



Universidade de Brasília  
Curso de Gestão de Políticas Públicas

**JOÃO PAULO ALEXANDRE DE SOUSA**

**DEFESA DO CONSUMIDOR E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um estudo sobre o [Consumidor.gov.br](http://Consumidor.gov.br)**

Brasília, DF  
2014

**JOÃO PAULO ALEXANDRE DE SOUSA**

**DEFESA DO CONSUMIDOR E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um estudo sobre o Consumidor.gov.br**

Monografia apresentada ao Curso de  
Gestão de Políticas Públicas como  
requisito parcial à obtenção do título de  
Bacharel em Gestão de Políticas  
Públicas.

Professora Orientadora: Doutora  
Christiana Soares de Freitas

Brasília, DF  
2014

**JOÃO PAULO ALEXANDRE DE SOUSA**

**DEFESA DO CONSUMIDOR E POLÍTICAS PÚBLICAS:  
Um estudo sobre o Consumidor.gov.br**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas do aluno

João Paulo Alexandre de Sousa

Doutora, Christiana Soares de Freitas  
Professora-Orientadora

Doutora, Suylan Midlej  
Professora-Examinadora

Doutora, Ana Claudia Farranha  
Professora-Examinadora

Brasília, 11 de dezembro de 2014.

Dedico àquela que não mediu esforços  
para que eu pudesse chegar até aqui.  
Meu porto seguro. Minha mãe.

## **AGRADECIMENTOS**

À Senhora Lorena Tamanini, Coordenadora Geral do Sindec, e à sua equipe, pelo especial apoio e dedicação para a realização das pesquisas que viabilizaram este trabalho.

Aos entrevistados: a Excelentíssima Senhora Juliana Pereira, Secretária Nacional do Consumidor, pela atenção e interesse nesta pesquisa; a Senhora Gisela de Souza, Presidenta da Associação Brasileira de Procons, por dispor-se prontamente em contribuir com o trabalho; o Senhor Sérgio Thadeu, Diretor-Técnico do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, pela contribuição prestada.

À minha orientadora, Dra. Chistiana Soares de Freitas pela orientação, amizade e valiosos ensinamentos prestados não só durante este trabalho, mas em todo o Curso.

A todos os meus amigos, que fizeram da Graduação a experiência mais incrível possível, e à Gabi, pela paciência e carinho.

Às minhas irmãs, pela amizade.

E, principalmente, à minha mãe, por ser meu exemplo e inspiração.

*“Aqui é trabalho, meu filho”.*  
*Muricy Ramalho*

## RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo a plataforma Consumidor.gov.br, uma ferramenta alternativa de resolução de conflitos de consumo da Secretaria Nacional do Consumidor, do Ministério da Justiça. Os objetivos propostos são: analisar a plataforma sob a ótica do modelo teórico das redes de políticas públicas e identificar os atores e as relações existentes nas diferentes etapas descritas no modelo teórico proposto para o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Trata-se de uma pesquisa descritiva, podendo ser considerada exploratória, cuja abordagem utilizada foi o estudo de caso do tipo qualitativo. Foram utilizados dados primários e secundários, e, para tanto, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas, estudos da bibliografia pertinente e análises de documentos acessados e disponibilizados pela organização. Com os resultados obtidos foi possível observar que a política é resultado de um processo intenso de interação entre diferentes atores com diferentes posicionamentos ao longo das etapas que compõem o ciclo de vida da política pública, identificar fatores externos e internos que tiveram impacto sobre o ciclo, verificar atores e relações ainda em construção dentro da rede e constatar a construção de uma nova visão quanto ao papel do consumidor enquanto ator na defesa do consumidor.

Palavras-chave: Defesa do consumidor. Políticas Públicas. Redes de Políticas Públicas. Ciclo de políticas Públicas.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas.....	18
Figura 2 - Reclamações por região .....	31
Figura 3 - Modelo de gestão descentralizado .....	39
Figura 4 - Modelo de gestão centralizado .....	40
Figura 5 - Fluxo de Atendimento .....	41



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Demandas Sindec .....	26
Gráfico 2 - Consumo renda (em 1.000.000).....	27
Gráfico 3 - Acesso à internet (em milhões).....	27

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas.....	18
Tabela 2 - Procons no Brasil .....	35

## SUMÁRIO

1	Introdução.....	11
2	Referencial teórico.....	16
<b>2.1</b>	<b>Ciclo de Políticas Públicas (<i>policy cycle</i>).....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Redes de políticas públicas (<i>policy networks</i>) .....</b>	<b>19</b>
<b>2.3</b>	<b>A Defesa do Consumidor .....</b>	<b>22</b>
2.3.1	O Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor .....	24
3	Metodologia.....	28
4	Resultados e Discussão.....	32
<b>4.1</b>	<b>Percepção e definição do problema .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2</b>	<b><i>Agenda-setting</i>.....</b>	<b>36</b>
<b>4.3</b>	<b>Elaboração de programas e decisão .....</b>	<b>37</b>
<b>4.4</b>	<b>Implementação de políticas.....</b>	<b>41</b>
<b>4.5</b>	<b>Avaliação de políticas e correção.....</b>	<b>46</b>
<b>4.6</b>	<b>Operação e manutenção de programas .....</b>	<b>48</b>
5	Considerações finais .....	52
6	Referência bibliográfica .....	56
7	Apêndice.....	59
<b>7.1</b>	<b>Tópicos para entrevista .....</b>	<b>59</b>
7.1.1	Coordenadora Geral do Sindec.....	59
7.1.2	Secretária Nacional do Consumidor .....	60
7.1.3	Presidenta da Associação Brasileira de Procons .....	60
7.1.4	Diretor Técnico do Idec.....	61

## 1 INTRODUÇÃO

O sistema de produção em massa, verificado no início do século XX, levou os fornecedores a criarem contratos-padrão e formulários para sujeitar os consumidores, fator motivador da criação de uma normatização jurídica de caráter coletivo e difuso, com o intuito de solucionar e mitigar os conflitos de consumo (NUNES, 2011).

Para Bauman (2007), após o século XVIII, as estruturas sociais se alteraram de tal maneira que a vida das pessoas se rearranjou em torno de *shopping centers*. Para o autor, esse novo arranjo constituiu uma sociedade de consumidores, onde há uma submissão do indivíduo ao consumo - “numa sociedade de consumidores, *todo mundo* precisa ser, deve ser e tem que ser um consumidor por vocação” (BAUMAN, p.73, grifo do autor).

O modelo de produção anterior à revolução industrial tinha como característica a manufatura - o pequeno fornecedor era responsável por todo o processo produtivo, desde a confecção à venda dos produtos, o que tornava a sua relação com o consumidor bastante próxima. Na medida em que o processo produtivo se tornou mais complexo, os fornecedores redefiniram sua organização, houve uma maior divisão do trabalho e delegação de funções o que, conseqüentemente, levou a um distanciamento entre o consumidor e o produtor.

Uma vez que o consumidor, individualmente, se comunica com uma organização e não mais com indivíduos, há uma tendência de redução do seu poder de negociação nessa relação – o consumidor se torna o elo mais fraco. Em grande medida, isso acontece porque “as relações jurídicas são fixadas de antemão e unilateralmente por uma das partes — o fornecedor —, vinculando de uma só vez milhares de consumidores” (NUNES, 2011, p.60). Assim, a condição do consumidor requereu a atenção do Estado.

Em 15 de março de 1962, John Kennedy declarou ao congresso estadunidense a existência de direitos fundamentais do consumidor – data que hoje é consagrada como o Dia Internacional do Consumidor. Em 1985, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas edita a Resolução n. 39/248/85 com diretrizes aos países membros, reconhecendo a fragilidade do consumidor perante o mercado, sendo, portanto, necessário que sejam tratados de maneira especial. No Brasil, Freire (2010) aponta que entre os anos 1930 e 1950 aconteceram movimentos de iniciativa popular que pautavam

itens tidos como noções básicas de proteção dos consumidores, culminando na Lei Delegada nº 4 de 1962, que visava assegurar a livre distribuição de produtos. Foi o início da ação do Estado no Direito do Consumidor.

Contudo, o Direito do Consumidor só é efetivamente abordado pelo aparato jurídico brasileiro na Constituição Federal promulgada em 1988, em seus artigos 5º (inciso XXXII) e 170 (inciso V), além de prever a criação de uma lei responsável pela proteção e defesa do consumidor, no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A referida previsão se materializou sob a forma da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o Código de Defesa do Consumidor (CDC) - e abriu espaço para a criação de órgãos de defesa do consumidor por todo o país – os Procons.

Já no final dos anos 1990 havia um consenso entre os órgãos quanto à necessidade de um sistema de informação capaz de integrar os órgãos de defesa do consumidor a nível nacional. Assim, em 2003, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça (MJ), concentrou esforços para a criação do referido sistema a partir de um convênio com a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor do estado de São Paulo (Procon/SP), que cedeu o seu software – o Sistema Global de Atendimento – SIGA – para que fosse utilizado como base para a criação do Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor, o Sindec (SINDEC, 2010). De acordo com o site institucional do Ministério da Justiça:

[O SINDEC] é uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. [...] [Ele] permite o registro dos atendimentos individuais a consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos Procons integrados (PORTAL MJ, 2014a).

Castells (1999) aponta que a ascensão de um modelo de desenvolvimento informacional, pautado pelos avanços tecnológicos e maiores níveis de complexidade no processamento da informação, foi fundamental para a superação da crise enfrentada pelo capitalismo.

Nesse sentido, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) inserem-se no âmbito do governo, com o desafio de implementar melhorias que ultrapassem os aspectos operacionais da gestão pública, auxiliando inclusive na oferta de serviços *online* aos cidadãos, proporcionando melhoras efetivas nas relações entre estado e sociedade.

A crise vivida pelo capitalismo na década de 1970 foi enfrentada no Estado com a implantação do gerencialismo, que pautou a administração pública segundo parâmetros de eficiência, eficácia e efetividade, além de uma orientação da gestão pública com práticas de mercado - movimento liderado por Estados Unidos e Reino Unido, de Ronald Reagan e Margareth Thatcher, respectivamente. A reforma gerencial do Estado Brasileiro se deu durante o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, pensada e implementada por Bresser Pereira à frente do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

É importante ter em mente alguns fatores importantes para esse contexto. O país começou a integrar a Internet Global em 1992, a partir de dois links, um na UFRJ e outro na Fapesp, estabelecidos durante a RIO-92. A entrada de provedores de internet comercial se deu em 1995 (KNIGHT, 2013).

No maior período democrático da história brasileira - são 26 anos desde a promulgação da Constituição Federal -, foram verificados avanços significativos e profundas transformações sociais, políticas e econômicas. O êxito do desenvolvimento brasileiro recente pode ser demonstrado, entre outros indicadores, pela ascensão da Classe C<sup>1</sup> (ou classe média) e uma conseqüente diminuição da parcela da população inserida nas classes D e E, que passaram a fazer parte da demanda interna por bens e serviços, sendo que, “desde longa data, o consumo das famílias tem papel proeminente na determinação do ritmo de expansão da economia” (IPEA, 2010, p. 28).

Essa ascensão pode estar relacionada basicamente a dois fatores principais: políticas de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família) e o aumento da renda. Para Kerstenetzky (2008), as transferências governamentais tiveram papel muito mais determinante sob a redução da desigualdade verificada, do que as variações de salário observadas. Já para Neri (2008), o aumento da renda – cujo crescimento apresentou taxas de 5% ao ano, entre 2004 e 2008 - e da geração de emprego foram os índices de melhor expressão, muito embora grande parte da redução das desigualdades gerada neste século seja comumente relacionada às políticas de transferência de renda.

Independente da eleição de um responsável pelo desenvolvimento recente, há uma convergência para o fator consumo como importante para o processo. Se analisarmos

---

<sup>1</sup> A renda familiar das classes é definida pelo Centro de Pesquisas Sociais, da Fundação Getúlio Vargas como: de R\$ 0,00 à R\$ 1.085, para a classe E, de R\$ 1.085 a R\$ 1.784, para a classe D; de R\$ 1.734 a R\$ 7.475, para a classe C; de R\$ 7.745 a R\$ 9.745, para a classe B; e acima de R\$ 9.745 para a classe A.

que o Critério Brasil<sup>2</sup> é o parâmetro utilizado de estratificação econômica entre classes E, D, C, B e A e que este mesmo critério tem como base uma relação entre posse de bens e acesso a serviços (como televisores, rádio, geladeira, freezer, DVD, automóvel, entre outros), podemos inferir que o crescimento da classe média representa a ascensão de uma classe consumidora.

Com o crescimento na demanda por bens e serviços, as chances de existirem problemas de consumo também crescem. Só na base de dados do SINDEC foram registradas 1.258.764 demandas em 2009, valor que chegou a 2.481.958 em 2013.

Também é verificada uma expansão da utilização das TICs por parte da população brasileira. A base de usuários de Serviços de Comunicação Multimídia (SCM) - principal serviço de telecomunicação para oferta de acesso fixo de internet em banda larga - marcava 100 mil usuários em 2000, passando a 22,2 milhões em 2013. Em relação ao uso de telefonia móvel, cabe destacar que, no mesmo período, os acessos passaram de 23,2 para 261,8 milhões, sendo que a tecnologia de Banda Larga Móvel (LTE, WCDMA, CDMA2000 e Dados) compunha 1,87% do total de linhas móveis em 2008 e subiu para 41,09% em 2013, ou seja, um total de 132.839 milhões de aparelhos conectados à rede (ANATEL, 2014).

Assim, há um aumento no consumo da população brasileira, seguido por um crescimento das demandas registradas pelo SINDEC e uma expansão massiva do acesso à rede mundial de computadores, tanto a partir de linhas fixas quanto móveis. Diante desses fatores, os órgãos de defesa do consumidor se depararam com novos desafios para atender e proteger os consumidores.

Surge, portanto, a necessidade do aperfeiçoamento do Sindec. Mais do que fornecer uma plataforma para registrar demandas e integrar os Procons, o desafio passou a ser integrar os atores do processo, bem como acompanhar a dinâmica das relações sociais e de consumo postas sob as bases de uma sociedade informacional. Para tanto, a prestação de serviços visando à defesa do consumidor de maneira totalmente *online* entrou na agenda da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon). Foram conjugados esforços para a criação de uma nova plataforma capaz de atender aos cidadãos sem a necessidade

---

<sup>2</sup> O Critério de Classificação Econômica Brasil (ou Critério Brasil) é definido pela Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa (ABEP). Disponível em: <http://www.abep.org/new/criterioBrasil.aspx> Acesso em: 17 de setembro de 2014.

do contato pessoal. Este trabalho materializou-se na plataforma *Consumidor.gov.br*<sup>3</sup>, definida como:

um novo serviço público para solução alternativa de conflitos de consumo disponibilizado por meio de plataforma tecnológica de informação, interação e compartilhamento de dados monitorada pelos Procons e pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, com o apoio da sociedade (CONSUMIDOR.GOV.BR, 2014).

Como foi observado, o Direito do Consumidor não se restringe apenas ao aparato jurídico, mas vai além, materializa-se sob a forma de políticas públicas. Entretanto, ao fazer uma pesquisa sobre o tema na academia, não se encontra produção existente sobre o assunto no Campo de Públicas<sup>4</sup>.

Nesse sentido, dada a importância das relações de consumo para a organização da sociedade contemporânea e o fato da garantia de direitos do consumidor se dar a partir de políticas públicas, analisar e discutir o tema também no Campo de Pública, a fim de problematizar e compreender a ação do Estado na Defesa do Consumidor é de suma importância para que o debate sobre o tema possa ser enriquecido.

O presente trabalho de conclusão de curso terá como objeto de estudo a plataforma *Consumidor.gov.br*, uma política pública para a defesa do consumidor que auxilia no subsídio de informações para o processo decisório da defesa do consumidor, atende o cidadão e auxilia na mitigação e resolução de problemas de consumo. Para tanto, este trabalho busca compreender como se desenvolveu a política pública em questão para o enfrentamento dos desafios impostos à defesa e ao direito do consumidor.

Para tanto, o trabalho terá como objetivos analisar a plataforma *Consumidor.gov.br* sob a ótica do modelo teórico das redes de políticas Públicas (CALMON e COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; PROCOPIUK e FREY, 2009; e FLEURY, 2005) e identificar os atores – sejam eles estatais, privados ou da sociedade civil - e as relações existentes nas diferentes etapas descritas no modelo teórico proposto para o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) (PETERS, 1996; FREY, 2000; e DINIZ et al, 2009).

Para atingir os objetivos serão realizadas pesquisas bibliográficas, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chave do processo. O trabalho

---

<sup>3</sup> A plataforma pode ser acessada no endereço eletrônico: [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br)

<sup>4</sup> Para definição ver: PIRES, V. et al. Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. **Administração Pública e Gestão Social**, 6(3), 2014, p. 110-126. Disponível em: <http://goo.gl/3h0te7> Acesso em: 10 de setembro de 2014.



terá como estrutura a presente introdução; o referencial teórico, onde serão abordados, de maneira mais aprofundada, os temas inerentes à pesquisa; a metodologia; os resultados e, por fim, as considerações finais.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

O presente capítulo irá abordar os conceitos que fundamentam esta pesquisa, apresentando os principais referenciais teóricos utilizados. Serão expostas as teorias do ciclo de políticas públicas e das redes de políticas públicas, assim como serão feitas considerações acerca do direito do consumidor e, por fim, esclarecimentos sobre o SINDEC. Cabe ressaltar que este capítulo não tem como objetivo esgotar o debate acerca desses assuntos, mas sim enriquecer as discussões da defesa do consumidor enquanto política pública, bem como elucidar o caminho percorrido durante a pesquisa.

### **2.1 Ciclo de Políticas Públicas (*policy cycle*)**

A formulação de políticas públicas se dá em arenas políticas (*policy arenas*). O termo não corresponde a um espaço físico concreto, mas faz referência a um processo, construído por conflitos e consensos entre os diferentes atores (*stakeholders*) envolvidos no ciclo da política (*policy cycle*). Durante o processo político os atores buscam promover seus interesses na formação de agenda (*agenda-setting*), a fim de que estes passem a integrar a agenda governamental.

Para Souza (2006), no ciclo das políticas públicas, os motivos pelos quais os governos definem suas agendas são três: a partir dos problemas (quando o processo político define que se deve fazer algo sobre eles), da política (a construção coletiva da necessidade de enfrentar os problemas) e dos participantes (os atores definem a agenda).

Para Peters (1996), entre as possibilidades de avaliar políticas públicas, a mais interessante seria a partir do conhecimento (*knowledge*). Esse fato se justifica, pois, para o autor, com o desenvolvimento dos meios de comunicação e outros avanços tecnológicos, qualquer informação que o governo necessite tornou-se acessível (idem, p.19). Há, entretanto, problemas de processamento dessas informações, fato que dificulta a definição de quais delas são importantes para o processo decisório.

Uma vez que, ainda segundo Peters, as informações podem ter como fonte tanto organizações governamentais como atores do setor privado - que disponibilizariam essas informações por meio das redes de políticas -, ocorre uma disputa pela hegemonia da informação que é utilizada como subsídio no processo decisório, podendo haver acordos e entraves – ou seja, “cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto” (SOUZA, 2006, p. 30) -, fato que justifica a importância de pensar as políticas públicas a partir dos problemas que passam a integrar a agenda.

Cabe frisar que o Estado não age unicamente em virtude de pressões dos atores ou de acordo com os interesses daqueles que estão no poder; o Estado tem uma “autonomia relativa” que lhe possibilita uma margem de atuação (SOUZA, 2006, p. 27).

Nesse sentido, a formulação de políticas públicas é um processo dinâmico e complexo, onde “na concepção do ciclo de políticas, a política pública é considerada a resultante de uma série de atividades políticas que, agrupadas, formam o processo político” (RUA, 2009, p. 37).

O modelo teórico do ciclo de políticas públicas busca sistematizar a ação do estado a partir de recortes no processo político-administrativo, dividindo-o em etapas que correspondem a diferentes momentos na vida de uma política pública, com ênfase no processo de resolução de problemas, facilitando e possibilitando a investigação de “constelações de poder, redes políticas e sociais e práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226).

Vale ressaltar que:

“as etapas são compreendidas não como um processo linear, mas como uma unidade contraditória, em que o ponto de partida não está claramente definido e atividades de etapas distintas podem ocorrer simultaneamente ou as próprias etapas podem apresentar-se parcialmente superpostas” (RUA, 2009, p. 38).

Com base nos modelos propostos por Peters (1996) e Frey (2000), Diniz et al (2009) propõem um modelo estruturado para análise histórica de programas de governo eletrônico. O modelo divide o ciclo em cinco partes: elaboração de políticas públicas de e-gov (definição das diretrizes da política); concepção de projeto (envolve a elaboração de novos projetos ou a adaptação daqueles existentes às necessidades); a implantação de projetos (envolve a execução dos projetos); avaliação e controle; e a operação e

manutenção de programas de e-gov (que diz respeito à administração cotidiana dos programas). O Quadro 1 demonstra as diferentes etapas propostas pelos autores.

**Tabela 1 - Etapas do ciclo de políticas públicas**

<b>Etapas propostas por Peters (1996)</b> <b>Ciclo de políticas públicas</b>	<b>Etapas propostas por Frey (2000)</b> <b>Ciclo de políticas públicas</b>	<b>Etapas propostas por Diniz et al (2009)</b> <b>Programas de e-governo</b>
✓ Definição do problema ✓ <i>Agenda setting</i>	✓ Percepção e definição de problemas ✓ <i>Agenda setting</i>	✓ Elaboração de políticas públicas de e-gov
✓ Formulação ✓ Legitimação ✓ Conexão a recursos	✓ Elaboração de programas e decisão	✓ Concepção de projetos de e-gov
✓ Implementação	✓ Implementação de Políticas	✓ Implementação de Projetos de e-gov
✓ Avaliação	✓ Avaliação de políticas e correção	✓ Avaliação e controle
		✓ Operação e manutenção de programas de e-gov

Fonte: Diniz et al (2009) com alterações.

Diante dos modelos propostos, com o intuito de entender o ciclo de vida do consumidor.gov.br de maneira mais completa, este trabalho utilizará um modelo híbrido das propostas expostas acima. O modelo proposto pode ser observado na Figura 1.

**Figura 1 - Ciclo de Políticas Públicas**



Fonte: Elaboração própria.

No modelo proposto por Diniz et al (2009, p. 29), a elaboração de políticas públicas de e-gov “consiste na elaboração das principais diretrizes e direcionamentos de governo eletrônico que subsidiarão as políticas públicas”. A utilização de duas categorias se justifica por conta da importância de entender o processo de definição dos problemas e a formação da agenda, conforme exposto anteriormente. A etapa de percepção e definição de problemas diz respeito a “como, em um número infinito de possíveis campos de ação política, alguns *policy issues* vêm se mostrando apropriados para um tratamento político e conseqüentemente acabam gerando um ‘*policy cycle*’” (FREY, 2000, p. 227, grifo do autor). O *agenda-setting* é a inclusão de uma situação qualquer como um problema político na agenda governamental (RUA, 2009).

A etapa de elaboração de programas e decisão diz respeito à escolha de alternativas, precedidas por conflitos e acordos entre os atores (FREY, 2000), para Diniz et al (2009), nessa etapa “são definidos o macroescopo do projeto, sua fonte orçamentária e suas principais inter-relações e dependências com outros projetos e/ou recursos”. Tomadas as decisões que orientam o projeto ocorre a etapa de implementação de políticas, ou seja, “as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenções na realidade” (RUA, 2009, p. 37). É a etapa onde ocorre a disputa e definição de aspectos técnicos (DINIZ et al, 2009).

A etapa de avaliação por sua vez é um conjunto de mecanismos definidos onde são avaliados os impactos, os déficits e os efeitos colaterais da política (FREY, 2000). Por fim, a etapa de operação e manutenção de programas “se refere às manutenções evolutivas e corretivas do programa, assim como à sua operação cotidiana” (Diniz et al 2009, p.31).

## **2.2 Redes de políticas públicas (*policy networks*)**

Como exposto anteriormente, as políticas públicas são formuladas em um processo complexo de interação entre diferentes atores durante as etapas que formam seu ciclo de vida; nesse sentido, elas não podem ser entendidas de maneira isolada de um contexto sistêmico.

A gestão pública, por sua vez, não observa uma separação precisa entre política e administração, como teorizou Max Weber; na prática, trata-se de um processo inter-relacionado onde as políticas públicas são inseridas (*embeddedness*) em uma estrutura

formada por elementos do setor público e privado, bem como da sociedade civil (CALMON e COSTA, 2013, p. 12).

Há uma convergência na literatura para o fato de que os atores públicos, privados ou da sociedade civil, envolvidos no *policy cycle*, são incapazes de suprir políticas públicas individualmente. A prerrogativa de fazer políticas públicas, antes exclusiva do Executivo e do legislativo, passa a depender da “cooperação e mobilização de recursos de atores não estatais e privados” (SCHNEIDER, 2005, p. 39). Na mesma linha, Calmon e Costa (2013, p. 12) expõem que os “atores são interdependentes porque não podem produzir sozinhos os produtos e resultados gerados pela política pública, portanto dependem dos outros para que esses sejam gerados”. Nesse sentido, Fleury (2005, p. 86) atribui a emergência das redes à incapacidade dos atores de controlar os processos e recursos relativos às políticas públicas. Para Calmon e Costa (2013, p.13):

Questões relacionadas à ação coletiva tornam-se fundamentais porque demonstram que se trata de um contexto marcado por um conjunto de atores distintos, com preferências heterogêneas, com recursos de poder distintos e assimetricamente distribuídos, e que precisam resolver seus problemas de coordenação, cooperação e comunicação.

Nesse contexto, o Estado não é concebido como uma instituição unitária, como uma única arena política, é antes composto por diversos “subsistemas”, onde atores se relacionam em torno de questões específicas (*issues*) que lhes interessem, conjugando esforços para gerar e viabilizar soluções. Cabe aqui trazer a constatação feita por Fleury (2005, p.83) onde, por mais que os atores tenham seus interesses individuais e um comportamento maximizador, a construção de uma rede requer a existência de um “valor compartilhado” que supere os interesses individualistas.

Diante disso, para Schneider (2005), a partir dos anos 1980, a compreensão do Estado e dos fenômenos e processos sociais passou a exigir que a análise resultasse de uma visão micro, voltada aos atores coletivos e à ação dos indivíduos.

Desenvolve-se, assim, o conceito de redes de políticas públicas, definido por Calmon e Costa como:

um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (CALMON e COSTA, 2013, p.15).

Nesse sentido, a teoria de redes de políticas permite a compreensão dos processos e estruturas do ciclo de políticas públicas, ou seja:

permite apreender relações empiricamente observáveis e, a partir disso, representar agrupamentos (*clusters*), processos de intercâmbio de recursos, fluxos de influências, interdependências de metas e objetivos; e, finalmente, analisá-los sob as diferentes perspectivas dos atores envolvidos (PROCOPIUK e FREY, 2009, p. 64).

Estes subsistemas, por sua vez, precisam de mecanismos que façam com que as redes funcionem efetivamente; daí a importância do conceito de governança, onde “a integração do sistema pressupõe determinados mecanismos sociais e políticos de condução” (SCHNEIDER, 2005, p. 33).

De acordo com Calmon e Costa (2013), o foco tradicionalmente dado nos estudos de administração pública se volta à gestão de uma única organização. Diante disso, o autor aponta três perspectivas de governança para múltiplas organizações: a *top-down*, onde o Estado se organiza de maneira hierárquica, com preponderância para o governo central; a participativa *bottom-up*, onde há uma descentralização e representação de interesses mediante normas e controle de recursos e um governo central atendendo a atores locais que, por sua vez, interagem com a sociedade; e, por fim, a perspectiva da governança de redes, com inter-relações entre atores em diversos níveis da sociedade, interdependência e realização de ações coletivas.

Para Fleury,

Na gestão das redes, o foco está colocado nos processos de interação entre os diferentes atores e os **meios pelos quais esses processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados**, quando necessário. O conflito entre as organizações é visto como um produto inevitável das interdependências entre elas e deve ser ativamente gerenciado (FLEURY, 2005, p. 84, grifo nosso).

Nesse sentido, os “meios pelos quais esses processos podem ser estimulados, mantidos ou mudados” (FLEURY, 2005, p. 84) dizem respeito à governança da rede que, para Calmon e Costa (2013), envolve as seguintes funções: ativação da rede (mapear e recrutar os atores necessários para o funcionamento da rede); enquadramento das relações (diz respeito às regras do jogo, trata-se de desenvolver os mecanismos que possibilitem o funcionamento da arena e a relação entre os atores); intermediação (articular os atores de tal maneira que a rede alcance o seu potencial e os objetivos definidos); facilitação, criação e consenso (facilitar que a interação entre os atores seja

produtiva, disponibilizando os meios de comunicação adequados para tanto); e mediação e arbitragem (funciona como a facilitação e criação de consenso, entretanto atua após o surgimento de conflitos).

Fleury (2005) aponta como vantagens das redes de políticas: a possibilidade de mobilização de recursos entre os atores; a democratização das prioridades; a participação sem a necessidade de estruturas burocráticas; a habilidade de uma gestão adaptativa, possibilitando reação à realidade social; e o maior compromisso e responsabilidade dos participantes com os objetivos assumidos coletivamente, com ganhos na sustentabilidade da rede. Como limitações, a autora aponta: imposição de desafios na prestação de contas (*accountability*); as negociações entre os atores podem ser lentas, retardando a reação a problemas; responsabilidades diluídas dificultam a eficácia das metas; a flexibilidade pode afastar alguns atores; os critérios de participação podem marginalizar atores, elitizando a participação na rede; e dificuldades de coordenação podem gerar problemas de gestão.

### **2.3 A Defesa do Consumidor**

As relações de consumo pressupõem a existência de um fornecedor – aquele indivíduo ou organização que se dispõe a fornecer um produto ou serviço – e um consumidor - o tomador da oferta sob as condições previstas pelo fornecedor (ALMEIDA, 2003). Essas relações se multiplicaram e ficaram mais complexas na sociedade pós-industrial, em especial por conta dos avanços do capitalismo.

Para Nunes (2011), o direito acompanhou o processo de padronização verificado no capitalismo industrial, mas do lado do fornecedor, que passou a criar contratos-padrão para sujeitar os consumidores a essas normas. Estes, por não deterem os meios de produção, submetem-se às condições impostas pelos fornecedores para satisfazer suas necessidades de consumo - ficam em condição de fragilidade.

A condição do consumidor frente ao fornecedor é de hipossuficiência, já que as relações de consumo não pressupõem paridade entre as partes. Nesse sentido, tanto Almeida (2003) quanto Freire (2010) apontam que o consenso internacional quanto à vulnerabilidade do consumidor abriu espaço para inclusão do problema na agenda internacional, em especial o posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU), que começou a tratar o assunto em 1969 (na declaração sobre o progresso e

desenvolvimento social), em seguida em 1973 (quando a Comissão de Direitos Humanos enunciou e reconheceu os direitos fundamentais e universais do direito do consumidor) e em 1969, na Resolução n. 39/248/85, que editou diretrizes sobre a proteção do consumidor, dispõe que muitas vezes os consumidores enfrentam desequilíbrios em termos econômicos, níveis educacionais e poder de barganha (ONU, 1985).

Cabe ressaltar que:

“a defesa do consumidor não pode ser encarada como instrumento de confronto entre produção e consumo, senão como meio de compatibilizar e harmonizar os interesses envolvidos” (ALMEIDA, 2003, p. 14).

No Brasil, até pouco tempo, o Direito do Consumidor não era codificado. Freire (2010) aponta para a existência de direitos e obrigações de passageiros de embarcações no Código Civil de 1840, bem como critérios de responsabilidade do fornecedor no de 1916, sendo que entre os anos 1930 e 1950, movimentos de iniciativa popular reivindicavam pautas do direito do consumidor. Em 1962 foi decretada a Lei Delegada n.º 4, sobre a livre distribuição de produtos. Almeida (2003) destaca, ainda, dentre outros dispositivos jurídicos, o surgimento das primeiras normas de Proteção à Economia popular, na Constituição de 1934.

Contudo, o Direito do Consumidor só se tornou uma área jurídica distinta (codificada) recentemente. A Constituição Federal dispõe sobre o assunto em três oportunidades. O artigo 5º, inciso XXXII, traz expressamente que “o Estado proverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, em seu artigo 170, a Carta coloca entre eles a defesa do consumidor. Por fim, o aparato jurídico responsável por organizar esse ramo do direito é previsto no artigo 48 do ADCT, mas só é materializado com a Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o Código de Defesa do Consumidor.

Para as políticas públicas de defesa do consumidor, destacam-se dois instrumentos do CDC: a Política Nacional das Relações de Consumo, que, de maneira geral, estabelece diretrizes para a defesa do consumidor e cria instrumentos para sua execução - em especial órgãos oficiais e incentivos à criação e desenvolvimento de associações civis; e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, composto por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, bem como entidades privadas de



defesa do consumidor, sendo responsável por executar a Política Nacional de Defesa do Consumidor, sob coordenação do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, da Secretaria Nacional de Direito Econômico – órgão que foi substituído pela Secretaria Nacional do Consumidor, também no âmbito do Ministério da Justiça.

Mesmo com o amparo dado ao assunto, com a expansão do consumo verificado nos últimos anos, emergiu a necessidade de fortalecimento da defesa do consumidor para acompanhar a dinâmica do mercado. Nesse sentido, em 15 de março de 2013 foi criado o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec), por meio do Decreto n.º 7.963, com vistas a integrar e articular políticas, programas e ações para fortalecer a defesa do consumidor a partir de três eixos: prevenção e redução de conflitos, regulação e fiscalização e fortalecimento do SNDC. No lançamento do Plandec, a Presidente Dilma Rouseff colocou como objetivo “transformar a proteção do consumidor de fato em uma política de Estado” (ROUSEFF, 2013).

### **2.3.1 O Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor**

A criação do CDC incentivou o surgimento e consolidação de órgãos de defesa do consumidor por todo o país, cada um organizado de forma particular, não havendo um padrão nacional a ser seguido. Mais do que isso, as informações geradas a partir das demandas individuais dos consumidores não recebiam um tratamento que as sistematizasse - grande parte dos órgãos de defesa do consumidor (em especial os Procons) não dispunham de informações que subsidiassem a definição de estratégias para políticas de defesa do consumidor, o acompanhamento da conduta dos fornecedores e a produção do Cadastro de Reclamações Fundamentadas, previsto no artigo 44 do CDC (ENAP, 2010).

Assim, no final da década de 1990, havia um consenso entre os órgãos de defesa do consumidor quanto à necessidade da padronização de procedimentos, bem como a criação de um sistema de informações que integrasse os órgãos de defesa do consumidor a nível nacional (SINDEC, 2010). Em 2003, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), do Ministério da Justiça, concentrou esforços para o desenvolvimento de um sistema capaz de atender a essas necessidades (SINDEC, 2010).

De acordo com relatório apresentado ao Concurso Inovação no Serviço Público (ENAP, 2010), com apoio do então diretor da Secretaria Nacional de Defesa Econômica

(SDE), o DPDC destacou uma equipe internamente para a execução do projeto, auxiliada pela Coordenação-geral de Tecnologia da Informação do Ministério da Justiça (CGTI), bem como por parceiros dos próprios Procons. A proposta foi apresentada e aprovada em reunião com todos os dirigentes de Procons estaduais, ficando intitulada como Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, o Sindec.

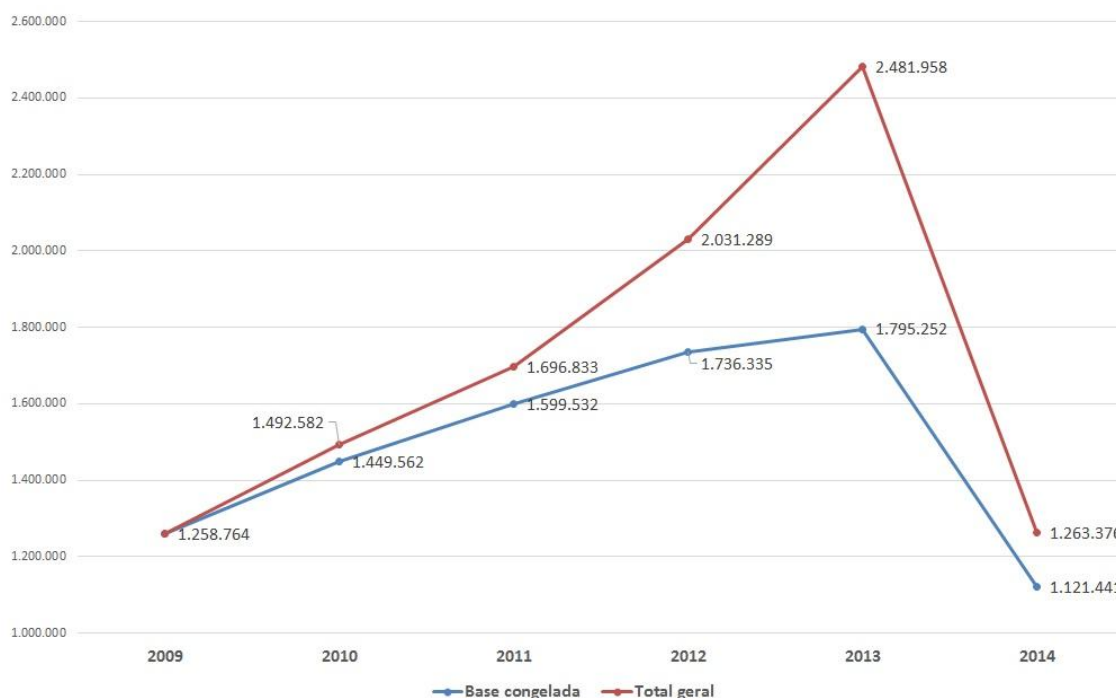
O DPDC desenvolveu o sistema a partir de um convênio com o Procon/SP para que o seu software (o Sistema Global de Atendimento – Siga) fosse utilizado como base para o novo sistema do Ministério da Justiça. O sistema permitiu o “registro dos atendimentos individuais dos consumidores, a instrução dos procedimentos de atendimento e dos processos de reclamação, além da gestão das políticas de atendimento e fluxos internos dos Procons integrados” (PORTAL MJ, 2014a), e que foi inicialmente implantado, por meio de convênio<sup>5</sup> com o Procon Municipal de Belo Horizonte (MG), em outubro de 2004 (ENAP, 2010; SINDEC, 2010).

Ao longo dos anos foram incorporados novos órgãos ao sistema, aumentando a integração, a disponibilidade e qualidade de informações para subsidiar o processo decisório dentro dos órgãos de defesa do consumidor, a estratégia de mercado dos fornecedores, a tutela dos órgãos sobre os consumidores e a escolha dos consumidores no mercado (com base no comportamento dos fornecedores no pós-venda). O Gráfico 1 demonstra o crescimento das demandas do Sindec entre janeiro de 2009 e agosto de 2014.

---

<sup>5</sup> Por causa da organização federativa do Estado Brasileiro, não há hierarquia entre os órgãos do SNDC, fato que justifica a necessidade de convênios de cooperação técnica para se estabelecer uma relação jurídica entre os órgãos.

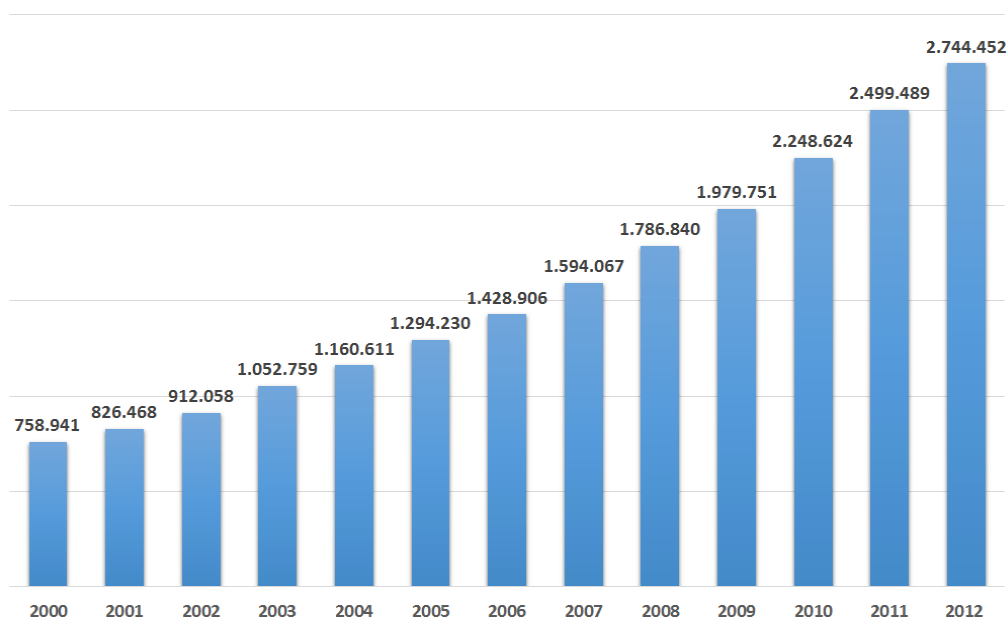
Gráfico 1 - Demandas Sindec



Fonte: CG Sindec, 2014/ Elaboração própria.

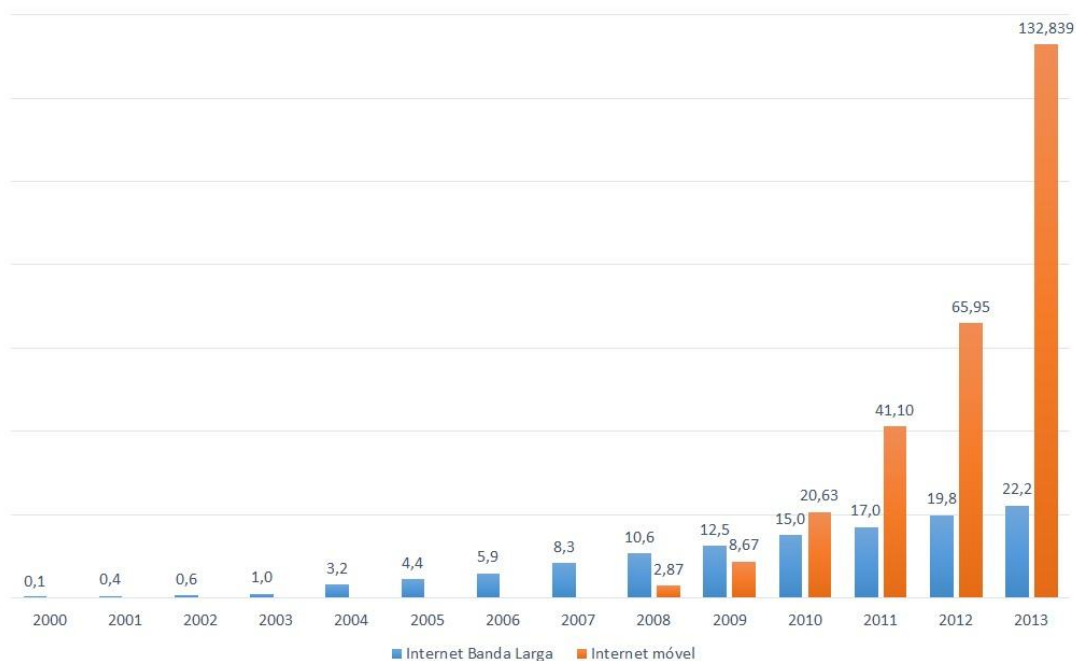
Durante o período analisado foram registrados 11.863.577 milhões de atendimentos no Sindec. Observa-se que o crescimento no número de demandas registradas durante o período aumentou não só em números absolutos (total geral), mas também quando considera-se uma base congelada – onde utiliza-se um universo fixo (base congelada) de Procons, desconsiderando novos órgãos que tenham integrado a base de dados do sistema depois do *status quo*. Contudo, o crescimento nas demandas registradas no Sindec ao longo dos anos não se justifica como um fato isolado, é antes acompanhado por fatores que marcaram o início desse século na sociedade brasileira.

Foi registrado um aumento no consumo das famílias que, em grande medida, pode ter sido influenciado pelas políticas de transferência de renda (KERSTENETZKY, 2009) e pelo aumento da renda (FREIRE, 2009) observado no período. Esse crescimento do consumo pode ser observado no Gráfico 2, que demonstra a evolução das despesas de consumo, ou seja, o gasto das famílias brasileiras com bens e serviços entre os anos de 2000 e 2012, que passou de 758.941 bilhões para 2.744.452 bilhões.

**Gráfico 2 - Consumo renda (em 1.000.000)**

Fonte: IBGE, 2014/Elaboração própria

No mesmo período, houve uma expansão do uso das TICs no Brasil. A base de dados de usuários de Serviços de Comunicação Multimídia (SCM) - principal serviço de telecomunicação para oferta de acesso fixo de internet em banda larga - marcava 100 mil usuários em 2000, passando a 22,2 milhões em 2013 (ANATEL, 2014). O Gráfico 3 demonstra o crescimento do acesso à internet entre 2000 e 2013.

**Gráfico 3 - Acesso à internet (em milhões)**

Fonte: ANATEL, 2014/ Elaboração Própria.

De acordo com o Relatório Anual 2013 da Anatel, telefonia móvel, que tinha 22,3 milhões de acessos em 2000, chegou a 261,8 milhões de linhas em 2013. Deste total, a tecnologia de Banda Larga Móvel (LTE, WCDMA, CDMA2000 e Dados) compunha 1,87% em 2008 e subiu para 41,09% em 2013 (ANATEL, 2014).

Esse contexto impôs novos desafios à defesa do consumidor no Brasil, em especial para os órgãos públicos. Como resposta, o governo lançou em 2013 o Plandec, com vistas a melhorar a tutela estatal sobre os consumidores. Como medidas previstas no plano têm-se o fortalecimento do SNDC, a partir de três políticas e ações:

- I - estímulo à interiorização e ampliação do atendimento ao consumidor, por meio de parcerias com Estados e Municípios;
- II - promoção da participação social junto ao Sistema Nacional de Defesa do Consumidor; e
- III - fortalecimento da atuação dos Procons na proteção dos direitos dos consumidores. (PLANDEC, 2013)

Na prática, mais do que estimular o fortalecimento do modelo já implementado – pautado no atendimento pessoal aos consumidores –, o Plandec estimula o desenvolvimento de novas alternativas de políticas públicas para garantir os direitos dos consumidores.

O mesmo decreto confere ao Sindec um papel formal de destaque na defesa do consumidor, sendo o sistema responsável pelas informações para subsidiar a definição de políticas e ações do plano. O Plandec traz, no seu artigo 8º, que “compete ao Ministério da Justiça coordenar, gerenciar e ampliar o SINDEC, garantindo o acesso às suas informações” (PLANDEC, 2013). E, no âmbito de discussões de ampliação do atendimento e aprimoramento desta plataforma é que surge o Consumidor.gov.br, o qual é objeto de estudo desse trabalho.

### **3 METODOLOGIA**

O presente trabalho é uma pesquisa descritiva. Esse tipo de pesquisa tem como característica a descrição, delineamento ou análise de uma população, fenômeno ou evento, podendo estabelecer relações variáveis ou mesmo isolar aquelas variáveis chave ou principais (GIL, 2008, p. 28; MARCONI e LAKOS, 2002, p. 84). Vale ressaltar que, por se tratar de plataforma recente - lançada em 27 de junho de 2014 - não há

familiaridade deste tema com a academia. Assim, este trabalho pode ser classificado ainda como uma pesquisa exploratória – enquadra-se em uma das finalidades deste tipo de pesquisa propostas por Marconi e Lakatos (2002, p. 85), pois contribuirá para a realização de estudos posteriores mais precisos.

A abordagem utilizada será o estudo de caso, “caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado” (GIL, 2008, p. 57). Trata-se ainda de uma pesquisa qualitativa, onde não há interesse em se controlar as variáveis, voltando-se a análises mais detalhadas de um caso específico (CONKE, 2014, p. 3).

Os dados são de fonte primária (quando até então não há tratamento nos dados coletados) e secundária; foram coletados a partir de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com atores-chave do processo. Os dados primários passaram por uma análise de conteúdo, que “é a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo), para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem” (BARDIN, 1977, p.46).

Na pesquisa bibliográfica foram analisados artigos, livros, teses e dissertações acadêmicos sobre o tema. A análise documental, por sua vez, se deu a partir de leis, decretos e notícias disponíveis e meio eletrônicos, além de informações constantes nos endereços institucionais - também na internet; além desses, foi autorizado pela Coordenadora Geral do Sindec o acesso a documentos institucionais diversos, os quais: Produtos entregues pela consultoria contratada pela Senacon, portarias, memórias de reuniões, notas técnicas, acordo de cooperação técnica, apresentações utilizadas no âmbito da Secretaria referentes à plataforma e dados coletados na base de dados do Sindec e do Consumidor.gov.br.

No que diz respeito à escolha dos documentos e entrevistas, utilizou-se a “regra de pertinência” (BARDIN, 1977, p. 98), onde se escolhe os documentos e atores a partir da sua relevância para a análise proposta. Os entrevistados foram escolhidos a partir da identificação dos atores e organizações-chave para a política, inicialmente a partir da pesquisa documental e bibliográfica, e também com base nas próprias entrevistas, onde foi possível identificar melhor as relações existentes.

As entrevistas foram realizadas de maneira semiestruturadas – onde “as perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversação informal” (MARCONI e LAKATOS, 2008, p. 94). Os atores entrevistados foram: a Secretária Nacional do

Consumidor (SILVA<sup>6</sup>, 2014); a Coordenadora Geral do Sindec (TAVARES<sup>7</sup>, 2014); a Presidenta da Associação Brasileira de Procons (SOUZA<sup>8</sup>, 2014) (Procons Brasil); e o Diretor-Técnico do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (THADEU<sup>9</sup>, 2014) (IDEC).

As entrevistas buscaram identificar os atores e suas respectivas participações nas diferentes etapas do ciclo da política pública proposto neste trabalho. Essa ferramenta possibilitou identificar atores e informações que não foram identificados nos documentos disponíveis. Os tópicos abordados nas entrevistas podem ser encontrados no Apêndice deste trabalho.

A política analisada foi instituída na Portaria nº 1.184, de 1º de julho de 2014 (BRASIL, 2014c). Trata-se de uma “plataforma tecnológica de informação, interação e compartilhamento de dados, monitorada pelos Procons e pela Senacon, com o apoio da sociedade” (CONSUMIDOR.GOV.BR, 2014). O serviço disponibiliza um ambiente no qual o consumidor entra em contato direto com o fornecedor para fazer reclamações. As empresas devem responder às demandas e, *a priori*, o contato não é intermediado por nenhum órgão ou pessoa. Vale ressaltar que, para ingressar na plataforma, os fornecedores se comprometem a responder os consumidores em até 10 dias, além de buscar solucionar os problemas de consumo reclamados e melhorar seus procedimentos.

Participam ainda os Procons e a própria Senacon (órgão gestor da plataforma). Os primeiros são responsáveis por monitorar as demandas relativas a sua região, além de auxiliar no recrutamento de novos fornecedores e executar políticas em seu âmbito de atuação. A Senacon elabora as diretrizes da plataforma e promove a ampliação dos fornecedores participantes em parceria com os Procons.

A plataforma tem como base as premissas: transparência e controle social; importância estratégica das informações prestadas pelos consumidores; e acesso a informação como potencializadora do poder de escolha dos cidadãos. Assim, tem-se a expectativa de que o consumidor assuma um papel ativo, ao acompanhar e avaliar o desempenho dos fornecedores – disponível na própria plataforma.

---

<sup>6</sup> SILVA, Juliana P. **Entrevista concedida pela Secretária Nacional do Consumidor**. Brasília, 12/11/2014a.

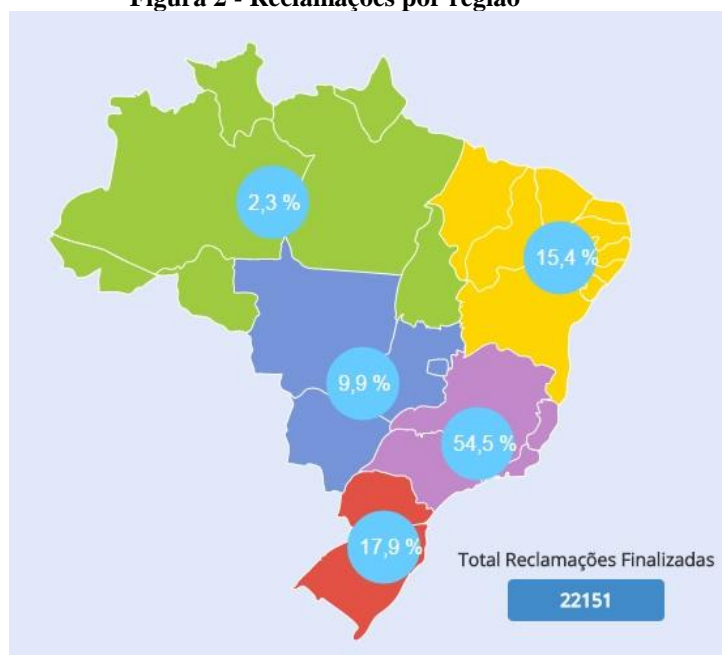
<sup>7</sup> TAVARES, Lorena T. Rocha. **Entrevista concedida pela Coordenadora Geral do Sindec**. Brasília, 23/10/2014.

<sup>8</sup> SOUZA, Gisela S. V. **Entrevista concedida pela Presidenta da Procons Brasil**. Brasília, 06/11/2014.

<sup>9</sup> THADEU, Carlos. **Entrevista concedida pelo Diretor-Técnico do Instituto de Defesa do Consumidor (IDEC)**. Entrevista realizada através da ferramenta Skype®, 06/11/2014.

Entre o dia 27 de junho (data do lançamento) e o dia 30 de outubro de 2014, foram 31.748 usuários cadastrados na plataforma, com um total de 197 empresas. Esse universo foi responsável por 22.150 reclamações finalizadas, divididas entre as regiões do país de acordo com a Figura 2.

**Figura 2 - Reclamações por região**



**Fonte: Consumidor.gov.br, 2014.**

Para o funcionamento da plataforma, as empresas preenchem um “formulário de proposta de adesão” (contendo seus dados) e há ainda a aceitação de um “termo de adesão” e de um “termo de uso”. O termo de adesão, assinado entre fornecedor e Senacon, permite: o acesso para receber e responder às reclamações registradas pelos consumidores; a interação com o consumidor na plataforma; acompanhamento das demandas registradas em nome da empresa; e requerer a recusa da reclamação, “exclusivamente nos casos em que for comprovado que o serviço ou produto reclamado foi produzido, ofertado e/ou comercializado por outro fornecedor e que não há qualquer indício de solidariedade na relação de consumo mencionada”. O fornecedor se compromete, dentre outros pontos, a responder às demandas em até 10 dias e informar à Senacon o responsável direto pelo tratamento do sistema dentro da empresa.

O consumidor, por sua vez, cadastra-se, assumindo os termos de uso, e pode registrar reclamações contra qualquer uma das empresas participantes do serviço. Durante o prazo de resposta, o consumidor pode acompanhar sua demanda, bem como



se relacionar com o fornecedor, sendo que, ao receber a resposta final da empresa, o consumidor pode avaliar a reclamação.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Com base na análise documental e nas entrevistas realizadas foi possível conhecer melhor a política analisada e identificar a rede de atores envolvidos, a qual é composta por atores estatais, privados e da sociedade civil. Para identificar o maior número possível de atores participantes da rede, este capítulo abordará as diferentes etapas do ciclo de políticas públicas da plataforma Consumidor.gov.br, descrevendo-as. Tal escolha é motivada por conta do potencial deste modelo teórico para a investigação de “constelações de poder, redes políticas e sociais e práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase” (FREY, 2000, p. 226).

A fim de compreender melhor a postura dos atores no estudo de caso específico, poderão ser feitas análises comparativas com o disposto no arcabouço legal e com as ações implementadas anteriormente pela Senacon.

### **4.1 Percepção e definição do problema**

A solução de problemas de consumo de maneira individual e presencial é, em regra, de competência dos órgãos de defesa do consumidor estaduais e municipais – os Procons. Estes órgãos também são responsáveis pela política estadual de defesa do consumidor e por fiscalizar as relações de consumo. Ou seja, têm competência para atuar em nível tático e operacional.

Ao longo do tempo, o atendimento aos consumidores acabou se tornando o principal papel dos Procons – trabalho que deu elevado nível de credibilidade junto aos consumidores e fornecedores. Essa credibilidade funciona como um fator ambiental ambíguo uma vez que, embora os órgãos sejam fortalecidos com legitimidade em sua atuação frente ao mercado e aos consumidores, também representa um aumento da demanda, fato que agravou o processo de restrição dos Procons ao trabalho operacional.

Como demonstrado no tópico 2.3.1. deste trabalho (O Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor), nos últimos anos foi observado um enorme

crescimento do consumo no país e também das demandas registradas pelos órgãos do SNDC. Durante a pesquisa foi possível verificar uma preocupação quanto ao atendimento e tratamento dessas demandas. Ora, o consumo e as demandas cresceram e os Procons ficaram cada vez mais comprometidos com o atendimento individual, operando cada vez mais próximos de sua capacidade, entretanto, observou-se uma preocupação da Coordenação Geral do Sindec e Senacon, pois, ainda assim, não há garantias de que estejam conseguindo atender a todos os consumidores (TAVARES, 2014), fato que gera uma cadeia de problemas que será apresentada a seguir.

Com o desenvolvimento das TICs e o crescente acesso dos cidadãos às tecnologias, o modelo de atendimento presencial acabou se tornando obsoleto. Nas entrevistas foi possível observar uma preocupação com o fato de que parte dos consumidores não está mais disposta a participar do modelo atual de atendimento – se deslocar até um Procon, pegar senha, fila, abrir uma Carta de Informações Preliminar (CIP), esperar a resposta do fornecedor, ir até o Procon receber a resposta e, então, dependendo da resposta, continuar o processo (TAVARES, 2014; THADEU, 2014). Por isso, busca soluções alternativas, em especial nas redes sociais (como o Facebook<sup>10</sup> e Twitter<sup>11</sup>) e ferramentas privadas de solução de conflitos de consumo (por exemplo, o Reclame Aqui<sup>12</sup>). Ou seja, o Estado deixa de processar e conhecer as demandas dos consumidores.

Tal fato corrobora com a entrevista feita com o Idec. O Diretor técnico da organização pontuou que as demandas já estavam sendo tratadas na internet e que, por isso, o Consumidor.gov.br demorou a ser implementado. A Secretária Nacional pondera ainda que os mecanismos disponíveis para os órgãos de defesa do consumidor também encontravam-se defasados, ou seja, aplicar multas, abrir reclamações e publicar o Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas (CNRFF) deixou de ser o melhor caminho, dada a dinâmica da sociedade informacional – onde as pessoas são provedoras de informação e opinião.

Uma vez que o Estado deixa de processar e conhecer os problemas enfrentados pelos consumidores, sua ação fica limitada pela falta de informações completas, pois, como teorizou Peters (1996), esta é o principal insumo para as políticas públicas. Destaca-se que o Sindec enquanto sistema de informação foi criado para sistematizar e

---

<sup>10</sup> O site pode ser acessado em: [www.facebook.com](http://www.facebook.com) Acesso em: 5 de novembro de 2014.

<sup>11</sup> O site pode ser acessado em: [www.twitter.com](http://www.twitter.com) Acesso em: 5 de novembro de 2014.

<sup>12</sup> O site pode ser acessado em: [www.reclameaqui.com.br](http://www.reclameaqui.com.br) Acesso em: 5 de novembro de 2014.

integrar a ação dos Procons, mas se tornou fonte primária de informações para a definição de políticas públicas de defesa do consumidor. Tanto é que o Plandec traz:

Art. 8º - Dados e informações de atendimento ao consumidor registrados no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor - SINDEC, que integra os órgãos de proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, subsidiarão a definição das Políticas e ações do Plano Nacional de Consumo e Cidadania (PLANDEC, 2013).

Mais do que integrar órgãos e subsidiar a definição de políticas, a base de dados do Sindec se tornou uma referência também para consumidores e fornecedores. Ora, qual consumidor não se atem a notícias do tipo “a empresa mais reclamada nos Procons”? Os fornecedores, por sua vez, frente ao comportamento dos consumidores e às ações do Estado, passaram a utilizar esses dados para orientar sua atuação no pós-venda. Isso sem falar que a mesma base de dados é utilizada para instruir e fundamentar processos judiciais e administrativos.

Com informações incompletas, a atuação desses atores fica, no mínimo, prejudicada. Este fato pôde ser verificado na entrevista com a Associação Brasileira de Procons, onde a Presidenta demonstrou que a plataforma Consumidor.gov.br possibilitou o conhecimento de problemas enfrentados pelos consumidores que até então só eram **percebidos** pelos órgãos, sem que estivessem amplamente registrados.

Diante disso, são os atores identificados na etapa de percepção e definição do problema: Procons, Senacon, fornecedores e consumidores. Esses atores perceberam a necessidade de se pensar uma nova ferramenta capaz de contornar o problema constatado e é nesse sentido que, no Relatório de Viabilidade de Implementação do Procon Eletrônico, temos o seguinte:

“Conclui-se, portanto, a viabilidade do novo recurso nessa dimensão [organizacional], já que há interesse de todas as partes (SENACON, SNDC, Procons e empresas) num módulo preliminar de resolução de conflitos, que seja célere e eficiente, de menor custo e menor esforço, e que independentemente das razões de cada um, o maior beneficiado direto será o consumidor” (ALVES, 2013, p. 13).

Os Procons estavam com problemas em seu funcionamento e necessitavam de alternativas que os auxiliassem na tarefa de atender aos consumidores, relatando à Senacon e à Coordenação Geral do Sindec a necessidade de inovações no modelo. Destaca-se ainda uma grande quantidade de Procons não integrada ao Sindec, como

demonstrado na Tabela 2. Dos 776 Procons existentes, apenas 258 estão integrados, o que demonstra a necessidade de desenvolvimento de um modelo capaz de agregar os Procons marginalizados.

**Tabela 2 - Procons no Brasil**

UF	População Total (milhares)	Qtde Procons no Estado	População Atendida Procons (milhares)	Qtde Procons (Sindec)	População Atendida Sindec (milhares)	Média Atendimentos / Mês
AC	776	3	390	3	390	1.790
AL	3.301	10	1.563	2	1.147	2.486
AM	3.808	1	1.982	1	1.982	1.351
AP	735	1	437	1	437	691
BA	15.044	5	3.813	1	2.677	5.191
CE	8.779	18	4.240	2	2.447	2.728
DF	2.790	1	2.790	1	2.790	11.861
ES	3.839	22	2.181	12	1.750	8.328
GO	6.434	33	4.071	33	4.071	13.943
MA	6.794	4	1.498	3	1.299	2.803
MG	20.593	102	11.628	66	6.153	17.574
MS	2.587	23	1.740	15	728	5.184
MT	3.182	29	1.926	19	1.377	4.155
PA	7.970	11	2.663	7	2.391	2.114
PB	3.914	8	1.545	3	1.109	2.411
PE	9.209	32	5.125	7	2.844	6.773
PI	3.184	6	1.198	1	814	848
PR	10.997	52	6.148	1	1.747	7.778
RJ	16.369	23	12.029	8	7.526	10.572
RN	3.374	11	1.315	3	1.064	758
RO	1.728	1	485	1	485	363
RR	488	1	309	-	-	-
RS	11.164	74	6.845	14	3.419	4.909
SC	6.634	69	4.634	24	2.314	7.221
SE	2.196	1	615	1	615	1.090
SP	43.664	226	36.737	27	18.615	57.574
TO	1.478	9	632	1	228	4.117
<b>Total</b>	<b>201.031</b>	<b>776</b>	<b>118.539</b>	<b>258</b>	<b>70.364</b>	<b>184.613</b>

Fonte: ALVES, 2013, p. 6.

A Senacon e a CG Sindec demonstraram que o fato do sistema não ter informações completas deixava as políticas públicas de defesa do consumidor sujeitas a falhas, os fornecedores e órgãos do SNDC deixavam de receber informações completas para sua atuação. Esse fato pode ser explicado por causa do modelo aplicado, o qual, conforme as entrevistas demonstraram, não contemplava mais as necessidades e

dinâmica das relações sociais e de consumo postas sob as bases de uma sociedade informacional.

Enquanto isso, os consumidores têm um papel que merece análise mais detalhada. Estes atores agiram a partir de uma não ação, onde, ao não buscar os meios formais de reclamação, demonstraram um descontentamento com o serviço público prestado. Os problemas gerados por causa da incapacidade de se sistematizar a demanda são resultados justamente do papel do consumidor enquanto ator da rede.

Costa e Hennigen (2010) apontam para uma subjetivação do consumidor na defesa do consumidor, relacionada ao tratamento do consumidor apenas como um tomador de direitos e deveres – “onde o consumidor acaba não tendo ciência do impacto social de sua ida ao Procon” (idem, p. 410).

Entretanto, foi possível observar que o papel do consumidor no processo foi potencialmente redescoberto pelos órgãos de defesa do consumidor no desenvolvimento da plataforma, como será exposto mais à frente. Esse processo se dá a partir do momento em que há um entendimento quanto à importância do consumidor, em especial o conjunto de consumidores, para a defesa do consumidor, o que vai ao encontro da problematização feita por Costa e Hennigen (2010).

## **4.2 Agenda-setting**

A formação da agenda se deu com base nas motivações propostas por Souza (2006): a partir dos problemas (observados no tópico anterior). Estes foram definidos pelos atores e passaram por uma construção coletiva da necessidade de enfrentá-los. Inicialmente, a agenda da Senacon para a construção de alternativas se organizou em torno da problematização do Sindec, por se tratar da política em vigor e amplamente consolidada.

Foi possível constatar na pesquisa que havia interesse por parte dos Procons e da Senacon em ampliar o atendimento aos consumidores. Assim, com base na construção e amadurecimento do problema nas organizações, Procons e Senacon passaram a discutir alternativas. Considerando que o laço mais próximo e consolidado construído no SNDC é entre Procons e Senacon – por causa do vínculo construído a partir do Sindec durante seus 10 anos de existência – as discussões se concentraram neste nó da rede.

Em 2013 foi lançado o Plandec, por meio de decreto presidencial. O Plano se pauta em três eixos a se saber: a prevenção e redução de conflitos, a regulação e fiscalização e o fortalecimento do SNDC. Com base nessa política, a defesa do consumidor foi fortalecida e incentivada a implementar novas ações, com vistas a atender aos eixos propostos.

Muito embora o Decreto nº 7.963/13 não disponha expressamente sobre a necessidade de se implementar uma política como o Consumidor.gov.br, as problematizações trazidas deram força para a inclusão na agenda política do problema constatado no tópico anterior. Esse fato foi verificado tanto nas entrevistas com a Coordenadora Geral do Sindec e com a Secretária Nacional do Consumidor quanto nos documentos referentes à plataforma – constantemente justificados com base no plano.

Isto posto, constata-se que o *agenda-setting* tem como atores: Procons, Senacon, CG Sindec e Presidência da República. Este último ator é responsável por um fator que deu força à inserção de um problema já existente – o Plandec. Cabe ressaltar que, embora o Plandec seja considerado nesta pesquisa como um fator em uma rede de políticas públicas, trata-se de um Decreto Presidencial, o qual, por sua natureza, pode ser considerado como uma iniciativa *top-down*. Contudo, a análise quanto ao processo de edição deste Plano foge ao escopo deste trabalho, assim, faz-se necessária a inclusão desta discussão em uma agenda de estudos futura, a fim de contribuir para as discussões sobre a defesa do consumidor enquanto política pública.

#### **4.3 Elaboração de programas e decisão**

Para ampliar o atendimento, a Senacon começou a buscar alternativas. A Coordenadora Geral do Sindec e a Secretária Nacional do Consumidor demonstraram que o modelo pautado em Procons foi considerado inviável, uma vez que a criação de órgãos desse tipo depende de fatores como vontade política e recursos para estender o atendimento a todos os municípios brasileiros. O processo de ascensão e inclusão do problema na agenda deixou clara a necessidade de se desenvolver um novo modelo de atendimento. A solução incluída na pauta foi a ampliação do atendimento dos Procons, na internet. Para tanto, passou a se discutir um módulo de atendimento eletrônico do Sindec – então chamado de ProconWeb.

Para assessorar a Senacon no desenvolvimento do ProconWeb foi montado um grupo de trabalho por meio da Portaria nº 24, de 28 de agosto de 2013, coordenado pela CG Sindec e composto por um Procon de cada região – Procon Estadual do Acre, Fundação Procon de São Paulo, Procon Estadual do Maranhão, Procon Estadual do Paraná e Procon do Distrito Federal. A partir desse grupo de trabalho foram iniciadas as discussões de elaboração da plataforma.

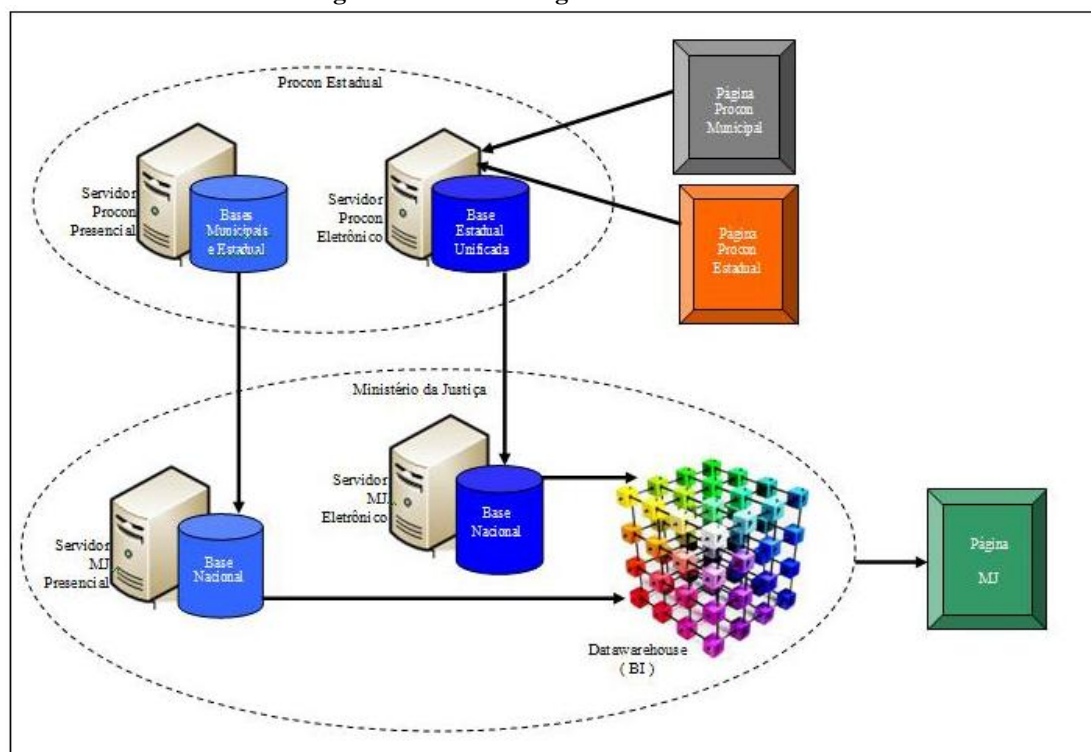
Por se tratar, inicialmente, da discussão de um módulo do Sindec ela se concentrou em torno das experiências e necessidades desse sistema. Foram definidos conceitos fundamentais do serviço, os quais: célere, efetivo, sem intermediação, postura proativa do consumidor, subsídio para política pública, respeito ao poder do Procon, transparência e resolução individual de conflito (ALVES, 2013).

Foi criado por meio da Portaria nº 26/2013 da Senacon, um segundo grupo de trabalho coordenado pela CG Sindec e composto por representantes dos Procons Bahia, Mato Grosso e São Paulo, além da Coordenadora de Análise Técnica Normativa e do Coordenador de Monitoramento de Mercado (dois órgãos da Senacon). Com base na organização funcional do Sindec, esse grupo de trabalho desenvolveu uma nova classificação de demandas do Sindec. Para validação desses requisitos, foram realizados workshops com representantes de Procons de todo o país, onde os atributos foram testados e submetidos ao crivo dos participantes. Durante essas discussões foi incluída no debate a Coordenação Geral de Tecnologia da Informação (CGTI) do Ministério da Justiça, a fim de prestar assessoria técnica (ALVES, 2013).

Com o relato da Coordenadora Geral do Sindec e o estudo de viabilidade (ALVES, 2013) foi possível captar que algumas questões foram motivo de maior discussão e decisões, as quais orientaram o desenvolvimento da plataforma e serão tratadas a seguir.

O Sindec é construído sob um modelo de gestão descentralizado, onde cada órgão integrado necessita de equipamentos e suporte para o funcionamento do Sistema, necessidade que seria replicada se o modelo se mantivesse, conforme exemplo abaixo.

**Figura 3 - Modelo de gestão descentralizado**



Fonte: ALVES, 2013.

A criação de um módulo nesses moldes necessitaria de uma estrutura ainda mais preparada nos Procons. Por causa disso houve resistência desses órgãos quanto à reprodução dessa lógica, pois, já no Sindec, alguns órgãos atuam com recursos precários. Destaca-se que o número de Procons não integrados ao Sindec é resultado, em grande medida, da falta de estrutura nesses órgãos (ALVES, 2013). Além da falta de estrutura, a Coordenadora Geral do Sindec apontou que os Procons ainda levantaram dificuldades em tratar as demandas registradas (processar e analisar cada reclamação) – que aumentariam sobremaneira com a abertura de um novo canal de atendimento. Os atores envolvidos na discussão constataram que não haveria recursos para aplicar uma política que necessitasse do atendimento individual por parte do poder público.

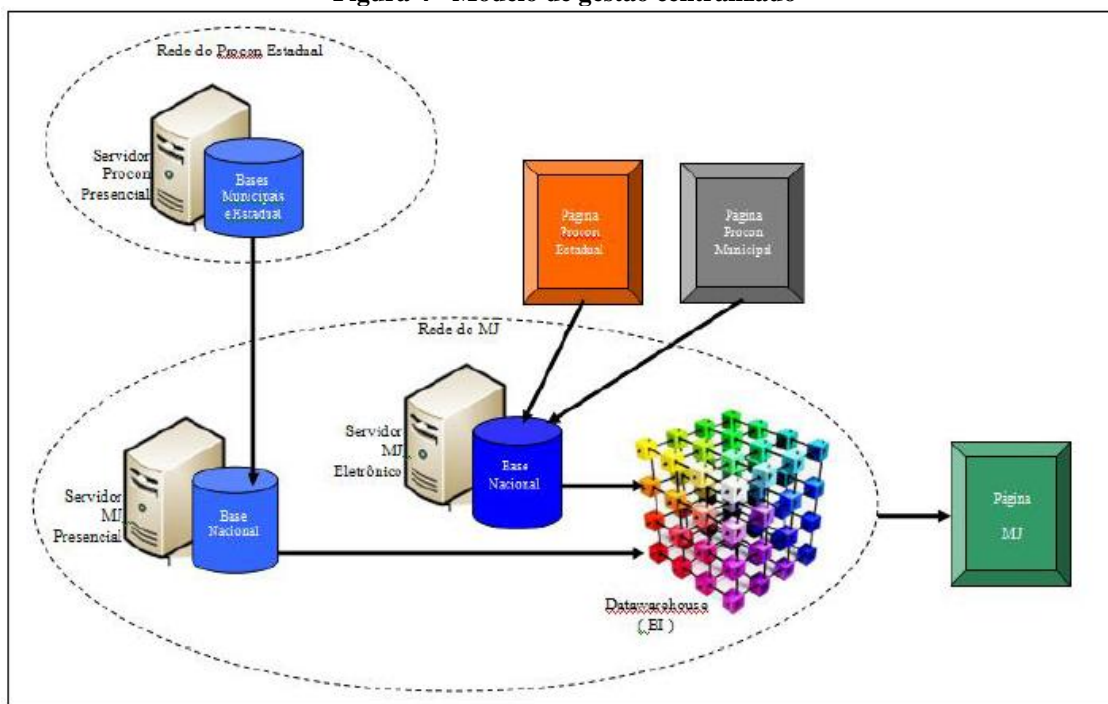
Com isso os membros do grupo passaram a discutir alternativas e concluíram pela construção de um modelo onde os fornecedores se comunicassem diretamente com os consumidores – lógica similar à utilizada na CIP Eletrônica<sup>13</sup>. Assim o conceito foi estabelecido e amadurecido, passando a se organizar sobre um modelo centralizado -

<sup>13</sup> A CIP Eletrônica, assim como a CIP, é uma carta ao fornecedor a fim de realizar uma intervenção célere no problema de consumo e/ou requerer informações e esclarecimentos sobre a sua conduta. Ela se dá de maneira eletrônica e facultativa tanto para Procons quanto fornecedores – os quais têm que se comprometer a acompanhar e responder às demandas (SILVA, 2014b).



conforme exemplificado na figura 4 -, onde há apenas uma “porta de entrada” e as demandas são acompanhadas pelos órgãos participantes.

**Figura 4 - Modelo de gestão centralizado**



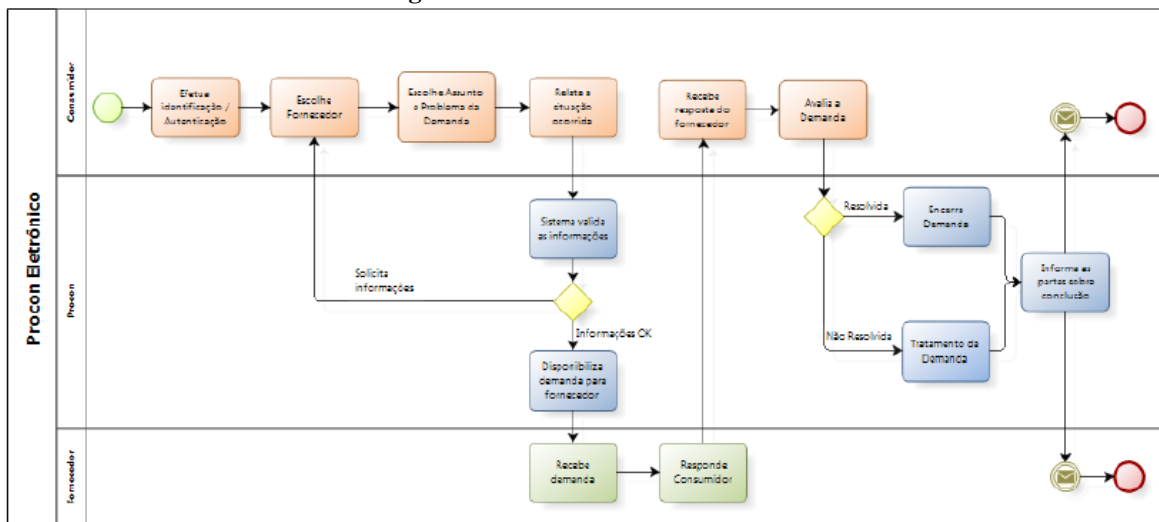
Fonte: ALVES, 2013.

Foi definido ainda que, ao invés de apenas acompanhar as demandas não resolvidas individualmente, os órgãos passariam a tratá-las maneira coletiva. A decisão de centralizar o sistema representou ainda uma ampliação na capacidade de atendimento, uma vez que a disponibilidade sem necessidade da estrutura física dos Procons – uma vez que o atendimento se dá na internet – possibilita superar as barreiras logísticas enfrentadas pelo Sindec.

Para o funcionamento desse modelo decidiu-se que o ProconWeb deveria contar com cinco módulos: o Módulo Consumidor, o qual deveria contar com identificação, inserção de demandas, acompanhamento de demandas e avaliação de resposta do fornecedor; o Módulo Procon, com funcionalidades administrativas, acompanhamento e tratamento de demandas não resolvidas; o Módulo Administrativo, que possibilita cadastro e manutenção de funcionalidades do sistema; o Módulo Fornecedor, cujas funcionalidades seriam identificação do fornecedor, recepção de demandas, resposta às demandas e acompanhamento das demandas; e o Módulo Transparência, com

consolidação dos dados e publicação de indicadores e demandas (ALVES, 2013). O fluxo proposto pode ser observado na Figura 5.

**Figura 5 - Fluxo de Atendimento**



Fonte: Alves (2013, p.20).

Tem-se que, na etapa de elaboração de programas e decisão, a discussão foi realizada por um grupo pequeno de atores. Nesta etapa da política não foram observados grandes problemas na tomada de decisão, principalmente por se tratar de uma etapa composta por atores com relações historicamente próximas. São duas inter-relações existentes: uma entre três atores do mesmo Ministério (Senacon, Coordenação Geral do Sindec e CGTI), e outra composta por Senacon, Coordenação Geral do Sindec e Procons, que se integram a partir do Sindec há dez anos. Estas relações podem ser consideradas como laços fortes, dado o tempo, a confiança mútua e a intensidade emocional observados (CALMON e COSTA, 2013, p. 6).

#### 4.4 Implementação de políticas

As decisões tomadas na etapa anterior são as diretrizes para a elaboração da plataforma. Durante a etapa de implementação, as decisões são colocadas em prática. Como foi disposto anteriormente, os conceitos definidos nos grupos de trabalho foram levados aos demais Procons, que integraram a discussão de elaboração da plataforma. Foi possível verificar durante as entrevistas uma divergência quanto à aceitação dos Procons.

A Coordenação Geral do Sindec afirmou que o processo de convencimento junto aos Procons foi um dos principais desafios do projeto. Segundo a perspectiva da Coordenação, existiram – e talvez ainda existam – órgãos que consideraram o atendimento uma competência exclusiva dos Procons, o que motivou uma resistência fundamentada no receio de um esvaziamento das funções dos órgãos. Já a Associação Brasileira de Procons demonstrou que houve um interesse geral pela plataforma.

Contudo, a participação dos Procons desde a elaboração da plataforma foi apontada como essencial para superar as dificuldades nessa relação. Ou seja, foi escolhida uma estrutura de redes para a administração de um contexto com múltiplas organizações, como proposto por Calmon e Costa (2013), para esses casos, com uma construção coletiva e inter-relações entre os atores em detrimento de modelos *bottom-up* ou *top-down*.

O conceito definido para o desenvolvimento teve como base a lógica da CIP Eletrônica, assim a adesão dos fornecedores é necessária para o funcionamento da plataforma. A participação dos fornecedores foi apontada como um desafio ao projeto, tanto pela Secretária Nacional do Consumidor, quanto pela Coordenadora Geral do Sindec. Foi possível constatar no contato com a Secretária Nacional do Consumidor que a construção histórica da defesa do consumidor desenvolveu uma relação pautada pela desconfiança, trata-se de uma relação delicada na rede, e, diante da necessidade de adesão dos fornecedores, a Senacon organizou-se em torno de uma estratégia voltada para a articulação e convencimento de grandes fornecedores.

Para a Secretária Nacional do Consumidor, a proteção do consumidor deve ser um insumo do desenvolvimento, diz respeito a uma relação entre qualidade da ação das empresas e seu desempenho no mercado, tal qual se desenvolveu no modelo norte-americano. Para a Secretária, no Brasil, esta relação foi construída com base em conflitos, fato que motiva uma desconfiança, embora o processo de desenvolvimento das relações de consumo e das relações com os órgãos de defesa do consumidor observado nos últimos anos tenha proporcionado um maior nível de amadurecimento da relação.

Para superar esse desafio, a Secretária Nacional do Consumidor se reuniu individualmente com os executivos dessas empresas para apresentar o conceito da plataforma e convencê-los, antes mesmo da ferramenta ser desenvolvida. Com base nas entrevistas com a Coordenadora Geral do Sindec e com a Secretária Nacional do

Consumidor, bem como a documentação de Alves (2013), constatou-se que essa estratégia teve como base a experiência do Projeto Indicadores Públicos de Defesa do Consumidor, uma iniciativa onde a Coordenação Geral do Sindec e a Secretaria Nacional do Consumidor convidaram as empresas mais demandadas do Sindec para participar de um projeto onde as empresas assumiram compromissos públicos pautados em três eixos: redução do total de demandas, aumento da solução nas CIPs e aumento da proporção de acordos em audiências (PORTAL MJ, 2014b).

O processo de crescimento do consumo e dos problemas de consumo observados na etapa de percepção e definição do problema não impactaram apenas nos órgãos públicos; as empresas recebem estas reclamações. Com o modelo descentralizado e difuso observado na defesa do consumidor, as empresas têm de despender recursos para atender os seus consumidores que vão aos Procons em todo o país. Por serem reclamadas, as empresas têm que implementar prepostos e até terceirizar o atendimento para responder aos órgãos de defesa do consumidor e, caso o problema chegue à justiça, deverão despender recursos com sua defesa. Diante disso, por mais que o comportamento deste ator seja o objeto de reclamação e regulação da defesa do consumidor a redução do problema implica na redução de seus custos.

Nesse sentido, temos – como na constatação de Fleury (2005, p. 83), onde a construção de uma rede requer a existência de um “valor compartilhado” que supere os interesses individuais e o comportamento maximizador dos atores – um fator comum que equalizou a colaboração desses atores em uma rede de defesa do consumidor.

Dada a articulação realizada, as empresas passaram a integrar as discussões de implementação da plataforma. A partir da entrevista com a Coordenadora Geral do Sindec foi possível observar que, assim como os Procons participaram colocando suas necessidades e experiências no atendimento direto aos cidadãos – em especial quanto às funcionalidades e procedimentos já utilizados no Sindec –, as empresas foram importantes para que a plataforma pudesse ser bem operada também por elas.

Diferente dos Procons, não foi instituído um Grupo de Trabalho, mas foram realizadas reuniões periódicas com os fornecedores. Com as reuniões foi possível que a equipe responsável por desenvolver o projeto tivesse conhecimento do modelo de operação das empresas e pudesse desenvolver melhor o Módulo Fornecedor.

Outro desafio apontado tanto pela Secretária Nacional quanto pela Coordenadora Geral do Sindec na implementação da plataforma foi a falta de estrutura do Ministério

da Justiça para desenvolver e manter um sistema como o planejado. Na época da discussão, o Estudo de Viabilidade (ALVES, 2013) apontou que, embora a melhor alternativa fosse o desenvolvimento dentro do ministério, a estrutura disponível não representava segurança para o projeto, uma vez que a empresa – terceirizada – responsável por desenvolver os programas do ministério operava em contrato temporário. Assim, foi necessário buscar alternativas.

Inicialmente a transformação do módulo em um sistema estruturante foi uma das alternativas debatidas no âmbito do segundo Grupo de Trabalho criado, já que sistemas desse tipo devem ser abordados no âmbito do SERPRO, entretanto, o ProconWeb não dispunha dos requisitos necessários para tal. Durante as pesquisas documentais e bibliográficas não foi possível constatar a solução encontrada, a qual foi observada durante as entrevistas com a Senacon e com a CG Sindec. Nas palavras da Coordenadora Geral do Sindec (TAVARES, 2014):

Difícilmente se não tivéssemos um parceiro nós teríamos o Consumidor.gov como nós temos, com o nível de disponibilidade que ele tem. O Consumidor.gov foi desenvolvido pelo Banco do Brasil, ou seja, é um parceiro completamente impensado há alguns anos atrás.

Esta relação da rede é um claro exemplo de como as políticas públicas dependem da “cooperação e mobilização de recursos de atores não estatais e privados” (SCHNEIDER, 2005, p. 39). Durante as discussões do Plandec (integrada por um conselho de ministérios, com Senacon e mediada pela Presidenta Dilma Rousseff), discutiu-se o tema “Assuntos Financeiros”. A Secretária Nacional do Consumidor relatou que, dada sua representatividade nos problemas de consumo, chegou-se a conclusão de que para se cobrar os bancos privados, os bancos públicos deveriam dar o exemplo, e estes foram incumbidos de buscar efetivamente melhorar seu desempenho na proteção do consumidor. Para tanto, os bancos intensificaram seu diálogo com a Senacon e a CG Sindec.

A relação aproximada pelo Plandec entre esses atores abriu uma janela de oportunidade. Durante a entrevista com a Secretária Nacional foi possível observar que foi a partir deste diálogo que as conversas sobre o desenvolvimento da plataforma se iniciaram. O Vice-Presidente do Banco do Brasil se dispôs a buscar auxiliar no desenvolvimento e, após aprovação do Conselho do Banco, firmou um Acordo de Cooperação Técnica (BRASIL, 2014a) com o Ministério da Justiça e a Senacon.

O referido acordo (BRASIL, 2014a), com duração inicial de três anos, tem como principais obrigações do ministério da justiça: prestar informações para elaboração da plataforma; orientar e prestar suporte técnico aos consumidores; manter atualizado o manual de utilização do Consumidor.gov.br; disponibilizar materiais educacionais e cursos na área de defesa do consumidor para o Banco do Brasil; definir em conjunto com o Banco modelo e linguagem de contratos do banco; e permitir ao Banco ser o primeiro sistema a integrar o sistema. Ao Banco do Brasil cabe: desenvolver, hospedar e garantir a infraestrutura tecnológica, prestar apoio técnico e garantir a integridade e confidencialidade dos dados armazenados.

A pesquisa bibliográfica e as entrevistas constataram que, muito embora a discussão do módulo de atendimento estivesse organizada entorno de questões do Sindec, a política que começou a ser desenvolvida ultrapassou a qualidade de módulo eletrônico. Mais do que representar o desenvolvimento de um sistema de operação dos Procons como é organizado o Sindec, o serviço construído representava um modelo onde os Procons não desempenhariam o mesmo papel de protagonismo.

As discussões e interações ao longo da vida da política resultaram na consolidação de uma plataforma construída como um ambiente de conciliação entre fornecedores e consumidores, não haveria a necessidade de um tratamento inicial por parte dos órgãos públicos, os quais ficaram responsáveis por monitorar o processo. Assim, o novo modelo depende da participação do consumidor, que deve registrar e acompanhar sua reclamação. O consumidor passou a ter centralidade no processo.

Tal conclusão repercutiu no nome do projeto, que deixou de ser ProconWeb e passou a ser Consumidor.gov.br. Mais uma vez pode se constatar a inversão da lógica até então desenvolvida e apontada por Costa e Hennigen (2010), a subjetivação do consumidor. Ainda que talvez esse processo tenha se desenvolvido de maneira inconsciente, pode-se notar a construção de um modelo onde o consumidor é o protagonista do processo.

Contudo, cabe ressaltar que, ainda que os órgãos públicos de defesa do consumidor tenham repensado o papel do consumidor, não existiu a inclusão deste ator nos debates de implementação da política Pública. Nesse sentido, embora o papel do consumidor possa ter sido reposicionado, do ponto de vista do consumidor, a política se desenvolveu de maneira *top-down*, uma vez que não houve participação deste na construção da política pública em questão.

Diante do exposto, a etapa de implementação de políticas foi articulada inicialmente pelos atores envolvidos na elaboração de programas e decisão. Senacon, CG Sindec e os Procons do grupo de trabalho desenvolveram um processo de convencimento dos demais Procons, onde houve resistência por parte de alguns. Além disso, a Senacon foi responsável por articular e convencer fornecedores para viabilizar o projeto. Os fornecedores passaram a integrar a discussão, mas houve resistência por parte de alguns.

Outro importante ator foi articulado pela Senacon que, a partir da oportunidade gerada pelo Plandec, pode articular um acordo com o Banco do Brasil, responsável por desenvolver e sustentar o Consumidor.gov.br. Calmon e Costa (2013, p.21) apontam que a multiplicidade de atores heterogêneos de uma rede com interesses distintos fundamenta a necessidade de atores que façam a intermediação, ou seja, que “auxiliem na articulação dos vários cliques que compõem a rede” – papel desempenhado pela Senacon.

#### **4.5 Avaliação de políticas e correção**

O Consumidor.gov.br foi desenvolvido em cinco módulos, como demonstrado anteriormente, entre eles os Módulos Consumidor e Transparência. O consumidor é o principal responsável por alimentar os mecanismos desenvolvidos para avaliação e correção da política. O registro das demandas é a matéria prima inicial dos dados produzidos pela plataforma, é a partir dela que os demais indicadores são produzidos.

Uma vez registrada a reclamação, o fornecedor é acionado e tem dez dias para responder. A resposta por sua vez pode solucionar ou não o problema e é avaliada pelo consumidor, que é o responsável por informar se a reclamação foi resolvida ou não e avaliar em uma escala de 1 a 5 a sua satisfação em relação ao atendimento da empresa, podendo fazer comentários.

O Módulo Transparência tem como função disponibilizar os resultados e dados da plataforma. O processo de atendimento das demandas gera alguns indicadores que são disponibilizados no próprio site da plataforma. Na ferramenta é possível acessar o *link* Indicadores<sup>14</sup>, onde são disponibilizados *rankings* com índices de solução, de

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir> Acesso em: 10 de novembro de 2014.

satisfação, prazo médio de resposta e reclamações respondidas, com opção de filtro por segmento. O usuário também pode ter acesso aos indicadores de cada empresa participante a partir de filtros disponibilizados. Esta ferramenta permite ainda a comparação entre empresas. Por fim, existem infográficos com o total de atendimentos, consumidores e empresas cadastrados e distribuição dos atendimentos por região. Com o amplo acesso à informação a avaliação da política e da atuação das empresas do mercado não se restringe aos órgãos gestores.

A Presidente da Procons Brasil destacou que o grande avanço desse modelo em relação aos modelos anteriores – como o Cadastro Nacional de Reclamação Fundamentada e o Boletim Sindec, que são anuais – é a transparência. A plataforma possibilita acesso instantâneo aos dados, o que representa novas possibilidades para o controle e regulação das relações de consumo.

Assim como teorizado por Peters (1996), muito embora o Estado tenha acesso aos dados, nada garante sua capacidade de processá-los da melhor maneira possível. A entrevista com a Coordenadora Geral do Sindec demonstrou que este pressuposto é assumido pela organização. Quando questionadas sobre as expectativas quanto à plataforma, a Secretária Nacional do Consumidor, a Coordenadora Geral do Sindec e a Presidenta da Procons Brasil apontaram que esperam que os dados públicos possibilitem aos consumidores e empresas se apoderar e utilizar os dados para a defesa do consumidor.

Foi possível constatar que há a expectativa de que os dados e a plataforma sejam utilizados em especial pelos consumidores. Espera-se que a disponibilidade dessas informações possa auxiliar no processo de conscientização do consumidor quanto ao seu poder e papel na rede. Para a Secretária Nacional, tal processo auxiliaria no amadurecimento da defesa do consumidor.

Contudo, por parte da associação de consumidores, o Idec, a dimensão de empoderamento dos consumidores não foi percebida no discurso. A plataforma foi observada antes como uma ferramenta para o atendimento das demandas. Essa constatação pode ser explicada por causa da maneira como a política foi implementada do ponto de vista do consumidor, o qual não participou dos debates. Ou seja, o fato de consumidor não ter sido inserido nas discussões e tornar-se – além de enxergar-se – apenas um tomador da política, tal qual demonstrou o Diretor-Técnico do Idec, pode ter dificultado a construção da consciência dos impactos da ação coletiva dos



consumidores, como dispuseram Costa e Heniggen (2010). Nesse sentido, podemos constatar um desafio à desconstrução da subjetivação do consumidor, uma vez que ainda não se observa o impacto das reconstruções observadas sobre o posicionamento dos consumidores.

A Secretária Nacional, a Coordenadora Geral do Sindec e a Presidenta da Procons Brasil esperam que, com o conhecimento dos dados, os consumidores passem a buscar informações quanto à atuação das empresas no mercado, o que os tornaria mais críticos e exigentes em relação às empresas. Estas, por sua vez, por ter indicadores sobre sua atuação disponíveis e acesso ao desempenho de seus concorrentes, têm sobre elas a expectativa de que aprimorem sua atuação ao longo do tempo.

Ressalta-se ainda uma prática desenvolvida pela Secretaria Nacional do Consumidor: contratar consultores. O órgão tem a prática de contratar consultores com experiência na área e no mercado para auxiliar no desenvolvimento da plataforma, documentar os processos, compor e documentar as discussões e realizar análises sobre os resultados dos produtos desenvolvidos. Essa prática possibilita a documentação dos trabalhos com grande propriedade, auxilia na tomada de decisão pelos gestores e na realização de pesquisas como esta, que utilizou esses produtos (como ALVES, 2013). É importante destacar que o financiamento dos trabalhos de consultoria advém da Unesco, que teve esta ação destacada durante a entrevista com a Secretária Nacional por este motivo.

#### **4.6 Operação e manutenção de programas**

A portaria que cria o Consumidor.gov.br coloca a Senacon como órgão responsável pela plataforma, cuja gestão é realizada com apoio de três comitês: o Comitê Consultivo, o Comitê Técnico dos Procons Integrados e o Comitê Técnico dos fornecedores participantes.

A composição dos comitês de Procons e de fornecedores foi regulamentada por meio da Portaria nº 58/2014. O Comitê Técnico de Procons é composto por nove membros, representantes dos Procons: Carioca, Maranhão, Distrito Federal, Acre, Paraná, Mato Grosso, Espírito Santo, Pernambuco e São Paulo. Já o Comitê Técnico de Fornecedores é composto com as empresas: Lojas Americanas, Wall Mart do Brasil, Tam Linhas Aéreas, Whirlpool Latin América, Decolar, Samsung, Magazine Luiza,

Via-Varejo, Avianca, Amil, Itaú-Unibanco, Claro, Oi e Banco do Brasil (BRASIL, 2014c).

Estes comitês têm como competência: monitorar a atuação, informações e indicadores dos participantes da plataforma, analisar ações para melhoria e aperfeiçoamento da efetividade do atendimento, analisar e propor políticas para aprimorar o Consumidor.gov.br e contribuir para o seu desenvolvimento (BRASIL, 2014c).

A análise do documento Memória da Reunião de Gestores do Consumidor.gov.br (SENACON, 2014) possibilitou verificar alguns comportamentos dos fornecedores na plataforma. Os Procons apontaram problemas em relação ao tratamento dado pelas empresas na plataforma, as quais têm dado respostas consideradas genéricas. Alguns fornecedores que demonstravam bom empenho nos Procons têm apresentado queda na qualidade do atendimento prestado no Consumidor.gov.br. Outro problema bastante observado é a recusa ou esquivas de responsabilidade por parte das empresas, que recusam demandas principalmente por considerar que são de responsabilidade de uma de suas terceirizadas, por exemplo – o CDC prevê a responsabilidade solidária nesses casos. Em relação a essas práticas, cabe aos Procons analisar as recusas.

Um exemplo importante sobre uma das contribuições dos Procons na rede é relatado no documento. O Procon Carioca relata que reuniu-se com a empresa Light, cuja resolutividade vinha sendo baixa na plataforma, para cobrar efetividade no atendimento. A empresa comprometeu-se a melhorar seu desempenho (SENACON, 2014).

A Procons Brasil aponta que o papel dos Procons na gestão da plataforma vai além do tratamento de demandas, estes órgãos devem ser responsáveis por fazer o contato regional com as empresas para cobrar e convencê-las a participar – a fim de ampliar o número de participantes. Quanto ao convencimento de novos fornecedores, houve destaque especial para as prestadoras de serviço público (água e luz, por exemplo), que respondem por problemas recorrentes dos consumidores (SENACON, 2014).

Conclui-se que o papel desempenhado por Procons e Senacon enquadra-se nas funções propostas por Calmon e Costa (2013, p. 22), o de intermediação e o de

mediação e arbitragem - esta função é desempenhada após o surgimento de conflitos e tem como objetivo a resolução destes.

Outro fator relevante para análise da reunião mencionada foi a troca do termo Procon por Gestor na plataforma “de forma a evidenciar para o consumidor o papel exercido pelo órgão dentro do Consumidor.gov.br” (SENACON, 2014, p. 3). Ou seja, pode-se inferir que há um esforço na transformação da percepção do consumidor em relação do papel desses órgãos.

No que diz respeito aos avanços técnicos e manutenção da plataforma – questões de Tecnologia da Informação – o Banco do Brasil é responsável por desenvolver aprimoramentos com base nas informações e necessidades passadas pela CG Sindec, nos termos do Acordo de Cooperação Técnica (BRASIL, 2014b) firmado.

Nesta dimensão da Política Pública há um relacionamento acertado entre CG Sindec, Senacon e Banco do Brasil. Embora a CGTI do Ministério da Justiça tenha sido apontada como importante no acompanhamento do projeto para sua sustentação futuramente na estrutura do ministério (ALVES, 2013), o contato com a equipe da Coordenação Geral do Sindec evidenciou que este ator se ausentou do processo. Foi relatado que a CG Sindec notificou a CGTI sobre o desenvolvimento da plataforma por ofício, o qual sequer foi respondido.

Como definem Diniz e colaboradores (2009, p. 31), esta etapa também contempla “ajustes e refinamento de processos”. Nesta condição, a integração de novos membros do SNDC para compor a rede construída pode ser analisada nesta etapa do ciclo de vida da política pública.

Como foi relatado ao longo desta pesquisa, o Consumidor.gov.br foi desenvolvido com base no modelo de operação do Sindec, o qual é integrado por Procons e Senacon – onde faz-se o registro das demandas dos consumidores e reclama-se os fornecedores. Entretanto, a troca do protagonismo dos Procons para os consumidores possibilitou que a plataforma contemplasse outros atores. Defensorias Públicas e Ministérios Públicos começaram a contatar a Senacon e a CG Sindec para articular a sua participação na rede. Nesse sentido, “se laços fortes conectam A e B, e A e C, é bem provável que B e C sejam parecidos de várias maneiras” (CALMON e COSTA, 2013, p. 6), é possível observar que de fato existe semelhanças entre os órgãos, motivo da articulação iniciada.

A Coordenadora Geral do Sindec pontuou que, diferente de fornecedores, que foram procurados e convencidos pela Senacon, os MPs e Defensorias têm se interessado em participar de maneira espontânea. O relato da Coordenadora Geral do Sindec também mostrou que o interesse além de ser motivado pelo fato dos órgãos estarem relacionados ao mesmo trabalho (a defesa do consumidor), houve o contato e conhecimento da existência da ferramenta nos meios de comunicação e interesse desses atores foi intensificado por ambos desenvolverem um serviço semelhante – a exemplo do MP que já tem uma plataforma chamada Consumidor Vencedor<sup>15</sup> - ou pretender implementá-lo – no caso das Defensorias Públicas.

Ressalta-se que, o distanciamento observado entre Senacon, Defensorias Públicas e Ministérios públicos enquadra-se na teoria de redes na categoria dos laços fracos. O laço entre atores é composto por uma “combinação do tempo, da intensidade emocional e da confiança mútua que caracteriza esse vínculo” (CALMON e COSTA, 2013, p. 6). A relação entre Senacon, CG Sindec, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas não é marcada por proximidade, como foi constatado nas entrevistas, contudo, para a teoria essa relação pode representar oportunidades e novas perspectivas.

Durante a entrevista realizada com a Coordenadora Geral do Sindec ficou claro que a articulação desses atores do SNDC ainda não se dá de forma satisfatória, uma vez que os vários órgãos envolvidos não trabalham de maneira integrada. Por vezes, essa falta de articulação leva a um choque entre ações desnecessário e ineficiente, ou seja, diferentes órgãos atuam sob as mesmas questões sem que exista diálogo entre eles, despendendo tempo e recursos.

Enquanto isso, a Presidenta da Procons Brasil respondeu que tem relações com esses órgãos, dada a natureza das atividades do órgão (o atendimento) – ora, dependendo da natureza do problema e da quantidade de consumidores ações judiciais e no Ministério Público são naturais. No mesmo sentido, o Diretor-Técnico do Idec demonstrou esse posicionamento, afinal os consumidores são o motivo de existência de todos os órgãos voltados à defesa do consumidor.

Assim, observou-se que o modelo descentralizado sob o qual se organiza a Defesa do Consumidor representa desafios a articulação do sistema dado que, muito embora represente uma grande capilaridade e multiplicidade de atores empenhados na

---

<sup>15</sup> A plataforma pode ser acessada em: <http://consumidorvencedor.mp.br/> Acesso em: 10 de novembro de 2014.

questão, ela também dificulta a existência de ações articuladas. Destaca-se que, por mais que a Senacon seja a responsável pela articulação do SNDC, não há uma vinculação hierárquica entre membros do sistema, o que dá a perspectiva da governança de redes a condição de melhor modelo a ser aplicado para tratar a existência de múltiplos atores inter-relacionados em diferentes níveis e com interesses heterogêneos.

Nesse sentido, a aproximação dessa relação por meio do Consumidor.gov.br pode desenvolver novas oportunidades e um novo arranjo para as políticas de defesa do consumidor. Essa constatação vai ao encontro do que foi percebido durante as entrevistas, onde notou-se uma expectativa por parte da CG Sindec e da Procons Brasil de que a plataforma conceda uma maior integração entre os órgãos do SNDC, que apresenta tal potencial por causa da complementariedade entre as competências dos órgãos citados.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O momento histórico vivido pelo país neste século representou mudanças expressivas na sua organização cultural, social e econômica. As políticas de transferência de renda e os aumentos reais dos salários registrados podem ser, em grande medida, alguns dos fatores determinantes por uma reorganização das classes econômicas como não havia existido até então. Foi possível observar grandes transformações em especial quanto ao consumo da população brasileira.

A grande quantidade de pessoas inseridas no mercado de consumo desencadeou a necessidade de um aparato do Estado capaz de atender a esses consumidores, mas principalmente protegê-los e solucionar seus problemas de consumo. O modelo existente até então ficou limitado para as demandas, que ganharam quantidade e disseminação no território nacional. A atuação do Estado na defesa do consumidor precisou ser revista, a fim de atender os consumidores.

Nesse contexto, a Coordenação Geral do Sindec, no âmbito da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça, concentrou esforços para desenvolver uma política pública capaz de atender às demandas desse novo arranjo nas relações de consumo, a qual foi objeto do trabalho apresentado.

O presente estudo teve como objetivos analisar a alternativa desenvolvida – o Consumidor.gov.br – enquanto uma política pública. Para tanto, buscou-se analisar a

plataforma sob a ótica do modelo teórico das redes de políticas Públicas (CALMON e COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; PROCOPIUK e FREY, 2009; e FLEURY, 2005) e identificar os atores e as relações existentes nas diferentes etapas descritas no modelo teórico proposto para o ciclo de políticas públicas (*polcy cycle*) (PETERS, 1996; FREY, 2000; e DINIZ et al, 2009).

O caminho escolhido para desenvolver esse trabalho foi conhecer o desenvolvimento da plataforma desde as discussões iniciais até a sua operação. Essa escolha foi motivada pois a simples análise da rede durante a etapa de operação e manutenção de políticas – ou seja, quando ela está em funcionamento – é limitada, uma vez que pode dificultar a identificação de atores e relações que se desenvolveram durante a vida da política pública e que são relevantes para sua análise.

Assim, a análise da plataforma, enquanto uma rede de políticas públicas, deu-se a partir do estudo de caso concreto, de maneira exaustiva, para possibilitar o seu conhecimento amplo e detalhado. Para tanto, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas, estudos da bibliografia pertinente e análises de documentos acessados e disponibilizados pela organização.

Foi possível observar que a política pública em questão é resultado de um intenso processo de interação entre diferentes atores, os quais se portaram de maneira heterogênea durante as etapas do processo. Observou-se ainda que alguns fatores foram de suma importância para a política, como por exemplo o Plano Nacional de Consumo e Cidadania.

Outra característica relevante observada nos resultados foi a importância de atores que intermediaram relações. A Secretaria Nacional do Consumidor desempenhou este papel em mais de uma oportunidade, sendo o elo de contato entre os fornecedores âncora da política e também com o Banco do Brasil. Este ator, por sua vez, apontado como essencial para a execução da política, teve sua participação na rede influenciada pelo Plandec, a partir de uma janela de oportunidade criada pela Presidência da República no âmbito do Plandec (2013).

Muito embora a pesquisa tenha identificado e demonstrado os atores que compuseram e compõem o Consumidor.gov.br, existem relações que estão se estabelecendo e que ainda não há tempo ou maturidade suficiente para que as análises sejam mais conclusivas.

A integração recente de Defensorias Públicas e Ministérios públicos é um contato que pode representar a superação de limites enfrentados até então pela integração de atores na defesa do consumidor. A entrevista com a Coordenadora Geral do Sindec e com a Presidenta da Procons Brasil demonstrou que há a expectativa de que a plataforma possa tornar o SNDC um sistema de fato, como não o é até hoje. Essa expectativa é fundamentada na possibilidade da integração de atores que até então mantinha relações apenas entre si, sem que houvesse uma interação articulada entre todos eles. Essa articulação esperada pode resultar em um maior entendimento entre os atores quanto ao papel desempenhado por cada um para a defesa do consumidor e, assim, resultar em avanços a partir de políticas mais integradas, articuladas e efetivas. Essa relação poderá ser melhor estudada futuramente, quando as parcerias firmadas forem colocadas em prática e houver maior maturidade na relação.

Quanto aos consumidores, este trabalho observou uma tendência pertinente para estudos futuros. Como apontam Costa e Hennigen (2010), a defesa do consumidor é caracterizada por um processo de subjetivação dos consumidores. Trata-se de uma relação onde o consumidor é considerado – e induzido a se considerar – como um tomador de direitos e deveres.

As pesquisas demonstraram que o processo de desenvolvimento da plataforma enfraqueceu o paradigma da condição subjetiva dos consumidores dentro dos órgãos públicos. Foi possível constatar que há uma nova visão quanto ao papel do consumidor, que passa a ser ativo, e que, coletivamente, gera indicadores e resultados sobre o desempenho dos fornecedores. Entretanto, ainda existe a manutenção do processo de subjetivação por parte dos consumidores, uma vez que a entrevista com o Diretor-Técnico do Idec demonstrou que a política desenvolvida é tomada como mais um meio de atendimento para os consumidores exporem e solucionarem problemas, tal qual as ferramentas já existentes.

Do ponto de vista do consumidor, esta constatação replica as considerações de Costa e Heniggen (2010), muito embora a transformação do entendimento do papel do consumidor dentro dos órgãos públicos possa representar uma oportunidade e um desafio para o reposicionamento deste ator na arena política de defesa do consumidor. Para tanto, o investimento em estratégias de conscientização do papel do consumidor enquanto ator da defesa do consumidor e não apenas como parte hipossuficiente e tomadora de direitos talvez seja o melhor caminho de atuação. Nesse sentido, é

imperativo que os órgãos públicos de defesa do consumidor sejam responsáveis por traçar estratégias para reorganizar a significação da categoria consumidor, além de inserir o consumidor de fato no processo.

Diante do exposto, há espaço para a construção de um novo modelo de defesa do consumidor não só do ponto de vista do atendimento, mas também do papel do consumidor. Ora, assim como a integração esperada dos atores do SNDC tem como expectativa afiar o entendimento quanto ao papel de cada ator no sistema, pode-se desenvolver um novo conceito de consumidor nesse contexto.

No atual cenário, o cidadão se restringe a esfera privada e, por isso, a inversão dessa lógica, a fim de dar ao consumidor a consciência da “amplitude e implicação coletiva das suas ações” (COSTA e HENNIGEN, 2010, p. 410), deve ser objeto das políticas públicas de defesa do consumidor. Assim, torna-se pertinente o desenvolvimento de estudos futuros que investiguem o posicionamento do consumidor na defesa do consumidor ao longo do tempo e os fatores que influenciaram o papel desempenhado por ele, a fim de compreender melhor as considerações levantadas por este estudo.

Por fim, é importante se destacar que o período de existência da plataforma é muito curto. Por conta disso, esta pesquisa ficou limitada a entender seu funcionamento e composição, sem que fosse pertinente realizar análises qualitativas dos dados consolidados até o momento. Vale lembrar que a plataforma registrou apenas 22.150 reclamações finalizadas até 30 de outubro de 2014, número ainda pouco expressivo frente aos 1.263.376 milhões de atendimentos registrados entre janeiro e agosto do mesmo ano no Sindec – destaca-se que o número de atendimentos registrados na plataforma tem aumentado semanalmente. Nesse sentido, é de extrema relevância para o tema o desenvolvimento de uma agenda de pesquisa futura capaz de contemplar as diferenças qualitativas e quantitativas após a consolidação dessa alternativa para a resolução de problemas de consumo.



## 6 REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, João Batista de. Capítulo 1 – A proteção das relações de consumo no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Manual de direito do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 1-35.
- ALVES, Maria Tereza. **Produto 1 – Relatório de viabilidade de implantação do Procon Eletrônico**. Brasília, 2013. Documento disponibilizado pela Coordenação Geral do Sindec.
- ANATEL. **Relatório anual 2013**. Disponível em: <http://goo.gl/FTctun> Acesso em: 04 de setembro de 2014.
- BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução de Luís A. Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70 LDA, 1977.
- BAUMAN, Zygmunt. Sociedade de Consumidores. In: \_\_\_\_\_. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadorias**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008. cap. 2, p. 70 – 106.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://goo.gl/1M0x> Acesso em: 28 de outubro de 2014.
- BRASIL. Ministério da Justiça. **Acordo de Cooperação Técnica** nº 1/2014, que entre si celebram o Ministério da Justiça, por intermédio da Secretaria Nacional do Consumidor e a Secretaria Nacional de Segurança Pública e o Banco do Brasil S.A., para o fim que especifica. Brasília, 2014a.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Institui o sistema de solução alternativa de conflitos Consumidor.gov.br. **Portaria** nº 1.184, de 1 de julho de 2014. Brasil, 2014b.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Cria Grupo de Trabalho com o objetivo de assessorar a Secretaria Nacional do Consumidor nas ações voltadas à modernização da plataforma tecnológica do Sindec e desenvolvimento de módulo de atendimento eletrônico (Procon Web). **Portaria** nº 24, de 28 de agosto de 2013.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. Cria o Grupo de Trabalho com o objetivo de assessorar a Secretaria Nacional do Consumidor na implementação do novo modelo de classificação de demandas do Sindec. **Portaria** nº 26, de 1 de outubro de 2013.
- BRASIL. Secretaria Nacional do Consumidor. **Portaria** nº 58, de 26 de setembro de 2014. Brasília, 2014c.
- CALMON, P.; COSTA, A. **Redes e Governança das Políticas Públicas**. Centro de Estudos Avançados de Governo e de Administração Pública - CEAG. Brasília, 2013. Disponível em: <http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126> Acesso em: 22 de setembro de 2014.

- CASTELLS, Manuel. Prólogo. In: \_\_\_\_\_. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. v. 1. P. 39 – 66.
- CDC. **Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção e defesa do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://goo.gl/4g0EO>  
Acesso em: 28 de outubro de 2014.
- CONKE, Leonardo S. **Métodos de Pesquisa: Explicações preliminares e exemplos**. 27 de maio de 2014. Material disponibilizado pelo autor na disciplina Metodologia Científica Aplicada na Universidade de Brasília.
- CONSUMIDOR.GOV.BR** Disponível em: [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br) Acesso em: 02 de setembro de 2014.
- COSTA e HENNIGEN. Ângelo Brandeli e Inês. Processos de subjetivação nas políticas de defesa do consumidor: Vulnerabilidade e cidadania em questão. **Psico**. v. 41, n. 3, pp. 406-413, jul./set. 2010. Disponível em: <http://goo.gl/xq9fQe> Acesso em: 5 de novembro de 2014.
- DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho and PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.1, pp. 23-48. ISSN 0034-7612.
- ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. Experiência: Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. **14º Concurso Inovação na Gestão Pública**. Brasília, 2010.
- FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. **Administração em Diálogo**, nº 7, 2005, pp. 77-89. São Paulo. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671> Acesso em: 22 de setembro de 2014.
- FREIRE, Mário José C. **Consumo e Cidadania: O perfil e a experiência dos usuários do Procon/Sergipe**. 132f. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Núcleo de Pós-graduação e Pesquisa, Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2009.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Dilemas e Desafios da Macroeconomia 46 anos depois. In: \_\_\_\_\_. **O Brasil em 4 décadas - 1500 Texto para discussão**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010. Cap. 3, p. 27-36.

- KERSTENETZKY, Celia Lessa. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados [online]**. 2009, vol.52, n.1, pp. 53-83. ISSN 0011-5258. Disponível em: <http://goo.gl/1vnMOK> Acesso em: 27 de agosto de 2014.
- KNIGHT, Peter T. Insuficiência estratégica restringe o progresso – A internet no Brasil. **Braudel Papers**. São Paulo, N. 48 – 2013. P. 4-16.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- NERI, Marcelo Cortes. **A nova classe média**. Centro de Políticas Sociais, FGV, Rio de Janeiro, 2008.
- NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- ONU, United Nations. **A/RES/39/248**, de 19 de abril de 1985.
- PETERS, B. G. **The policy capacity of government**. Ottawa: Canadian Center for Management Development, 1996. Disponível em: <http://goo.gl/O9DVwy> Acesso em: 18 de setembro de 2014.
- PLANDEC. **Decreto nº 7.963, de 15 de março de 2013**. Institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo. Disponível em: <http://goo.gl/qLA8f5> Acesso em: 02 de setembro de 2014.
- PORTAL MJ. Disponível em: <http://goo.gl/O7spf0> Acesso em: 18 de agosto de 2014a.
- PORTAL MJ. Projeto Indicadores Públicos de Defesa do Consumidor. Disponível em: <http://goo.gl/p0u3uo> Acesso em: 09/12/2014b.
- PROCOPIUCK, Mario and FREY, Klaus. Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphereanalysis. **Rev. Sociol. Polit. [online]**. 2009, vol.17, n.34, pp. 63-83. ISSN 0104-4478. Disponível em: <http://goo.gl/uf73Ib> Acesso em: 22 de setembro de 2014.
- ROUSEFF, Dilma. **Dilma lança Plano Nacional de Consumo e Cidadania**. Brasília, 15/03/2013. Discurso recuperado em: <https://www.youtube.com/watch?v=8rHO4YMOY7k> Acesso em: 24 de setembro de 2014.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas / Maria das Graças Rua**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 130p. : il.

SENACON, Secretaria Nacional do Consumidor. Ministério da Justiça, Edifício Sede, Brasília, DF. Reunião dos Gestores do Consumidor.gov.br. **Memória da Reunião realizada no dia 21 de julho de 2014.**

SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n 1, jan-jun/2005. Disponível em: <http://goo.gl/Fg1g3v> Acesso em: 21 de setembro de 2014.

SILVA, Júliana P. (Org). BESSA, Leonardo R. e MOURA, Walter José F. de. **Manual de Direito do Consumidor**. 4. ed. Brasília : Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014b. 290 p

SINDEC. **Balço Social do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor 2003 - 2010**. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. Brasília: SDE, DPDC, 2010.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [online]. 2006, n.16, pp. 20-45. ISSN 1517-4522. Disponível em: <http://goo.gl/Zc9mLM> Acesso em: 18 de setembro de 2014.

## 7 APÊNDICE

### 7.1 Tópicos para entrevista

#### 7.1.1 Coordenadora Geral do Sindec

- I. Como a senhora avalia a articulação do SNDC para a defesa do consumidor hoje?
- II. Até pouco tempo o atendimento das demandas dos consumidores era realizado de maneira presencial - nos Procons. Quais os fatores motivaram a SENACON/CG Sindec a pensar em uma plataforma que atendesse os consumidores de maneira online?
- III. O Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec) pode ser considerado como um fator relevante para a existência da plataforma?
- IV. Uma vez tomada a decisão de que seria importante criar a plataforma, como se deu o processo de elaboração do projeto? Quem participou do processo de elaboração?
- V. A plataforma articula diversos atores para solucionar problemas de consumo, há uma divergência de interesses?

- VI. A plataforma *Consumidor.gov.br*, hoje, articula todos os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor previstos no Código de Defesa do Consumidor?
- VII. Com a consolidação do *Consumidor.gov.br* o Sindec será substituído? Se sim, qual será o modelo utilizado no atendimento presencial?
- VIII. Quais são os limites e possibilidades que a senhora vê na plataforma?

### **7.1.2 Secretária Nacional do Consumidor**

- I. Até pouco tempo o atendimento às demandas dos consumidores era realizado de maneira presencial – nos Procons. Quais os fatores motivaram a Senacon e a CG Sindec a pensar em uma plataforma que atendesse os consumidores de maneira online?
- II. O Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Plandec) pode ser considerado como um fator relevante para a existência da plataforma?
- III. Uma vez tomada a decisão de que seria importante criar a plataforma, como se deu o processo de elaboração do projeto? Quem participou desse processo?
- IV. Durante as reuniões com os executivos das empresas quais foram os grandes entraves encontrados para convencê-los?
- V. Como a senhora avalia a plataforma *Consumidor.gov.br*, para a articulação dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor?
- VI. Quais são os limites e possibilidades que a senhora vê na plataforma?

### **7.1.3 Presidenta da Associação Brasileira de Procons**

- I. Como tem acontecido a articulação dos Procons no SNDC?
- II. Até pouco tempo os Procons eram os principais responsáveis pelo atendimento aos consumidores, como vocês avaliam a criação de uma plataforma online para atender as demandas dos consumidores?
- III. Houve participação dos Procons na elaboração dessa iniciativa?
- IV. De maneira geral os Procons têm participado e se empenhado na operação da plataforma?

- V. Já é possível observar mudanças nos procedimentos dos Procons e na percepção dos consumidores em relação ao papel dos órgãos?
- VI. Na visão dos Procons quais os limites e possibilidades da plataforma?

#### **7.1.4 Diretor Técnico do Idec**

- I. Como o Idec avalia o lançamento da plataforma *Consumidor.gov.br* para a defesa do consumidor no Brasil?
- II. O Idec participou de alguma maneira da elaboração dessa iniciativa?
- III. Na visão do Idec, a plataforma *Consumidor.gov.br*, hoje, articula todos os membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor previstos no Código de Defesa do Consumidor?
- IV. Já observa-se em uma mudança no comportamento dos consumidores na hora de abrir uma demanda?
- V. Para vocês, quais os limites e possibilidades dessa nova plataforma?