

ACIDENTES DO TRABALHO

Seguro social ou privado?

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

I

O PANORAMA dos seguros brasileiros apresenta ao observador estrangeiro aspectos imensamente interessantes.

E isso acontece em relação a qualquer das duas grandes expressões da idéia do seguro: seguro privado e seguro social.

Na primeira, encontramos a grande reforma de resseguros (e, indiretamente, de seguros), a mais radical e profunda de todas as realizadas, até o momento, no mundo inteiro. Essa reforma, relacionada com a criação do Instituto de Resseguros do Brasil, não significa, a nosso ver, senão a própria expressão, no domínio dos seguros, da tendência para uma economia nacional dirigida, o que constitui presentemente o denominador comum econômico de todos os países adiantados do mundo. Ao mesmo tempo, significa o mais eficaz esforço para a defesa do mercado de seguros contra a exploração pelo capital estrangeiro, o que, infelizmente, não conseguiram, nas mesmas ou análogas condições econômicas e políticas, muitos países da Europa.

No seguro social, que pode apresentar no Brasil, no último decênio, progressos importantes, opera-se, nesse mesmo período, a transformação do seguro profissional, com campo de aplicação restrito, com número limitado de riscos (cobertos, no início, pela forma exclusiva ou preponderante de benefícios em espécie), em um grande e completo regime nacional e interprofissional de previdência social, cada vez mais amplo e administrativamente cada vez mais racionalizado.

No brilhante quadro geral do seguro brasileiro, destaca-se, mais ainda, o perfil antiquado e primitivo de um só ramo de seguros, situado entre êsses dois grandes domínios e, por assim dizer, esquecido, no último período de grande desenvolvimento dos

seguros. Social, por sua natureza, e privado, por sua forma de exploração, não constitui, no momento, o objeto próprio da atividade dos centros de disposição competentes para a fiscalização e desenvolvimento respectivamente dos seguros sociais e dos seguros privados, que tanto contribuíram para o admirável progresso dos seguros brasileiros.

Não é possível resumir em poucas palavras as objeções que se apresentam ao seguro-acidentes do trabalho, tal como ainda existe e funciona, no presente momento, no Brasil.

Não nos enganamos, talvez, salientando como principal defeito da organização desse seguro a falta, quase absoluta, de atenção, nas bases legislativas desse seguro, para os problemas da prevenção dos acidentes do trabalho. Não é concebível, à luz de todas as experiências contemporâneas, uma organização racional do seguro contra acidentes, subordinada aos grandes interesses da economia nacional, sem que se garanta, de antemão, o aproveitamento do mesmo no conjunto das atividades que visem à maior segurança industrial.

Seja-nos permitido acentuar, nesta altura, que a única contribuição da legislação vigente, para uma solução razoável desse grande problema, constitui o art. 16 das "Instruções", de 11 de abril de 1935, obra excelente de João Carlos Vital.

Segundo a nossa mais profunda convicção, dificilmente se poderia imaginar iniciativa que acarrete maiores vantagens à economia brasileira e, em particular, a todos os interesses em jogo — o empregador, o trabalhador e o próprio seguro — do que a efetuada ultimamente, com tanto brilho, pelo Departamento Nacional do Trabalho, cujo Regulamento, para atender principalmente a novos encargos impostos pela prevenção aos acidentes, foi submetido a uma profunda revisão pelo decreto-lei n. 5.092, de 15 de dezembro de 1942, instituindo-se uma "Secção de Segurança do Trabalho", em

estreita colaboração com o Instituto de Resseguros do Brasil, no sentido do combate aos acidentes do trabalho.

II

Exercerá a situação em que se encontra o Brasil, desde 22 de agosto de 1942, alguma influência na realização dessa iniciativa?

Não se deve desprezar a influência da guerra na política social. A guerra total moderna transforma inevitavelmente — durante o estado de beligerância como, em menor grau, no período de após-guerra — o conjunto das medidas de legislação social.

Qual o sentido das mudanças impostas pelas necessidades bélicas?

E' incontestável que a guerra retarda sensivelmente o desenvolvimento da política social, por se concentrar todo esforço da coletividade nas finalidades próprias da guerra, pois certas medidas protetoras poderiam trazer prejuízos e danos muito grandes. Se a guerra, por si mesma, não detem absolutamente o ritmo do progresso social, acarreta, porém, mudanças profundas na sua orientação, adotando a política protetora — às vezes sem uma revisão de seus fins — outros métodos, com outras finalidades, consideradas mais adaptadas à situação criada pela guerra.

Poucos, relativamente, são os setores que subsistem inalterados, direta ou indiretamente, pelos acontecimentos decorrentes da guerra.

Entre êsses setores excepcionais, cuja manutenção intacta se impõe em tempo de guerra, como uma necessidade imperiosa, destaca-se a ação preventiva dos acidentes do trabalho. Porque não se trata, nesse caso, de medidas tendentes a efetuar uma revisão na distribuição da renda nacional, em detrimento de uma classe, com vantagem para outra; de uma reforma que acarrete aumento de encargos sociais; ou, enfim, de métodos cujo uso significasse uma diminuição do ritmo do trabalho, do qual tanto depende a eficiência da economia de guerra.

O quadro dos efeitos econômicos da ação encetada, mais cedo ou mais tarde, em todo o mundo — e ultimamente, de modo brilhante, no Brasil — sob o lema da “segurança industrial”, é de todo diferente, e até mesmo contrário. O que se procura atingir é apenas a aplicação prática, em um domínio particular, do princípio geral de economia, mas sem o rigor observado em tempos de conflitos bélicos, em face de todas as suas conse-

quências inevitáveis. Procura-se evitar tudo que signifique uma perda para a economia, organizada e planejada de acôrdo com as exigências do esforço bélico, através de todas as complicações possíveis no processo da produção, da suspensão do trabalho e da diminuição das capacidades produtoras da mão de obra. Cada ferimento e cada óbito de trabalhador, decorrentes de acidentes do trabalho, na “frente interna”, correspondem ao mesmo prejuízo, para o esforço bélico, que as perdas no campo de batalha.

Mas, em vez de pleitear o fortalecimento da ação iniciada nesse sentido, talvez fôsse interessante deixar a palavra ao Presidente Roosevelt.

Em seu discurso, pronunciado no dia 31 de agosto de 1942, por ocasião da inauguração do centro hospitalar para a marinha norte-americana, em Maryland, êle nos adverte:

“Há demasiadas baixas entre nossa população civil. Na indústria, no ano passado, o número de mortos por acidentes foi de 19.200. As pessoas feridas nestes acidentes ultrapassam dois milhões, inclusive mais de 100 mil, permanentemente inválidos. Como resultado de acidentes industriais, o tempo perdido no ano passado foi de — é quase incrível — 42 milhões de homens — dias. Não só nossos inimigos matam norte-americanos de valor! A falta de cuidado no manêjo de máquinas nas fábricas, pode custar-nos muitas vidas necessitadas por nosso país para empregar todos os recursos do modo mais efetivo”.

Não nos parece, por isso, que a nova situação internacional do Brasil possa sustar, de qualquer maneira, a campanha iniciada oportunamente.

III

Se observarmos o desenvolvimento da legislação social em sua totalidade, vamos encontrar uma tendência universal, cuja expressão poderíamos notar em todos os seus domínios, tão variados. Dificilmente depararíamos uma tendência tão nítida e clara como a da substituição gradativa da reparação do dano verificado pela prevenção do dano iminente. Todavia, a iniciativa nesse sentido, qualquer que seja a sua razão de ser sob o aspecto da racionalização econômica da organização da sociedade moderna, pode ser exercida dentro de limites bem restritos. Assim, por exemplo, não se

podem negar os efeitos positivos decorrentes da extensão da esfera de atividade do seguro-social-invalidez, operada ultimamente, em quase todas as legislações contemporâneas, a qual vai abranger, além da concessão das aposentadorias, os cuidados médicos preventivos. Se, porém, estudarmos à luz da estatística, o alcance dessa atividade, assim como a sua contra-partida financeira (as vantagens decorrentes da não concessão, da concessão retardada, ou, enfim, da suspensão das aposentadorias, em confronto com as despesas relacionadas com essa ação), o quadro da situação se torna menos claro e explícito.

O setor que melhor se presta à ação preventiva é, incontestavelmente, o da regulamentação dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais, equiparadas, na última etapa do progresso social, aos acidentes.

Não é de estranhar que, por toda parte, a legislação sobre acidentes do trabalho — os riscos profissionais por excelência, tenha sido, na história social do mundo civilizado, o primeiro ramo da legislação protetora que iniciava a proteção pública contra todos os demais riscos, físicos e econômicos.

O fenômeno do acidente, o acontecimento rude e repentino, relacionado estreitamente com o exercício do trabalho assalariado, acarretando conseqüências perigosas para a vida, a saúde e a posição econômica do trabalhador e de sua família, não pode deixar de atrair a atenção de todos os fatores interessados na solução racional dos problemas sociais e econômicos; tanto mais que, enquanto nos outros setores, se verifica, paralelamente à melhoria do nível geral da vida, um progresso incontestável, aqui, ao contrário, todas as conquistas no aparelhamento industrial-econômico acarretam um agravamento do risco, um número crescente de acidentados e de dias de trabalho perdidos pela verificação do sinistro. Cada nova invenção, cada nova máquina, cada novo processo técnico, mecânico, químico, traz consigo uma nova contra-partida, no rol trágico dos acidentes do trabalho.

A reparação dos acidentes do trabalho, oriunda desse raciocínio, foi instituída muitos anos antes da introdução dos seguros sociais, particularmente da do seguro social contra acidentes do trabalho, efetuada, pela primeira vez, na Alemanha, em 1884. (1)

(1) Lei de 6 de julho de 1884.

A evolução da legislação respectiva, cujo ponto de partida foi o direito civil comum, que instituiu a responsabilidade do empregador mesmo em caso de "culpa lata" ou "levis", passou por numerosas etapas de desenvolvimento, obtendo-se hoje, como resultado desse processo histórico, as legislações especiais sobre reparação dos acidentes, em vigor em todos os países do mundo civilizado.

A legislação em aprêço se refere, propriamente falando, à regulamentação das conseqüências desse sinistro. Ocupa-se, então, de seus efeitos sociais na pessoa da vítima do acidente ou doença profissional (cujos efeitos, na sua totalidade, à luz da estatística, ficam muito aquém, numericamente, das conseqüências do acidente, no sentido estrito da palavra), ou na família do acidentado, se se tratar de acidente mortal. Concede pensões, indenizações periódicas ou somas pagas de uma só vez, juntamente com cuidados médicos com o fim de restabelecer a capacidade para o trabalho, temporária ou permanentemente diminuída, e fornece aparelhos ortopédicos, etc. Concedendo tanto benefícios em espécie como em natureza, o seguro-acidentes pouco se preocupava antigamente com as causas do sinistro, verificando apenas se se pode estabelecer a relação entre a causa e o efeito, entre o acidente e seus efeitos físicos ou econômicos, a que o seguro se propõe reparar, de uma forma ou de outra. Não é possível, todavia, na prática — demonstram-no experiências feitas na Europa e na América — separar as medidas reparatórias das preventivas, se desejarmos conseguir resultados satisfatórios, sob ambos os aspectos.

IV

A cobertura do risco do acidente do trabalho constitui, na essência, o único terreno litigioso entre as duas formas principais da aplicação da idéia do seguro: a do seguro privado e a do seguro social.

O primeiro existe na França, Bélgica, Espanha, Grã-Bretanha, Estados Unidos da América do Norte.

A segunda forma, a do seguro social, existe na Alemanha, Áustria, Estônia, Finlândia, Holanda, Hungria, Itália, Iugoslávia, Letônia, Luxemburgo, Noruega, Polônia, Tchecoslováquia, etc.

Talvez não seja supérfluo salientar aqui que nenhum dos grandes regimes adotados na Europa, no século XX, era o da responsabilidade individual, ou mesmo coletiva, dos empregadores, aplicá-

vel na forma do seguro privado; todas as reformas dessa época eram baseadas nos princípios dos seguros sociais.

Todos os países do Novo Continente possuem (exceção do Haiti) legislações sobre reparação dos acidentes do trabalho. Parece-nos significativo que, enquanto a última reforma, adotada na Venezuela em 1940, na Colômbia e no Panamá em 1941, no Equador em 1942, introduziu o seguro social contra acidentes do trabalho, todas as reformas anteriores, agora antiquadas, desconhecem o seguro social. A proteção que garantem em caso de sinistro não vai além da idéia da responsabilidade simples, coletiva (Argentina, Bolívia, Chile) ou individual dos empregadores, pelos efeitos do acidente, ou da responsabilidade na forma intermediária entre esses dois polos (Brasil, Cuba). Se, sem nos deixarmos impressionar demasiadamente pelas soluções da legislação vigente, procurarmos uma resposta razoável à pergunta — “qual a opinião dos meios competentes, na América Central e Meridional, sobre a melhor solução desse grande problema? — deveremos tomar conhecimento não tanto do estado atual das legislações em aprêço, mas muito mais da tendência de seu desenvolvimento posterior. Quanto à última, não pode existir a menor dúvida. As duas mais recentes legislações acima demonstram-no claramente. Aliás, também confirmam essa tese os grandes projetos de reforma elaborados pelos governos do México e do Chile; ambos esses projetos abrangem, ao lado da organização da previdência social em geral, também a do seguro contra acidentes do trabalho, dentro de uma só organização dos seguros sociais.

A recente evolução, embora lenta e ainda moderada, dos seguros sociais brasileiros, esforçando-se uma parte dos I.A.P. (2) em abranger a proteção contra esse risco, e iniciando uma atividade nesse sentido, vem completar, de modo altamente interessante, essa tendência geral.

A melhor prova da atitude cada vez mais favorável para a solução “social”, e desfavorável para a “individual”, proporciona-nos, aliás, a resolução a esse respeito adotada pela Conferência Inter-americana do Trabalho, realizada em 1939, sob

(2) Em particular os Institutos dos Marítimos e da Estiva. — Ver também o decreto-lei n. 5.087, de 14 de dezembro de 1942, que instituiu a Carteira de seguro obrigatório contra acidentes do trabalho, na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Serviços Aéreos e de Telecomunicação. — Ver, ainda, o decreto-lei n. 2.122, de 3 de abril de 1940, sobre o I.A.P. dos Comerciantes.

os auspícios da Organização Internacional do Trabalho, em Havana.

Essa Conferência, desenvolvendo os princípios assentados na Conferência anterior, de 1936, de Santiago do Chile, com participação de praticamente todos os países deste continente, recomendou, em resolução votada por unanimidade, “que o seguro contra os riscos profissionais seja confiado às instituições de seguro social, exploradas sem fins lucrativos e dedicadas exclusivamente à prevenção dos riscos profissionais, à organização dos benefícios em natureza e à administração dos benefícios em espécie”.

Parece-nos altamente desejável consultar a esse respeito também as deliberações da última Conferência Interamericana, dedicada especialmente à cooperação interamericana no setor da segurança social e realizada em Santiago do Chile, entre 10 e 16 de setembro de 1942.

A resolução adotada pela Conferência — aliás, sem ser submetida a uma discussão detalhada, por falta de tempo — com participação de 19 delegações presentes, reza como segue:

“Considerando:

a) que os acidentes de trabalho e as doenças profissionais, de que são vítimas os assalariados, deixam essas vítimas ou suas famílias em situação econômica angustiosa, que a coletividade deve procurar atenuar mediante a implantação de um seguro com caráter social, cujas contribuições sejam pagas pelos respectivos empregadores;

b) que tal seguro deve ser obrigatório, afim de que exista sempre uma entidade sólida que faça frente à responsabilidade, que é consequência dos acidentes do trabalho e das doenças profissionais;

c) que não é possível que o referido seguro, social por natureza, possa ser objeto de lucro, e que seu funcionamento seja sobrecarregado com elevados gastos de propaganda e comissões que o encarecem, o que redundaria em forte encargo para a produção;

d) que a política preventiva do risco profissional não é viável senão através de um sistema unificado ou coordenado de seguro social obrigatório, praticado segundo um critério social e sem fim lucrativo;

e) que a Organização Internacional do Trabalho tem sempre preconizado o seguro de acidentes do trabalho e doenças profissionais, como uma das categorias do seguro obrigatório;

A Primeira Conferência Interamericana de Segurança Social resolve:

Recomendar aos Governos americanos que promulguem leis que implantem o seguro social contra o risco de acidentes de trabalho e de doenças profissionais e a organização sistematizada de sua prevenção”.

Cometeríamos, em todo caso, erro grave, se baseássemos nossa opinião a respeito da atitude dos países da América Latina em face do problema, na legislação vigente, elaborada, na maior parte deles, no início do século XX, sob a inspiração preponderante das então recentes legislações de dois países europeus de cultura latina: França (lei de 1898) e Espanha (lei de 1900).

Procurando, fora dêste Continente, na esfera da cooperação social mundial, uma opinião acêrca da forma preferível de regulamentação do assunto, conforme à primeira ou à segunda das duas modalidades fundamentais acima referidas, não é possível, infelizmente, recorrer à legislação internacional do trabalho.

Êsse ramo da previdência foi, na atividade da Organização Internacional do Trabalho, o primeiro a ser internacionalmente regulamentado, aliás de modo mui deficiente e incompleto. Em vão procuraríamos, quer na convenção adotada na VII sessão da Conferência Internacional do Trabalho, em Genebra, em 1925, quer nas “recomendações” adotadas na mesma época, uma resposta clara e insofismável à pergunta sôbre a preferência a uma ou outra forma de reparação dos acidentes do trabalho.

A dualidade de seguro não pode ser interpretada senão como conseqüência da sua antiguidade, da data da sua implantação no início do XIX século, muito antes da “descoberta” dos seguros sociais.

A nosso ver, na ausência dessa circunstância, nada justificaria a escolha do seguro privado, individual, lucrativo em relação ao risco tipicamente social por sua natureza, sendo pouco adaptável às bases da política social moderna a atividade dos seguradores particulares.

Trata-se, insofismavelmente, de um dos setores da política social, no sentido mais estrito da palavra; de um domínio social, por seu caráter, seus próprios fins e propósitos, por sua atividade, embora, na sua primitiva origem jurídica, encontremos, como ponto de partida, como frizámos acima, um elemento diferente e particular, desconhecido em outros setores da legislação: a responsabilidade civil do empregador nos danos decorrentes dos sinistros verificados no trabalho industrial de

sua empresa. Toda a legislação em aprêço afasta-se, embora em grau diferente, dessa sua origem — das regras do direito comum.

A superioridade do seguro social sôbre o privado baseia-se em certos elementos, que desejaríamos salientar aqui, após ligeiro exame de alguns itens, muitas vezes considerados erroneamente como capazes de emprestar à forma social certa primazia sôbre a solução privada.

1) Assim, não se deve atribuir importância demasiada ao número de riscos cuja cobertura fica assegurada, efetivamente, pela aplicação da primeira ou da segunda forma de seguro.

E’ verdade que, no Brasil, a proporção dos riscos segurados em relação à totalidade dos empregadores abrangidos pela legislação competente é relativamente ínfima. Não se deve, porém, calar o fato de que o seguro contra acidentes do trabalho pode ser tanto facultativo (como no Brasil) quanto obrigatório. Não faltam, justamente no Brasil, exemplos interessantíssimos da obrigatoriedade do seguro, apesar da sua aplicação privada (ramos de seguro-incêndio e seguro-transportes). Aplicado obrigatoriamente, o seguro-acidentes poderia abranger a totalidade dos riscos — como o faz, via de regra, o seguro social público.

2) Também a própria forma de concessão de benefícios às vítimas dos acidentes não pode, por si só, justificar a tendência no sentido da substituição do seguro privado pelo seguro social. E’ verdade que o seguro privado concede mais frequentemente uma quantia paga às vítimas do acidente, de uma vez só (Espanha e Brasil). Não se pode negar que esta forma de benefícios é sujeita, com razão, a uma crítica, sendo considerada como socialmente superior a forma dos benefícios periódicos.

Os benefícios periódicos constituem, sem dúvida, modalidade socialmente melhor do socorro às vítimas do acidente, ou dos beneficiários (em caso de morte do acidentado). O sistema de benefícios periódicos, o único razoável sob o aspecto da situação social da “freguesia” dêsse ramo de seguros, pode, porém, concordar tanto com o regime privado (como o provam a lei francesa de 5 de abril de 1898 e a lei inglesa de 1896) como com o social.

3) O fato de a atividade dos seguradores ser inspirada em fins lucrativos, não pode, também, por si só, decidir da inferioridade das instituições de seguro privado.

Apesar de todas as modificações verificadas na economia liberalista clássica, no XX século (es-

pecialmente no seu segundo quarto), no sentido da economia dirigida, o lucro da economia individual constitui, ainda, o principal incentivo de todo progresso econômico, dentro do regime capitalista — sistema contemporâneo predominante, cuja correção, ou eventual substituição, ficou ainda para o futuro, se de todo realizável. Nem por isso se impõe, mesmo sob o regime mais rigorosamente individualista, liberalista e capitalista, a diferenciação entre os setores em que esse princípio básico encontra toda a sua ilimitada aplicação e os demais domínios da vida que, por toda a sua natureza, se prestam exclusivamente a uma economia coletiva e pública. Correio, ensino e comunicações pertencem aos setores que, sem graves prejuízos para a coletividade, não podem ser entregues completamente à iniciativa particular. A avaliação do caráter do setor da economia, encarado segundo esse critério, para concluir qual é a forma de melhor modo aplicável às suas particularidades — individual ou coletiva — depende da influência exercida sobre o funcionamento do setor encarado, pela concorrência.

Aquí chegamos a um ponto decisivo.

Todos os nossos estudos pessoais, teóricos e práticos, no âmbito nacional e internacional, e as experiências relacionadas com a preparação e execução da reforma do seguro-social-acidentes polonês, em 1933, e do seguro-privado-acidentes francês, em 1939, indicam claramente a superioridade da forma social sobre a forma privada.

Sem querer esgotar o assunto, mais complicado do que parece, acreditamos ser suficiente frizar aquí alguns pontos, a nosso ver mais decisivos.

1) A concorrência entre os seguradores privados faz com que uma parte dos recursos financeiros se destine ao custo geral do seguro, com uma proporção notável correspondente ao custo de aquisição dos segurados. A proporção dessas despesas, por assim dizer improdutivas, do seguro privado, varia muito, sendo raramente inferior a 40 — 60 %.

Assim, sem arriscar uma afirmação exagerada, sob o peso todo da responsabilidade, podemos afirmar que, pelo menos em muitos dos países que escolheram a forma privada da cobertura do risco em questão, o prêmio destinado à indenização dos sinistros poderia ser reduzido à metade, sem prejuízo para o nível dos benefícios.

Naturalmente não se pode, no confronto entre o custo do seguro privado e o do social, deixar de lado o custo chamado "administrativo", do seguro

social contra acidentes do trabalho; esse custo, porém, raramente atinge a 10 ou 12, no máximo 15 %.

Apesar de todos os lugares comuns dirigidos contra a economia pública, o seguro social é sempre mais barato; o seguro privado, mais caro.

O quadro comparativo da situação financeira dessas duas formas de seguro não seria completo se não disséssemos de passagem que, em essência, a razão de ser dos lucros, às vezes enormes, dos particulares, como resultado de atividades que visam à proteção das classes economicamente fracas e socialmente dependentes, parece pouco justificável em relação a todos os fundamentos ideológicos humanos e cristãos da política social.

2) E' difícil esgotar, em poucas palavras, todas as conseqüências, tanto tangíveis e concretas como indiretas e imponderáveis, de se confiar a concessão do benefício ao assalariado, na mais dramática situação da sua vida, a um segurador cujo interesse pode forçosamente influir na sua atitude para com a vítima do acidente, contrariamente à atitude natural da entidade pública, cujo fim próprio é o melhor amparo possível às classes interessadas. Não é de estranhar que os interesses de capitais invertidos nesse setor — diferentes tanto do interesse comum da classe dos empregadores, que suportam o encargo de suas contribuições, como do interesse das classes amparadas e do interesse geral da coletividade — se oponham, muitas vezes, ao progresso da legislação social.

Isso, porém, não é tudo.

3) A incapacidade do seguro privado em cobrir o risco profissional do acidente do trabalho revela-se, em particular, em relação com empregadores médios e pequenos, a cujo serviço fica apenas um número reduzido de empregados. A falta de interesse dos seguradores particulares em relação a essa categoria numerosa de empregadores constitui em alguns países um obstáculo sério, em certas condições intransponível, à expansão do seguro-privado-acidentes. O custo de aquisição e de administração desse seguro, em relação com os pequenos empregadores, torna-se, de fato, quase proibitivo para a atividade do seguro privado nesse sentido.

4) As possibilidades de êxito do seguro-acidentes acusam sérias diferenças, em dependência da forma e do conteúdo da política protetora em geral. Na ausência dos seguros sociais que ampa-

ram o assalariado contra os demais riscos da existência, o seguro-acidentes privado não encontra, na sua atividade normal, dificuldades adicionais, decorrentes da forma pública da cobertura dos riscos da invalidez, da morte ou da doença, de um lado, e da forma privada da cobertura do risco do acidente, de outro. Se se trata, porém, de um país que desenvolveu os institutos de previdência social, surgem, nas relações mútuas entre o seguro social e o privado, numerosos problemas jurídicos e sociais, cuja solução satisfatória é sempre difícil e, algumas vezes, até impossível. Viável em teoria, é, porém, impossível, na prática, separar nitidamente, em casos individuais, o risco profissional do acidente, do risco social da invalidez "extra-profissional", ou do falecimento, como consequência ou não do acidente. Os limites entre a doença "profissional" e a doença "geral" são ainda menos claros e deixam ainda mais lugar a dúvidas e divergências. O seguro-doença social é capaz de criar uma excelente base para a atividade do seguro-acidentes. O setor tão importante da assistência médica aos acidentados (juntamente com a atividade que vise ao restabelecimento da capacidade de trabalho, diminuída pelas consequências do sinistro) não pode ser solucionado senão pelo contacto estreito entre os dois ramos conexos dos seguros sociais: o seguro-doença e o seguro-acidentes.

Mas, deixando à parte essa última circunstância e todas as dificuldades nos casos litigiosos e duvidosos acima frisados, mesmo em casos incontesteáveis quanto ao caráter do sinistro, de natureza profissional ou extra-profissional, a acumulação dos direitos aos benefícios do seguro-acidentes e dos seguros sociais costuma criar conflitos e transtornos, dificilmente evitáveis, aumentando o trabalho administrativo, com todas as suas necessárias despesas.

5) Não desejaria dedicar atenção especial às bases puramente atuariais desse seguro. Todavia, é impossível calar aqui um ponto de vista de essencial importância. Sob o aspecto da seleção ou da antiseleção dos riscos abrangidos pela comunidade segurada, e da sua diversidade, o seguro geral obrigatório público apresenta incontestavelmente, vantagens em confronto com uma situação na qual a segurança financeira da cobertura do risco depende da configuração da carteira dum determinado segurador particular. O resseguro, chamado aqui a fortalecer as bases do seguro assim aplicado — com tudo o que ele acarreta — é, naturalmente, supérfluo no seguro social.

6) A lista dos elementos indicados, que demonstram a inferioridade do seguro privado e a superioridade do seguro social contra esse risco, — geralmente considerado, com razão, como o mais simples, mais fácil, e incontestavelmente o mais eficaz de todos os ramos do seguro social! — seria incompleta sem uma última consideração, a nosso ver decisiva.

O seguro contra acidentes, realmente eficiente e capaz de fazer face às suas grandes responsabilidades para com a economia nacional, não pode considerar o acidente como um fato fatal e imposto pelas condições técnicas do trabalho industrial, concentrando toda a sua atenção exclusivamente nas consequências sociais do mesmo. A atitude do segurador em face desse fenômeno deveria ser mais ativa, procurando combater, com sua iniciativa, a raiz do mal, e não apenas seus efeitos. Em outros termos, o seguro não pode indenizar somente os prejuízos já verificados, mas deve contribuir, com todos os seus recursos, para prevenir essa ocorrência. Existem inúmeros meios de combate aos acidentes, e de aumento da segurança industrial. Contudo, não resta dúvida que o método praticamente mais eficaz é o do aproveitamento, para esse fim, de um sistema razoável de contribuições (prêmios do seguro), aumentando as respectivas taxas na medida da aplicação, pelo empregador, de determinados meios de prevenção contra acidentes, e reduzindo as mesmas em caso da não aplicação, ou aplicação defeituosa, das medidas que lhes forem impostas pelo segurador, se a própria organização do trabalho na empresa, uso de máquinas desprotegidas, condições anti-higiênicas, etc., agravarem esse risco.

Ninguém compreende melhor o assunto do que o classificador de empresas na tarifa de riscos e do que o que percebe as contribuições (prêmios do seguro). A aplicação adequada, pelas instituições públicas do seguro-acidentes, contribue muito para o êxito da ação iniciada sob o lema "segurança acima de tudo" ("safety first").

Ora, qual é a posição do seguro privado, a esse respeito? Muito reservada, embaraçada, com possibilidades limitadas de antemão pela concorrência no mercado do seguro, que tanto restringe a liberdade de ação do segurador, tomado separadamente.

Cada passo para o aumento do prêmio, ditado pelas considerações dessa natureza, pode acarretar

tar a perda de um segurado, que procuraria segurador menos exigente e rigoroso. Se as companhias, sem recorrer a medida tão radical, sugerem a aplicação de outras, iniciando, dentro de empresas seguradas, uma ação no intuito de diminuir os prêmios, expõem-se, como provam todas as experiências, a uma reação desfavorável por parte dos empregadores sem a compreensão necessária das vantagens que, "à la longue", lhes traria tal ação, bem encaminhada. A ação das repartições públicas competentes para a fiscalização do seguro privado acusa, aliás, certas possibilidades: em certo grau, podem suprir as deficiências e faltas decorrentes das restrições da liberdade de movimento dos seguradores, provenientes da concorrência no mercado de seguros.

Naturalmente, pode-se invocar contra os raciocínios acima expostos o argumento do precedente norte-americano. Em todos os Estados componentes da União norte-americana vigora no momento presente, uma legislação quase uniforme, sobre reparação dos acidentes do trabalho, porém sem a forma social. Falando da situação desse país, não se poderia, porém, esquecer o profundo abismo que separa os Estados Unidos, econômica, técnica e socialmente, dos demais países deste hemisfério. A compreensão justa dessa diferença reside em que o único grande setor onde, nos países da América Latina, não se poderia encontrar qualquer influência dos institutos da América do Norte é, justamente, a política social. Certa influência existe, mas em sentido nitidamente contrário. Não se podem negar os ensinamentos da América Latina, socialmente adiantada, aos Estados Unidos, socialmente atrasados. O "New Deal" de Roosevelt, com o "Social Security Legislation" de 1934, não conseguiu, senão em parte, preencher as lacunas

existentes nessa parte da estrutura político-social daquele país, sendo prevista, no momento presente, a extensão do regime dos seguros sociais contra os riscos da velhice e da morte aos seguros contra os outros riscos da existência. Apesar de tudo o que se fez na América do Norte, na ação de combate aos acidentes, ninguém considera a atividade desse ramo de seguros como ideal, que mereça ser imitada em outros países.

O aproveitamento da volumosa experiência conseguida nos Estados Unidos com o funcionamento desse ramo de seguros e com a ação empreendida sob o lema "Safety First" parece indicado sob todos os aspectos. Não quer isto dizer, porém, que deva ser seguido o exemplo norte-americano no que diz respeito à própria organização da cobertura do risco de acidentes do trabalho.

A diferença entre as condições industriais do Brasil e dos EE. UU. é evidentemente demasiado grande para que possam ser realizadas aqui, com vantagem, soluções administrativas e econômicas que deram resultados satisfatórios na parte septentrional deste hemisfério.

P. S. — Não posso deixar de me referir aqui ao excelente artigo de um dos melhores peritos americanos em matéria de previdência social, o prof. Helvécio Xavier Lopes, publicado no "Boletim do Ministério do Trabalho", de outubro de 1942, que li com real prazer depois de haver escrito o presente trabalho. O ilustre autor e administrador de seguros sociais, embora recorrendo a raciocínios nem sempre idênticos aos por mim expendidos, chega às mesmas conclusões a que chegamos, confirmando plenamente a superioridade da solução "social" sobre a "particular" na cobertura do risco de acidentes do trabalho.