

# ***A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NOS PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS : a experiência da América Latina<sup>1</sup>***

---

**ANTÔNIO HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN<sup>2</sup>**

*Promotor de Justiça no Estado de São Paulo, um dos redatores do Código de Defesa do Consumidor, e Presidente do BRASILCON — Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor*

## **1. Introdução**

Os consumidores não são iguais entre si, seja num mesmo país, seja em países distintos. Há consumidores ricos e pobres; há consumidores informados e outros que ignoram, por completo, as novas tecnologias; há consumidores reivindicativos e outros passivos; há consumidores com acesso à justiça e outros que sequer cogitam levar suas reclamações aos tribunais.

Apesar de todas essas diferenças, acreditamos que o tema da proteção do consumidor, a cada dia, deixa, mais e mais, de ser uma questão "individual" e "paroquial", sendo "socializado" (como problema supraindividual) e "internacionalizado" (como problema supranacional). Haveria, então, por trás de todas essas disparidades subjetivas apontadas, uma série de questões comuns aos consumidores de todo o mundo, a começar pela própria aceitação da tese de que a proteção dessa nova categoria de sujeitos, como necessidade social, é, em si, uma exigência universal.

O presente texto procura, no contexto da América Latina, analisar as possibilidades de proteção do consumidor nos países menos desenvolvidos.

---

<sup>1</sup> Versão atualizada e ampliada de texto (em inglês) de palestra proferida, em julho de 1993, no "Summer Session in European Community Consumer Law", promovida pelo "Centre de Droit de la Consommation", da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Louvain-la-Neuve, Bélgica.

O autor quer deixar seus sinceros agradecimentos aos Profs. Thierry Bourgoignie e Françoise Maniet pelo convite formulado.

<sup>2</sup> Ministro do Superior Tribunal de Justiça, a partir de 06/09/2006.

Adotaremos aqui uma visão do Direito do Consumidor, que alguns poderão tachar de tímida, estreita ou até elitista, já que não o tomaremos como solução para todo e qualquer problema de consumo do cidadão<sup>3</sup>. Ou seja, na perspectiva que orientará nossa análise, o Direito do Consumidor pressupõe, para sua operação, que "o cidadão consome", isto é, que é parte da sociedade de consumo. Este alerta pode parecer extravagante ou no mínimo curioso para aqueles que não conhecem a situação dos países menos desenvolvidos, onde, em certas regiões (e em países inteiros), pela miséria extremada, a problemática do consumidor está num estágio anterior ao próprio consumo: é o subconsumo ou consumo de subsistência, com tudo que isso possa implicar (desnutrição, baixa expectativa de vida, ausência mesmo de acesso ao consumo, em bases mínimas para os padrões do final do século XX). Nesses casos, não há, no plano econômico, "consumidor", porque o cidadão, excluído da afluência e privado das opções inerentes ao consumo massificado, não chega a receber os benefícios da sociedade de consumo. A questão, aí, deixa de ser a da *qualidade* de produtos ou serviços e passa a ser a da própria existência desses mesmos bens ou, então, do acesso do cidadão a eles.

O Direito do Consumidor, pelo menos no estágio em que se encontra, não tem respostas para problemas desta envergadura. São questões de *políticas de consumo*, sim, mas não de Direito do Consumidor<sup>4</sup>. Com isso quero dizer que nem tudo que preocupa ou integra as políticas públicas que afetam o consumidor (especialmente os grandes desafios socioeconômicos como a inflação, a miséria, o subconsumo, o desemprego, etc) tem uma conexão umbilical e direta com o Direito do

---

<sup>3</sup> Uma análise mais ampla do tema, em espanhol, pode ser encontrada em Antônio Herman V. Benjamin, "*El derecho del consumidor*", in *Estudios Sobre Consumo, Tecnos e Instituto Nacional dei Consumo*, n. 24, ag.-1992, pp. 11 e ss.

<sup>4</sup> A preocupação com a delimitação do campo de aplicação (o objeto) do Direito do Consumidor não é meramente acadêmica. Tem interesse prático e um exemplo recente o demonstra. Durante a tramitação do Código de Defesa do Consumidor (CDC) no Brasil, jornalistas, ao me entrevistarem, indagavam qual era nossa (do CDC) proposta para combater a inflação ou mesmo para resolver o problema da fome!

Consumidor. E certo que não há qualquer barreira científica a impedir que o Direito do Consumidor chegue tão longe. Apenas me parece que tal tarefa seria demasiadamente grandiosa para uma disciplina jurídica ainda incipiente, que só agora ganha reconhecimento<sup>5</sup>.

O artigo se propõe a estudar os aspectos mais gerais da proteção do consumidor nos países menos desenvolvidos, procurando indicar as dificuldades e perspectivas do consumerismo na América Latina

Destaque especial será dado ao esforço legislativo dos últimos anos, que produziu, concretamente, diversas leis de proteção do consumidor.

## 2. A proteção do consumidor como fenômeno universal

A proteção do consumidor, como exigência social, é vista, tradicionalmente, como um fenômeno sócio-político-jurídico da sociedade afluyente<sup>6</sup>. Mas não só!<sup>7</sup> Onde existir consumo, aí também estará presente o consumidor, e com ele a preocupação com seus direitos básicos e com responsabilidades mínimas para o fornecedor. É possível — e necessário — que enxerguemos a proteção do consumidor como uma manifestação

---

<sup>5</sup> Como veremos mais abaixo, o Direito do Consumidor, embora não indo tão longe ao ponto de buscar soluções para essas macro-questões sociais, é sensível à posição do consumidor-marginal, o consumidor de *ghettos*, levando sua situação em conta ao aplicar certos *standards* legais, como, p. ex., o de abusividade ou o de enganosidade. O CDC do Brasil, no que nos parece uma sábia formulação, reconhece, expressamente, a "vulnerabilidade" de todos os consumidores em relação aos profissionais (art. 4.º, I). Além disso, permite ao juiz, em certos casos, agregar a essa vulnerabilidade um plus, ou seja, a "hipossuficiência" do consumidor, normalmente relacionada com sua situação socioeconômica. O consumidor hipossuficiente tem, no contexto do CDC que já favorece todo e qualquer consumidor, um tratamento ainda mais favorável, podendo o juiz, p. ex., inverter o ônus da prova, naquilo que, apesar do regime de responsabilidade objetiva, ainda lhe caiba provar (art. 6.º, VII).

<sup>6</sup> A expressão *affluent society* foi popularizada por John Kenneth Galbraith; cf. *A Sociedade Afluyente*, trad. de Carlos Afonso Malferrari, São Paulo, 1987.

<sup>7</sup> Thierry Bourgoignie, *Éléments pour une Théorie du Droit de la Consommation*, Bruxelles, E. Story Scientia, 1988, p. 2. "O Direito do Consumidor não é uma forma transitória de Direito que vai de encontro a demandas isoladas de um fenômeno em voga; e é menos ainda uma forma de Direito restrita às sociedades afluyentes" (Thierry Bourgoignie, "Characteristics of consumer law", in *Journal of Consumer Policy* 14, 1992, p. 314).

universal<sup>8</sup>, inerente à modernidade, à economia de mercado e à sociedade de consumo<sup>9</sup>.

No Estado Providência (*Welfare State*), a existência de consumidores — e esta é a marca do nosso tempo — leva, mais cedo ou mais tarde, à formação de um arcabouço político-legal para sua proteção. Protegemos o consumidor rico e o consumidor pobre. Protegemos o consumidor informado e o consumidor desinformado. Protegemos, enfim, o consumidor nos países desenvolvidos e também nos países menos desenvolvidos.<sup>10</sup>

Da mesma forma que não há fronteiras para a empresa moderna, também não devem elas existir para a busca de uma sociedade mais justa, o que quer dizer, no nosso caso, um mercado e um sistema jurídico mais juntos, fundamento de toda e qualquer política de proteção do consumidor. Em outras palavras, a proteção do consumidor, como necessidade social, não vê raças ou distinções culturais, não vê disparidades econômicas ou diferenças geográficas, não vê sistemas políticos.

A proteção do consumidor, antes um tema eminentemente paroquial, atingiu, nos últimos anos, uma dimensão internacional

---

<sup>8</sup> É nesse contexto que tem de ser visto, p. ex., o envolvimento das Nações Unidas com o tema ("The United Nations Guidelines for Consumer Protection", aprovadas em 9 de abril de 1985). As "Diretrizes" representam, nas palavras de um dos responsáveis pela sua elaboração, o reconhecimento de que a proteção do consumidor não mais pode ser concebida apenas em termos domésticos e nacionais (David Harland, *The United Nations Guidelines for Consumer Protection*, contribuição apresentada no South Pacific Consumer Affairs Workshop, Sydney, 4-9 February 1990, p. 1).

<sup>9</sup> Se é certo que a proteção do consumidor, como objetivo social em favor de uma sociedade mais justa, não pode se limitar aos países desenvolvidos, também é inegável que, em realidade, até bem recentemente, prever e assegurar direitos dos consumidores era exclusividade do então denominado "primeiro mundo". De fato, como bem observa S. Sothi Rachagan, "A maioria dos países desenvolvidos, para bem proteger seus consumidores, tem legislação adequada, organismos governamentais efetivos e mecanismos de reparação apropriados", enquanto que, nos países menos desenvolvidos, "os controles não existem, são inadequados ou de difícil implementação" (*Legislation, Double Standards and Dumping in the Third World*, discussion paper apresentado na Summer Session in European Community Consumer Law, July 16-28, 1992, Centre de Droit de la Consommation, Faculte de Droit, Université Catholique de Louvain, Belgique, p. 1).

<sup>10</sup> Evitamos aqui a utilização da expressão "terceiro mundo", que, com a derrocada dos regimes comunistas da Europa, está em franco declínio e, em si, não diz muito.

impressionante<sup>11</sup>. O fenômeno da internacionalização chega, contudo, atrasado, pois não é de hoje, nem de ontem, que as empresas transnacionais utilizam *standards* industriais e técnicas comerciais uniformes em escala internacional. Especialmente para as corporações transnacionais, o mundo se transformou numa grande e única casa. A empresa moderna não tem, como regra, tempo, incentivos ou recursos para planejar suas estratégias de venda sob bases eminentemente locais. Como consequência, temos que o consumidor deste lado do planeta enfrenta problemas em muito semelhantes aos dos consumidores da Ásia e do Pacífico.

Assim como sucedeu com a questão ambiental (por razões óbvias, já que o ar que respiramos e a água que bebemos não respeitam fronteiras), a proteção do consumidor (pela internacionalização do comércio), não só está presente hoje, de uma forma ou de outra, em todos os países do mundo, mas é erigida sob alicerces político-legais que são comuns a povos diversos e, o que é mais interessante e importante, a sistemas jurídicos distintos<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> A internacionalização da proteção do consumidor ocorre por cinco razões principais: a) a repetição, em todos os países, indistintamente, de certas modalidades de práticas comerciais nocivas aos consumidores; b) o aumento do comércio internacional; c) a atuação global das empresas multinacionais; d) o fortalecimento do movimento de consumidores, atuando em redes internacionais e com organismos de coordenação (IOCU); e, finalmente, o entrelaçamento da agenda ambiental com a agenda consumerista (o consumerismo verde ou green consumerism). Cf., em sentido assemelhado, Evelyn Horowitz, "International Guidelines for Consumer Protection", in *The CTC Reporter*, n. 19, Spring 1985, United Nations, New York, p. 41.

Para Patrizio Merciai, "A preocupação internacional com a proteção do consumidor está, portanto, diretamente ligada ao atual debate sobre o controle das multinacionais, particularmente no que se refere à concorrência, às políticas de preços, às técnicas publicitárias e de marketing, aos efeitos sobre padrões de consumo e sobre a saúde, além de impactos possíveis sobre culturas tradicionais" (Consumer Protection and the United Nations, in *Journal of World Trade Law*, 20/206, number 2, 1986).

<sup>12</sup> Saliente-se que, da mesma forma que se apaga, gradativamente, a divisão entre Direito Público e Direito Privado, também desaparece a linha divisória que sempre separou os sistemas do common law e do civil law. Os institutos jurídicos de ambos os modelos circulam de um lado para o outro e são transportados sem muita hesitação.

Assim ocorre até mesmo no terreno da implementação, onde, como se sabe, as influências da realidade e tradições locais são muito fortes. É o que sucedeu, por exemplo, com a class action, como mecanismo de reparação coletiva. Nessa perspectiva, fica meio sem sentido a afirmação, antes tradicional, de que o Direito da América Latina segue o modelo continental europeu, o civil law. Mas que modelo europeu, quando, através do Direito comunitário e de suas Diretivas, o sistema legal continental é, diretamente, influenciado pelo Direito norte-americano?

### **3. A proteção do consumidor nos países ricos e pobres: problemas comuns e diferenças**

Nos manuais e revistas especializadas, o Direito do Consumidor toma por base a problemática e as soluções encontradas nos países ricos. É compreensível que assim seja, na medida em que proteção do consumidor e industrialização são conceitos mais ou menos inseparáveis. Nos países desenvolvidos, apesar das querelas doutrinárias, há um certo consenso sobre o papel do Direito do Consumidor, seus objetivos, seus problemas maiores e os seus limites. Isso porque, nesses países, a proteção do consumidor foi, em definitivo, incorporada à realidade social.

Diversamente, nos países menos desenvolvidos, a proteção do consumidor ainda é um tema novo, desconhecido de muitos, não estando totalmente integrado no cotidiano dos cidadãos, no comportamento empresarial, na legislação e na formulação de políticas públicas. Em verdade, direitos elementares dos consumidores, consagrados em outras nações são, em muitos casos, absolutamente ignorados. Esse descaso não deixa de ser uma ironia, pois é exatamente nos países mais pobres que, em face da fragilidade econômica e psicológica dos consumidores, mais se faz necessário o respeito a esses direitos básicos<sup>13</sup>.

É certo que a preocupação com a segurança dos consumidores, com a adequação de produtos e serviços, com a publicidade enganosa e abusiva, com as práticas comerciais e cláusulas contratuais abusivas, com o acesso à justiça e com uma série de outros problemas típicos de uma sociedade afluyente, não é fenômeno exclusivo dos países industrializados. Os países menos desenvolvidos, todavia, apresentam esses mesmos problemas em contextos econômicos, sociais, políticos e culturais diferentes e com dimensões diversas, o que, por lhes

---

<sup>13</sup> Os direitos dos consumidores essencialmente inexistem — e isso nas ações em que mais são desesperadamente necessários. Assim, numa perspectiva fundamental, os consumidores dos países menos desenvolvidos são consumidores subprivilegiados" (Hans B. Thorelli and Gerald D. Sentell, *Consumer Emancipation and Economia Development: the Case of Thailand*, London, Jai Press Inc., 1982, p. 246).

conferir certas peculiaridades, pode levar, como veremos, a modelos distintos — ou à inexistência de qualquer modelo — de proteção do consumidor.

Nesses países, conforme já ressaltamos, além das preocupações diretamente relacionadas com o Direito do Consumidor, os consumidores ainda se defrontam com outras que lhes são exclusivas, como a miséria, a fome, a inflação, a ameaça constante de rompimento das instituições democráticas, o analfabetismo generalizado, o desemprego, as doenças endêmicas, a desinformação absoluta, etc.

Esse agravamento da situação do consumidor das nações menos desenvolvidas, em vez de provocar, como regra, uma reação positiva do Estado, dos empresários e dos próprios consumidores, causa, ao contrário, distorções na análise que esses países fazem da problemática do consumidor, com reflexos importantes nos instrumentos escolhidos para combater os males do mercado.

Os problemas dos consumidores, nessas condições de subdesenvolvimento, em que muitos sequer alcançam um genuíno status de consumidor, não recebem a atenção que lhes dedicam os países desenvolvidos, sendo abafados e relegados a um segundo plano, diante da urgência de soluções para necessidades mais imediatas, como alimentação, saúde, emprego, educação, transporte e habitação.

E em confronto com essa realidade que os países pobres, muitas vezes, à falta de outras alternativas, "optam" por um modelo de desenvolvimento a qualquer custo, com prejuízos — muitos irreparáveis — para o meio ambiente e para o bem-estar global dos consumidores.

Assim, a problemática da proteção do consumidor nos países ricos e nos países pobres é, paradoxalmente, ao mesmo tempo, semelhante e diferente. Os países menos desenvolvidos padecem, simultaneamente, de todos os males característicos das economias

desenvolvidas, objeto de tratamento pelo Direito do Consumidor, somados àqueles que lhes são peculiares. Isso faz com que problemas comuns (produtos e serviços inseguros, informação deficiente, publicidade enganosa e abusiva, cláusulas abusivas, acesso à justiça) sejam, como consequência dessas peculiaridades, enfrentados através de modelos distintos de proteção do consumidor.

Na maior parte dos países menos desenvolvidos, o cidadão, na sua qualidade de consumidor, é o grande esquecido, sendo esta, provavelmente, a característica mais uniforme entre eles<sup>14</sup>. É esse o dilema do Direito do Consumidor nesses sistemas: mostrar sua importância, quando necessidades básicas de grandes parcelas da população ainda não foram atendidas. Nessa linha de raciocínio, poderíamos perguntar qual o valor da cidadania econômica (a democracia dos consumidores)<sup>15</sup> quando, em muitos desses países, dominados por ditaduras, não se assegura sequer a cidadania política (a democracia dos cidadãos)?<sup>16</sup>

#### **4. As peculiaridades ambientais, procedimentais e políticas**

Se admitirmos, como propusemos no início deste artigo, que, nos países menos desenvolvidos, o âmbito das políticas públicas de consumo é mais amplo que o campo de atuação do Direito do Consumidor, podemos, então, afirmar que não faz sentido falar-se em Direito do Consumidor nos países desenvolvidos e nos países menos desenvolvidos (já que ambos lidam com problemas mais ou menos comuns) como fenômenos de difícil aproximação, ou até antagônicos.

---

<sup>14</sup> Hans B. Thorelli and Gerald D. Sentell, ob. cit., p. 246.

<sup>15</sup> A expressão "democrazia dei consumatori" é de Franco Galgano, citado por Guido Alpa, *Diritto Priyato dei Consumi*, Bologna, il Mulino, 1986, p. 48.

<sup>16</sup> Um dos mais brilhantes juristas da América Latina assinala, com razão, que "a descontinuidade dos sistemas democráticos gerou um atraso notório no próprio florescimento do Direito do Consumidor (incompatível com regimes jurídicos de fonte autoritária), que bem consolidado na Europa nos anos 70 — e antes ainda nos EUA —, não chegou a desenvolver-se na América Latina, a exceção do México e da Venezuela, senão uma década depois, quando se dá a mais ampla restauração do Estado de Direito em nossos países" (Gabriel A. Stiglitz, "La protección del consumidor y las prácticas abusivas. Realidad y perspectivas en la Argentina", in *Doctrina Judicial*, Ano VIII, n. 19, Buenos Aires, 8.4.92, p. 737).

Estreitado, dessa maneira, o objeto do Direito do Consumidor<sup>17</sup>, de modo a não coincidir com o objeto das políticas de consumo<sup>18</sup>, os problemas a serem enfrentados pela legislação (não pelas políticas) de proteção do consumidor, em qualquer que seja o país, passam a ser, substancialmente, muito semelhantes<sup>19</sup>.

Não queremos com isso dizer que o Direito do Consumidor nos países ricos e nos países pobres é um só, composto de traços absolutamente homogêneos. Pretendemos somente demonstrar que, feito o corte metodológico acima proposto, o Direito do Consumidor, num e noutro caso, parte, normalmente, de problemas mais ou menos comuns, embora os instrumentos e soluções utilizados nem sempre sejam os mesmos.

As variações se dão, portanto, não no nível da problemática per se, mas a) no meio ambiente que cerca essa problemática (peculiaridades ambientais), b) no âmbito da formulação e implementação

---

<sup>17</sup> Que passa a deixar de fora de sua agenda imediata — mas não a ignorar ou desconsiderar — certas questões sociais de máxima relevância e amplitude, que são comuns a quase todos os países menos desenvolvidos. Primeiro, pode-se mencionar o analfabetismo elevado, dificultando a informação dos consumidores sobre produtos e serviços colocados no mercado, tornando-os mais vulneráveis à publicidade enganosa e às práticas comerciais abusivas. Segundo, a exagerada concentração de renda nas mãos de uma pequena minoria da população, impedindo o desenvolvimento de uma classe média forte e reivindicativa, base do movimento consumerista. Terceiro, a longa tradição de regimes opressivos nesses países faz com que, ainda em muitos deles, qualquer tentativa de organização dos consumidores seja vista como ameaça à sobrevivência do Estado. Quarto, as empresas multinacionais utilizam double standards de conduta, dando aos consumidores (e ao mercado) dos países menos desenvolvidos tratamento diverso daquele que oferecem aos do seu país de origem. Quinto, em decorrência da própria competição agressiva e predatória das multinacionais, o intervencionismo estatal na economia é corriqueiro, com o Estado ora criando suas próprias empresas, ora regulando o mercado de modo a formar verdadeiras situações de mono pólio ou a favorecer o surgimento de oligopólios, beneficiando um reduzido do grupo de empresas nacionais (ou internacionais). Sexto, a corrupção torna letra morta qualquer esforço mais sofisticado e moderno de proteção legislativa, inviabilizando, assim, a implementação de direitos eventualmente previstos. Finalmente, a escassez de recursos, materiais e humanos, é tão grande que os governos nacionais mal podem atender as necessidades básicas de educação, saúde, alimentação, habitação e transporte.

<sup>18</sup> Note-se que, nos países desenvolvidos, uma vez que estão, no geral preenchidas as necessidades básicas do cidadão (moradia, habitação, saúde, alimentação, transporte, emprego, etc), não se manifesta esta necessidade de precisar o domínio das políticas públicas de consumo e do Direito do Consumidor.

<sup>19</sup> Os problemas básicos que afetam o consumidor e que podem ser enfrentados pelo Direito do Consumidor, seja nas nações industrializadas, seja nos países menos afluentes, são fundamentalmente os mesmos: insegurança e inadequação de produtos e serviços, carência informativa, abusos na contratação (cláusulas abusivas) e na comercialização dos bens de consumo (publicidade enganosa e abusiva, práticas comerciais abusivas, etc), endividamento excessivo, formas agressivas de cobrança de dívidas, dificuldades de acesso à justiça, para citar apenas alguns. Qualquer que seja o contexto nacional, vamos sempre encontrar, em maior ou menor escala, conflitos de consumo dessa natureza.

dos direitos dos consumidores (peculiaridades instrumentais) e c) na maior ou menor vontade política de formular e moldar esses direitos em acordo com as necessidades dos consumidores ou, diversamente, em sintonia com os interesses dos fornecedores (peculiaridades políticas).

É evidente que tais peculiaridades acabam por dar um colorido próprio ao Direito do Consumidor nos países menos desenvolvidos, exigindo, muitas vezes, a escolha de instrumentos mais rigorosos, já que maior — enormemente maior — a desvantagem (vulnerabilidade) do consumidor em relação ao profissional.

As peculiaridades acima apontadas como que "envolvem" esses problemas típicos e universais, objeto da atenção do Direito do Consumidor, por isso mesmo alterando, eventualmente, o modo de proteção acaso adotado. Em outras palavras, problemas semelhantes, mas inseridos em contextos diversos, podem demandar soluções distintas<sup>20</sup>.

Em primeiro lugar, o meio ambiente no qual esses problemas se manifestam é, inegavelmente, varia, conforme o país. São as peculiaridades ambientais, que se agregam o movimento de consumidores, trazendo um componente *externo*<sup>21</sup> e outro *interno*<sup>22</sup>.

Manifestam-se através de condições de natureza social (analfabetismo, p. ex.), econômica (falhas no mercado — *market failures* —, afetando a concorrência, ou, então, a ocorrência de uma economia

---

<sup>20</sup> Esse o sentimento orientador das "Diretrizes" da ONU, que "também reconhecem que, embora os problemas básicos e princípios da política de proteção do consumidor sejam os mesmos em qualquer lugar, inexistem uma solução única com validade universal" (David Harland, paper cit., p. 4).

<sup>21</sup> Diz respeito a condições externas à pessoa do consumidor e ao movimento consumerista. É o caso da inflação e do mercado não-competitivo.

<sup>22</sup> Relaciona-se com condições subjetivas próprias e específicas de grupos de consumidores. Tome-se, como exemplo, o dado cultural.

informal representativa<sup>23</sup>, p. ex.) ou cultural (maior sensibilidade a certos temas, como violência e discriminação racial).

Essas peculiaridades ambientais acabam por influenciar a dimensão e o impacto de uma determinada prática empresarial. Assim, uma publicidade veiculada mundialmente poderá, por razões socioculturais locais, ser considerada enganosa ou abusiva em um país e, noutro, não. No mesmo sentido, uma cláusula contratual, adotada internacionalmente por uma empresa, pode ser abusiva em relação ao consumidor de uma região, mas não para o de outra. Até um determinado produto, conforme tais peculiaridades, pode ser exageradamente perigoso num país e noutro, não<sup>24</sup>.

De outra parte, há peculiaridades instrumentais, assim denominadas porque se relacionam não com o modo como os problemas do consumidor se apresentam na sociedade, mas com as condições práticas que orientam sua solução, judicial ou não. Em outras palavras, em relação ao movimento de consumidores, apresentam-se como referenciais externos com reflexos internos<sup>25</sup>, relativos à formulação e implementação das políticas de proteção do consumidor. São óbices de todos conhecidos, como a ausência de canais democráticos de participação dos consumidores na formulação de políticas públicas e as dificuldades de acesso à justiça.

---

<sup>23</sup> Ao lado da economia informal, há todo um pequeno comércio, tudo isso contribuindo para dificultar uma solução rápida, justa e eficaz para os conflitos de consumo (cf. Jean-Michel Arrighi, "Les problemas des pays en voie de developpement: les cas de l'Amérique Latine", paper apresentado no Cours d'Élé en Droit de la Consommation, organizado pelo Centre de Droit de la Consommation, Louvain-la-Neuve, Bélgica, 16-28 de julho de 1992, p. 8).

<sup>24</sup> Assim, ocorreu, exemplificativamente, com os produtos para recém-nascidos da Nestlé. A chamada "infant formula controversy" decorreu da percepção, surgida no final dos anos 60, de que a empresa estava comercializando tais produtos para consumidores que, por razões socioculturais, não sabiam ou não podiam usá-los adequadamente. "A controvérsia abriu toda a questão da adequação da comercialização de produtos alimentícios em meio ambientes onde as condições mínimas para seu uso seguro não podiam ser garantidas" (James E. Post, "International consumerism in the aftermath of the infant formula controversy", in *The Future of Consumerism*, Paul N. Bloom and Ruth Belk Smith, editors, Lexington, Lexington Books, 1986, p. 170).

<sup>25</sup> No sentido de que, apesar de se localizarem num plano externo aos consumidores e ao movimento consumerista, normalmente no âmbito do ordenamento jurídico, trazem implicações internas para ambos, pois definem o modo e a viabilidade do exercício de eventuais direitos garantidos pelo sistema, e o papel reservado aos organismos de consumidores, públicos (Ministério Público e PROCONs) e privados (associações).

Aqui, mais uma vez, as peculiaridades locais distinguem um país do outro, moldando, para um mesmo problema, soluções diversas. Pegue-se, como exemplo, a *class action*, hoje um instrumento de implementação mundialmente aclamado — não obstante todos os seus percalços na jurisprudência norte-americana! Qual o seu sentido num país em que a vítima hesita (até por razões meramente econômicas) ao defender seu próprio direito, quanto mais ao postular em nome de toda uma coletividade?<sup>26</sup>

Finalmente, problemas idênticos ou assemelhados podem produzir soluções (ou ausência de solução) diversas, não porque assim merecessem ou assim desejassem os consumidores, mas simplesmente porque estes, como força política, não conseguem levar, com eficiência, seus pontos de vista aos formuladores de políticas públicas (e até privadas, como as próprias empresas). São as peculiaridades políticas.

Não é raro países vizinhos, econômica e culturalmente próximos e até unidos por pactos de livre comércio, tenham políticas públicas de proteção do consumidor distintas, quando não antagônicas, com reflexos diretos no sistema legal como um todo e no Direito do Consumidor, em particular. É o caso, no presente momento, do Brasil e do Uruguai, por exemplo: enquanto um tem uma legislação de proteção do consumidor extremamente moderna (Brasil), o outro deixa seus consumidores ao "amparo" do sistema jurídico tradicional, ou seja, não os protege.

---

<sup>26</sup> Uma peculiaridade local, então, pode inviabilizar um instrumento de implementação perfeitamente operativo e realista em outra jurisdição, transformando-o em letra morta. No Brasil, foi uma peculiaridade dessa natureza (e ausência de "combatividade individual" em favor do interesse supraindividual) que, em certa medida, justificou a alteração feita pelo Código de Defesa do Consumidor no formato do representative plaintiff, dando legitimação para agir, na ação civil pública, a certas instituições públicas e privadas (cf. art. 82).

Outro exemplo, ainda no sistema do CDC, é a concessão de poder às associações de consumidores para firmarem "convenções coletivas de consumo" com os representantes da indústria e do comércio (art. 107). Ora, a debilidade das associações de consumidores na América Latina é a primeira característica apontada em qualquer estudo do consumerismo na região. Não deve surpreender, então, que uma tal previsão legislativa, não tenha, até o presente momento, sido efetivamente implementada, por inexistência ou fragilidade absoluta de um dos atores.

As peculiaridades políticas não se apresentam como características preponderantemente externas ao movimento de consumidores. Têm natureza interna, com reflexos externos, pois, em verdade, decorrem muito mais do modo de organização dos consumidores e de sua força política, como segmento capaz de influenciar as políticas públicas que lhes são caras<sup>27</sup>. A fragilidade dos consumidores, em especial de suas organizações, é um fenômeno interno ao consumerismo, embora repercuta externamente (os consumidores não são ouvidos) e, de outra parte, sofra influência de contingências externas (a carência de canais democráticos de participação, p. ex.)<sup>28</sup>.

### **5. Desafios e perspectivas da proteção do consumidor nos países menos desenvolvidos. A situação da América Latina**

A América Latina, geograficamente falando, abrange territórios da América do Sul, da América Central e da América do Norte (México)<sup>29</sup>.

Unindo os países latino-americanos há toda uma identidade econômica, social política e cultural, que inclui a língua (o espanhol, exceto no Brasil, onde se fala o português), a colonização européia, a religião (predominantemente católica), a cultura (ibérica), uma população majoritariamente urbana, um Direito de origem continental (civil law, assentado na codificação), e, de certa maneira, as crises econômico-políticas rotineiras<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> Corolário deste pequeno "poder de fogo", "nos países do terceiro mundo, aqueles com poder de decisão percebem, no geral, a causa dos consumidores como incompatível com as realidades locais e irrelevante para aqueles que são vítimas da pobreza" (S. Sothi Rachagan, paper cit., p. 3).

<sup>28</sup> A questão da participação dos consumidores na formulação de políticas públicas não foi, ao contrário do que se poderia imaginar, fundamentalmente alterada com a redemocratização dos diversos países que compõem a América Latina, ocorrida na década de 80. Aqui o consumidor, não obstante todo o esforço legislativo dos últimos anos, ainda não tem voz. É que nem sempre é fácil ao Estado aceitar a entrada em jogo de novos interlocutores, como, por exemplo, as associações de consumidores (cf. Jean-Michel Arrighi, paper cit., p. 9).

<sup>29</sup> A América do Sul tem 17 milhões de km<sup>2</sup> e a América Central, 776.360 km<sup>2</sup>.

<sup>30</sup> Seus problemas econômicos atuais são tremendos, bastando lembrar o valor, em fins dos anos 80, da dívida externa (aproximadamente 440 bilhões de dólares, excluindo-se os países anglófonos do Caribe); isso para exportações da ordem de 121 bilhões, com transferências de capitais para o exterior em torno de 25 bilhões. Num balanço, do ano de 1990, bem realista, foi dito que "América Latina y el Caribe continúan buscando, en médio de grandes dificultades, la superación definitiva de al crisis que los agobia hace ya una década. Basan sus

Apesar de toda essa similitude, a América Latina não é, em absoluto, um continente homogêneo. As diferenças são regionais (América do Sul x América Central) e até nacionais (fala-se, p. ex., era/ vários "Brasis").

E evidente, portanto, que quando nos propomos a analisar a "proteção do consumidor na América Latina", abstraímos, necessariamente, muitas dessas dessemelhanças, "pondo no mesmo saco" aquilo que, numa análise científica mais rigorosa, mais detalhada, haveria que ser estudado separadamente.

Os problemas gerais do consumidor, capazes de tratamento pelo Direito do Consumidor, podem até ser os mesmos em toda a América Latina, mas há, conforme já vimos, variáveis locais e regionais (ambientais, instrumentais e políticas), que alteram, profundamente, o quadro no qual essa problemática se insere.

## **6. Que consumidor proteger? A inexistência de um consumidor Latino-Americano-Tipo**

Afirmamos acima que os problemas gerais do consumidor que desafiam o formular do Direito do Consumidor são, em certa medida, substantiva ou materialmente, os mesmos, qualquer que seja o país. Vimos também que não é assim com certas peculiaridades locais ou regionais que "envolvem" a problemática do consumidor, nem, tampouco, com as soluções eventualmente adotadas.

---

esperanzas en los resultados de las transformaciones estructurales profundas e irreversibles que se están llevando a cabo en los países de la región. Si embargo, aún se muestra esquiva la recuperación de los impulsos de su desarrollo: el peso del sobreendeudamiento y de la transferencia negativa de recursos sigue siendo excesivo, los procesos de inversión demoran en consolidarse, el poder adquisitivo de amplios segmentos de la población está deprimido, los aparatos fiscales aún se muestran frágiles y la capacidad de maniobra de la política económica es limitada. El estancamiento, la inflación y el grave deterioro acumulativo de las condiciones de vida dan testimonio de la dificultad con que avanzan los procesos de transformación estructural, del tiempo que requieren para cristalizar y de la enorme magnitud de los obstáculos que encuentran. Estos se ven agravados por la insuficiencia de capitales externos, la debilidad de los mercados de las principales exportaciones y las restricciones al comercio" (Gert Rosenthal, "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1990", in *Comércio exterior*, 41/281, n. 3, México, marzo de 1991).

De outra parte, variações pessoais há de consumidor para consumidor, como vítimas que são de tais problemas. Queremos com isso dizer que, não obstante a similitude problemática, não há um "consumidor-tipo" latino-americano e muito menos, mundial<sup>31</sup>, que possa ser utilizado com referencial exclusivo e único pelo legislador ou pelo implementador.

A afirmação tem conseqüências importantes, pois implica reconhecer que o Direito do Consumidor, embora se moldando e funcionando sobre uma base problemática mais ou menos comum, não pode abstrair as diferenças grupais e até individuais daqueles que são destinatários de suas normas e de seu regime jurídico especial, ou seja, os próprios consumidores.

O Direito do Consumidor, especialmente em países menos desenvolvidos, com populações extremamente heterogêneas, tem que levar em consideração tais diferenças, pois, do contrário, refletirá apenas as necessidades daqueles consumidores com poder de representação e de se fazer ouvir, tomando-os, por isso mesmo, como padrão a ser utilizado pelo sistema jurídico<sup>32</sup>. Teremos, então, um Direito do Consumidor dos "presentes", que, por isso mesmo, ignora os "ausentes", aqueles que, por razões várias, não tem vez ou voz no processo legislativo e no processo judicial.

---

<sup>31</sup> O fato do consumidor não ser uma categoria subjetivamente uniforme, "un tutto unitário", não impede que defendamos a existência de um "Direito do Consumidor", como regramento jurídico aplicável a todos os consumidores. (Guido Alpa, ob. cit., pp. 24-25). O fundamento para a existência do Direito do Consumidor não é, em absoluto, essa uniformidade, individual, dos diversos consumidores (de resto não existente em nenhuma categoria humana). Dois referenciais básicos, em verdade, determinam e legitimam o nascimento do Direito do Consumidor, como disciplina jurídica diferenciada. Primeiro, no nível objetivo, é a ocorrência de uma série de problemas que são mais ou menos comuns a todos os consumidores; segundo, no plano subjetivo, é o traço de vulnerabilidade frente à empresa, igualmente comum a todos os consumidores e por vezes reconhecida, expressamente, pela lei (é o caso do CDC, art. 4.º, I). Como bem assinala Jean Calais-Auloy, "la relation entre professionnel et consommateur est naturellement déséquilibrée" (Droit de la Consommation, 3e édition, Paris, Dalloz, 1992, p. 1).

<sup>32</sup> É a fórmula do "consumidor médio", adaptação inadequada de outra, muito mais tradicional, a do "bom pai de família".

Na nossa análise, como já mostramos, fazemos um estreitamento metodológico do Direito do Consumidor em relação às políticas públicas de consumo dos países menos desenvolvidos. Por outro lado, não podemos aceitar que o Direito do Consumidor, ao ignorar a heterogeneidade dos consumidores, se transforme num conjunto de regras colocadas, abstrata e formalmente, à disposição de todos, mas utilizadas, de fato, apenas por um segmento minoritário do estrato social, basicamente as classes média e alta.

Na América Latina, nos últimos anos, a miséria explodiu. De um lado, temos a classe alta com só uns poucos privilegiados; do outro, a classe média, submetida a um processo contínuo de empobrecimento, encolhendo dia-a-dia. Logo, formular o Direito do Consumidor em tais termos, como instrumento de proteção fundamentalmente dessas duas classes, é colocá-lo numa posição elitista, retirando sua vocação de regramento do cotidiano dos consumidores, de todos os consumidores, abastados ou pobres, informados ou desinformados.

A proteção do consumidor, como a imaginamos, e a partir daí o próprio Direito do Consumidor, não é instrumento de suporte apenas dos consumidores bem sucedidos e articulados. É certo que o consumerismo, como movimento organizado de consumidores, tem, nos países desenvolvidos, vínculos muito fortes com a classe média. Nos países menos desenvolvidos, o grande desafio, pois, é tornar possível a existência do Direito do Consumidor, apesar do caráter minoritário da classe média e do fato da miséria ser a regra e não a exceção.

Proteger o consumidor faz tanto sentido numa sociedade afluyente e com pequena estratificação social, como numa sociedade menos desenvolvida, onde os ricos são muito ricos e os pobres, tremendamente majoritários, são muito pobres. Em outras palavras, o Direito do Consumidor pode — e deve — existir em países menos

desenvolvidos. E exata-mente nessas sociedades, como veremos, que uma política de proteção do consumidor mais se faz imprescindível.

Se não há um consumidor latino-americano-tipo<sup>33</sup>, já que tantas as disparidades econômico-sociais, qualquer legislação que buscasse se.; firmar em tal pressuposto estaria condenada ao fracasso. A não ser que fizesse uso das "ficções jurídicas", instrumento que temos de repudiar, na medida em, que sirvam para isolar o Direito do Consumidor dos consumidores menos favorecidos, apagando ou diluindo, pela força da generalização, suas carências específicas.

Negar a existência de um consumidor-tipo, padrão, não deixa de complicar a vida do legislador e do aplicador da lei<sup>34</sup>. Por conseguinte, nos países menos desenvolvidos, na América Latina em particular, a utilização de um padrão de consumidor pelo formulador e pelo implementador do Direito do Consumidor, nas hipóteses em que isso venha (infelizmente) a ocorrer, haverá que tomar por base aqueles que são majoritários na sociedade, ou seja, os consumidores de baixa renda e instrução. Ao contrário do que ocorre em países desenvolvidos, o *ghetto* aqui não é a minoria, é a grande maioria.

## 7. Três questões mais gerais

Uma análise, mesmo que superficial, da questão da proteção do consumidor na América Latina não pode deixar de abordar três aspectos — aparentemente óbvios, mas fundamentais — que norteiam toda a discussão da matéria.

Temos, inicialmente, que nos indagar se, para proteção do consumidor no mercado, há, realmente, necessidade de intervenção do Direito. Mesmo com o refluxo do apelo neo-liberal nos países

---

<sup>33</sup> Sequer há um consumidor brasileiro-tipo. Por isso mesmo, não se pode aceitar que o juiz, por exemplo, ao aplicar a lei, o faça tomando como referencial um certo "consumidor-tipo", um consumidor "moyen". O referencial, portanto, numa tal realidade de disparidades sociais, econômicas, informativas e tecnológicas, haverá que ser sempre in concreto e, só por exceção, in abstracto.

<sup>34</sup> Cf., Jean-Michel Arrighi, paper cit., p. 8.

desenvolvidos, após a queda do *tatcherismo* e do *reaganismo*, o movimento que prega "deixe o mercado tomar conta de si mesmo"<sup>35</sup> ainda é bastante forte em vários países da América Latina<sup>36</sup>. Um tal sentimento de valorização exagerada dos poderes curativos e de autoregulação do mercado, se não tem sido capaz de impedir a promulgação de leis específicas de proteção do consumidor, tem se prestado pelo menos para retardar ou diminuir o âmbito dessa proteção.

Num outro passo, embora reconhecendo-se uma certa uniformidade nos processos de industrialização dos diversos países, devemos nos perguntar se a tutela do consumidor pelo Direito segue, de fato, um só modelo, mais ou menos universal, ou se, diferentemente, haverá que ser adaptada para as realidades específicas de cada sociedade, respeitando-se as peculiaridades ambientais, instrumentais e política, acima referidas. Em outras palavras, interessa saber se estamos, no mundo atual, diante de uma *unicidade* ou *pluralidade* de estatutos do consumidor. Não obstante um crescente movimento internacional de uniformização de padrões mínimos de proteção do consumidor (pelas Nações Unidas, por organismos regionais, como a Comunidade Européia, e por entidades de consumidores, como a IOCU — International Organization of Consumers Unions), é improvável que o legislador nacional, mesmo em países sem qualquer tradição ou precedentes de proteção do consumidor, se proponha a resolver os conflitos de consumo importando, pura e simplesmente, modelos legislativos acabados, adotados por outras sociedades.

---

<sup>35</sup> "La mode est à la fin de L'Etat-providence et à la déréglementation" (Thierry Bourgoignie, ob. cit., p. 95).

<sup>36</sup> Na Argentina e no Chile, o processo de desregulamentação alcançou índices inacreditáveis. Parcela respeitável do governo argentino, recentemente, defendia a revogação pura e simples da legislação trabalhista. Em tais países, a proteção jurídica do consumidor é encarada, por certos segmentos do establishment, como movimento contrário à modernidade. Detendo-se na situação argentina, Gabriel A. Stiglitz afirma que "o início dos anos 90, mostra muitos governos latino-americanos (e em particular o argentino) numa atitude de notória retirada, de fuga, no que tange ao desenvolvimento de um rol estatal tuitivo de proteção social, de amparo aos setores mais desprotegidos: uma ideologia individualista e um rígido economicismo que confiam que só o jogo das liberdades do mercado é por si suficiente para garantir a proteção do consumidor" (Gabriel A. Stiglitz, artigo cit., p. 737).

No Brasil, o movimento neo-liberal significou muito mais privatização de empresas públicas do que propriamente afrouxamento da legislação social. Tanto assim que, ainda em pleno governo neo-liberal de Collor de Mello, foi aprovado o CDC.

Finalmente, cabe discutir os caminhos legislativos que podem levar os países menos desenvolvidos a um sistema legal que efetivamente proteja os consumidores. Aqui, preocupa-nos o modo de formalização do estatuto do consumidor, diluído no regime geral das diversas disciplinas que integram o Direito Privado, ou, diversamente, materializado como estatuto especial, apartado e autônomo, embora não-independente. Neste último, ainda há que se optar entre um estatuto especial ou vários estatutos especiais. Parece evidente que, com tantos problemas no âmbito da implementação, não podem os consumidores da América Latina ser protegidos eficazmente com leis esparsas e assistemáticas, mesmo que especiais.

São essas, então, as três dificuldades iniciais, que desafiam o Direito do Consumidor na América Latina: a) a definição do grau de regramento jurídico da atividade econômica e do mercado; b) a adaptação dos instrumentos já formulados nos países desenvolvidos para as realidades distintas de mercados menos sofisticados ou menos homogêneos; e, c) a escolha de modelos formais de organização do Direito do Consumidor. E o que veremos em seguida.

### *7.1 O direito como instrumento de proteção do consumidor no mercado Latino-Americano*

O Direito, em qualquer que seja o país, tem um papel relevante a cumprir na proteção do consumidor. Nenhum mercado, nem mesmo o mais competitivo, pode, por si só, assegurar ao consumidor os direitos e garantias que os ordenamentos mais modernos conferem<sup>37</sup>. Nos países menos desenvolvidos, é impossível se proteger o consumidor eficientemente sem o suporte de normas jurídicas. Mas na América Latina,

---

<sup>37</sup> Nos termos da melhor doutrina, "las reglas del mercado no pueden, por sí, desplegar aquel pretendido sistema de soluciones que lleven al consumidor a un punto de equilibrio con los empresarios. Por el contrario, las imperfecciones que caracterizan y los desequilibrios que atraviesa el sistema de mercado, tal como él funciona efectivamente, vienen a reforzar la posición dependencia de los consumidores" (Gabriel A. Stiglitz e Rubén S. Stiglitz, *Derechos y Defensa de los Consumidores*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1994, p. 23).

só muito recentemente o Direito e os legisladores passaram a se interessar pelo consumidor, identificado como tal.

O Direito latino-americano, formalista, conservador e em descompasso com os novos tempos, necessidades e relações econômico-sociais, ainda reflete, no seu contexto geral, os princípios e doutrinas da sociedade agrária. É um Direito moldado para uma outra época e que, só agora, começa a sofrer um processo, lento, por vezes insuficiente e doloroso, mas promissor, de transformação e de atualização.

O Direito do Consumidor surge como subproduto desse movimento mais amplo,, por liberdades políticas, por justiça social e por um Direito com face humana: um Direito de respostas e da realidade, em substituição a um Direito de remendos e de ficções. A proteção do consumidor manifesta-se, então, no âmbito — e, em certos casos, como desdobramento — da função social da propriedade, da releitura da autonomia da vontade e da responsabilidade civil, da busca de um nova equação de repartição de riscos e de um Direito preventivo, da facilitação do acesso à justiça, do resgate da norma penal econômica, tudo levando ao questionamento do papel do Estado no regramento da economia.

As mudanças, lentas a princípio, vêm se acelerando ultimamente. Os últimos dez anos assistiram uma verdadeira revolução no Direito latino-americano, especialmente no brasileiro. Temas antes desconhecidos ou ignorados, como a proteção do meio ambiente, dos portadores de deficiência, dos idosos, dos portadores de AIDS e dos consumidores, são hoje amplamente discutidos e, não raramente, regulados através de leis modernas e bem intencionadas.

Atualmente, são poucos os juristas que aceitam, abertamente, defender, sem qualquer restrição, o Direito tradicional, seus princípios e doutrinas. Os Tribunais, por sua vez, superando deficiências legislativas, buscam fórmulas engenhosas para proteger os antes desprotegidos,

antecipando mesmo soluções só muito mais tarde introduzidas pelo legislador.

Há pois, todo um quadro favorável ao desenvolvimento da proteção do consumidor. Entretanto, não podemos esquecer, como já fizemos referência, que existem problemas sociais mais profundos, que, apesar de não integrarem o campo de aplicação daquilo que se conhece por Direito do Consumidor, acabam por afetar sua formulação e aplicação (as peculiaridades ambientais, instrumentais e políticas).

De outra parte, como decorrência de um certo "artificialismo" (por não serem fruto de uma evolução gradual) de algumas medidas de proteção do consumidor, contrariando abusos historicamente sedimentados e legitimados pela força da tradição, nem sempre uma legislação específica alcança os resultados esperados. São os tribunais e os órgãos públicos que hesitam em aplicá-la, são os fornecedores que contratam os melhores juristas do país para elaborarem pareceres em seu favor, são os próprios consumidores que não confiam na eficiência da legislação (imaginam: "bom demais para ser verdade!").

Por mais que digamos (ou queiramos) o contrário, o Direito do Consumidor nos países menos desenvolvidos, pelo menos numa primeira fase, não cumpre seu papel social, ou se o cumpre, não o faz por inteiro: acaba sendo, inevitavelmente, o Direito de uma minoria de consumidores apenas e não de todos os consumidores. Só os consumidores que já superaram a fase do subconsumo — quando não têm mais que se preocupar com problemas desconhecidos ou só conhecidos excepcionalmente nos países desenvolvidos — podem, efetivamente, exercer plenamente as opções de proteção oferecidas pelo Direito do Consumidor.

Ao contrário do que se poderia esperar, tendo que administrar tantos problemas mais imediatos e uma carência de tradição do

consumerismo local, os países menos desenvolvidos, notadamente da América Latina, têm legislado em defesa do consumidor.

Três "ondas", por assim dizer, podem ser identificadas no movimento legislativo latino-americano em prol do consumidor.

A primeira fase foi caracterizada por uma série de leis limitadas a certos aspectos da proteção do consumidor. Não se tratava de regulamentação abrangente e sistemática, mas sim de leis e decretos que cuidavam de matérias específicas como pesos e medidas, controle de alimentos e medicamentos e, especialmente, de preços. Foi uma tentativa do sistema jurídico tradicional, com pouco sucesso, de, sem reconhecer, expressamente, a figura do consumidor, lhe dar um certo grau de proteção.

A segunda onda começa em 1974, com a promulgação de leis específicas para a proteção do consumidor na Costa Rica<sup>38</sup>, Venezuela<sup>39</sup>, México<sup>40</sup> e Colômbia<sup>41</sup>. Aqui, diversamente do que sucedeu na primeira fase, o consumidor, agora sujeito claramente identificado como a parte fraca no mercado, é protegido de uma maneira ampla.

O terceiro — e atual — período, tem início, em 1985, com as "United Nations Guidelines for Consumer Protection", promulgadas pela Assembléia-Geral, em 9 de abril. Nessa terceira onda, incluem-se as

---

<sup>38</sup> "Ley de Protección al Consumidor" (Ley 5.665, de 28.2.75), com 29 artigos. Foi ela regulamentada em 2.7.75.

<sup>39</sup> "Ley de Protección al Consumidor", de 5.8.75.

<sup>40</sup> "Ley Federal de Protección al Consumidor" (publicada no Diário Oficial de la Federación em 22.12.75, entrando em vigor 5.2.76). A Lei foi, posteriormente, revista e ampliada (7.2.85). Na sua primeira versão, a lei, segundo os especialistas mexicanos, era imprecisa, vaga e obscura. Passados pouco mais de três anos de sua vigência, já se dizia que "sureforma constituye una tarea urgente" (Jorge Barrera Graf, "La protección al consumidor em el derecho mexicano. Logros y deficiências", in La Protección del Consumidor, Jorge A. Sánchez Cordero Dávila (coord.), México, Editorial Nueva Imagen, 1981, p. 97).

<sup>41</sup> Primeiro através do "Estatuto del Consumidor" (Ley 73, de 1981). Posteriormente, quatro Decretos, todos de 1982, desdobraram o tratamento da matéria (Decretos 1.441, 3.466, 3.467 e 3.468). Para uma análise de seu conteúdo, confira-se, em inglês, Ariel Armei, "Consumer protection in Colômbia", in Consumer Protection for Latin America and the Caribbean, Report of the Seminar on Consumer Protection for Latin America and the Caribbean, Montevideo, 9-11 March 1987, organizado pelo Department of International Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat, em cooperação com o United Nations Development Programme, pp. 34 e ss.

legislações da Guatemala<sup>42</sup>, Honduras<sup>43</sup>, do Brasil<sup>44</sup>, Peru, Equador<sup>45</sup>, El Salvador<sup>46</sup>, Venezuela (revisão da lei de 1974)<sup>47</sup>, Paraguai<sup>48</sup>, México (revisão da lei de 1975)<sup>49</sup>, e Argentina<sup>50</sup>. Espera-se para breve a aprovação das leis do Uruguai<sup>51</sup> e do Chile<sup>52</sup>, assim uma nova lei para a Costa Rica<sup>53</sup>.

Esta terceira fase marcou, sem dúvida, a culminação da insatisfação, de denúncias e de esforços de muitos anos. Alcançou-se, com isso, um ponto onde é possível ter esperança<sup>54</sup>. É um otimismo cauteloso.

---

<sup>42</sup> "Ley de Protección al Consumidor", de 1985 (Decreto-Ley 1-85), com apenas 13 artigos, regulamentada em 25.1.85.

<sup>43</sup> "Ley de Protección al Consumidor", publicada no Diário Oficial "la Gaceta", 25.819, de 29.4.89, com vigência em 19.5.89, regulamentada pelo "Regiamente General de la Ley de Protección al Consumidor", publicado em 17.8.89.

<sup>44</sup> "Código de Defesa do Consumidor" (Lei 8.078, de 11.9.90, com entrada em vigor seis meses após).

<sup>45</sup> "Ley de Defensa del Consumidor", publicada no "Registro Oficial" de 12.9.90, contando com 57 artigos distribuídos em sete Capítulos: "Naturaleza y Objetivos" (Capítulo Primero), "De los Bienes y Servicios" (Capítulo Segundo), "De la Publicidad" (Capítulo Tercero), "Del Control de Precios, Calidad y Cantidad" (Capítulo Cuarto), "De las Asociaciones de Consumidores" (Capítulo Quinto), "De las Infracciones y sus Penas" (Capítulo Sexto) e "De la Competência, Jurisdicción y Procedimiento" (Capítulo Séptimo).

<sup>46</sup> "Ley de Protección al Consumidor" (Diário Oficial, San Salvador, 31.8.92), com trinta e quatro artigos.

<sup>47</sup> Aprovada em fevereiro de 1992, é bastante ampla e complexa, não se limitando, por isso mesmo, a uma mera reforma da lei anterior. O CDC brasileiro parece ter influenciado, em certa medida, seu conteúdo.

<sup>48</sup> O Projeto de Lei 66 "De Protección al Consumidor de Productos y Usuarios de Servicios y Lealtad Comercial", aprovado pelo Congresso Nacional em 15.10.92, foi parcialmente (arts. 1.º, 2.º, 7.º, 11, 17, d e e, e 22, e) vetado pelo Presidente da República, pelo Dec. 15.428, de 5.11.92.

<sup>49</sup> Segunda revisão da Lei de 1975, publicada em 24.12.92.

<sup>50</sup> "Ley de Defensa dei Consumidor" (Ley 24.240), de 1993, sendo autores principais os professores Atiliò A. Alterini, Roberto M Lopez Cabana e Gabriel A. Stiglitz. Para uma rápida introdução ao seu sistema, cf. Rubén S. Stiglitz e Gabriel A. Stiglitz, *Comentários a la ley de defensa del consumidor. Ley 24.240*, Rosário, Editorial Júris, 1993. Um estudo mais aprofundado pode ser encontrado em Gabriel A. Stiglitz e Rubén S. Stiglitz, *Derechos y Defensa...* cit.; Jorge Mosset Iturraspe e Ricardo Luis Lorenzetti, *Defensa del Consumidor. Ley 24.240*, Santa Fe, Rubinzal — Culzoni Editores, 1993.

<sup>51</sup> Sendo um de seus autores o Prof. Jean-Michel Arrighi.

<sup>52</sup> Tendo, entre seus autores, Luiz Sanchez Castellon.

<sup>53</sup> Em 23 de dezembro de 1992, o Presidente da República, Rafael Angel Calderón Fournier, enviou ao Congresso o projeto de "Ley de Promoción de la Competência y Defensa Efectiva del Consumidor", com 70 artigos, elaborado sob direção do "Ministério de Economía, Industria y Comercio", que se propõe a substituir a legislação de 1975. O projeto, reconhecendo que a lei anterior "contiene disposiciones totalmente anacrónicas para defender al consumidor en la actualidad", traz, entre suas inovações, um melhor tratamento do dever de informação do consumidor e o controle da publicidade. Foram consultores do governo da Costa Rica os Profs. Rubén Stiglitz e Gabriel Stiglitz, da Argentina.

<sup>54</sup> Não sem razão, as organizações governamentais de proteção do consumidor, por ocasião da II Conferência Regional para América Latina e Caribe, da IOCU, em Santiago do Chile, de 19 a 23.11.90, apresentaram "Anteproyecto de Declaración", onde está dito, expressamente, que "El movimiento de protección y defensa del consumidor en América Latina y el Caribe está en una situación incipiente, aunque en desarrollo, y por tanto su organización llevará tiempo u grandes esfuerzos".

Sim, porque a tarefa de proteção do consumidor nos países menos desenvolvidos não se esgota, em absoluto, com a aprovação de leis que, formalmente, garantam direitos aos consumidores e imponham responsabilidades aos empresários. A lei, como consequência das peculiaridades acima apontadas, é apenas um referencial inicial. Na América Latina, a legislação nem sempre tem o mesmo significado prático que encontra nos países desenvolvidos.

Anteriormente, foi mencionado que, nos países menos desenvolvidos, a problemática da proteção do consumidor não se encerra no estágio legislativo. Mesmo quando existe legislação, os abusos, normalmente, persistem em face da existência de políticas públicas mais prioritárias, da carência de recursos (materiais e humanos), da ineficiência do aparato de implementação, administrativo<sup>55</sup> e judiciário<sup>56</sup>, assim como por problemas de corrupção<sup>57</sup>. Outro fenômeno comum é a captura dos órgãos administrativos de implementação, sendo cooptados exatamente por aquelas empresas que deveriam ser fiscalizadas<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> Ross Cranston, *Consumers and the Law*, second edition, London, Widenfeld and Nicolson, 1984, p. 9.

<sup>56</sup> O Judiciário, em países com grande estratificação social, acaba ele próprio por ser "engolido", mesmo a contragosto, pelos econômica e politicamente poderosos. Não é mais o Direito que, por fragilidade de representação da maioria, se torna instrumento de prevalência da minoria. É o juiz que passa a interpretar a lei de maneira que reflete os pontos de vista dos que ao Judiciário tem acesso. No modelo jurídico tradicional dos países menos desenvolvidos, o consumidor só excepcionalmente tem acesso ao Judiciário. E quando o tem é na posição desvantajosa de réu. Analisando a situação da Índia, Rajendra Kumar Nayak afirma que "o consumidor desamparado não tem nem os recursos nem a coragem para bater na porta do juízo apropriado em busca de solução de seus problemas" (*Consumer Protection in Índia*, Bombay, N. M. Tripathi PVT. LTD., 1991, p. 6). Aqui, novamente, no plano da implementação, o consumidor rico também é favorecido. Para ele, integrante de uma pequena minoria da sociedade, "proteção do consumidor através de tutela judicial não é um problema", pois tem a sua disposição advogados dispostos a lutar por seus direitos. Ele não se sente "nem um pouco ameaçado com a violação de um direito. O problema ... reside no resto dos noventa e nove por cento da população, da classe média à baixa, para quem a tutela extrajudicial pode ser o único lugar para justiça..." (Louise Y. Gochan, "The consumer's alternative: a study on consumer grievance mechanism", in *Philippine Law Journal*, 56/408 Sept., 1981).

<sup>57</sup> V., no mesmo sentido, S. Sothi Rachagan, paper cit., p. 4.

<sup>58</sup> Denuncia-se, com frequência, "os vínculos e sobreposição entre os interesses políticos e os empresariais, com muitos líderes políticos tendo interesses assentados no mundo dos negócios" (S. Sothi Rachagan, paper cit., p. 4). As vezes essa "captura" é direta, sem qualquer disfarce. No governo Collor de Mello, o responsável máximo pela política de proteção do consumidor, José Del Chiaro, Secretário da "Secretaria Nacional de Direito Econômico", pertencente ao Ministério da Justiça, era advogado de empresas e ligado à FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, o mais importante sindicato empresarial do país. Ainda nesse período, a entidade de representação das Seguradoras informatizou, com doação de computadores, a SUSEP — Superintendência de Seguros Privados, órgão encarregado de fiscalizar e controlar, em favor do consumidor, a atividade securitária.

Talvez uma quarta onda possa (ou deva) ser vislumbrada, onde esses problemas de implementação sejam solucionados ou, pelo menos, enfrentados abertamente, como resultado do desenvolvimento de uma "consciência consumerista" efetiva, com órgãos públicos e associações privadas atuantes.

Mas por agora, o simples fato de se ter conseguido, apesar de tudo, aprovar leis modernas de proteção do consumidor já é motivo para comemoração.

### *7.2 Importação e transformação legislativa*

Recapitulando, vimos que, nos países menos desenvolvidos, os grandes temas do Direito do Consumidor — e não da política de consumo — são, fundamentalmente, os mesmos dos países desenvolvidos. As diferenças que podem ser apontadas são extrínsecas ao conteúdo dos problemas de consumo; residem e se manifestam no caldo socioeconômico-político em que estes se inserem. São peculiaridades ambientais, instrumentais e políticas, que vão direcionar a escolha do modelo de estatuto do consumidor.

Em conseqüência, temos que nem sempre as opções dos países desenvolvidos servem, com a mesma efetividade, para solução de problemas de consumo semelhantes dos países menos desenvolvidos. As peculiaridades ambientais, instrumentais e políticas impõem, assim, que modelos apropriados a outras realidades sofram, em certa medida, adaptação — sejam mais rigorosos, p. ex. — às exigências específicas destas sociedades.

Diante dessas peculiaridades, parece fora de dúvida que a lei, como simples documento formal, não basta. Há uma necessidade igualmente importante de garantir que a lei não permaneça letra morta. É

no plano da implementação que se processa o coroamento das desigualdades de poder entre consumidor e fornecedor<sup>59</sup>.

Logo, nessas nações, enfrentará dificuldades qualquer legislação que se baseie unicamente na importação de modelos dos países desenvolvidos, que tomam por fato consumado que as leis existem para serem aplicadas. Não se quer dizer com isso que devam existir dois sistemas absolutamente distintos de proteção ao consumidor, um para os países ricos, outro para os países menos desenvolvidos. Mas nem sempre aquilo que funciona em um, funcionará, nas mesmas bases, no outro.

A criação de mecanismos para uma efetiva execução da lei, em grau maior do que a formulação de direitos gerais e abstratos para o consumidor, deve respeitar as três modalidades de peculiaridades acima referidas e, em especial, a disponibilidade de recursos de cada país.

### *7.3 Especialização e unificação do direito do consumidor*

Superadas as questões da necessidade de normas jurídicas para a proteção do consumidor (ou seja, de intervenção do Estado no mercado) e de ajustes em modelos legislativos eventualmente importados, a próxima indagação é: de que forma o legislador dos países menos desenvolvidos deve emitir as regras jurídicas que controlarão o mercado em favor do consumidor?<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> É certo que, como nota Norbert Reich, essas desigualdades procedimentais também ocorrem nos países desenvolvidos (Internai Market and Diffuse Interests, Bruxelles, E. Story-Scientia, 1990, p. 13). Mas é nos países menos desenvolvidos, onde os direitos dos consumidores, quando conferidos, não são conhecidos ou são abertamente desrespeitados, que a desigualdade na implementação mais se destaca.

Por exemplo, antes do CDC, era comum, no Brasil, o consumidor, ao reclamar de um produto ou serviço, ouvir do fornecedor, como resposta, "procure seus direitos". Isso porque este sabia que o consumidor, se se desse ao trabalho de "procurar", não encontraria direitos. E, se eventualmente os encontrasse, não teria como fazê-los valer.

<sup>60</sup> Não queremos aqui discutir, sequer superficialmente, os diversos "modelos" de Direito do Consumidor ou de sistemas de proteção do consumidor. Nosso objetivo é somente mostrar, entre duas opções, aquela que deve ser seguida pelo legislador dos países menos desenvolvidos. Questões como a autoregulamentação, por exemplo, sequer são referidas, porque cuidamos, in casu, de modelos legais de proteção do consumidor. Para uma análise ampla e original dos diversos modelos possíveis de proteção do consumidor (formal, adaptativo, participativo e misto), cf. Thierry Bourgoignie, ob. cit., pp. 155 e ss.

Num estágio inicial, imaginou-se ser possível proteger o consumidor no contexto das leis gerais existentes, em particular o Código Civil. Proteção ao consumidor, sim, mas sem implicar concessão de um estatuto jurídico particular<sup>61</sup>. Hoje, com o reconhecimento de status jurídico ao consumidor, está, jurídica e pragmaticamente, afastada esta possibilidade. O consumidor, de fato, tem perfil próprio e carências normativas específicas, tudo a inviabilizar a inclusão de sua tutela em leis vocacionadas à proteção de valores e sujeitos mais amplos, muitas delas verdadeiros estatutos de outras categorias de sujeitos, como é o caso, queiramos ou não, do Código Comercial. Um verdadeiro sistema de soluções concretas e efetivas para os conflitos de consumo depende da intervenção do Direito, não como mera revisão ou intromissão casuística nas várias disciplinas jurídicas, mas com o "florescimento de um novo Direito, que é o Direito do Consumidor"<sup>62</sup>.

Ultrapassada a questão da reforma, pura e simples, do Direito Civil e do Direito Comercial para ajustá-los à exigência contemporânea da proteção do consumidor, ainda resta saber se este deve ser tutelado através de uma série de estatutos — a fragmentação estatutária — ou se, ao revés, melhor seria fazê-lo por intermédio de um estatuto, que não seja único, mas que seja, pelo menos, geral — a unificação estatutária.

Nos países de *civil law*, as duas opções têm sido defendidas e implementadas. A primeira, tradicional, é a promulgação de leis especiais para cada uma das grandes áreas da problemática da proteção do consumidor. Existiria, assim, todo um corpo de leis dispersas, unidas só

---

<sup>61</sup> Nas palavras de dois dos maiores juristas argentinos, "La aparición de estos estatutos o leyes especiales, destinados a contemplar el status o situación jurídica de una categoría de personas, conforma un fenómeno moderno, de aparición reciente. Ocurre que la 'vieja regulación' de los códigos clásicos, dictada en seguimiento del Code Civil francés, há entrado en crisis, franca y definitiva. La "persona", en abstracto... sin ocupación definida alguna, sin carências o limitaciones, o "no existe", constituyendo solo una entelequia, o existe pêro cargada de connotaciones y circunstancias que le dan una fisionomia especial, que la aleja del ante abstracto. Por lo demás, la utilidad de esta regulación "aséptica", de la persona pura, es muy discutible y, las más de las veces, equívoca" (Jorge Mosset Iturraspe e Ricardo Luis Lorenzetti, *Defensa del Consumidor ... cit.*, p. 15, grifos no original).

<sup>62</sup> Gabriel A. Stiglitz e Rubén S. Stiglitz, *Derechos y Defensa ... cit.*, p. 24.

pelo condão do seu objeto, vale dizer, a relação de consumo (ou, se preferirem o dado subjetivo, pela natureza do sujeito tutelado, o consumidor). Haveria uma lei para a publicidade, uma outra para a responsabilidade civil do fornecedor, outra para as condições gerais dos contratos, uma para o acesso à justiça, e assim sucessivamente<sup>63</sup>. As principais características deste sistema são a) a dispersão das normas, b) a ausência de sistematicidade e coerência e c) a dificuldade de manuseio.

A segunda forma proteção jurídica do consumidor dá-se através da unificação do Direito do Consumidor, através de uma "Lei Geral" ou "Código". É o caminho mais moderno e, a nosso ver, com melhor técnica<sup>64</sup>, desbravado, sem a amplitude necessária, pelo México, Venezuela, Portugal e Espanha e, mais recentemente, aperfeiçoada pelo *Projet de Code de la Consommation* francês, sob a presidência de Jean Calais-Auloy<sup>65</sup>, e pelo Código de Defesa do Consumidor do Brasil<sup>66</sup>, de certa maneira, com muito menor abrangência, também é o caminho trilhado pelos *model acts* norte-americanos<sup>67</sup>. É esta a solução que defendemos para os países menos desenvolvidos.

## 8. As diretrizes da ONU e a América Latina

---

<sup>63</sup> Embora essa seja a opção da Comunidade Européia, os países latino-americanos, que, normalmente, seguem as linhas gerais do Direito europeu, parecem caminhar no sentido da unificação, codificada ou não. O CDC brasileiro simplesmente consolida uma tendência que já se observava na região. Num plano mais amplo, José Vargas, Diretor do Escritório Regional da IOCU para a América Latina e o Caribe, indicou, em 1992, uma Comissão de Juristas encarregada de elaborar um "Código Modelo" para a América Latina. A Comissão, presidida na primeira fase, pelo Professor uruguaio Jean-Michel Arrighi, tem como membros principais Gabriel Stiglitz (Argentina), Luis Sanchez Castellon (Chile), Josué Rios (Brasil) e Antônio Herman Benjamin (Brasil). Atualmente, é coordenada por Luis Yáñez, do Chile.

<sup>64</sup> Essa opção ganha aceitação crescente, por igual, no Direito Ambiental. Cf. a apresentação, em inglês, do "Draft General Part of na Environmental Code" da Alemanha.

<sup>65</sup> Que, segundo afirmado na introdução do relatório da "Commission de Refonte", "n'est pas une simples compilation des textes existants" (Jean Calais-Auloy, Propositions pour um Nouveau Droit de la Consommation, Paris, La Documentation Française, 1985, p. 13).

<sup>66</sup> O Brasil, com a aprovação da Lei 8.078/90, foi o primeiro país no mundo a possuir um verdadeiro "Código do Consumidor", como lei nacional englobando as principais áreas de preocupação do Direito do Consumidor.

<sup>67</sup> Vale ressaltar o Uniform Consumer Sales Practices Act, adotado em 1971 pela "National Conference of Commissioners on Uniform State Laws" e a "American Bar Association", e promulgado em apenas três Estados (Kansas, Ohio e Utah). Cf. Dee Pridgen, Consumer Protection and the law, New York, Clark Boardman Company, Ltd., 1986, pp. 3-7).

A Res. 39/248, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 9 de Abril 1985, fixando diretrizes para a proteção do consumidor, tem tido um enorme impacto nos países menos desenvolvidos, em especial na América Latina<sup>68</sup>.

Já em 1987, de 9 a 11 de março, inúmeros países deste continente reuniram-se em Montevideu, Uruguai, para discutir as Diretrizes, como são chamadas, dentro da perspectiva de suas realidades<sup>69</sup>. Ao término de seus trabalhos, os participantes concluíram que "o consumidor latino-americano e do Caribe apresenta uma multiplicidade de problemas diferentes daqueles das Nações desenvolvidas" e que "é indispensável convocar a solidariedade dos consumidores organizados da América Latina e do Caribe com o fim de que o congresso latino-americano lhes abra caminhos à implantação de leis nacionais dinâmicas e modernas de proteção ao consumidor".

Os países menos desenvolvidos, portanto, recebiam, pela primeira vez, e logo pelas mãos das Nações Unidas, um conjunto de regras genéricas mínimas que poderiam orientar um esforço legislativo interno mais abrangente. Não se pode diminuir a importância dessas diretrizes na América Latina.

Em 1986 e 1987, no Brasil, por exemplo, as entidades de consumidores as usaram na preparação do texto que desejam ver incorporado na nova Constituição Federal, a primeira após 20 anos de ditadura militar, então em elaboração por uma Assembléia Nacional Constituinte. Assim, pelo menos no caso brasileiro, pouco tempo após sua promulgação, as Diretrizes já começavam a produzir seus primeiros efeitos.

---

<sup>68</sup> Não custa lembrar que foram exatamente os países menos desenvolvidos, com o decisivo apoio da IOCU (International Organization of Consumers Unions), os que mais incitaram as Nações Unidas no sentido da promulgação da Resolução ("... o impulso para a elaboração de diretrizes no âmbito das Nações Unidas foi fornecido principalmente pelos países em desenvolvimento, com o suporte de organizações não-governamentais, em especial a International Organization of Consumers Union...") (Patrizio Merciai, artigo cit., p. 207).

<sup>69</sup> Consulte-se Consumer Protection for Latin America and the Caribbean, cit.

O impacto maior das Diretrizes decorre do fato de que seu texto, por ter um conteúdo articulado, dá maior objetividade e sistematização às reivindicações dos movimentos de consumidores locais. E, por virem da ONU, carregam grande legitimidade.

Realmente, ainda no caso brasileiro, as organizações de consumidores, no período anterior à promulgação do Código de Defesa do Consumidor, vinham utilizado as Diretrizes como ponto de partida e de unificação de suas demandas. Decididamente, são frutos de tal esforço a Constituição Federal de 1988 e o CDC<sup>70</sup>.

## 9. Conclusão

Acredito que o Direito do Consumidor, assim como ocorreu no mundo industrializado e desenvolvido, tem futuro nos países menos desenvolvidos. E assim é porque a) o ideal de uma sociedade e de um mercado mais justos é universal; b) a proteção do consumidor auxilia e orienta o desenvolvimento econômico; c) o Direito do Consumidor é uma necessidade, tanto dos consumidores que diretamente visa proteger, como também do próprio sistema de economia de mercado que, indiretamente, fortalece; e, d) a proteção do consumidor não é um fenômeno transitório ou exclusivo da sociedade afluyente.

Contudo, na formulação do Direito do Consumidor em tais nações, especial atenção deve ser prestada às peculiaridades — ambientais, instrumentais e políticas — de cada país ou região. Em outras palavras, inexistente um modelo acabado e universal de Direito do Consumidor, passível de aplicação em qualquer lugar. Ajustes devem ser feitos, principalmente para compensar, muitas vezes com uma legislação mais rígida e interventiva do que aquela dos países industrializados, as

---

<sup>70</sup> Já se previa que as Diretrizes viriam a cumprir tal papel, o de alavancar novos desdobramentos na proteção do consumidor, particularmente nos países menos desenvolvidos, pois estes e a IOCU "certamente as utilizarão como um instrumento legitimador e trampolim para outras demandas" (Patrizio Merciai, artigo cit., p. 224).

falhas de mercado (*market failures*), que são mais acentuadas nesses sistemas econômicos de transição e ainda não-maduros.