

REVISTA INTERNACIONAL
CONSINTER
DE DIREITO

*Publicação Semestral Oficial do
Conselho Internacional de Estudos
Contemporâneos em Pós-Graduação*

ANO I – NÚMERO I

DIREITO E JUSTIÇA
Aspectos Atuais e Problemáticos

Lisboa
Editorial Juruá
2015

REVISTA INTERNACIONAL CONSINTER DE DIREITO, ANO I, Nº I, 2º SEM. 2015

JURUÁ
EDITORIAL

Europa – Rua General Torres, 1.220 – Lojas 15 e 16 – Tel: +351 223 710 600
Centro Comercial D'Ouro – 4400-096 – Vila Nova de Gaia/Porto – Portugal
Home page: www.editorialjurua.com — e-mail: internacional@jurua.net

ISSN: 2183-6396

Depósito Legal: 398849/15

Editor:

Luiz Augusto de Oliveira Junior

Diretores da Revista:

David Vallespín Pérez

Germán Barreiro González

Gonçalo S. de Melo Bandeira

María Yolanda Sánchez-Urán Azaña

COLABORADORES:

Adel El Tasse
Adriano Fábio Cordeiro da Silva
Alcides Goelzer de Araújo Vargas e Pinto
Aloísio Krohing
Ana Cláudia Corrêa Zuin Mattos do Amaral
Angela Cassia Costaldello
Angelina Isabel Valenzuela Rendón
Antonio Pele
Camila Clarisse Romero Gomes
Carlos Trujillo Hernandez
Celso Antonio Pacheco Fiorillo
Cinthia Obladen de Almendra Freitas
Danielle Portugal de Biazi
David Vallespín Pérez
Dirce Nazaré de Andrade Ferreira
Fabiane Grandó
Fabiano Dolenc Del Masso
Fernando Gustavo Knoerr
Fernando Rister de Sousa Lima
Francisco Carlos Duarte
Gonçalo S. de Melo Bandeira
Gregorio Saravia
Greice Patrícia Fuller
Guilherme Augusto Souza Godoy
Idir Canzi
Iraci de Andrade
Irene Portela
Isa Filipa António
J. Eduardo López Ahumada
Jardel de Freitas Soares
Jessica Ramos da Silva
Jordi Garcia Viña
Jorge de Oliveira Vargas
José Adércio Leite Sampaio
Karin Kässmayer
Linara Oeiras Assunção
M^a Ángeles Pérez Marín
Maraluce Maria Custódio
Marcel Magalhães e Guerra
Marco Antonio Lima
Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini
Nancy Carina Vernengo Pellejero
Nuria Belloso Martín
Paulo J. B. Faiad
Paulo Junior Trindade dos Santos
Paulo Ricardo Opuszka
Priscila Luciene Santos de Lima
Rafael Lima Torres
Rita Daniela Leite da Silva
Robert Carlon de Carvalho
Rodrigo Andrés Poyanco Bugueño
Rubén Miranda Gonçalves
Rui Miguel Zeferino Ferreira
Saulo Tarso Rodrigues
Sônia M. P. Wiedmann
Tarcísio Maciel Chaves de Mendonça
Valesca Raizer Borges Moschen
Vinícius Almada Mozetic
Vitor de Medeiros Marçal
Viviane Coêlho de Séllos-Knoerr
Zulmar Fachin

Integrantes do Conselho Editorial do



Alexandre Libório Dias Pereira

Doutor em Direito; Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Bruno Sena Martins

Doutor em Grupo de Estudos Anglo-Americanos pela Universidade de Coimbra; Professor da Universidade de Coimbra.

Carlos Francisco Molina del Pozo

Doutor em Direito; Professor Titular de Direito Administrativo e Diretor do Centro de Documentação Europeia na Universidade de Alcalá de Henares; Professor da Escola Diplomática e do Instituto Nacional de Administração Pública.

Manuel Martínez Neira

Doutor em Direito; Professor Titular da Faculdade de Ciências Sociais e Direito da Universidade Carlos III de Madrid.

Mário João Ferreira Monte

Doutor em Ciências Jurídico-Criminais; Professor Associado com nomeação definitiva na Escola de Direito da Universidade do Minho; membro integrado do Centro de Investigação de Direitos Humanos da Universidade do Minho e Presidente do Instituto Lusófono de Justiça Criminal (JUSTICRIM).

Nuno Manoel Pinto de Oliveira

Doutor em Direito; Professor da Escola de Direito da Universidade do Minho.

Nuria Belloso Martín

Doutora em Direito; Professora Catedrática de Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Burgos.

Paulo Ferreira da Cunha

Doutor em Direito; Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

APRESENTAÇÃO

A **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é uma publicação de cariz periódico do **CONSINTER – Conselho Internacional de Estudos Contemporâneos em Pós-Graduação** que tem por objectivo constituir-se num espaço exigente para a divulgação da produção científica de qualidade, inovadora e com profundidade, características que consideramos essenciais para o bom desenvolvimento da ciência jurídica no âmbito internacional.

Outra característica dos trabalhos seleccionados para a **Revista Internacional CONSINTER de Direito** é a multiplicidade de pontos de vista e temas através dos quais o Direito é analisado. Uma revista que se pretende internacional tem o dever de abrir horizontes para temas, abordagens e enfoques os mais diversos e, através deste espaço, colaborar com um melhor diálogo académico.

Resultado de um trabalho criterioso de selecção, este volume que agora se apresenta destina-se a todos aqueles que pretendem pensar o Direito, ir além da sua aplicação quotidiana, mas sem deixar de lado o aspecto prático, tão característico das ciências.

O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC COMO FONTE DE INFORMAÇÕES PARA O APRIMORAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONSUMO NO BRASIL

*Adriano Fábio Cordeiro da Silva¹
Cinthia Obladen de Almendra Freitas²*

Resumo: O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC – registra e publica de forma padronizada as estatísticas sobre as reclamações e demandas do mercado de consumo brasileiro. Esta base de dados se constitui num importante mecanismo de política pública e está inserida na plataforma <dados.gov.br> como uma das consequências da adesão do Brasil à iniciativa internacional conhecida como Governo Aberto. Por meio dos boletins do SINDEC dos últimos quatro anos, serão analisadas as estatísticas sobre a evolução e implantação das novas legislações de proteção e defesa do consumidor, constituindo-se num importante mecanismo de transparência e avaliação desta política pública nacional. O desafio do SINDEC é o de se aprimorar continuamente, de modo a satisfazer a evolução das novas legislações às exigências e às dinamicidades características do mercado de consumo. O artigo mostra por meio dos resultados obtidos quais são as demandas prioritárias nos PROCONS, demonstrando que a gratuidade do atendimento e a facilidade do acesso destas informações instigam a busca constante por mais efetividade dos preceitos inseridos na Constituição Federal e no Código de Defesa do Consumidor. São evidenciados os benefícios da transparência e maior publicidade dos registros e serviços da administração pública. Finalmente, a análise dos dados estatísticos do SINDEC demonstra o desafio e a capilaridade dos serviços dos PROCONS, ao mesmo tempo em que refletem o compromisso dos que obstinadamente perseguem a melhoria contínua das políticas públicas.

¹ Doutorando do Programa de Pós-graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); área de concentração: Direito Econômico e Socioambiental. *E-mail:* adriano-fabio@hotmail.com

² Professora Titular da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Professora Permanente do Programas de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da mesma instituição. Doutora em Informática pela PUCPR. *E-mail:* cinthia@ppgia.pucpr.br

Palavras-Chave: SINDEC; Governo Aberto; Políticas Públicas; Consumidor.

Abstract: The National System of Consumer Protection Information registers and publishes under standardized way the statistics on complaints and demands of the Brazilian consumer market. This database is an important public policy mechanism inserted in *dados.gov.br* platform as one of the accession consequences of the Brazil to international initiative known as Open Government. Through SINDEC bulletins of the past four years, the statistics on the development and implementation of new legislation for protection and consumer protection will be reviewed, and it is an important mechanism of transparency and evaluation of this national public policy. The challenge for SINDEC is to continuously improve so as to satisfy the evolution of new legislations, the requirements, and the proper dynamicity of the consumer market. The paper shows through the results which are priority demands on PROCONs, demonstrating that the gratuity of service and ease of access of this information instigate the constant search for greater effectiveness of the provisions inserted in the Federal Constitution and the Consumer Protection Code. The benefits of transparency and greater publicity to records and government services are highlighted. Finally, the analysis of statistical data from SINDEC shows the challenge and the reach of the services of PROCONs and reflect the commitment of those who stubbornly pursue the continuous improvement of public policy.

Keywords: SINDEC; Open Government; Public Policy; Consumer.

1 INTRODUÇÃO

Há quatro anos, precisamente em 2011, o Brasil participou da iniciativa internacional pioneira, que, em conjunto com outros sete países, viabilizou a criação do *Open Government Partnership* – “Governo Aberto” – cujo objetivo é promover mundialmente a transparência dos dados governamentais, viabilizar o acesso às informações públicas e estimular a participação social, tudo isto diante da necessidade de melhoria contínua dos mecanismos de gestão das políticas públicas.

Dentre as ações implementadas no Brasil, após a sua adesão ao “Governo Aberto”, está o compromisso de efetiva divulgação dos dados informatizados do SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – em formato aberto, através do portal <dados.gov.br>.

Diante dessas considerações, este artigo visa responder aos seguintes questionamentos: qual é o perfil dos demandantes e dos reclamados deste importante mercado de consumo mundial? Quem são os fornecedores e segmentos mais demandados? Qual a periodicidade de divulgação destas informações? Qual a importância da divulgação dos dados e da política pública brasileira de defesa do consumidor por meio do SINDEC? Quais os desafios mais urgentes na busca por melhoria contínua desta base de dados? Estas são instigantes indagações que serão aqui tratadas.

Neste sentido, serão apresentados aspectos evolutivos sobre o SINDEC, por intermédio da análise estatística dos seus dados históricos, informações estas que nortearão o desenvolvimento desta pesquisa e, conseqüentemente, a seleção, elaboração e análise por meio da composição de gráficos, almejando facilitar uma melhor visualização dos resultados numéricos inerentes ao perfil do consumidor, dos incidentes e reclamações resultantes das relações de consumo, registrados por meio deste sistema em todo o território nacional.

2 O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SINDEC

O diploma legal que regulamenta as relações de consumo no Brasil é o Código de Defesa do Consumidor, instituído pela Lei Federal 8.078, de 11 de setembro de 1990. Atendendo determinações nele contidas, mais especificamente em seus artigos 44, 105 e 106, foi criado no Ministério da Justiça, pelo Departamento de Proteção e de Defesa do Consumidor (DPDC), o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, conhecido como SINDEC. Este sistema informatizado divulga, em tempo real, as demandas de consumo recebidas pelos PROCONs a ele integrados e instalados em todo o território brasileiro. Ademais, anualmente, também atendendo à determinação legal do CDC, art. 44³, os dados estatísticos referentes às demandas captadas pelas entidades que compõem o Programa de Orientação e Proteção ao Consumidor (PROCON) são divulgados e publicizados através dos boletins anuais do SINDEC.

Os PROCONs, criados tanto pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, integram o conjunto de instituições que recebem as demandas dos consumidores e alimentam a base de dados do SINDEC com informações que tipificam os problemas de consumo, criando-se, assim, uma base de dados que permite, dentre muitas análises, estabelecer um comparativo nacional dessas incidências, que servem como instrumento técnico de informação e avaliação da Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC).

Em 2012, o Decreto Federal 7.738, datado de 28 de maio, determinou a criação da Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), objetivando planejar, elaborar, coordenar e executar a Política Nacional das Relações de Consumo (PNRC), perseguindo, para tanto, três metas: garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; promover a harmonização das relações de consumo; e incentivar a integração e atuação conjunta dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC).

Essa base nacional é uma fonte valiosa de informações para elaboração da Política Nacional das Relações de Consumo, para informação aos consumi-

³ “**Art. 44.** Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor”.

dores e aos diversos interessados na proteção e defesa do consumidor, bem como incentivo aos fornecedores para aperfeiçoarem cada dia mais o seu relacionamento com os consumidores. O acesso aos dados, informações e gráficos do SINDEC cumpre o princípio constitucional da publicidade na Administração Pública, reforça a cultura da prevenção e permite a promoção de políticas públicas nacionalmente integradas para a Defesa do Consumidor⁴.

Atualmente o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SINDEC abrange, recebe e disponibiliza as informações dos atendimentos realizados por 641 unidades de PROCONs instalados em 26 Estados, no Distrito Federal e distribuídos em 440 Municípios brasileiros, atendendo-se uma média mensal de 206.000 (duzentos e seis mil)⁵ consumidores com as mais variadas tipificações de problemas advindos das relações jurídicas de consumo. Esta informação está publicizada no *site* do Ministério da Justiça, precisamente no mais recente Boletim Anual de 2014 que traz as recentes estatísticas do SINDEC.

2.1 Histórico e Importância da Implantação do SINDEC

Após a entrada em vigor do CDC, surgiram nos diversos entes da Federação brasileira múltiplos órgãos de defesa do consumidor, porém antes da implantação do SINDEC, estas entidades eram desprovidas de padronização e sistematização eficientes no tratamento e divulgação das diversas reclamações e demandas dos integrantes do mercado consumerista, quer fossem consumidores ou fornecedores. Por consequência, singularmente os PROCONs, assim como os diversos órgãos de defesa do consumidor, não conseguiam disponibilizar ao mercado e público em geral informações técnicas e estatísticas de forma sistemática e padronizada que pudessem subsidiar uma análise nacional, estadual ou local, que subsidiasse com credibilidade a definição de estratégias para as políticas de defesa do consumidor, assim como o acompanhamento e monitoramento estatísticos desta importante política pública.

*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, e que foi inicialmente implantado, por meio de convênio com o Procon Municipal de Belo Horizonte (MG), em outubro de 2004. (SOUSA, 2014, p. 24)*

Conforme o balanço social do SINDEC publicado em 2010 pelo Ministério da Justiça, o objetivo do DPDC ao criar o SINDEC foi o de instituir uma

⁴ Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/sindec/oqueeosindec.asp>>. Acesso em: 10 maio 2015.

⁵ BOLETIM SINDEC 2014, p. 1.

base de dados nacional que disponibilizasse informações e gráficos em tempo real, criasse novos mecanismos para a integração dos órgãos estaduais e municipais e estabelecesse a base tecnológica necessária para a elaboração de cadastros de reclamações fundamentadas, previstos no Código de Defesa do Consumidor (CDC).

3 METODOLOGIA

O nosso universo de pesquisa neste estudo será constituído pelos dados estatísticos publicizados pelo Ministério da Justiça, através do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SINDEC. Analisaremos quantitativamente os dados públicos inerentes ao somatório das demandas dos consumidores face aos fornecedores, captadas ou recebidas pelas unidades dos PROCONs em funcionamento em todo o Brasil.

Serão utilizados como material de pesquisa os textos legais que tratam sobre a adesão do Brasil ao Programa Governo Aberto e a inserção dos dados estatísticos inerentes à relação de consumo nos meios informatizados de divulgação de estatísticas governamentais.

Confrontaremos os boletins anuais do SINDEC, do período de 2011 a 2014, identificando suas principais conclusões e a evolução quantitativas das demandas neles consubstanciadas. Tem-se como premissas neste estudo que os índices e dados estatísticos contribuem para aferição e análise conjuntural sobre a atuação das instituições públicas que atendem diretamente o consumidor, permitindo a correta avaliação e redimensionamento das ações, objetivos ou resultados almejados pela sociedade e pela Política Nacional das Relações de Consumo.

O método de abordagem empregado neste trabalho é o histórico-comparativo, uma vez que consiste na comparação entre os dados estatísticos, do presente e do passado recente, confrontando-se com os fatos e fenômenos jurídicos provenientes das mudanças que ocorreram em decorrência da iniciativa brasileira, que, somada à de outros sete países, assumiu de forma voluntária e pioneira, em setembro de 2011, os compromissos de implementação de ações governamentais que promovam maior transparência e melhor governança, conforme preconiza a Declaração do Governo Aberto (*Open Government Partnership*).

3.1 Interpretação e Coleta Seletiva dos Dados do SINDEC

Para uma correta interpretação dos dados do SINDEC, deve-se entender como Demandas todos os atendimentos realizados pelos PROCONs, quer sejam estes atendimentos mais simples, a exemplo de meras orientações e informações, ou mais complexos a exemplo de reclamações e denúncias. Exclusivamente, as Demandas mais complexas, geram as Reclamações, que são registradas no SINDEC como atendimentos que resultaram na efetiva instauração de processos administrativos. Esta terminologia, que engloba nas Demandas as

Reclamações, está de acordo com os termos utilizados pela legislação consumerista, especificamente o Decreto Federal 2.181, de 20 de março de 1997, como também no CDC, que assim a emprega e determina.

A coleta e registro destes dados pelo SINDEC em nível local, estadual e nacional permitem a confecção, com fidedignidade estatística, do perfil do consumidor brasileiro por faixa etária e por gênero; indicam numericamente as temáticas que mais motivam as demandas e os principais problemas de consumo; permitem avaliações de forma setorial e econômica, ao mesmo tempo em que catalogam os fornecedores mais reclamados, oportunizando-se, também, a divulgação do perfil e a quantificação destes fornecedores, assim como dos que melhor respondem de forma evolutiva em face destas queixas ou demandas.

4 A DIVULGAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS SOBRE OS CONFLITOS NAS RELAÇÕES DE CONSUMO NO BRASIL

O legislador brasileiro asseverou o princípio da informação como integrante da PNRC e assim determinou a importância de que os órgãos governamentais e de gestão da política pública de defesa do consumidor se preocupassem, efetivamente, com a divulgação sistemática e rotineira dos indicadores estatísticos e da disponibilização ao mercado de informações sobre os conflitos advindos das relações de consumo.

Neste sentido, Antônio Carlos Efig (2011, p. 11) afirma que:

Quanto ao princípio da informação, pode ser considerado a mais importante baliza norteadora das regras inerentes à Política Nacional de Relações de Consumo, devido à sua importância e grande abrangência no sistema de defesa do consumidor.

O princípio da informação pode ser interpretado de várias formas, todas elas percuientemente alentadoras da efetivação dos interesses do consumidor podendo configurar-se a informação de cunho educacional, no sentido de conscientização dos consumidores, acerca da busca de seus interesses, ou em relação à informação sobre serviços colocados à disposição no mercado de consumo.

Esta preocupação está textualmente inserida no art. 44 do CDC, que determina aos órgãos de defesa do consumidor que promovam anualmente a divulgação das informações sobre as relações consumeristas. Daí porque as informações dos boletins do SINDEC são divulgadas a cada ano, indicando também se as reclamações foram ou não atendidas, permitindo, assim, estudos e observações dos números e incidências de conflitos do mercado de consumo brasileiro, a exemplo dos comparativos desenvolvidos neste estudo.

Ao comentar o referido artigo do CDC, Cláudia Lima Marques (2004, p. 631), ao falar de Cadastro de Reclamações, afirma que:

Como forma de preservar a paridade de tratamento, o CDC autorizou aqui a organização, geralmente por parte dos Procon ou do próprio Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça, de um cadastro com as reclamações, logo, com os nomes dos fornecedores que descumprem as regras dos Direitos do Consumidor. A ideia era que também o consumidor poderia consultar nos Procons quais seriam os “bons” e “maus” fornecedores do mercado. A prática, porém, é que tais cadastros são organizados somente nos Procons e nas associações de maior porte, não atingindo, pois, todo o mercado brasileiro. Interessante é que os parágrafos do art. 44 impõem os mesmos deveres de boa-fé impostos aos cadastros de consumidores (Art. 43) e aos serviços públicos (Art. 22).

O SINDEC se constitui, até o momento, num bom exemplo de política pública de abrangência nacional, que respeita temporalmente os prazos preconizados na lei para a divulgação dos seus dados. O desafio, entretanto, parece advir da pluralidade de órgãos de defesa do consumidor que atuam no Brasil de forma autônoma e sem vinculações de natureza hierárquica ou subordinativa aos modos operacionais de registros do SINDEC, o que, se ocorresse, talvez pudesse contribuir com a padronização, agilidade, eficácia, sistematização e simultaneidade da divulgação destes importantes registros e relatórios, que podem influenciar ou servir como norteadores das ações do mercado e das estratégias das política públicas envolvidas com as relações do consumo.

5 ANÁLISE DOS DADOS ESTATÍSTICOS DISPONIBILIZADOS AO MERCADO DE CONSUMO PELO SINDEC

Entende-se que o SINDEC é um sistema informacional sobre o mercado de consumo brasileiro, que parametriza as informações inseridas pelos PROCONS, disponibilizando-as em relatórios publicados em meio digital⁶, os quais tipificam e tratam sobre o quantitativo das demandas apresentadas pelos consumidores tanto a nível local, estadual como nacional.

Analisando-se, estatisticamente, os quatro últimos relatórios anuais do SINDEC divulgados pela SENACON e Ministério da Justiça, aponta-se notada-

⁶ Com o objetivo de aprimorar o sistema, esde 23 de setembro de 2005 os gráficos gerados a partir da base de dados do Sindec correspondem ao registro de atendimento feito pelos Procons a cada consumidor. Estes atendimentos consistem na primeira análise dos Procons acerca das demandas apresentadas pelo consumidor, que podem representar consultas, pedidos de orientações ou reclamações. O acesso às informações de atendimento dos Procons cumpre com os preceitos da Constituição Federal e do Código de Defesa do Consumidor, dando transparência e publicidade aos registros e serviços da administração pública, ao mesmo tempo em que viabiliza o controle social e garante ao consumidor o seu direito à informação.

mente um número crescente de demandas. O relatório de atendimentos do ano de 2011 registra que foram realizados 1.696.886 atendimentos, em todo ano de 2012 foram totalizados 2.031.089; os dados divulgados inerentes ao transcorrer de 2013 apontam um quantitativo de atendimentos que perfizeram 2.481.958, e especificamente no mais recente relatório do ano 2014 foram registrados, nacionalmente, um total de 2.490.769 atendimentos ou Demandas.

Gráfico 1 – Número de Atendimentos

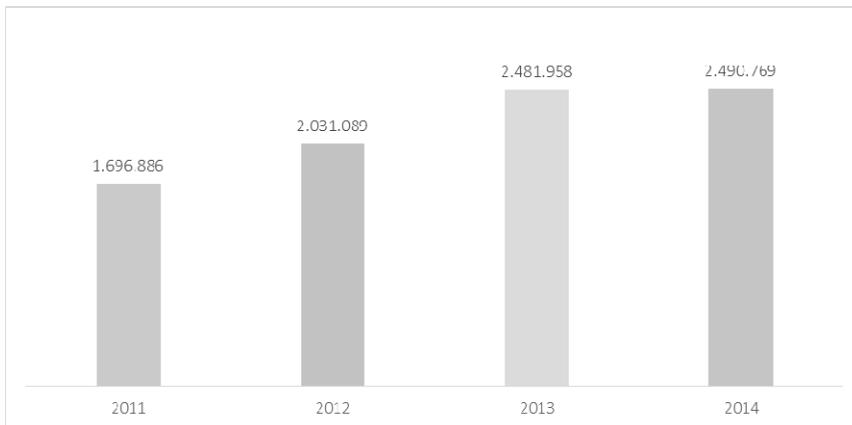


Gráfico Adaptado: Boletins 2011 a 2014 do SINDEC – Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – publicados pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça – MJ.

Analisando-se os números do gráfico acima, chegamos ao expressivo quantitativo de 8.700.702 como número total de atendimentos prestados nos últimos quatro anos, registrados de forma estatística e padronizada no SINDEC, perfazendo-se uma média mensal de 181.265 atendimentos realizados pelos PROCONs espalhados por todo o Brasil.

Atualmente, os fornecedores mais demandados também são classificados pelos setores econômicos aos quais integram, assim como também o são os resultados obtidos pelos mesmos na busca por soluções das demandas apresentadas pelos consumidores. Estas análises setoriais divulgadas pelos boletins do SINDEC, a partir de 2013, classificam os setores de Telecomunicações, Bancos, Varejo, Indústria e Aviação civil (transporte aéreo) como os mais demandados e reclamados pelos consumidores através dos PROCONs integrantes do SINDEC.

Continuando, ainda, com a análise dos dados alusivos ao mais recente boletim do SINDEC e que reflete as estatísticas do ano de 2014, como visto, registrou-se uma demanda total de 2.490.769 de atendimentos. E desta, 62,7%,

ou seja, 1.562.501, foram reclamações e denúncias, enquanto que 37,3%, ou seja, 928.168, foram registradas como consultas e orientações prestadas. Este foi o primeiro boletim oficial do SINDEC que permitiu aos brasileiros e aos operadores da política pública das relações de consumo a visualização dos quantitativos entre reclamações e denúncias, consultas e orientações prestadas pelos PRO-CONS.

Analisando, os relatórios do período de 2011 e 2014, período este em que foi possível emitir os boletins, o SINDEC apresenta o perfil do consumidor, por gênero e faixa etária, revelando que as mulheres, quantitativa e historicamente analisando, sempre se utilizaram mais dos mecanismos de reclamação postos à disposição dos consumidores pelo Sistema Nacional de Defesa do consumidor via PROCONS.

Gráfico 2 – Gênero do Consumidor

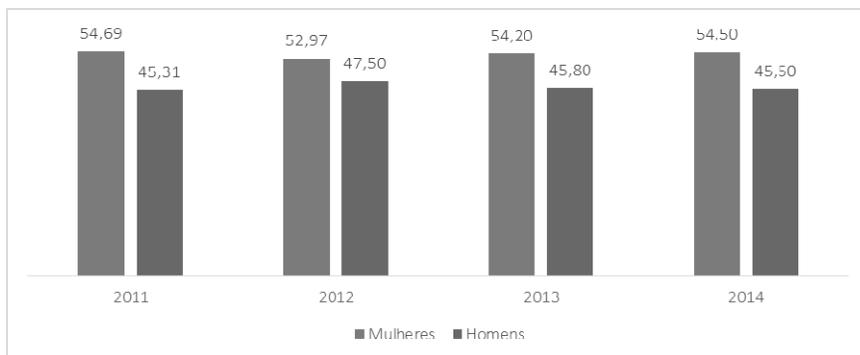


Gráfico Adaptado: Relatórios do SINDEC 2011, 2012, 2013 e 2014.

Gráfico 3 – Faixa Etária

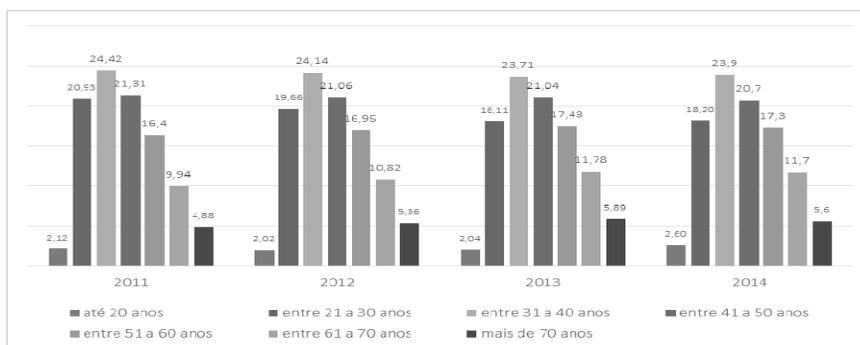


Gráfico Adaptado: Relatórios do SINDEC 2011, 2012, 2013 e 2014.

Pela série histórica dos quatro últimos anos ou 48 meses estaticamente analisados neste estudo e em face da análise dos gráficos expostos, em primeiro lugar, logo se percebe que há uma concentração maior do número percentual de reclamações dos consumidores com faixa etária compreendida entre 31 a 40 anos.

Logo em seguida, ocupando o segundo maior quantitativo de queixas, encontram-se os consumidores na faixa etária que se estende entre os 41 a 50 anos.

Na faixa etária dos consumidores que se encontram com idade de até 20 anos, aparecem os menores índices de reclamação por intermédio do PROCONs, mas na faixa etária seguinte, entre 21 e 30 anos, detecta-se a maior elevação numérica e percentual do volume de reclamações registradas.

Gráfico 4 – *Ranking* dos segmentos econômicos nacionalmente mais demandados pelos consumidores em 2013 e seus respectivos Índices de Solução Preliminar

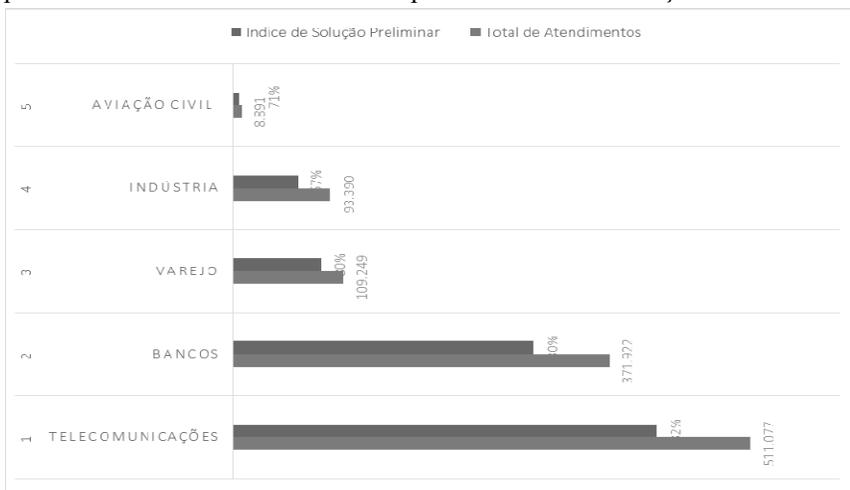


Gráfico Adaptado: Relatórios do SINDEC 2013.

A partir do boletim anual do SINDEC de 2013, o sistema passou a divulgar os segmentos econômicos que receberam, nacionalmente, o maior número de demandas pelos PROCONs. Além disso, este documento passou a informar também ao mercado de consumo o *ranking* dos fornecedores mais demandados, por segmento econômico, e seus respectivos Índices de Solução Preliminar de demandas resolvidas.

O Índice de Solução Preliminar de conflitos de consumo é calculado através do número de respostas satisfatórias dos fornecedores às demandas dos consumidores registradas e relatadas em Cartas de Informações Preliminares

(CIP). Desta forma, os PROCONs notificam previamente os fornecedores, através das CIPs, antes de instaurar processo administrativo, o que oportuniza ao fornecedor e ao consumidor a formação prévia de consenso com o interesse de resolver o conflito de consumo de forma amigável, célere, mais econômica e satisfatória para todos.

Foram emitidas em 2013 mais de 700.000 notificações pelos Procons, obtendo-se por meios destas uma média de 76% de resolução prévia de conflitos de consumo por parte dos fornecedores.

Gráfico 5 – *Ranking* dos segmentos econômicos nacionalmente mais demandados pelos consumidores em 2014 e seus respectivos Índices de Solução Preliminar

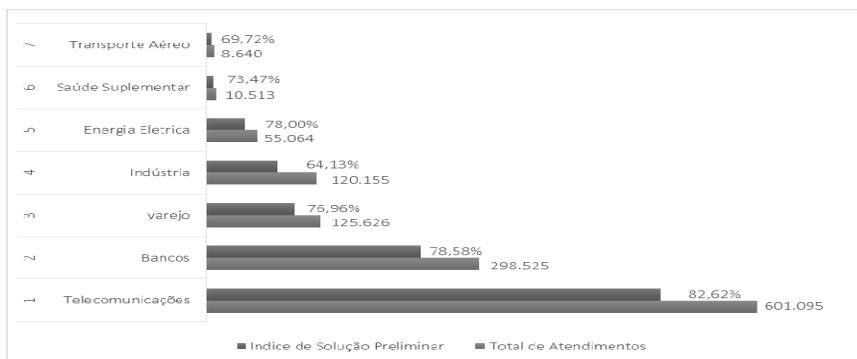


Gráfico Adaptado: Relatórios do SINDEC 2014.

Chama a atenção no Boletim Anual do SINDEC de 2014 a inclusão de dois novos segmentos econômicos nacionalmente demandados pelos consumidores através dos PROCONs, os fornecedores integrantes do setor de Saúde Suplementar⁷ e fornecimento de Energia Elétrica.

Analisando-se o gráfico acima, percebe-se o *ranking* nacional dos principais setores econômicos mais demandados pelos consumidores via PROCONs e seus respectivos índices de solução preliminar, quais sejam: primeiro, o de telecomunicações, que obteve um índice de 82,62%; em segundo, o setor dos

⁷ A saúde suplementar pode ser definida como todo atendimento privado de saúde, realizado ou não por meio de um convênio com um plano de saúde. Estão presentes dentro do cenário da Saúde Suplementar no Brasil o governo, representado pelo Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), além das operadoras de planos privados, as seguradoras e os prestadores de serviço de assistência à saúde. Disponível em: <<http://fbh.com.br/home-institucional/o-que-e-saude-suplementar/>>. Acesso em: 12 maio 2015.

bancos, que obteve 78,58%; em terceiro, o varejo, com 76,96%; em quarto a Indústria, com 64,13%; no quinto lugar aparece o setor de Energia Elétrica com 78,00%; em sexto o de Saúde Suplementar com 73,47%; e em sétimo, Transporte Aéreo com 69,72%.

Ao se analisar os índices percentuais de solução prévia de conflitos pelos fornecedores, conforme indicado, conclui-se que, no geral, os PROCONs conseguem junto aos fornecedores uma média aproximada de 76% de resolutividade prévia das demandas, sem a necessidade da interposição de processos administrativos onerosos e demorados, mesmo apontando-se que neste ano foram expedidas mais de 800.000 notificações aos fornecedores. Número este aproximadamente 14,5% maior que as notificações expedidas em 2013.

Outra novidade do boletim de 2014 é que o relatório passou a apresentar os dados estatísticos dos atendimentos realizados por unidade da federação. Sendo, assim, possível analisar as singularidades dos problemas de consumo ocorridos e registrados no sistema em cada um dos estados no Brasil.

6 A LEGISLAÇÃO, O SINDEC E A ADESÃO DO BRASIL AO GOVERNO ABERTO

Novas legislações entraram em vigor no ano de 2013, dentre elas, o Decreto Federal 7.963, de 15 de março de 2013, que institui o Plano Nacional de Consumo e Cidadania e cria a Câmara Nacional das Relações de Consumo, que, mais especificamente em seu artigo 8º, assim o determina:

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.

Parágrafo único. Compete ao Ministério da Justiça coordenar, gerenciar e ampliar o SINDEC, garantindo o acesso às suas informações.

Esta iniciativa governamental vem precedida da ação do Brasil, que somada a outros sete países (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido), de forma pioneira, fundaram, instituíram e lançaram em 2011 a parceria para a implementação do OGP – Open Government Partnership⁸ –, que no Brasil é intitulado ou conhecido como Governo Aberto.

⁸ Congregando nações e organizações da sociedade civil, líderes em transparência e governo aberto, a OGP é um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias e dos direitos humanos, na luta contra a corrupção e no fomento de inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI. No total, os países integrantes da OGP assumiram até agora cerca de mil compromissos para tornar seus governos mais transparentes. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/o-que-e-a-iniciativa>>. Acesso em: 12 maio 2015.

Neste sentido, asseguram Antônio Carlos Efing e Cinthia Freitas (2012, p. 37) que:

A atual conjuntura sociopolítica do Estado brasileiro, no mesmo compasso da estruturação estatal concebida pelos Estados democráticos, impõe a necessidade de maior participação social na gestão pública. Para tanto, é inegável a importância da democratização do acesso à informação sobre a atividade administrativa, em especial quanto à utilização dos recursos financeiros disponíveis.

O objetivo desta iniciativa internacional é promover mundialmente a transparência dos dados governamentais, incentivar e permitir o acesso à divulgação de dados e informações públicas e impulsionar a participação social. Nos dias atuais, o *Open Government Partnership*, ou Governo Aberto, já é composto por 65 países, que a ele aderiram voluntariamente.

Entretanto, são muitas as dificuldades a serem transpostas pelos países e pela população em geral, especialmente no que tange às assimetrias informacionais, pois informar e educar, como já visto, são etapas que se completam e, para tanto, muitos são os obstáculos para a efetividade deste honroso propósito.

Ainda segundo Efing e Freitas (2012, p. 37), sobre a administração pública democrática asseveram que:

As dificuldades que se apresentam, entretanto, são inúmeras e de diversas ordens. Passam pela necessidade de programas de inclusão digital da população, englobando a educação e conhecimento para a utilização dos equipamentos e programas informatizados, bem como pela socialização dos próprios equipamentos e redes de acesso à internet.

Outra dificuldade que se apresenta é a insuficiência de conhecimento formal para compreender as informações disponibilizadas pelos governos em seus portais. Essas informações se apresentam em formato técnico especializado, sejam da área contábil, administrativa ou jurídica, não sendo de domínio da ampla maioria da população, formada pelo cidadão médio, sem o conhecimento pleno dessas áreas técnico-científicas.

Dentre as ações previstas e já implementadas pelo Brasil no que concerne à divulgação e transparência dos dados inerentes ao registro de atendimentos realizados junto aos órgãos de defesa do consumidor, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, encontra-se a divulgação dos dados do SINDEC, em formato aberto e através do portal Dados.gov.br.

Conforme a Instrução Normativa 4 de 12 de abril de 2012, que institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, considera-se formato aberto, conforme dispõe o artigo 2º, IV, o “*formato de arquivo não proprietário, cuja especificação esteja documentada publicamente e seja de livre conhecimento e implementação, livre de patentes ou qualquer outra restrição legal quanto à sua utilização*”.

Portanto, o SINDEC passou a ser considerado um sistema em formato aberto de informações, que integra a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, que, conforme seu artigo 1º, tem sumariamente os seguintes objetivos:

Art. 1º. [...]

I – definir, estruturar e coordenar a política de dados abertos, bem como estabelecer o seu modelo de funcionamento;

II – promover o ordenamento na geração, armazenamento, acesso, e compartilhamento de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;

III – definir e disciplinar os padrões e os aspectos técnicos referentes à disponibilização e disseminação de dados para uso do Poder Executivo federal e da sociedade;

IV – promover o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação e evitar a duplicidade de ações e o desperdício de recursos na disseminação de dados e informações pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal;

V – apoiar, capacitar e fornecer suporte para a publicação de dados abertos aos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA que não possuem prática, cultura e atribuições finalísticas de disseminação de dados;

VI – buscar a melhoria contínua da publicação de dados abertos, baseando-se nas melhores práticas concebidas nos cenários nacional e internacional;

VII – promover a colaboração entre governos dos diferentes níveis da federação e entre o Poder Executivo federal e a sociedade, por meio da publicação e do reúso de dados abertos;

VIII – promover e apoiar o desenvolvimento da cultura da publicidade de dados e informações na gestão pública;

IX – disponibilizar tecnologias e apoiar as ações dos órgãos e entidades do Poder Executivo federal ou que aderirem à INDA na implementação da transparência ativa por meios digitais; e

X – promover a participação social na construção de um ecossistema de reúso e de agregação de valor dos dados públicos.

O desafio atual do SINDEC, assim como de outros tantos sistemas informatizados governamentais ou não, ainda permeia as questões de acessibilidade, preparo técnico e competências por parte do cidadão comum, que viabilizem a transformação das informações disponibilizadas publicamente em conhecimentos úteis ao exercício crítico da sua cidadania, que lhe capacite a monitorar e a assumir ativamente, de forma inclusiva e participativa, as responsabilidades inescapáveis das decisões dos atores das políticas públicas, especialmente daquelas voltadas aos complexos regramentos inerentes às relações jurídicas de consumo.

Ainda segundo os autores Efing e Freitas (2012, p. 37-38):

... é necessário que os programas de e-governo estejam preparados para informar e ao mesmo tempo instruir o cidadão para a compreensão mínima das

informações disponibilizadas. Sem esse cuidado de nada adianta o acesso às informações. Informação não compreendida é informação inútil e sem sentido prático qualquer, não sendo apta a consecução da cidadania plena e da democracia participativa.

É relevante que se acompanhe os desdobramentos da recente Portaria de 4 da Secretaria Nacional do Consumidor, datada de 02 de abril de 2015 e publicada Diário Oficial da União do dia 07 de abril de 2015, que determinou a criação de um grupo de trabalho com a finalidade de assessorar aquela Secretaria nas ações voltadas à modernização da plataforma tecnológica de gestão dos atendimentos pelos Órgãos de Defesa do Consumidor, devendo este grupo de trabalho apresentar seus resultados em até 180 dias após a efetiva instalação dos seus trabalhos.

A modernização do SINDEC, enquanto desafio governamental é, pois, exigência que se fará cada vez mais presente, pois a sociedade de consumo exige que esta plataforma registre, divulgue e integre não apenas os atendimentos dos PROCONs. Exige-se, sim, acelerada integração dos atores que conduzem a PNRC, Política Nacional das Relações de Consumo, pois o Direito do Consumidor não se materializa exclusivamente por textos e regramentos legais, ele também se faz presente no dia a dia do cidadão comum por meio das políticas públicas e pela ação efetiva do Estado no sentido de acompanhar e garantir a saudável dinamicidade das relações econômicas, jurídicas e sociais do consumo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisa os dados divulgados pelo SINDEC como uma importante ferramenta técnica indispensável para a avaliação de uma política pública já implantada, a Política Nacional das Relações de Consumo – PNRC. Portanto, realizar aferição e domínio dos dados sobre a atuação das instituições públicas que atendem diretamente do consumidor é premissa imprescindível para a correta avaliação e redimensionamento das ações, objetivos ou resultados almejados.

A parametrização estatística dos dados compilados serve de estímulo à interpretação da realidade econômica na qual estas relações jurídicas se inserem, preconizando-se que a lei assevera ser o consumo um direito humano e fundamental à consecução de uma existência digna.

Os números e estatísticas divulgados nesta base de dados refletem a primeira análise dos PROCONs sobre as demandas prioritárias dos consumidores, nestas se inserindo as solicitações de informações e reclamações.

A gratuidade do atendimento e a facilidade do acesso destas informações instigam, tanto nos consumidores quanto nos fornecedores, a busca constante por mais efetividade dos preceitos inseridos na Constituição Federal e no Código de Defesa do Consumidor, promovendo a elevação da transparência e

maior publicidade aos registros e serviços da administração pública. A simultaneidade com que aguçam o controle social garante ao mercado de consumo o direito à informação e o exercício ativo da cidadania.

A análise dos dados estatísticos do SINDEC demonstra o desafio e a capilaridade dos serviços dos PROCONs ao tempo em que refletem o compromisso dos que obstinadamente perseguem a melhoria contínua desta política pública por meio da transparência preconizada em lei, materializada pela divulgação dos números, dos fatos e ocorrências que mais afligem os envolvidos ou partícipes das relações de consumo em todo o país.

Singularmente, a capilaridade e número das instituições denominadas como PROCONs, em funcionamento em todo o território nacional, permitem um volume elevado de informações detalhadas contidas e analisadas nos relatórios da base de dados do SINDEC. Daí porque continuam sendo de fundamental importância para a sistematização e o aprimoramento desta política pública, que está calcada na experiência dos atendimentos diariamente feitos aos consumidores e fornecedores e que numericamente vêm demonstrando um aprendizado da legislação consumerista por parte do mercado de consumo e dos diversos atores públicos ou privados nela abrangidos.

REFERÊNCIAS

- BOLETIM SINDEC (2011, 2012, 2013, 2014). Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>>. Acesso em: 20 abr. 2014.
- BRASIL, 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa 4 de 12 de abril de 2012. Institui a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA. **Diário Oficial da União**, n. 72, 13 de abril de 2012, Seção 1.
- _____. Código de Defesa do Consumidor. **Decreto Presidencial 2.181, de 20 de março de 1997**, Brasília, DF, 1997.
- EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito nas Relações de Consumo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2011.
- _____. FREITAS, Cinthia Obladen Almendra. **Direito e Questões Tecnológicas**. 2. ed. Curitiba, Juruá, 2012.
- MARQUES, Cláudia Lima. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- PLANDEC. **Decreto Federal 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.
- SENACON. Secretaria Nacional do Consumidor. Portaria 4 de 2 de abril de 2015. Criar grupo de trabalho para modernização da plataforma tecnológica de gestão dos atendimentos aos consumidores pelos Órgãos de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União**, n. 65, 7 de abril de 2015, Seção 1. p. 44.
- SOUSA, João Paulo Alexandre de. **Defesa do Consumidor e Políticas Públicas: Um estudo sobre o Consumidor.gov.br**. Brasília: UNEB, 2014.