

# Reforma Infortunistica

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

## I

UMA das revistas semanais cariocas achou de bom alvitre indagar várias pessoas familiarizadas com problemas trabalhistas sobre a questão de saber se, na realidade, de acôrdo com a opinião bastante generalizada, o Brasil possui uma das legislações sociais mais adiantadas do mundo inteiro.

Qualquer que fôsse a conclusão a respeito da amplitude e profundidade do conjunto de reforma social brasileira, comparadas com o vulto das realizações congêneres estrangeiras, em geral, dificilmente se poderia atribuir à legislação nacional, relativa à segurança de trabalho e à cobertura dos riscos profissionais, superioridade social em confronto com a solução dêsses problemas por outros países.

Muito pelo contrário, ambos êsses setores, intimamente ligados um a outro, constituem, na realidade, a parte mais obsoleta e atrasada da nossa legislação protetora e cujo rendimento, tanto social quanto econômico, apresenta deficiências manifestas.

Os níveis de proteção, garantidos aos acidentados e às vítimas das doenças profissionais, continuam baixos, precários e inexpressivos, sem lhes proporcionar amparo desejável, demonstrando, até, inferioridade acentuada em cotejo com os padrões atuais de Previdência Social, a serem ainda consideravelmente elevados mediante a reforma orgânica da Previdência Social, ora em fase adiantada dos trabalhos legislativos na Câmara dos Deputados.

Desde 1943 e 1944, época em que foram estruturadas as bases da legislação, tutelar e securitária, aplicável a essa matéria, não foram alcançados quaisquer progressos normativos, nesse particular, dignos de particular destaque, o que muito contrasta com as tendências que norteiam a política social contemporânea. Com efeito, não há como negar as enormes e sumamente benéficas transformações sofridas, nos 70 anos de seu funcionamento, por aquêles, mais antigo e mais universalizado setor de seguridade social e que afastaram totalmente as soluções vigentes no momento das primeiras leis de seguro-acidentes, promulgadas em fins do século passado. Sobretudo na última década firmaram-se novos conceitos que regem nos países econômica e socialmente adiantados a cobertura dos riscos profissionais. As atuais leis não somente proporcionam proteção adequada aos grupos amparados mediante distribuição generosa

dos benefícios em espécie e em natureza (assistência médica infortunistica) e organização dos serviços de readaptação profissional, como também contribuem poderosamente, por meio do mecanismo da Tarifa de prêmios, para a defesa da economia produtora contra os prejuízos causados pela ocorrência dos acidentes de trabalho e das doenças profissionais.

Ora, infelizmente, o seguro-acidentes não acusa no Brasil qualquer melhoria notável, sem acompanhar os progressos da reforma infortunistica, levados a efeito no estrangeiro.

A despeito do ritmo crescente da industrialização e da motorização dos transportes e das revoluções tecnológicas em vários sentidos que, logicamente, deviam levar a agravação considerável dos riscos profissionais, nota-se, por tôda parte, o decréscimo considerável dos índices de incidência dos acidentes, com conseqüente diminuição dos danos, diretos e indiretos, visíveis e disfarçados, pessoais e materiais, que daí resultam para a economia produtora.

Entretanto, o que se verifica no Brasil é a piora constante do coeficiente de freqüência dos acidentes. A falta dos dados, completos e atualizados, de estatística infortunistica, torna difícil uma apreciação criteriosa do panorama atual da segurança industrial na economia brasileira. Entretanto, tudo leva a crer que as empresas nacionais apresentam, no seu conjunto, coeficientes de freqüência de acidentes cêrca de 10 vezes maiores do que aquêles que são considerados como satisfatórios para as suas respectivas atividades.

Com efeito, as providências de segurança de trabalho, às quais cabem relevantes funções profiláticas, não conseguiram melhorar os índices elevadíssimos de freqüência e gravidade dos infortúnios.

Ora, a legislação nacional, sem refletir essas tendências modernas, continua anacrônica, estruturada em moldes da legislação dos tempos remotos, exclusivamente restrita à concessão das indenizações pecuniárias, aliás nitidamente insatisfatórias, sem visar quaisquer objetivos construtivos, de maior alcance social e econômico. De modo particular descuida totalmente dos dois aspectos relevantíssimos que caracterizam as leis contemporâneas de seguro-acidentes, isto é: 1.º das atividades profiláticas e preventivas dêsse ramo de seguros e 2.º da recuperação da capacidade de trabalho, afetada ou suprimida pelo acidente. A falta de serviços adequados de medicina curativa e restitutiva e a inexistência total de quaisquer

realizações no sentido da readaptação e reeducação profissional dos acidentados constitui, sem dúvida alguma, a principal lacuna do funcionamento do seguro-acidentes no Brasil — além dos níveis precários de proteção em termos quantitativos e qualitativos.

E' fácil comprovar a estagnação completa da legislação que rege o seguro-acidentes, na última década (1944-1954).

## II

Um aspecto isolado do problema parece concentrar em si, no último quinquênio, toda a atenção dos poderes públicos, relegando-se a um lugar secundário todas as demais questões de igual ou maior relevância: a questão ainda sempre entre nós inexplicavelmente controvertida do monopólio público do seguro-acidentes "versus" o sistema de concorrência dos seguradores privados e comerciais. A última revisão da legislação vigente, levada a efeito nessa matéria, e consubstanciada na Lei n.º 1.985, de 19 de setembro de 1953, visa, única e exclusivamente, a solução, aliás precária e provisória, da cobertura "social" ou "privada" desse ramo de seguros, sem sequer abordar a reforma desse setor, em seu conjunto. Do mesmo modo, o projeto de lei n.º 3.827, de 1953, apresentado ao Congresso Nacional mediante mensagem presidencial n.º 453-53 de 4 de novembro de 1953, procura novamente submeter à revisão a delimitação atual do campo de atuação das instituições previdenciárias e das companhias de seguros, a favor da extensão do âmbito daquelas primeiras, sem trazer, porém, alguma contribuição positiva para uma mais ampla e melhor regulamentação normativa desse setor de seguridade social.

O estado atual da legislação vigente nesse particular, e que constitui um compromisso casual entre as duas soluções opostas, sem reunir as respectivas vantagens próprias da "social" e da "comercial", afeta consideravelmente o funcionamento do seguro-acidentes. Essa controversia, artificial e superada no estrangeiro, há muitas décadas, mediante adoção quase unânime do sistema de seguro social contra os riscos profissionais, continua, assim, no Brasil, sem fim, com sucessivas prorrogações da encampação social do seguro-acidentes. Isto impossibilita quaisquer realizações de longo prazo tanto no âmbito de atuação das companhias de seguros, cooperativas e caixas (setor privado e comercial) quanto no campo reservado às instituições de Previdência Social. (Setor social).

A superioridade da organização social e monopolística desse ramo de seguros sobre o sistema de concorrência dos seguradores privados é, atualmente, um axioma da política social contemporânea cuja comprovação parece, pois, dispensar-se totalmente.

O único argumento invocado oficialmente, contra a aplicação integral dessa solução no Brasil, relaciona-se com a suposta falta de aparelha-

mento das instituições previdenciárias para fazer face aos compromissos desse ramo de seguros. Pois bem, em primeiro lugar, tal raciocínio não leva em consideração o reverso da medalha: o notório subequipamento das companhias de seguros que atuam nesse setor e que, de um modo geral, não dispõem da rede de serviços próprios de medicina infortunística, de readaptação profissional, etc., necessários para o funcionamento desejável do seguro-acidentes. Por outro lado, se, por sua vez, as instituições previdenciárias não dispõem ainda de tais serviços, em quantidade e qualidade desejáveis, isto se deve à falta de monopólio, capaz de justificar as elevadas inversões necessárias para tal efeito — um verdadeiro círculo vicioso...

Não há como negar vários defeitos da administração previdenciária que, infelizmente, com o tempo, não vêm sendo suprimidos como era de desejar e que se manifestam de modo particular pela sobrecarga administrativa crescente; com efeito, fracassaram ultimamente várias tentativas no sentido de se determinar o limite máximo da despesa administrativa da Previdência Social, mesmo num nível relativamente elevado de 2,5% do salário de contribuição. E' natural que tais deficiências da administração dos Institutos e das Caixas de Aposentadoria e Pensões não contribuam para facilitar e acelerar a socialização do seguro-acidentes, embora sob o ponto de vista do aproveitamento dos recursos financeiros desse seguro para as suas próprias finalidades, o seguro social proporciona sempre e incondicionalmente vantagens nitidamente superiores ao mecanismo do seguro comercial. Com efeito, apenas 20 até 30% dos prêmios arrecadados pelos seguradores privados destinam-se aos benefícios, sendo que, aproximadamente, Cr\$ 100.000.000,00 são dissipados anualmente no Brasil em comissões de corretagem, inseparáveis do sistema de concorrência comercial. Outra e importante desvantagem do sistema de seguro privado constitui o seu alto custo para as empresas médias e pequenas e as situadas no Interior (prêmios mínimos, adicionais "per capita", etc.), encargos esses suplementares que, somados às relativamente altas taxas da Tarifa, tornam esse seguro quase proibitivo para várias empresas.

Seja como for, a organização do seguro-acidentes como social ou privado, a despeito de apresentar importância indiscutível, tem de ser considerada como questão preliminar cuja solução, mesmo a mais oportuna possível, não resolve ainda por si só e automaticamente o problema de amparo securitário aos acidentados e às vítimas das doenças profissionais, e ainda menos, a questão, muito mais ampla e relevante, da seguridade de trabalho, em geral.

## III

Mesmo o desenvolvimento em maior escala possível das atividades preventivas não pode afetar a razão de ser das funções clássicas, reparadoras e indenizadoras, do seguro-acidentes. Com efeito,

tudo o que se fizer nesse sentido pode, de certo, minorar a freqüência dos riscos profissionais, mas nunca suprimir a sua ocorrência.

Ora, o seguro-acidentes desempenha satisfatoriamente as suas funções acima aludidas se preenche as seguintes condições de sua atuação:

1.<sup>a</sup>) se outorga benefícios monetários, capazes de substituir, no período de inatividade econômica, permanente ou temporária, causada pelo acidente ou doença profissional, na medida do possível, a falta de salário como base principal do orçamento proletário;

2.<sup>a</sup>) se as prestações monetárias acima referidas se adaptam plenamente, quanto a sua a) importância, b) condições aquisitivas e c) forma de pagamento, às necessidades e condições de existência tanto dos trabalhadores acidentados ou acometidos de moléstia profissional, como de seus dependentes, sobretudo nos casos fatais;

3.<sup>a</sup>) no que diz respeito àquele último aspecto (acima aludido no Item 2, c), convém ressaltar desde já que preferência absoluta tem de caber aos benefícios pecuniários com pagamento periódico (p. ex. mensal), conforme ao seu preponderante caráter alimentar; assim, apresentam inferioridade manifesta as soluções que preconizam a concessão incondicional de capitais, pagos uma vez, sobretudo sem quaisquer garantias no tocante ao aproveitamento de modo economicamente razoável pelos beneficiados das importâncias recebidas;

4.<sup>a</sup>) nos países de economia inflacionária, com alta permanente de todos os preços e, por conseguinte, do custo de vida, em geral, a manutenção do poder real, aquisitivo, dos benefícios em dinheiro, torna necessárias providências específicas no sentido da revalidação permanente das importâncias nominais daqueles benefícios; e, enfim,

5.<sup>a</sup>) a distribuição dos benefícios pecuniários não basta por si só para garantir os níveis condignos de existência dos grupos amparados; os acidentados devem ser admitidos, simultaneamente, ao gozo dos serviços, chamados a atender diretamente às suas necessidades, higiênicas, econômicas e profissionais, e de modo particular, a) restabelecer a sua capacidade física de trabalho e b) promover o seu reemprego e melhor aproveitamento no mercado de trabalho nacional.

Ora, o exame, sob todos esses ângulos da solução atualmente vigente no Brasil leva fatalmente às conclusões bastante desanimadoras, de vez que não reúne as condições elementares de sua eficiência, acima referidas.

I — Com efeito, em primeiro lugar, a regulamentação normativa vigente, consubstanciada no Decreto-lei n.º 7.036 de 10 de novembro de 1944 (alterado sobretudo pela Lei n.º 599-A de 26 de dezembro de 1948), prevê uma definição rígida e taxativa das lesões corporais, consideradas como geradoras da incapacidade permanente, total e parcial. E' óbvio que tal definição exaustiva da incapacidade não pode ser considerada como satis-

fatória, devendo caber preferência, nesse particular, a uma solução mais maleável e flexível.

II — O montante dos principais benefícios não assegura proteção adequada aos trabalhadores acidentados e a seus dependentes.

De um modo particular,

A — o "quantum" das indenizações em caso de morte, incapacidade total e permanente, parcial e permanente e, enfim, temporária, calculadas na base de uma percentagem relativamente reduzida da remuneração diária do trabalhador, não basta para atender às elevadas necessidades de seu orçamento familiar que sofre as conseqüências a) da supressão de suas rendas normais e b) do aumento simultâneo das despesas;

B — as quantias outorgadas aos beneficiados vêm sendo, ademais, consideravelmente reduzidas em virtude da limitação do salário máximo para efeito do cálculo das indenizações.

Tal limite máximo ("teto") dos salários, elevado pelo art. 44 da Lei n.º 599-A a Cr\$ 40,00 por dia não corresponde mais às condições atuais, dada a elevação considerável, nesses últimos cinco anos, dos salários e preços. Admitindo-se, mesmo, a razão de ser de tal limitação do salário de base, convém determiná-la em função das taxas variáveis de salário mínimo, de acordo com o que prevê o art. 21, parágrafo único, do projeto de lei orgânica da Previdência Social. O que existe, pois, no momento, é o "subseguro" acentuado e socialmente condenável do seguro-acidentes.

C — as mesmas restrições oferecem outros dispositivos da legislação vigente que fixam determinados montantes monetários, como seja p. ex. a indenização complementar em casos de "superinvalidez" (quantia de Cr\$ 3.200,00 — art. 16 § 3.º do Decreto-lei n.º 7036), o auxílio-funeral (importância de Cr\$ 500,00 — art. 25 daquele diploma legal) etc.

Evidentemente, tal regulamentação dos benefícios do seguro-acidentes é nitidamente incompatível com as condições da economia permanentemente inflacionária do Brasil que, sem reajustamento ininterrupto, daqueles montantes, afeta muito os níveis de consumo dos economicamente inativos.

D — prevalece o pagamento de capitais, pagos uma vez só, sem quaisquer cautelas quanto à sua utilização pelos acidentados ou, em caso de acidente fatal, pelos sobreviventes do trabalhador falecido.

Apenas os benefícios concedidos em caso de incapacidade temporária, diga-se de passagem, de níveis modestos e até inferiores aos montantes de auxílio-doença comum, vêm sendo outorgados sob a forma de pagamentos periódicos.

Quanto a tôdas as demais prestações pecuniárias elas vêm sendo pagas sob a forma de capital. A articulação dos benefícios do seguro-acidentes com as aposentadorias e pensões da Previdência Social pode em alguns casos minorar as conseqüências sociais negativas dessa forma de serviço dos benefícios. Entretanto, a "reversão" das indenizações do seguro-acidentes não se opera, na situação legal atual, de modo satisfatório, obedecendo a várias condições restritivas. Na melhor hipótese, tal solução beneficia 1.º) apenas os segurados filiados às instituições previdenciárias, os

quais em última análise constituem apenas a minoria do conjunto dos trabalhadores, abrangidos pelo seguro-acidentes e 2.º) mesmo com relação àquele grupo, numericamente limitado, aplica-se apenas aos associados das instituições previdenciárias que tiverem preenchido as condições aquisitivas previstas, p. ex. quanto ao prazo de carência, pela legislação de Previdência Social.

III — A assistência médica, prestada pelos seguradores, não somente privados como também sociais, apresenta deficiências flagrantes. Os primeiros não mantêm serviços próprios especializados em medicina infortunística sem cuja existência dificilmente se poderia garantir aos acidentados serviços de qualidade desejável, a não ser nos grandes centros urbanos, onde existem ambulatórios de instalações precárias e incompletas e apenas um estabelecimento hospitalar.

Por sua vez, as instituições de Previdência Social que têm a seu cargo o seguro-acidentes, a despeito de terem desenvolvido amplamente serviços médico-assistenciais, não dispõem ainda de uma rede completa e plenamente satisfatória de serviços de pronto-socorro, de ambulatórios e hospitais infortunísticos. Enfim, faltam por completo no âmbito de todas as instituições seguradoras, sem exceção alguma, quaisquer realizações, subordinadas ao propósito de promover a readaptação profissional dos acidentados — lacuna manifesta da solução brasileira em comparação com as vigentes na grande maioria dos demais países do mesmo ou superior grau de desenvolvimento.

IV — O campo pessoal do seguro-acidentes é, a luz das normas da legislação nacional, muito amplo, muito maior do que o âmbito de todos os demais setores da administração social previdenciária e, até, de quase todas as instituições de proteção ao trabalho e de bem-estar social.

Entretanto, na realidade, salvo poucas exceções insignificantes, o seguro-acidentes não penetrou ainda na zona rural, sendo que a respectiva legislação continua sem aplicação efetiva na lavoura e pecuária. O número total de segurados varia, assim, em torno de 3,5 milhões, embora, deveria atingir, aproximadamente, 8,5 milhões da população assalariada evidenciada pelo censo demográfico de 1950.

Tal análise crítica da legislação brasileira de acidentes do trabalho não abrange vários aspectos de importância relativamente menor (como sejam p. ex. as divergências entre a mesma e a lei de repouso remunerado, pagamento das diárias do primeiro dia após o acidente apenas se a duração da incapacidade fôr igual ou superior a 4 dias etc.) Por outro lado, ela visa a apreciação do panorama geral da legislação que rege o seguro-acidentes, sem tomar em consideração a regulamentação normativa específica que vigora nas instituições previdenciárias que atuam nesse setor; o "sistema de manutenção do salário" adotado pelos seguradores sociais, melhora consideravelmente os direitos dos acidentados, sem porém solucionar-los de modo integralmente satisfatório.

O conceito de responsabilidade pelas consequências dos riscos profissionais, ocorridos no desempenho do trabalho leva, de um modo geral, na doutrina e prática, ao tratamento preferencial garantido às vítimas daqueles riscos. Considera-se, pois, justo assegurar aos trabalhadores acidentados ou acometidos de doença profissional, na legislação especial que sempre, no Brasil e pelo mundo afora, historicamente tem precedido a criação da Previdência Social, vantagens superiores às outorgadas dentro da cobertura dos riscos sociais e físicos comuns.

Ora, por enquanto, no Brasil em virtude da paralisação da legislação sobre o seguro-acidentes e da considerável expansão da legislação previdenciária, levada a efeito nesses últimos 15 anos, a situação é inversa: os trabalhadores que têm sofrido danos e prejuízos, físicos e econômicos, no exercício de seu trabalho fazem jus, na mais dramática fase da sua carreira profissional, a benefícios nitidamente inferiores aos garantidos em caso de ocorrência das contingências normais de existência (doença, incapacidade de trabalho, morte, velhice e natalidade etc.).

A solução definitiva e permanente desse setor que parece impor-se na fase atual do desenvolvimento da legislação social, deverá visar a incorporação integral, não somente formal e administrativa como também funcional, do seguro-acidentes no sistema da Previdência Social. Nada justifica a dualidade atual, com manutenção da artificial muralha chinesa entre aqueles dois setores afins da política social. Não existem razões objetivas capazes de ser aduzidas a favor do tratamento diferente, garantido às vítimas dos riscos profissionais e físico-sociais.

Com relativa facilidade poder-se-ia instituir o seguro social único que se destinaria à cobertura da falta de rendimentos, proveniente da incapacidade de trabalho, qualquer que seja a sua origem: "profissional" ou "extraprofissional". Não fazem falta realizações nesse sentido na legislação comparada social, vigente no momento.

Em tese, o regime previdenciário comum, com a distribuição dos benefícios que outorga aos segurados e seus dependentes, pode ser aproveitado também para assegurar regulamentação adequada dos direitos sociais dos acidentados.

E' verdade que o conceito doutrinário do risco profissional leva fatalmente à adoção de certas normas específicas que deverão beneficiar os acidentados e seus dependentes — acima dos níveis de proteção geral, organizada em prol dos segurados. Assim, p. ex.: 1.º) terão de ser suprimidas exigências relativas ao cumprimento do prazo de carência, 2.º) deverá ser prevista a concessão de benefícios, destinados a reforçar o salário para os acidentados, atingidos pela incapacidade permanente parcial, 3.º) no caso de acidente fatal deverão ser devidamente ampliados os direitos dos herdeiros dos acidentados e 4.º) deverão ser melhoradas e completadas, em atendimento às necessidades específicas dos grupos protegidos, várias outras

vantagens concedidas pelo sistema geral de proteção social previdenciária.

A eventual absorção do seguro-acidentes pela Previdência Social, com alterações acima aludidas, deverá ser acompanhada, ao mesmo tempo, pela manutenção das atuais bases contributivas do seguro-acidentes, a cargo exclusivo do patronato. Evidentemente, a reforma nesse último sentido pressupõe minuciosos estudos atuariais, necessários para avaliar, com tóda a exatidão desejável, as suas conseqüências sociais e financeiras e a sua repercussão sôbre os futuros encargos contributivos tanto da Previdência Social como da cobertura dos riscos profissionais.

#### IV

Entretanto, o que empresta gravidade tóda particular ao panorama infortunistico no Brasil não é tal ou qual amplitude e profundidade da reparação e indenização dos acidentes, de trabalho, mas, sim, os elevados índices de freqüência dos acidentes. Como já ficou acima aludido, não dispomos, infelizmente, de dados estatísticos exatos e completos, a respeito dos infortúnios de trabalho, dados êsses que sempre orientam tódas as atividades tutelares, preventivas e securitárias, nesse setor, servindo também para a apreciação criteriosa da tarifa de prêmios do seguro de acidentes do trabalho.

Em ausência de tais indicações, tateamos no escuro. Não sabemos nada ou muito pouco a respeito da freqüência e gravidade dos acidentes, da sua espécie e natureza, da sua causalidade: 1.<sup>a</sup>) operações perigosas, 2.<sup>a</sup>) causas ambientais e 3.<sup>a</sup>) causas subjetivas, portanto, da responsabilidade, que, respectivamente, cabe ao patronato e ao operariado, assim como a respeito das conseqüências, econômicas e sociais, da ocorrência daquelas contingências.

Nessas condições, temos de nos basear na interpretação daqueles fenômenos em impressões visuais, que resultam da observação empírica e necessariamente rudimentar e superficial da nossa economia de trabalho.

Ora, tais observações parecem demonstrar que, em conjunto, as empresas brasileiras apresentam coeficientes de freqüência consideravelmente, e até cêrca de dez vêzes, maiores do que aquêles que caracterizam as empresas congêneres no estrangeiro.

Os profundos transtornos da economia nacional que muito se afastou do sistema pós-colonial, preponderantemente agrícola e monocultural, dos fins do século passado, com diversificação acentuada de produção sobretudo mediante processos apressados de ampla industrialização, não deixaram de levar à ascensão progressiva dos índices de freqüência dos acidentes do trabalho.

Entretanto, em flagrante oposição às realizações benéficas de segurança industrial, alcançadas nos demais países de mesmo ou superior grau de desenvolvimento econômico, onde a organização

racional do trabalho acusa, no último quartel de século, progressos constantes, o que se nos depara no Brasil é a piora acentuada da situação infortunistica.

Entre os índices que comumente caracterizam a segurança industrial merece atenção particular o chamado coeficiente de freqüência que estabelece o número de acidentes por 1.000.000 homem-horas de trabalho:

número de lesões que afetam a  
capacidade de trabalho X 1,000.000

---

número total de homem-horas trabalhadas

Por sua vez, lança muita luz sôbre o panorama infortunistico o coeficiente de gravidade que define o número de dias perdidos por 1000 homem-horas trabalhadas:

número de dias perdidos X 1,000

---

número total de homem-horas trabalhadas.

Em vista da falta de disponibilidade da documentação estatística necessária para o cálculo de tais coeficientes, (1) não podemos comprovar, com a exatidão desejável, a situação crítica da segurança de trabalho no Brasil em comparação com as condições próprias dos países estrangeiros.

A falta de termômetro não manifesta, porém, a falta de febre...

Sem negar os excelentes resultados, nesse setor, das iniciativas de várias grandes companhias, algumas nacionais, mas, de um modo geral, organizadas como sucursais ou companhias subsidiárias das empresas internacionais e estrangeiras, dificilmente se poderia negar o aumento paulatino do número total de acidentes do trabalho.

Ninguém conseguiu calcular, em seu conjunto, os prejuízos econômicos que a ocorrência dos riscos profissionais ocasiona no Brasil, impondo elevados ônus ao patronato, ao operariado e à economia nacional, em geral.

No que diz respeito ao custo médio dos acidentes para as empresas, convém distinguir, de um lado, o custo direto, correspondente a prêmios do seguro-acidentes, que oneram os empregadores e que perfazem, aproximadamente, 2% da fôlha de salários, e, por outro lado, o custo indireto ou invisível, que, segundo a opinião geral, ultrapassa mais de quatro vêzes o custo direto.

De acôrdo com Heinrich, (2) a lista mínima, aliás incompleta, ilustrativa do custo indireto dos acidentes do trabalho, abrange nada menos de quatorze diversos itens, entre os quais se destacam o custo de tempo perdido dos trabalhadores acidentados e de seus companheiros de trabalho, danos sofridos pela maquinaria e equipamento e pela sua paralisação temporária, perda de lucros resul-

(1) "Industrial Safety", edited by Roland P. Blake, New York, 1949.

(2) Heinrich H. W. "Industrial Accident Prevention", New York, 1941.

tante da diminuição da produtividade de trabalho e ainda vários outros.

Na época de conjuntura próspera, o elevado custo total dos acidentes, que acarreta o acréscimo de, aproximadamente, 10% do custo da mão-de-obra, não pesa muito na balança, pois vem sendo absorvido, com relativa facilidade, pelo aumento de preços. Entretanto, num período de conjuntura mais crítica, como o atual, em que o custo de produção assume importância crescente, de vez que o seu aumento afeta às possibilidades de escoamento de produtos tanto no mercado nacional como mundial, os ônus dos acidentes repercutem sensivelmente sobre a rentabilidade industrial.

Ora, parece à primeira vista incompreensível o relativo desinteresse atribuído entre nós à redução daquele custo.

Tais atitudes de indiferença com relação aos problemas de seguridade de trabalho têm de ser interpretadas, antes de mais nada, como um dos reflexos da falta de organização racional da indústria e de contabilidade industrial especializada.

Essas deficiências resultam de desconhecimento da influência dos acidentes do trabalho no custo da produção, sobretudo no que diz respeito ao custo indireto dos acidentes.

O tamanho médio e pequeno de empresas que prevalece na indústria nacional dificulta, por sua vez, consideravelmente quaisquer iniciativas no sentido da manutenção dos serviços próprios de profilática de acidentes.

Para o mesmo efeito contribui a duração média das empresas, em vários casos limitada (empresas nômadas e efêmeras), por conseguinte, incapazes de organizar eficientes atividades preventivas que pressupõem experiência de longos anos de observação dos riscos profissionais.

O balanço das atividades nesse setor de diversas entidades, públicas, autárquicas, semiprivadas e particulares, apresenta resultados nitidamente deficitários. Do mesmo modo como em vários outros ramos da política social, o que diminui o seu rendimento é não somente a multiplicidade e diversidade dos órgãos que atuam nesse sentido como a sua descoordenação total, sem discriminação criteriosa de seu respectivo campo de atividade.

A Consolidação das leis de trabalho contém no Título II o Capítulo intitulado Higiene e Segurança do Trabalho (artigos 157-191), dedicado a essa matéria. Com relação a alguns itens, a regulamentação normativa desce a detalhes minuciosos, enquanto no que diz respeito a problemas de importância incontestável, contém apenas dispositivos vagos, vazados em termos gerais ou até meramente programáticos. Falta ainda o Código de Segurança de Trabalho, técnico, devidamente especializado e extensivo às normas mínimas de segurança aplicáveis a cada setor da economia nacional. A execução das normas acima aludidas da C.L.T. deixa muito a desejar. O campo de ação da Divisão de Higiene e Segurança do Trabalho,

que centraliza toda a ação governamental quanto aos acidentes do trabalho no setor de prevenção, está praticamente limitado ao Distrito Federal e ao centro industrial paulista, sem dispor de recursos, materiais e pessoais, necessários para o bom desempenho de suas tarefas. Evidentemente, as "Semanas de Prevenção de Acidentes" não bastam, sem ação sistemática e permanente de controle, fiscalização e orientação técnica para melhorar os coeficientes de frequência dos acidentes. Aliás num país com as dimensões geográficas do Brasil e a distribuição regional de suas indústrias, dificilmente se poderia esperar resultados espetaculares da ação dos serviços de administração de trabalho, mesmo se fossem mais descentralizados, com rede completa de órgãos regionais e locais, ainda, no momento, inexistente no Brasil. Convém reconhecer porém a contribuição ativa, em alguns casos altamente proveitosa, da organização de CIPAS (Comissões Internas de Prevenção de Acidentes).

O que salta aos olhos é a falta de quaisquer realizações positivas nesse setor no âmbito dos serviços sociais patronais (SESI, SESC, SENAI e SENAC), sem qualquer justificativa dessa falta de interesse, demonstrada para com esse problema nos programas das entidades assistenciais e técnico-educacionais, constituídas e administradas pelo patronato nacional.

As lacunas acima aludidas não pode preencher em sua íntegra a iniciativa particular, entregue às mãos das associações privadas, destinadas ao combate aos acidentes, que congregam, na realidade, apenas as maiores empresas industriais, justamente aquelas com mais elevados padrões de segurança industrial, e que, ademais, lutam com várias dificuldades.

Nessas condições, o ponto de gravidade da campanha profilática deveria ser deslocado para a órbita de atuação das instituições seguradoras do seguro-acidentes.

No momento, as campanhas privadas de seguro não contribuem de modo algum para a melhoria do panorama infortunistico. Em vista da instabilidade das suas carteiras do seguro-acidentes e em virtude do caráter comercial das suas atividades elas não têm, aliás interesse algum em promover amplas providências preventivas.

Por sua vez, as instituições previdenciárias que, sob o regime de monopólio ou em concorrência com as entidades securitárias privadas têm a seu cargo o seguro-acidentes, não dedicam a esse setor de atividades atenção suficiente.

Entretanto, o mecanismo da tarifa de prêmios desse seguro pode ser transformado num instrumento poderoso de fomento da prevenção de acidentes.

Basta apresentar, nessa ordem de idéias, algumas indicações a respeito da experiência suíça, particularmente instrutiva e interessante.

O instituto suíço do seguro acidentes de Lucerna "la Caisse Nationale d'Assurances en cas d'accident du travail" existe ininterruptamente há

43 anos tendo sido constituído em 1911. Esse Instituto exerce o monopólio de seguro contra os riscos profissionais.

As experiências de 43 anos de funcionamento do Instituto de Lucerna, o SUVAL, demonstram com evidência que nada deixa a desejar, que, além de suas notáveis vantagens econômicas, sociais e humanas, a ação de prevenção dos acidentes de trabalho pode levar, mesmo sob o estreito ângulo dos interesses financeiros do segurador social, aos resultados muito favoráveis, contribuindo consideravelmente para a lisonjeira situação do seguro social-acidentes.

O Instituto Nacional suíço de Seguro Acidentes de Trabalho pode lograr tal êxito nas suas atividades profiláticas sobretudo graças aos amplos direitos que lhe confere, nesse setor, a legislação federal.

As taxas de prêmios do seguro-acidentes acusam variabilidade que atinge até 500% e mesmo, em certos casos, 650% para um determinado tipo de empresa, em função das condições individuais de segurança de trabalho, existentes em cada empresa segurada.

O Instituto pode solicitar, ademais, às autoridades administrativas cantonais a imposição de penalidades aos empregadores que não se conformam com as normas de segurança de trabalho (prisão de 3 meses e multa até 500 frs. s., com aumento dessas penalidades em caso de reincidência). O Instituto de Lucerna dispõe, além dos instrumentos de coação acima aludidos, de outras armas eficientes de luta contra a insegurança industrial. Assim, se o acidente resulta da negligência da empresa ou da falta de aparelhamento preventivo necessário, compete-lhe o direito de reclamar ao empregador o ressarcimento do custeio dos benefícios, concedido a título desse acidente. Por outro lado, se o acidente é provocado pela negligência, por descuido ou falta evidente do trabalhador, o Instituto pode diminuir as taxas dos benefícios outorgados.

Enfim, o Instituto pode impor ao empregador determinadas medidas de prevenção que se tornam obrigatórias, caso não fôr contra elas interposto recurso ao Conselho do Instituto no prazo máximo de 20 dias a partir da data da competente decisão; o próprio Instituto adquire e instala o aparelhamento preventivo necessário.

Ora, a aplicação no Brasil das mesmas diretrizes tarifárias no sentido da mais maleável variação *in plus* e *in minus* das taxas de prêmios, em função das condições de segurança de trabalho em cada empresa, juntamente com amplos poderes, conferidos aos seguradores e relativos a sua intervenção direta no setor em aprêço, poderia constituir o melhor ponto de partida para um novo, mais ativo e eficaz programa de prevenção de acidentes.

A atual Tarifa Oficial do Seguro de Acidentes de Trabalho (art. 56 do Decreto n.º 18.809, de 5 de junho de 1945) prevê a faculdade de serem

individualmente tarifados, com taxas superiores à da tarifa os riscos que pela má organização do trabalho, por instalações defeituosas etc. apresentarem resultados desfavoráveis e com taxas inferiores — os que pela organização modelar e garantias especiais de proteção aos operários, justifiquem tal tarifação.

Entretanto, esse dispositivo ficou letra morta em virtude da incompatibilidade da sua aplicação com a organização comercial do seguro-acidentes.

## V

As conclusões finais que se nos oferecem depois desse relance de olhos sobre a situação infelizmente do Brasil podem ser resumidas do seguinte modo:

I — Impõe-se uma reforma integral do conjunto da legislação relativa a acidentes do trabalho, pois as leis atuais são, todas elas, anti-econômicas e anti-sociais, antiquadas, opostas àquilo tudo que aconselha a moderna doutrina e comprova a experiência de vários outros países.

II — Ela terá de abranger não tal ou qual aspecto isolado do problema, mas, sim, a regulamentação normativa do conjunto da questão da segurança do trabalho, inclusive as providências tutelares e securitárias.

III — Essa reforma, para atingir seus altos objetivos de defesa da economia produtora contra os elevados danos que lhe acarreta a ocorrência dos acidentes do trabalho, deverá obedecer, em primeiro lugar, às finalidades preventivas e profiláticas e dar maior destaque às funções que tenham por mira a recuperação da capacidade ao trabalho afetada pelo acidente ou moléstia profissional (readaptação e reeducação profissionais).

IV — A revisão da tarifa do seguro-acidentes deverá ser aproveitada para 1.º) promover melhores providências de segurança de trabalho mediante maior individualização da sua incidência, 2.º) descarregar dos ônus desse seguro as indústrias-chave (mineração do carvão), assim como 3.º) criar uma taxa mínima de prêmios.

V — Ao mesmo tempo, deverá ser submetida a uma profunda revisão a legislação relativa ao seguro-acidentes no sentido de se elevar consideravelmente os padrões, muito baixos, no momento, do amparo às vítimas dos riscos profissionais e dependentes dos trabalhadores acidentados.

VI — Não pode continuar infinitamente a solução atual, mista, semiprivada e semi-social, da administração desse ramo de seguros, social por todos os seus objetivos e funções.

VII — Deverá ser promovida a integração total do seguro-acidentes no sistema da Previdência Social ("seguro social único") evidentemente, com manutenção do regime especial para os grupos do assalariado, por enquanto não abrangidos pelo âmbito pessoal da Previdência Social (traba-

lhadores rurais e domésticos), tratamento preferencial garantido à cobertura dos riscos profissionais e conservação das atuais bases contributivas (contribuição patronal).

VIII — Deverá ser preenchida quando antes a lacuna muito sensível existente no momento e relacionada com a falta do Código de Segurança de Trabalho.

IX — Convém estabelecer com urgência bases técnicas razoáveis para a organização estatística infortunistica cuja inexistência muito dificulta tôdas as providências racionalizadoras e saneadoras nesse setor.

X — Cumpre criar um novo sistema de justiça especial de trabalho competente para os litígios resultantes da aplicação da legislação competente — dentro das possibilidades, infelizmente

limitadas, que oferece o art. 123 § 1.º da Constituição.

XI — Merecem maior fomento as associações privadas dedicadas ao combate à insegurança do trabalho, inclusive o seu agrupamento numa entidade de grau superior ou criação, para tal efeito, de uma Fundação de direito privado, dotada de recursos financeiros suficientes.

XII — Deverá ser constituída uma entidade central federal, responsável pela elaboração geral dos planos, a serem executados nesse setor, em todo o país e pela coordenação de tôdas as entidades que atuam nessa matéria.

O relatório, adotado ùltimamente nessa matéria pela Comissão Nacional de Bem-Estar Social, baseia-se, em grande parte, nas idéias e sugestões acima apresentadas.