instrução do processo e preparação para o julgamento, a exemplo do que foi feito na Columbia Britânica, através da Clínica de Aconselhamento Jurídica, incluída no Projeto Piloto de Pequenas Causas (Miranda, Petrillo e Oliveira Filho, 2004).

No mesmo diapasão, soam em terras norte-americanas os chamados Tribunais de Vizinhança, ou Tribunais Sociais, implementados com objetivo de buscar soluções para as divergências da comunidade local, cuja tônica está no envolvimento da comunidade, na facilitação de acordos sobre querelas locais e, de modo geral, na restauração de relacionamentos permanentes e da harmonia da comunidade. (2004:11-12)

Na Europa ocidental este modelo de solução de litígios vem sendo estudado como outra alternativa para o acesso à justiça. Na Europa do leste, em decorrência das experiências socialistas, alguns organismos análogos existiram como os Tribunais de Camaradas na Bulgária e na antiga União Soviética, assim como as Comunidades Sociais de Conciliação na Polônia, tendo por escopo principal o aspecto educativo da moldagem das relações interpessoais, localizando-

se para tanto nas vizinhanças e nos locais de trabalho, funcionando com leigos escolhidos na própria comunidade, não trazendo quaisquer custos para as partes e detendo competência exclusiva sobre pequenos litígios relacionados à sua natureza.

Além destes, foram criados Tribunais Especiais para demandas de consumidores, utilizando-se largamente a arbitragem privada. Tais como os programas americanos e canadenses intitulados Agências de Melhores Negócios, há o sistema de arbitragem alemão denominado *Schiedsstelle fur das Kraftfahrzeughandwrk*, para solução de questões decorrentes de reparos de automóveis, além das Comissões de Liga de Consumidores da Holanda e os sistemas de arbitragem para consumidores (*Fari Trading*), na Grã-Bretanha. As fórmulas governamentais para solução destes mesmos conflitos também foram adotadas, por exemplo na França, através das Comissões de Conciliação para Queixas dos Consumidores e, na Suécia, através do Conselho Público de Reclamações. No que concerne litígios envolvendo outros “novos direitos”, cabe ressaltar que, em matéria ambiental, o Japão, em 1970, criou lei para a solução de litígios referentes à poluição ambiental, proporcionando ao indivíduo agravado o direito de, com despesas mínimas, apresentar sua queixa perante uma das Comissões locais ou centrais para a Solução de Litígios sobre Poluição Ambiental (Miranda, Petrillo e Oliveira Filho, 2004).

Assim, após este breve apanhado do movimento de defesa do acesso à justiça, cabe ressaltar que o sistema jurídico brasileiro, com a edição da Lei 9099/95, fez com que os Juizados Especiais avocassem para si a forma de solução de diversos dos novos conflitos sociais. Na mesma esteira, foram posteriormente criados os Juizados Especiais Federais, na medida em que aqueles previstos pela Lei 9099/95 não facultavam a solução de litígios de direito público.

1.1 Os Juizados Especiais no Brasil

Por mais abrangente o retrato da expansão de justiça em uma época este quadro de análise histórica mostra que o caminho brasileiro para o acesso à justiça teve as suas peculiaridades. Decisivamente influenciado pelas reflexões de Sousa

Santos⁸, o movimento acadêmico e jurídico-político organizado abarcou dois eixos temáticos principais. De um lado, há as pesquisas sobre o acesso coletivo à justiça fora das limitações do universo estatal desenvolvidas sob as luzes do pluralismo jurídico. De outro lado, as investigações sobre o acesso individual à justiça só retratam a ampliação dos canais de resolução dos conflitos nas estruturas do Judiciário, um poder mais comprometido com o estabelecimento de uma cultura cívica mais enraizada na sociedade. Observando-se a criação de novos espaços de democratização do acesso à justiça no âmbito da ordem jurídica existente.

No Brasil isso se deu a partir da iniciativa do Ministério da Desburocratização, na primeira metade dos anos oitenta; teve como modelo inspirador a experiência desenvolvida nos anos setenta em Nova Iorque. Lá os juizados criados em 1934 fizeram um considerável esforço para atender com mais presteza e eficiência pequenas causas acumuladas com o tempo. Considerou-se que na justiça comum um procedimento mais célere não alcançava o resultado esperado, como relata Watanabe: “*Os procedimentos sumaríssimos do Código de Processo Civil de 1973 não vingaram porque eram operados pelo mesmo juiz que conduzia o procedimento ordinário.*” (DIAGNÓSTICO..., 2006:11) A saída encontrada em Nova York foi a implantação dos Juizados com um microssistema judicial completo.

Similarmente, em 7 de novembro de 1984 foi aprovada pelo Congresso Nacional a lei 7.244 que instituiu os Juizados Especiais de Pequenas Causas. São causas de até 20 salários mínimos, limitadas às questões da justiça civil que ganharam um novo espaço de resolução, ainda que de forma não obrigatória para todos os estados. Quatro anos depois esta lei foi incorporada ao texto da Constituição Federal de 1988; no seu Artigo 98, Inciso I, instituiu a obrigatoriedade da implementação dos Juizados em todas as unidades da Federação. Esta inovação é incluída nas estruturas do Poder Judiciário com o novo nome de Juizados Especiais. Em 26 de setembro de 1995, a lei 7.244 foi revogada pela lei 9.099 que trouxe como principais novidades a ampliação da ação dos Juizados para a área criminal e a elevação do valor do teto das ações na área cível para 40 salários mínimos (art.3º, I). Seu espírito democratizante é voltado para a ampliação do

⁸ Nos anos setenta, o sociólogo e jurista português esteve no Rio de Janeiro, na favela do Jacarezinho; realizou a pesquisa empírica para a sua tese de doutorado, a já clássica *Pasárgada*. Ver a sua versão também resumida e publicada uma década depois da edição original: *Discurso e poder*. Porto Alegre, Sérgio Fabris, 1988.

acesso à justiça e encontra-se presente de forma clara no segundo artigo das Disposições Gerais da referida lei, que afirma: “*O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível a conciliação ou a transação*”. (Art. 2º da Lei 9.099/95)

De fato, o sistema dos “*Juizados Especiais é muito distinto daquele que rege o juízo comum, tanto do ponto de vista de sua filosofia como de sua operação*” afirma Sadek (2006:1). Ainda assim, conforme estudos do CEBEPEJ – Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais, para implantar os Juizados foi preciso enfrentar dificuldades, tais como: as instalações físicas inadequadas, geralmente uma extensão das varas da justiça comum; ademais em grande parte dos estados brasileiros, localizam-se em prédios anexos ao fórum da cidade em péssimas condições. Foi ainda necessário enfrentar a imagem que se disseminou, inicialmente, entre os dirigentes dos tribunais sobre os Juizados Especiais tidos como uma Justiça de segunda classe e para a qual designavam juízes considerados problemáticos:

Constitui um dado de realidade – e isso a pesquisa pôde revelar – o fato de haver unidades da federação em que são designados para esses Juizados os juízes com denúncias de corrupção, juízes perseguidos por algum motivo, juízes com suspeitas de comportamento tido como não exemplar, até por homossexualismo. (SADEK, Maria Tereza. *Palavras da Professora Maria Tereza Sadek*. 2006. Disponível em: http://pyxis.cnj.gov.br/encontro1/Palavra_Professora_Maria_Tereza_Sadek.pdf. Consultado em 18/03/2007.)

Apesar da existência deste tipo de situação, as informações também revelam que existem tribunais onde os juizados são considerados como justiça de fato e sua importância é reconhecida, com juízes vocacionados e recursos de infraestrutura para um funcionamento adequado. A partir de pesquisas realizadas pelo CEBEPEJ, ligada ao Ministério da Justiça, Sadek (2006) chama a atenção para o número insuficiente de juízes alocados nos Juizados Especiais de todo o país em comparação com a Justiça Comum, levando em consideração o número de processos recebidos, conforme ilustrado na citação abaixo e na Tabela 01 a seguir:

[...] em primeiro lugar, o número de magistrados, no juízo comum de primeiro grau e na coluna seguinte, o número de magistrados nos Juizados Especiais. É bem verdade que os dados são deficientes, faltam informações relativas a alguns estados, mas, ainda assim, temos parâmetros que nos permitem fazer um cotejo. Na terceira e quarta colunas, há o total de entrados por habitantes: entrados para cada dez mil habitantes, no Juízo Comum e nos juizados especiais. Em seguida, temos entrados por magistrados no Juízo Comum e entrados por magistrados nos Juizados Especiais. Por fim, a taxa de congestionamento no Juízo Comum e nos Juizados Especiais.(SADEK, 2006)

Desta forma, os dados para 2003 mostram que havia 7.609 magistrados para a justiça comum no Brasil e 751 para os juizados especiais cíveis (JEC), portanto, os magistrados alocados para os JECs eram, comparativamente, apenas 9,86% do número alocado para a justiça comum. Em relação aos processos iniciados por 100.000 habitantes, os dados mostram que nos juizados comuns do Brasil houve 4.676,72/hab. e 1.993,86/hab. nos JECs; isto é, para apenas nove por cento de magistrados tem-se a metade do número de processos, mostrando a exorbitância do volume proporcional de processos encaminhados para os JECs. O número de processos por magistrado informam que para a justiça comum são 946,45 e para os JECs são 2.242,96, o que representa 2,36 vezes mais processos por juiz para os JECs. Quanto à taxa de congestionamento (o tempo acumulado para a permanência de um processo no sistema), a taxa nacional, conforme os dados do Supremo Tribunal Federal analisados pela pesquisa de Sadek (2006), mostra um tempo de 75,45 meses para a justiça comum e de 48,84 meses para os JECs, o que indica que, a despeito de todos os problemas para a instalação e funcionamento dos Juizados Especiais, eles, de fato, aceleram o andamento de processos de tal modalidade.

TABELA 01
PESQUISA DO CEBEPEJ

TABELA: JUIZO COMUM 1º G. E JUIZADOS ESPECIAIS -
2003 -STF

Estado	MAGIS- Trados J.C.	MAGIS- Trados JEC	Entr/hab J.C. (1)	Entr/hab JEC (2)	Entr/mag J.C. (3)	Entr/mag/ JEC (4)	Congestionamento JC (5) (%)	Congestiona JEC (6)(
AC	35	7	3.045,65	4.533,67	522,63	3.889,86	68,47	
AL	121	0	2.373,20	667,25	572,25	0,0	S/Inf	
AP	24	32	2.798,43	5.226,85	623,63	873,59	46,02	
AM	102	20	1.881,88	532,42	559,23	806,90	96,25	
BA	528	48	2.487,89	635,58	633,07	1.779,04	85,55	
CE	292	40	2.452,70	734,88	651,68	1.425,38	98,52	
DF	168	43	11.039,05	3.998,83	1.438,88	2.036,42	67,27	
ES	238	35	2.618,81	1327,85	357,63	1.233,09	68,16	
GO	217	43	4.794,12	1997,26	1.172,34	2.464,74	83,40	
MA	190	21	1.377,39	714,33	425,81	1.997,95	80,89	
MT	166	13	8.109,50	2.288,96	1.295,24	4.668,31	60,10	
MS	136	13	7.214,03	2.595,81	1.150,90	4.332,38	68,35	
MG	550	115	4.541,12	2.770,41	1.531,87	4.469,58	58,74	
PA	249	0	1.839,29	518,48	485,67	0,0	92,02	
PB	201	21	3.573,70	1.301,34	625,59	2.180,43	63,89	
PR	470	165	4.081,02	1.989,97	860,21	1.194,81	77,66	
PE	411	0	2.844,71	1.244,90	564,92	0,0	90,12	
PI	126	18	2.148,29	786,94	498,49	1.278,22	76,85	
RJ	586	60	3.121,23	3.061,83	792,51	7.592,88	91,15	
RN	161	0	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf	
RS	561	16	9.107,81	4.177,81	1.706,45	27.445,56	71,99	
RO	83	5	5.105,27	2.229,61	895,52	6.492,20	70,36	
RR	27	3	3.417,00	1.846,62	452,19	2.199,33	78,49	
SC	298	0	11.900,34	790,03	2.139,19	0,0	78,74	
SP	1.515	S/Inf.	10.614,29	3.122,84	2.712,03	S/Inf.	98,08	
SE	92	13	6.088,88	1.483,72	1.240,68	2.139,54	56,50	
TO	62	20	3.019,23	1.262,17	599,06	776,35	58,54	
Brasil	7.609	751	4.676,72	1.993,86	946,45	2.242,96	75,45	

- (1) Casos novos por 100.000 habitantes na justiça estadual de 1º grau **10.000 e mais** **2.000 e menos**
- (2) Casos novos por 100.000 habitantes nos JECs **Mais que no juízo comum**
- (3) Casos Novos por magistrados na Justiça Estadual 1º grau **Mais de 2.000** **Menos de 500**
- (4) Casos Novos por magistrados nos JECs
- (5) Taxa de congestionamento da Justiça Estadual de 1º grau **Mais de 90%**
- (6) Taxa de congestionamento dos JECs **Mais de 80%** **Menos de 20%**

Enfim, observa-se que a resposta da sociedade foi positiva a esta nova iniciativa, pois grande parte da população, que relegava ao esquecimento as ofensas a seus direitos, encontrou no Juizado de Pequenas Causas a possibilidade de solucioná-las. Este fato foi fortalecido com a edição, em 1990, da Lei Consumerista. O mérito desta lei está em seu valor social, em função da isenção de custas processuais. Para sua operacionalidade, o prestígio do legislador imprime à decisão de primeiro grau um peso considerável, já que o recurso nos Juizados é um ato oneroso. Visa a lei propiciar uma solução célere aos conflitos que especifica, de modo a haver o menor intervalo de tempo possível entre a ofensa e a reposição das coisas em seu *status quo ante*. Resultante do caráter democrático da Constituição de 1988, o direito de acesso à justiça avançou como direito fundamental.

Os resultados do estudo sobre os Juizados Especiais Cíveis a partir da construção de amostra de nove unidades da Federação realizado pelo CEBEPEJ , (dezembro/2004 a fevereiro/2006), concluíram sobre os seguintes aspectos importantes a apontar:

- O ponto forte dos JECs é a pacificação dos conflitos por meio de soluções amigáveis, bem como no caso do não cumprimento espontâneo destes acordos a imposição de um processo de execução forçada do acordo.
- O reconhecimento das condições materiais e humanas precárias e insuficientes nos JECs de todo o país.
- A constatação da sobrecarga de processos em todos os JECs o que afeta consideravelmente os objetivos de celeridade processual e acessibilidade à justiça.
- A falta de juízes exclusivos para os JECs compromete a formação adequada de juízes com um perfil atualizado e engajado com as demandas consumeristas, pois, em sua maioria, os juízes se dividem entre os Juizados e varas da justiça comum o que prejudica o próprio desempenho nos dois órgãos.
- A pesquisa concluiu que as ações de execução de títulos extrajudiciais têm assoberbado os JECs sem um resultado efetivo, comprometendo tempo, material e pessoal. Há também o risco do Juizado ser transformado em um mero balcão de cobranças.

A Bahia também fez parte da amostra dos estados pesquisados. Destacam-se a seguir, as conclusões sobre os Juizados baianos:

- O dado mais gritante é o contingente de processos congestionados nos Juizados, identificados em sua maioria como acordos e sentenças não cumpridas que travam os juizados à espera de execução.
- As péssimas instalações físicas dos Juizados baianos, inadequadas para comportar o volume de trabalho.
- A dificuldade, a desorganização e o descaso para com os processos arquivados inviabilizou o aprofundamento da pesquisa; na Bahia há uma, desatualização do sistema de informática que fora incapaz de localizar processos, podendo os pesquisadores presenciar o fato de audiências serem adiadas por não se localizar o processo dentro do Juizado.
- A microfilmagem dos processos encerrados é uma prática recomendável em qualquer Juizado, mas na Bahia foi abolida por questões políticas e financeiras, denotando um total descaso com o acervo documental dos JECs.
- Ainda mereceu nota o impressionante número de redesignação de audiências, encontrando-se casos de até 10 remarcações.
- Os atendentes denunciaram aos pesquisadores a utilização dos JECs por empresas como “balcão de cobrança”, comparecendo uma vez ao mês nos Juizados com pilhas de títulos extrajudiciais para executar.

1.2 A Institucionalização do Direito do Consumidor no Brasil.

O Idec – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, órgão engajado na luta para reconhecimento e defesa dos direitos consumeristas no Brasil, reconhece no “Guia de responsabilidade social para o consumidor” (2004) que as primeiras manifestações relativas ao direito do consumidor no Brasil abrem as lutas contra a carestia, tal como os movimentos da Marcha da Fome (1931), da Marcha da Panela Vazia (1953), o Protesto Contra o Alto Custo de Vida (agosto/1963) e o primeiro boicote à carne em 1979. Desde 1962 o governo começou, timidamente, a regular a distribuição de produtos ao consumo. A criação da Vigilância Sanitária é um

instrumento legal para tornar mais seguro o consumo de produtos de origem animal; o Inmetro - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial foi criado no início da década de 70 para fiscalizar a qualidade e segurança dos produtos industrializados. Neste mesmo período surgem as primeiras organizações de defesa do consumidor no Rio de Janeiro, Curitiba, Porto Alegre e Brasília e o primeiro órgão público de proteção e defesa do consumidor, o Procon de São Paulo.

O mais significativo ato de regulamentação aconteceu em 1978 com a criação do Código de Auto-regulamentação Publicitária pelas entidades representativas do setor publicitário, tais como: a ABA – Associação Brasileira dos Anunciantes, ABP - Associação Brasileira de Propaganda e ABAP – Associação Brasileira de Agências de Propaganda, iniciativas realizadas para não se submeterem a uma lei de censura prévia para anúncios publicitários durante o governo militar, que perseguia os meios de comunicação. O Código de Auto-regulamentação publicitária é criado com o intuito de proteger a liberdade de expressão, mas também de impedir a publicidade enganosa e abusiva; com isto visava defender os interesses dos consumidores e do mercado, servindo de grande inspiração para os legisladores futuros, quando da criação do Código de Defesa do Consumidor. Em 1980 o setor publicitário voltou a se reunir para criar o CONAR – Conselho Nacional de Auto-Regulamentação Publicitária, que fiscaliza e aplica o Código de Auto-regulamentação e recebe denúncias dos consumidores e setores do mercado que se sentem prejudicados por campanhas publicitárias veiculadas⁹.

Na década de 80 o Brasil vive um processo lento e gradual de redemocratização com a crescente organização da sociedade civil. Neste período foi instituída a condição jurídica de defesa coletiva dos interesses difusos. Foi então criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor e a incorporação dos direitos do consumidor à Constituição Federal de 1988.

O Idec é fundado em 1987 como uma associação de consumidores sem fins lucrativos; desempenhou papel importantíssimo na luta pela criação de uma lei específica para garantir o direito do consumidor, uma conquista realizada em 1991, quando entra em vigor o Código de Defesa do Consumidor no Brasil, (Guia do Idec 2004).

O Código de Defesa do Consumidor surge em meio a uma luta social

⁹ Informações disponíveis no *site* do Conar: www.conar.com.br . Consultado em 18/03/2007.

bastante forte, cujo centro das discussões esteve baseado no perfil atual da sociedade: uma sociedade de indústria de massa e de consumo. Até a Constituição Federal de 1988 qualquer matéria relativa à proteção jurídica dos consumidores era apreciada nas disposições do Código Civil ou em leis esparsas. Em outras palavras, não havia, até então, uma *sistematização* jurídica dessa matéria. No art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição de 1988, o Congresso Nacional deveria elaborar um *Código* de Defesa do Consumidor em 120 dias. A justificativa para que a Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990 assumisse a natureza jurídica de um *Código* deve-se ao entendimento segundo o qual a proteção jurídica dos consumidores brasileiros necessitava ser tratada como um ramo autônomo.

A defesa do consumidor foi elevada à categoria de princípio constitucional da ordem econômica (art. 170, V da CF); tem, de certa forma, alguma vantagem sobre os outros princípios que lhes são equivalentes. A presença de um corpo sistemático de normas protetoras do consumidor – o Código de Defesa do Consumidor de 1990 – é, inegavelmente, uma resposta do Estado ao dever de regulamentar aquele princípio, dando-lhe efetiva aplicação. Entretanto, a lei seria inerte se não houvesse interesse do Estado em efetivar também um sistema para resolver as demandas ligadas à área em questão através dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Este foi criado na década de 90 e integra os PROCONs, o Inmetro, as Promotorias de Justiça, as Defensorias Públicas, as Delegacias do Consumidor e os Juizados Especiais Cíveis, além de associações de consumidores reunidas no Fórum Nacional de Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor presidido pelo Idec.

O Idec até hoje exerce o importante papel de fiscalizar e defender os direitos do consumidor, instruindo e conscientizando os indivíduos sobre a ética nas relações de consumo. Apresenta resultados significativos, principalmente em relação a direitos consumeristas equivalentes a necessidades essenciais, prestação de serviços públicos por empresas privadas, concessionárias destes serviços, tais como¹⁰:

- Pressionou e contribuiu para a formulação da legislação que dispõe sobre a potabilidade da água, introduzindo importantes mecanismos de defesa dos

¹⁰ Informações disponíveis em: http://www.idec.org.br/vitorias_listar.asp. Consultado em 18/03/2007.

direitos dos usuários. Conseguiu a alteração do valor de R\$ 143,00 cobrado pela Sabesp em São Paulo, a título de taxa de religação de fornecimento de água para usuários inadimplentes, para R\$ 35,59, após encaminhamento de reclamações do IDEC junto aos órgãos públicos competentes.

- Sustenta a bandeira pela universalização do acesso à energia elétrica e pela boa qualidade do serviço oferecido à população. Luta pela definição de um critério justo nos reajustes dos valores tarifários para o consumidor residencial, o mais penalizado desde a privatização do setor. Apresenta sugestões para projetos de lei, ações civis públicas e promove seminários e debates. A principal vitória do instituto foi conseguir incluir no Código de Defesa do Consumidor as questões relativas a energia elétrica.
- Conseguiu que a Secretaria de Saúde Pública regulamentasse padronização do procedimento de aplicação de penicilina (Benzetacil) através de ação de fiscalização em farmácias de São Paulo em 1994.
- Constatou desconformidade com as exigências da Agência Reguladora de Telefonia – Anatel por meio de pesquisa realizada em 2000 nos telefones públicos de São Paulo, Rio de Janeiro e Curitiba, obtendo resposta de pronto atendimento pelas empresas.
- Encampou a luta pela regularização da dosagem do iodo no sal de cozinha em 1996. Desde 1953 é exigida a adição de iodo ao sal para prevenir o bócio endêmico e o cretinismo. Uma das empresas reprovadas pelo teste informou na época que o Ministério da Saúde não forneceu regularmente o iodo; o Idec cobrou providências ao Governo. Em 1999 realiza novos testes e detecta que ainda há irregularidades em algumas marcas. Por meio desta ação o Ministério da Saúde interditou as marcas com problemas e reforçou a fiscalização sobre o setor.

Na maioria dos estados brasileiros as demandas consumeristas são levadas ao Juizado Especial Cível, cabendo a este órgão julgar as causas relativas a outras matérias, como cobranças, despejo, trânsito, etc. Mas, pesquisa realizada por Sadek (2006) revela que a maioria das reclamações em todos os JECs do país são sobre relação de consumo:

A principal reclamação levada aos juizados é relativa à relação de consumo. Enquadram-se neste tipo de matéria 37,2% dos processos analisados. Em seguida, mas com um percentual correspondendo à metade dessas reclamações, aparece acidente de trânsito – 17,5%. Ações de cobrança respondem por 14,8% das reclamações. A execução de título extrajudicial representa 9,8%. (SADEK, Maria Tereza. *Palavras da Professora Maria Tereza Sadek*. 2006. **Disponível em:** http://pyxis.cnj.gov.br/encontro1/Palavra_Professora_Maria_Tereza_Sadek.pdf. Consultado em 18/03/2007.)

A ausência de um juizado específico do consumidor na maioria dos Estados pesquisados torna mais rara ainda as informações a respeito do desempenho dos Juizados sobre a questão específica do consumo. As pesquisas a respeito das relações de consumo ainda são incipientes; Os dados sobre o tema são imprecisos pela mistura de informações com ações de outras matérias no mesmo juizado. Somente a partir 2005 foi exigido pelo Supremo Tribunal Federal que se identificasse as relações de consumo nos relatórios enviados pelos Juizados, ou seja, mais de 15 anos após a edição do Código de Defesa do Consumidor.

1.3. A criação dos Juizados Especiais na Bahia e o contexto de cultura política.

A abordagem histórico-política é imprescindível para o entendimento do contexto político de implantação dos JECS na Bahia a partir da análise da cultura política brasileira e regional que imprime um modo particular de implementação de um preceito constitucional e dos recursos institucionais para a ampliação dos direitos sociais e do consumidor. Neste tocante Baiardi (1985) analisa que os determinantes históricos do padrão de cultura política no Brasil apontam para a manutenção de uma ideologia patriarcal e elitista como elemento impeditivo da formação de um tecido social inclusivo e solidário, favorecendo o clientelismo, o paternalismo, o familismo¹¹ e o corporativismo, pois difundiu-se e reforçou-se a crença na impossibilidade de mudança. A predominância do padrão cultural familiar patriarcal reforçou os laços familistas em detrimento de atitudes que favoreceriam a iniciativa pessoal e virtudes mais impessoais. Isso dificultará a distinção entre os domínios

¹¹ No sentido analisado por Elisa Reis (1995) a respeito do predomínio dos códigos das relações

públicos e privados e a organização impessoal do Estado burocrático que, contrariamente, se organiza de forma mais patrimonial, baseado nas redes paralelas de trocas, o que enfraquece a reciprocidade generalizada e aumenta as relações clientelistas e imediatistas (Hollanda, 1995).

Da Matta (1991) afirma que no Brasil, inversamente aos processos liberais que possibilitaram a liquidação de privilégios e particularismos, a cidadania assumiu um padrão ambivalente, fundado nas relações sociais personalizadas, onde o indivíduo sem relações ou redes de contatos é considerado inferior. É o que Da Matta (1991) denominará de “cidadania às avessas”, a combinação dos direitos sociais e políticos do cidadão universal com relações interpessoais. Desta premissa é que se desenvolverá toda uma tradição, na qual se busca a fissura na universalização das relações impessoais identificadas com as leis e os deveres em favor da manutenção, das relações mais personalizadas, da confusão entre o espaço privado (da família, da casa) e o espaço público (da rua). Corolário a estas articulações é que a cidadania no Brasil é vista negativamente, como mediadora das obrigações, dos deveres e das leis que são vistas com desconfiança.

De modo complementar, o estudo comparado de Reis (1995) sobre o familismo amoral de Banfield retrata muito bem a situação em foco, onde a solidariedade social e o sentimento de pertencimento não se prolongam fora do ambiente familiar ou das relações personalísticas. Destaca ainda a autora como a desigualdade se afirma, não só pelas questões econômicas da pobreza, mas também pelo refúgio nas redes privadas de relações que alimentam os privilégios. A falta de confiança e a crença na impossibilidade de mudança só reforçam as percepções negativas das leis, do Estado e de uma participação coletiva e cidadã.

Este conjunto de fatores leva a uma separação entre o Estado e a sociedade, somada a uma forte ingerência do primeiro sobre o segundo. Entre as conseqüências, agrega-se, também, a constituição de um modelo de participação política fraca, iniciada na década de 30, com a manipulação populista das massas através de uma integração pelo corporativismo (Teixeira, 2003). Foi instituído por Getúlio Vargas um modelo centralizador no plano federal e interventor no plano econômico, com a instauração da nova ordem burocrática. Mesmo com o fim do Estado Novo (1937 a 1945), com a redemocratização e o ressurgimento dos

princípios liberais na economia, os centralismos não foram abandonados, mas combinados com os mecanismos burocráticos da administração pública para fins clientelistas. Só em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek, iniciou-se um processo de descentralização mediante delegação de competências e definição de responsabilidades com a criação do CEPA – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos, numa tentativa de preservar o corpo técnico do Estado contra as interferências oriundas de outras organizações intermediárias da sociedade, do espaço político do Congresso e dos partidos políticos (Ribeiro, 2002). É a autonomização das estruturas de poder no âmbito da burocracia, destinando o projeto de modernização nas mãos das elites tecnocráticas e sob a responsabilidade exclusiva do governo federal, denominado por Nunes (1996) de insulamento burocrático, enquanto os servidores públicos com menores salários e voltados para a área e o contato social se envolvem nas relações clientelistas e personalísticas (Souza, 2001), que irão se intensificar com a concentração de poder político e a centralização burocrática a partir do golpe militar. Em 1979, quando é lançado o Programa Nacional de Desburocratização com o objetivo de aumentar a eficiência e eficácia da administração pública, inicia-se um processo de descentralização burocrática no país (Ribeiro, 2002).

Na Bahia este mesmo processo ocorre com a modernização conservadora, como explica Dantas Neto (2003), processo marcado pelo personalismo, pelo combate ao pluralismo político, pela conservação dos poderes tradicionais e a apologia da bahianidade, enquanto uma narrativa ideológica de uma Bahia una e cordial, que em nome de um interesse baiano promove a cultura da não-conflitabilidade (Milani, 2007). De sorte que o golpe militar só exige ajustes ao projeto de modernização que é levado a cabo na Bahia de 1967 a 1974, quando afirma-se o carlismo¹² como principal força política no Estado e quando é realizado o processo de insulamento burocrático em sintonia com o mesmo processo a nível nacional por meio da profissionalização burocrática com a inserção de jovens técnicos com boa formação educacional na administração pública estadual. Como explica Milani (2007), não se trata de um coronelismo puro e simples, é um sistema sofisticado que subordina outras oligarquias, que alicia políticos rivais e coopta empresários, artistas e líderes, trata-se de uma concepção individualizada do poder

¹² Aliança política em torno das idéias e do governo de Antônio Carlos Magalhães, líder político

institucional, herança do patrimonialismo. Mesmo com o declínio do regime militar e a redemocratização do país, o carlismo na Bahia mantém-se no cenário político como um grupo forte e combatente a qualquer oposição ou pluralismo político regional (Dantas Neto, 2003).

A transição democrática no Brasil ocorreu, de forma relativamente lenta. Ivo (2001) e Teixeira (2003) afirmam que o aperfeiçoamento da redemocratização brasileira aconteceu com o crescente surgimento de organizações civis e da reelaboração, pelas elites e pelo povo, de valores de convivência civil viabilizadores de um fazer político que aflorou a partir da década de 70. Nesta década e na de 80 as pressões dos movimentos populares possibilitaram o avanço para o “[...] *reconhecimento dos direitos sociais da liberdade e igualdade como sustentáculos da formação de uma nova governabilidade, de caráter democrático*” que desaguaram na Constituição de 1988 (Araújo Filho, 2006:30) e incorporou o preceito de garantia de participação política em várias instâncias públicas decisórias (a exemplo dos conselhos estaduais, municipais) e de ampliação de direitos sociais e de cidadania (a exemplo dos direitos de minorias e dos do consumidor).

A afirmação do discurso participativista inscrito na Constituição Federal de 1988 permite articular a sociedade civil com os movimentos sociais, fomentar o associativismo e a participação política em busca da construção de uma nova cultura política, mudando os próprios valores culturais. Nomeando-se a Constituição de Cidadã, a Carta de 1988 fundamenta um Estado democrático de direito, voltando-se para um estado de bem-estar social e aperfeiçoando os mecanismos de tutela dos direitos. Promove a evolução dos direitos individuais, da organização do Estado com participação de base assim como a ampliação dos direitos relativos à cidadania civil e política (Oliveira, 1999).

Estes avanços legislativos e o convite participativista do Estado democrático proposto pela Constituição de 1988 trazem a reboque questões como a reforma do Estado e a crise de governabilidade. Souza (2001) explica que, enquanto na década de 80 ocorria nos países industrializados o debate político institucional administrativo sobre a necessidade de um novo enfoque a respeito das formas de governo, tal debate só ocorrerá na década de 90 nos países em desenvolvimento. Em meio a uma implementação mal-acabada de Estado de bem-estar, o Brasil

recepção bem a idéia de um modelo de governo empreendedor inspirado na ideologia neoliberal e nas diretrizes econômicas do Consenso de Washington que prima desde os anos noventa; o que é prontamente adotado pelo governo da Bahia e “[...] *que se pauta pela inovação, pelo risco, pelo trabalho em equipe, pela orientação pelo cliente, pela queda de hierarquia e por programas de qualidade.*” Souza (2001:50).

Santos (1993) afirma que do ponto de vista do formalismo poliárquico não faltam leis e regulamentações no Brasil; existe um elevado grau de institucionalização do poder, porém assentado sobre uma sociedade que reconhece seus múltiplos interesses, mas pouco se mobiliza em função deles, pois não acredita nestas leis. A ausência de reformas institucionais profundas e o elevado grau de intervenção estatal com a arbitragem, a regulação de conflitos e demandas gera uma disputa por lugares privilegiados na administração das políticas públicas, que por sua vez criam relações de dependência e são manipuladas clientelística e personalisticamente, como forma de resolver as tensões e pressões por diversas demandas. É o “jeitinho brasileiro” dando o tom da cultura cívica do povo brasileiro, entendida “[...] *como o sistema de crenças compartilhado pela população, quanto aos poderes públicos, quanto à própria sociedade em que vive e quanto ao catálogo de direitos e deveres que cada qual acredita ser o seu.*” (Santos,1993:105). Em suma, o conjunto de expectativas das pessoas para com o governo e os concidadãos no Brasil é baixo, a ineficiência do comportamento segundo as normas leva a uma descrença generalizada nas normas, nas instituições e fortalece a crença de que só há segurança e confiança nas relações familiares, pessoais, no âmbito do privado. Santos (1993) entende que não há possibilidade real de mobilização da população, por mais pluralidade de direitos que se reconheça, pois inexistente cultura cívica no Brasil. Já Oliveira (1999) atenta para as dificuldades de universalização dos direitos em virtude da cultura política predominante, a qual denota o *déficit* de cidadania nacional, mas aponta para um possível eixo de equilíbrio das relações com a manutenção do respeito aos direitos do indivíduo, a consideração à pessoa dos atores sociais e o reconhecimento de sua dignidade.

A despeito dos limites e avanços entre a ampliação do campo democrático, a implementação dos novos direitos conquistados e uma tradição política mais centralizadora e personalista, a Bahia foi um dos primeiros Estados

brasileiros a seguir as determinações constitucionais sobre os Juizados Especiais. De fato, a Bahia saiu na frente no que diz respeito à regulamentação dos direitos do consumidor. Desde 10 de dezembro de 1985 existe na Bahia os Juizados Especiais de Pequenas Causas, instituídos pela Lei nº 4.630, pouco mais de um ano após a lei Federal nº 7.244 de 7 de novembro de 1984 que previa a criação destes Juizados. Posteriormente, em 1992, dois anos após a publicação do Código de Defesa do consumidor, a Bahia criou os Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor (JECDC), através da Lei nº 6.371 de 18 de março de 1992. Em seguida, com a lei nº 7.033 de 06 de fevereiro de 1997, o governo baiano volta a reorganizar os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no Estado e cria os Juizados Modelos em apoio aos Juizados Especiais de causas comuns e do consumidor já existentes.

Contudo, há que se observar que mesmo tendo a Bahia saído na frente, somente em 1999 foram inaugurados o primeiro e o segundo Juizado Especial Cível de Defesa do Consumidor – JECDC. Acontecimento que se encontra intimamente ligado com a tônica francamente regulamentadora dos legisladores pós Constituição de 1988 e a adequação desta à realidade política local, envolvendo distribuição de poder, organização da burocracia administrativa e técnica de novos órgãos do poder público.

1.4 Os Juizados de Defesa do Consumidor na Bahia.

A capital baiana hoje conta com diversos órgãos de defesa do consumidor, tais como: PROCON (Proteção e Defesa do Consumidor) em número de cinco na cidade, CODECON (Coordenação de Defesa do Consumidor), DEACON (Departamento de Assistência do Consumidor), CEACON (Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça do Consumidor), Delegacia de Defesa do Consumidor, Comissão de Defesa e Orientação do Consumidor da OAB-BA, Promotoria de Justiça do Consumidor. Porém, são os dois Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor e mais seus dois órgãos extensivos de apoio que recebem o maior número de queixas consumeristas e tratam exclusivamente da relação de consumo.

O recorte empírico deste trabalho justifica-se pela peculiaridade de poder realizar uma pesquisa mais precisa sobre as impressões dos juízes que lidam com o direito do consumidor a partir do micro-sistema dos Juizados Especiais. Visa a identificar as possíveis contribuições destes órgãos para as demandas democráticas de justiça social, igualdade, cidadania e a superação de práticas de acomodação de cultura política tradicionais. Para tanto, faz-se necessário caracterizar estes órgãos descrevendo-os e conhecendo sua importância na sociedade soteropolitana a partir do volume de casos que são levados aos mesmos.

O Primeiro Juizado Especial Cível de Defesa do Consumidor do bairro dos Barris foi inaugurado em 1999 com a organização prevista em lei composta por quatro conciliadores e três juízes. Recentemente, em face do grande contingente de processos, passou a contar com um órgão de apoio - o NAJ, Núcleo de Apoio Judicial – localizado na região urbana da Baixa dos Sapateiros, inaugurado em agosto de 2003, para desconcentrar parte dos processos dos Juizados dos Barris. O NAJ conta com quatro conciliadores e dois juízes.

O Segundo Juizado Especial Cível de Defesa do Consumidor, está localizado no bairro de Brotas e foi inaugurado também em 1999; prevê em sua organização cinco conciliadores e quatro juízes. Em face da grande demanda de causas consumeristas, foi obrigado a mudar de local de funcionamento, trasladado para a região do Iguatemi. Em agosto de 2002 foi inaugurado o órgão auxiliar de Extensão do Juizado Modelo, localizado na Faculdade Jorge Amado que conta em sua organização com quatro conciliadores e dois juízes. Inicialmente, tratava de causas comuns e consumeristas, mas tornou-se exclusivamente um Juizado de causas de direitos do consumidor a partir de 2004.

Os JECDCs devem informar mensalmente suas atividades e desempenho à Coordenação dos Juizados Especiais - COJE, departamento ligado ao Tribunal de Justiça da Bahia ao qual estão subordinados todos os Juizados Especiais do Estado. Desta forma, para ter acesso aos relatórios dos últimos seis anos destes órgãos, para a presente pesquisa, foi necessário recorrer ao COJE no TJ-BA. Foram realizadas várias visitas durante meses consecutivos para localizar os relatórios referentes ao período pesquisado, de 2000 a 2006, aproveitando também para proceder conversas informais elucidativas de pontos dos relatórios com o Supervisor dos Juizados da Capital.

Apesar das imprecisões dos dados fornecidos pelo COJE, os relatórios estatísticos permitiram traçar a movimentação e delinear o volume de ações iniciadas e resolvidas pelos Juizados, seja na fase inicial (com os acordos perante os conciliadores) ou posterior (com sentenças julgadas em seu mérito pelos juízes) no decorrer dos últimos seis anos. Foi possível entrecruzar estes dados com o movimento de aumento de fluxo aos Juizados em decorrência de problemas de prestação de serviços ao consumidor, como aconteceu entre os anos de 2003 e 2004, com a questão relativa ao atendimento aos associados dos planos de saúde¹³. Ou ainda com dados sobre as ações do próprio Judiciário baiano com o objetivo de atualizar a pauta de audiências ou proferir sentenças de processos que há muito tempo aguardavam decisão.

As informações foram agregadas em tabelas para demonstrar nitidamente a relação existente entre: a) o volume de processos iniciados por ano em cada Juizado e os processos concluídos; b) quantas audiências de conciliação¹⁴ e acordos foram realizadas por Juizado em cada ano; c) quantas audiências de instrução¹⁵ (realizados com o juiz) foram realizadas e quantas sentenças foram proferidas, e d) quais tipos de demandas sociais têm sido encaminhadas aos JECDCs.

Destarte, a Tabela 02 apresenta o número de processos iniciados e concluídos no período compreendido entre o ano de 2000 até o ano de 2005 em cada Juizado e Extensão do mesmo em Salvador. É preciso observar que a proposta idealizada para os JECDCs, de iniciar e concluir um processo em um período inferior a um ano, não tem sido alcançada. Muitos dos processos iniciados só são concluídos dois, três ou até quatro anos depois. A diferença do número de

¹³ A resistência dos planos de saúde em conceder o reajuste pleiteado pelos médicos vinculados aos planos gerou a suspensão do atendimento de vários consumidores-conveniados. Por se tratar de uma necessidade urgente, os consumidores foram orientados através dos veículos de comunicação a buscarem decisões liminares que obrigariam os médicos a procederem ao atendimento. Movimento que levou centenas de pessoas aos JECDCs em busca de liminares. (Informações de vários meios de comunicação)

¹⁴ As audiências de conciliação são previstas e obrigatórias por lei para os JECs tanto de causas comuns quanto consumeristas, como tentativa de propiciar um entendimento e acordo entre as partes litigantes, antes mesmo de entrar no mérito da razão e do direito violado, antes de se apresentar à lide propriamente dita ao juiz. Finalizando o processo através de sentença homologatória do juiz (Lei 9.099 de 1995, art. 21 e sgts.).

¹⁵ Audiência de instrução é aquela que vem em seqüência a uma audiência de conciliação frustrada, é o momento em que se instrui o processo apresentando as provas existentes quanto ao fato, em que se ouve as versões das partes quanto à lide, bem como se colhe o depoimento das testemunhas e o juiz forma seu juízo de convencimento quanto à verdade real da demanda, para posterior decisão.

processos iniciados em um ano para o número de processos concluídos no mesmo. ano são explicitados na Tabela 02. É importante esclarecer que a conclusão de um processo para o Direito Processual (e para as estatísticas aqui apresentadas) pode se dar de diversas formas, inclusive a de considerar que o JECDC não é o órgão competente para julgar tal demanda ou pela própria desistência da ação.

TABELA 02

PROCESSOS INICIADOS E CONCLUÍDOS NOS ANOS DE 2000 A 2005.

JUIZADOS	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	Início	Fim										
1º JECDC – BARRIS	6577	4904	5796	3750	5947	3447	7416	6027	6722	4004	2210	4120
2º JECDC – BROTAS	4722	3783	4582	3647	6723	6035	9354	6767	7779	5227	5251	4596
EXT.1º JECDC –NAJ	-	-	-	-			*1958	902	4493	3537	2664	4538
EXT.2º JECDC –JA	-	-	-	-					4441	2433	3328	2180

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

* Inaugurado em 20/08/2003

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora

Da Tabela 02 se pode observar que os JECDCs dos Barris e de Brotas em 2000, com apenas um ano de inaugurados, contavam juntos com 11.299 processos iniciados e fecharam o ano com 8.687 processos concluídos. Caindo um pouco em 2001 a demanda, para 10.378 processos iniciados e 7.397 processos concluídos. Em 2002 o 2º JECDC de Brotas ultrapassa o 1º JECDC dos Barris em número de processos: iniciados 6.723 e concluídos 6.035 no 2º JECDC de Brotas, para 5.947 iniciados e 3.447 concluídos no 1º JECDC dos Barris, demonstrando o aumento da afluência de consumidores para o 2º JECDC de Brotas.

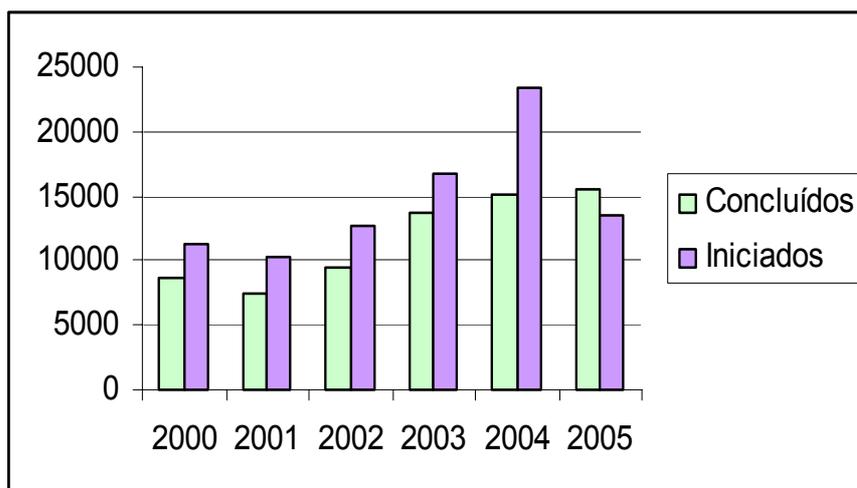
Em 2003 foi criada a Extensão do 1º JECDC dos Barris – NAJ que em quatro meses de atuação, recebeu, entre queixas feitas no próprio órgão e queixas provenientes do JECDC dos Barris, quase dois mil processos. Sua ação como órgão

de extensão se confirmou com os números de processos iniciados em 2004, mais que o dobro de 2003. Mesmo que os números das estatísticas de 2003 e 2004 tenham sofrido uma alta considerável em virtude das liminares contra os planos de saúde, os dados revelam uma confiança do consumidor nos Juizados de Defesa do Consumidor como solução para seus problemas e perseguição dos seus direitos. Uma situação que mostra o ano de 2003 com o maior número de processos iniciados nos JECDCs de Brotas e dos Barris até os dias de hoje.

Em 2004 a Extensão do 2º JECDC de Brotas na Faculdade Jorge Amado, que atende exclusivamente as causas consumeristas, fecha o ano com 4.441 processos iniciados e 3.537 processos concluídos. Em 2005 o 1º JECDC dos Barris, por falta de condições de funcionamento e de recursos humanos, foi obrigado a passar alguns meses sem receber queixas, fechando o ano com o menor número de processos iniciados de sua história, 2.210.

Para uma representação gráfica dos contrastes dos resultados dos dados sobre todos os processos iniciados e concluídos, selecionou-se os dados do período de 2000 até 2005, mostrando o movimento das ações nos Juizados, como segue:

Gráfico 01
Os processos nos JECDCs de 2000 até 2005



Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora

O desempenho de cada Juizado em relação ao andamento dos processos pode ser descrito pelas fases processuais de um processo e são as seguintes: dar entrada a uma **queixa**; marcar uma **audiência de conciliação**; em caso de acordo, o processo é conciliado e concluído; em caso contrário, o mesmo segue para a **audiência de instrução**, quando o juiz forma seu juízo de convencimento e profere a **sentença de mérito**, resolvendo a questão. São estas fases que se observa em números nas tabelas abaixo, ano a ano, para cada Juizado:

TABELA 03

DESEMPENHO DO 1º JECDC-BARRIS - 2000-2005.

PROCESSOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
INICIADOS	6577	5796	5947	7416	6722	2210	34668
SESSÃO DE CONCILIAÇÃO	-	-	-	-	1400	426	1826
CONCILIADOS	1849	1478	1295	2101	627	590	7940
AUDIÊNCIAS DE INSTRUÇÃO	2693	2340	2733	4127	3825	4861	20579
SENTENÇAS (de mérito e embargo)	2130	1569	1964	2000	2991	5009	15663

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

O 1º JECDC dos Barris, até 2004, não realizava conciliações em sua sede, porque estas ocorriam nos SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão e, posteriormente, foram direcionadas para o Juizado, seja para homologar as conciliações ou para a realização das audiências de instrução. De qualquer forma, observa-se que os números de audiências de instrução ao longo dos anos são menos da metade da quantidade de processos iniciados, salvo nos anos de 2003, 2004 e 2005, em virtude dos mutirões de audiências realizados e a vedação de recebimento de queixas no ano de 2005. O resultado foi o maior número de atendimentos dos últimos cinco anos deste juizado: 4.861 audiências de instrução e 5.009 sentenças. Mais significativo é o número total de sentenças 15.663, que é menos da metade dos processos iniciados durante todo o período, 34.668. Ressaltam-se que nem todas estas sentenças são necessariamente de processos diferentes e muito menos decisões que elucidam os problemas apresentados aos Juizados. A perspectiva melhora se somarmos ao número de sentenças o número de acordos, 7.940, o que perfaz 23.603 processos findos com alguma resposta jurisdicional.

Para o 2º JECDC de Brotas, os dados sintetizados na Tabela 4 mostram o desenho da atuação do órgão para o período.

TABELA 04
DESEMPENHO DO 2º JECDC-BROTAS – 2000-2005.

PROCESSOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
INICIADOS	4722	4582	6723	9354	7779	5251	38411
SESSÃO DE CONCILIAÇÃO	-	-	-	-	9348	6426	15774
CONCILIADOS	1848	1601	2059	2530	1554	1369	10961
AUDIÊNCIAS DE INSTRUÇÃO	1722	2077	3023	4648	2905	4694	19069
SENTENÇAS (de mérito e embargo)	887	888	2718	2655	2737	3646	13531

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

O 2º JECDC de Brotas também não realizava conciliações em sua sede, passando a fazê-lo também a partir do ano de 2004, com um número de conciliações significativo, 9.348; no entanto, teve poucos resultados, com apenas 1.554 acordos para este ano. O número total de resposta efetivas, sentenças e conciliações dos Juizados às demandas apresentadas no JECDC de Brotas, 24.492, é um pouco maior que o número total do JECDC dos Barris, 23.603, mas ainda é bem menor do que o número de processos iniciados durante os cinco anos, que é de 38.411. Merece observação também o número de audiências de instrução realizadas, sempre abaixo da metade do número de processos iniciados a cada ano, salvo em 2005 quando o Juizado também foi beneficiado por um mutirão. Uma das explicações para este baixo número de audiências de instrução e sentenças está na diminuição gradativa da quantidade de juízes disponibilizados em relação ao previsto para este Juizado. Apesar de constar nas publicações do Diário Oficial do Poder Judiciário a lotação de quatro juízes para este Juizado, por motivos diversos e relevantes, isto não ocorreu. No mês de novembro de 2006, por exemplo, o 2º JECDC de Brotas ficou com apenas um juiz responsável por todos os processos, tornando impossível viabilizar as responsabilidades do órgão.

Os órgãos de extensão dos Juizados têm um período menor de funcionamento, mas possuem números bastante representativos como se pode ver nos dados da Tabela 05 a seguir sobre o órgão de extensão do JCDC dos Barris:

TABELA 05**DESEMPENHO DA EXTENSÃO DO JCDC – NAJ – 2000-2005.**

PROCESSOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
INICIADOS	-	-	-	1958	4441	3328	9727
SESSÃO DE CONCILIAÇÃO	-	-	-	-	5604	3747	9351
CONCILIADOS	-	-	-	413	1455	1809	3677
AUDIÊNCIAS DE INSTRUÇÃO	-	-	-	461	1889	2757	5107
SENTENÇAS (de merito e embargo)	-	-	-	560	1030	1826	3416

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

*Inaugurada em 20/08/2003

O NAJ foi inaugurado em 20/08/2003 como Extensão do 1º JECDC dos Barris, para desafogar a demanda do mesmo e ser mais uma opção de acesso à justiça para os consumidores. No primeiro ano não registra audiências de conciliação, pois os processos vinham do JECDC dos Barris; nos anos seguintes tanto as audiências de instrução quanto às sentenças apresentam uma média boa de atendimento em relação aos outros Juizados vistos até aqui. No total do período quase se igualou o número de processos iniciados, 9.727, com o número de conciliações, 9.351. Contudo, o número de sentenças continua sendo baixo, apenas 3.416, dando indícios da necessidade de mais juízes em cada órgão para atender a demanda.

Na Tabela 06 abaixo tem-se os dados do órgão de extensão do JECDC de Brotas.

TABELA 06**DESEMPENHO DA EXTENSÃO DO JECDC-JA – 2000-2005.**

PROCESSOS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
INICIADOS	-	-	-	-	4493	2664	7157
SESSÃO DE CONCILIAÇÃO	-	-	-	-	2784	4103	6887
CONCILIADOS	-	-	-	-	1054	844	1898
AUDIÊNCIAS DE INSTRUÇÃO	-	-	-	-	1000	2441	3441
SENTENÇAS (de merito e embargo)	-	-	-	-	833	1021	1854

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

Apesar de funcionar desde 2002, inclusive com causas consumeristas, os números estatísticos da Extensão do 2º JECDC de Brotas na Faculdade Jorge Amado só informam dados seguros a partir de 2004, quando o órgão passa a processar exclusivamente ações de direito do consumidor. Mesmo considerando os altos números de queixas, 4.493 no ano de 2004, um ano atípico para todos os Juizados, os números de sentenças e processos conciliados somados correspondem a 1.887 processos concluídos, com análise de mérito e com uma boa proporção de audiências de instrução e sentenças proferidas, tendo somente 167 sentenças a menos que a quantidade de audiências de instrução. No total do período, contudo, o número de processos conciliados e sentenciados é de 3.752, pouco mais da metade do total de processos iniciados 7.157.

A partir de 2005 o Supremo Tribunal Federal, órgão máximo da organização judiciária nacional, passou a exigir que os relatórios dos Juizados espelhassem o volume de processos classificados pela identificação das empresas réis, dados compilados na Tabela 07 abaixo:

TABELA 07
ESPÉCIES DE DEMANDAS DOS JECDC DE SALVADOR EM 2005.

PROCESSOS	1ºJECDC-BARRIS	2ºJECDC-BROTAS	EXT.JECDC-J.A	EXT.JECDC-NAJ	TOTAL
INTITUIÇÃO FINANCEIRA	128	797	444	473	1842
EMPRESA DE TELEFONIA FIXA	543	515	237	362	1657
ADMINISTRADORA DE CARTÕES DE CREDITO	185	889	229	248	1551
OUTRAS	594	154	53	732	1533
SEGURO DE PLANO DE SAÚDE	75	743	281	177	1276
FABRICANTE E/OU ESTABELECIMENTO COMERCIAL	216	507	105	442	1270
EMPRESA DE TELEFONIA MOVEI	157	399	241	280	1077
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	23	430	318	205	976
ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO	81	222	58	77	438
INTITUIÇÃO DE ENSINO	26	174	109	88	397
COMPANHIA DE ENERGIA ELÉTRICA	36	167	81	105	389
EMPRESA DE ÁGUA E SANEAMENTO	28	164	43	107	342
COMPANHIA SEGURADORA	118	66	47	29	260
SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CREDITO	0	24	19	3	46

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.

Na Tabela 07 pode-se observar que o maior número de ações dos consumidores no ano de 2005 foi contra as instituições financeiras, com 1.842 ações, ficando em segundo lugar as empresas de telefonia fixa, com 1.657 ações, que costumam liderar esta lista. A liderança das instituições financeiras deve-se, em boa parte, à expressiva reação dos aposentados à adesão aos empréstimos de financeiras veiculados em campanhas publicitárias¹⁶. Em terceiro lugar na lista encontram-se as ações contra as administradoras de cartões de crédito, com 1551 casos.

¹⁶ Durante o ano de 2005, vários bancos, inclusive de outros Estados, investiram na captação de um novo filão de cliente, o aposentado. Ofereceram linhas de crédito com juros diferenciados, mas não deixavam claro o suficiente os juros totais destes empréstimos ou suas formas de reajustes, que só eram descobertos quando os consumidores viam suas aposentadorias consideravelmente reduzidas pelas prestações dos empréstimos. (Informação de vários meios de comunicação)

Em quarto lugar, item “outros”, com 1.533 ações, foram agrupadas demandas que ainda estavam sem classificação específica em virtude da recente implementação desta exigência de classificação das demandas. Os planos de saúde, com 1.276 ações seguidos pelos estabelecimentos comerciais e fabricantes, com 1.270 ações encerram a lista.

As estatísticas para 2006 compreendem somente o período entre janeiro e julho. Desta forma, a Tabela 08 apresenta um resultado parcial dos números de ações em cada Juizado.

TABELA 08
ESPÉCIES DE DEMANDAS DOS JECDC DE SALVADOR EM 2006*

PROCESSOS	1ºJECDC-BARRIS	2ºJECDC-BROTAS	EXT.JECDC-J.A	EXT.JECDC-NAJ	TOTAL
ADMINISTRADORA DE CARTÕES DE CREDITO	-	971	229	290	1490
INTITUIÇÃO FINANCEIRA	-	349	285	416	1050
FABRICANTE E/OU ESTABELECIMENTO COMERCIAL	-	406	143	440	989
SEGURO DE PLANO DE SAÚDE	-	483	249	129	861
EMPRESA DE TELEFONIA FIXA	-	167	351	200	718
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	-	206	265	156	627
EMPRESA DE TELEFONIA MOVEI	-	222	199	197	618
COMPANHIA DE ENERGIA ELETRICA	-	85	58	101	244
INTITUIÇÃO DE ENSINO	-	63	81	57	201
ADMINISTRADORA DE CONSÓRCIO	-	80	35	77	192
EMPRESA DE ÁGUA E SANEAMENTO	-	47	34	74	155
COMPANHIA SEGURADORA	-	55	17	39	111
OUTRAS	-	-	16	-	16
SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CREDITO	-	10	3	1	14

Fonte: Dados do Tribunal de Justiça da Bahia. Coletados em 2006. Tabela criada pela pesquisadora.
* até julho/2006

Ficaram na liderança, até então, as administradoras de cartão de crédito, com 1.490 ações, e as instituições financeiras, com 1.050 ações. É interessante notar como as empresas de telefonia fixa vêm cedendo lugar em reclamações (718 ações) para os estabelecimentos comerciais e fabricantes, com 989 ações, seguidas pelos planos de saúde, que somam 861 ações. As empresas de telefonia móvel quase que se igualam em número de reclamações com os das empresas de telefonia fixa (618 ações), tendendo a repetir os números do ano anterior.

CAPÍTULO TERCEIRO - A PERCEPÇÃO DOS JUÍZES SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DO CONSUMIDOR

1. Introdução.

Faz-se mister traçar um breve perfil dos entrevistados, visto que o objetivo deste trabalho sobre a institucionalização do direito do consumidor coloca em relevo identificar a percepção dos juízes quanto às contribuições dos JECDCs. Os sete juízes que aquiesceram em prestar depoimento para a presente pesquisa, dentre os onze juízes que compõem os dois Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor (JECDCs) e os dois órgãos de extensão dos mesmos, são formados por duas mulheres e cinco homens que estão na faixa etária dos 30 aos 61 anos. Todos graduados pelas universidades da capital do Estado baiano: cinco se formaram pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e dois pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL). É importante salientar que seis dos sete entrevistados têm pós-graduação em alguma área do Direito, contudo apenas três deles voltaram os seus estudos para a área dos direitos difusos, coletivos ou consumerista. É bastante expressivo também o seu tempo de atuação junto ao judiciário, pois seis têm mais de 15 anos como juízes e quatro têm mais de 5 anos como juízes de matéria consumerista. Três destes juízes ingressaram nos JECDCs por nomeação e outros três por motivação pessoal, tal como afinidade com a matéria ou com a proposta do modelo de uma justiça mais célere e simplificada, como é a proposta dos Juizados Especiais; somente um escolheu os juizados para diversificar seus conhecimentos e experiência nas áreas do Direito.

Os dados sobre a percepção dos juízes em relação aos JECDCs foram registrados por meio de um questionário com perguntas abertas e fechadas (vide em anexo). Metodologicamente, decidiu-se por orientar a pesquisa para os atores do sistema já que se considerou a criação da legislação e dos juizados o principal orientador da institucionalização deste tipo de direito e, portanto, os envolvidos em sua implementação têm um papel expressivo. Ademais, para os propósitos de um trabalho de mestrado, o foco nos usuários tornaria muito amplo e mais difícil o trabalho de campo e a descrição de dados no tempo disponível para a conclusão

desta dissertação. Em seguida, são apresentadas as análises dos dados e das categorias ordenadas em nove tópicos.

A – A Eficiência dos procedimentos nos JECDCs.

Inquiridos sobre os procedimentos legais, os passos do processo para implementação dos direitos, cinco dos entrevistados afirmaram que os procedimentos são os melhores e mais avançados; ressaltaram a consonância destes procedimentos aos princípios da celeridade e economia processual, da oralidade e da gratuidade, resultando em maior acessibilidade dos consumidores aos Juizados. Portanto, atrelado aos procedimentos, está o próprio cumprimento da lei e dos resultados. A deficiência das condições material e física dos Juizados e, sobretudo, a carência de recursos humanos para os procedimentos legais é vista como o maior problema para a efetivação da função dos juizados. Este problema foi também identificado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão ligado ao Ministério da Justiça, em pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais em Juizados Especiais de todo o país. Em Salvador, a realidade dos JECDCs não é diferente e reflete-se na fala dos entrevistados:

[...] a estrutura deixa muito a desejar, tanto no que pertine às instalações físicas e sobretudo com relação à carência muito grande de funcionários; então, nós trabalhamos quase que em subcondições, o que dificulta bastante o andamento processual (Entrevistado 4).

B – A legislação *versus* a efetividade dos direitos.

A Tabela 09 abaixo mostra os dados sobre as questões para se fazer cumprir as decisões e de fato viabilizar a efetivação dos direitos em tela. Para uma minoria, somente um, é necessário uma lei mais rígida que permita uma maior efetividade dos direitos, obrigando o cumprimento das decisões por parte dos

condenados. Para a maioria dos juízes, três, é preciso haver uma conscientização dos cidadãos quanto ao cumprimento dos seus deveres; se as obrigações legais – na maioria auto-aplicáveis – fossem cumpridas, não existiria sequer a superlotação nos JECDCs. O que reforça a idéia de uma fraca relação de reciprocidade entre cidadãos e instituições na sociedade, em relação às relações de consumo; há uma negação das obrigações.

Tabela 09

Em que a lei pode melhorar segundo os juízes

	Nº	%
Consciência dos deveres pelos cidadãos	3	42,9
A lei é boa, é preciso ter estrutura.	2	28,57
Uma legislação Processual mais severa no cumprimento da sentença	1	14,29
Exigência da presença de advogado	1	14,29

Fonte: Pesquisa de campo.

Conclui-se pela repetição de uma máxima, velha conhecida no meio jurídico, “*o problema não são as leis, as leis são boas, o problema é fazer-se cumprir as leis*”. O problema da organização, de material humano qualificado também é queixa recorrente e dois dos juízes entendem que se conseguiria maior efetividade dos direitos se as condições de trabalho fossem melhores. O cumprimento das decisões ocorrem mais por imposição da vontade do Estado-juíz do que pela conscientização dos deveres, denotando que parte dos entrevistados crê mais na força burocrático-jurídica do que na consciência cidadã dos interessados.

C - Os consumidores conhecem seus direitos?

Os entrevistados dividiram-se quanto a esta questão. Três perceberam que hoje os demandantes se informam mais e sabem quais são os seus direitos e três entendem que este conhecimento será maior ou menor conforme o nível sócio-

econômico do indivíduo; uma resposta informa o inverso - que os consumidores não sabem expressar os seus direitos. Destaca-se a observação de dois entrevistados que entendem ser a variante sócio-econômica a determinante deste grau de conhecimento e ainda apontaram que certos demandantes não só não têm noção dos possíveis desdobramentos e repercussões para a coletividade de sua atitude, como estão ali apenas para resolver um problema pessoal:

[...] uma gama do nosso público aqui vem com problemas sociais, ou seja, aquele seguimento que vem porque não consegue pagar a conta de energia, de água, enfim são pessoas que eu não acredito que estejam demandando de forma consciente, mas, sim, por uma necessidade mesmo de manutenção dos serviços essenciais...[...] (Entrevistado 3)

Os entrevistados concluíram que nas classes sociais mais baixas, onde as necessidades básicas (os direitos sociais) ainda são precariamente providos, o demandante recorre aos Juizados Especiais para exigir o cumprimento dos serviços públicos que o Estado transferiu para a iniciativa privada. O consumidor-cidadão demanda nos Juizados não só questões privadas, mas também a eficiência dos serviços públicos prestados pelo Estado através das empresas privadas que são concessionárias destes serviços como: água, energia, telefonia...

D – As decisões dos JECDCs e a produção de novos direitos.

No que tange à concepção de justiça dinâmica, conforme Heller (1998), os entrevistados não identificaram nos direitos do consumidor uma possibilidade de criação e ampliação dos direitos em geral; quatro entendem que a jurisprudência dos juizados tem contribuído para dar conhecimento aos indivíduos da existência de direitos que lhes pertinem. Pois, quando os consumidores percebem que foi reconhecido um determinado direito em última instância no judiciário, como dizem: “que é causa ganha”, todos os outros consumidores com demanda semelhante se mobilizam para fazer valer este mesmo direito. Heller (1998) entende que a busca por órgãos do Estado para intermediar demandas, sanar dúvidas, pendências e

restabelecimento do mínimo de justiça é revelador de relações de reciprocidade em vários níveis com as instituições públicas e privadas. Das discussões destas demandas e do resultado alcançado nasce a possibilidade de avaliação das normas pelos indivíduos e de sua aceitação ou rejeição.

Outros três dos entrevistados vislumbram a existência de um movimento político interno, em torno da autonomia dos JECDCs que permite que as jurisprudências, as súmulas, as discussões e enunciados firmados nos congressos e fóruns alcem a condição de novos direitos, numa aproximação com o direito norte-americano. E mesmo que não se possa identificar estas súmulas com novos direitos materiais, sem dúvida os consumidores também ganham com estes enunciados e súmulas, que podem ser identificados muito bem como uma nova forma de direito subjetivo, processual, viabilizador de procedimentos mais céleres e simples, de acordo com o que pretende a legislação dos Juizados Especiais Cíveis.

Quando a legislador criou esse sistema, quase que jogou um barro na parede para ver se colava, colou, e talvez a própria estrutura de poder não estivesse preparada para que este barro tivesse colado tão bem. Por que eu digo isso? Porque se você verificar que quase toda a produção jurídica do Juizado não tem controle de nenhum outro tribunal, [...] isso acarretou uma jurisprudência muito mais de ponta, [...] o jurídico está botando pra quebrar aqui em baixo e dando ao direito do consumidor uma forma mais justa e mais rápida, mais célere. (Entrevistado 3)

Esta fala representa uma crítica e uma constatação dos resultados positivos decorrentes da autonomia dos JECDCs, do que os juízes têm procurado realizar com esta ferramenta que são os Juizados Especiais Cíveis, em prol de uma sociedade mais equânime na distribuição de justiça social em relação às demandas.

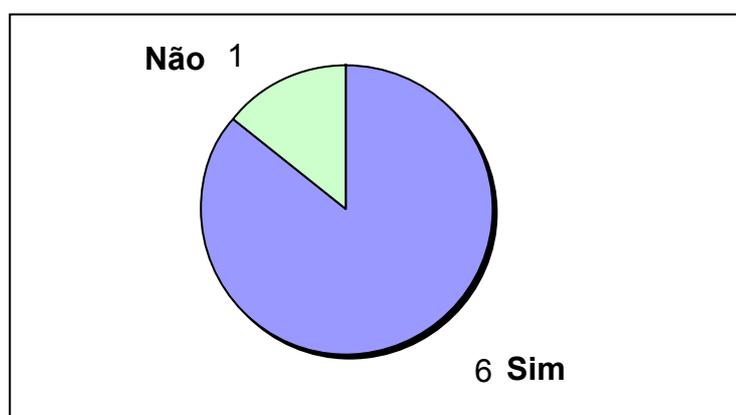
E – A educação para a vida coletiva.

A percepção de seis dentre os sete entrevistados é de que os JECDCs educam os indivíduos para uma vida coletiva e esta visão é interessante quando comparada com os três que acreditam existir um grau diferenciado de compreensão por parte dos consumidores sobre os seus próprios direitos. Depreende-se que,

independente da maior ou menor informação ou compreensão dos próprios direitos, os juízes entendem que o movimento dos indivíduos em direção aos Juizados Especiais para exigir, participar e enfrentar um outro (o provedor de bens e serviços), visto como autor de grande expressão econômica no cenário social (seja na esfera nacional ou multinacional) é, sim, educativo para todos os envolvidos.

Gráfico 02

O JECDC educa os indivíduos para a vida coletiva?



Fonte: Pesquisa de campo.

Conforme depoimentos, é ressaltado para o acusado que a função pedagógica da pena é uma forma de educação que expressa a justiça distributiva e tende a marcar aqueles que têm uma obrigação reparatória, como abaixo descrito por um dos depoimentos:

O código diz o seguinte: Sr. Fornecedor ou empresário, cumpra os direitos básicos do cidadão que você ganha muito mais e, conseqüente, você vai ter uma clientela fidelizada, o que representa ganho conseqüente que é o seu objetivo.(Entrevistado 5)

Pode-se acrescentar que o teor pedagógico existe também para o consumidor que aprende a reconhecer e defender seus direitos e reconhecer e exigir do Estado a sua função provedora dos recursos para uma justiça mais distributiva.

F – A relação dos JECDCs com os consumidores segundo os juízes.

Ao tratar da democracia, Tocqueville cuida do princípio da igualdade em contraposição aos privilégios de classe ou profissão e defende imprescindibilidade da igualdade de condições e de possibilidades para todos, concluindo que não pode existir liberdade na democracia fundamentada na desigualdade. Heller e Fehér (1998), ao discutirem os valores cívicos da democracia moderna, identificam a liberdade e a vida como valores absolutos e incondicionais e os valores de igualdade e justiça como valores relacionais, que visam igualar, isto é, são relativos a algo qualificado (igualdade de direitos, de gênero, etc.), resumindo a relação entre os mesmos como: “igual liberdade para todos” e “iguais oportunidades de vida para todos”. Logo, a justiça se encaixa exigindo a combinação de relatividade para os valores da própria justiça e imparcialidade quanto a sentimentos pessoais em favor de um grupo. Proposição que, contextualizada sob a perspectiva da cultura política brasileira, sofreu ao longo dos tempos a influência subjacente das exigências de julgamentos profundamente parciais em função de questões relacionais, que desigualam, portanto, uma noção de relacional no sentido de “depende de quem você é ou de quem tem o poder”, como a já consagrada frase, “você sabe com quem está falando?” analisada por Da Matta (1991).

No que diz respeito à função dos JECDCs, todos entrevistados concordaram que a promoção da igualdade social através dos direitos deve estar associada aos objetivos dos Juizados; tanto que quando se questionou se a aplicação do direito deve ou não levar em conta questões sociais subjacentes, os entrevistados se dividiram: três concordaram, quatro discordaram, revelando ainda uma visão positiva do direito, de lidar com as condições sociais dos envolvidos.

A Tabela 10 a seguir mostra a posição dos juízes em relação a diversas afirmações que permitem analisar as relações dos JECDCs com o consumidor.

Tabela 10
Cultura política e a relação dos JECDCs com o consumidor

	CP	C	IN	D	DP
O JDC deve aplicar o direito como promoção de igualdade social .	4	3			
O JDC deve aplicar o direito independente das questões sociais subjacentes.		3		3	1
A igualdade social deve estar associada aos objetivos do JDC, desfazendo a idéia de que a justiça só beneficia os ricos.	4	2	1		
O JDC deve contribuir para o empoderamento dos indivíduos em geral (afirmação da identidade e formação de uma consciência crítica).	3	3			1
O JDC deve ser associado a um espaço duplamente qualificado para o exercício da cidadania (de aproximação do judiciário e da difusão de direito).	4	2			1

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: CP: concorda plenamente; C: concorda; IN: indeciso; D: discorda; DP: discorda plenamente.

Pode-se ver que seis entrevistados concordaram que os JECDCs devem contribuir para o empoderamento dos indivíduos e seis concordaram com a associação dos Juizados Especiais Cíveis de Defesa do Consumidor com um espaço duplamente qualificado para o exercício da cidadania, tanto por aproximar o Judiciário das pessoas mais simples, que antes da gratuidade e simplicidade dos Juizados jamais poderiam dirigir suas reclamações à complexa e custosa Justiça Comum, como por exercer um papel verdadeiramente distributivo de direitos e da própria justiça. Os juízes se dividiram sobre o sentido da aplicação da lei: três concordaram que a lei deve ser aplicada independente das questões sociais subjacentes (aos indivíduos queixosos) e quatro discordaram disto, mostrando uma tendência para uma maior sensibilidade do Judiciário na relação entre a lei e a condição social do sujeito a quem se aplica.

G – A percepção dos entrevistados sobre justiça, leis e cidadania na democracia.

De sorte que ainda se revelou ser questão controvertida para os entrevistados posicionarem-se quanto a valores democráticos, como demonstra a Tabela 11 abaixo:

Tabela 11

A justiça, as leis e a cidadania na democracia.

	CP	C	IN	D	DP
A justiça requer a aplicação das leis de forma igual para todos, sem diferenciação.	3	1		3	
A justiça e a igualdade são garantidas pelas leis a despeito das diferenças sociais e culturais.	2	2	1	2	
A aplicação das leis deve ser rigorosa , independentemente da situação dos envolvidos.		2		4	1
A aplicação das leis não deve se restringir ao rigor formal , mas deve levar em conta a situação dos envolvidos [direito alternativo].	2	2	1	2	
Cidadania é a simetria entre os direitos e deveres , independentemente da condição dos indivíduos.	2	3		2	
Democracia é a participação individual nas diferentes esferas da vida social.	3	3		1	
Democracia é a participação por meio de relações sociais coletivas organizadas.	3	4			
Democracia é a relação entre escolhas, valores e participação .	2	5			

Fonte: Pesquisa de campo.

Legenda: CP: concorda plenamente; C: concorda; IN: indeciso; D: discorda; DP: discorda plenamente.

A maior concentração de respostas a favor das idéias de que a justiça requer a aplicação de forma igual da lei e também quatro respostas de que a justiça e a igualdade são garantidas pela lei independente das questões sociais, fazem referência justamente à igualdade formal, a igualdade de oportunidades para todos os cidadãos dentro da sociedade, igualdade não só para votar, mas também para poder fazer, inclusive, valer os próprios direitos. Os três entrevistados que discordaram da primeira proposição e os outros dois que discordaram da segunda ainda consideraram bastante relevantes os obstáculos que distanciam o direito formal de sua efetivação e a necessidade de ressaltar a importância de julgar desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades, como forma de se fazer uma justiça mais eqüitativa. Ou seja, não se trata de não acreditar poder fazer valer os valores de justiça ou igualdade na democracia, mas de lidar com estes valores, particularmente na seara consumerista, onde encontramos em pólos antagônicos interesses econômicos e posições de classes sociais, enfim, uma relação complexa típica do capitalismo e que contém tantas outras questões sociais implícitas e subjacentes à demanda apresentada.

Cinco dos entrevistados reafirmaram que a busca da aplicação da justiça não deve desprezar as questões sociais subjacentes à demanda; no mesmo sentido, quatro concordaram que não só se deve levar em conta a situação dos envolvidos, como também não se pode aplicar a justiça restringindo a solução de uma demanda aos rigores formais da lei.

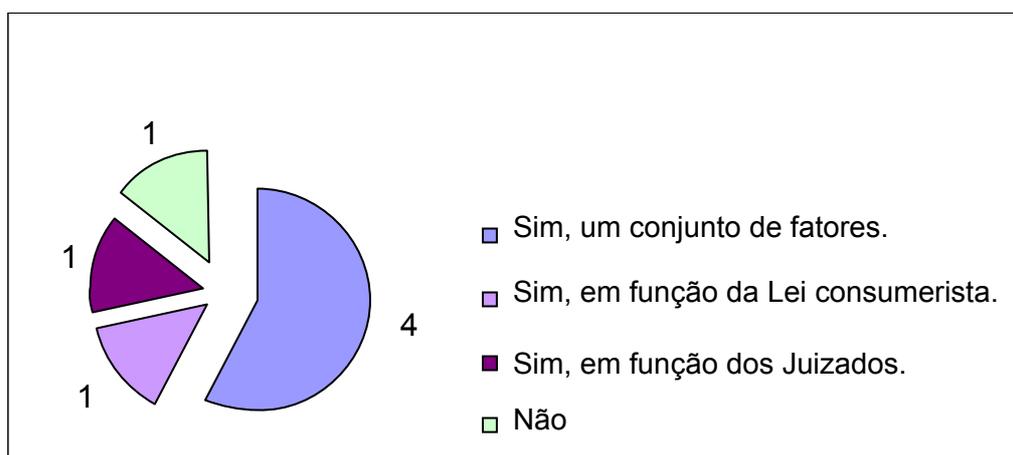
Por fim a percepção dos entrevistados quanto à cidadania e à democracia é uniforme e quase unânime em concordar que no regime de governo democrático o poder e a liberdade de escolher relaciona-se com valores como liberdade, igualdade, justiça e direitos e ainda tem como imprescindível a participação dos cidadãos, seja pela participação individual nas diferentes esferas da vida social, seja pela participação por meio de relações sociais coletivas organizadas. Bem como, com cinco concordando que a cidadania expressa a relação simétrica entre direitos e deveres independente da condição dos indivíduos.

H – A percepção dos juízes sobre valores e cultura política nos JECDCs.

O gráfico abaixo mostra a crença da maioria dos entrevistados na contribuição efetiva do sistema jurídico e da legislação aplicada pelos JECDCs como fatores que contribuem para a superação da tradição de cultura política mais familista e clientelista existente entre a população.

Gráfico 03

O JECDC contribui para superar os modelos tradicionais de cultura política?



Fonte: Pesquisa de campo.

No entendimento da maioria dos entrevistados, seis, comungam a crença da contribuição efetiva do sistema jurídico e da legislação aplicada pelos JECDCs para a superação da tradição de cultura política (mais familista e clientelista favorecendo a troca de favores) existente entre a população brasileira. Um considerou que a ação dos juizados, por si só, não é um fator de mudança de valores. Dentre os que acreditam na contribuição dos JECDCs para superar as tradições que desigualam no sentido de DaMatta, os motivos são: (i) modificou-se a compreensão dos juízes e dos funcionários em relação ao papel do Judiciário como explicitado na Constituição Federal de 1988, (ii) tem havido uma maior qualificação e compromisso dos funcionários públicos vinculados ao Judiciário posterior à

Constituição de 1988, (iii) há um aumento da informação para o cidadão, (iv) há uma maior fiscalização por parte de órgãos como o Ministério Público, (v) há um maior controle da magistratura exercido pelo Conselho Nacional de Justiça, e (vi) há um importante papel desempenhado pela Imprensa. Além destes motivos, um entrevistado conferiu o mérito das mudanças à própria lei consumerista, pois entende que esta lei já tem “um espírito cidadão” que visa à proteção “[...]daquele que na relação comercial contratualista é o mais fraco[...]” (Entrevistado 6). Um outro juiz conferiu ao sistema dos Juizados Especiais o mérito de dificultar práticas de cultura política baseadas na troca de favores, corrupção ou clientelismo, porque o sistema judiciário agora simplifica e facilita o acesso à justiça por meio da conciliação.

I – A contribuição dos JECDCs para a formação de uma nova geração de juízes.

Adequar-se a um novo modelo de judiciário é a percepção de cinco dos entrevistados que concordam com a contribuição dos Juizados para uma visão mais compreensiva e menos positivista do direito, que permite perceber a sua função de inclusão social por meio da justiça. Outros dois juízes acham que é mais uma disposição pessoal de esforço íntimo, às vezes até forjada ainda na academia. Mas a maioria concorda com a afirmação abaixo transcrita:

Sim, sobretudo o juiz que labora num juizado do consumidor, ele tem que se adequar ao perfil de um juiz mais célere, de um juiz dinâmico, de um juiz que sentencie em audiência ou que marca a data para sentenciar, não é como na justiça comum; fica menos apegado a formalidades, usar uma linguagem mais acessível, tendo em vista que o consumidor muitas vezes vem desacompanhado de advogado; um procedimento mais simples, decisões mais rápidas.(Entrevistado 4)

Dois entrevistados vão além, pois entendem que este deveria ser o posicionamento de todos os juízes previsto na Constituição Federal de 1988. Um Judiciário que está sendo discutido pela própria classe dos magistrados,

doutrinadores e juristas que não mais comungam uma visão positivista da lei ou uma visão indiferente à realidade social, mas um Judiciário tal como almejado pela sociedade brasileira, mais voltado para o sentido social da justiça.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação dos Juizados Especiais Cíveis voltados também para a defesa do consumidor foi uma medida jurídico-constitucional visando à concretização de uma nova ordem democrática com ênfase na ampliação dos direitos e no acesso à justiça. O direito do consumidor em particular e a função dos Juizados Especiais expressam, na realidade, uma demanda por mais cidadania, ampliando a ação do Estado democrático de direito. A institucionalização do direito do consumidor, através dos órgãos promotores de sua realização de maneira simples e gratuita, foi uma ação clara da efetivação do princípio democrático idealizado pela sociedade e pela Assembléia Constituinte na Carta de 1988 - um convite à participação social e à realização/usufruto do direito formal.

Os resultados deste trabalho apontam para uma adesão maior a este convite, ainda que sejam muitas as dificuldades reais de atendê-lo. Resultando até em um início de movimento oposto ao exposto pelo trabalho realizado no fim da década de 80 por Santos (1993) no tocante ao direito do consumidor, este trabalho informa que o grau de crença na nova legislação e no sistema judiciário criado para atender mais diretamente a população foi maior do que o esperado; a mobilização da população na procura por este (novo) direito tem sido maior do que a capacidade do Estado de atendê-la a contento. Uma das explicações possíveis para este fenômeno pode ser a lenta transformação dos valores de cultura política que impregnam o aparelho do Estado e as funções públicas, ainda permitindo uma baixa expectativa de que esta legislação alcance o grau de aderência esperado. Pode ser também a falta de vontade política dos governantes de investir em um órgão que de alguma forma mobiliza tantas pessoas, levando-as a exercitar a atitude de contestar, cobrar, perquirir e buscar seus direitos.

Por outro lado, não se está com isso querendo afirmar que os Juizados contribuem diretamente com o fomento da cidadania no sentido descrito por Touraine (2002); isto porque os cidadãos ainda não se sentem totalmente responsáveis pela fiscalização e pelo bom funcionamento das coisas públicas. Porém, para a população que busca este tipo de apoio jurídico, há uma maior oportunidade de viabilizar condições de vida melhor e, portanto, mais cidadania.

Para os entrevistados, os JECDCs representam as condições reais de institucionalização do direito do consumidor; também, os JECDCs contribuem para uma menor acomodação no “jeitinho brasileiro” de resolver conflitos, inclusive no âmbito das empresas privadas e públicas ao se relacionarem com seus clientes; de romper com a cordialidade da cultura política brasileira que dissimula os conflitos e o mito da bahianidade muito tranqüila. Pode-se dizer que tanto os dados coletados junto aos arquivos dos órgãos de justiça como o conteúdo das entrevistas realizadas se movem em um sentido convergente e afirmam que o sistema dos juizados e a (nova) lei induzem aos primeiros passos rumo a uma mudança do comportamento cívico existente. É possível acrescentar que há muito ainda por fazer.

A concretização da legislação consumerista aumentou o nível de conhecimento dos indivíduos sobre seus direitos, sobre as decisões que protegem seus direitos; ademais, conduziu a um maior número de pessoas a cobrarem a observância da lei, inclusive do próprio Juizado quando este começou a apresentar deficiências de funcionamento típicas dos órgãos públicos no Brasil. Os órgãos prestadores dos serviços públicos, que foram englobados por esta legislação, também têm papel relevante.

Em geral, a ênfase das cobranças nesta instância do Judiciário ainda assenta-se no direito individual. Apesar da classificação controversa do direito do consumidor sobre se é um direito individual ou coletivo, toma-se neste trabalho o enfoque segundo o qual é um direito que se move na fronteira entre o individual e o coletivo, como afirmado por diversos autores e discutido em capítulo anterior. Neste sentido, este trabalho se filia ao entendimento dos processualistas italianos como Capelletti e Zanetti Jr. (*apud* Tesheiner, 2005), que de fato classificam este direito como multifacetado - coletivo, difuso, individual homogêneo ou social - a depender do que se pede, ainda que na maioria das demandas os pedidos são por questões privadas, de direito individual, com repercussões estritamente particulares aos envolvidos na demanda. Este trabalho endossa também o ponto de vista de Grinover (2001) que classifica o direito do consumidor como de interesse social, mas, não necessariamente coletivo.

Outro aspecto a observar é que há alguns efeitos e repercussões educativas das penas aplicadas aos empresários em relação ao direito do consumidor, já que eles têm buscado cada vez mais se ajustar a relações mais

equilibradas nas questões consumeristas. Ademais, é preciso notar o efeito positivo sobre a oferta dos serviços públicos por concessionárias ou empresas públicas, pressionadas a melhorar a prestação dos seus serviços após muitas causas levadas aos Juizados Especiais. Há também a questão daqueles consumidores citados pelos entrevistados que buscam se beneficiar injustificadamente da lei e do sistema e que sofrem os efeitos educativos da correta aplicação da lei.

Do ponto de vista da opinião pública, deve-se atentar para o desempenho do objetivo dos Juizados e a postura dos juízes e funcionários comprometidos com a função constitucional destes órgãos e que se encontram, de certa maneira (talvez pela intensa procura), fortalecidos pelo prestígio popular alcançado pelos mesmos. Pode-se dizer que os resultados desta pesquisa contribuem para entender que a experiência destes Juizados em relação aos direitos do consumidor tende a minimizar as práticas tradicionais de cultura política, mais familista e de resolução privada dos conflitos (Santos, 1993), em relação às questões de justiça.

Por fim, vale notar que a Bahia se destaca no cenário nacional por ter hoje um sistema de Juizado específico para a defesa do consumidor (esta categoria específica de cidadão) reconhecido pelo grande público, tanto que já nem consegue mais atender muito bem ao significativo número de processos existentes. Num impulso inicial a Bahia saiu na frente em relação a outros estados da Federação para a implantação destes Juizados, mas isto não é suficiente. É preciso adequar os recursos humanos e materiais ao aumento da procura já que o baiano parece ter deixado de negar o conflito – pelo menos no âmbito das relações de consumo - e tem requerido o seu direito perante as forças econômicas que as empresas representam. Mesmo que a mobilização popular sobre os direitos em geral ainda seja pouca (ainda há muito personalismo e individualismo), como afirma Santos (1993), há sinais de vida cívica na Bahia por meio do questionamento destes direitos, o que contribui para um melhor despertar da cidadania.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRÃO, Bernadette Siqueira. **História da Filosofia**. São Paulo: Nova cultural. 1999.

ALLEMAR, Aguinaldo. Breves anotações sobre tutela estatal à relação jurídica de consumo no direito estrangeiro . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3251>>. Acesso em: 18 set. 2006.

ALMEIDA, João Batista. **A proteção Jurídica do Consumidor**. São Paulo: Saraiva. 2000.

ALMEIDA, Teresa Oliveira de. *A cidadania e os interesses difusos*. **V Congresso SMMP**. Porto. 1998. Disponível em: http://www.smmp.pt/online/v_congresso/teresa_almeida.pdf. Acessado em: 10/03/2006.

ARAUJO FILHO, Jonas. “O conselho distrital de saúde dos povos indígenas da Bahia: participação e ação democrática”. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFBA. 2006.

ARON, R. Émile Durkheim; Max Weber. In: “**As etapas do pensamento sociológico**.” São Paulo: Martins Fontes. 2002. p. 457-585 e 725-853.

BAIARDI, Amílcar. “Padrões culturais e resistência a mudanças: obstáculos à democracia e ao desenvolvimento no Brasil.” In: **Organizações & Sociedade**, V. 1, nº 3. dez/95.

BERLIN, Isaiah. “*Dois conceitos de liberdade*”. In: **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Ed. UNB, 1981.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus. 1992.

_____. **O futuro da democracia**. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

_____. **Estado, Governo, Sociedade; por uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra. 2003.

BOURDIEU, P. “*A economia dos bens simbólicos*”. In: **Razões práticas**. Campinas: Papyrus. 1996.

_____. “*Introdução a uma sociologia reflexiva*”. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 1989, (pp. 16-58).

_____, CHAMBOREDON, J.C. e PASSERON, J. C. **A Profissão de Sociólogo**.

BULGARELLI, Waldírio. **Direito comercial: conceito, divisão e evolução histórica do direito comercial**. São Paulo: Ed. Atlas. 2002.

CAILLÉ, Alain. **Nem Holismo nem Individualismo Metodológicos. Marcel Mauss e o paradigma da dádiva.** RBCS v. 13 n. 38. São Paulo. Out. 1998.

CANDIA, Cristina Loza. "*Bases para la protección al consumidor del siglo XXI: El caso boliviano*". Trabalho apresentado no **I Seminário Ibero-americano de Direitos dos Consumidores** promovido por Âmbito Jurídico em 1998. Retirado de www.ambito-juridico.com.br

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Direito e Democracia.** São Paulo: Max Limonad. 1997.

CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à Justiça.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris. 1998.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. *O direito do consumidor no limiar do século XXI.* In: **Revista Cidadania e Justiça.** 2º semestre de 1999.

CHÂTELET, François; DUHAMEL, Oliver e PISIER-KOUCHNER, Évelyne. **História das idéias políticas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 1997.

COHN, Gabriel. **Weber.** São Paulo: Ática. 2001. Cap. 3, p. 79-127.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 3ª edição. São Paulo: Saraiva. 2004.

CONAR. **Histórico.** Disponível em: <http://www.conar.org.br>. Consultado em 18/03/2007.

DANTAS NETO, Paulo Fábio. "*Surf*" nas ondas do tempo: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **Caderno CRH,** Salvador, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003.

DA MATTA, Roberto. **A casa e a Rua.** Rio: Guanabara Koogan. 1991.

DIAGNÓSTICO sobre os Juizados Especiais Cíveis. **Ministério da Justiça.** 2006. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/reforma/pdf/publicacoes/Diagnóstico%20dos%20Juizados%20Especiais.pdf> Consultado em 18/03/2007.

DOMINGUES, José Maurício. **Interpretando a Modernidade: imaginário e instituições.** Rio de Janeiro: Editora FGV. 2002.

DURKHEIM, E. **A Divisão do Trabalho Social.** São Paulo: Martins Fontes. 1999.

_____. **As Regras do Método Sociológico.** São Paulo: Martin Claret. 2002.

FARIA, José Eduardo. (Org.). **Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça.** São Paulo: Malheiros. 2002.

FORTUNY, Maria Alejandra. *“Direitos do Consumidor a emergência de um novo paradigma no direito moderno”* In: **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas.** Org. WOLKMER, Antônio Carlos & LEITE, José Rubens Morato. São Paulo: Saraiva. 2003. Cap. 7, p. 151 - 180

FREUND, Julien. *“Sociologia de Max Weber”*. Rio de Janeiro: Forense Universitária. 2000. Cap. IV, *Sociologia Jurídica*, p. 178-192

FRIEDMAN, Lawrence M. **A history of American Law**. New York: W. W. Norton & Company, 1984. Disponível em: http://www.stephankinsella.com/texts/friedman_history.pdf . Acessado em 05/03/2006.

GAULIA, Cristina Tereza. **Juizados Especiais Cíveis: O espaço do cidadão no poder judiciário.** Rio de Janeiro: Renovar. 2005

GIDDENS, A. *Introdução*. In: **Política Sociologia e Teoria Social - Encontros com o pensamento social clássico e contemporâneo.** SP: UNESP. 1998 p. 09-23.

_____. **Em Defesa da Sociologia. Ensaios, interpretações e trélicas.** São Paulo: UNESP. 2001.

GODBOUT, J. T. **Introdução à dádiva.** In: *RBSC*, Vol.13 - nº 38, out/98.

_____. **O espírito da Dádiva.** Rio de Janeiro:FGV. 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Defesa do meio ambiente em juízo como conquista da cidadania.** Revista de Processo. São Paulo, v.22, n88, out./dez. 1997, p.142-147

GUIA de responsabilidade social para o consumidor. **IDEC.** 2004. Disponível em : <http://www.idec.org.br/biblioteca.asp>. Consultado em 18/03/2007.

HELLER, A. **Além da justiça.** Rio de Janeiro: Civ. Brasileira. 1998. (Cap. III - O conceito de justiça dinâmica.)

HELLER, A. & FEHÉR, F. **A condição pós-moderna.** Rio de Janeiro: Civ. Brasileira. 1998. (Cap.: A ética do cidadão e as virtudes cívicas).

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Martin Claret. 2003.

HOESCHL, Hugo César. **A vida digital e os direitos da sétima dimensão.** 22.04.97. Disponível em: <http://www.digesto.net/ddigital/digital/Panorama1.htm>. Acessado em: 10/03/2006.

HOLLANDA, S. B. de. “O homem cordial”. In: **Raízes do Brasil.** S. Paulo. Cia das Letras. 1995.

IDEC. **Histórico.** Disponível em: http://www.idec.org.br/vitorias_listar.asp. Consultado em 18/03/2007.

IVO, Anete. B. L. **Metamorfose da questão democrática: governabilidade e pobreza**. Buenos Aires: CLACSO.2001.

JESUS JÚNIOR, Guilhardes de. *Direito ambiental: espaço de construção da cidadania*. **Jus Navigandi**, Teresina, a 7, nº 106, 17/10/2003. Disponível em : <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4378>>. Acessado em 20/10/2003.

JUCÁ, Francisco Pedro. *Judicialização da política e politização do judiciário*. In: **Revista Ciência Jurídica** nº 85 - janeiro/fevereiro/1999.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras. 1988.

LANIADO, Ruthy. *“Desempenho institucional e justiça em relação à exclusão social no Brasil contemporâneo”*. In: **Caderno CRH**, nº 35, Jul-Dez/2001.

----- *“Troca e reciprocidade no campo da cultura política”*. In: **Estado e Sociedade**, Vol. XVI - nº 1-2, UNB, Jan-Dez/2001.

LEFORT, Claude. **Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1991.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: Martin Claret. 2002.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses Difusos. Conceito e legitimação para agir**. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1994.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar. 1967

MAUSS, M.. *“A dádiva”*. In: Org. Lévi-Strauss: **Sociologia e Antropologia**, São Paulo: Ed. Pedagógica. 1974.

MILANI, Carlos R. S.. *Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política*. **Sociologias**. Porto Alegre, n. 16, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200008&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 30 Abr 2007.

MIRANDA, Alessandra N. de M., PETRILLO, Marcio R. de A., & OLIVEIRA FILHO, Wanderley R. de. **Origens históricas dos Juizados Especiais de Pequenas Causas e sua problemática atual**. 2004. Disponível em: http://www.estacio.br/site/juizados_especiais/artigofinal_grupo1.pdf.. Acesso em: 04/03/2006.

MOORE JR., B. **Injustiça - as bases sociais da obediência e da revolta**. São Paulo: Brasiliense. 1987.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo : Ed. Atlas. 2001.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro– Brasília: Jorge Zahar - Enap, 1996.

OLIVEIRA, L. R. C. de. “Entre o justo e o solidário: os dilemas dos direitos de cidadania no Brasil e nos Estados Unidos”. In Org. Souza, J. de: **O malandro e o protestante**. Brasília, UNB. 1999.

PEDRON, Flávio Barbosa Quinaud; CAFFARATE, Viviane Machado. Evolução histórica do Direito do Consumidor . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 4, n. 41, maio 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=687>>. Acesso em: 18 set. 2006.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Max Limonad. 2003.

REIS, Elisa. “Desigualdade e solidariedade – uma releitura do ‘familismo amoral’ de Banfield”, In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. nº 29, ano X, outubro de 1995.

RIBEIRO, Sheila Maria Reis. *Reforma do aparelho de Estado no Brasil: uma comparação entre s propostas dos anos 60 e 90*. **VII Congresso Internacional Del CLAD sobre la Reforma Del Estado y de la Administración Pública**. Lisboa, Portugal. 8 a 11 Outubro 2002.

RODRIGUES, José A. “**Durkheim**.” São Paulo: Ática. 2003. p. 63-97

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Nova Cultural. 1999.

SAHLINS, M. “ *On the sociology of primitive exchange*”. In: **Stone age economics**. London: Travistock Publications. 1976.

SADEK, Maria Tereza. **Palavras da Professora Maria Tereza Sadek**. 2006. Disponível em: http://pyxis.cnj.gov.br/encontro1/Palavra_Professora_Maria_Tereza_Sadek.pdf. Consultado em 18/03/2007

SANTOS, B. Sousa. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Porto, Afrontamento, 1989.

_____. *Reinventar a democracia: Entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo*. In: **Os sentidos da democracia**. Orgs. OLIVEIRA, Francisco de, e PAOLI, Maria Célia. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999.

_____. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 9º edição. São Paulo: Cortez Editora. 2003.

_____, **A Crítica da Razão Indolente**. 5ª edição São Paulo: Cortez Editora, 2005.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Razões da Desordem**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco. 1993.

SERRANO, Pablo Jiménez. **Introdução ao Direito do Consumidor**. Barueri-SP: Manole. 2003.

SIGAUD, Lygia. *As vicissitudes do "Ensaio sobre o Dom"*. *Mana* vol.5 n.2 Rio de Janeiro. Outubro de 1999.

SOUTO, Cláudio & FALCÃO, Joaquim. **Sociologia e Direito: Textos básicos para a disciplina de Sociologia Jurídica**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning. 2002

SOUZA, Celina. *A nova gestão pública*. **Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães**. n 1. Salvador. 2001. Disponível em: www.flem.org.br/cadernos1/cadernosflem1-novagestaopublica.pdf. Acessado em

TEIXEIRA, Márcia R. Ribeiro. *Justiça e direitos modernos: o projeto Ministério Público vai às ruas na Bahia*. **Dissertação de Mestrado**. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UFBA. 2003.

TESHEINER, José Maria. **Direitos Coletivos – conceito e classificação** **Estudo de texto de Hermes Zanetti Júnior**. Rio Grande do Sul. 2005. Disponível em: <http://www.tex.pro.br>. Acessado em 18 set. 2006.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes. 2002.

_____. **O que é a democracia**. Petrópolis: Vozes. 1996.

VERGARA, Sylvia Helena Constant. **Impactos do direito do consumidor nas práticas empresárias**. Rio de Janeiro: Ed. FGV. 2003

VON RONDOW, Cristian de Sales. Proteção constitucional do consumidor. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2694>>. Acesso em: 18 set. 2006.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Brasília: Editora Unb: Imprensa Oficial. 2004. Volume 2.

_____. **A Ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret. 2004.

WOLKMER, Antônio Carlos & LEITE, José Rubens Morato. **Os “novos” direitos no Brasil: natureza e perspectivas: uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas**. São Paulo: Saraiva. 2003. Cap. 1, p. 1- 30

_____. **Pluralismo jurídico: fundamentos de uma nova cultura**. São Paulo: Alfa Ômega. 1997.

ANEXO I

QUESTIONÁRIO

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

CIDADANIA E JUIZADOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR: A PERCEPÇÃO DOS
JUIZES.

Data:.....
Início:.....Término:
Nota:.....

IDENTIFICAÇÃO DO JUIZ

01. Nome: _____

02. Sexo: () Feminino () Masculino

03. Idade: _____

04. Local de nascimento: () Salvador () Outra cidade
Qual? _____

05. Onde se graduou? _____

06. E em que ano? _____

07. Realizou estudos suplementares de pós-graduação? () sim () não. Qual o
curso? _____.

08. Qual a instituição e ano de conclusão? _____

09. Escolaridade dos pais:

() Analfabeto () Fundamental incompleto () Fundamental completo
() Médio incompleto () Médio completo () Superior incompleto
() Superior completo () Outros: _____

10. Religião:

() Nenhuma () Evangélica () Espírita () Católica () Judaica
() Candomblé () Muçulmana () Outra: _____

11. Quanto tempo atua junto ao Judiciário? _____

12. Quanto tempo atua nos Juizados de Defesa do Consumidor? _____

13. O Sr(a). participa/participou de alguma associação ou organização voltada para a
orientação do consumidor? () Não () Sim, qual? _____

• O PAPEL DO JDC NA VISÃO DO JUÍZ

14. Explique quais os **motivos pessoais** que o/a levaram ao ingresso no JDC?

15. Como o Sr(a). vê a **estrutura dos procedimentos** para implementar os direitos do consumidor neste órgão. É adequada?

16. Em que a **presente legislação poderia melhorar** a implementação e efetivação deste direito?

17. Como o Sr(a). analisaria o **demandante dos direitos do consumidor?** Ele entende do assunto, conhece os direitos, sabe explicitar o problema, tem percepção da dimensão cidadã deste tipo de direito?

18. No seu entender, como as presentes decisões no âmbito do JDC (experiência do órgão) tendem a influenciar a **produção de novos direitos**_ (justiça dinâmica que cria nova jurisprudência)?

19. O Sr(a). acha que a **atuação do JDC educa** os indivíduos para uma consciência cidadã e para melhor entender a vida coletiva?

(A) A relação entre o JDC e os consumidores:

	CP	C	IN	D	DP
20. O JDC deve aplicar o direito como promoção de igualdade social (direitos, justiça).					
21. O JDC deve aplicar o direito independente das questões sociais subjacentes.					
22. A igualdade social deve estar associada aos objetivos do JDC, desfazendo a idéia de que a justiça só beneficia os ricos.					
23. O JDC deve contribuir para o empoderamento dos indivíduos em geral (afirmação da identidade e formação de uma consciência crítica).					
24. O JDC deve ser associado a um espaço duplamente qualificado para o exercício da cidadania (de aproximação do judiciário e da difusão de direito).					

Legenda: CP: concorda plenamente; C: concorda; IN: indeciso; D: discorda; DP: discorda plenamente

(B) A justiça, as leis e a cidadania na democracia:

	CP	C	IN	D	DP
25. A justiça requer a aplicação das leis de forma igual para todos, sem diferenciação.					
26. A justiça e a igualdade são garantidas pelas leis a despeito das diferenças sociais e culturais.					
27. A aplicação das leis deve ser rigorosa , independentemente da situação dos envolvidos.					
28. A aplicação das leis não deve se restringir ao rigor formal , mas deve levar em conta a situação dos envolvidos [direito alternativo].					
29. Cidadania é a simetria entre os direitos e deveres , independentemente da condição dos indivíduos.					
30. Democracia é a participação individual nas diferentes esferas da vida social.					
31. Democracia é a participação por meio de relações sociais coletivas organizadas.					
32. Democracia é a relação entre escolhas, valores e participação .					

VALORES E CULTURA POLÍTICA A PARTIR DA CONTRIBUIÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR NA VISÃO DOS JUÍZES.

33. No seu entender, como os direitos do consumidor e o JDC contribuem, no âmbito da cidadania, para **superar tradições de cultura política conservadoras** como o clientelismo (paternalismo e política de favores). Descreva os aspectos mais relevantes.

34. É possível dizer que um órgão como o JDC **contribui para a formação de uma geração de juízes** com uma visão mais compreensiva e menos positivista do direito e de sua função de inclusão social na sociedade contemporânea. Explique detalhadamente sua visão da questão.

35. Cite cinco elementos (palavras) que no seu entender descrevem o **sentido da justiça** (não o judiciário) na contemporaneidade.

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____
- 4) _____
- 5) _____

36. Cite cinco elementos [palavras] que, no seu entender, descrevem a **função democrática dos JDC**:

- 1) _____
- 2) _____
- 3) _____
- 4) _____
- 5) _____