RESSEGURO NO BRASIL: RETROSPECTIVA E PERSPECTIVA*

José Octávio dos Santos Costa**

1. Introdução; 2. Primórdios do seguro no Brasil; 3. O seguro no liberalismo econômico; 4. O seguro na modernidade.

"Um mapa do mundo que não inclua a utopia não merece nem ser olhado, pois deixa de fora o país no qual a humanidade está sempre a desembarcar." (Wilde, Oscar. *A alma do homem sob o social.*)

Análise da construção do Estado Nacional brasileiro. Nacionalização e normatização do mercado segurador. Criação do Instituto de Resseguros do Brasil. O seguro na modernidade.

Palavras-chave: cidadania; seguro; história econômica; modernidade.

1. *Introdução*

O conceito usual de mercado de seguro no Brasil é limitado por uma concepção operacional e imediatista, que não leva em conta os aspectos potenciais. É conservador por tradição e, principalmente, destituído de uma concepção social da economia e de qualquer estratégia com relação às transformações sociais.

Na abordagem, usual, mercado de seguros é um fenômeno econômico específico, caracterizado pela prestação de serviços a um segmento particular da população. Nesta concepção está implícita a idéia da economia de mercado – usualmente denominada de "capitalismo" – onde a economia se sobrepõe à sociedade.

A nosso ver, uma análise mais profunda do mercado de seguros exige que se o interprete como fenômeno, predominantemente social, já que a economia é subordinada às relações sociais. Assim sendo, entendemos que o conhecimento do mercado segurador recomenda um estudo da sociedade, da qual é ele derivado, e dos principais fenômenos desta sociedade: relações sociais, poder, cultura, produção, consumo. Mais do que a simples menção de tais fenômenos, parece-nos fundamental a compreensão de suas articulações, bem como da sua dinâmica. Esta abordagem levou-nos a adotar uma periodização com toda a arbitrariedade que ela implica.

Ação política do Estado sob o aspecto gerencial configura-se na administração pública. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) surge em 1939, sob um Estado politicamente forte e com uma economia interna que apresenta intenso processo de substituição de importações, devido às crises nos mercados mundiais. A criação do órgão ressegurador resulta dos novos encargos impostos ao Estado brasileiro pelo sistema nacional. Sob o manto protecionista para o mercado de seguros nacional, o IRB inicia suas atividades planejando e coordenando todas as ações securitárias no Brasil.

Ao longo de sua história, a sociedade brasileira desenvolveu uma maneira de ser, fazer, pensar e agir preterida pela adoção de padrões culturais externos. Em

* 2º lugar no Concurso de Monografias Celso da Rocha Miranda, realizado em 1988, sob o patrocínio do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

** Economista; técnico de seguros do IRB. (Endereço do autor: Rua José Vicente, 43/406 – 20.540 – Rio de Janeiro, RJ.)

termos de seguros e resseguros, estes padrões chegaram até nós por intermédio do liberalismo econômico e político, configurando uma tecnologia.

A tecnologia de seguros e resseguros, mais que aplicação prática da ciência, deve assumir um caráter de criação no sentido de *téchne* (do grego = criação; pensamento socialmente fundamentado). A compreensão do processo social brasileiro – envolvendo a sociedade, a economia, o poder, o Estado e a história – permite-nos esclarecer pontos que deveriam ser considerados na elaboração de uma tecnologia de seguros e resseguros.

Este trabalho indaga sobre as relações do seguro com a sociedade e sugere alguns caminhos que representarão desafios ao mercado segurador brasileiro. O seguro e o resseguro necessitam absorver uma nova norma de conduta perante a população, precisam de uma nova roupagem que democratize os seus fins, de forma a dar consciência da cidadania ao indivíduo, na sociedade em que ele vive, de tal maneira que lhe possibilite discernir seus direitos e suas obrigações, combinando-se, assim, uma nova política social no país. Este é um desafio para o sistema de seguros e resseguros. Foi gratificante amadurecer idéias e conceitos sobre análises e experiências realizadas pelo mercado segurador nacional, nestes tempos de crises intensas e de soluções quase impossíveis.

2. *Primórdios do seguro no Brasil*

A atividade securitária inicia-se a partir de 1808, com a transmigração da família real, uma vez que no período colonial esta operação não existia entre nós. Os negócios eram realizados pela metrópole e em nome da colônia.

A ação da metrópole se fazia através do monopólio das companhias de comércio e concessões, o que significava o controle da economia pelo Estado. Portugal praticava a colonização como um prolongamento do Estado.[1]

Na esteira de um incipiente mercado de seguros no período colonial, a matriz dominava o setor através da Casa de Seguros de Lisboa, que permaneceu no país até 1822.

O Brasil foi colonizado não com o objetivo de ocupação, mas sim de exploração, uma vez que a atividade mercantil era a fonte de recursos para Portugal.

O controle da economia pelo Estado tornava necessário, no Brasil, um funcionalismo que se agrupava em fidalgos, pensionistas e dependentes, sobrepondo o Estado à economia e caracterizando a ordem patrimonial.[2] Do patrimonialismo surge o estamento.[3]

A vinda da família real para o Brasil, em 1808, significou a junção do estamento da corte ao da colônia, fazendo-o crescer.

Na sociedade da época, identificam-se três grandes camadas: os proprietários, compreendidos entre eles os senhores de rendas, terras e imóveis, comerciantes,

[1] Mencionamos aqui a distinção existente entre o processo de colonização dos EUA, que tinha como objetivo a criação de uma nação, enquanto o processo de colonização brasileira se identificava com a exploração pura e simples da colônia, o extrativismo.

[2] Patrimonialismo, Estado patrimonial. Tipo de organização política em que as relações subordinativas são determinadas por dependência econômica e por sentimentos tradicionais de lealdade e respeito dos governadores pelos governados. No Estado patrimonial as relações políticas são senhoriais, mas limitadas pelas imposições da lei de reciprocidade, ou seja, os governados prestam serviços aos governantes em troca da proteção que estes oferecem. (*Dicionário de sociologia*. Porto Alegre, Globo, 1977. p. 257.)

[3] Estamento: camada social e não-econômica, embora possa repousar sobre uma classe, caracterizada por privilégios. Supõe distância social, vantagens materiais e espirituais exclusivas. Os estamentos surgem em sociedades nas quais o mercado não domina toda a economia, como ocorre na sociedade patrimonial (Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre, Globo, 1977. v.1.p.46).

financistas e alguns profissionais liberais; os trabalhadores qualificados, como o mestre de açúcar e, por fim, o escravo.

Economicamente, a colônia se desenvolvia sobre a exportação da produção açucareira. Ao escravo cabia a atividade braçal, tida como degradante pelo branco português, que a tudo recorria a fim de evitá-la.

A queda da exportação de açúcar em termos *per capita*,[4] ocorrida em fins do século XVIII, e o afrouxamento do tráfico de escravos nos levam a mudanças de rumos.

A modernização chega ao Brasil, em verdade, com os navios ingleses que protegiam a família real em sua viagem à colônia. É nesse tempo que se altera a produção agrícola no país, uma vez que há a substituição da lavoura açucareira pela do café. A agricultura do café, também voltada para a exportação para os países cêntricos, manteve a mão-de-obra escrava.

O mercado de seguros inicia-se no Brasil com a vinda das companhias inglesas, principalmente o Lloyd's de Londres, a London Assurance, a Royal Exchange, algumas das casas mais importantes da Europa. E isso se evidencia quando, a partir de 1810, o subjugo de Portugal à Inglaterra já era objeto de tratado que privilegiava este país com tarifas preferenciais, que garantiam ao mercado brasileiro um fornecimento de manufaturas durante 15 anos, a taxas alfandegárias mais baixas.

Os serviços de seguros nacionais são transplantados dos países eurocêntricos para o Brasil, não havendo qualquer oportunidade de a sociedade aqui estabelecida produzir seu próprio mercado segurador.

A abertura dos portos às nações amigas pode ser definida como a entrada e saída do capital estrangeiro, principalmente inglês, de terras brasileiras. Sem qualquer ônus, esse capital tinha a função básica da exploração indiscriminada, numa sociedade de senhores de engenho, desprovidos de feudos ou burgos; de uma classe trabalhadora escrava e de baixo custo de manutenção e alta produção. A colônia continuava sob a ordem patrimonialista, agora sob o jugo europeu, sem a influência tão forte de Portugal.[5]

É bom salientar que esse processo só era vivenciado pelas camadas dominantes, enquanto o restante da massa que compunha a população brasileira estava alijado de qualquer condição de viver esse novo Brasil, simplesmente porque só contribuía com a força de trabalho.[6]

Nessa época, surgem no reino as primeiras discussões ideológicas sobre a forma de economia a ser desenvolvida pela ex-colônia. Os comerciantes portugueses, estabelecidos no reino, optavam pela solução mais simples: a manutenção da era colonial – o sistema mercantilista – em oposição à transferência do conhecimento técnico-científico da Grã-Bretanha, através do capitalismo liberal, com os ingredientes dos primórdios da revolução industrial.

[4] *Per capita* representa a condição dos produtores de cana-de-açúcar de não terem uma verdadeira produção capitalista, isto é, na comercialização do açúcar os senhores de engenho não obtinham lucro e, conseqüentemente, não obtinham os ganhos financeiros para que fossem aplicados em outros setores de produção ou na expansão da própria produção açucareira. Como Portugal era o único comerciante da produção açucareira, detinha todo o lucro das operações de açúcar e repassava para os produtores brasileiros alguns trocados e as terras, já doadas, para a sua subsistência. Na realidade, os donos de engenho eram assalariados da Coroa Portuguesa e os salários eram piores ou melhores devido ao aumento ou diminuição da produção açucareira.

[5] Com o advento das guerras napoleônicas, Portugal se transformou em área de influência da Inglaterra. As colônias portuguesas se tornam, também, domínio econômico inglês. Como a Grã-Bretanha era uma das potências européias, o Estado português passa a ser um país periférico, em termos econômicos.

[6] Eram os índios e escravos o grande contingente populacional brasileiro, sendo considerados cidadãos de segunda classe que só contribuíam com o trabalho.

Havia, no seio da sociedade dominante da época, o sentimento de que a emancipação econômica, através do liberalismo econômico, comprometeria e levaria à falência a monarquia, sistema político vigente então.

A bem da verdade, desde o "descobrimento do Brasil", Portugal impedia toda e qualquer atividade econômica que desse impulso ao desenvolvimento da colônia, a saber: criação de indústrias, atividades de serviços – inclusive seguros. A monocultura era a única atividade agrícola permitida.

O Estado português somente administrava e gerenciava uma massa incalculável de terras, mas não transferia para o Brasil tecnologia econômica e de trabalho que pudesse desenvolvê-lo. A presença régia no Brasil fez mesmo com que se acentuassem, cada vez mais, essas características, que se assemelhavam ao sistema colonial.

O Estado era governado por Portugal, e este distribuía os meios de produção à realeza, ao estamento e ao tutor do reino português (a Inglaterra). A burocracia estatal foi entregue à nobreza portuguesa, enquanto aos ingleses cabiam todos os setores-fins da economia: os bens manufaturados, os serviços, todos os tipos de indústrias. Na realidade, os ingleses fizeram a transmigração da produção européia para o processo produtivo brasileiro.

Este estágio, não obstante o modo como se desenvolveu, constituiu-se na primeira revolução social que se operou no Brasil, cujos aspectos fundamentais foram: encerramento de fato, e não de direito, da situação colonial e surgimento dos referentes[7] para a criação da sociedade nacional.

A expressão econômica subseqüente à abertura dos portos, os fundamentos econômicos que, mais tarde, permitiram a criação do Estado nacional e a burocratização da dominação patrimonial originaram novas funções econômicas e sociais para os estamentos. Além de o senhor inserir-se pessoal e institucionalmente na comercialização das exportações e das importações, surgiu a necessidade de se criarem instituições complementares ou suplementares ao Estado (dos serviços – seguradoras, bancos) e a oportunidade de emprego para ocupações qualificadas e profissionais liberais, parte da sociedade que passou a funcionar como setor livre, com alguma vigência da livre competição.

A internalização do controle político e econômico fez surgir novos padrões de fluxo de renda, que deixou de ser canalizado para fora. Como conseqüência, deu-se a absorção das instituições econômicas e da tecnologia que elas exigiam, no tocante à comercialização do produto – e início da grande lavoura do café e, em seguida, o comércio – paralelamente à transferência do capital estrangeiro para o país.

Este fato não só deu origem a uma rápida evolução do comércio de exportação e do sistema de crédito, como também levou o país ao comércio exterior, o que lhe rendeu divisas nas fases de comercialização.

A este fator, acrescentem-se, como efeito dinâmico da constituição do Estado nacional, os novos tipos de contato e comunicação, padrões de mobilidade horizontal e papéis políticos, o que implicava mais dispêndios no financiamento do novo *status*. Houve, como conseqüência, um crescimento da circulação de mercadorias, que alcançou maiores proporções nos principais centros urbanos.

[7] Os referentes indentificam os primeiros passos para a independência brasileira: surgem as revoltas e as insatisfações populares. A história do Brasil é rica em detalhes sobre esta fase pré-independência.

O processo de absorção cultural, iniciado sob a pressão modernizadora do desenvolvimento político e econômico e do crescimento urbano, assumiu importância particular na formação e consolidação da ordem social.

A adoção dos modelos de organização econômica dos países centrais sofreu as injunções da condição periférica da economia brasileira e das estruturas sociais elaboradas sob o regime colonial, fenômenos que se manifestam de modo inter-relacionado.

O transplante das estruturas vigentes nas economias centrais para os países periféricos apresentava o seguinte quadro: preponderava a exportação; a importação funcionava como mecanismo corretivo da especialização na produção agrícola; existia dependência do exterior para formar e aplicar o excedente econômico,[8] configurando-se em situação que tornava necessário um impulso inicial forte no sentido do desenvolvimento capitalista.

O fato de produzir para fora e consumir de fora restringia as possibilidades de desenvolvimento de uma economia genuinamente brasileira. A absorção dos modelos econômicos estrangeiros apresentava restrições. Aspectos da situação de mercado que eram conseqüência da emancipação política (internalização das fases de comercialização do produto e aplicação do excedente) limitavam a assimilação de padrões econômicos novos no âmbito das atividades de exportação e importação. A dependência da situação de mercado importador-exportador não permitia a expansão dos modelos recém-adquiridos a outros segmentos da vida econômica.

Algumas tendências de fortalecimento da produção e do consumo, capazes de nutrir formas relativamente autônomas de crescimento econômico, são contemporâneas da emancipação política, com consolidação posterior.

As influências iniciais ocorreram em conjunção com as pressões do desenvolvimento urbano sobre o consumo e o incentivo que isto representou para a agricultura de subsistência, a pecuária, a comercialização de alimentos e a expansão da produção artesanal e manufatureira.

Além disso, como a situação de mercado combinava elementos heteronômicos com elementos autonômicos, boa parte dos modelos transplantados não visava a criação de processos econômicos análogos aos que eram produzidos nas economias centrais. Ao contrário, consistiam em manter e intensificar a incorporação dependente. A correção dos elementos básicos da situação de mercado teria que surgir dos aspectos de autonomização da economia interna.

Assim se desenvolvem os anos próximos da independência até que, em 1822, tem-se o advento da independência política do Brasil (a independência econômica fora iniciada por D. João VI).

Essa mudança de *status* não alterou as situações anteriores da economia – o sistema patrimonial brasileiro continuou em vigor. O Estado, como estamento maior, dominava todo o processo sócio-econômico do país; ao indivíduo não era permitido desenvolver a iniciativa pregada pelo liberalismo, em nome do qual se fez a independência.

Com uma independência branda, um fato naturalmente absorvido pela sociedade do período, o país passa por uma acomodação no instituto colonial, mantendo os senhores da terra, a escravidão, o sistema exportador e importador de supérfluos ingleses e de outras partes da Europa.

Um dos fatos mais importantes desse período é o surgimento da política liberal. A absorção, pelos segmentos médios brasileiros, do liberalismo francês, a nível in-

[8] Fernandes, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. São Paulo, Zahar, 1981. p. 88.

telectual, e do inglês, a nível econômico, deitou por terra qualquer atitude mais nacionalista existente na realeza lusa e na sociedade dos senhores de engenho. Acentuou-se profundamente, nos anos seguintes, a situação de miséria em que o país caiu devido a políticas econômicas mal-direcionadas.

A dicotomia existente entre o poder revolucionário, ou democrático, e o poder liberal temperado, ou conservador, impôs uma nova ordem econômica, onde prevaleceu o liberalismo industrial inglês, aprofundando a liberdade de criação da iniciativa individual como fonte essencial de comercialização e intercâmbio com as unidades centro-européias.

Os sistemas mercantil e da produção colonial foram superados pela economia liberal, criando-se na sociedade os princípios da construção e do florescimento de uma nação. Buscava-se um projeto de integração, unidade e formação de uma nação.

As tendências político-ideológicas conviveram numa única doutrina, que dominava o ímpeto popular a requerer reformas mais profundas na sociedade brasileira, em contraposição aos liberais temperados – conservadores – que persistiam em manter e fixar o estamento patrimonial como a base social. Assim, foi escrito o pacto social e político de todo o sistema imperial.

O liberalismo foi a mola propulsora cultural viva na revolução nacional brasileira.[9] O processo liberal se intensifica no Brasil com maior rapidez devido às sérias oposições criadas pelos ingleses à escravidão, já que eles viam o escravo como mercado consumidor de bens e de serviços, significando, portanto, melhores negócios e maiores lucros.

Assim, passavam a ser observados modelos capitalistas de organização de comportamento, da economia e da sociedade. A transferência tinha caráter eminentemente cultural, na medida em que instalava no Brasil *um novo padrão de controle*. Ao contrário do comércio colonial, baseado em controles pessoais e diretos, os negócios de exportação e importação podiam ser controlados a distância, através de mecanismos eficazes e com a colaboração de um pequeno número de agentes de confiança.

À absorção de capitais, instituições, seguradoras, agentes econômicos e técnicas soma-se a difusão da mentalidade burguesa do negociante inglês, em contraste com o padrão cultural dos estamentos senhoriais.

A nova forma de controle apresenta várias vantagens, entre as quais: impressão de que as adaptações surgiram de dentro da economia periférica; viabilidade reduzida, dando aos nacionais a impressão de atendimento dos próprios interesses (ilusão do desenvolvimento auto-sustentado).

Como conseqüência desta transformação de fora para dentro, observam-se, no plano econômico, mudanças tais como: integração regional; desenvolvimento da produção manufatureira, reduzindo o artesanato; dinamização do mercado; irradiação gradual do padrão capitalista do setor comercial para o setor agrícola tradicional.

No plano institucional, as principais conseqüências são: desagregação da ordem escravista, novo padrão de relações sociais (com base no mercado), formação e difusão de uma mentalidade que possibilita a tímida irrupção do povo no país.

Um fator importante dessa mudança foi o fazendeiro de café. Identificando-se no primeiro quartel do século XIX com a aristocracia agrária, renega o elemento burguês de seu *status*, para monopolizar o poder e organizar o Estado nacional,

[9] Id. ibid. p. 38.

assumindo, na penúltima década, postura burguesa.[10] Subjugado ao capital comercial e financeiro, nascido dos nexos da internalização dos laços de dependência neocoloniais, sua condição é agravada pelas pressões do mercado mundial sobre os custos sociais da produção.

Aproveitando as oportunidades do mercado interno, desempenha papéis capitalistas do setor urbano comercial e financeiro, adotando o que hoje se denomina estratégia de diversificação. Intensifica o trabalho escravo ou o combina com o trabalho livre, aumentando a produtividade. Importa técnica e especialistas e usa seus conhecimentos, como fez para conhecer as conseqüências da escravidão.

No oeste paulista, abandona a atitude típica de "barão do café", onde o mais importante era o *status*, passando a agir como "homem de negócios" empenhado no resultado. Delegando a subalternos a solução dos problemas financeiros e comerciais da fazenda, passa a concentrar-se em questões fundamentais, como o rendimento e a expansão da lavoura.

É propenso a aceitar ou estimular mudanças de significado econômico (transportes, comunicações, trabalho livre). A tradição deixa de ter vigência imperativa: aplica dinheiro a juros, aplica o excedente na agricultura ou fora dela, utiliza capital de terceiros. Tenta tomar consciência de todos os fatores que venham a intervir na evolução do mundo dos negócios, visando submetê-los ao seu controle, a partir da organização econômica e de poder ao seu alcance.

Em termos típico-ideais (pois é evidente que o comportamento não deve ser generalizado) é possível afirmar que o fazendeiro de café foi o pioneiro do que hoje entendemos como administração e gerência modernas.

Outro fator é a presença do imigrante. O fluxo migratório foi conseqüência da necessidade de integração, funcionamento e evolução da ordem econômica, a partir do momento em que ele passa a participar diretamente dos mecanismos econômicos do mercado mundial. A inclusão pressupunha a adaptação de nossas instituições econômicas aos padrões vigentes no referido mercado. O processo, iniciado com a vinda para o Brasil de empresas e escritórios para controle da economia, teve como conseqüência a transplantação de agentes especializados e pessoal suplementar. Embora de significado demográfico pequeno, este processo teve significado econômico, cultural[11] e político de grande importância.

[10] A revolução burguesa é uma conotação específica do que diversos autores nacionais têm estudado como revolução brasileira, enquanto conjunto de transformações sociais, econômicas, políticas e culturais no sentido de construção da nacionalidade. Para Florestan Fernandes o conceito de revolução burguesa no Brasil é uma questão histórico-filosófica. Diz o autor: "Há uma tendência, bastante forte e generalizada, no sentido de negá-la, como se admiti-la implicasse pensar a História brasileira segundo esquemas repetitivos da história de outros povos, em particular da Europa moderna. A questão estaria mal-colocada, de fato, se se pretendesse que a História do Brasil teria de ser uma repetição deformada e anacrônica da história daqueles povos. Mas não se trata disso. Trata-se, ao contrário, de determinar como se processou a absorção de um padrão estrutural e dinâmico de organização da economia, da sociedade e da cultura. Sem a universalização do trabalho assalariado e a expansão da ordem social competitiva, como iríamos organizar uma economia de mercado de bases monetárias e capitalistas? É dessa perspectiva que o "burguês" e a "revolução burguesa" aparecem no horizonte da análise sociológica. Não tivemos todo o passado da Europa, mas reproduzimos de forma peculiar o seu passado recente, pois este era parte do próprio processo de implantação e desenvolvimento da civilização ocidental moderna no Brasil. Falar em revolução burguesa, nesse sentido, consiste em procurar os agentes humanos das grandes transformações histórico-sociais que estão por trás da desagregação do regime escravocrata-senhorial e da formação de uma sociedade de classes no Brasil." op.cit. p.20. Ver também, entre outros: Furtado, Celso. *A pré-revolução brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962; Guerreiro Ramos, A. *Mito e verdade da revolução brasileira*. Rio de Janeiro, Zahar, 1963; Ianni, Octávio. *O ciclo da revolução burguesa*. Petrópolis, Vozes, 1984.

[11] Foi nesse processo que o futebol chegou ao Brasil, trazido pelos ingleses. O Bangu Atlético Clube, do Rio de Janeiro, por exemplo, foi fundado em 1905 com o nome de The Bangu Atletic Club.

A necessidade de ajustar a economia aos padrões do capitalismo comercial e financeiro exigiu, numa segunda fase, uma economia de mercado integrada nacionalmente. Esta exigência se manifestava em expansão do trabalho livre e da produção destinada ao consumo interno, ambas em volume e diferenciação.

Na medida em que a aristocracia agrária assumiu o controle econômico, social e político do país, a vinculação da economia exportadora às formas tradicionais de poder redundou na manutenção do trabalho escravo, impedindo o atendimento das duas exigências mencionadas. Diante da necessidade de imprimir dinamismo ao setor capitalista transferido para o Brasil, o capitalismo comercial e financeiro promoveu a imigração em grandes números.

O imigrante contribuiu para o processo da revolução brasileira na medida em que, projetado na estrutura estamental que lhe era hostil, transplantou e adaptou a mentalidade capitalista concentrando sua ação em áreas vitais para o aparecimento ou fortalecimento das conexões entre a produção para o consumo interno e o fluxo de capitais em ambas as direções.

Motivado pela possibilidade de enriquecimento e retorno à pátria de origem com riqueza e possibilidade de ascensão, orientou sua perspectiva e seu cálculo econômico na acumulação de riquezas sob forma monetária. Inspirado em código ético distinto dos estamentos senhoriais e com pecúlio insuficiente até para sua instalação, tem no trabalho próprio – e não no alheio, sob a forma de trabalho escravo – sua fonte de subsistência e de possível prosperidade ou riqueza. Adotando como forma de acumulação a transformação do trabalho em dinheiro – como na cooperação doméstica na lavoura – e desenvolvendo a comercialização, obtinha, quando bem-sucedido, posições econômicas que lhe permitiam maiores possibilidades de acumulação que as requeridas pelo negócio explorado, alcançando a produção industrial. A adaptação da mentalidade capitalista às condições brasileiras e a valorização do trabalho foram contribuições do imigrante no Brasil.

O mercado de seguros, seguindo o crescimento e a diversificação da economia brasileira, traça sua perspectiva de evolução dentro do século XIX, através dos conceitos da economia liberal que o farão prosperar no país, pois o assentamento do seguro no mundo está alicerçado na condição do capital de risco de um bem, conjugando-se ao liberalismo econômico, surgido na Inglaterra, antes de Adam Smith ter produzido *A riqueza das nações*, em 1776, um documento que consolida as teorias da revolução industrial, já emergente, e, conseqüentemente, as doutrinas econômicas da era moderna.

Com suas implicações econômicas, sociais e políticas, o mercado de seguros nos mostra que as suas atividades no Brasil, na prática, se devem aos setores do capital liberal, que tinham nos negociantes urbanos ingleses seus principais pilares, uma vez que dominavam o monopólio da exportação e da importação.

A transplantação da tecnologia de seguros da Inglaterra, através de conhecimento técnico e de pessoal especializado, que desenvolveu as atividades do mercado no Brasil, facilitava, ainda mais, a dominação inglesa nesse mercado.

O crescimento do mercado securitário estava correlacionado ao crescimento do capital, via revolução industrial, que, a bem da verdade, só se inicia no Brasil a partir do 1870, com a implantação das primeiras máquinas têxteis – não obstante o crescimento do capital financeiro datar de tempos anteriores.

Em vista destes fatos e em conseqüência das condições políticas e sociais do final do século XIX, a sociedade brasileira consentiu e ficou subjugada ao domínio dos negócios de seguro dos países eurocêntricos, principalmente à Grã-Bretanha.

Com o passar dos anos, no entanto, a sociedade nativa urbana foi assimilando

os negócios securitários e impôs uma nova correlação de forças nessas atividades no país. No entanto, o processo foi lento, devido ao estamento escravocrata, que emperrava a absorção do novo mercado pelos nativos.

O processo avançou até que as primeiras leis protecionistas foram elaboradas, não sem antes ter sido editada uma série de documentos legais que prejudicava a economia nacional de seguros, em detrimento dos negociantes nacionais.

Ao longo dos anos, as remessas de divisas no mercado nacional de seguros para o exterior cresceram de forma alarmante, fazendo com que o governo brasileiro criasse novos mecanismos de controle dessa atividade no país, circunstância que não se atenua nos anos seguintes.

Um embaixador brasileiro em Londres queixava-se de que o comércio brasileiro se fazia com capitais, navios e companhias inglesas. Os lucros, os juros, o seguro, as comissões e os dividendos corriam sempre para os bolsos dos negociantes ingleses.

Sob este panorama, efetivam-se as operações de seguro no país, pois é dentro do pensamento político e econômico do liberalismo que as atividades securitárias tomam impulso, se desenvolvem e se consolidam na sociedade, por ser o seguro fundamentalmente instrumento da economia de mercado.

3. *O seguro no liberalismo econômico*

Uma análise do mercado brasileiro nos últimos anos do século XIX – quando se evidencia a crise da economia escravista – permite-nos compreender três enlaces distintos, que o definem pela sua importância para a dinamização da economia de mercado:

1. Enlace da economia interna com a economia mundial e com o mercado externo hegemônico (particularmente a Inglaterra), onde a passagem da satelitização colonial para a satelitização de mercado tornava necessária a articulação da economia interna, sob o aspecto institucional, tanto com a economia mundial como com o mercado externo hegemônico. O novo tipo de mercado tinha por função incorporar o impacto modernizador do mercado externo, que exportava "desenvolvimento econômico capitalista" além de empresas, controles econômicos e produtos acabados.
2. Enlace do mercado capitalista moderno com a cidade, onde a população urbana dava suporte ao seu funcionamento e ao de um interior longínquo – composto pelos segmentos ricos do pequeno e médio comércio – disseminado por regiões vizinhas. Esses laços davam ao novo mercado potencialidades de crescimento pela via do comércio interno.
3. Enlace do mercado capitalista moderno com o sistema de produção escravista, permitindo que, ao contrário do mercado colonial – em que a drenagem para o exterior deixava o mercado interno sem qualquer função –, as parcelas do excedente econômico retidas no país encontrem aplicação fora do circuito escravista. Esse mercado estimula a passagem da acumulação estamental para transações especulativas e impõe-se ao comércio interno, inclusive de alimentos e bens produzidos pela economia artesanal.

É sob esses aspectos que o mercado nacional de seguros obtém seus primeiros diplomas legais de proteção no país, em nome das companhias genuinamente brasileiras. Há, no entanto, a confrontação do mercado brasileiro com as companhias de seguros multinacionais, por ter sido intensificada a entrada e expedição de di-

versas cartas patentes para essas empresas, inibindo as tentativas governamentais de nacionalizar os negócios do seguro no país.

O motivo que levou o governo brasileiro a normatizar e nacionalizar as atividades securitárias está relacionado ao surgimento de forte nacionalismo, verificado em 1888, quando da abolição da escravatura, e em 1889, com a proclamação da República. Além disso, a nacionalização interessava à oligarquia rural como instrumento político e econômico, tendo como objetivo maior acumulação de capital interno e a manutenção de sua própria hegemonia.

Na revolução social brasileira há que se mencionar, também, a influência exercida pelo liberalismo, que foi um instrumento das elites nacionais para a construção do Estado, encarado como meio para a internalização dos centros de decisão e promoção da nativização dos grupos dominantes e fim de ambos os processos, na medida em que ele consubstanciava a predominância daquelas elites e dos interesses com que se identificavam.[12]

A absorção cultural do liberalismo como um episódio de transplantação cultural, e não uma diferenciação da ordem econômica, teve a função de construir o arcabouço material e moral de uma nação, além de dar aos estamentos superiores a propensão de perceber todo o processo de mudança social como "assunto privado", reagindo à mudança sócio-cultural como norma ideal de comportamento inteligente. A introdução da competitividade pela reorganização do fluxo da renda nas relações entre os senhores rurais ou com outros agentes econômicos tornou-os puros agentes econômicos das transações comerciais.

Os nacionalistas rurais insistiam em ver na agricultura a verdadeira fonte da riqueza e manipulavam a seu favor os fatores de defesa interna em face da situação de dependência externa. Daí provinha um envolvimento do Estado numa rede de obrigações em favor do estamento. Emergia a vida econômica como condição para a eficácia ou regularidade da dominação estamental.

Fiel aos princípios do liberalismo, o Estado orientou-se no sentido de proteger a iniciativa privada, filosofia essa que teve importância para a organização da economia de subsistência e para as manufaturas. Assumiu encargos que tinham como objetivo a garantia da continuidade da mão-de-obra escrava, da comunicação, do transporte, dos serviços públicos, sob pressão do estamento ou por interesse independente.[13]

O liberalismo é, portanto, o principal organizador da sociedade na qual a indústria se baseia na instituição de um mercado auto-regulável, o que significa que toda a produção é destinada à venda, todos os rendimentos derivam dela e não pode haver qualquer interferência no ajustamento dos preços às mudanças das condições de mercado, quer sejam bens, trabalho, terra ou moeda. Até a Revolução Industrial, o mercado auto-regulável era desconhecido na história, sendo os sistemas econômicos absorvidos pelo sistema social.

A reação a este credo surgiu espontaneamente como autoproteção da sociedade. A história social do século XIX é resultante de um duplo movimento: ampliação

[12] Raimundo Faoro lamenta a deturpação do pensamento liberal na conciliação entre o absolutismo de D. Pedro I e a soberania popular. Ao comentar a Constituição outorgada de 1824, afirma: "O regime colonial não se extingue, moderniza-se; os remanescentes bragantinos se atualizam, com a permanência do divórcio entre o Estado, monumental, aparatoso, pesado e a nação informe, indefinida, inquieta. Uma ordem metropolitana, reorganizada no estamento de aristocratas improvisados, servidores, nomeados e conselheiros escolhidos, se superpondo a um mundo desconhecido, calado, distante." (*Os donos do poder*, op.cit. v.1, p. 288-9). As elites não tinham qualquer preocupação com a pureza do pensamento liberal, mas com os fins práticos a que ele podia servir.

[13] Fernandes, Florestan. op. cit. p.65-71.

do mercado em relação às mercadorias genuínas e restrição em relação às mercadorias fictícias (trabalho, terra e moeda).

As restrições ao pensamento liberal são questionadas pelos seus adeptos sob o argumento de intervencionismo. Polanyi – que, em trabalho escrito na época da II Guerra Mundial, considerava a discussão uma das questões mais importantes da história recente – afirma: "(...) uma vez atingindo um tal sistema, mesmo aproximadamente, é cada vez menos necessário um certo tipo de intervenção. Todavia, isto não quer dizer que um sistema de mercado e intervenção são termos mutuamente exclusivos. Enquanto este sistema não é estabelecido, os liberais econômicos apelarão, sem hesitar, para a intervenção do Estado a fim de estabelecê-lo e, uma vez estabelecido, a fim de mantê-lo."[14] Longe de abolir a necessidade de controle, paradoxalmente, o liberalismo implicou o desenvolvimento do Estado.

Concordamos plenamente com a opinião de Polanyi de que quaisquer que tenham sido as medidas tomadas em defesa da sociedade, elas prejudicaram a autoregulação do mercado, desorganizaram a vida industrial e ameaçaram – e ameaçam – a vida humana associada em mais de uma maneira.

Nesse contexto, surgem os vários fatores que desencadearam o processo de implantação do padrão de organização da economia, da sociedade e da cultura, em termos capitalistas.

Visando uma melhor articulação com as economias centrais, o país prossegue seu processo de modernização, tendo como principal aspecto o aparelhamento burocrático controlado pelas "elites nativas". Firmas ou filiais estrangeiras dedicadas a operações comerciais (importação e exportação), bancos e companhias de seguros são transferidos para o Brasil, processando-se, juntamente com capitais e agentes, a transferência de tecnologia.

O processo de instauração de uma economia de mercado passa por momentos tensos que se agravam com a abolição da escravatura. Depois de sair da fazenda, local e símbolo da sujeição, o liberto busca locais mais prósperos, que ofereçam maiores salários e melhores condições de trabalho, o que contribui para o desequilíbrio do processo produtivo, social e demográfico do país.

A superposição da escravidão ao regime estamental levou ao extremo a degradação do trabalho mecânico e impôs novos critérios de suplementação por trabalho de homens "livres" ou "semilivres" (artesãos, homens de confiança). A noção de trabalho se aplicava a tarefas "mecânicas", implicando subordinação a outrem e pressupondo perda de dignidade social e de liberdade. A mercantilização do trabalho não só era incipiente mas também ocasional, resistindo em transformar-se em uma relação normal, impessoal e desejável. O que se definia como mercadoria era o escravo e não o seu trabalho.

O trabalho livre não nasce, aqui, sob o signo de um mercado que divide e opõe, mas, ao mesmo tempo, valoriza e classifica. Em vez de fomentar a competição e o conflito, ele nasce fadado a articular-se ao clima do mandonismo, do paternalismo e do conformismo, impostos pela sociedade existente, como se o trabalho livre fosse um desdobramento e uma prolongação do trabalho escravo.[15]

A extinção do trabalho escravo foi uma decorrência das incompatibilidades existentes entre o trabalho escravo e o livre, o mercado colonial e o capitalista, a produção colonial e a capitalista, tendo sido antes mecânica do que societária. Uma vez que o liberto e o homem livre não ofereciam alternativas para a reorgani-

[14] Polanyi, Karl. *As grandes transformações*. Rio de Janeiro, Campus, 1980. p.153.
[15] Fernandes, Florestan. op. cit. p.193.

zação, tanto da economia urbano-comercial como da economia rural, recorreu-se à imigração para expansão do trabalho livre como um processo de incorporação ao mercado mundial.

Alteram-se as disposições de identificação ou de conflito diante da ordem escravocrata, realizando o que a irrupção do mercado capitalista do trabalho não fizera. A "fome de braços" na lavoura e nos centros urbanos das áreas de crescimento facilitou a transição abolicionista.

O longo desenrolar dessa fase vem-nos demonstrar como se desenvolve o mercado nacional de seguros, que se afirma paulatinamente através dessas premissas, com o declínio da lavoura cafeeira, principalmente a fluminense, que gerou a expansão da base monetária (crédito), em conseqüência, a especulação urbana e, dentro dela, a febre industrial. Criaram-se os mercados industriais e de serviços, tais como bancos, companhias de seguros, montepios, siderúrgicas, companhias de luz, bondes e gás, além de outras atividades.

E é através dos fazendeiros do Vale do Paraíba que essas atividades industriais e de serviços tomam impulso, fortalecendo-se devido a ser esta mais uma fatia do capital imposto ao país.

Outro fator que contribuiu muito para o desenvolvimento dessas áreas foi o encilhamento,[16] que reproduz a anomalia da ilusão progressista na passagem do século XIX para o século XX, com a diferença de que ela seria estimulada para reconstruir a sociedade.

Sob a guarda do Estado, os primeiros passos do setor industrial estão dados. O caráter especulativo indicaria os caminhos iniciais do setor que surge, que se articularia com um pensamento próprio, que investiria contra a aliança entre importadores e agricultores de produtos exportáveis e fixaria uma linha protecionista, avessa ao liberalismo dominante. Daí surgiu a mentalidade nacionalista, o mercado interno, voltado contra o comércio, que era uma atividade estrangeira.

Com o crescimento do mercado segurador nacional, como forma de estancar a atuação estrangeira (ingleses, alemães, holandeses, franceses) nesse campo da atividade econômica, durante a implantação do processo industrial e sob o sistema republicano, o mercado securitário busca identificar-se com o perfil nacionalista de pensamento, voltado para a independência do país à securização,[17] o abastecimento do mercado interno da oferta de seguros e a denúncia do sistema estrangeiro.

Como o liberalismo se fixa na aversão do protecionismo, com o abstencionismo do Estado, o processo republicano se realiza sob as teorias utópicas que indicam a política do *laissez-faire* amplo, sem controle estatal, o que ocasiona altas taxas inflacionárias no país. No entanto, o caminho percorrido pelo sistema republicano brasileiro tem sido contrário, pois, em vez de atuar na ação individualizadora do cidadão (liberalismo), ele se desloca para o Estado protetor, o federalismo, o controle central, o estímulo financeiro.

Somente no governo de Prudente de Morais inicia-se uma política antiinflacionária, que culminaria com o deflacionismo de Campos Sales (1898-1902).

[16] Encilhamento - expressão histórica dada ao fenômeno acontecido nos primeiros anos da República, quando os empréstimos agrícolas concedidos pelo Governo Federal para a recuperação da lavoura de café foram aplicados extraordinariamente na especulação financeira (bolsa de valores), provocando desemprego em massa e o inchamento populacional dos setores intermediários agrícola e urbano.

[17] A independência do Brasil trouxe uma *série* de transtornos financeiros à nova nação. O novo governo foi obrigado a aliar-se com o capital estrangeiro, criando um país misto (peso político de origem francesa e peso financeiro de origem inglesa).

A política econômica desenvolvida por Campos Sales, que tinha como Ministro da Fazenda Joaquim Murtinho, desencadeou o processo recessivo da economia brasileira, através do recrudescimento do incentivo agrícola, pois Murtinho acreditava que a seleção natural eliminaria os fracos e os doentes, para consolidar os fortes. O tempo, combinando às crenças liberais as darwinistas, curaria os males, sem o corretivo da tutela governamental.

O governo brasileiro agrega-se à coligação econômica externa que parte de Londres e chega às fazendas com uma dependência contraditória, pontilhada de distorções e veleidades autonomistas, num momento de crescente expansão do mercado interno. O comércio importador (ingleses, holandeses, franceses, alemães) foi o maior beneficiário da alta cambial e da moeda valorizada. Manobrava as remessas de lucros às matrizes eurocêntricas, advertia sobre as políticas antiinflacionárias que deveriam ser aplicadas, revestia-se do sentimento patriótico, em defesa da imigração e da entrada dos capitais estrangeiros.

Em última análise, o governo de Campos Sales correspondia à paralisação do surto industrial, à submissão interna das atividades econômicas, importadoras-exportadoras dos países centrais, à obediência aos interesses das matrizes hegemônicas, o que levou o mercado interno a ficar desprotegido e à mercê de qualquer cataclisma. Nesse período, foram encampadas as estradas de ferro construídas no Império. Em termos econômicos, elas representavam a circulação e o centro de emancipação econômica do Império e da República mas, falidas, foram absorvidas pelo governo.

Em 1901, publicou-se o "regulamento Murtinho", que foi minado pela força do capital liberal, através da associação das seguradoras multinacionais e nacionais. O documento visava maior controle e fiscalização das atividades de seguro no Brasil. Facilmente identifica-se, porém, seu caráter demagógico, pois sua implantação era inviável, em vista dos interesses político-financeiros das elites dominantes do país.

A época marcava para os Estados centrais os mais variados sintomas de desequilíbrio, com o declínio da oferta de emprego e dos rendimentos, que seriam traduzidos pelo desemprego, tensões sociais, pressões sobre o câmbio e, finalmente, rivalidades imperialistas.

Ocorreu, no entanto, que o desemprego espalhou-se para fora dos limites desses países, afetando, assim, o câmbio dos Estados estrangeiros. Isto se deveu aos mecanismos políticos e econômicos idealizados pelos economistas centrais para fazer frente ao desemprego em suas sociedades. Se a falta de emprego estava sendo atacada pela expansão do crédito bancário, a ascensão dos preços domésticos inibia as exportações e afetava, desta forma, a balança de pagamentos. Com isso, o câmbio diminuiu e os Estados centrais sentiram a pressão sobre suas moedas.

Nos países periféricos, esses acontecimentos tiveram conseqüências mais graves para a sua posição internacional. Deteriorando seu *status*, desprezando seus direitos, o controle dos Estados centrais é imposto às nações periféricas com a derrota de suas aspirações nacionais.

Entre as economias centrais, a pressão pôde ser contrabalançada pela disputa de mercados periféricos, colônias, zonas de influência e outras formas de rivalidade imperialista.

A abordagem que se demonstrou mais adequada para explicar esse tempo foi a conceituação de alguns economistas da época que denunciaram as políticas protecionistas da "grande maioria dos governos".

A única resposta para esta situação era a identificação de uma corrente infindá-

vel de abusos cometidos por parte de governos, políticos e estadistas, cuja ignorância, ambição, ganância e estreito preconceito eram supostamente responsáveis pelas políticas protecionistas seguidas pela "grande maioria" dos países.

O argumento liberal afirmava que já no início de 1880 as paixões imperialistas começavam a surgir nas nações ocidentais, destruindo o seu apelo emocional ao preconceito tribal. Estas políticas sentimentais ganharam força e conduziram à I Guerra Mundial.

Após a guerra, as forças iluministas tiveram outra oportunidade de restaurar o império da razão, mas um surto inesperado de imperalismo derrubaria o vagão do progresso. Adveio o outro conflito, onde foram derrotados os centros cerebrais do Ocidente – Genebra, Wall Street e a City de Londres.

O padrão do comércio internacional foi modificado pela introdução de instituições protecionistas, destinadas a cercear a ação global do mercado. A expansão da economia de mercado agora acompanhava a introdução simultânea de políticas protecionistas típicas da época, como a legislação social e as tarifas aduaneiras.

Temos, pois, aqui, a chave do aparente paradoxo do imperialismo, a economicamente inexplicável e, portanto, supostamente irracional recusa dos países de comercializarem juntos, indiscriminadamente, colocando, em vez disso, como objetivo, a aquisição de mercados exóticos e ultramarinos.

Diz Polanyi: "Quer a proteção fosse justificada ou não, a debilidade do sistema mundial de mercado foi trazida à luz pelos efeitos das intervenções.

As tarifas de importação de um país dificultavam as exportações de outro e forçavam-no a procurar mercados em regiões politicamente desprotegidas.

O imperialismo econômico era principalmente uma luta entre potências pelo privilégio de estender seu comércio aos mercados politicamente desprotegidos. A pressão exportadora foi reforçada pela disputa de suprimentos de matérias-primas causada pela febre manufatureira. Os governos emprestavam apoio financeiro e até, se necessário, militar, a seus nacionais engajados em negócios nos países atrasados. O comércio e a bandeira corriam na esteira um do outro.

O imperialismo e a preparação semiconsciente para a autarquia eram a inclinação das potências que se encontravam mais e mais dependentes de um sistema crescentemente falível de economia mundial. E, no entanto, era imperativa a rígida manutenção da integridade do padrão-ouro internacional. Esta foi uma fonte institucional da ruptura.

Uma contradição similar operava dentro das fronteiras nacionais. O protecionismo ajudou a transformar os mercados competitivos em mercados monopolistas. Cada vez menos os mercados podiam ser descritos como autônomos e como mecanismos automáticos de átomos em competição.

Cada vez mais os indivíduos eram substituídos por associações, homens e capital ligados a grupos não-competitivos. O ajuste econômico se tornou lento e difícil. A auto-regulação dos mercados fora gravemente atingida.

Ocasionalmente, o desajuste dos preços e as estruturas de custo prolongavam as depressões, o equipamento desajustado retardava a liquidação de investimentos não-lucrativos, o desajuste dos preços e os níveis de renda causavam tensão social. Qualquer que fosse o mercado em questão – trabalho, terra ou moeda – a tensão transcendia a zona econômica e o equilíbrio tinha que ser restaurado por meios políticos.

Todavia, a separação institucional da esfera política e da esfera econômica era constitutiva da sociedade de mercado e tinha que ser mantida, qualquer que fosse a tensão envolvida. Esta foi a outra fonte de tensão demolidora."[18]

Assim, o desenvolvimento econômico brasileiro só seria efetivado com a substituição das importações pelo fabrico de produtos similares no país, a partir dos cortes existentes, quando da guerra de 1914-18 e no recesso da crise 1929-40, quando os países eurocentristas, por problemas internos, se voltam para a guerra e as crises econômicas mundiais e abandonam os países periféricos, dando-lhes um pouco de liberdade de se desenvolverem dentro de suas anormalidades. As atividades de seguro seguiram esse curso e, no limiar dos anos 30, o desempenho da economia nacional como um todo iria avançar.

Com a revolução liberal de 1930, vislumbrava-se um novo surto de desenvolvimento econômico nacional, onde o Estado passaria a ser o mais importante centro de decisão dos países centrais e periféricos.

O fortalecimento do Estado como centro de decisão e a ação sobre a atividade econômica são a forma por meio da qual as classes sociais não identificadas com a exportação de produtos primários realizam a rearticulação da economia nacional em face da crise do sistema capitalista ocidental. A revolução de 1930 espelha esta verdade.

A articulação industrial no Brasil expande-se ou acelera-se, em consonância com as comoções mais notáveis do sistema econômico mundial.

Nos anos 30, o Estado e a instituição privilegiada que aglutina as relações de apropriação e as relações de dominação. A classe industrial ascendente luta para que as atividades governamentais se encadeiem de modo a propiciar a conversão do capital em capital industrial e a dinamização deste.

É o período em que a classe industrial emergente se coliga momentaneamente com os assalariados, para vencer a classe agrária nacional, com o objetivo de elevar as poupanças e controlar o circuito do capital. O proletariado apossa-se do nacionalismo, dando a esta fase uma visão utópica.

As tentativas de nacionalização e normatização do mercado segurador se sucederam ao longo dos primeiros anos do século XX, mas, em 1939, com a criação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), a situação se inverteu e o Estado passou a ter domínio pleno das atividades seguradoras e resseguradoras, acompanhando uma prática transmigrada de países centrais, que adotaram também intervenções monopolistas em suas economias de seguros.

A questão do monopólio do resseguro pelo governo é um marco do crescimento industrial. Alicerçada em um pensamento desenvolvimentista – ruptura parcial do sistema colonial, embora dependente – implicava um novo posicionamento do processo produtivo.

Os anos subseqüentes levaram os revolucionários de 30 a instituírem uma série de órgãos estatais de auxílio e produção, incrementando a economia nacional e dando base a novas alternativas de desenvolvimento.

No curso desses acontecimentos encontra-se o IRB que, malgrado o período altamente inflacionário de 1939, foi criado com o objetivo de regular e procurar expandir o mercado segurador brasileiro, a despeito de controvérsias e obstáculos.

A verdade indica que a criação do IRB visava proteger o mercado nacional de serviços de seguro das companhias estrangeiras que, com maior capacidade finan-

[18] Polanyi, Karl. op.cit. p.216.

ceira e econômica, impediam que as casas seguradoras nacionais se desenvolvessem.

A participação do Estado na economia de seguros veio através da política dos subsídios, uma constante no país a partir de 1937. Assim foi a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (1941) e da Companhia Vale do Rio Doce (1942).

O modelo adotado define um tipo de economia, com as indústrias de base entregues à orientação do Estado que delas participa majoritariamente, associado aos acionistas estrangeiro e nacional, reservando-se, a estes, favores que podem chegar até o monopólio. A doutrina que as inspira, agarrada ainda às franjas do liberalismo, quer suprir, através do Estado, as deficiências da iniciativa particular.

O IRB, instrumento do Estado, compôs seu capital com a contribuição de todos os empregados e trabalhadores autônomos, através das Caixas de Assistência e Previdência (CAP). Em 1932, os benefícios previdenciários são estendidos aos trabalhadores de minas, até que, no ano seguinte, o Estado cria um novo tipo de instituição: o Instituto de aposentadorias e Pensões (IAP) e, com ele, um fundo nacional comum a todos do setor privado.

Em 1939, havia cem CAP e quatro IAP, que atendiam a uma população de quase dois milhões de trabalhadores. Em resumo, todos os cidadãos que contribuíam e contribuem com a previdência social são formadores compulsórios da estrutura da política social, para fins de recursos financeiros.

A necessidade de mobilizar "poupança interna" suficiente para garantir taxas elevadas de formação de capital é um problema que se coloca a todos os países "periféricos". Um baixo nível médio de renda, associado a uma distribuição assimétrica da riqueza implica, geralmente, uma baixa capacidade relativa às poupanças voluntárias da maior parte da população. É também usual que os grupos sociais de renda mais alta canalizem seus lucros para fins distintos dos investimentos em capitais de forte produtividade nos respectivos países.

É preciso assinalar que não é considerado significativo o papel desempenhado pelos sistemas de previdência social na acumulação de fundos de capital com vistas a financiar o "desenvolvimento econômico". O motivo se prende à dura realidade de que o sistema trabalhista subvenciona o desenvolvimento do capital e os seus ganhos marginais.

Vejamos, pois, o caso do IRB. Com um mercado de seguros incipiente e descapitalizado, a solução foi criar o Instituto através das CAP, Instituto de Assistência e Pensões dos Autônomos (Iapa), Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado (Ipase), já que sem estes órgãos nada poderia ser alcançado.

Destaque-se que as ações classe A[19] do IRB representam 70% do capital integralizado, que pertencem à Previdência Social.

Em 1937, a poupança mobilizada no setor (Iapa, CAP e Ipase) somava o equivalente a 30% da poupança governamental, 59%' da poupança interna bruta e 0,7% do PIB. Foi fácil criar o IRB, apesar das dificuldades legislativas, pois, financeiramente, o problema estava solucionado. A previdência social, que representa poupança popular forçada e seguro trabalhista contra acidentes pessoais, invalidez temporária, permanente e morte, não pode ser encarada como um peso leve na economia.

Na maioria dos casos, ela fomentou o desenvolvimento industrial, agrícola e de serviços no Brasil. Isto nos faz crer que o Instituto de Resseguros do Brasil, ex-

[19] As ações de classe *A* representam 50% das ações nominativas que o governo brasileiro detém na composição do capital do IRB, sendo que os outros 50% são ações de classe *B* que pertencem proporcionalmente às diversas empresas de seguros brasileiras.

trapolando o simples mecanismo de uma empresa de economia mista, representa um belo exemplo de patrimônio nacional, uma vez que previdenciários somos todos nós.

Além disso, o entrosamento dos organismos privados e estatais nos demonstra que a administração e gestão cotidiana forma um só conjunto, que alguns estudiosos chamam de Estado amplo.

A explicação de Estado amplo, segundo Prestes Motta, diz que "A evolução capitalista tem-se caracterizado por uma integração crescente dos processos econômicos, embora hajam recuos episódicos nessa tendência. Como mostra João Bernardo, estamos diante de uma lei de desenvolvimento que decorre dos seus mecanismos estruturais básicos, que implicam a recuperação pelo sistema das reivindicações que surgem nas lutas operárias, através da inauguração de novos ciclos de mais-valia relativa, que pressupõem o inter-relacionamento cada vez maior das unidades econômicas, que é exigido pelo aumento da produtividade em qualquer uma delas.

'O processo mais econômico que se oferece ao capital consiste em atuar sobre o primeiro termo da relação da mais-valia. O proletário, ao reduzir o tempo de trabalho que despende, age sobre o segundo termo dessa relação. A resposta do capitalista incide no primeiro termo, pela diminuição do tempo de trabalho incorporado na força de trabalho. Isso significa que o capitalista procura tornar mais produtivos os processos de fabrico de bens consumidos pelos trabalhadores. Não pode fazê-lo, porém, sem aumentar também a produtividade no fabrico das máquinas que irão produzir aqueles bens. E assim por diante. Em conclusão, ao agir sobre o primeiro termo da relação da mais-valia, em resposta à luta operária, o capitalista desencadeia um mecanismo global de aumento da produtividade que se estende a toda a economia. É este o processo de desenvolvimento da mais-valia relativa. O desencadear de uma luta e a resposta imediata do capitalista definem, assim, um ciclo de mais-valia relativa (...).'

As diversas formas de Estado que o Ocidente conheceu tenderam para o Estado regulador, modalidade intrinsecamente relacionada com o estágio do capitalismo, a que geralmente chamam capitalismo monopolista de Estado.

Entretanto, estamos habituados a pensar no Estado de uma forma única, geralmente como Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, forma esta a que João Bernardo chama Estado restrito, que foi a instituição responsável pela coordenação ou ainda pela articulação das diversas unidades econômicas em épocas em que elas ainda podiam ser tidas como relativamente isoladas. Assim, quanto mais fragmentado fosse o funcionamento das várias empresas, maior a importância da instituição articuladora, isto é, do Estado restrito.

As funções do estado restrito são de coordenação das diversas unidades econômicas num processo integrado. Já foi dito que o campo da existência da tecnoburocracia se define como resultante do funcionamento das unidades econômicas em relação ao processo econômico global. Assim, o Estado restrito, em sua função coordenadora, constitui um dos campos de existência dessa tecnoburocracia. É bem verdade que ele pode subordinar-se aos interesses sociais da burguesia, na medida em que essa seja a classe dirigente no sistema capitalista global, mas, de qualquer forma, a execução de suas funções está em mãos dos tecnoburocratas.

Quando, porém, definimos o Estado como o aparelho de poder das classes dominantes, ele ultrapassa em muito os limites do Estado restrito. A extorsão da mais-valia apóia-se, desde os períodos iniciais do sistema capitalista, num outro

aparelho de poder a que João Bernardo chama Estado amplo, que, na realidade, é tão amplo quanto o são as classes dominantes.

Deve-se considerar que no interior da empresa o capitalista é legislador. Trata-se de um quarto poder que os teóricos dos três poderes clássicos desconsideram. Esse poder refere-se à organização da mão-de-obra, à imposição da disciplina fabril e precisa ser considerado, quando se pensa mais amplamente a questão do Estado.

Todos os mecanismos que, no interior das unidades econômicas, garantem às classes dominantes a extorsão da mais-valia constituem o Estado amplo. Dessa forma, as classes sociais ocupadas com o funcionamento desse Estado amplo são exatamente aquelas cujo campo de existência está em cada unidade econômica, seja ela uma unidade de produção última, seja ela uma condição de produção. No momento atual do capitalismo internacional, as funções do Estado restrito são executadas por tecnoburocratas, enquanto as funções do Estado amplo podem tanto estar a cargo da tecnoburocracia quanto da burguesia. Todavia, quanto mais a economia se integra e mais se unifica a classe tecnoburocrática, mais importante se torna a sua participação no Estado amplo.

As lutas operárias têm sido dirigidas contra o Estado amplo. A resposta a essa luta tem sido a integração de novas instituições ao Estado amplo, como os grandes sindicatos ou os partidos políticos ditos de vanguarda, que têm um papel disciplinador e organizador da força de trabalho, reproduzindo amplamente o capitalismo, muito mais que constituindo uma ameaça de ruptura.

Enquanto o Estado restrito se define sempre em função dos problemas internos das classes dominantes, organizando-se de forma centralizada na ditadura ou dispersa na democracia, segundo as formas de acumulação do capital, o Estado amplo define-se na relação entre classes dominantes e dominadas. Assim, no processo econômico global, Estado amplo e Estado restrito estão inter-relacionados, como um dos aspectos da relação entre a extorsão da mais-valia e sua distribuição.

A clareza dos limites do Estado restrito torna-se menor e sua esfera de ação se restringe, enquanto que certas funções de coordenação econômica são assumidas pelo Estado amplo. É uma época de democratização do Estado restrito, no qual, entretanto, se desenvolvem mecanismos que tornam menos decisiva a ação de sua parte eleita, isto é, a administração pública deixa de se constituir em simples auxiliar burocrático do Poder Legislativo e do Executivo, adquirindo uma autonomia crescente. De fato, são setores do Estado restrito que passam para o Estado amplo.

De modo geral, quanto mais o Estado restrito se democratiza em termos de sufrágio, mais seus órgãos cooptados pelo Estado amplo se autonomizam, destacando-se de seus setores mais tradicionais. Dá-se, portanto, como analisa João Bernardo, um esvaziamento de poderes do Estado restrito, resultante da limitação de sua capacidade de ação e da cisão de suas instituições. O processo econômico global passa, assim, a ser hegemonicamente coordenado pelo Estado amplo, que articula os tecnoburocratas das grandes empresas, os tecnocratas dos sindicatos que gerem a força de trabalho e os tecnoburocratas dos setores que o Estado amplo coopta do Estado restrito. Trata-se de um sistema de poder que corresponde à hegemonia do Estado amplo com relação ao Estado restrito e que, pelo menos tendencialmente, parece indicar a hegemonia tecnoburocrática.

Esse processo tem no desenvolvimento das empresas multinacionais um elemento decisivo, já que os aparelhos de poder nelas consubstanciados não encontram correspondência nos organismos do Estado restrito, onde as fronteiras nacio-

nais constituem um elemento fundamental, o que significa que o Estado amplo deve ser pensado em termos da internacionalização da economia.

O Estado amplo é um sistema informal de organização, na medida em que, mesmo sendo a sede do poder, não há uma expressão jurídica que o traduza. Sua hegemonia caracteriza o capitalismo em todos os países atualmente existentes."[20]

Em geral, esses programas se fazem sob a forma de um benefício ou de um serviço. O benefício consiste num auxílio dado em certos casos específicos de perda ou diminuição das capacidades empresariais: dificuldades financeiras da empresa – ou do trabalhador; auxílio-doença – a fim de garantir o máximo da capacidade de subsistência da empresa – quando prestes a falir – e, ao assalariado, ou ao pobre desempregado, o mínimo de subsistência.

O serviço é uma relação entre uma instituição (IRB) e uma clientela selecionada (seguradoras e sociedade) para atender seus problemas estruturais.

O governo Vargas passava, em seus pronunciamentos, a idéia de colaboração entre patrões e empregados, para representar suas políticas sociais. Segundo ele, tais políticas viriam diminuir as tensões sociais, que representavam as disputas e os conflitos entre empregados e empregadores pela garantia de uma "proteção social" em casos de desemprego ou de dificuldades econômicas das empresas (discurso nunca proferido).

Foram idéias de "proteção social" que serviram de justificativa para Bismark, na Alemanha, implantar o primeiro sistema previdenciário estatal em 1871, sendo referência para a implantação da previdência no Brasil.

Essa proposta de "colaboração" no desenvolvimento das políticas sociais, não se restringe às relações dentro das empresas propriamente ditas. Ela diz respeito às relações entre o Estado e a sociedade. Isto também decorre da ampliação da presença do Estado na vida cotidiana, que busca novas formas de relação com os cidadãos para conduzir o processo capitalista no seu conjunto.

A ideologia da "colaboração" está ligada à de proteção social. Está, no discurso dos políticos, visando o sentimento de segurança e garantia aos "mais fracos" da sociedade, aos mais desprotegidos, aos carentes, aos marginalizados, aos pobres, independentemente do fato de serem empregados ou empregadores.

Para atender ao funcionamento da política social, a organização do Estado burocratiza-se com a criação de diversos organismos, indicando, na ótica governamental, um propósito de eficiência nos serviços. O Instituto de Resseguros do Brasil se cria e se faz nesse profícuo momento da administração pública percorrendo, durante os 15 anos seguintes, uma trilha de desenvolvimento administrativo e técnico que o capacitou a sobreviver pelo menos durante os últimos 50 anos. No espaço 1930-45 poder-se-ia afirmar que houve verdadeira revolução administrativa no país, tal o porte das modificações de estrutura de funcionamento que se verificaram em nosso sistema de serviço público nacional.

Todavia, a partir de 1945 se reforça a consciência do crescente descompasso entre a nova realidade nacional e a administração pública. A integração das regiões num mercado só, o progresso dos meios de transportes e comunicações, a adiantada evolução da divisão do trabalho, a transferência do centro dinâmico da economia nacional do exterior para o interior do país são alguns fatos que vieram criar novas demandas entre os consumidores dos serviços públicos. Impunha-se,

[20] Motta, F.C. Prestes. Redes organizacionais e Estado amplo. *Revista de Administração de Empresas*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *27* (2): 5-13, abr./jun.1987.

assim, uma revisão dos critérios de estruturação e funcionamento do processo administrativo.

O conteúdo econômico da sociedade brasileira atingira tal complexidade que os seus problemas permaneceriam insolúveis, se tratados isoladamente, isto é, enquanto não fosse tomada uma atitude de planificação [21] da administração, de tal forma que se fizesse uma revisão na constelação dos fatores que a emperravam. O que estava em jogo, agora, era a funcionalidade das instituições administrativas em relação às demandas da estrutura econômica e social do Brasil.

A redemocratização ocorrida com a queda do Estado Novo, em 1945, embora fato político importante, não alterou de modo substancial a ação do governo. As modificações técnicas, iniciadas no período do Estado Novo, significaram um aprimoramento burocrático do aparelho do Estado, sem que ele tenha mudado o seu caráter de participação restrita. Em verdade, continuava o Estado a ser um condomínio de grupos no poder. Sua modernização importada – via tecnologia – reflete novos interesses.

O IRB, de sua criação até o advento do capital oligopolista, cumpria pujantemente a sua função técnico-administrativa de regulador do mercado de seguros e resseguros, representando os interesses dos ex-fazendeiros de café do Vale do Paraíba – já analisados [22] – apoiado pela autocracia da revolução de 1937.

4. *O seguro na modernidade*

O relacionamento da economia brasileira com a expansão do capitalismo oligopolista não diferiu do padrão assumido nas áreas mais pobres da economia. Até o início da II Guerra Mundial, as grandes empresas transnacionais surgem entre nós quase que simultaneamente ao seu aparecimento nos países centrais. Desenvolviam aqui um controle parcial por meio de filiais ou concessionárias, ficando sua influência diluída nos mecanismos de uma economia em diferenciação e expansão. Só em casos excepcionais passaram de um controle econômico segmentar para o monopólio efetivo (caso Light e outras empresas de serviço público).

Freqüentemente submetiam-se aos mecanismos de controle da economia interna, gozando de privilégios legais ou de vantagens, em virtude de sua capacidade empresarial, de organização, etc. As corporações contribuem para a expansão do capitalismo oligopolista nas economias hegemônicas, na medida em que transferem parcelas do excedente e matérias-primas para fora de seus países de origem.

Nos anos 50, modifica-se o cenário. Por um lado, as transformações econômicas nas nações hegemônicas geram formas ultradestrutivas de utilização das matérias-primas da periferia, convertendo as nações periféricas em fator de equilíbrio.

Este processo, aliado ao crescimento econômico e demográfico da periferia após a I Guerra Mundial, contribuiu para tornar esses países uma área promissora para investimentos.

Por outro lado, a difusão do socialismo como forma de governo ou como movimento social em diversos países fez com que não só a transferência do padrão, mas também a implantação e a irradiação desse padrão nas nações periféricas as-

[21] Atitude de planificação, expressão com sentido sociológico, conforme Karl Mannhein, que no caso nos diz que planificação é menos uma técnica administrativa e, sim, é mais uma etapa do desenvolvimento social. Guerreiro Ramos, A. *Administração e estratégia do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1966. p.449. (Biblioteca de Administração Pública, 12.)

[22] Ver nos cap. 2 e 3, respectivamente, a diferenciação existente entre os métodos de produção desenvolvidos pelos fazendeiros de café do oeste paulista e os do Vale do Paraíba.

sumissem caráter político. A economia brasileira incorpora-se ao crescimento do capitalismo oligopolista no exterior, transformando-se em um de seus pólos dinâmicos.

Nesse processo gradual, estão presentes fatores de natureza externa e interna. No primeiro caso, além da disposição das economias centrais e da comunidade internacional de negócios de alocar um volume de recursos suficiente para retificar os rumos das transformações econômicas em curso, houve o novo posicionamento empresarial que iria implantar, dentro do país, as concepções de organização e de crescimento próprias das empresas internacionais, mesmo encontrando obstáculo na exigüidade do mercado interno, na inexistência de um mercado financeiro organizado e na inflação, fatores que, de modo algum, impediram as suas ações.

Enquanto na década de 50 as grandes corporações só contarão com o espaço que elas logram abrir, após a consolidação dos governos militares no poder, verifica-se intenso fluxo de modernização institucional, requerido pelas transformações estruturais convenientes às grandes corporações. A economia "competitiva", embora existindo, já se subordina aos padrões do capitalismo oligopolista.

Em 1964, este impulso se converte em elemento fundamental do processo. A decisão interna transcende os processos econômicos, assumindo caráter psicossocial e político. Ela envolve duas ilusões principais: a transição para o capitalismo oligopolista tornaria possível a solução, dentro da ordem, dos problemas econômicos, sociais e políticos herdados do passado; a redução do poder econômico da iniciativa privada e do Estado seria temporária, quando do aumento da influência estrangeira. São interesses de classe, que indicam como os estratos dominantes vêem o destino do capitalismo no Brasil.[23]

O capitalismo oligopolista foi a solução para enfrentar o bloqueio do capitalismo "competitivo" dependente, mantendo as demais condições e procedendo a alterações no controle político da ordem. O verdadeiro obstáculo foi escamoteado, uma vez que se ignorou que não se encontrava nos padrões alternativos de desenvolvimento capitalista, mas nas articulações interna (do setor agrário com o setor urbano-industrial) e externa (do complexo econômico agrário exportador com as economias centrais).

Associando-se ao capitalismo oligopolista, a burguesia brasileira resolve sua crise, adaptando-se às condições do desenvolvimento induzido. O pânico da indução foi projetado para a classe "dos outros" – o operariado e os destituídos – numa mobilização em defesa da "ordem" e da "iniciativa privada" que congregou os privilegiados em defesa de seus interesses, mantendo intocados os dados fundamentais do problema brasileiro: a dupla articulação.

O Estado, embora importante na estrutura e no dinamismo da economia, não neutralizou as pressões da "iniciativa privada" e das grandes empresas estrangeiras. Absorveu o modelo da grande corporação, em termos organizacionais, técnicos e políticos, tornando-se o elemento central na adaptação da economia aos requisitos do capitalismo oligopolista. Este refletia, seja no plano econômico, político ou militar, os interesses sociais e as orientações econômicas e políticas dos estamentos e classes que o constituíam e controlavam.[24] A ele, a burguesia recorreu para a captação de financiamentos externos e para a internacionalização da economia, combinando a criação do Estado amplo.[25]

[23] Fernandes, Florestan. op. cit. p.259.
[24] Id. ibid. p.263.
[25] Ver estudo sobre o assunto no cap. 3.

O capitalismo oligopolista cria pressões extremamente fortes sobre a organização, o funcionamento e desenvolvimento das economias periféricas. Seu espaço econômico estratégico não está nessas economias, mas fora, para onde são mobilizados os recursos. Como demanda fortes pressões para crescer aceleradamente com recursos internos, infunde novas distorções: fortes pressões conjunturais sobre os salários dos trabalhadores, desinflatores e outras técnicas de transferência de renda, que sistematicamente amparam os que já pertencem aos melhores estratos sociais. Sua política econômica é o impacto negativo fundamental, na medida em que tende à concentração social da riqueza, apesar da luta dos assalariados.

A irrupção do capitalismo oligopolista no Brasil, ao mesmo tempo em que representa novos empregos, o faz de modo reduzido, em face das atuais técnicas que envolvem uso intensivo de capital, maior racionalização do trabalho e computadores.

A sociedade de mercado, até então baseada na produção e na máquina, apresenta novas características de organização. Apoiada em um progresso sem precedentes na tecnologia, a produção ocorre em grande escala e sob forma padronizada, por grandes contingentes. É a sociedade de consumo.[26] As mercadorias passam a adquirir algum valor além do uso e da troca: a ambas, se lhes acrescenta o "valor-signo".[27]

A linguagem, representação do pensamento composta de signos,[28] passa a ser dominada pela tecnociência aplicada à informação e à comunicação. A tecnologia eletrônica, que logrou notável desenvolvimento com a invenção do transistor em 1957, possibilitou o tratamento computorizado do conhecimento e da informação, ou seja, a informática. Entre o indivíduo e a sociedade passam a estar presentes os meios tecnológicos de comunicação, que não se limitam a nos informar sobre o mundo. Eles o simulam na medida em que o refazem a seu modo, o hiper-realizam. A esta sociedade super-recriada por signos, mobilizada pelo consumo e pela informação, denomina-se ordem semiúrgica.[29]

Embora essas mudanças sejam típicas das sociedades industrializadas (Japão, EUA, principais países europeus) envolvendo a filosofia, as ciências e as artes, elas atingem as sociedades dependentes (dentro dos limites de suas peculiaridades), principalmente nos centros urbanos de maior porte.[30] O mercado auto-regulável se expande (apesar das tensões produzidas pelo protecionismo, que deram origem à I e à II Guerras Mundiais), apoiado nas grandes unidades de produção, nos meios de transporte e comunicação e nos serviços.

Embora os países dependentes tivessem adquirido consciência de sua condição, insurgindo-se sob formas várias (movimentos nacionalistas, ideologia do desen-

[26] Baudrillard, Jean. *A sociedade de consumo*. Lisboa, Ed. 70, 1981.

[27] Baudrillard, Jean. *A sombra das maiorias silenciosas*. São Paulo, Brasiliense, 1985. p.39.

[28] O conceito de signo é o de "código que, gerando mensagens, representam a linguagem para o homem". (Santos, Jair Ferreira dos. *O que é pós-moderno*. São Paulo, Brasiliense, 1986, p. 14). Segundo Castoriadis, que faz ácida crítica à semiótica, a linguagem não é apenas código, mas um conjunto de significações imaginariamente instituídas pela sociedade. Ver Castoriadis, Cornelius. *A instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982. Particularmente cap. 5.

[29] "A linguagem dos meios de comunicação dá forma tanto ao nosso mundo (referente, objeto) quanto ao nosso pensamento (referência, sujeito). Para serem alguma coisa, sujeito e objeto passam ambos pelo signo. A pós-modernidade é também uma semiurgia, um mundo super-recriado pelos signos." (Santos, Jair Ferreira dos. op. cit. p.15). A nosso ver este fenômeno é um desdobramento da sociedade de mercado.

[30] A urbanização brasileira, assim como a dos demais países dependentes, tem sido examinada por diversos autores em função de suas circunstâncias histórico-econômicas e não como um fenômeno em si mesmo. Ver, entre outros autores, os seguintes trabalhos de Santos Milton: *Espaço e sociedade* (Petrópolis, Vozes, 1982); *Urbanização desigual* (Petrópolis, Vozes, 1980); *Espaço dividido* (Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1978).

volvimento, independência política), a necessidade de matérias-primas e de mercado por parte dos países hegemônicos transformou-os em centro de investimentos. Para isto concorreram o crescimento econômico e o crescimento demográfico dos países periféricos. A expansão do socialismo, sob a forma de governo ou de movimento político, deu a tais investimentos uma conotação estratégica.

Os investimentos externos, aprofundando as antigas formas de dependência – empréstimos financeiros e comércio exterior – foram responsáveis pelo áureo desenvolvimento econômico no período 1956-61.[31] Realizados com o apoio de privilégios concedidos pelo Estado – refletindo os interesses sociais e as orientações econômicas e políticas dos estamentos e classes que predominavam em seu controle – esses investimentos possibilitaram não só a manutenção do mercado como sua adaptação aos interesses dos países líderes da economia de mercado.

A prática de seguros se consolida no país como decorrência do crescimento do parque industrial brasileiro, voltado para o consumo de massa. A necessidade de garantia dos bens e serviços produzidos é feita por meio de seguro. Portanto, o desenvolvimento do mercado de seguros e resseguros está na dependência do crescimento industrial.

O mercado nacional de seguros e resseguros é regulamentado pelo Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Conforme o inciso I do art. 5º, a política de seguros privados tem por objetivo "promover a expansão do mercado de seguros e propiciar condições operacionais necessárias para a integração no processo econômico e social do País".

Ao IRB, integrante do sistema nacional de seguros (art. 8º, Decreto-lei nº 73) compete, na qualidade de órgão regulador de cosseguro, resseguro e retrocessão, "promover o pleno aproveitamento da capacidade do mercado nacional de seguros" (art. 44, inciso I, alínea *j*).

Como podemos observar no texto da lei, o Estado planifica, coordena e controla toda a produção de seguros e resseguros na economia nacional.

A leitura do Decreto-lei nº 73/66 nos indica, em última análise, que o IRB, para desempenhar todas as atribuições que lhe são cometidas, necessariamente deve ser um órgão gerador de lucro, sendo mais um organismo governamental a regular financeiramente a economia brasileira. Seu objetivo social de "propiciar condições operacionais necessárias às condições sociais do País" é algo acentuadamente impreciso e vago, talvez por isso mencionado no inciso I.

A economia brasileira hoje é dinamizada graças às suas múltiplas coerções sobre o indivíduo. Por conseguinte, criam-se os seus efeitos regulamentadores de poder sobre a sociedade. Isto nos demonstra que cada sociedade tem o seu regime de verdade.[32]

Na atualidade brasileira, a "economia política" da verdade tem os seguintes pontos: a "verdade" é centrada na forma do discurso científico e nas instituições

[31] Neste período, apesar de uma inflação de 26,2% em 1954, declínio das relações de troco e crise de infra-estrutura (estagnação das burocracias estatal e privada brasileiras diante da perspectiva desenvolvimentista do período 1954-60), o Brasil alcançou uma taxa média de desenvolvimento industrial de 11% ao ano, merecendo menção o desenvolvimento da indústria automobilística (com um aumento da produção de materiais de transporte de 700%). Enquanto no período de 1947-53 os investimentos estrangeiros totalizaram 97 milhões de dólares, entre 1954 e 1961 o montante chegou a 721 milhões. Fonte: Bresser Pereira, L.C. *Desenvolvimento e crise*. 7ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1977.

[32] Regime de verdade é tudo aquilo que se produz como sendo a verdade e que se transforma para a sociedade em símbolo de vida. Vejamos, pois, os últimos acontecimentos no Brasil, onde a vontade das pessoas é subjugada aos desígnios da mídia eletrônica em combinação com o grande capital. Na verdade, parâmetros de vida são emitidos para o cidadão comum, não dando a ele qualquer chance de poder definir, por si próprio, o que fazer de sua vida.

que a produzem; está submetida a uma constante incitação econômica e política (necessidade de verdade tanto para a economia, quanto para o poder político); é objeto de várias formas, de uma imensa difusão e de um imenso consumo; é produzida e transmitida sob controle, não-exclusivo, mas dominante, de alguns grandes aparelhos políticos ou econômicos; é objeto de debate político e confrontação social (as lutas ideológicas).

As regras são o universo, que não se destinam a adoçar, mas, ao contrário, a satisfazer a violência. Seria um erro acreditar, segundo o padrão tradicional, que a guerra generalizada no mundo acabaria por renunciar à violência e aceitaria sua própria supressão nas leis da paz civil. A regra é o prazer calculado da obstinação, é o sangue prometido. Ela permite reativar sem cessar o jogo da dominação e põe em cena uma violência meticulosamente repetida.

O seguro e o resseguro, no âmbito de suas práticas, absorvem os conceitos acima, pois são baseados em um sistema de regras, realizam a dominação para converter os segurados aos seus sistemas, deixando-os à mercê das apólices de seguro e das verdades absolutas nelas contidas. Trata-se de mais uma manifestação da economia de mercado.

Contemporaneamente, a sociedade está submissa à economia, assim como a produção securitária supera a vontade da sociedade. Mas, na realidade, o seguro deveria estar a serviço da população. Por serem instrumentos vazios, violentos, não-finalizados, as regras são feitas para servir a determinados propósitos, e serão certamente burladas ao sabor da vontade.

O mercado auto-regulável brasileiro se move nessa teia, de forma esponjosa, onde os termos "verdade/poder" estão coligados com as regras preestabelecidas para a sociedade, de forma a manter o regime da acumulação do capital intacto. Elas estabelecem marcas, gravam lembranças nas coisas e até nas pessoas, elas se tornam responsáveis pelo resgate das dívidas.

O Brasil passa por uma crise de identidade na sua economia, devido à transplantação inadequada de tecnologia e por não ter superado a sua condição de economia periférica. O mercado de seguros, também, vive esta crise de identidade pois os seus objetivos não se encontram dentro da população brasileira, fazendo com que a oportunidade de ampliação do consumo de seguros não seja consagrada.

As contradições se acentuam na sociedade brasileira, que vem vivendo de crise em crise a partir de 1962.[33] Manifestação de sua condição de sociedade de mercado periférica, ela incorporou, dentro de suas peculiaridades e a partir dos princípios de desenvolvimento capitalista e da internacionalização da economia de mercado, os padrões da sociedade de consumo. Embora não haja a abundância decorrente do aumento da produção como nas economias centrais, observa-se um consumo de massa inspirado nos países hegemônicos – principalmente os EUA – limitado, porém, pela alta concentração de renda. A "opção de consumir entre uma infinidade de artigos, mas não a de não-consumir"[34] se restringe a uma pequena parcela da população e aos principais centros urbanos. Interpondo-se entre os indivíduos e os objetos, os meios de comunicação de massa saturam a sociedade de

[33] Citamos entre os diversos autores que se dedicaram ao tema: Bresser Pereira, L.C. op. cit.; Singer, Paulo. O milagre brasileiro: causas e conseqüências. São Paulo, Cadernos Cebrap, n. 6, 1972; do mesmo autor, Origens históricas da crise econômica. *Boletim Ierj* – Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro, *26*: 20, ago./out.1983.

[34] Santos, Jair Ferreira dos. op. cit. p.21.

informação e serviços, veiculam produtos, difundem valores, programam o cotidiano. A televisão, talvez o mais popular resultado da tecnociência, inspira o consumo, influencia comportamentos e é consumida independentemente de condição social. Sua produção pela indústria nacional (em colaboração com investimentos externos) e sua venda financiada permitem seja adquirida pelos segmentos menos favorecidos da população.

Estes são alguns dos principais entraves ao fomento de uma tecnologia de seguros no país, pois o sistema nacional de seguros não tem, em si, significação essencial para a sociedade, demandando uma nova direção. O IRB deveria formular uma nova política, uma nova estratégia que redefina as suas funções no mercado auto-regulável. Esta política deveria ser apoiada nos fundamentos da técnica de *marketing* para organizações que não visam lucro.

Somam-se a estes fatos as disparidades regionais existentes no país, onde o subdesenvolvimento, a pobreza, a miséria, as pragas, as doenças, a fome e o fornecimento de matérias-primas para outras regiões são determinantes para o não-desenvolvimento econômico regional e nacional equilibrado. Esta influência das anomalias regionais é transplantada para o mercado segurador, tornando restrito e vulnerável o seu desempenho econômico.

O caráter formal do seguro é pouco compatível com a atividade econômica, à margem de registro, praticada por um contingente significativo da população brasileira.

Nos termos do Decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939, competia ao IRB, quando de sua criação, "regular os resseguros no país e desenvolver as operações de seguros em geral". Pelo exposto, verifica-se que o IRB era, na ocasião, um órgão normativo de resseguros e executivo de seguros. Comparativamente ao Decreto-lei nº 73/66, constata-se uma redução de competência, uma vez que falta ao IRB a execução de operações de seguro.

A eficácia na função promocional do pleno aproveitamento da capacidade do mercado nacional de seguros pode ser avaliada numa análise da relação entre o PIB e o total de prêmios de seguros arrecadados. O estudo do período de 1976-86 mostra que, enquanto o PIB apresentou um crescimento médio de 127,21%, a participação do seguro nesse crescimento obteve uma média negativa de 1,20%.

Tabela 1
Evolução do prêmio de seguro com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) 1977-86

Ano	Valor do PIB	Prêmio/PIB	Variação do percentual Prêmio PIB	Crescimento anual PIB (%)
1977	2.490.532	0,53	- 7,00	52,91
1978	3.626.684	0,54	2,00	45,62
1979	6.059.033	0,50	- 7,00	67,07
1980	12.626.400	0,49	- 2,00	108,39
1981	24.551.017	0,47	- 4,00	94,44
1982	48.776.616	0,47	0,00	98,67
1983	119.106.225	0,43	- 9,00	144,19
1984	390.572.556	0,36	-16,00	227,92
1985	1.418.088.263	0,42	17,00	263,08
1986	3.826.268.331	0,48	14,00	169,82

Fonte: FIBGE. Departamento de Contas Nacionais. 1988.

Tabela 2
Prêmios de seguros dos cinco maiores ramos do mercado segurador brasileiro - 1977-86
Cr$ 1.000,00

Ano	RAMOS														
	Incêndio			Transportes nacionais			Automóveis			RCF * de veículos			Habitacional		
	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição
1977	6.216	25,14	1	1.777	7,19	5	3.582	14,49	2	-	-	-	-	-	-
1978	9.141	23,84	1	2.566	6,69	5	6.372	16,62	2	-	-	-	-	-	-
1979	14.252	22,62	1	4.257	6,76	5	9.686	15,37	2	-	-	-	-	-	-
1980	27.310	27,73	1	8.089	7,03	4	16.459	14,30	3	-	-	-	-	-	-
1981	63.831	24,80	1	-	-	-	29.473	13,52	3	-	-	-	-	-	-
1982	100.117	22,75	1	-	-	-	64.473	14,65	3	-	-	-	29.592	6,73	4
1983	226.342	21,66	1	-	-	-	170.467	16,45	2	-	-	-	71.175	6,87	4
1984	685.987	22,04	1	-	-	-	527.334	16,94	2	-	-	-	224.299	7,20	4
1985	2.683.876	21,21	2	-	-	-	2.696.033	21,31	1	-	-	-	832.970	6,56	4
1986	6.549.797	18,30	2	-	-	-	7.688.249	21,45	1	2.085.111	5,03	4	1.942.820	5,43	5

*Responsabilidade Civil Facultativa

Ano	RAMOS									Total dos cinco maiores ramos[1]	Total de todos ramos[1]	(%) 1/2
	Acidentes pessoais			DPVAT*			Vida em grupo					
	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição	Prêmio	Prêmio total do mercado	Posição			
1977	-	-	-	2.173	8,79	4	3.389	13,73	3	17.137	24.724	69,31
1978	-	-	-	3.000	7,82	4	5.333	13,91	3	26.412	38.342	69,88
1979	-	-	-	5.059	8,03	4	9.322	14,79	3	42.576	63.013	67,57
1980	-	-	-	8.009	6,96	5	16.869	14,66	2	76.734	115.083	66,65
1981	13.181	6,09	4	13.128	6,02	5	33.704	15,46	2	143.217	217.960	65,70
1982	-	5,88	5	-	-	-	70.280	15,97	2	290.227	439.981	65,96
1983	-	-	-	55.500	5,36	5	151.735	14,64	3	675.419	1.036.392	65,17
1984	-	-	-	143.760	4,62	5	390.635	12,55	3	1.912.015	3.113.146	63,34
1985	-	-	-	597.831	4,73	5	1.477.450	11,68	3	8.288.160	12.651.325	65,51
1986		-	-	-	-	-	5.197.002	14,52	3	23.461.979	35.785.690	65,56

*Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre

Fonte: Balanço das seguradoras – Publicação: apurações estatísticas sobre operações de seguro – Instituto de Resseguros do Brasil (IRB); Centro de Atuária e Estatística (Cates); SEtor de Apurações Estatísticas (Seapes)

Para análise do comportamento dos principais ramos do seguro no período de 1976-86, ver tabela 2.

O resultado da análise demonstra que o IRB tem sido ineficaz em sua função promocional, ou seja, comprova-se a sua disfuncionalidade. Essa função, mais que dinamizada, necessita ser revista à luz das modernas técnicas mercadológicas. Admitimos que tal revisão venha a implicar, inclusive, uma reestruturação administrativa.

A atuação em função do mercado, ou seja, para fora, implica uma organização ágil, sensível às mínimas mudanças da sociedade. Não se trata simplesmente de considerar crises, mas sim de identificar a origem dos fatos novos, sua estrutura, implicações e tendências, juntamente com o extrato social dos atores envolvidos.

As análises desenvolvidas neste trabalho indicam que o seguro e o resseguro nas sociedades periféricas possuem um comportamento distinto daquele comum às economias centrais. Entre nós coexistem os valores patrimonialistas, industriais e semiúrgicos, justapondo-se, assim, o pós-moderno, o moderno e o antigo. Esta coexistência é um dos enigmas a serem decifrados por uma técnica mercadológica que se proponha à eficácia.

O papel promocional do IRB deve levar em consideração as características não só do mercado de seguros e resseguros, mas também de toda a sociedade brasileira. A adequação da política e das normas do mercado segurador às características dinâmicas da sociedade brasileira constitui-se em nobre contribuição à liberdade do indivíduo, enquanto uso do direito.

Summary

The author redefines the role played by insurance in the Brazilian society, treating his subject in a sociological and historical way.

In the section. *Primórdios do seguro no Brasil,* he proceeds to an analysis of the formation of the Brazilian national State, showing that the insurance market, in parallel with the growth and diversification of the country's economy, has traced its evolutionary prospects within the boundaries of the 20th century.

In the section *O seguro no liberalismo econômico,* the writer comments on the efforts towards nationalization and regulamentation, made by the insurance market in the beginning of this century and that culminated in 1939, with the functioning of the Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).

In the section *O seguro na modernidade* he leads us to a serious thinking on the following questions: decrease of the insurance market; insurance being nonexistent as a social goal; insurance and reinsurance failing to create, in the individual, a greater awareness of his citizenship; fitting of the insurance market to the Brazilian society's characteristics.