

**Universidade Federal de Santa Catarina**  
**Centro Sócio-Econômico**  
**Programa de Pós-Graduação em Economia**

**Dissertação de Mestrado**

**ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DAS  
INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS**

**Marcos de Souza Rocha**

**Florianópolis, SC- Brasil**

**Dezembro de 2002**

**MARCOS DE SOUZA ROCHA**

**ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DAS  
INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Economia, Área de Concentração: Economia Industrial.

**Orientador: Prof. João Rogério Sanson, Dr.**

**Florianópolis, SC- Brasil**

**Dezembro de 2002**

ROCHA, Marcos de Souza. Acidente do Trabalho no Brasil , Uma Análise à Luz da Teoria das Informações Assimétricas / Marcos de Souza Rocha.

- Florianópolis: CSE/UFSC, 2002, 110p.

Orientador: João Rogério Sanson, Dr.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio – Econômico.

Inclui bibliografia.

1. Acidente do Trabalho 2.Trabalhadores 3.Empregadores 4. Informação  
5.Teoria das Informações Assimétricas 6.Estrutura Institucional.

**MARCOS DE SOUZA ROCHA**

**ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL:  
UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DAS  
INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Título de Mestre em Economia, Área de Concentração Economia Industrial, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Santa Catarina, em 19 de dezembro de 2002.

---

Prof. Celso Leonardo Weydmann, Dr.  
Coordenador do Curso

**Comissão Examinadora:**

---

Prof. João Rogério Sanson, Dr.  
Orientador

---

Prof. Wagner Leal Arienti, Dr.

---

Prof. Prof. Roberto Meurer, Dr.

*Aos meus pais Maria (em memória) e Amilton,  
pelo amor, confiança e ensinamentos sobre a vida e  
sobre DEUS.*

*A minha esposa Rosângela, por seu amoroso e  
incondicional apoio.*

*Aos meus filhos Carolina e Jônatas, pela  
motivação e felicidade que suas vidas me  
inspiraram, mesmo durante alguns momentos  
difíceis desta jornada.*

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a DEUS, pelo privilégio da sua companhia viva e amorosa em cada etapa da vida que me deu e da qual dispõe, por gratidão.

Aos meus pais Maria (em memória) e Amilton, pelo amor, confiança e ensinamentos sobre a vida com DEUS. Por seus exemplos de vida digna e laboriosa, respectivamente, nas searas da Educação e dos ambientes fabris, que inspiram a minha vida e motivaram a grande parte deste estudo.

A minha esposa Rosângela, por seu trabalho de revisão e por seu amoroso apoio, absolutamente incondicional e imprescindível a essa conquista, que é nossa.

Aos meus filhos Carolina e Jônatas, por sua compreensão e pela motivação e felicidade que suas vidas me inspiram e inspirarão sempre.

Aos meus sogros Orlando e Zilá, que, através da sua amizade e carinho, foram apoio muito importante ao meu desempenho durante essa pesquisa.

Aos cunhados e amigos Ronaldo e Ana e aos sobrinhos Igor, Mariana e Isabela pelo carinho e pela torcida que, mesmo a distância, fez toda a diferença.

À minha família Souza, minha segunda casa e fonte de muitos aprendizados e valores que trago para a vida.

À família Cunha, que me acolheu, e é parte muito importante da minha vida, pelos exemplos e incentivos, de longa data.

À DATAPREV- Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social que, através do Programa de Incentivo à pós Graduação, me concedeu a dispensa de dezesseis horas semanais para a realização de estudos; apoio essencial a essa pesquisa.

À sociedade que por manter uma instituição de referência em ensino público superior como a UFSC, me possibilitou obter o título de Mestre. Esse agradecimento contém o meu compromisso de cooperação com os esforços de aprimoramento aos arranjos sociais, ao que também se destina o presente estudo.

Ao Prof. Sanson, por sua valiosa orientação que, conciliando, invariavelmente, experiência científica, interesse e apoio maduro, contribuiu decisivamente para a realização do presente estudo.

Aos Professores Wagner L. Arienti e Roberto Meurer por sua participação na Banca Examinadora, cujas colaborações foram efetivas para a forma final da pesquisa. Aos Professores Sílvio, Renato, Edvaldo, Pedro, Jean-Luc, Seabra, Edvaldo e Magda pelos conhecimentos que transmitiram e pelos exemplos que possibilitaram o meu aperfeiçoamento profissional e forjaram grande parte da minha contribuição na docência. À Evelize, que ao apoio técnico, agregou, em muitos momentos amizade e atenção valiosa.

Por fim, partilho a alegria da conquista deste objetivo com todos os amigos e irmãos que conviveram tensões, incertezas e alegrias desses últimos dois anos de estudo.

ROCHA, Marcos de Souza. **Acidente do Trabalho no Brasil , Uma Análise à luz da Teoria das Informações Assimétricas.** 2002. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-Graduação em Economia, UFSC, Florianópolis.

---

#### RESUMO

---

No Brasil, a cada ano, em torno de 9.000 (nove mil) pessoas perdem a vida e outras 40.000 (quarenta mil) tornam-se permanentemente incapazes para o trabalho em decorrência do acontecimento de aproximadamente 990.000 (novecentos e noventa mil) acidentes do trabalho. Estes totais consideram os números oficialmente conhecidos, que se referem aos trabalhadores vinculados à Previdência Social, atuantes no mercado de trabalho formal, e consideram as inferências realizadas neste estudo a respeito dos trabalhadores atuantes na informalidade.

Nesse estudo, rejeita-se que essas proporções sejam inevitáveis e buscando-se contribuir para a sua reversão, procura-se compreender as suas prováveis causas. Analisa-se, para tanto, a hipótese de que a ocorrência de assimetria de informações entre os agentes econômicos e as características da atual estrutura institucional voltada à gestão do problema exerçam importante influência sobre a definição das dimensões absolutamente reprováveis que foram encontradas.

O conhecimento geral sobre o assunto é claramente afetado pela assimetria de informações que é verificada sob várias formas e influencia desde a relação entre os trabalhadores e empregadores até o reduzido grau de informação disponibilizada à sociedade, aspectos que podem ser associados ao incompatível nível da sensibilização social ao problema.

Esses aspectos motivaram analisar a hipótese e a fazê-lo atentando-se para o momento atual, que é marcado por proporcionar importantes alterações institucionais nos âmbitos nacional e internacional. Com este propósito, o problema é abordado através das contribuições proporcionadas pela Teoria das Informações Assimétricas. A sua reconhecida aplicação no exame de outros mercados influenciou na escolha, sendo que os resultados obtidos validaram a sua aplicabilidade também na análise das questões afetas ao mundo do trabalho.

De forma proveitosa, o encontro da teoria com o caso empírico possibilitou a análise da hipótese e permitiu que se oferecesse contribuição ao debate e ao fomento de esforços em prol da alteração do quadro encontrado.

---

Palavras-chaves: Trabalhadores, Empregadores, Acidente do Trabalho, Informação, Teoria das Informações Assimétricas, Estrutura Institucional.

ROCHA, Marcos de Souza. **The Working Accident in Brazil, an Analysis in the light of the Asymmetric Information Theory.** 2002. Dissertation (Masters in Economy) – Post-Graduation Program in Economy, UFSC, Florianópolis.

---

ABSTRACT

---

Every year, in Brazil, about 9.000 (nine thousand) people lose their lives and another 40.000 (forty thousand) become permanently incapable of work due to 990.000 (nine hundred and ninety thousand) work accidents. These numbers considered those officially known referred to the workers that are linked to the Social Welfare and that are active in the formal work place, and they also considered the inferences of this study about the workers that are in informal market.

It has been rejected in this study that these proportions are inevitable and it has been looked to contribute to reverse them, trying to understand their possible causes. For that, it has been analyzed the hypothesis that the occurrence of asymmetric information between the economic agents and the characteristics of the existent institutional structure concerned with the problem management play an important influence upon the definition of the absolutely failed dimensions that were found.

The general knowledge about the subject is clearly affected by the asymmetric information that is verified through many ways and it influences from the relationship between the employees and employers to the limited level of information that is available to the society, aspects that can be associated to the incompatible level of the social influence to the problem.

These aspects encouraged the analyses of the hypothesis and in doing it by looking to the actual moment marked by providing important institutional alterations at the national and international level. With this purpose the problem is approached through the contributions provided by the Theory of Asymmetric Information. Its well known application on the examination of other markets influenced this choice and the obtained results supported its applicability in the analysis of the questions affected on the work world.

In a productive way, the encountering of the theory with the empiric case allowed the analysis of the hypothesis and it permitted a debate to take place and the promotion of efforts in favor of an alteration of the situation found.

---

**Key words:** Workers, Employers, Working Accident, Information, Theory of the Asymmetric Information, Institutional Structure.

---



## SUMÁRIO

---

RESUMO

ABSTRACT

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO I

INTRODUÇÃO.....1

CAPÍTULO II

FATORES RELEVANTES PARA A FORMULAÇÃO DE EXPECTATIVAS SOBRE O PROBLEMA ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL .....7

1ª Parte

A Crise da Previdência Social, o principal Gestor do SAT.....8

2.1-1 Uma perspectiva histórica : A Lei Orgânica da Previdência Social/1960.....8

2.1-2 As alterações institucionais trazidas pela Constituição de 1988.....9

2.1.3 Problemas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) .....11

2.1.4. O Regime de Previdência do Setor Público.....13

2.1.5. Aumento do desemprego e da informalidade.....15

2ª Parte

Aspectos estruturais relacionados ao Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT).....16

2.2.1 Importante alteração na Constituição Federal sobre o Seguro contra Acidentes do Trabalho.....17

2.2.2. O crescimento do mercado de seguros privados no Brasil .....18

3ª Parte

2.3 Reflexões sobre fatos relevantes relacionados ao capitalismo contemporâneo..... 21

#### 4ª Parte

2.4. Interpretações Teóricas relacionadas ao Acidente do Trabalho .....	25
2.4.1 O acesso à informação necessária ao exercício profissional .....	25
2.4.2 . As Escolhas do Trabalhador Relativas à Sua Própria Proteção .....	28
2.4.3. Apresentação e Análise do Bônus Prevenção: uma adaptação da Teoria da Salário de Eficiência .....	32

### CAPÍTULO III

A REVISÃO DA TEORIA DAS INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS.....	38
3.1 A Tomada de Decisão .....	39
3.2 . Condicionantes da Eficiência em Mercados Competitivos .....	40
3.3. Teoria das Informações Assimétricas: Apresentação .....	42
3.4. Conceitos, Características e Arranjos Institucionais .....	44
3.4.1. Mercados de Produtos Com Qualidade Duvidosa .....	44
3.4.2 A Seleção Adversa .....	45
3.4.3. A Reputação e a Padronização como subsídios à decisão .....	46
3.4.4. A Sinalização de Mercado .....	47
3.4.5. O Risco Moral.....	48
3.4.6 . A Relação entre o Agente e o Principal... ..	50

### CAPÍTULO IV

O ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL.....	52
4.1. Aspectos históricos do Seguro Contra Acidente do Trabalho no Brasil .....	53
4.2 Características estruturais e funcionamento do modelo atual de Seguro Contra Acidente do Trabalho no Brasil (SAT).....	55
4.2.1- A estrutura organizacional do SAT.....	55
4.2.2 - Conceitos relevantes.....	57

4.2.3 . As prestações do atual modelo de SAT no Brasil .....	58
4.3. Avaliação das limitações institucionais no atual modelo do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) no Brasil .....	60
4.3.1 A articulação entre os gestores de naturezas diferenciadas .....	61
4.3.2 Taxação equalizada versus incentivo à prevenção .....	62
4.3.3 Responsabilidade de indenização pelo empregador .....	63
4.3.4 Estrutura para a Saúde e a Reabilitação .....	64
4.3.5 O Financiamento do SAT .....	65
4.3.6 Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT): vocação à indenização e não à prevenção.....	66
4.4. As Dimensões do acidente do trabalho no Brasil.....	67
4.5. Inferências sobre o acidente do trabalho no mercado de trabalho informal.. .....	72

## CAPÍTULO V

A ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL RELACIONADA AO ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL, À LUZ DA TEORIA DAS INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS .....	77
5.1 A assimetria de informações sobre o problema .....	78
5.2 A informação incompleta nos dados oficiais .....	79
5.3 Mercado com informação de qualidade duvidosa .....	80
..	
5.4. Seleção Adversa .....	82
5.5. A reputação .....	84
5.6.A padronização .....	85
5.7. A sinalização .....	87
5.7.Risco Moral .....	88

5.9 . A relação entre o Agente e o Principal .....	91
O Principal .....	91
Os Agentes.....	93
5.10 O sistema de incentivos à proteção do trabalhador brasileiro .....	97
CAPÍTULO VI	
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	106
OBRAS CONSULTADAS .....	109

## LISTA DE TABELAS

---

Tabela 2.1	Evolução do saldo previdenciário – INSS .....	10
Tabela 2.2	Elevação das alíquotas de contribuição previdenciária.....	12
Tabela 2.3	Proporção da população com idade em torno dos 65 anos/população em idade ativa.....	13
Tabela 2.4	Despesas com o Regime do Setor Público, como percentual do PIB.....	14
Tabela 2.5	Despesas com o Regime Geral Previdência, como percentual do PIB.....	14
Tabela 2.6	Quantidade de beneficiários, em 1998 e total de despesas previdenciárias como percentual do PIB .....	14
Tabela 2.7	Participação na população ocupada, por forma de atuação .....	15
Tabela 2.8	Relação mercado segurador privado nacional / PIB brasileiro.....	19
Tabela 4.1	Benefícios pecuniários do SAT .....	58
Tabela 4.2	Arrecadação das alíquotas do empregador x Despesas Acidentárias.....	65
Tabela 4.3	Dimensões do acidente do trabalho no mercado de trabalho formal no Brasil .....	68
Tabela 4.4	Dez principais ramos de atividade pelo índice de <u>frequência</u> para acidentes do trabalho.....	70
Tabela 4.5	Dez principais ramos de atividade pelo índice de <u>gravidade</u> para acidentes do trabalho: .....	70
Tabela 4.6	Dez principais ramos de atividade pelo índice de <u>custo</u> para acidentes do trabalho: .....	71
Tabela 4.7	Inferências quantitativas relativas ao mercado de trabalho informal e totalizações:.....	75

---

## CAPÍTULO I

---

### INTRODUÇÃO

*“Ao homem não é possível beber duas vezes água de um mesmo rio”  
(pensamento antigo)*

O pensamento do filósofo convida à reflexão sobre a frequência e a importância das mudanças em torno da nossa existência. A metáfora destaca que, no período de tempo entre o beber-se da primeira caneca e o momento de encher-se a segunda, o rio passa; já não é mais o mesmo. Não assegura que a segunda caneca possua parte de um rio melhor, mas certamente oferece porção de um outro.

De modo similar, não se pode assegurar que todos os processos de mudanças tragam momentos claramente melhores. Entretanto, a noção da não perenidade impulsiona a pensar no significado da oportunidade, que sendo acompanhada da busca do bem comum; pode proporcionar o início de transformações, por vezes, grandes e necessárias.

Semelhantemente ao conteúdo da caneca do filósofo, o mundo moderno também convive com chances e oportunidades para a reflexão e para a construção de novas experiências.

Foi a um claro convite à reflexão, que, em 11 de setembro de 2001, o mundo contemporâneo assistiu, perplexo, aos ataques terroristas contra as cidades de Nova York e Washington e percebeu as dimensões históricas e assombrosas das perdas em termos de vidas humanas e prejuízos materiais. Ainda perplexo, grande parte da população mundial passou refletir sobre as prováveis reações norte americanas bem como sobre os efeitos possíveis e talvez necessários sobre algumas das características do capitalismo contemporâneo.

Assim, contemporaneamente às buscas nos escombros, a mídia mundial parecia externar uma espécie de sentimento dominante que combinava a perplexidade com a expectativa. Naqueles dias, foram frequentes manchetes com tom “profético” assemelhadas a “... este mundo nunca mais será o mesmo”, destacando que, de forma paradoxal, as demonstrações de solidariedade da maioria das nações para com as famílias das vítimas inspiravam a crença de que, apesar dos ataques, o homem moderno

ainda apresentava vestígios de sentimentos que possibilitavam a esperança da possibilidade da construção de uma humanidade melhor.

Vistas por outro ângulo, aquelas mesmas manchetes foram interpretadas como uma síntese de apreensão ante as possíveis reações do governo norte-americano.

Passados pouco mais de quinze meses dos atentados, seria precoce estabelecer qualquer julgamento conclusivo sobre a capacidade de escolha do homem moderno ante a possibilidade de construção de um mundo melhor.

A escolha norte americana, no entanto, tomou, principalmente, a forma de uma reação concretamente punitiva contra os prováveis agressores, cujas conseqüências até este momento não se consolidaram.

No entanto, embora tenha se tornado claro que a tragédia ofereceu a oportunidade para a reflexão e para o aprimoramento de muitas de nossas formas de relações e práticas, somente o tempo poderá proporcionar a avaliação exata acerca da eficácia das decisões da geração atual.

Há, entre a barbárie do 11 de setembro de 2001 e o acidente do trabalho no Brasil, elementos comuns, cuja combinação, *a priori*, coopera com a obtenção dos seus amplamente adversos resultados, que são caracterizados por um inaceitável número de mortes e absurdas perdas materiais e sociais. Tragicamente, o impressionante número oficial de 2.819 (dois mil, oitocentos e dezenove) mortos no World Trade Center se aproxima do número oficialmente conhecido de mortes anuais em acidentes do trabalho no Brasil que, atualmente, fica em torno de 3.000 (três mil) <sup>1</sup>.

Em ambos os casos, a fragilidade institucional agregada à desinformação e à subestimação da importância de determinados elementos parece ter favorecido a esses números, ambos catastróficos.

Ainda no campo das semelhanças, as instituições voltadas ao trato do tema acidente do trabalho no Brasil também convivem, nos dias atuais, com a possibilidade de experimentar significativas modificações, cujos resultados poderão impactar significativamente sobre o volume de perdas.

Tais aspectos motivam o presente estudo, que volta-se a identificar aspectos relevantes para a definição de um tão reprovável quadro em torno do acidente do trabalho no Brasil, bem como volta-se a contribuir com as proposições e com os esforços que busquem alterar esse quadro.

A presente pesquisa é apoiada na hipótese de que as características e as conseqüências sócio-econômicas do acidente do trabalho no Brasil podem estar profundamente relacionadas à presença da assimetria de informações entre os agentes econômicos e podem estar associadas, ainda, ao grau de eficiência da estrutura institucional destinada à gestão do problema.

A tragédia vivida pelo povo americano foi, em tempo real, vista por todos e, como conseqüência, cativou a sensibilização, a solidariedade e o apoio da maior parte da população mundial. Através do presente estudo sobre o acidente do trabalho no Brasil, busca-se, também, contribuir com a elevação da sensibilização e da solidariedade da sociedade brasileira, na expectativa de que estas se transformem em esforços eficazes no sentido na reversão dos resultados desse grave problema. No entanto, aqui também, somente o tempo possibilitará avaliar a exatidão das decisões, ante as oportunidades que os dias atuais oferecem.

O que se conhece sobre o acidente do trabalho no Brasil é afetado pela assimetria de informações que, sendo verificada várias sob várias formas, afeta seriamente o grau de informações disponibilizadas à sociedade e, aparentemente, contribui com a formação de um reduzido nível de sensibilização ao problema.

Por essa razão, o estudo vale-se, principalmente, dos instrumentos de análise proporcionados pela Teoria das Informações Assimétricas. A sua escolha como marco teórico foi influenciada pelo tratamento estratégico que dá à informação e pela forma como privilegia a interpretação do papel dos arranjos institucionais na gestão das ineficiências econômicas decorrentes da existência de disparidade de possibilidades entre os agentes econômicos.

Além desses aspectos, o apoio na Teoria das Informações Assimétricas foi motivado pelos bons resultados que proporcionou na análise de outros mercados, fato que despertou, adicionalmente, o interesse por avaliar a sua aplicabilidade no trato das particularidades do mundo do trabalho.

Assim, ao analisar-se, à luz da Teoria das Informações Assimétricas, a estrutura institucional destinada à gestão do acidente do trabalho no Brasil, busca-se prestar contribuição social e busca-se cooperar com o debate sobre o momento atual que oferece a oportunidade da implementação de necessárias mudanças à gestão do problema.

---

<sup>1</sup> Este total se refere somente aos acidentes ocorridos com trabalhadores atuantes no mercado de trabalho formal. Na seção 4.5, do Capítulo IV, são elaboradas inferências acerca do acidente do trabalho ocorrido



A relevância do estudo sobre o acidente do trabalho no Brasil justifica-se, principalmente, pela busca de contribuição com a preservação da saúde e da vida do trabalhador brasileiro.

Motivação adicional é encontrada, ainda, ao verificar-se que sobre os demais ramos do mercado de seguros há relativa fartura de publicações originárias das experiências do segmento privado. Sobre o Seguro Contra Acidentes de Trabalho (SAT) no Brasil, entretanto, há reduzido acervo disponível à sociedade, fato provavelmente decorrente da estatização, vigente desde 1967. Este aspecto estimula a que se procedam novas abordagens, buscando-se contribuir com o aprofundamento da análise que o assunto requer.

Através deste estudo busca-se, ainda, disponibilizar subsídios à elaboração de propostas que viabilizem a redução do volume de acidentes do trabalho e de suas graves conseqüências sócio econômicas.

A validade da análise é corroborada pela avaliação do próprio Governo sobre a gestão estatal do seguro contra acidentes do trabalho, emitida por ocasião do Seminário Internacional sobre o Novo Modelo de Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil, realizado em novembro de 1997, a seguir citada :

- ◆ A ênfase é dada à indenização e não à prevenção;
- ◆ Há pouca articulação entre instituições governamentais ligadas às áreas do trabalho, previdência e saúde;
- ◆ A socialização dos riscos e dos custos do acidente desestimula a adoção de políticas preventivas por parte das empresas;
- ◆ Os instrumentos legais se mostram obsoletos.

Esta constatação motiva avaliar a eficácia das instituições relacionadas à gestão do acidente o trabalho no Brasil e ,em especial, examinar as ineficiências econômicas decorrentes da ocorrência da assimetria de informações.

Complementarmente, através deste estudo, busca-se atingir os seguintes objetivos específicos:

- Analisar os aspectos relevantes para a formulação de expectativas sobre o problema.
- Realizar revisão à Teoria das Informações Assimétricas;

- Disponibilizar informações sobre o acidente do trabalho no Brasil com vistas a contribuir com a ampliação da sensibilidade e solidariedade da sociedade brasileira em prol da reversão do problema;
- Analisar, à luz da Teoria das Informações Assimétricas a estrutura institucional destinada à gestão do problema;
- Prestar colaboração ao debate atual sobre a reforma do modelo brasileiro de Seguro Contra Acidentes do Trabalho.
- Disponibilizar subsídios à elaboração de propostas que viabilizem a redução do volume de acidentes de trabalho no Brasil e suas graves consequências sócio-econômicas;

Na busca de alcançar os objetivos propostos e na avaliação da hipótese, foi utilizado, principalmente, o levantamento bibliográfico às principais contribuições teóricas relacionadas à Teoria das Informações Assimétricas, e a pesquisa às informações primárias e secundárias disponíveis sobre o acidente de trabalho no Brasil.

O estudo está organizado em seis capítulos, incluindo-se este primeiro, que é dedicado à sua apresentação e introdução.

No segundo Capítulo, analisam-se os principais fatores relevantes para a formulação de expectativas sobre o problema acidente do trabalho no Brasil. A abordagem considera momento atual, que é marcado por proporcionar importantes alterações institucionais nos âmbitos nacional e internacional, cujas repercussões poderão exercer decisivas influências sobre a estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil.

A Teoria das Informações Assimétricas é o tema central do terceiro capítulo, no qual se destaca a utilização estratégica da informação e a importância dos arranjos institucionais na gestão das ineficiências econômicas decorrentes da existência de disparidade de possibilidades entre os agentes econômicos, como as que são notadas nas relações de trabalho.

O Acidente do Trabalho no Brasil é apresentado no quarto Capítulo através da análise à estrutura institucional destinada à gestão do tema e da apresentação de aspectos quantitativos relativos às graves dimensões do problema.

No quinto capítulo, utilizando-se os instrumentos proporcionados pela Teoria das Informações Assimétricas, volta-se a atenção à análise da estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil e examina-se os efeitos da assimetria de informações. Ao longo do capítulo, verifica-se a contribuição que a Teoria oferece à

minimização do problema, através da avaliação da aplicabilidade de diversos dos instrumentos que propõe.

O estudo é finalizado através do sexto capítulo, onde são expostas as avaliações finais, as conclusões e propostas resultantes da análise.

Parafrazeando o filósofo antigo, pode-se afirmar que o atual momento, tanto no âmbito mundial e como no nacional, caracteriza a chegada de um novo rio que oferece a possibilidade de novas experiências. O futuro de muitos aspectos aqui analisados depende do bom uso da oportunidade. À cooperação com a construção de um futuro melhor dedica-se o presente estudo, bem como as contribuições que por ele são almejadas.

---

## CAPÍTULO II

---

### FATORES RELEVANTES PARA A FORMULAÇÃO DE EXPECTATIVAS SOBRE O PROBLEMA ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL

---

*“Um ponto pode ser obtido de outro através de uma translação definida por um segmento orientado”* (Grassmann, Hermann Gunther.)<sup>2</sup>

Para explicar a sua interpretação sobre os resultados da ação dos vetores, Grassmann descrevia que  $B = v \rightarrow + A$ , argumentando que A foi transportado até o ponto B pelo vetor  $v$  ou pela translação definida por  $v$ . O exame mais detalhado às características das operações com vetores permite verificar-se que o novo ponto (representado por B na equação) é obtido a partir do ponto A, através da ação do vetor resultante, ou vetor soma ( $v \rightarrow$ ) que, por sua vez, origina-se das direções, dos sentidos e das medidas dos vetores que se adicionam. A referência inicial à análise matemática possibilita apontar para a importância das dimensões dos fatores envolvidos, quando se analisa a influência que esses exercem sobre determinado fenômeno.

Através desse Capítulo, analisa-se alguns fatores relacionados ao acidente do trabalho no Brasil, haja vista que as suas características e dimensões exercem clara influência sobre o quadro atual, bem como sobre as expectativas que se possam formular.

Relevante mencionar-se que várias das análises que se seguem decorrem do fato de o presente estudo ter sido realizado entre os anos de 2000 e 2002, período marcado por proporcionar importantes alterações institucionais nos âmbitos nacional e internacional. Em razão do formato de suas consolidações, essas alterações potenciais poderão trazer significativas repercussões sobre as dimensões dos fatores analisados, que, assim, poderão exercer decisivas influências sobre a estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil. Para organizar a análise, o Capítulo subdivide-se em quatro partes.

Na primeira parte, analisam-se os principais aspectos relacionados à chamada crise da Previdência Social, avaliando-se o seu relacionamento com a gestão do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) no Brasil.

---

<sup>2</sup> Grassman foi um matemático alemão que em 1844 prestou importantes contribuições ao cálculo vetorial, conforme indicam Oliveira e Silva (1970).

Na segunda parte, a atenção volta-se para a importante alteração que a Emenda Constitucional nº 20/98 introduziu na Constituição Federal, relativamente ao Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) no Brasil. Avalia-se, ainda, a relação dessa alteração com o recente e expressivo crescimento do mercado de seguros privados no Brasil.

Através da terceira Parte, avalia-se a possibilidade de que os recentes impactos no âmbito internacional possam vir a repercutir sobre as características do acidente do trabalho no Brasil. Para tanto, examina-se a conjuntura internacional dando-se ênfase à ocorrência dos atentados de 11/09/01 e às conseqüências das recentes inconsistências apresentadas pela economia e política norte-americana.

Na quarta parte, analisa-se a importância do acesso indiscriminado às informações necessárias ao exercício profissional, por avaliá-lo como fator relevante para a definição das características do acidente do trabalho no Brasil.

Na seqüência, a partir de recursos disponibilizados pela Teoria Microeconômica, desenvolvem-se duas análises a fatores associados às dimensões do problema em pauta. Na primeira seção, avalia-se, à partir da Teoria do Consumidor, o processo de escolha do trabalhador em relação a sua própria segurança e, na segunda, efetuando-se adaptações, examina-se a aplicabilidade dos princípios apontados pela Teoria do Salário de Eficiência para o tratamento ao problema do acidente do trabalho no Brasil.

### 1ª Parte :

#### 2.1. A crise da Previdência Social <sup>3</sup>, o principal Gestor do SAT

A presente análise motiva-se pela situação estratégica ocupada pela Previdência Social por sua condição de gestora do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) no Brasil.

##### 2.1-1 . Uma perspectiva histórica

#### A Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960

No ano de 1960, após 14 anos de debate parlamentar, a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) promoveu a uniformização das contribuições e dos planos previdenciários de várias categorias profissionais, que inicialmente eram geridos pelas respectivas Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP). Como efeito da LOPS, em

---

<sup>3</sup> Esta seção utiliza diversas contribuições obtidas na pesquisa de Giambiagi e Além (1999) e no Texto para Discussão do IPEA, do mesmo título, de autoria de Oliveira, Beltrão e David (2002).

1966, foi constituído o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), com o propósito de unificar o trato da questão previdenciária de todas as categorias profissionais.

Na década de 70, a subordinação do tema previdenciário ao Ministério do Trabalho e Previdência Social permitiu o atendimento a diversas demandas da pauta dos trabalhadores. Assim, em 1971 e 1972, foi ampliada a abrangência da cobertura previdenciária, resultando na extensão da cobertura dos serviços previdenciários aos trabalhadores rurais e domésticos, respectivamente.

A ampliação da complexidade dos assuntos previdenciários, o aumento do número de beneficiários, o gradativo envelhecimento da população e as conseqüências fiscais do avanço do conceito de seguridade social resultaram, em 1974, na criação o Ministério da Previdência e Assistência Social, cujas principais atribuições eram a elaboração e a execução das políticas que englobavam as áreas de previdência, assistência médica e social.

Em 1977, o INPS teve as suas funções subdivididas entre o IAPAS (Instituto de Arrecadação da Previdência Social), INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social) e LBA (Legião Brasileira de Assistência). Em 1988, as funções da LBA foram absorvidas pela pasta da habitação e bem-estar social e, em 1990, o INAMPS passou a ser gerido pelo Ministério da Saúde que, desta forma, assumiu integralmente a gestão dos temas relacionados à Saúde, voltando-se o Ministério da Previdência Social exclusivamente às questões previdenciárias.

### 2.1-2 . As alterações institucionais trazidas pela Constituição de 1988

Originalmente, o sistema previdenciário brasileiro foi constituído com base num regime de capitalização<sup>4</sup>, tendo posteriormente transformado-se num sistema de repartição<sup>5</sup> simples. Conforme apontam Giambiagi e Além (1999), a alteração foi implementada “sob a pressão do Estado por obter mais recursos” e teria sido fortemente influenciada pelo fato de as reservas capitalizadas pelas antigas na época das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs) e Institutos de Aposentadorias e Pensões<sup>6</sup> (IAPs) terem se tornado indisponíveis aos objetivos previdenciários. No sistema de

---

<sup>4</sup> No regime de capitalização, as aposentadorias são custeadas pelas contribuições feitas pelos próprios indivíduos durante a sua vida ativa.

<sup>5</sup> No sistema de repartição, as aposentadorias são financiadas pelos que, contemporaneamente, estão em vida profissional ativa. Estes terão sua aposentadoria financiada pela geração seguinte.

capitalização, cada indivíduo é responsável pela formação da base financeira que deverá financiar a sua própria aposentadoria. Já num sistema de repartição, a previdência social integra uma espécie de sistema solidário, onde o atendimento aos grupos sociais menos favorecidos é realizado pelo Estado, através do financiamento proporcionado pelos demais grupos da sociedade, ocorrendo, desta forma, a transferência de recursos entre os grupos sociais.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 promoveu significativas alterações na legislação da Previdência Social, tendo como principal propósito o da sua universalização aos cidadãos brasileiros. Desta forma, houve significativa expansão da concessão de benefícios previdenciários, que, no entanto, foi inspirada na premissa então vigente de que “...era função do Estado garantir uma série de benefícios sem que, em contraposição, houvesse uma consciência adequada, por parte da sociedade, acerca das contrapartidas necessárias para que o cumprimento desses direitos pudesse ser viabilizado”, conforme apontado por Giambiagi e Além (1999).

Como reflexo, a partir de 1995, o saldo financeiro da Previdência Social tornou-se deficitário e, como pode ser visto na Tabela 2.1, passou de um superávit de R\$ 16,6 bilhões, em 1988, para um déficit de R\$ 13,6 bilhões, treze anos depois.

Tabela n.º 2.1: Evolução do saldo previdenciário – INSS –  
em R\$ bilhões de abril/2002 - INPC

	<b>Arrecadação Líquida</b>	<b>Pagamento de Benef. Previdenciários</b>	<b>Saldo Previdenciário</b>
1988	39,5	22,9	16,6
1989	39,1	24,4	14,7
1990	40,4	25,0	15,4
1991	36,3	26,3	10,1
1992	35,8	28,6	7,3
1993	40,7	38,5	2,3
1994	43,5	42,4	1,0
1995	52,2	52,6	(0,4)
1996	56,9	57,3	(0,4)
1997	58,9	63,0	(4,1)
1998	60,0	69,1	(9,1)
1999	60,1	71,6	(11,5)
2000	64,2	75,8	(11,6)
2001	67,0	80,6	(13,6)

Fonte: Conjuntura Social. Brasília: MPAS, ACS,2002 – ISSN 0103-961X, V.13, Jan-Mar,2002

<sup>6</sup> Nos anos 60, várias categorias profissionais mantinham institutos com o propósito da assistência aos trabalhadores durante os seus períodos de inatividade.

O “preço” do aumento da quantidade e do poder aquisitivo dos benefícios da Previdência Social, foi a deterioração contínua da capacidade de financiamento do sistema previdenciário, o que contribuiu de forma significativa com a evolução da déficit fiscal do país.

Diante desse cenário, teve início o processo de discussão da Reforma da Previdência Social, que resultou, em 1995, na formulação da Proposta de Emenda Constitucional, que definia alterações no Regime Geral da Previdência Social (RGPS), no Regime de Previdência do Serviço Público e no Regime de Previdência Complementar.

As pressões adicionais trazidas pela crise financeira internacional do segundo semestre de 1998, ressaltaram ainda mais a importância do controle das contas públicas e recomendavam urgência nos ajustes das contas da Previdência Social.

Nesse contexto, em 1998, após tramitar no Congresso Nacional, foi promulgada através da Emenda Constitucional nº 20/98, a chamada Reforma da Previdência Social que consistiu, basicamente, num conjunto de medidas que incidiram fundamentalmente sobre os fluxos de benefícios e de arrecadação do sistema e que fez com que as linhas gerais do novo modelo se integrassem à Constituição Federal.

Seus resultados, entretanto, não foram suficientes, pois, em resistência aos resultados pretendidos, persistem o problema do estoque de benefícios preexistentes, que continuará pressionando os resultados da conta previdenciária, e a trajetória preocupante da relação atuarial entre o total dos beneficiários e o montante de contribuintes, fator fortemente impactado pelo novo perfil demográfico do país e pelas significativas alterações ocorridas no mercado de trabalho, ambas a seguir comentadas.

### 2.1.3. Problemas do Regime Geral de Previdência Social (RGPS)

O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) é destinado à prestação da assistência previdenciária a todos os trabalhadores do setor privado que se encontram inseridos no mercado de trabalho formal. O RGPS apresenta as dificuldades que se seguem.

Num Estado Democrático de Direito, a implementação do regime de repartição na Previdência Social possibilita a que determinados grupos que disponham de representatividade eficaz, obtenham benefícios privilegiados em razão da possibilidade de realizar-se a socialização do custo decorrente de tais privilégios. Os ônus financeiro e fiscal adicionais para cada integrante da sociedade são pouco expressivos; no entanto,



serão significativos os ganhos individuais ‘obtidos pelos integrantes do grupo privilegiado. As prováveis conseqüências para a sociedade são o aumento das alíquotas de contribuição, a redução do valor das aposentadorias e, como decorrência da inconsistência atuarial, a elevação do déficit público. Além dessas, poderia haver perdas expressivas para a sociedade no campo da ética e da moral, a medida que o êxito de determinados grupos poderia incentivar o crescimento da demanda por benefícios privilegiados por outros grupos.

Em razão das pressões por elevação do volume de arrecadação, decorrentes de fatores como os apresentados acima, as alíquotas de contribuição previdenciária apresentaram, ao longo dos anos, expressiva elevação, conforme registra a tabela que se segue:

Tabela 2.2: Elevação das alíquotas de contribuição previdenciária

Categoria	Alíquotas (%)		Elevação (%)
	1934	1999	
Empregador	3	20	566
Trabalhador	3	9,5 *	217

Fonte : Giambiagi e Além (1999)

\* A alíquota do trabalhador oscila entre 8% e 11%, de acordo com nível salarial. Assim, 9,5% foi utilizado como média simples .

Os atuais patamares das alíquotas indicam haver remotas possibilidades de que a situação financeira da Previdência Social possa ser revertida através de novas elevações. Sobre esse aspecto, é apropriada a menção às reações apresentadas pela curva de Laffer. Conforme interpretação constante de Giambiagi e Além (1999, p.34), essa curva registra a relação existente entre os aumentos de alíquotas e os aumentos de receita tributária, e estabelece que há um determinado nível de alíquota “que maximiza a receita. A partir desse ponto, aumentos de alíquotas são contraproducentes, pois produzem uma evasão e/ou um desestímulo às atividades formais que superam o aumento da alíquota, gerando uma perda de receita”.

Outro aspecto fundamental da crise da Previdência Social é a queda da relação entre contribuintes e inativos, que tem como origens principais o envelhecimento gradativo da população, a queda do crescimento populacional, a redução do contingente de trabalhadores ativos formalmente contratados e, por fim, a dificuldade na implementação das mudanças nas regras de aposentadoria. As previsões do MPAS indicam que em 2010 haverá 1,6 contribuinte para cada beneficiário e, em 2020 essa

relação tende a cair para 1,2 contribuinte para cada beneficiário da Previdência Social brasileira.

A combinação desses fatores resulta num sistema previdenciário com graves dificuldades de financiamento e que, assim, tende a elevar a sua participação nos gastos públicos.

Agravando o problema atuarial<sup>7</sup> da Previdência Social, o fenômeno do envelhecimento populacional, como resultado da evolução da expectativa de vida após a aposentadoria, tornou-se característico de países mais desenvolvidos e já é uma realidade no Brasil.

Ilustrando as expectativas de envelhecimento populacional mundial, o quadro abaixo, registra a proporção da população com idade igual ou superior a 65 anos, em relação à população em idade ativa (em %):

Tabela 2.3: Proporção da população com idade em torno dos 65 anos/população em idade ativa (em %)

País	1960	1990	2020
Alemanha	16	22	35
EUA	15	19	28
Japão	10	17	43

Fonte: Giambiagi e Além (1999).

A situação denota a necessidade de reformulação dos sistemas previdenciários, pois são graves os impactos financeiros decorrentes da queda da relação entre contribuintes e inativos, sobretudo diante do alongamento do prazo dos compromissos previdenciários.

#### 2.1.4. O Regime de Previdência do Setor Público:

O Regime de Previdência do Setor Público define o atendimento previdenciário aos trabalhadores que atuam no setor público. Por ter normas e características significativamente diferentes das que regem o Regime Geral de Previdência Social, o Regime de Previdência do Setor Público, nos últimos anos, tem sido objeto de críticas e estudos por parte de diversos segmentos da sociedade.

<sup>7</sup> A atuária fundamenta-se na matemática superior, conjugando as matemáticas pura, financeira e estatística.

A partir da década de 90, sob influência das novas prerrogativas previdenciárias proporcionadas pela Constituição Federal de 1988, os estados e municípios viveram situação de tendência à deterioração fiscal.

As tabelas abaixo apresentam o comportamento das despesas com pagamentos de benefícios, como percentual do PIB (em %), pós Constituição Federal de 1988, para os o Regime do Setor Público e para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS):

Tabela 2.4: Despesas com o Regime do Setor Público, como percentual do PIB:

Ano	Despesas do Regime do Setor Público
1991	0,2
1998	2,2

Fonte: Giambiagi e Além (1999).

Tabela 2.5: Despesas com o Regime Geral Previdência, como percentual do PIB:

Ano	Despesas do RGPS
1988	2,5
1998	6,0

Fonte: Giambiagi e Além (1999).

As tabelas acima demonstram a evolução das despesas nos dois Regimes. Destaca-se que enquanto as despesas do RGPS cresceram 140% em dez anos, as despesas do Regime do Setor Público se elevaram em 1.000% em sete anos.

A Tabela abaixo registra outra significativa discrepância entre os dois Regimes. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS) oferece o amparo previdenciário a um quantitativo de beneficiários originários do setor privado que é aproximadamente 18 (dezoito) vezes maior do que o número de beneficiários originários do setor público. No entanto, a despesa do RGPS é 173% maior do que a do setor público. Esse quadro denota a imensa diferença entre os valores médios das aposentadorias dos dois regimes.

Tabela 2.6: Quantidade de beneficiários, em 1998 e total de despesas previdenciárias como percentual do PIB (em %):

	Quantidade	Total de despesas
Regime do Setor Público	970.000	2,2
RGPS	18.000.000	6,0

Fonte: Giambiagi e Além (1999).

O cenário destacado nessa seção levou a que, contemporaneamente à conclusão desse estudo, o Governo encaminhasse ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional que, basicamente, consiste numa nova Reforma da Previdência Social, através da modificação dos artigos 37, 40, 42, 48, 96, 142 e 149 da Constituição Federal e do artigo 8º da Emenda Constitucional nº 20/98, entre outras providências. Nessa nova Reforma, que traz maiores alterações ao Regime de Previdência do Setor Público, os pontos mais polêmicos são as propostas de redução do teto do valor da aposentadoria dos servidores públicos e a orientação para que os servidores públicos que já estejam na inatividade voltem a contribuir com a Previdência Social. Embora controversas, essas medidas têm sido defendidas pelos técnicos do MPAS como sendo vitais à preservação da viabilidade atuarial e financeira e à garantia do funcionamento da Previdência Social no médio e longo prazos.

#### 2.1.5. Aumento do desemprego e da informalidade

As mudanças ocorridas no mercado de trabalho ao longo dos anos 90 cooperaram diretamente com o agravamento da crise da Previdência Social. Nesse período, verificou-se que, do total das pessoas ocupadas, houve uma expressiva redução da participação de trabalhadores contratados formalmente através de Carteira de Trabalho, acompanhada de um significativo aumento da participação dos que trabalham por conta própria e sem carteira assinada.

A tabela abaixo, que é resultado da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE<sup>8</sup>, registra a alteração nas características da população ocupada.

Tabela nº 2.7: Participação na população ocupada, por forma de atuação (em %)

Ano	Empregado com carteira assinada	Empregado sem carteira assinada	Por conta própria	Empregador
1990	57,5	19,3	18,7	4,5
1991	54,2	21,0	20,3	4,5
1992	52,2	22,3	21,1	4,4
1993	51,3	23,2	21,2	4,4
1994	49,9	23,9	21,9	4,3
1995	49,0	24,3	22,2	4,5
1996	47,2	25,1	23,0	4,7
1997	46,9	25,1	23,5	4,6
1998	46,3	25,7	23,4	4,6
1999	45,0	26,7	23,8	4,6
2000	44,1	27,8	23,6	4,6
2001	45,4	27,1	23,2	4,2

Fonte: Conjuntura Social v.13, Jan – Mar 2002.

<sup>8</sup> Pesquisa realizada nas regiões seis maiores regiões metropolitanas: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador

Conforme se verifica, a diferença entre os totais de empregos com carteira assinada e sem carteira assinada caiu de 38,2% em 1990, para 18,3% em 2001, resultando em expressiva queda no montante da arrecadação da Previdência Social, como efeito da queda do número de trabalhadores que pagam a contribuição previdenciária.

Essa situação cria sérias inconsistências atuariais e faz com que o saldo financeiro da Previdência Social apresente trajetória com tendência ao déficit, o que em conjunto, contribui para o agravamento da crise da Previdência Social.

A esse respeito, o estudo do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), de 1999, intitulado “Reforma da Previdência - Uma Questão Ainda em Aberto”, que em sua conclusão assim adverte:

“As mudanças até aqui adotadas procuram estancar o processo crônico de déficits crescentes diagnosticado no sistema previdenciário brasileiro, mas não equacionam o nível de gastos já alcançado. E embora as projeções do déficit apontem para uma redução de sua taxa de crescimento, a tendência não é revertida. ... O Brasil ainda não maturou a questão previdenciária. Por isso, todos os passos dados até agora são apenas o prenúncio da profunda reforma que terá necessariamente que ser feita ao longo da primeira década do próximo século.”

As avaliações acima transcritas caracterizam a gravidade da crise da Previdência Social e possibilitam inferir que essa provoque efeitos negativos sobre a eficácia da sua atuação na condição de gestor do Seguro Contra acidentes do Trabalho no Brasil. Tal constatação leva à conclusão de que a atual situação financeira da Previdência Social afeta negativamente às expectativas acerca de sua capacidade de gerar soluções em relação ao problema acidente do trabalho no Brasil.

Na seqüência, analisam-se duas recentes alterações estruturais relacionadas ao Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) que, de forma igualmente relevante, afetam a formulação de expectativas sobre o problema.

## 2ª Parte:

### Aspectos estruturais relacionados com o Seguro Contra Acidentes do Trabalho

#### (SAT)

Nesta segunda parte analisam-se dois importantes fatores relacionados ao modelo nacional de Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) por considerar-se que

o SAT é instrumento institucional de grande importância para a gestão do acidente do trabalho no Brasil.

Inicialmente analisam-se as mudanças introduzidas através da Emenda Constitucional nº 20/98 que, entre outros aspectos, estabeleceu a possibilidade de profundas transformações no modelo brasileiro de Seguro Contra Acidentes do Trabalho, a partir da possibilidade da participação do setor privado na oferta desse Seguro.

Na seqüência, analisam-se as características do mercado de seguros privados no Brasil e a sua possível relação com a inovação institucional implementada pela Emenda Constitucional nº 20/98.

Através dessas análises busca-se identificar como esses fatores afetam a formulação de expectativas sobre o problema. O fato de ambos aspectos ainda apresentarem ingredientes de indefinição atesta a validade da análise, dota o estudo de caráter de contribuição e de estímulo à continuidade de estudos sobre os temas.

### 2.2.1 . Importante alteração na Constituição Federal sobre o Seguro contra Acidentes do Trabalho:

Sob inspiração da Constituição Federal de 1988 e contemplando as pressões decorrentes das inconsistências atuariais e financeiras acima comentadas, foi promulgada, em 15 de dezembro de 1998, a Emenda Constitucional n.º 20, cujo objeto foi a modificação do sistema de previdência social, através do estabelecimento de normas de transição, entre outras providências.

No seu Artigo 1º, a Emenda Constitucional n.º 20 implementa alterações em quatorze Artigos da Constituição Federal; dentre os quais altera o Artigo 201 que foi acrescido do 10º parágrafo, com a seguinte redação:

“ § 10 – Lei disciplinará a cobertura do risco de acidente do trabalho, a ser atendida concorrentemente pelo regime geral de previdência social e pelo setor privado.”

Embora de curta redação, o novo parágrafo, ao estabelecer o atendimento concorrente pelo Regime Geral de Previdência Social e pelo setor privado, promove a importante reordenação na gestão da cobertura do risco de acidente do trabalho no Brasil. Desde que o Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) foi estatizado em 1967, não se verificava tão grande possibilidade de implementações de profundas

alterações institucionais no modelo nacional de gestão do SAT, principalmente por poder possibilitar a participação do setor de seguros privados.

As experiências internacionais nessa área vão desde a gestão totalmente estatal até o modelo de predomínio privado, passando por modelos híbridos, onde atuam as cooperativas, as mútuas ou onde se pratica, ainda, a auto gestão.

Segundo avaliações do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), a participação do setor privado poderá provocar a elevação dos preços do seguro contra acidentes do trabalho, já que as seguradoras privadas tenderiam a promover ajustes nas atuais alíquotas e passariam a cobrar de cada empregador um valor correspondente ao risco a que, de fato, expõem os trabalhadores.

Os defensores da participação do setor privado no segmento do seguro contra acidente do trabalho avaliam que essa maior exatidão tarifária poderá ser benéfica ao trabalhador, a medida que o empregador seria incentivado a praticar ações de prevenção com vistas a obter redução da alíquota que seria cobrada pela seguradora.

Igualmente importante é a possibilidade de construção de um novo modelo de seguro contra acidente do trabalho baseado em articulações sociais e políticas totalmente diferentes daquelas existentes no Brasil de 1967.

Este fator, agregado ao da experiência histórica contribui, em tese, com a possibilidade de expressiva elevação de eficiência no trato à questão. Sobre esse prisma, destaca-se que o atual momento político proporciona uma maior aderência às reais necessidades em razão da possibilidade de participação dos trabalhadores, empregadores, Governo e do setor de seguros privados, na conjugação das ações de formulação e de implementação das alterações no modelo vigente.

O caminho até o modelo adequado ao caso brasileiro requererá desafiantes níveis de sensibilidade e tenacidade da sociedade brasileira, proporcionais às dimensões do problema que buscará equacionar.

### 2.2.2. O crescimento do mercado de seguros privados no Brasil

Na sociedade moderna, o serviço de seguros é considerado indispensável à diversas formas da atividade humana que se desenvolvem expostas a alguma forma de risco. No Brasil, verificaram-se nos últimos anos, significativas alterações no mercado de seguros, que, por poderem afetar tanto o preço quanto a qualidade do serviço, têm motivado o interesse da sociedade.

Especialmente a partir da década de 90, o mercado brasileiro de seguros privados experimentou significativas alterações, que são caracterizadas, principalmente, pela reorganização do segmento ofertante, decorrente da expansão da participação das seguradoras estrangeiras, e pelo acelerado crescimento do volume financeiro de negócios.

Em 2001, a receita com a arrecadação de prêmios<sup>9</sup> superou os R\$ 37,00 bilhões (trinta e sete bilhões de reais) e correspondeu a 3,14% do Produto Interno Bruto. Esse resultado expressa um aumento de participação superior a cinco vezes, quando comparado ao ano de 1994, em que o mercado segurador contribuiu com 0,8% do PIB. O quadro abaixo apresenta a evolução ocorrida nos últimos anos:

Tabela 2.8: Relação mercado segurador privado nacional / PIB brasileiro:

Ano	Prêmios ( em R\$ milhões)	Participação (%)
1995	17,44	2,70 %
1996	22.355	2,87 %
1997	25.028	2,87 %
1998	26.181	2,86 %
1999	28.275	2,90 %
2000	32.763	2,98 %
2001	37.656	3,14 %

Fonte:INFORME FENASEG 2002

Ainda no ano de 2001, destaca-se o crescimento do segmento previdência privada, com expansão de 39,9%, resultando numa captação total de R\$ 7,52 bilhões, que, em grande parte, pode ser atribuída às alterações já ocorridas e que estão sendo promovidas pela chamada reforma da Previdência Social .

O tradicional já tradicional ramo<sup>10</sup> de seguro de automóveis teve reduzidas as suas taxas de crescimento, mas ainda se mantém com a maior participação do mercado, atingido 32,7% em 2001. Avalia-se que nesse ano tenha se atingido marca de cobertura

<sup>9</sup> O prêmio é a importância paga pelo segurado, ou estipulante, à seguradora em troca da transferência do risco a que ele está exposto. Em princípio, o prêmio resulta da aplicação de uma percentagem (taxa) à importância segurada. O prêmio deve corresponder ao preço do risco transferido à seguradora.(Dicionário de Seguros)

<sup>10</sup> No mercado de seguros privados, ramo é a denominação dada às subdivisões do seguro, oriundas diretamente dos diversos grupos de coberturas. Os ramos são agrupados em três blocos ,a saber Ramos Elementares, Ramo Vida e Ramo Saúde.(Dicionário de Seguros).



de 24% da frota nacional de veículos, expressando elevação significativa, quando comparada à taxa de 10% de veículos segurados no ano de 1991.

O ramo de Saúde, após ter experimentado transformações vigorosas sob orientação da Agência Nacional de Saúde Suplementar, apresenta, segundo analistas do setor, tendência à concentração e de aumento da base segurada.

Paralelamente à expansão do mercado segurador, verifica-se que mudanças estruturais estão se definindo no mercado de resseguros<sup>11</sup>, através do processo de privatização do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). A criação do IRB, em 1929, alterou significativamente o mercado brasileiro, pois até então, o resseguro era praticado, principalmente, por empresas privadas estrangeiras. Hoje, o IRB detém o monopólio do resseguro no Brasil, mas, tem, no entanto, o seu futuro indefinido diante de um processo de privatização que, em razão de diversas demandas políticas e judiciais, se arrasta há anos. Como resultado da indefinição na privatização do IRB, várias resseguradoras estrangeiras desistiram de atuar no Brasil, embora já estivessem aqui instaladas.

As semelhanças históricas e as implicações sobre o mercado de seguros privados brasileiro transformam o desfecho da privatização do IRB em fator relevante para a formulação de expectativas sobre as dimensões das possíveis alterações no Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil, previstas na Emenda Constitucional nº 20/98 e acima comentadas.

Para o mercado segurador nacional, as perspectivas são mais claras do que para o mercado ressegurador e, segundo avaliações de analistas e diretores de seguradoras, caracteriza-se a tendência à continuidade da expansão. Segundo Francisco Galiza, consultor do site [www.seguros.com.br](http://www.seguros.com.br), três fatores, além da taxa de crescimento do país, terão grande influência sobre o comportamento do volume de negócios: “ a política monetária, a política tributária- com prováveis incentivos, sobretudo na área de previdência – e o desenvolvimento de produtos específicos, como o seguro contra acidentes do trabalho.”

A análise aparentemente é influenciada pelo fato de que, nos últimos anos, várias seguradoras estrangeiras passaram a atuar no Brasil em razão, também, das alterações promovidas no Seguro Contra Acidentes do Trabalho, pela Emenda Constitucional n.º

---

<sup>11</sup> O resseguro é a “ operação na qual o segurador, com o fito de diminuir sua responsabilidade na aceitação de um risco considerado excessivo ou perigoso, cede a outro segurador uma parte da responsabilidade e do prêmio recebido. O resseguro é um tipo de pulverização em que o segurador

20/98. Essa avaliação considera que várias dessas seguradoras caracterizam-se, principalmente, por terem madura e bem sucedida oferta de seguro contra acidentes do trabalho, em outros países.

Em dezembro de 2002, as expectativas das seguradoras privadas de ampliação do das atividades do mercado segurador nacional foram apresentadas ao Governo recentemente eleito, por intermédio da FENASEG- Federação Nacional de Empresas Seguradoras, através do documento denominado Mercado Segurador: Compromisso Com o Governo e Com o Povo Brasileiro. Entre outras colocações, a entidade julga que a área de Acidentes do Trabalho merece ações de médio e longo prazo por parte do Governo. Por avaliar que a gestão atual do SAT seja ineficiente e por considerar altíssimos os índices de sinistralidade, a FENASEG propôs à Presidência da República que o SAT tenha as suas operações flexibilizadas (e não privatizadas), ampliando-se a participação do setor privado, em conformidade com o que prevê a Emenda Constitucional nº 20/98, acima apresentada.

Como se verificou através dessa análise, o mercado brasileiro de seguros privados apresenta características que o dotam de importância significativa e, por isso, de participação relevante no debate acerca das alterações do modelo nacional de seguro contra acidente do trabalho.

Através da Terceira Parte deste Capítulo, realizam-se reflexões sobre aspectos relevantes relacionados às características do capitalismo contemporâneo. Destacam-se as possíveis conseqüências dos atentados terroristas de 11/09/01 e os prováveis efeitos das recentes inconsistências apresentadas pela economia e política norte-americana e analisa-se como esses aspectos podem relacionar-se à estrutura institucional associada ao acidente do trabalho no Brasil.

### 3ª Parte:

#### 2.3. Reflexões sobre fatos relevantes relacionados ao capitalismo contemporâneo

Conforme apontado anteriormente, o encontro das dificuldades financeiras da Previdência Social com as alterações estruturais ocorridas na Constituição Federal e com o crescimento do mercado de seguros privados, indica a oportunidade para que o modelo brasileiro de SAT experimente alterações significativas.

---

transfere a outrem, total ou parcialmente, o risco assumido, sendo em resumo um seguro do seguro. No Brasil essa operação somente pode ser efetuada pelo IRB". (Dicionário de Seguros)

Essas circunstâncias parecem favorecer, também, ao atendimento às orientações formuladas a partir dos modelos inspirados no chamado Consenso de Washington. No entanto, as recentes inconsistências observadas na economia e na condução da política norte-americana causam uma espécie de convite à reflexão e à cautela em relação ao acatamento às orientações do chamado Consenso, em razão dos aspectos que a seguir são analisados.

As conseqüências dos atentados terroristas de 11/09/2001 foram mais facilmente identificadas através dos efeitos notados em três perspectivas: na descoberta, pelo ocidente, da complexidade do mundo muçulmano, no acirramento da postura americana em relação aos países considerados inimigos e na economia, conforme a seguir se comenta.

A atenção dos países ocidentais às complexas características do mundo islâmico foi um dos efeitos mais imediatos dos ataques terroristas. A queda do comunismo parecia ter aprofundado a crença, por parte da maioria das nações, de que a modernidade, a democracia e as soluções proporcionadas pela economia de mercado seriam naturalmente acatados como valores universais. Entretanto, após os atentados, o mundo ocidental descobriu a existência de um complexo e próprio critério de valores que inspira as decisões e a vida de um expressivo contingente de aproximadamente um bilhão e 300 milhões de muçulmanos que, aparentemente em nome da pureza religiosa, rejeitam muitas das condições oferecidas pelo mundo moderno. Assim, mais uma vez perplexo, o mundo ocidental, soube da severa aversão dos fundamentalistas islâmicos à tolerância religiosa, aos direitos da mulher e à separação entre Igreja e Estado.

Tais constatações inspiraram a que muitos concluíssem que a rejeição aos valores ocidentais e o contraste existente entre a pobreza das nações islâmicas e as riquezas do ocidente tenham tomado a forma de rancor agressivo.

O aprofundamento do conhecimento sobre o oriente possibilitou compreender que a transformação da rejeição dos valores ocidentais em agressão é opção adotada por minorias fundamentalistas, como a Al Qaeda, conhecida como a provável responsável pelos ataques terroristas de 11/09/2001.

A ampliação dessa percepção, no entanto, não contribuiu com a adoção de soluções pacifistas ou diplomáticas, pois passados quinze meses, tornou-se evidente, a todo o mundo, que as reações do governo norte-americano tomariam, principalmente, o formato da ação bélica. Assim, a estratégia americana de combate ao terrorismo foi iniciada através dos ataques ao Afeganistão, país que, segundo julgamento americano,

seria considerado foco do terrorismo islâmico e esconderijo de Ozama Bin Lade, principal suspeito de arquitetar os atentados.

Em seguida, o combate estendeu-se à controversa tentativa do governo americano de isolar ao que o Presidente George W. Bush designou por “ eixo do mal”, referindo-se ao Iraque, Coréia do Norte e Irã. Segundo as opiniões de especialistas sobre o tema, a insuficiência dos instrumentos disponíveis aos organismos multilaterais, como ONU e OTAN, coopera para que o governo norte americano mantenha a autonomia de suas decisões, o que poderia culminar inclusive com ações bélicas<sup>12</sup> contra aqueles países.

No campo da economia, o incontestável poderio norte americano foi considerado, notadamente nos anos 90, como o principal responsável pelo movimento de retomada do crescimento da economia mundial. Nos anos mais recentes, no entanto, a economia americana tem evidenciado conviver com expressivas adversidades. Iniciada pelas expressivas quedas sofridas pelas ações das empresas negociadas na Nasdaq e em Wall Street, a economia americana sofreu, ainda, sérias perdas com a crise na indústria mundial de turismo, claramente relacionada às conseqüências dos atos terroristas de 11/09/2001. Mais recentemente, nos anos de 2000 e 2001, a descoberta de uma onda de fraudes contábeis escandalosas envolvendo empresas gigantescas, onde o caso emblemático foi o da ENRON, significou outro duro golpe, afetando a confiança em alguns dos pilares do capitalismo americano. Esse conjunto de fatores provocou a redução do nível de investimentos e prejudicou seriamente os resultados de diversos setores da economia norte americana.

Como as oscilações nos resultados da economia americana repercutem fortemente sobre a economia mundial, verifica-se que vários países industrializados da Ásia e Europa também emitiram claros sinais de queda de suas atividades econômicas.

Assim, em função dos fatores mencionados, há ainda dois outros efeitos sobre a economia mundial que são de relevância, embora menos claramente perceptíveis.

O primeiro refere-se ao fortalecimento dos debates sobre abordagens alternativas à universalização das propostas emanadas do nomeado Consenso de Washington, que sugere a adoção, principalmente, da austeridade fiscal, da privatização, da liberalização de mercado e da redução do Estado.

---

<sup>12</sup> Esta avaliação considera, ainda, a possibilidade de seqüência da ação terrorista, que caracteriza-se, principalmente, pela imprevisibilidade quanto ao espaço, tempo e forma.

Uma vigorosa avaliação da eficácia do modo de implementação dessas propostas pode ser encontrada em Stiglitz (2002, p.85 e 86), a seguir destacada:

“... muitas dessas políticas se tornaram fins em si mesmas, em vez de serem os meios para alcançar um crescimento mais imparcial e sustentável. Com isso, tais políticas eram postas em prática em excesso e depressa demais, acabando por excluir outras políticas que se faziam necessárias. Os resultados alcançados ficavam aquém dos pretendidos. A austeridade fiscal, quando levada longe demais e nas circunstâncias erradas, pode causar recessão, e as altas taxas de juros podem cercear novos empreendimentos comerciais. O Fundo Monetário Internacional buscava a privatização e a liberalização de maneira contundente, e o fazia a uma velocidade e de tal forma que, via de regra, impunha custos muito altos a países que não estavam suficientemente bem estruturados para suportá-los.”

O segundo efeito desse conjunto de aspectos diz respeito aos impactos negativos sobre os processos de globalização. Como um dos efeitos imediatos dos atentados foi implementado um novo patamar de segurança nos transportes internacionais, que ao reordenar as atividades de controle de fronteiras e o movimento de pessoas e bens, abalou a um dos pilares dos esforços pró globalização.

A repetida referência ao fatídico episódio de 11/09/2001 justifica-se, nesta etapa do estudo, pela avaliação de que, em busca de aprendizado, pode-se estabelecer associação entre alguns dos seus condicionantes e a presente análise sobre o acidente do trabalho no Brasil.

Inicialmente, destaca-se que a barbárie criou ansiedades, expectativas e oportunidades de identificação de fragilidades e de implementações de mudanças que poderiam surgir a partir dos esforços de aprimoramento da gestão das diferenças entre as nações. Muito utilizada à época dos atentados, a expressão “esse mundo nunca mais será o mesmo” denotaria, na opinião de muitos, a expectativa de que o aprimoramento a diversas formas de manifestação do modo de acumulação capitalista poderia contribuir com a redução da discrepância entre os níveis da qualidade de vida da raça humana contemporânea. Nesse sentido, a participação dos Estados Unidos nesse possível processo de reordenação seria decisiva, haja vista a sua tremenda influência e capacidade de propagação dos ideais que acata.

Ainda no campo da possibilidade de mudanças, é relevante observar que o debate sobre as possíveis alterações na gestão do acidente do trabalho no Brasil, tem sido, até aqui, fortemente influenciado por propostas relacionadas ao modelo desenvolvimentista americano que, hoje, tem muitos dos seus fundamentos postos a prova.

Os aspectos acima avaliados caracterizam as inconsistências apresentadas pela política e economia norte-americana e sugerem haver possibilidade de aprimoramento

aos valores que norteiam o funcionamento do capitalismo contemporâneo. Uma vez aprimorados, pode-se inferir que muitas das relações estabelecidas no mundo trabalho poderão ser revistas e, assim, trariam impactos (possivelmente positivos) sobre a prevenção e a redução do número de acidentes do trabalho.

#### 4ª Parte :

### 2.4. Interpretações teóricas relacionadas ao acidente do trabalho

Nesta quarta parte do Capítulo 2, avaliam-se outros três aspectos que podem estar associados às dimensões do acidente do trabalho no Brasil, bem como a formulação de expectativas sobre o problema. Inicialmente, na 1ª seção, avalia-se a importância do acesso às informações necessárias ao exercício profissional como fator estratégico à redução da assimetria de informações e seus efeitos adversos. Com base em conceitos obtidos a partir da Teoria Microeconômica, analisam-se, na 2ª seção, os processos de escolha e de decisão do trabalhador relativos à sua própria proteção. Na 3ª seção avalia-se a possibilidade de que os princípios apontados pela Teoria do Salário de Eficiência possam contribuir com a redução dos efeitos decorrentes da assimetria de informações e da insuficiência dos recursos institucionais, ambos relacionados ao acidente do trabalho.

#### 2.4.1 O acesso à informação necessária ao exercício profissional

Nesta seção, analisa-se o direito de acesso à informação necessária ao exercício profissional e aponta-se para sua importância como fator que pode favorecer à minimização da assimetria de informações que, sob várias formas, coopera com a construção do reprovável quadro atual<sup>13</sup> em torno do acidente do trabalho no Brasil.

A esse respeito, a Constituição Federal de 1988 aponta com clareza para a importância da relação entre o trabalho e a informação ao instituir, no Inciso XIV do seu Artigo 5º, que “é assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

O amadurecimento das instituições democráticas brasileiras, verificado em especial nos processos de eleição e sucessão presidenciais no ano de 2002, indica a existência de um cenário propício à garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos

---

<sup>13</sup> Aspectos quantitativos e prognósticos são apresentados no Capítulo V deste estudo.

brasileiros. No entanto, para que seja minimizada a distância entre o propósito do texto constitucional e a sua aplicação na prática das relações de trabalho, é essencial que seja assegurado ao trabalhador brasileiro o tratamento igualitário, conforme também instituí a Carta magna, através do seu Artigo quinto:

Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à segurança e à propriedade ...”

A conjugação pela Constituição Federal das noções que envolvem o direito de acesso à informação, o exercício de cidadania e o tratamento igualitário possibilitam inferir que, no Brasil, o direito do cidadão deve ser entendido como incondicional, devendo ser preservado a despeito das circunstâncias vividas pelo cidadão.

Essa premissa se contrapõe à eventual interpretação de que o predomínio de elevadas taxas de desempregos poderia justificar, dentre outras coisas, a sonegação aos trabalhadores brasileiros das informações necessárias ao seu exercício profissional.

Verifica-se, aqui, a possibilidade de associar-se o exercício da cidadania às oportunidades de manifestações das potencialidades humanas. Estabelecendo-se analogia com os estudos de Akerlof sobre os efeitos da assimetria de informações no mercado de automóveis usados, verifica-se que não houve nenhum registro de indícios de que o rendimento dos automóveis de baixo nível de qualidade tenha se elevado em razão de terem sido negociados por preço compatível com automóvel de qualidade média.

O potencial e a qualidade da vida das pessoas, no entanto, são significativamente afetados pelos tratamentos recebidos e relacionamentos mantidos ao longo de suas existências. Desta forma, a produtividade e a capacidade de contribuição do trabalhador brasileiro com o processo de desenvolvimento social pode ser significativamente afetada pelo formato dos relacionamentos que são estabelecidos com o governo e com os empregadores.

Ainda sob essa ótica, pode-se interpretar que algumas das características do povo brasileiro podem estar profundamente associadas ao processo histórico de sua formação, sendo provável que, em especial, a colonização extrativista, a ampla utilização do regime de escravidão e o tratamento aviltante dispensado aos habitantes originais, tenham sido nocivos, prejudicando até mesmo a sua autoestima.

Observando-se mais especificamente o processo de formação das características das relações do trabalho no Brasil, verifica-se que mesmo a história mais recente tenha

provocado resultados adversos como decorrência, principalmente, das experiências do regime militar e da instabilidade econômica das últimas décadas .

Esse conjunto de fatores históricos, agregados à persistência de um elevado nível de desemprego pode fazer com que se subestime a importância da preservação de alguns dos direitos dos cidadãos brasileiros.

Esta hipótese talvez explique, pelo menos em parte, porque persistam, ainda nos dias de hoje, um significativo e generalizado desconhecimento sobre as características do acidente do trabalho no Brasil e uma dificuldade de acesso à informações estratégicas à segurança do trabalhador brasileiro apesar de, em grande parte, serem geridas pelo próprio Governo.

Entretanto, como já foi comentado, num Estado democrático de direito o lugar de destaque dos direitos do cidadão deve sugerir a permanente otimização das ações do Governo voltadas a esse propósito. Neste sentido, torna-se extremamente relevante que o Governo brasileiro busque aprimorar continuamente o desempenho de sua função de detentor e gestor de informações de interesse público e de promotor do acesso às informações necessárias à plena cidadania, tais como as necessárias ao exercício profissional.

A relevância do assunto decorre do fato de que a democratização do acesso a essas informações pode cooperar significativamente com a redução do volume de acidentes do trabalho, já que a redução da assimetria de informações poderia contribuir significativamente com as tomadas de decisão relacionadas ao acidente do trabalho no Brasil, tanto por parte dos trabalhadores como por parte dos empregadores.

A esse respeito, pode-se inferir que, a partir dos modernos recursos disponibilizados pelas tecnologias da informação, avanços expressivos poderiam ser obtidos na gestão do tema. Dentre esses, pode-se apontar, como exemplo, para a necessidade e viabilidade de esforços que possibilitem ao trabalhador o acesso à informação sobre o histórico de sinistralidade e de condições de segurança no trabalho oferecidas pelo empregador. Tais informações poderiam afetar, por exemplo, o interesse e a decisão do trabalhador quanto a buscar empregar-se em determinada empresa. Ainda em busca da redução do volume de acidentes do trabalho, mecanismos idênticos poderiam ser disponibilizados aos empregadores, tomando-se por base o histórico e as características de sinistralidade apresentada por cada trabalhador.



Em consonância com o tema, no Capítulo V do presente estudo, baseando-se na Teoria das Informações Assimétricas, avalia-se como as decisões dos agentes econômicos são afetadas pelo acúmulo de informações.

Dando-se seqüência à análise de fatores relevantes para a formulação de expectativas sobre o problema, no tópico seguinte examina-se o processo de tomada de decisão do trabalhador quanto à sua própria proteção.

#### 2.4.2 . As escolhas do trabalhador relativas à sua própria proteção

A legislação trabalhista brasileira trata como prioritárias a prevenção da saúde e a garantia das condições de segurança no trabalho e, por isso, define a implementação de medidas de proteção ao trabalhador, como a utilização dos equipamentos de proteção individual(EPI), que aqui se destaca.

Especialmente ao empregador, o Artigo 166 das Consolidações das Leis do Trabalho, atribui a responsabilidade de “fornecer ao empregados, gratuitamente, equipamento de proteção individual adequado ao risco e em perfeito estado de conservação e funcionamento, sempre que as medidas de ordem geral não ofereçam completa proteção contra s riscos de acidentes e danos à saúde dos empregados”. São exemplos de EPI mais conhecidos o capacete, a luva, o cinto de segurança, a bota de borracha e o óculos de soldador, destinados à proteção dos trabalhadores da construção civil<sup>14</sup>.

Aos trabalhadores, a mesma CLT, no seu Artigo 158, orienta que “constitui ato faltoso do empregado a recusa injustificada ao uso dos equipamentos de proteção individual fornecidos pela empresa.”

Parecem claros os benefícios que a utilização dos EPI buscam proporcionar em termos de proteção à saúde e à vida do trabalhador. No entanto, são frequentes os acidentes decorrentes da sua não utilização. Este aspecto desperta o interesse por identificar-se as razões que levariam a determinados trabalhadores à decisão de, em determinadas circunstâncias, não utilizarem o EPI. A presente análise considera a situação em que o EPI seja disponibilizado pelo empregador, mas o trabalhador, diante de uma monitoração ineficiente, decide não utilizá-lo.

---

<sup>14</sup> A utilização do EPI é orientada através da Norma Regulamentadora nº 6, do Ministério do Trabalho e do Emprego.

A observação às experiências cotidianas demonstra que as tomadas de decisões passíveis de questionamento não são típicas somente de determinadas categorias de trabalhadores. É o que demonstram casos emblemáticos como a opção pelo não uso do cinto de segurança pelos motoristas e o não uso do capacete pelos motociclistas. Em ambos os casos, os equipamentos de proteção são claramente benéficos aos seus usuários, no entanto, somente tornaram-se de uso maciço após terem se tornado de uso obrigatório por lei, e a medida que esta imputava pesadas multas aos que a descumpriam.

No caso dos trabalhadores pode-se presumir, num primeiro momento, que a não utilização de EPI decorra da combinação de vários aspectos, tais como a falta de hábito, a falta de informação, o desconhecimento da necessidade real ou o comodismo. Possivelmente, várias desses aspectos realmente influenciam tanto nas decisões do trabalhador como nas do motorista e do motociclista. No entanto, com base na Teoria Microeconômica<sup>15</sup>, uma maior reflexão sobre os processos de decisão e escolha pode contribuir com a compreensão e, em conseqüência, com a proposição de mecanismos de aprimoramento desses comportamentos.

Nesse sentido, convém, inicialmente, avaliar-se o caso sob o crivo da eficiência econômica, e, para tanto, tomar-se por base o conceito da eficiência de Pareto. As conclusões de Pareto indicam que um agente econômico, preservando seus interesses, pode e deve buscar uma condição melhor, desde que não imponha a piora da situação de outrem. A avaliação, de início, valida a atitude dos empregadores que, ao fornecerem o EPI aos trabalhadores, favorecem a situação de outrem, sem piorarem as suas próprias. No entanto, a decisão dos trabalhadores que rejeitam o EPI desatende claramente aos princípios da eficiência econômica, pois o não uso do EPI não somente não oferece qualquer ganho para outrem, como os expõe à piora da sua própria situação (e a de seus familiares e dependentes).

Recorrendo-se à Teoria do Consumidor, verifica-se que, normalmente, durante o processo de escolha de uma cesta de bens, o consumidor sempre decidirá por aquela que julgar ser a melhor, a que lhe oferecer maiores vantagens dentre aquelas que atendem aos limites da sua restrição orçamentária. Aparentemente, essa lógica também não é a seguida pelos trabalhadores que, de forma voluntária, decidem não utilizar o EPI. Estas situações sugerem examinar como se definem as preferências pessoais.

---

<sup>15</sup> A avaliação toma por base alguns dos aspectos destacados no estudo de Escolhas e Preferência realizado em Varian (1997).

A noção de preferência permite concluir que são relativos e pessoais os julgamentos de utilidade, pois os processos de avaliações e de escolhas podem receber significativa influência das circunstâncias que os cercam. A clássica comparação entre o valor de um litro de água e de uma barra de ouro lembra a importância das circunstâncias que envolvem a escolha. A conhecida ilustração lembra que se encontrando perdido num deserto e com a sobrevivência em risco, a grande maioria das pessoas optaria pelo litro de água. O caso suscita, então, indagar: - Não seria natural concluir que a preservação da vida e a proteção individual fossem sempre preferíveis? Que circunstâncias estariam influenciando a decisão dos trabalhadores por uma opção que lhes exporia a riscos e que, aparentemente, não lhes traria benefícios?

Sob influência dessas indagações, convém refletir-se sobre a conceituação de mal, atribuída a certas mercadorias que são rejeitadas pelo consumidor em razão dos indesejáveis efeitos que provocam.

Inicialmente, verifica-se que, também na qualificação de um mal, persiste a noção de relatividade. Exemplificando-se, pode-se afirmar que há total consenso entre os pais sobre as suas absolutas repulsas a situações que causem dores físicas aos seus filhos. Desta forma, a dor física, em primeira análise, é vista como sendo um mal. No entanto, há determinadas condições em que os atos geradores de dor são aceitáveis, até mesmo pelos mais zelosos dos pais. Assim, as dores provocadas pela aplicação de uma vacina, pelos curativos ou pelos tratamentos cirúrgicos e odontológicos passam a ser até mesmo desejáveis, a medida que se tenha clareza dos ganhos que proporcionam, mesmo que não sejam imediatamente perceptíveis. Essas situações exemplificam que também é relativa e condicional a conceituação de um objeto ou procedimento como sendo um bem ou mal e que sua aceitação como um bem está intimamente relacionada à capacidade de percepção do benefício que possa trazer.

Nesse sentido, pode-se concluir, então, que possivelmente, seja insuficiente a percepção de muitos trabalhadores acerca dos benefícios proporcionados pela utilização do EPI. Esse aspecto aponta para a importância dos esforços de conscientização e de prevenção por parte do empregador, haja vista a sua oportunidade e responsabilidade sobre a ampliação da capacidade de percepção do trabalhador. Com esse propósito, torna-se igualmente importante a promoção do aprimoramento dos sistemas de incentivos com vistas a que efetivamente os empregadores possam cooperar com a ampliação da percepção pelos trabalhadores acerca dos benefícios decorrentes da utilização do EPI.

Avaliando-se a escolha dos trabalhadores que optam pelo não uso dos EPI, verifica-se a aplicabilidade do princípio de monotonicidade das preferências, segundo o qual, a satisfação tem relação com a quantidade consumida; de tal forma que mais é preferível a menos. Sob essa ótica, seria de se esperar, então, que a decisão do trabalhador considerasse que mais proteção fosse preferível a menos proteção, o que deveria levá-lo à escolha do incremento de proteção proporcionada pelo uso dos EPI.

No entanto, verifica-se que, normalmente, a utilização do EPI não oferece níveis de satisfação e de conforto desejados pelo trabalhador. Assim, segundo o princípio da monotonicidade das preferências, a decisão do trabalhador torna-se compreensível, pois mais conforto é preferível a menos conforto. A comparação permite inferir que a escolha do não uso do EPI indica a ocorrência de caso de preferências não convexas, a medida que, aparentemente, muitos trabalhadores avaliam que não podem combinar, simultaneamente, conforto e proteção e optam por conforto, embora momentâneo e custoso.

A não saciedade é outro aspecto relevante para a presente análise sobre as decisões do trabalhador brasileiro. Considerando-se os efeitos sociais das duradouras oscilações no nível de empregos, pode-se avaliar que a saciedade seja rara em diversas áreas das necessidades pessoais dos trabalhadores, tanto materiais, como emocionais. Assim, pode-se inferir que o seu processo de escolha seja dotado de um certo ingrediente de compensação, em que a presença de certos itens busque suprir a insatisfação provocada pela ausência de outros.

Talvez esse arranjo entre insatisfação e compensação tenha sustentado a opção, por exemplo, dos chamados surfistas ferroviários que durante a década de 80, na cidade do Rio de Janeiro, tornaram-se conhecidos por preferirem equilibrarem-se sobre os tetos dos trens da antiga Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), enquanto esses se deslocavam em altas velocidades. Por vários anos, nem mesmo a ocorrência de um grande número de acidentes fatais, provocados por quedas ou por choques elétricos, foi suficiente para alterar a escolha daqueles ousados equilibristas, que, em sua grande maioria, eram trabalhadores, pertenciam a classes sociais mais baixas e quase sempre trafegavam sobre lotados trens originários de longínquos municípios dormitórios.

Aparentemente, a satisfação proporcionada pela aventura e pela “popularidade” compensava o risco a que se expunham a cada curva e freada, pois somente o uso da força policial foi capaz de, gradativamente, impor-lhes mudança de escolha e de hábito.

Naqueles anos, observou-se que a intervenção policial recebeu o apoio da maior parte dos usuários de trens da CBTU, pois as quedas e mortes provocavam a interrupção dos deslocamentos e causavam o desconforto e o atraso aos demais usuários. Esse aspecto afetou a popularidade dos surfistas ferroviários e, provavelmente, também contribuiu para que mudassem as suas preferências e práticas.

Esse exemplo sugere que a falta da saciedade pessoal em algumas áreas da vida humana pode consistir em fator decisivo aos processos de escolha e de definição de preferências. Com frequência, ouve-se explicações semelhantes daqueles que tiveram experiências extremadas com o uso de drogas, jogos e bebidas.

Esses aspectos talvez possam explicar porque, de forma semelhante, alguns trabalhadores de certas categorias profissionais tais como construção civil e mineração busquem se caracterizar por apresentarem coragem e audácia superior a de seus pares. Trabalhadores com essa atitude podem interpretar que a não utilização do EPI sirva de identificação de um nível de coragem ou liberdade, pelo qual desejariam ser reconhecidos. O encontro desse tipo de atitude com os riscos característicos dessas atividades eleva significativamente as possibilidades de acidentes do trabalho com graves conseqüências.

Como as escolhas propensas a riscos são relativamente freqüentes, torna-se apropriada a implementação de arranjos institucionais com vistas a minimização dos efeitos das decisões ineficientes de Pareto. Na seção que se segue, analisa-se o exemplo de um instrumento institucional destinado a proporcionar incentivo à prevenção e a contribuir com a reformulação das decisões dos trabalhadores que, inicialmente e por razões diversas, tenderiam a optar por escolhas que ampliariam a sua exposição ao acidente do trabalho.

#### 2.4.3. Apresentação e análise do Bônus Prevenção<sup>16</sup>: uma adaptação da Teoria da Salário de Eficiência

Entre as diferentes escolas do pensamento econômico, há relativo consenso acerca da avaliação de que a relação entre o empregador e o trabalhador não tem natureza harmoniosa. De fato, mesmo nos dias atuais, ainda verifica-se em diversas

---

<sup>16</sup> A idéia do Bônus Prevenção é aqui elaborada experimentalmente pelo autor.

atividades econômicas a presença de muitos dos ingredientes criticados por Marx<sup>17</sup> por ocasião de suas observações às relações estabelecidas entre o trabalhador e a máquina, nos primeiros ambientes fabris.

Considerando-se que a esse aspecto agrega-se que, conforme foi visto na seção anterior, as escolhas do próprio trabalhador podem também ser-lhe danosas, pode-se avaliar que, mantidas essas características, há significativa propensão à ocorrência de acidentes do trabalho em muitos setores de atividade econômica,. Pode-se concluir, então, que seja extremamente necessário o estabelecimento de eficazes mecanismos e arranjos institucionais que minimizem as ineficiências econômicas e em especial a exposição ao risco de acidentes durante a execução do trabalho.

Através desta seção, apresenta-se um exemplo de instrumento que, embora num formato ainda incipiente, exemplifica a possibilidade de contribuição com a redução do problema e a oportunidade de implementação de aprimoramentos aos sistemas de incentivos existentes.

Com esse propósito, a presente análise sugere a avaliação de um instrumento que foi desenvolvido experimentalmente pelo autor à partir das contribuições proporcionadas pela Teoria do Salário de Eficiência<sup>18</sup>. Essa Teoria interpreta como se estabelece a relação entre a remuneração e a produtividade, num contexto afetado pelos efeitos da assimetria de informações, e avalia como esses aspectos são afetados pelo nível de emprego<sup>19</sup>.

Com frequência se relaciona a produtividade da mão-de-obra com as habilidades dos trabalhadores e com os investimentos de capital realizados pelas empresas. Os modelos de salário de eficiência sinalizam, no entanto, que, em muitos casos, a produtividade do trabalhador está relacionada, principalmente, à sua remuneração. A explicação preponderante sobre esse comportamento nos países em desenvolvimento relaciona ganhos de produtividade com ganhos de poder de compra de alimentos e é apoiada pela interpretação de que, uma vez bem alimentados, os trabalhadores serão mais saudáveis e mais produtivos.

No entanto, a observação da oscilação da produtividade dos trabalhadores nos países desenvolvidos não sustenta que a explicação baseada na nutrição seja única.

---

<sup>17</sup> No Capítulo XIII, seção 4 de O Capital, Marx critica a inversão de papéis na fábrica, local, onde segundo avalia, o trabalhador tem na máquina a sua razão de existência e dela se torna “membro”.

<sup>18</sup> De acordo com a análise constante de Pindyck e Rubinfeld (1999), a análise do Salário Eficiência foi desenvolvida por Janet L. Yellen, no artigo “Efficiency Wage Models of Unemployment”, publicado na *American Economic Review* 74 ( maio de 1984):200-205.

<sup>19</sup> O tema consta de Pindyck e Rubinfeld (1999), onde é apresentado detalhadamente.

Verifica-se, nesses países, que a monitoração impossível ou dispendiosa leva a que os empregadores disponham de informações imperfeitas a respeito das produtividades individuais, possibilitando a que determinados trabalhadores optem por não maximizarem seus esforços de produção. Configurando-se, desta forma, um caso clássico de problema na relação entre o agente e o principal<sup>20</sup>.

A análise da Teoria do Salário de Eficiência sobre a escolha dos trabalhadores dos países desenvolvidos entre serem produtivos ou não, após serem contratados, considera como pressuposto que os mercados estejam atuando em regime de concorrência perfeita, onde todos os trabalhadores sejam igualmente produtivos e igualmente remunerados. A análise considera, ainda, que as decisões dos trabalhadores são influenciadas pela assimetria de informações, pois eles podem perceber que há dificuldade de o empregador identificar os seus respectivos níveis de produtividade. Este fato praticamente elimina a possibilidade de demissão dos que optam por reduzir os seus esforços de produção. Destaca-se que, mesmo se eventualmente fossem demitidos por apresentarem baixa produtividade voluntária, esses trabalhadores ainda teriam grande possibilidade de serem contratados por outra empresa.

Diante desse quadro, o salário de eficiência pode ser implementado com vistas a contribuir com a melhora da relação entre o agente e o principal. Caracterizado por apresentar valor que supera o do salário de mercado, o salário de eficiência teria o papel de estimular a elevação da produtividade dos trabalhadores. Em outras palavras, o incremento no valor do salário seria a remuneração pela regularidade da produtividade dos trabalhadores em níveis aceitáveis.

Sob tais circunstâncias, o trabalhador que eventualmente fosse demitido sofreria uma perda considerável pois, provavelmente, teria dificuldades em obter novo emprego com salário idêntico ao anterior, ou seja, maior do que o de mercado. O salário de eficiência é definido, então, como o valor que é suficiente para motivar a regularidade da produtividade dos trabalhadores, em razão do receio de perderem o emprego e o próprio salário de eficiência.

Se o salário de eficiência passasse a ser utilizado de forma generalizada pela maioria das firmas, provavelmente ocorreria uma elevação de produtividade generalizada, o que favoreceria à ocorrência do desemprego. Este fato consistiria em mais um incentivo à regularidade da produtividade, à medida em que os trabalhadores eventualmente demitidos teriam dificuldade de obtenção de novo emprego.

---

<sup>20</sup> A relação entre o agente e o principal é analisada na seção 5.9 deste estudo.

Existe aqui uma importante relação entre desemprego e salário de eficiência, pois quanto maior for o nível de desemprego, menor será a diferença entre salário de eficiência e o salário de mercado, pois, num contexto de desemprego, o receio da demissão, por si só, poderia servir de significativo estímulo ao esforço de produção pelo trabalhador.

Apesar do cenário de desemprego ser o que mais se aproxima da realidade contemporânea do mercado de trabalho no Brasil, alguns dos princípios apontados pela Teoria do Salário de Eficiência são de aplicabilidade ao contexto do acidente do trabalho no Brasil, conforme se propõe a seguir.

Como premissa, considera-se que o acidente do trabalho causa perdas significativas ao empregador e que, assim sendo, torna razoável avaliar-se que esse também busque evitá-lo. Exemplificando-se, cabe recordar que as observações mais recentes indicam que as escolhas do consumidor têm sido cada vez mais influenciadas pelo seu conhecimento sobre as externalidades provocadas pelos processos de produção dos bens que examina. Logo, uma eventual frequência de acidentes do trabalho ocorridos em determinada empresa pode prejudicar a sua reputação<sup>21</sup> e, conseqüentemente, os seus resultados. Os acidentes do trabalho podem prejudicar, ainda, a produtividade do empregador, a medida que, em muitos casos, o afastamento do trabalhador acidentado pode ser extremamente custoso à regularidade do processo produtivo<sup>22</sup>.

Esses aspectos sustentam a idéia de que mesmo a existência de excedente de oferta de mão de obra não deprecia o custo que o acidente do trabalho causa ao empregador, o que deve motivar que este utilize instrumentos de incentivo à prevenção de acidentes.

Sob essa ótica, seria, então, proveitoso ao empregador oferecer incentivos a que os trabalhadores minimizem a possibilidade de ocorrência de acidentes. Ao modelo aqui proposto, poder-se-ia chamar de Bônus Prevenção<sup>23</sup>. Embora pudesse ser composto por um conjunto de vantagens não exclusivamente pecuniárias, o Bônus Prevenção deveria oferecer vantagens, com vistas a significar real estímulo ao trabalhador, na prevenção do acidente do trabalho.

---

<sup>21</sup> A importância da reputação nos mercados que operam com assimetria de informações é comentada no Capítulo III, no item 3.4.

<sup>22</sup> A respeito da importância do conhecimento tácito, conhecimentos adicionais relevantes podem ser obtidos através da leitura de Dosi (1988).

<sup>23</sup> O Bônus Prevenção poderia ser composto por itens pecuniários ou não, os quais poderiam receber tratamento fiscal diferenciado, com vistas a incentivar à sua implementação pelo empregador.



O formato desse incentivo poderia variar e deveria ser aprimorado a medida em que se acumularem as experiências. Inicialmente, pode-se avaliar que seria adequada a utilização de modelo idêntico ao da concessão de bônus utilizado nos contratos de seguros de automóveis. Sob inspiração desse modelo, a concessão progressiva de bônus seria uma forma de premiação aos trabalhadores que, por períodos pré-determinados e sucessivos, não tivessem qualquer participação em qualquer acidente do trabalho e teria o seu valor ampliado progressivamente. Assim, a elevação do patamar do Bônus Prevenção estaria sujeita à manutenção da conduta preventiva do trabalhador. Por outro lado, o envolvimento, segundo determinados critérios, em acidente do trabalho significaria a queda para um patamar inferior de bônus prevenção e poderia culminar com a demissão do trabalhador que se caracterizasse como propenso a acidentes do trabalho.

Se o Bônus Prevenção expressar ganho significativo em relação ao Salário de Mercado, os trabalhadores estarão sendo estimulados a uma maior prevenção, de tal modo que tanto o empregadores como os trabalhadores poderiam se beneficiar da redução do índice de ocorrência de acidentes do trabalho.

A assimetria de informações, entretanto, também é verificada nas relações de trabalho e impede que o empregador disponha de um juízo preciso acerca do real comportamento do trabalhador quanto à propensão a acidentar-se no trabalho.

Conforme avaliado no tópico anterior, esta propensão decorre de escolhas pessoais do trabalhador e, por razões diversas, pode resultar em opções extremas, como a sua decisão de não utilização dos equipamentos de proteção individual (EPI). A assimetria de informações faz, ainda, com que, ao serem contratados, todos os trabalhadores recebam avaliação indistinta, inspirada pela suposição de que todos sejam igualmente propensos ao zelo pela própria saúde e vida<sup>24</sup>.

Com o passar do tempo pode ampliar-se a percepção de determinados trabalhadores de que a monitoração dispendiosa praticamente impede que o empregador conheça os seus comportamentos individuais quanto à prevenção de acidentes. Tal percepção pode levá-los a concluir que são mínimas as chances de serem demitidos em decorrência de conduta propensa ao risco e, assim, a sua escolha de comportamento, pode, por razões diversas, torná-los propensos ao acidente.

Ainda no campo dos incentivos à prevenção, pode-se inferir que para os trabalhadores caracterizados como propensos ao acidente do trabalho, possivelmente a

---

<sup>24</sup> As possíveis conseqüências desse tratamento indistinto são comentadas no Capítulo V deste estudo.

sujeição à demissão possa fazer com que reavaliem as suas decisões e assumam comportamento voltado a prevenção de acidentes. No caso brasileiro, enquanto perdurarem as altas taxas de desemprego, a conduta voltada à prevenção pode decorrer também do receio da provável dificuldade de obtenção de novo emprego.

Destaca-se que o receio de manter-se desempregado pode ter efeito ainda maior se, de alguma forma legal, os empregadores puderem ter acesso à informação sobre o histórico de propensão do trabalhador ao acidente. Tal receio justifica-se pelo fato de que os trabalhadores identificados por tais características provavelmente poderão ser preteridos nos processos de seleção.

A presente análise sobre o Bônus Prevenção tem o propósito principal de caracterizar a possibilidade de implementação de aprimoramentos aos arranjos institucionais em uso.

No Capítulo V deste estudo, são analisados os efeitos da assimetria de informações sobre o volume de acidentes do trabalho e avaliada a eficácia dos mecanismos institucionais existentes.

A indicação da importância dos efeitos da assimetria de informações, possibilita, também, introduzir o próximo Capítulo, que é dedicado à revisão da Teoria das Informações Assimétricas, que oferece grande capacidade de análise das instituições e das características relacionadas às dimensões do acidente do trabalho no Brasil.

---

## CAPÍTULO III

---

### A REVISÃO DA TEORIA DAS INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS

*“...É assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;” ( Inciso XIV)<sup>25</sup>*

O limitado conhecimento da sociedade brasileira sobre o acidente do trabalho no Brasil coopera com a formação de níveis de sensibilização e de mobilização que são incompatíveis com a seriedade do problema. A situação consiste num claro exemplo de assimetria de informações, que caracteriza-se pelo fato de que principalmente o Governo, e também os empregadores, dispõem de informações privilegiadas sobre o acidente do trabalho, quando comparadas às disponíveis aos trabalhadores e à sociedade brasileira em geral. A identificação dessa situação motivou a que o presente estudo fosse baseado, principalmente, nos instrumentos de análise proporcionados pela Teoria das Informações Assimétricas.

O processo de sua escolha como marco teórico foi marcado, ainda, pela busca de instrumental que desse tratamento estratégico à informação e que privilegiasse a interpretação do papel dos arranjos institucionais na gestão das ineficiências econômicas decorrentes da existência de disparidade de possibilidades entre os agentes econômicos.

O apoio na Teoria das Informações Assimétrico foi motivado pelos resultados que proporcionou na análise de outros mercados, fato que despertou, adicionalmente, o interesse por avaliar a sua aplicabilidade no trato das particularidades do mundo do trabalho.

Este Capítulo subdivide-se em quatro seções. Nas três primeiras analisam-se os principais aspectos teóricos introdutórios à abordagem da assimetria de informações. A quarta seção é organizada em seis subseções, em que se avaliam os principais conceitos e onde se examina a aplicabilidade de algumas das proposições da Teoria das Informações Assimétricas<sup>26</sup> ao tema acidente do trabalho no Brasil.

---

<sup>25</sup> Brasil. Constituição (1988). A referência ao Inciso XIV do artigo 5º destaca a importância da informação.

<sup>26</sup> No Capítulo V, a estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil é analisada com maior profundidade, à luz da Teoria das Informações Assimétricas.

### 3.1 A tomada de decisão

A tomada de decisão é uma das capacidades que caracterizam a racionalidade humana e, normalmente, baseia-se nas reações individuais ao risco e à incerteza, ambos presentes na maioria dos empreendimentos dos quais participa.

Como essas reações tem caráter pessoal, observam-se diferentes opções de forma de convívio com as situações de risco e de incerteza, tais como a adoção de conduta preventiva e o investimento na obtenção de informações adicionais. Da mesma forma, a contratação de serviços de seguros, como o que dá cobertura aos acidentes do trabalho, por exemplo, pode ser vista como um eficaz apoio à toma de decisão, pois possibilita a redução de perdas decorrentes do acontecimento de um eventual sinistro<sup>27</sup>.

Nesse contexto, a quantificação é vista como um importante instrumento, pois possibilita a comparação e a escolha entre os diferentes níveis de risco e de incerteza, a partir da identificação dos possíveis resultados e de suas respectivas probabilidades<sup>28</sup> de acontecimento.

Como a estimativa da probabilidade é comumente definida de forma subjetiva<sup>29</sup>, verifica-se que as escolhas variam de indivíduo para indivíduo, o que faz com que a capacidade de utilização das informações disponíveis ganhe papel preponderante no processo de busca pela decisão acertada. A heterogeneidade de propósitos e de competências, no entanto, faz com que, em diversos casos, as decisões sejam tomadas com questionável nível de comprometimento com o bem-estar social, tornando-se necessária a utilização de arranjos institucionais voltados à preservação do interesse coletivo. Com esta motivação são firmados, por exemplo, os contratos que, basicamente, buscam minimizar a assimetria de informações e a possibilidade de riscos morais, que a seguir serão comentados.

Num processo de tomada de decisão, diante de um ambiente de incertezas ou deparando-se com diferentes alternativas de risco, a noção de Valor Esperado é bastante utilizada, mesmo que, por muitas vezes, de forma intuitiva. O Valor Esperado corresponde a uma média ponderada dos resultados possíveis, onde as respectivas probabilidades são utilizadas como peso de cada um dos resultados prováveis.

---

<sup>27</sup> Sinistro é a ocorrência do acontecimento previsto no contrato de seguro e que, legalmente, obriga a seguradora a indenizar (Dicionário de Seguros)

<sup>28</sup> Probabilidade objetiva refere-se à frequência relativa com a qual determinados eventos tendem a ocorrer, conforme consta de Pindyck e Rubinfeld (1999).

<sup>29</sup> Probabilidade subjetiva refere-se à percepção de que um determinado resultado poderá vir a ocorrer, considerando-se que não se dispõe da frequência histórica da sua ocorrência.(Pindyck e Rubinfeld(1999)).

Assim, o Valor Esperado mede a tendência ao ponto central, ou seja, é o resultado que, na média, espera-se que venha a acontecer.

A equação que se segue representa o Valor Esperado para  $n$  possíveis resultados que apresentam resultados de  $X$ , tendo como  $Pr$  respectivas probabilidades:

$$\text{Valor Esperado : } E(X) = Pr1.X1 + Pr2.X2 + \dots + Prn.Xn$$

A formalização acima permite especular, por exemplo, que no caso do acidente do trabalho, as avaliações, decisões e condutas dos trabalhadores e dos empregadores seriam influenciados pelas suas expectativas em relação aos resultados proporcionados por cada um dos integrantes da estrutura institucional existente.

Estes são, na verdade, os principais aspectos que por este estudo busca-se analisar: a estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil, os efeitos que esta exerce sobre as expectativas, condutas e decisões dos agentes econômicos e como essas afetam o volume e as características do acidente do trabalho no Brasil.

Tendo como referencial a Teoria das Informações Assimétricas, ao longo do estudo, analisam-se as instituições relacionadas ao acidente do trabalho no Brasil e, desta forma, busca-se participar do atual debate em torno das modificações institucionais em curso e busca-se contribuir com a alteração da grave situação encontrada.

Busca-se, assim, interpretar como a ocorrência da assimetria de informações influencia a conduta dos agentes econômicos em relação à preservação da saúde e da vida do trabalhador brasileiro.

Para tanto, inicialmente procede-se, nas seções que se seguem, a revisão dos principais conceitos relacionados à ocorrência de assimetria de informações.

### 3.2. Condicionantes da eficiência em mercados competitivos

O recente processo de afastamento do Governo de importantes setores da economia nacional aparentemente foi influenciado pelo entendimento de que, sob certas condições, a ação estatal pode ser desnecessária e até prejudicial à eficiência econômica,

o que justificaria a diminuição da participação do Estado em mercados atualmente caracterizados como potencial ou nitidamente competitivos<sup>30</sup>.

A análise apresentada em Pindyck e Rubinfeld (1999), corrobora com esse entendimento ao avaliar que a atuação do Estado num mercado competitivo normalmente não coopera com a eficiência econômica. Entretanto, os mesmos autores avaliam que sob duas condições específicas o bem-estar dos consumidores e produtores poderá ser beneficiado pela ação estatal.

A primeira condição é verificada quando o preço de mercado é ineficiente para expressar custos ou benefícios decorrentes da ação ou omissão dos produtores ou consumidores. Por serem exógenos ao mercado propriamente dito, esses custos ou benefícios são designados por externalidades, e, diante de sua ocorrência, a ordenação do mercado é beneficiada pela participação do Governo.

A falha de mercado é a outra condição verificada na qual a atuação do Governo é igualmente admitida e é caracterizada pela constatação de situação em que os preços são ineficazes na função de prestarem indicações das quais os produtores e consumidores necessitam para tomarem suas decisões. Em razão dos seus propósitos, no presente estudo dedica-se maior atenção às falhas de mercado, conforme se segue.

A teoria econômica analisa a eficiência econômica sob a influência de duas principais interpretações. Uma destaca a auto-suficiência do mercado competitivo, apontando, entretanto, para a importância da preservação das condições de alocação ótima de recursos, como aspecto essencial à competição.

A outra perspectiva afirma que dificilmente serão obtidas as condições essenciais à competição, sugerindo, assim, que os óbices ao estabelecimento da eficiência dos mercados competitivos devam ser objeto de atenção específica. Estes óbices são denominados falhas de mercado e são verificados em quatro situações especiais: a existência de poder de mercado, a ocorrência de externalidades, a oferta de bens públicos e a ocorrência de informação incompleta.

Quando um produtor detém privilegiado poder de mercado, a eficiência, que seria originária da competição, torna-se fragilizada, pois as decisões acerca da quantidade a ser produzida, consideram um preço superior ao que o consumidor se proporia a praticar, caso o mercado se mantivesse sob condições de competição.

---

<sup>30</sup> A respeito de interpretação alternativa sobre a redução da atuação do Governo, recomenda-se a leitura de A Globalização e seus Malefícios (Stiglitz (2002)).

As externalidades ocorrem quando o sistema de preços é ineficiente para indicar os efeitos indiretos da produção ou do consumo de um determinado mercado, sobre as atividades de produção ou de consumo de outro mercado, que tem, assim, a sua competitividade afetada.

Outro aspecto relacionado às dificuldades para o estabelecimento dos mercados competitivos refere-se aos bens públicos, quando para estes exista considerável demanda, sem que ocorra a compatível oferta. Neste caso, a escassez decorre, principalmente, do desinteresse do produtor, que é originado da ausência de condições que assegurem, por exemplo, a apropriação de vantagens pelo inventor, haja vista haver a possibilidade de que seu invento seja copiado. Na ocorrência de falhas de mercado como essa, o Governo pode assumir o importante papel de ofertante do bem ou de gerador de fomentos à produção privada.

A competitividade e o funcionamento do mercado são, ainda, prejudicados quando se verifica a ausência de condições ótimas de acesso às informações a respeito dos preços de mercado ou da qualidade dos produtos ofertados. A constatação dessa falha tem levado à participação do Governo em diversos mercados.

Através deste estudo avaliam-se os efeitos dessa última falha sobre características do Acidente do Trabalho no Brasil. Com este propósito, destacam-se, a seguir, os principais aspectos característicos dos mercados em que os agentes econômicos interagem sob influência da assimetria de informações<sup>31</sup>.

### 3.3. Teoria das Informações Assimétricas: apresentação

O desenvolvimento da chamada Teoria das Informações Assimétricas é atribuído a George Akerlof, pelos resultados que obteve em seu estudo<sup>32</sup> “The Market for Lemmons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, publicado em 1970. Akerlof avaliou a hipótese de que num mercado onde os vendedores detenham melhores informações do que os compradores, provavelmente prevalecerá a oferta dos bens de baixa qualidade, verificando-se a prática do que conceituou-se como seleção adversa.

Também se dedicaram ao tema os economistas Michael Spence e Joseph Stiglitz. Spence dedicou-se ao estudo das respostas dos agentes mais informados diante do problema de seleção adversa, enquanto Stiglitz voltou-se à importância da assimetria

---

<sup>31</sup> A análise de Varian (1997) dedica atenção especial à Economia da Informação, destacando os temas relativos às deficiências do mercado, decorrentes da falta de informação.

<sup>32</sup> Akerlof, G. (1970), “The Market for Lemmons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *The Quarterly of Economics*, 84, p. 488-500.

de informações para a compreensão de problemas que afetam a dinâmica econômica, tal como o comportamento do desemprego.

No ano de 2001, os três economistas foram agraciados pela Real Academia Sueca de Ciências com o Prêmio Nobel de Economia por suas análises a respeito da importância da informação para o funcionamento dos mercados. Justificando a premiação, a Real Academia avaliou que “a aplicação da Teoria tem sido abundante, variando de mercados agrícolas tradicionais a mercados financeiros modernos” e que os trabalhos dos três economistas criaram bases para a teoria sobre os mercados que operam com informações assimétricas<sup>33</sup>, a Teoria das Informações Assimétricas.

A assimetria de informações é caracterizada pelo fato de que os participantes de determinada negociação dispõem de diferentes níveis de informações sobre as variáveis necessárias às suas respectivas tomadas de decisão.

Recorrendo-se ao Dicionário da Língua Portuguesa, verifica-se que o verbete “informação” é apresentado como o “1. Ato ou efeito de informar (-se); informe. 2. Dados sobre alguém ou algo. 3. Instrução, direção. 4. Conhecimento extraído dos dados. 5. Resumo dos dados”. A assimetria, por sua vez, é definida como a “ausência de simetria”, o que suscita interesse sobre o verbete “simetria”, assim conceituado: “Correspondência, em grandeza, forma e posição relativa, de partes sitas em lados opostos de uma linha ou plano médio”. Assim, a assimetria pode ser entendida como a ausência de correspondência na relação entre as partes.

Com a utilização do dicionário, busca-se, aqui, apresentar-se um claro exemplo de instrumento que possibilita a simetria de relações. Neste caso, verifica-se que a possibilidade de acesso indiscriminado às informações sobre verbetes da língua portuguesa permite o estabelecimento da “correspondência” entre as “partes”, possibilitando uma eficaz construção de comunicação, verbal ou escrita, no nosso idioma.

Na próxima Seção analisam-se com maior profundidade as características e os efeitos da assimetria de informações e avaliam-se diversos arranjos institucionais que, diante da ocorrência dessa falha de mercado, são destinados a otimizar a eficiência das relações entre os agentes econômicos.

---

<sup>33</sup> Fonte: <http://www.cofecon.org.br/noticias>, em 02/01/2002



### 3.4. Conceitos, Características e Arranjos Institucionais

Esta Seção é subdividida em 6 subseções, em que apresentam-se as principais características da assimetria de informações, bem como analisam-se os respectivos arranjos institucionais voltados a minimizarem seus efeitos adversos.

#### 3.4.1. Mercados de Produtos Com Qualidade Duvidosa

A assimetria de informações entre os agentes econômicos repercute de forma diferenciada em razão das características do mercado onde é percebida. Em seu estudo<sup>34</sup>, Akerlof analisou o mercado de automóveis usados e verificou que as informações eram utilizadas de forma assimétrica, pois os vendedores dispunham de conhecimento privilegiado, quando comparado ao dos compradores.

A reação do comprador diante do seu menor conhecimento acerca da qualidade do automóvel ofertado também foi avaliada por Akerlof. De acordo com suas conclusões, o comprador considera que, hipoteticamente, são oferecidas quantidades idênticas de automóveis com alto nível de qualidade e de automóveis com baixo nível de qualidade. Desta maneira, estima que estará adquirindo um automóvel com nível médio de qualidade e se dispõe a pagar um preço médio, compatível com a qualidade esperada do automóvel.

Akerlof observou, ainda, que esse quadro causa reações distintas por parte dos vendedores. Os que oferecem automóveis de baixo nível de qualidade (os limões), mostraram-se propensos a manterem ou até a elevarem a sua oferta, já que poderiam obter ganhos financeiros significativos pela prática de um preço compatível com um automóvel de nível médio de qualidade.

Já os vendedores de automóveis de alto nível de qualidade, apresentaram reduzida propensão a ofertar, pois provavelmente experimentaríamos perdas financeiras decorrentes de realizarem suas vendas a preços equivalentes a automóveis com médio nível de qualidade.

Este quadro levaria à ampliação relativa da oferta de automóveis de baixo nível de qualidade e, praticamente, eliminaria a oferta de automóveis de alto nível de qualidade, caracterizando-se um típico exemplo de falha do mercado, designado por seleção adversa, que a seguir analisa-se detalhadamente.

---

<sup>34</sup> Akerlof, G (1970), "The Market for Lemmons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *The Quarterly of Economics*, 84, p. 488-500.

A análise dos comportamentos dos agentes econômicos e do funcionamento do mercado de automóveis usados chama a atenção, ainda, para dois aspectos:

- 1) Não foi uniforme o benefício para o grupo que detinha acesso privilegiado à informação, haja vista a situação insatisfatória ocupada pelos vendedores de automóveis de alto nível de qualidade.
- 2) A experiência do mercado de carros usados indica que há casos em que os benefícios obtidos das situações de assimetria não se perpetuam pois não se perpetua a assimetria. Emblemática é a ampliação da percepção dos compradores sobre a real qualidade dos automóveis ofertados. Com o passar do tempo e com a seqüência das aquisições, os compradores acumularam informações que reduziram a assimetria e subsidiaram a reformulação da suas expectativas acerca do nível da qualidade realmente ofertada. Este aspecto provocou a redução dos preços de mercado, tornando-os mais próximos do adequado, considerando-se que, na verdade, era baixo, e não médio, o nível da qualidade dos automóveis que continuavam sendo ofertados.

Estes duas constatações possibilitam concluir-se sobre a importância do acúmulo gradativo de informações e seu impacto sobre a reformulação das expectativas dos agentes econômicos.

#### 3.4.2. A Seleção Adversa

As reações observadas no mercado de automóveis usados exemplifica a falha de mercado designada por seleção adversa, que, segundo Pindyck e Rubinfeld (1997), ocorre nas situações em que “... produtos de qualidade distintas são vendidos ao mesmo preço, porque compradores e vendedores não são suficientemente informados para determinar a qualidade real do produto no momento da compra.” Naquele mercado, este aspecto faz com que as negociações fossem realizadas de forma ineficiente, a medida que detinham maior proporção as contratações envolvendo os veículos de menor qualidade.

No mercado de seguros, de forma semelhante, a seleção adversa prejudica a eficiência econômica, causando, entre outros, o problema da limitação da oferta de seguro saúde. Nesse ramo de seguro, a expressiva e crescente participação de

---

consumidores idosos resulta no aumento significativo das despesas das seguradoras, fazendo com que os seus preços finais também sejam aumentados. Como resultado da elevação de preços, há tendência a que apenas os idosos e os doentes contratem esse tipo de seguro. Desta forma, os princípios atuariais seriam afetados pela fragilidade na base do mutualismo<sup>35</sup>, pois o grupo participante seria composto, basicamente, por habituais usuários dos serviços de saúde. Com isso, as parcelas mais jovem e mais saudável da população estariam, como efeito da elevação do preço, sendo desestimuladas à contratar o seguro saúde, embora, eventualmente, possam adoecer. Configura-se, assim, outro caso típico de seleção adversa.

Diante deste quadro, pode tornar-se justificável a participação do Governo no mercado de seguros, pois ao proporcionar, via instrumentos regulatórios, a universalização do seguro saúde para todas as faixas etárias, os problemas decorrentes da seleção adversa estariam sendo minimizados.

### 3.4.3 A Reputação e a Padronização como subsídios à decisão

Conforme verificado através do estudo de Akerlof, a ocorrência da seleção adversa restringe a eficiência do funcionamento do mercado de automóveis usados.

Em diversos mercados, a ocorrência da seleção adversa provoca reações efetivas por parte dos vendedores de produtos com alta qualidade, pois se deparam com a necessidade de convencer aos potenciais compradores de que a sua oferta realmente oferece substanciais vantagens, quando comparada à qualidade média do mercado.

A sensibilização dos consumidores é extremamente importante para os resultados pretendidos pelos vendedores, pois o nível de qualidade percebido influencia a definição do nível de preços que os consumidores se dispõem a pagar. A avaliação dos consumidores sobre a qualidade, por sua vez, pode ser significativamente afetada pela reputação do vendedor e pela constatação da padronização da alta qualidade dos seus produtos ou serviços.

A boa reputação pode auxiliar significativamente os ofertantes de produtos de alta qualidade, pois, os compradores, por disporem de informação limitada, tendem a

---

<sup>35</sup> O mutualismo é um dos princípios fundamentais que constitui a base de toda a operação de seguro. A reunião de um grande número de expostos aos mesmos riscos possibilita estabelecer o equilíbrio aproximado entre as prestações do segurado (prêmio) e as contraprestações do segurador (responsabilidades)." (Dicionário de Seguros)

valorizar aquelas informações obtidas dos ofertantes que inspirarem confiança e que, assim, seriam beneficiados.

A padronização é outro instrumento muito utilizado diante da assimetria de informações sobre a qualidade do produto ofertado. Sendo, com frequência, utilizado por rede de lojas, a padronização é mais comumente percebida nas redes de lanchonetes, onde a oferta padronizada de produtos de alto nível de qualidade torna-se perceptível ao consumidor, de tal forma que, indiferentemente da filial escolhida, esse terá a sua decisão de consumo influenciada por sua expectativa de consumir produtos com padrão de qualidade que aprova. Desta forma, a padronização também pode tornar-se aliado eficaz da eficiência econômica nos mercados em que ocorre a assimetria de informações na relação entre os agentes econômicos.

#### 3.4.4 A Sinalização de Mercado

Em sua obra *Market Signaling*<sup>36</sup>, Michael Spence analisou as reações do mercado diante dos efeitos adversos da assimetria de informações e destacou a importância das sinalizações emitidas sobre a qualidade de determinado produto, durante os processos de tomada de decisão de consumo.

As sinalizações são instrumentos utilizados pelos ofertantes com o objetivo de prestarem informações adicionais sobre os seus produtos. As sinalizações visam a redução da assimetria de informações e, para tanto, buscam ampliar a percepção do consumidor sobre a real qualidade ofertada, de modo a ampliar a probabilidade de sua decisão pela aquisição. A sinalização pode apresentar níveis distintos de eficiência. Referindo-se a um exemplo de processo seletivo no mercado de trabalho, o texto de Pindyck e Rubinfeld (1999) argumenta que para “ser forte, um sinal deve ser mais facilmente transmitido por pessoas de alta produtividade do que por indivíduos de baixa produtividade, de tal modo que possa ser encontrado mais frequentemente entre indivíduos de alta produtividade.”

Por sua importância para o processo de decisão, pode-se avaliar que a sinalização deve relacionar-se a compromissos mensuráveis, com vistas à avaliação do diferencial oferecido. Por exemplo, quando um fabricante oferece a garantia do seu produto por um período superior à média do mercado, espera-se que o seu compromisso seja efetivamente sustentado; tanto a indicação principal de que será pouco provável o

---

<sup>36</sup>Spence, M., 1974, “Market Signaling”, *Harvard University Press: Cambridge, Mass.*

surgimento de defeitos, como a de que, diante de uma eventual pane, o consumidor disporá de competente assistência técnica, durante a vigência da garantia. Diante do descumprimento de qualquer desses compromissos, o mencionado fabricante deveria estar sujeito a desqualificação de sua garantia, tendo como efeitos o prejuízo à sua reputação e a provável redução do volume de suas vendas, além de sujeitar-se às sanções previstas na legislação que regula o assunto. Assim, a possibilidade de avaliar-se a qualidade da informação prestada pela sinalização, permite que o ato de sinalizar seja, sob essa ótica, seletivo. Assim, pode-se avaliar que as sinalizações verdadeiras beneficiam seus emissores; já as fraudulentas devem sujeitar-lhes a pagarem o “preço”.

Feitas essas ressalvas, a sinalização pode ser, enfim, compreendida como um importante instrumento de minimização dos efeitos adversos da assimetria de informações.

#### 3.4.5. O Risco Moral

Para a análise das características do risco moral torna-se útil recorrer-se ao Dicionário de Seguros. Inicialmente, desperta interesse o conceito do vocábulo *mutualismo*, assim definido por aquele léxico: “É um dos princípios fundamentais que constitui a base de toda a operação de seguro. A reunião de um grande número de expostos aos mesmos riscos possibilita estabelecer o equilíbrio aproximado entre as prestações do segurado (prêmio) e as contraprestações do segurador (responsabilidades)”. O mesmo dicionário indica que o mutualismo é uma das características básicas do seguro: “Todo e qualquer seguro possui três características básicas, a saber: incerteza, mutualismo e previdência. Porém, nos seguros que têm como base a duração da vida humana a incerteza é relativa.” Sobre o vocábulo seguro, obtém-se as seguintes definições: é um “contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante cobrança de prêmio, indenizar outra pela ocorrência de determinados eventos ou por eventuais prejuízos. É a proteção econômica que o indivíduo busca para prevenir-se contra a necessidade aleatória. ... É a compensação dos efeitos do acaso pela mutualidade organizada segundo as leis da estatística...” O contrato de seguro, por sua vez, é apresentado como “aleatório, bilateral, oneroso, solene e da mais estrita boa-fé sendo essencial, para a sua formação, a existência de segurado, segurador, risco, objeto do seguro, prêmio (prestação do segurado) e indenização (prestação do segurador)”.

Essa introdução busca trazer “a tona” conceitos intimamente relacionados ao risco moral. Embora verifique-se a ocorrência do risco moral em outros mercados, a sua compreensão a partir do mercado de seguros é apropriada, considerando-se os propósitos deste estudo. Nesse sentido, destacam-se dois aspectos fundamentais para esse mercado: o mutualismo e a boa-fé na relação entre os contratantes. O risco moral afeta a eficiência do mercado de seguro pois as reduzidas possibilidades de controle sobre a grande gama dos que se expõem aos mesmos riscos possibilitam a que certos indivíduos assumam comportamentos desvinculados da boa-fé.

Risco moral é entendido, então, como aquele relacionado à moral e que, com frequência, ocorre em situações em que há assimetria de informações.

De outra forma, pode-se interpretar que o risco moral ocorre na situação em que certa pessoa ou grupo pode alterar o seu comportamento em razão do fato de dispor de segurança contra determinado episódio, de tal forma que, adversamente, torna-se mais sujeito ao mesmo episódio. Estaria, assim, agindo como que incentivado à adversidade.

Ainda no campo das definições, a moral é apresentada pelo Dicionário da Língua Portuguesa como o “conjunto de regras de conduta ou hábitos julgados válidos, quer de modo absoluto, quer para grupo ou pessoa determinada”. Assim, o ato imoral, expressa o abandono a esse conjunto de hábitos e regras até então julgados válidos, e ocorre, principalmente, às escondidas, numa situação em que uma das partes vale-se do fato de que a outra não dispõe de eficazes instrumentos de monitoramento ou obtenção de informações acerca do seu comportamento ante os compromissos firmados.

No mercado de seguros há considerável possibilidade de atitude propensa ao risco moral, pois o mutualismo e as garantias proporcionados pelo contrato de seguros poderiam fazer com que alguns segurados preterissem a previdência, tornando-se mais expostos a riscos e eventos danosos. Esse comportamento provocaria a reação das seguradoras, levando-as a promoverem ajustes de preços, tornando-os compatíveis com a elevação da frequência de sinistros.

Nesse mercado, a fraude é outro fator que também prejudica à eficiência econômica. Estimativas do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) <sup>37</sup> indicam que o mercado segurador perde anualmente, com fraudes, algo entre 15% e 20% do montante total dos sinistros. Considerando-se que em 2001 as indenizações de sinistros foram da

---

<sup>37</sup> Revista do IRB nº 288,abr/jun2002; Programa de Combate às Fraudes de Seguro, por Horácio L.N. Cata Preta

ordem de R\$ 14,7 bilhões, avalia-se que as indenizações indevidas totalizaram aproximadamente R\$ 2,9 bilhões.

O conjunto de custos provocados pela atitude propensa ao risco moral, suscita cogitar o estudo de soluções e, com frequência, sugere-se a atribuição de responsabilidade pessoal, acompanhada do aprimoramento dos mecanismos de monitoramento .

#### 3.4.6 . A relação entre o agente e o principal

A relação entre o agente e o principal se concretiza pela situação em que os objetivos, necessidades ou desejos de uma pessoa ou grupo – o principal, dependem do esforço despendido por outra pessoa ou grupo – o agente, sendo mais um clássico caso em que a ocorrência da assimetria no acesso às informações prejudica a eficiência econômica.

Como diferencial importante em relação aos outros fatores até aqui estudados, verifica-se que a relação entre o agente e o principal normalmente tem longevidade significativa. No caso analisado da aquisição do automóvel usado, os efeitos adversos da assimetria de informações se consolidaram logo após o “fechamento do negócio”, pois com a transferência da propriedade transferem-se também, e normalmente de forma irrevogável, os ônus da falta de qualidade, cujo conhecimento, até então, pertencia somente ao vendedor. Ressalve-se que a gestão desse ônus pode demandar ações de reparações, mas, nesse caso, o prolongamento da relação entre as partes já estaria sendo regido por outra égide, a da discórdia, e de forma explícita.

Na relação entre o agente e o principal, por sua vez, o pacto entre as partes normalmente é duradouro, o que normalmente leva o principal a buscar por instrumentos que possam promover a otimização dos esforços do agente.

A assimetria de informações, no entanto, impõe dificuldades à obtenção dos propósitos do principal, pois este não tem como avaliar, com precisão, o nível de esforços que o agente está disposto a despende em prol daqueles propósitos.

Caracterizando a assimetria, o agente, por sua vez, tem amplos conhecimentos da dimensão dos seus próprios esforços, bem como dos fatores que o levam a tal dimensionamento, muitas vezes mais atrelado a seus próprios interesses. Emblemático e contemporâneo é o caso ocorrido no mercado de capitais norte-americano, onde verificou-se que ao efetuarem a lançamentos contábeis de forma imprecisa, alguns

executivos auferiram ganhos pessoais significativos. Posteriormente, esta operação redundou em perdas expressivas aos acionistas, além de danos históricos a alguns dos fundamentos daquele mercado.

Aqui, possivelmente, encontre-se um caminho que coopere com a solução ao problema: a identificação dos fatores que poderiam influenciar efetivamente a dimensão dos esforços do agente. Parece igualmente vital à solução, que o principal disponha dos instrumentos necessários para promover os ajustes requeridos por aqueles fatores.

Com frequência esses ajustes são designados por estímulo ou sistema de incentivos à adequada ação do agente. A ausência ou a ineficiência desses incentivos podem resultar em declínio da eficiência econômica, causando prejuízos tanto ao principal como ao agente e, por vezes, ao próprio mercado, como no citado caso do mercado de capitais norte americano.

No Capítulo IV, que se segue, a caracterização do acidente do trabalho no Brasil possibilita avaliar a presença dos aspectos teóricos acima apresentados e permite avaliar como afetam as dimensões do problema.

No Capítulo V, procede-se a aproximação dos elementos apresentados nos Capítulos III e IV e analisa-se, à luz da Teoria das Informações Assimétricas, a estrutura institucional relacionada ao acidente do trabalho no Brasil.



---

## CAPÍTULO IV

---

### O ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL

*“ O grande problema do sistema Brasileiro é que estamos aceitando os acidentes, a sinistralidade, estamos aceitando passivamente as 20.000 aposentadorias a cada ano, e estamos convivendo com aproximadamente 4.000 óbitos por causas que poderiam ter sido evitadas.”*<sup>38</sup>

*“ ... faça valer a pena.”*<sup>39</sup>

Através desta análise tem-se por objetivo principal contribuir com a ampliação do conhecimento sobre as dimensões do acidente do trabalho no Brasil. Para tanto, neste Capítulo, examina-se a estrutura institucional relacionada à gestão do assunto e são apresentados os seus principais aspectos quantitativos.

Conforme já comentado, o conhecimento sobre o acidente do trabalho no Brasil é afetado pela assimetria de informações que, sendo identificada sob várias formas, manifesta-se também através do reduzido nível de informações<sup>40</sup> disponibilizadas à sociedade.

Assim, através das informações disponibilizadas por esta análise, busca-se contribuir com a elevação do conhecimento, da sensibilização e da mobilização da sociedade brasileira, na expectativa de que estes cooperem com os necessários esforços em prol da reversão dos resultados desse grave problema. A esse respeito destaca-se que, conforme visto no Capítulo II, o momento político atual oferece oportunidade à participação social na proposição e na formulação de diversas alterações institucionais que estão em curso, como é o caso da possibilidade implementação de modificações estruturais no modelo brasileiro de Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT). Este aspecto levou a que, neste Capítulo, se avalie os principais elementos do modelo atual de Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil, em razão, ainda, da sua condição de instrumento fundamental para a eficácia da gestão do problema.

---

<sup>38</sup> Avaliação emitida pelo Dr Baldur Schubert – Gerente de Projetos do INSS, de acordo com os Anais do Painel IV do Seminário Internacional: Sistemas de Seguro Contra acidentes do Trabalho nas Américas.

<sup>39</sup> DreamWork Picture, 1998. ( O Resgate do Soldado Ryan)Última frase dita pelo Capitão ( personagem vivido por Tom Hanks), ao soldado Ryan , após terem-se perdido muitas vidas na busca do seu resgate.

<sup>40</sup> Os dados oficiais aqui destacados são geridos pelo Governo e referem-se aos trabalhadores que atuam no chamado mercado de trabalho formal. Apesar da crescente utilização da INTERNET pelo Governo, ainda é insuficiente o conhecimento da sociedade. Ao final do capítulo, formulam-se inferências sobre os trabalhadores que atuam no mercado informal.

A relevância do estudo justifica-se, principalmente, pela busca de prestar-se contribuição aos esforços de preservação da vida e da saúde do trabalhador brasileiro. Motivação adicional é encontrada ao verificar-se a existência de reduzida produção literária sobre o modelo brasileiro de Seguro Contra Acidentes de Trabalho (SAT), fato que provavelmente relaciona-se à sua estatização ocorrida em 1967. Este aspecto estimula a realização de abordagens novas, buscando-se contribuir com a análise que o assunto requer.

O Capítulo está organizado em cinco seções. Nas duas primeiras abordam-se os aspectos históricos e as principais características da estrutura institucional e de funcionamento do SAT. Na terceira seção examina-se a existência de limitações estruturais do atual modelo de gestão do acidente do trabalho no Brasil. Na quarta Seção são apresentados os principais aspectos quantitativos relativos ao acidente do trabalho ocorrido no mercado de trabalho formal, enquanto na quinta e última Seção formula-se inferências sobre as dimensões do acidente do trabalho no mercado de trabalho informal.

#### 4.1. Aspectos históricos do Seguro Contra Acidente do Trabalho no Brasil

No Brasil, a história do Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT) mantém estreitos vínculos com o desenvolvimento da Previdência Social, conforme se verifica a seguir. No ano de 1918, foi aprovado pela Câmara dos Deputados o projeto desenvolvido pela Comissão Especial de Legislação Social que, pioneiramente, promovia a assistência ao acidentado no trabalho. O projeto de lei destacava a noção da não admissão da culpa nos acidentes e impunha ao empregador o pagamento de indenização ao operário ou a sua família em caso de acidente. O projeto de lei considerava como licitude pessoal do patrão efetuar o seguro individual ou coletivo de seus operários, obrigatoriamente em companhias de seguro devidamente autorizadas a operar com coberturas aos acidentes do trabalho. O seguro poderia abranger tanto o pagamento de indenizações aos operários acidentados como a prestação do atendimento médico, farmacêutico e hospitalar. Através do Decreto-lei nº 3.724/1919 o assunto foi regulamentado no Brasil, e acrescentou-se a obrigatoriedade do pagamento de uma indenização proporcional à gravidade da lesão sofrida pelo trabalhador.

Quinze anos depois, em 1934, o Decreto-lei nº 24.637 ampliou a consistência no trato à questão. O seu texto conceituou o acidente do trabalho e trouxe importante

inovação ao equiparar ao acidente do trabalho a doença profissional atípica, resultante das condições especiais onde o trabalho fosse realizado. O Decreto-lei determinava que o valor da indenização deveria ser calculado de acordo com a gravidade das conseqüências do acidente e estabelecia que a morte geraria uma indenização máxima de três anos e mínima de um ano de salário da vítima. Os empregadores que não mantivessem seguros contra acidentes de trabalho eram obrigados a fazer um depósito como forma de garantia na Caixa Econômica Federal ou no Banco do Brasil. Para ficarem isentas do depósito, as empresas deveriam manter contratos de seguros com companhias ou sindicatos profissionais legalmente autorizados pelo Ministério do Trabalho Indústria e Comércio a operarem no seguimento de seguros contra acidentes do trabalho.

Em 1935, foram regulamentadas as normas de organização e funcionamento do seguro contra acidentes de trabalho, que poderiam ser oferecidos por sociedades de seguros, sociedades anônimas, sindicatos de empregadores e cooperativas fundadas para a exploração deste tipo de seguro.

Entre as décadas de 40 e 60, predominava a participação das empresas seguradoras privadas no segmento de seguro de acidentes do trabalho. No entanto, o amadurecimento da organização das categorias profissionais resultaria na oferta do seguros contra acidentes do trabalho também através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, os IAP. Em 1966, a unificação dos IAP, que resultou na criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS)<sup>41</sup>, marcava a formulação do modelo nacional de Previdência Social.

O fortalecimento do conceito nacional de Previdência Social, favoreceu a que, no ano de 1967, fossem implementadas as modificações mais profundas e duradouras à estrutura institucional do modelo brasileiro de Seguro Contra Acidente do Trabalho. Naquele ano, fundamentando-se no argumento de que os resultados da contratação do seguro junto às seguradoras privadas, não satisfaziam aos anseios dos trabalhadores brasileiros, o Governo instituiu que caberia exclusivamente à Previdência Social a oferta do Seguro Contra Acidente do Trabalho. O monopólio estatal definido naquele ano persiste basicamente com as mesmas características até os dias de realização do presente estudo.

---

<sup>41</sup> As principais atribuições do INPS são, hoje, exercidas pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) e pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

O modelo de gestão estatal do Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT) estabelecia, inicialmente, que a contribuição de cada empregador variava de 0,4% a 0,8% sobre o total dos salários, com um adicional fixado de acordo com o grau de risco específico da empresa. No entanto, sob gestão estatal, o SAT recebeu sucessivas adequações regulamentares. Em 1976, o conceito de risco de cada empresa foi transformado em enquadramento de risco por atividade econômica, ocasião em que se estabeleceu a taxa das atividades com risco leve em 0,4%, com risco médio em 1,2% e com risco grave em 2,5% sobre o total de salários.

Em 1989, foi unificada a contribuição das empresas sob a taxa de 2,0%, independentemente do grau de risco. Em 1991, restabeleceu-se a graduação dos riscos por setor de atividade econômica, com taxas de 1,0% para risco leve, 2,0% para risco médio e 3,0% para o risco grave, o que até hoje permanece.

Em 1995, sob inspiração da Constituição Federal de 1988, foram equalizados os valores dos benefícios previdenciários e dos acidentários.

#### 4.2. Características estruturais e funcionamento do modelo atual de Seguro Contra Acidente do Trabalho no Brasil (SAT)

Esta seção subdivide-se em duas seções, onde busca-se a ampliação do conhecimento sobre a estrutura de gestão e sobre o funcionamento do atual modelo de Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT) no Brasil.

##### 4.2.1- A estrutura organizacional do SAT

Um modelo de seguro contra acidentes do trabalho deve ter uma abrangência que possibilite resultados eficazes em três áreas: na geração de prevenção, no provimento do amparo social ao trabalhador através da assistência à saúde e das prestações pecuniárias – de reposição de renda e de indenização – e, por último, na reabilitação profissional ao trabalhador acidentado, que é voltada a possibilitar a sua reinserção no mercado de trabalho.

No Brasil, por ser tratado como tema social desde 1967, o Seguro Contra Acidentes do Trabalho tem a forma de um sistema estatal de gestão descentralizada. Atualmente, as funções supracitadas são exercidas por órgãos governamentais relacionados ao Ministério do Trabalho e Emprego, ao Ministério da Saúde e ao Ministério da Previdência Social.

O Ministério do Trabalho e Emprego é o responsável pela normatização e pela fiscalização das condições de trabalho, envolvendo a preservação da saúde do trabalhador, a prevenção do acidente e a segurança do trabalhador.

Ao Ministério da Saúde cabem as ações voltadas à recuperação da saúde do trabalhador acidentado.

O Ministério da Previdência Social (MPS) é o responsável pelas ações relativas à arrecadação dos recursos de financiamento e ao pagamento de benefícios do Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT) e responsável pela reabilitação profissional do trabalhador acidentado. Essas ações são desempenhadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), com o suporte técnico da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV).

Para usufruir dos benefícios proporcionados pelo Ministério da Previdência Social, é condição essencial que o trabalhador tenha regularizada a sua condição de contribuinte da Previdência Social; recebendo assim o tratamento de segurado<sup>42</sup>. Logo, dispõem desses serviços somente os trabalhadores que integram o chamado mercado de trabalho formal.

A situação dos trabalhadores que integram o mercado de trabalho informal e as conseqüências do desconhecimento generalizado sobre a sua realidade são comentados na Seção 4.5 deste Capítulo, onde também são formuladas inferências sobre relevantes aspectos quantitativos.

Assim, na seção seguinte analisam-se os principais elementos do modelo de Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) atualmente em uso no Brasil, cujos resultados são vitais à eficácia da gestão do problema. Destaca-se que, em virtude da possibilidade de implementações de inovações institucionais proporcionadas principalmente pela Emenda Constitucional nº20/98, conforme se analisa no Capítulo II, ao longo deste estudo o SAT é tema que recebe atenção privilegiada em relação à atenção às ações de responsabilidade do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e do Emprego<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Nos últimos anos, buscando fortalecer essa imagem o MPAS tem sido ap resentado como “ A seguradora do trabalhador brasileiro”.

<sup>43</sup> A relevância desses temas sugere a realização de estudo específico voltado a analisá-los com instrumental teórico adequado às tipicidades desses dois Ministérios.

#### 4.2.2 - Conceitos relevantes

A compreensão do atual modelo de Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil (SAT) requer que se lembre de algumas conceituações. O Dicionário de Seguros do IRB/ FUNENSEG <sup>44</sup> define que seguro é um “ contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante cobrança de prêmio, a indenizar outra pela ocorrência de determinados eventos ou por eventuais prejuízos. É a proteção econômica que o indivíduo busca para prevenir-se contra a necessidade aleatória. ... Todo e qualquer seguro possui três características básicas: incerteza<sup>45</sup>, mutualismo<sup>46</sup> e previdência <sup>47</sup>,”

O Manual de Instruções do Preenchimento da Comunicação de Acidente do Trabalho do INSS/Ministério da Previdência Social (MPS) assim conceitua o acidente do trabalho:

“que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, com o segurado empregado, trabalhador avulso, médico residente, bem como com o segurado especial, no exercício de suas atividades, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, a perda ou redução, temporária ou permanente, da capacidade para o trabalho.”

De acordo com aquelas normas do MPS, conceituam-se, ainda, como acidente do trabalho:

- a) a doença profissional, assim entendida a produzida ou desencadeada pelo exercício do trabalho peculiar a determinada atividade, constante da relação de que trata o Anexo II do Decreto nº 2.172/97;
- b ) a doença do trabalho, assim entendida a adquirida ou desencadeada em função de condições especiais em que o trabalho é realizado e com ele se relacione diretamente, desde que constante da relação de que trata o Anexo II do Decreto nº 2.172/97.

---

<sup>44</sup> IRB é o Instituto de Resseguros do Brasil e FUNENSEG é a Fundação Escola Nacional de Seguros.

<sup>45</sup> Incerteza : consiste no aspecto aleatório quanto à ocorrência de determinado evento(Dicionário de Seguros)

<sup>46</sup> Mutualismo: Constitui a base de toda a operação de seguro. A reunião de um grande número de expostos aos mesmos riscos possibilita estabelecer o equilíbrio aproximado entre as prestações do segurado (prêmio) e as contraprestações do segurador (responsabilidades). (Dicionário de Seguros)

<sup>47</sup> Previdência: “... É a busca de proteção contra efeitos danosos de eventos futuros” (Dicionário de Seguros).

### 4.2.3 . As prestações do atual modelo de SAT no Brasil

Pela ocorrência de acidente do trabalho, de doença profissional ou doença do trabalho, o atual modelo estabelece, além da reabilitação profissional, como prestações<sup>48</sup>, o pagamento de benefícios pecuniários, conforme resumidos no quadro que se segue.

Tabela 4.1- Benefícios pecuniários do SAT

BENEFÍCIOS	BENEFICIÁRIOS	CONDIÇÕES P/ CONCESSÃO	DATA DE INÍCIO	DATA DA CESSAÇÃO	VALOR <sup>49</sup>
Auxílio-doença acidentário	Acidentado do trabalho	- afastamento do trabalho por incapacidade laborativa temporária por acidente do trabalho	- 16º dia de afastamento consecutivo para empregado; na data do afastamento demais segurados.	- morte; - concessão de auxílio-acidente ou aposentadoria; - cessação da incapacidade; - alta médica; - volta ao trabalho.	91% do salário de benefício
Aposentadoria por invalidez	Acidentado do trabalho	- afastamento do trabalho por invalidez acidentária	- no dia em que o auxílio-doença teria início; ou - no dia seguinte à cessação do auxílio-doença	- morte; - cessação da invalidez; - volta ao trabalho.	100% do salário de benefício
Auxílio-Acidente	Acidentado do trabalho	- redução da capacidade laborativa por lesão acidentária	- no dia seguinte a cessação do auxílio-doença.	- concessão de aposentadoria; - morte.	50% do salário de benefício
Pensão	Dependentes do acidentado do trabalho	- morte por acidente do trabalho	- na data do óbito; - na data do requerimento, quando requerida após 30 dias do óbito.	- morte do dependente; - cessação da qualidade de dependente.	100% do salário de benefício

Fonte: Manual de Instruções do Preenchimento da Comunicação de Acidente do Trabalho do INSS

Os benefícios pecuniários pagos pela Previdência Social são classificados em duas categorias: o indenizatório e o de reposição de renda. O indenizatório é chamado auxílio-acidente e consiste numa forma de compensação pecuniária pela redução da capacidade laborativa, como decorrência de lesão proveniente de acidente do trabalho. Já os destinados à reposição da renda dos trabalhadores são a aposentadoria por

<sup>48</sup> Prestações aqui equivalem à “indenizações” a que se obriga o segurador, no caso a Previdência Social.

<sup>49</sup> O salário de benefício é calculado através da média aritmética simples das bases de cálculo contidas num certo período de cálculo, *quantum* que se presta para a definição da renda mensal inicial do benefício de pagamento continuado.

invalidez e o auxílio-doença, que se destinam ao provimento de suporte financeiro durante o período de tempo de inatividade, a partir do 16º dia de afastamento do trabalho. Do 1º ao 15º dia de afastamento, o pagamento do salário cabe ao empregador. A pensão destina-se à reposição da renda à família do trabalhador falecido como consequência de acidente do trabalho.

Complementarmente aos benefícios pecuniários, o modelo atual de SAT atribui à Previdência Social a responsabilidade pelos serviços de apoio à reabilitação profissional que, para tanto, utiliza-se da estrutura e capilaridade do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O INSS atua em todos os Estados brasileiro, organizado sob a forma de uma Superintendência Estadual integrada a algumas Gerências Executivas. Estas coordenam os serviços de diversas Agências da Previdência Social (APS) que, atuando regionalmente, localizam-se em muitos dos Municípios brasileiros. O modelo em uso prevê que o trabalhador acidentado seja atendido pelas Equipes de Reabilitação Profissional (ERP) das Agências da Previdência Social (APS), que são compostas por Médicos e Técnicos orientadores profissionais. Tendo por objetivo a reinserção do trabalhador acidentado no mercado de trabalho, essas Equipes acompanham o restabelecimento da condição de saúde do trabalhador, que deve ser proporcionada por Organizações de Saúde credenciadas e, principalmente, pelas organizações hospitalares do Ministério da Saúde, mais especificamente pelo Sistema Único de Saúde (SUS).

O fato de o SUS disponibilizar seus limitados recursos a toda a população brasileira, e paralelamente assistir ao acidentado no trabalho, é aspecto que afeta negativamente ao processo de reinserção. Como consequência financeira, a despesa da Previdência Social é onerada pelo alongamento do prazo de pagamento de benefícios pecuniários. Para o trabalhador, a consequência da precariedade dos recursos voltados à reparação da saúde é a sua permanência na condição afastado do trabalho, muitas vezes decorrente dos limitados resultados obtidos nos tratamentos de recuperação da saúde.

Quando ocorrem alterações na capacidade laborativa do trabalhador decorrentes de seqüelas do acidente, as Equipes de Reabilitação Profissional devem atuar no sentido de assegurar que empregador ofereça ao acidentado as condições de trabalho favoráveis ao retorno do acidentado. As características da seqüela podem resultar na necessidade de realocação do trabalhador em nova atividade, o que pode envolver a oferta de nova qualificação profissional ao acidentado.



As coberturas garantidas pelo Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT), acima apresentadas, não se estendem a todos os trabalhadores brasileiros. Somente a parcela dos trabalhadores com carteira assinada, os trabalhadores avulsos e os médicos-residentes têm direito ao Seguro. Assim, os autônomos, os empresários, as trabalhadoras domésticas e os demais trabalhadores não integrados à Previdência Social não têm amparo do Seguro Contra Acidente do Trabalho.

Na próxima Seção examina-se a existência de limitações estruturais no atual modelo de gestão do Seguro Contra acidentes do acidente do trabalho no Brasil.

#### 4.3. Avaliação das limitações institucionais no atual modelo do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) no Brasil

A necessidade de aprimoramento ao atual modelo de SAT ficou caracterizada através da avaliação do próprio Governo sobre a gestão estatal do seguro, emitida no Editorial dos Anais do Seminário Internacional sobre o Novo Modelo de Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil, realizado em novembro de 1997, e a seguir<sup>50</sup> sintetizada:

- A ênfase é dada à indenização e não à prevenção;
- Há pouca articulação entre instituições governamentais ligadas às áreas do trabalho, previdência e saúde;
- A socialização dos riscos e dos custos do acidente desestimula a adoção de políticas preventivas por parte das empresas;
- Os instrumentos legais se mostram obsoletos.

Como desdobramento dessa avaliação pelo Governo, em 15 de dezembro de 1998, foi promulgada a Emenda Constitucional n° 20 que, entre outros efeitos, possibilitou a implementação de significativas alterações<sup>51</sup> no atual modelo brasileiro de seguro contra acidentes do trabalho.

Estes fatos são motivadores da presente análise e fortalecem a validade da avaliação da hipótese de que as características e as conseqüências sócio-econômicas do acidente do trabalho no Brasil podem estar profundamente relacionadas ao grau de

---

<sup>50</sup> Anais do Seminário Internacional sobre o Novo Modelo de Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil, Revista Conjuntura Social.(1998, p.5.)

eficiência da sua estrutura institucional e podem ser, ainda, seriamente afetadas pela presença da assimetria de informações entre os agentes econômicos, conforme se avalia nos itens que se seguem.

#### 4.3.1 . A articulação entre os gestores de naturezas diferenciadas

A eficiência de um modelo de seguro contra acidentes do trabalho pode ser avaliada pelos resultados que proporciona em três áreas principais: a capacidade de gerar prevenção, o provimento do amparo social ao trabalhador através da assistência à saúde e de prestações pecuniárias e, por último, a reabilitação profissional ao trabalhador acidentado. No Brasil, conforme já mencionado, o modelo atualmente em uso estabelece que essas funções sejam exercidas, por organismos governamentais relacionados ao Ministério da Previdência Social, ao Ministério do Trabalho e Emprego e ao Ministério da Saúde. Verifica-se, no entanto, que a atuação de cada órgão é marcadamente influenciada pelas respectivas culturas institucionais, o que, no conjunto, afeta os resultados proporcionados pelo atual modelo de SAT.

A cultura da Previdência Social vincula-se à contribuição, onde prevalece o compromisso com o pagamento do benefício ao contribuinte da Previdência. Logo, a situação que redundou na interrupção da atividade laborativa não são, sob este ângulo, predominantes. Prepondera, enfim, o direito do trabalhador contribuinte da Previdência que, por isso, ocupa a posição de segurado e tem o acesso aos benefícios previdenciários, que incluem os relativos ao SAT.

A cultura institucional do Ministério do Trabalho e seus segmentos é a da proteção das pessoas que executam alguma atividade laborativa, com forte presença dos princípios de mediação.

Já a área da Saúde tem a cultura do atendimento universal, preconizado pelo Constituição Federal de 1988 e que materializou-se pela criação do Sistema Único de Saúde. Conforme análise do MPAS, para a “ Saúde não interessa se o trabalhador estava contribuindo ou se ele sofreu o acidente no ambiente de trabalho; o que interessa é que ele necessita de cuidados médicos e, portanto, está aí o sistema de saúde para oferecê-los.”<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Este aspecto é analisado com maior detalhamento no Capítulo II na Seção nº 2 .

<sup>52</sup> Avaliação constante dos anais do Seminário Internacional Sobre Acidente do Trabalho nas Américas - Volume 5 da Coleção Previdência Social.

Embora fossem apropriados os esforços de complementaridade, verifica-se que as ações desses órgãos apresentam-se insatisfatório nível de interação, que resulta em inadequado nível de eficácia da gestão.

Como exemplo, verifica-se que a fiscalização do real nível de risco do trabalho é atribuída às Delegacias Regionais no Trabalho, vinculadas ao Ministério do Trabalho e do Emprego. No entanto, as alíquotas do SAT são definidas de acordo com os regimentos do Ministério da Previdência Social, e são baseadas no risco do setor de atividade econômica. Desta forma, as alíquotas praticamente não refletem os resultados obtidos pelas fiscalizações que as Delegacias Regionais do Trabalho realizam junto aos empregadores.

Este aspecto suscita a hipótese da ocorrência de assimetria de informações entre gestores, fator que desfavorece à eficiência e coopera com a configuração do inadmissível quadro quantitativo encontrado. A esse respeito, nas próximas seções são analisados alguns elementos do atual sistema de incentivos ao comprometimento do empregador com a proteção e preservação da saúde do trabalhador brasileiro.

#### 4.3.2 . Taxação equalizada versus incentivo à prevenção

Conforme se revisou no Capítulo anterior, o sistema de incentivos é dos fatores de extrema importância para a eficiência da relação entre o agente e o principal nos mercados em que ocorre a assimetria de informações no relacionamento entre ambos.

Relativamente ao acidente do trabalho, verifica-se que a saúde e a segurança do trabalhador, o principal, dependem, em grande parte dos esforços do empregador, que, assim, atua como agente. Conforme foi revisado no Capítulo anterior, os esforços do agente em prol dos interesses do principal são dimensionados, principalmente, em função da eficiência do sistema de incentivos existente. Nesse sentido, a definição das taxas de contribuição pagas pelo empregador poderia consistir em importante instrumento de incentivo à prevenção, desde que se verificasse relação entre essas taxas e o nível de risco a que, de fato, os trabalhadores são expostos durante o desempenho de suas atividades laborativas. O atual Seguro Contra Acidentes do Trabalho, no entanto, baseia a sua arrecadação num sistema de cobrança de alíquotas que relaciona-se à classificação do risco da atividade econômica. Dividido em três patamares de 1%, 2% e 3% sobre o total da folha de pagamentos das empresas, este sistema reflete o desconhecimento dos órgãos gestores sobre as reais condições oferecidas por cada

empregador, quanto aos aspectos prevenção e proteção ao trabalhador. Outra hipótese seria a da sub-utilização das informações acumuladas a respeito do comprometimento dos empregadores com a prevenção e proteção ao trabalhador.

Assim, o empenho individual do empregador, seja expressivo ou seja insuficiente, não é considerado no momento em que paga a contribuição previdenciária relativa ao SAT. Desta forma, evidencia-se uma significativa fragilidade do sistema de incentivos à prevenção, pois, em decorrência da assimetria de informações, todas as empresas de um mesmo setor de atividade econômica recebem o mesmo tratamento quanto à taxação.

Com isso, a prevenção do acidente do trabalho é preterida e prevalece a vocação do seguro à reparação do acidente ocorrido.

#### 4.3.3. Responsabilidade de indenização pelo empregador

Outro fator integrante do que pode-se identificar por sistema de incentivos à prevenção do acidente e à proteção do trabalhador, relaciona-se ao Inciso XXVIII do Artigo 7º da Constituição Federal, que assim estabelece:

“ Artigo 7º: São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

... XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo de empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;”

Pode-se presumir que ao estabelecer o pagamento da indenização, o texto constitucional teve por propósito incentivar o empregador a descaracterizar-se como responsável por ato doloso ou culposo.

Não menos importante, o segundo propósito, este identificado com nitidez, é o da reparação pecuniária ao trabalhador acidentado em circunstâncias que envolvam dolo ou culpa por parte do empregador. Sendo efetivamente praticados, estes instrumentos poderiam servir de incentivos eficazes.

No entanto, o pagamento da referida indenização exige que o dolo ou a culpa do empregador sejam caracterizados pelas vias judiciais. Entretanto, o fato de muitos trabalhadores desconhecerem seus direitos e entenderem que os serviços da Justiça não sejam ágeis ou acessíveis o suficiente, faz com que estes sejam desestimulados a buscarem a indenização a que teriam direito.

Agravando a situação, pode-se avaliar que, provavelmente, o dispositivo constitucional exerça reduzido incentivo à adequada ação do empregador, a medida que este perceba que sejam igualmente reduzidas as possibilidades de que venha a ser sancionado com o pagamento da indenização.

#### 4.3.4. Estrutura para a Saúde e a Reabilitação

Conforme já comentado, o atual modelo de Seguro Contra Acidente do Trabalho provê apoio ao restabelecimento da saúde e à reabilitação do trabalhador acidentado no trabalho.

No que concerne ao restabelecimento da saúde do trabalhador acidentado, identifica-se como insuficiente a estrutura oferecida pelo Governo, pois a qualidade da assistência médica é, com freqüência, prejudicada pela precariedade de recursos financeiros e, principalmente, pelo fato de o Sistema Único de Saúde(SUS) oferecer os recursos da sua limitada estrutura a toda a população brasileira, conjuntamente à assistência aos acidentados no trabalho.

Com se verá mais detalhadamente a seguir, no Brasil, a cada ano, ocorrem, aproximadamente, 400.000 ( quatrocentos mil) acidentes do trabalho com trabalhadores assistidos pelo SAT. Destes, aproximadamente 16.000 (dezesesseis mil) transformam-se em incapacidades permanentes e mais de 3.500 (três mil e quinhentos) convertem-se em óbitos. Esses números dão indícios das dimensões dos esforços despendidos no restabelecimento da condição de trabalho a essa grande gama de acidentados.

Segundo dados do INSS<sup>53</sup>, 50% (cinquenta por cento) dos trabalhadores que passam pelo seu programa de reabilitação profissional, reconquistam condições de retornarem ao mercado de trabalho. Destaca-se, entretanto, que a mesma fonte indica como fragilidade crítica, o fato de que o INSS não dispõe de estrutura necessária ao atendimento de todos os trabalhadores acidentados e, segundo aponta, 40.000 (quarenta mil) trabalhadores são atendidos a cada ano, número que representa apenas 10% do total de acidentes anuais.

Entre os trabalhadores reabilitados, verifica-se uma perversa conseqüência do acidente do trabalho, pois as seqüelas provocadas pelos acidentes impedem que muitos trabalhadores retornem ao seu posto de trabalho e ao seu convívio originais. Este

---

<sup>53</sup> Dados obtidos no Volume 5 da Coleção do MPAS.

aspecto também evidencia a importância da prevenção, pois, além do corpo, o acidente do trabalho mutila a condição de trabalho e a várias áreas da vida do trabalhador.

#### 4.3.5 . O financiamento do SAT

Os aspectos quantitativos oficialmente conhecidos e a dimensão dos seus efeitos e desafios despertam o interesse sobre as características da sustentação orçamentária e financeira da gestão do Seguro Contra Acidentes do Trabalho no Brasil.

A tabela abaixo aponta a ocorrência de crescimento dos gastos financeiros com o acidente do trabalho, no âmbito do Ministério da Previdência Social e indica a tendência de que, no médio prazo, haverá séria possibilidade de inviabilidade financeira do SAT, como decorrência da aproximação entre despesa e receita.

Tabela 4.2 . Arrecadação das alíquotas do empregador x Despesas Acidentárias

-- Valores em R\$ milhões de dezembro/99

Ano	Arrecadação dos adicionais da alíquota do empregador (A)	Despesas acidentárias (B)	Percentual de participação:(B/A) em %
1993	2.256	1.254	55,60
1994	2.167	1.086	50,11
1995	2.690	1.244	46,25
1996	2.805	1.409	50,23
1997	2.657	1.596	60,01
1998	2.585	1.757	68,00
1999	2.789	1.845	66,15

Fonte: Seminário Internacional – Sistemas de Seguro Contra Acidentes do Trabalho nas Américas (2000)

Destaca-se que no cômputo da despesa acima, não se incluem os montantes dos gastos com a reabilitação profissional, a assistência à saúde e nem com as ações de prevenção de acidentes, as quais são financiadas pelos respectivos orçamentos dos Ministérios da Saúde e do trabalho e Emprego.

A aparente sustentabilidade financeira do SAT nos moldes atuais motiva análise adicional, à medida que pode ser utilizada como uma das fontes de financiamento da trajetória deficitária dos saldos anuais da Previdência Social, conforme apresentada na Tabela 2.1. Uma vez que ocorra, tal redirecionamento de recursos poderia impor sérios

decréscimos na eficácia da estrutura institucional voltada à gestão do acidente do trabalho no Brasil.

Numa análise de médio e longo prazo, pode-se avaliar que há razões para as preocupações não se arrefecerem e são motivadas pelo crescimento da despesa, em dimensões mais que proporcionais ao aumento da receita. Conforme se extrai da Tabela acima, entre os anos de 1993 e 1999, enquanto a receita foi acrescida de 28,70%, a despesa foi elevada em 47,12%. Adicionalmente, o crescimento da exiguidade da capacidade financeira da Previdência Social, verificada a partir de 1995, impõe dificuldades de financiamento de eventuais saldos deficitários do SAT.

#### 4.3.6 . Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT): vocação à indenização e não à prevenção

O atual modelo de Seguro contra Acidente do Trabalho (SAT) no Brasil é fortemente vocacionado ao tratamento das conseqüências, em detrimento da promoção da prevenção. Segundo avaliações do Ministério da Previdência Social, o “grande problema do sistema Brasileiro é que estamos aceitando os acidentes, a sinistralidade, estamos aceitando passivamente as 20.000 aposentadorias a cada ano, e estamos convivendo com aproximadamente 4.000 óbitos por causas que poderiam ter sido evitadas.”<sup>54</sup>

Este aspecto refere-se ao fato de que o SAT é a principal e mais visível expressão da gestão estatal do acidente do trabalho no Brasil e, como já foi visto, tem natureza reparadora e indenizatória, limitando-se à administração dos efeitos do acidente ocorrido, onde, diante do sinistro, principalmente indeniza-se. Verifica-se, assim, a falta de envolvimento do Ministério da Previdência Social, na condição de gestor do SAT, com a promoção da prevenção e de proteção do trabalhador, fato que não coopera com a redução do volume de acidentes do trabalho no Brasil.

Desta forma pode-se concluir que a ênfase dada à indenização financeira desprivilegia a prevenção de acidentes e a proteção da vida do trabalhador.

Na próxima Seção apresentam-se os principais aspectos quantitativos relativos aos trabalhadores atuantes no mercado de trabalho formal, cujas dimensões,

---

<sup>54</sup> Anais do Painel IV do Seminário Internacional: Sistemas de Seguro Contra acidentes do Trabalho nas Américas.

aparentemente, mantêm estreitas ligações com as limitações institucionais acima apontadas.

Na Seção que se segue, formulam-se inferências sobre os acidentes do trabalho ocorridos com os trabalhadores atuantes no mercado de trabalho informal.

#### 4.4 . As Dimensões do acidente do trabalho no Brasil

Ao longo do presente estudo examina-se a hipótese de que as características e as conseqüências sócio-econômicas do acidente do trabalho no Brasil podem estar profundamente relacionadas ao grau de eficácia da estrutura institucional destinada à gestão do problema e associadas, ainda, à assimetria de informações que é identificada na relação entre os agentes econômicos.

No que tange à assimetria, verifica-se que tanto no acesso como na posse de informações sobre o acidente do trabalho no Brasil, existe uma significativa disparidade entre as possibilidades do Governo e as da sociedade.

Sobre a importância da utilização estratégica da informação, aprendizados significativos foram proporcionados ao mundo contemporâneo através da trágica experiência provocada pelos atentados terroristas ao território norte-americano no dia 11 de setembro de 2001.

A tragédia vivida pelo povo americano foi, em tempo real, vista e conhecida por todos e, em conseqüência, cativou a sensibilização, a solidariedade e o apoio da maior parte da população mundial.

Através da presente análise, ao possibilitar-se a ampliação do conhecimento da sociedade sobre o acidente do trabalho no Brasil, busca-se contribuir com a elevação, também, da sensibilização, da solidariedade e da mobilização da sociedade brasileira, na expectativa de que estas transformem-se em esforços eficazes no sentido na reversão das graves dimensões do problema. Os números expressos no quadro abaixo referem-se somente aos acidentes ocorridos com os trabalhadores brasileiros que atuam no mercado de trabalho formal, falam por si e inspiram a ampliação de esforços.



**Tabela 4.3 - Dimensões do acidente do trabalho no mercado de trabalho formal no Brasil**

<b>- Quantidade de acidentes do trabalho registrados, por motivo, segundo o Setor de Atividade Econômica - 1997/2000</b>							
QUANTIDADE DE ACIDENTES DO TRABALHO REGISTRADOS							
<u>SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA</u>	<b>Anos</b>	<b>Total</b>	<b>Motivo</b>			<b>Incapacidade Permanente</b>	<b>Óbitos</b>
			<b>Típico</b>	<b>Trajeto</b>	<b>Doença Profissionais e do Trabalho</b>		
<b>Agricultura</b>	<b>1997</b>	<b>29.687</b>	<b>28.291</b>	<b>1.039</b>	<b>357</b>	*	*
	<b>1998</b>	<b>32.892</b>	<b>31.376</b>	<b>996</b>	<b>520</b>	*	*
	<b>1999</b>	<b>28.999</b>	<b>27.627</b>	<b>1.028</b>	<b>344</b>	*	*
	<b>2000</b>	<b>20.641</b>	<b>19.440</b>	<b>909</b>	<b>292</b>		
<b>Indústria</b>	<b>1997</b>	<b>207.394</b>	<b>176.537</b>	<b>13.409</b>	<b>17.448</b>	*	*
	<b>1998</b>	<b>189.803</b>	<b>164.007</b>	<b>11.960</b>	<b>13.836</b>	*	*
	<b>1999</b>	<b>174.172</b>	<b>151.205</b>	<b>12.083</b>	<b>10.884</b>	*	*
	<b>2000</b>	<b>159.732</b>	<b>137.820</b>	<b>12.996</b>	<b>8.916</b>	*	*
<b>Serviço</b>	<b>1997</b>	<b>162.975</b>	<b>124.297</b>	<b>21.424</b>	<b>17.254</b>	*	*
	<b>1998</b>	<b>167.001</b>	<b>130.817</b>	<b>21.563</b>	<b>14.621</b>	*	*
	<b>1999</b>	<b>162.166</b>	<b>127.251</b>	<b>23.157</b>	<b>11.758</b>	*	*
	<b>2000</b>	<b>145.698</b>	<b>113.658</b>	<b>22.548</b>	<b>9.492</b>	*	*
<b>Ignorado</b>	<b>1997</b>	<b>21.287</b>	<b>18.357</b>	<b>1.341</b>	<b>1.589</b>	*	*
	<b>1998</b>	<b>24.645</b>	<b>21.538</b>	<b>1.595</b>	<b>1.512</b>	*	*
	<b>1999</b>	<b>22.483</b>	<b>20.321</b>	<b>1.245</b>	<b>917</b>	*	*
	<b>2000</b>	<b>17.925</b>	<b>16.582</b>	<b>909</b>	<b>434</b>	*	*
<b>TOTAL</b>	<b>1997</b>	<b>421.343</b>	<b>347.482</b>	<b>37.213</b>	<b>36.648</b>	<b>17.669</b>	<b>3.469</b>
	<b>1998</b>	<b>414.341</b>	<b>347.738</b>	<b>36.114</b>	<b>30.489</b>	<b>15.923</b>	<b>3.793</b>
	<b>1999</b>	<b>387.820</b>	<b>326.404</b>	<b>37.513</b>	<b>23.903</b>	<b>16.757</b>	<b>3.896</b>
	<b>2000</b>	<b>343.996</b>	<b>287.500</b>	<b>37.362</b>	<b>19.134</b>	<b>14.999</b>	<b>3.094</b>

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (2000)

**Notas:**

- Não há informações disponíveis para os campos assinalados com \* .
- Os acidentes do trabalho são classificados em três tipos: acidente típico (o que ocorre explicitamente no desempenho do trabalho a serviço da empresa); acidente do trajeto (o que ocorre no percurso entre a residência ou local de refeição para o local de trabalho ou vice-versa) e as doenças profissional e do trabalho, que decorrem das atividades do trabalho.

- Incapacidade permanente : Compreende os totais de trabalhadores que tornaram-se permanentemente incapacitados para o exercício de atividade laborativa, como decorrência de terem sofrido acidente do trabalho.
- Óbitos : Totalizam os segurados do SAT que faleceram como consequência de terem sofrido acidente do trabalho.

**OBS.:**

- Os dados relativos aos anos de 1999 e 2000 são considerados parciais em razão da mudança de rotinas e sistemas inerentes à utilização dos recursos da Internet para a Comunicação de Acidente de Trabalho, a partir de 1999.
- Os dados disponíveis sobre óbitos são parciais, pois tomam por base, principalmente, a concessão de pensão por morte aos dependentes dos trabalhadores que faleceram em decorrência de acidente do trabalho.
- Todos os dados acima referem-se somente a trabalhadores integrados à Previdência Social. Logo, não contemplam acidentes ocorridos com os que atuam no chamado mercado de trabalho informal.

A faixa etária é um aspecto relevante, já que, segundo dados do MPAS, antes de completarem 29 anos, 1,72% dos contribuintes da Previdência Social sofrem algum tipo de acidente do trabalho.

Outra característica marcante do acidente do trabalho no Brasil diz respeito à tipificação do acidente. A Tabela 4.3, acima, aponta que, entre 1.997 e 2.000, 83,52% dos acidentes de trabalho foram caracterizados como acidentes típicos, isto significa dizer que há uma clara relação do nexa causal com o ambiente de trabalho.

Tomando-se por base a população ocupada identificada através da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE em 1999, verifica-se que a quantidade de acidentes ocorridos<sup>55</sup> naquele ano (387.820) equivale a aproximadamente 1,4471% do total de pessoas ocupadas no trabalho formal, que contribuem para Previdência Social e formam a base de dados oficialmente conhecidos.

As informações relativas ao acidente do trabalho por ramo de atividade, que constam das Tabelas que seguem, indicam que “ no Brasil, hoje, assim como no século XIX, a atividade de extração de carvão mineral é a que tem maior frequência de acidentes do trabalho”. A persistência de problema tão grave dá indícios de que haja fragilidade nas ações voltadas à sua alteração.

---

<sup>55</sup> Foi utilizado o total de acidentes do trabalho do ano de 1999 por ser o de quantidade mais próxima da média dos anos analisados ( 1997 a 2000).

Tabela 4.4: Dez principais ramos de atividade pelo índice de **frequência** para acidentes do trabalho:

<b>Ramo de Atividade</b>	<b>If</b>	<b>Ordem</b>
Extração de carvão mineral	16,77	1°
Aluguel de aeronaves	15,78	2°
Fabricação de lâmpadas	10,84	3°
Coquerias	10,83	4°
Caixas Econômicas	10,27	5°
Fabricação de artigos de cutelaria	9,63	6°
Serviços relacionados com extração de petróleo e gás ( exceto a prospecção realizada por terceiros)	9,22	7°
Fabricação de peças e acessórios para veículos ferroviários	9,21	8°
Fabricação de armas de fogo e munições	8,88	9°
Produção de forjados de aço	8,64	10°

Fonte: Seminário Internacional – Sistemas de Seguro Contra Acidentes do Trabalho nas Américas (2000)

$$\text{If} = (\text{n}^\circ \text{ total de acidentes de trabalho que geram benefício} / \text{n}^\circ \text{ total de homens hora trabalhadas}) \times 1.000.000.$$

No que tange à gravidade dos acidentes, os setores de fabricação de lâmpadas e de extração mineral - no caso, a extração de manganês - são os setores que têm apresentado maior gravidade nas lesões decorrentes dos acidentes do trabalho.

Tabela 4.5: Dez principais ramos de atividade pelo índice de **gravidade** para acidentes do trabalho:

<b>Ramo de Atividade</b>	<b>Ig</b>	<b>Ordem</b>
Fabricação de lâmpadas	27,89	1°
Extração de minério de manganês	20,93	2°
Fabricação de aparelhos e de instrumentos de medida, teste e Controle, exclusive equipamentos para controle de processos industriais	15,84	3°
Coquerias	12,51	4°
Extração de carvão mineral	11,80	5°
Extração de outros minerais metálicos não-ferrosos	11,20	6°
Caixas Econômicas	11,03	7°
Fabricação de biscoitos e bolachas	11,00	8°
Fabricação de máquinas e equipamentos de terraplanagem e pavimentação	10,39	9°
Fabricação de material eletrônico básico	9,87	10°

Fonte: Seminário Internacional – Sistemas de Seguro Contra Acidentes do Trabalho nas Américas (2000)

$$\text{Ig} = (\text{n}^\circ \text{ total de dias perdidos por acidente de trabalho} / \text{n}^\circ \text{ total de homens hora trabalhadas}) \times 1.000.$$

Tabela 4.6: Dez principais ramos de atividade pelo índice de **custo** para acidentes do trabalho:

<b>Ramo de Atividade</b>	<b>IC</b>	<b>Ordem</b>
Transporte ferroviário de passageiros, urbano	87,93	1º
Fabricação de tênis de qualquer material	46,40	2º
Aluguel de objetos pessoais e domésticos	44,89	3º
Reparação de aeronaves	42,57	4º
Refino e moagem de açúcar	40,46	5º
Fabricação de fungicidas	38,86	6º
Aluguel de embarcações	37,19	7º
Serviços sociais com alojamentos	33,51	8º
Fabricação de estufas e fornos elétricos para fins industriais	29,06	9º
Atividades de serviços relacionados coma agricultura	28,40	10º

Fonte: Seminário Internacional – Sistemas de Seguro Contra Acidentes do Trabalho nas Américas (2000)

$$Ic = (\text{gastos com pagamento de benefícios por acidente de trabalho} / \text{contribuição total das empresas}) \times 100.$$

Da tabela 4.3, acima, destaca-se ainda que, somente entre os segurados do SAT, ocorrem em média, 3.563 (três mil, quinhentos e sessenta e três) óbitos a cada ano, e que, igualmente drástico, em média, a cada ano, 16.337 (dezesesseis mil, trezentos e trinta e sete) trabalhadores se tornam definitivamente incapazes para exercerem as suas atividades, em decorrência de terem sofrido acidente do trabalho.

Verifica-se, assim, que anualmente, aproximadamente 20.000 famílias brasileiras têm o seu sustento e a sua condição sócio-econômica gravemente afetada pelas conseqüências do acidente do trabalho, o que significa dizer que, somente entre os segurados do SAT, a cada hora útil 9 (nove) trabalhadores brasileiros se afastam do trabalho definitivamente, por morte ou por incapacidade permanente.

Quando se consideram os efeitos provocados pelo óbito ou pela incapacidade permanente sobre a estrutura sócio-econômica da família do acidentado, pode-se inferir que o acidente do trabalho assume, ainda, dimensões de perdas extremas nos campos emocional e psicológico que, embora pouco visíveis, são profundamente danosas ao futuro do trabalhador e seus familiares.

Como indicado na Tabela 4.1, o atual modelo de Seguro Contra Acidente do Trabalho dá assistência aos trabalhadores que tonam-se portadores das chamadas doenças profissionais e do trabalho, as quais têm apresentado expressivo crescimento.

Segundo dados do MPAS<sup>56</sup>, em 1980, observava-se uma frequência de “1,98 casos de doenças profissionais registradas para cada 10.000 segurados”. Entretanto, em 1997 constataram-se 14,3 doenças profissionais para cada 10.000 segurados, expressando uma elevação superior a 600%, ou seja, uma elevação mais do que proporcional ao crescimento total dos acidentes do trabalho típicos.

Analisando-se a Tabela 4.3, verifica-se que no setor de serviços os acidentes de trajeto e das doenças profissionais apresentam uma participação significativa, quando comparada à frequência de acidentes típicos. O crescimento vertiginoso do setor de serviços faz com que este aspecto torne-se relevante e sugere a adoção de medidas específicas voltadas à prevenção de doenças profissionais e do trabalho.

Além dos aspectos já apontados, outra mazela decorrente do acidente do trabalho refere-se à reabilitação profissional e verifica-se que dentre os trabalhadores que conseguem retornar à atividade, muitos o fazem de forma indesejável, pois não conseguem voltar aos seus postos de trabalho originais em razão das mutilações físicas, que normalmente são acompanhadas de graves comprometimentos emocionais.

A presente análise quantitativa valida a ênfase ao aprimoramento dos instrumentos institucionais voltados à prevenção do acidente pois, com frequência, o acidente do trabalho mutila, além do corpo, a condição de trabalho e a várias áreas da vida do trabalhador e de seus familiares.

Na próxima Seção formulam-se inferências acerca das dimensões do acidente do trabalho no mercado de trabalho informal.

#### 4.5. Inferências sobre o acidente do trabalho no mercado de trabalho informal

De participação cada vez maior na população economicamente ativa, o chamado mercado de trabalho informal caracteriza-se, principalmente, pela execução de trabalhos sem que haja a correspondente regularização contratual entre empregador e trabalhador. Em consequência, os organismos de controle e a sociedade detêm reduzido conhecimento sobre as suas características e proporcional ingerência sobre suas atividades.

Apesar de a inferência trazer um insatisfatório nível de precisão, esta seção mantém a sua validade por destinar-se, principalmente, ao despertar do interesse sobre essa importante parcela da população economicamente ativa e, em especial, a

---

<sup>56</sup> Informação constante dos Anais do Seminário Internacional sobre Sistemas de Seguros Contra Acidentes do Trabalho nas Américas.

avaliação de como essa é afetada pelo acidente do trabalho. Nesse sentido, a percepção do desconhecimento sobre o tema sugere, ainda, a realização de estudos futuros voltados especificamente à análise das características do mercado de trabalho informal.

Conforme já se apontou em relação ao acidente do trabalho no Brasil, a assimetria de informações está presente sob várias formas; sendo verificada tanto nas relações entre empregadores e trabalhadores, como na desinformação generalizada da sociedade acerca das reais dimensões desse grave problema. Mesmo as informações oficiais são claramente incompletas, pois consideram somente os acidentes do trabalho ocorridos com os trabalhadores que têm o amparo do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT), que é gerido pelo Ministério da Previdência Social. Assim, os dados conhecidos contemplam apenas os trabalhadores atuantes com regularidade contratual expressa pela assinatura da Carteira de Trabalho e pela conseqüente contribuição à Previdência Social, e que assim são conceituados como atuantes no mercado de trabalho formal.

Desta forma, são desconhecidas e desconsideradas as reais dimensões e características dos acidentes do trabalho envolvendo os trabalhadores que atuam na informalidade. Destaca-se que a situação pode ser interpretada como refletindo claro caso de desatenção à Constituição Federal de 1988, que em seu Artigo 225 assim estabelece:

“Art.225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo -se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

A utilização da palavra “todos” busca eliminar qualquer tipo de discriminação e impõe ao Poder Público e à coletividade a responsabilidade pelo zelo com o meio ambiente. No ver do Ministério Público do Trabalho<sup>57</sup>, inclui-se aqui a responsabilidade pela preservação dos ambientes de trabalho de “todos” os trabalhadores, por serem considerados essenciais à sadia qualidade de vida dos trabalhadores. No entanto, a persistência do desconhecimento das características dos trabalhos executados na chamada informalidade, denota significativo grau de desatenção por parte das autoridades constituídas a uma grande parcela de trabalhadores brasileiros.

---

<sup>57</sup> Dentre suas principais atribuições, o Ministério Público do Trabalho responsabiliza-se pela qualidade das condições do trabalho e pela promoção da regularidade contratual das relações de trabalho.

Com frequência, estabelece-se relação entre o crescimento do trabalho informal e as pressões que a política monetária, a carga tributária e a competitividade exercem sobre o mercado de trabalho formal e que resultariam na manutenção de um elevado nível de desemprego no Brasil.

Desta forma, o trabalho informal seria visto como a solução encontrada por um significativo contingente de trabalhadores brasileiros que experimentaram a desventura do desemprego e que encontraram na “liberdade”<sup>58</sup> tributária e fiscal um fator relevante para a elevação de sua competitividade e chances de êxito.

No entanto, o trabalho informal também pode ter a sua face mais perversa, pois a percepção da insuficiência dos meios de fiscalização pode fazer com que muitas “empresas informais” desenvolvam suas atividades apresentando reduzidos níveis de comprometimento espontâneo<sup>59</sup> para com a saúde e segurança dos seus trabalhadores. Num exemplo dessa situação, as pesquisas do Ministério Público do Trabalho indicam haver, ainda no Brasil de hoje, significativa participação de trabalho infantil<sup>60</sup> em “ambientes insalubres, perigosos e penosos, tais como os “lixões”, as carvoarias, as pedreiras e as salinas<sup>61</sup>.”

Depreende-se, desta forma, que não integram os dados oficiais os acidentes de trabalho ocorridos com todos os trabalhadores que não são amparados pela Previdência Social e que, segundo dados do IBGE<sup>62</sup>, equivalem a 54,5% da população ocupada e totalizam 41.126.583 (quarenta e um milhões, cento e vinte e seis mil, quinhentos e oitenta e três) pessoas.

O quadro agrava-se a medida em que a população ocupada tem-se caracterizado, desde os anos 90, por uma crescente participação dos trabalhadores que atuam na informalidade. Assim, o desconhecimento sobre as características dessa significativa parcela de locais de trabalhos e de trabalhadores pode tornar-se extremamente danoso.

Danoso aos próprios trabalhadores, a medida que impossibilita a adoção das medidas necessárias à prevenção pelas autoridades responsáveis e ainda danoso à sociedade como um todo, a medida que são socializados muitos dos custos sociais e

---

<sup>58</sup> Por liberdade entenda-se aqui o habitual descompromiso com tributos e fiscalizações.

<sup>59</sup> O comprometimento espontâneo decorreria do fato de as empresas informais não estarem sujeitas a nenhum tipo de sistema de incentivos regular ou oficial.

<sup>60</sup> Sobre as limitações para o trabalho infantil sugere-se a leitura do Inciso XXXIII do Artigo 7º e do Artigo 227 da Constituição federal (1988)

<sup>61</sup> Informações constantes do livro Ministério Público do Trabalho (2003)

<sup>62</sup> Informação obtida da Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE em 2001, p.61.

econômicos decorrentes dos acidentes ocorridos com trabalhadores que atuam na informalidade.

Buscando-se traçar a noção das dimensões do problema no âmbito do trabalho informal, pode-se estabelecer relação com o histórico de acidentes observados entre os trabalhadores contratados formalmente. Desataca-se que segundo dados do IBGE<sup>63</sup>, todos os trabalhadores que não contribuem com a Previdência Social equivalem a 54,5% da população ocupada e totalizam 41.126.583 (quarenta e um milhões, cento e vinte e seis mil, quinhentos e oitenta e três) pessoas. Assim, com base na Tabela 4.3, e presumindo-se que a frequência<sup>64</sup> e características dos acidentes ocorridos com trabalhadores informais sejam idênticos às ocorridas com os trabalhadores formais, pode-se presumir que sejam próximos da realidade os dados a seguir apresentados.

Consolidando-se os dados presumidos do mercado de trabalho informal com os dados oficiais constantes da Tabela 4.3, conclui-se que o quadro abaixo registra aproximação com a realidade sobre os acidentes do trabalho no Brasil:

**Tabela 4.7. Inferências quantitativas relativas ao mercado de trabalho informal e totalizações:**

Classificação	Número total de acidentes do trabalho	Número total de óbitos decorrentes de acidentes do trabalho	Nº de incapacidades Permanentes	Totalização de afastamentos definitivos (óbitos + incapacidades)
Trabalhadores Contribuintes da Previdência Social (média de 1997 a 2000)	<b>391.875</b>	<b>3.563</b>	<b>16.337</b>	<b>19.900</b>
Trabalhadores não contribuintes da Previdência Social (dados presumidos com base na PNAD 2001)	<b>595.143</b>	<b>5.411</b>	<b>24.811</b>	<b>30.222</b>
<b>TOTAIS</b>	<b>987.018</b>	<b>8.974</b>	<b>41.148</b>	<b>50.122</b>

<sup>63</sup> A Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD), realizada pelo IBGE em 2001, p.61 informa que a população ocupada totalizava 75.458.172 pessoas de 10 anos ou mais e que dessas: 34.323.550 são contribuintes para o instituto da Previdência, que 41.126.583 não são contribuintes e que 8.039 não se pronunciaram a esse respeito.

<sup>64</sup> As informações constantes da Tabela 4.3 permitem inferir: que o total de acidentes do trabalho equivalha a 1,4471% do total de pessoas ocupadas, que as incapacidades permanentes equivalham 4,1689% do total de acidentes do trabalho e que 0,9092% dos acidentes do trabalho resultem em óbito.



A avaliação detalhada do quadro acima permite ampliar a compreensão da gravidade do problema.

Inicialmente, chama a atenção que aproximadamente 5% (cinco por cento) do total anual de acidentes do trabalho, ou seja, 50.122 (cinquenta mil, cento e vinte e dois) casos, se transformam em afastamentos definitivos (por incapacidade permanente ou por óbito). Este número equivale a nada menos que aproximadamente 0,07 % (sete centésimos por cento) do total de pessoas ocupadas identificadas pela PNAD 2001. A repercussão social toma maior vulto quando se considera que, desse total, aproximadamente 60 % (sessenta por cento) referem-se aos trabalhadores que atuam no mercado de trabalho informal e que, assim, assumem as consequências do acidente do trabalho sem que recebam qualquer assistência do Seguro Contra Acidentes do Trabalho, para si ou para seus dependentes.

Ainda em relação ao quadro acima, tomando-se por parâmetro o total anual de 2.112 (duas mil, cento e doze) horas úteis, pode-se presumir que, a cada hora útil, ocorram 467 (quatrocentos e sessenta e sete) acidentes do trabalho, que provocam os seguintes resultados:

- 19 (dezenove) casos de incapacidades permanentes para o trabalho;
- 04 (quatro) casos de óbitos, o que significa:
- a ocorrência de 1 (um) óbito a cada 15 minutos úteis.

Apesar da sua provável imprecisão, a grandeza desses números impõe a realização de vigorosa avaliação à eficácia da estrutura institucional destinada à gestão do problema, a qual pode ser acompanhada de esforços de elevação dos níveis de sensibilização e de mobilização do Poder Público e da sociedade em prol da reversão do problema.

Através desse Capítulo buscou-se contribuir com a ampliação do conhecimento sobre as dimensões do acidente do trabalho no Brasil, na expectativa de que essa possa cooperar com a elevação da sensibilidade e do envolvimento da sociedade com os debates e esforços em prol do equacionamento do problema.

No próximo Capítulo, buscando-se também cooperar com a participação no debate atual, analisa-se, a partir das contribuições proporcionadas pela Teoria das Informações Assimétricas, a estrutura institucional relacionada à gestão do problema e avalia-se a utilização de instrumentos alternativos, ante às ineficiências econômicas decorrentes da presença da assimetria de informações na relação entre os agentes econômicos.

---

## CAPÍTULO V

---

### A ANÁLISE DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL RELACIONADA AO ACIDENTE DO TRABALHO NO BRASIL, À LUZ DA TEORIA DAS INFORMAÇÕES ASSIMÉTRICAS

*Nada há mais prático do que uma boa teoria.*

*(Kurt Lewin<sup>65</sup>)*

Conforme se verifica na Tabela 4.3, aproximadamente 84% dos acidentes do trabalho ocorridos entre os anos de 1.997 e 2.000, foram conceituados como típicos<sup>66</sup>, caracterizando uma clara relação entre o acidente e o ambiente do trabalho. Chama a atenção que foram mínimas as variações em torno dessa média, denotando que esse reprovável quadro tem apresentado tendência à estabilidade.

Considerando-se que, nesse período, não se verificaram alterações nas características da atividade produtiva brasileira que justificassem tal dimensão de acidentes típicos, pode-se estabelecer relação entre essa nociva estabilidade e a eficácia das instituições relacionadas à gestão do acidente do trabalho no Brasil.

A apresentação, no capítulo anterior, desses aspectos quantitativos e dos fatores institucionais relativos ao Acidente do Trabalho teve por objetivo despertar o interesse para as dimensões e características desse grave problema nacional e, adicionalmente, possibilitar que, neste quinto capítulo, proceda-se a análise da sua estrutura institucional com base no potencial das contribuições oferecidas pela Teoria das Informações Assimétricas, já revistas no terceiro Capítulo.

Para tanto, convém, inicialmente apontar-se, mais uma vez, para a presença da assimetria de informações nas relações estabelecidas no mercado de trabalho que, sendo agravada pela dificuldade de monitoração, afeta significativa e negativamente à eficiência econômica e resulta nessa inaceitável frequência de acidentes durante a execução do trabalho.

A utilização dos instrumentos de análise proporcionados pela Teoria das Informações Assimétricas mostra-se, assim, apropriada pois possibilita examinar-se como a atuação dos agentes Governo e empregadores é influenciada pelos mecanismos

---

<sup>65</sup> Chiavenato (2001,p.viii)

<sup>66</sup> São conceituados como típicos os acidentes ocorridos durante a execução do trabalho.

institucionais em uso, no sentido de promover o provimento de condições de prevenção de acidentes, de proteção à saúde e de segurança do trabalhador, o principal nesse pacto.

Por esse estudo analisa-se também a aplicabilidade de diversas proposições que a Teoria das Informações Assimétricas oferece alternativamente a diversos efeitos adversos da assimetria.

Por estrutura institucional compreenda-se, aqui, o conjunto de responsabilidades constitucionais sob atribuição do Governo e que são desempenhadas principalmente através do Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e do Emprego e Ministério da Previdência Social. Serão tratadas também como instituições as responsabilidades legais dos empregadores, bem como o seu resultado sobre as decisões dos trabalhadores.

### 5.1. A assimetria de informações sobre o problema

A assimetria de informações está presente nos diversos níveis de relacionamentos entre os agentes econômicos relacionados ao tema acidente de trabalho no Brasil. Tanto na relação entre empregador e trabalhador, como na desinformação da sociedade brasileira acerca desse grave assunto. Apesar de o conhecimento, embora parcial, ser gerido pelo Governo, são incompletas as informações oficiais disponíveis sobre o acidente do trabalho no Brasil, pois baseiam-se, principalmente, nos dados do Ministério da Previdência Social (MPS), por sua condição de gestor do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT). Logo, abrangem somente o conhecimento sobre acidentes ocorridos com trabalhadores atuantes no chamado mercado de trabalho formal, que são segurados pelo INSS e, assim, assistidos pelo SAT.

Conforme se verificou na Seção 4.5, presumindo-se<sup>67</sup> que a frequência de acidentes ocorridos no mercado de trabalho informal mantenha os mesmos percentuais de participação verificados entre os trabalhadores que atuam no mercado formal e sob amparo do INSS, pode-se concluir que os acidentes ocorridos anualmente no Brasil totalizam, no mínimo<sup>68</sup>, 990.000 (novecentos e noventa mil) casos, que resultam em 8.990 (oito mil e novecentos e noventa) óbitos, conforme exposto Tabela 4.7.

---

<sup>67</sup> Com base nas informações da Tabela 4.2, presumiu-se que o total de acidentes do trabalho equivalha a 1,46% do total de trabalhadores e que 0,91% dos acidentes resultem em óbito.

<sup>68</sup> Estes números podem ser maiores, pois avalia-se que, normalmente, as atividades desenvolvidas no mercado informal dedicam menor atenção à segurança do trabalhador.

Diante dessas considerações, pode-se concluir que a grande maioria de acidentes de trabalho ocorre sem que se tenha conhecimento ou que se tomem medidas necessárias para que não se repitam.

O problema de tão graves conseqüências sócio-econômicas tem, certamente, proporções bem maiores do que as oficialmente conhecidas, o que caracteriza a assimetria de informações pelo desconhecimento da sociedade brasileira sobre a dimensão exata do problema.

## 5.2 A informação incompleta nos dados oficiais

O Governo tem como principal fonte de dados, a base de dados do SAT do Ministério da Previdência Social, que é formada a partir dos preenchimentos da Comunicação de Acidente de Trabalho (CAT), o documento destinado ao registro das principais informações relacionadas ao acidente ocorrido. No mês de setembro de 1999, a disponibilidade do preenchimento da CAT através da Internet foi um importante marco no processo de redução da assimetria de informações sobre as reais dimensões do problema, pois proporcionou importante incremento de facilidade, que consistiu num significativo incentivo à comunicação do acidente. Anteriormente, a CAT deveria ser entregue obrigatoriamente a um dos Postos do INSS, que são instalados em muitos Municípios brasileiros. Embora a localização desses busque atender a critérios demográficos, geográficos e de atividade econômica, a comunicação de acidentes do trabalho ocorridos em Municípios em que não há Postos, sofria o desestímulo do deslocamento físico até outros Municípios, por vezes distantes. Assim, pode-se depreender que a quantidade de Acidentes do Trabalho ocorridos anteriormente ao ano de 1999, entre os segurados do SAT, provavelmente seja ainda maior do que a que consta dos dados oficiais.

Os óbitos são as conseqüências mais graves dos acidente do trabalho. No entanto, também neste item, verifica-se imprecisões importantes, de tal forma que a média anual oscila significativamente entre 3000 a 4000 óbitos<sup>69</sup>. Possivelmente, tais imprecisões decorrem do fato de que os dados disponíveis sobre óbitos são parciais, pois tomam por base, principalmente, a quantidade de pensões por morte concedidas em decorrência dos óbitos de segurados do INSS.

---

<sup>69</sup> Segundo a OIT, a média anual é de 4000 e segundo MPAS a média é de aproximadamente 3600 óbitos, conforme indicado na Tabela 4.7.

Agrava a situação o desconhecimento sobre os óbitos resultantes dos acidentes do trabalho ocorridos com os trabalhadores que atuavam no mercado de trabalho informal.

### 5.3 Mercado com informação de qualidade duvidosa

Através dessa Seção, que é fortemente relacionada ao tema mercados de produtos com qualidade duvidosa, chama-se a atenção para a importância do acesso à informação no processo de tomada de decisão, principalmente em contextos em que exista dúvida sobre a qualidade do produto ofertado e em que somente uma das partes detenha privilégio no acesso à informação sobre essa qualidade.

Quando comparado ao mercado de automóveis usados, avaliado por Akerlof, verifica-se que o mercado de trabalho apresenta peculiaridades significativas. Inicialmente, na relação entre comprador e vendedor de automóveis usados, as condições de mercado permitiam igualdade de condições na negociação, sendo a posição do vendedor marcada como privilegiada somente pelo fato de o mesmo dispor de diferenciado acesso às informações sobre o real nível de qualidade do automóvel em negociação.

As pressões sobre o nível de emprego fazem com que a igualdade de possibilidades não seja observada no mercado de trabalho e, assim, torna-se relevante refletir sobre a importância do acesso e acúmulo gradativo de informações e seu impacto do sobre a reformulação de expectativas e ações dos agentes econômicos.

Conforme foi visto na Seção 3.1, a equação representativa do Valor Esperado ( $E(X) = Pr_1 \times X_1 + Pr_2 \times X_2 + \dots + Pr_n \times X_n$ ), conjuga os resultados possíveis com as suas respectivas probabilidades de ocorrência e aponta para a importância da utilização das informações disponíveis, durante um processo de formulação de expectativas.

Nesse sentido, considerando-se que há, em diversos setores, risco iminente de acidentes durante a execução do trabalho, a disponibilidade da informação sobre a expectativa de sinistralidade do empregador e do trabalhador poderiam, por exemplo, servir de importante subsídio às expectativas e às tomadas de decisão por parte de ambos.

No Brasil, no entanto, verifica-se a existência de um cenário de desinformação generalizada sobre o assunto, que favorece à disparidade nas relações, como decorrência da assimetria de informações. Ao buscar empregar-se numa determinada empresa, o

trabalhador normalmente não dispõe de informações sobre o histórico de acidentes e sobre as condições de segurança daquele local de trabalho. O empregador, por sua vez, durante o processo de contratação, também desconhece o histórico de acidentes e o grau de propensão ao risco por parte do trabalhador.

Sob clara inspiração da análise de Akerlof, pode-se especular que esse quadro provoque ineficiências importantes no funcionamento do mercado de trabalho, em decorrência das reações de empregadores e trabalhadores ao fato de, em momentos alternados, ocuparem posição privilegiada quanto à posse de informações.

O trabalhador que avaliar como média a condição de segurança de uma empresa que, na verdade, apresentar alto nível de sinistralidade, tenderá a confiar em condições que, na verdade, não são existentes e, assim, estaria mais exposto aos riscos que realmente existem.

Raciocínio idêntico ocorre com o empregador ao contratar um novo trabalhador. Se este tiver um histórico que o caracterize como propenso à exposição ao risco e for, no entanto, tratado como um trabalhador que apresente nível médio de auto-preservação, o empregador e os outros trabalhadores estarão expostos a um risco maior do que o inicialmente estimado.

Sendo caracterizada como prejudicial à eficiência econômica, a ocorrência de assimetria de informações em determinados mercados motiva a conjugação de esforços e a utilização dos recursos disponíveis a fim de minimizar a própria assimetria e seus efeitos. Nesse sentido, ganha papel decisivo a implementação de mecanismos institucionais que possibilitem a redução da assimetria e que possibilitariam, por exemplo, o tratamento mais justo ao empregador e ao trabalhador. As empresas claramente caracterizadas como inseguras deveriam despertar o desinteresse dos trabalhadores<sup>70</sup>. Já os trabalhadores com histórico de acidentes do trabalho poderiam ser identificáveis pelo bem da preservação da própria vida e saúde e, da preservação da vida e saúde de outros. Nesse aspecto, poderia haver, ainda, o tratamento adequado buscando-se a correção da conduta daquele trabalhador.

---

<sup>70</sup> Conforme se destaca na Seção 2.4.1, a esse respeito a Constituição Federal de 1988 aponta com clareza para a importância da relação entre o trabalho e a informação ao instituir, no Inciso XIV do seu Artigo 5º, que “é assegurado a todos o acesso a informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

#### 5.4. Seleção Adversa

Na Seção 3.4.1, o exemplo da elevação da oferta de automóveis com baixo nível de qualidade e o caso da redução de demanda por contratações de seguro de saúde pela parcela mais jovem da população caracterizam como a seleção adversa, que decorre da assimetria de informações, pode ser claramente prejudicial à eficiência econômica, pois pode, entre outros, provocar alterações no nível de preços e interferências no comportamento da oferta e da demanda.

No mercado de trabalho, a assimetria de informações também afeta a eficiência da relação entre os agentes econômicos e, entre outros resultados, coopera com a ocorrência de seleção adversa, que pode favorecer à ocorrência de acidentes do trabalho, conforme verifica-se a seguir.

No Brasil, há um grande número de atividades econômicas que são desenvolvidas sob condições que expõem os trabalhadores a algum tipo de risco de acidente do trabalho e onde o acesso às informações poderia assumir grande importância. Consta-se, no entanto, que as tomadas de decisões dos agentes econômicos são sensivelmente afetadas pela assimetria de informações, que é, nesse caso, caracterizada, principalmente, pela desinformação sobre as condutas dos empregadores e dos trabalhadores. Essa situação faz com que muitas das decisões desse mercado estejam sujeitas a grandes perdas, pois consideram comportamentos médios que, em muitos casos, são distantes dos reais.

Agravando os problemas decorrentes da assimetria de informações, verifica-se com certa frequência que nas atividades mais arriscadas, ocorre um inóspito encontro da desqualificação profissional e do reduzido conhecimento tácito com o excesso de oferta de força de trabalho. Esse cenário normalmente produz alta rotatividade de trabalhadores e gera redução da sensibilidade do empregador ao afastamento do trabalhador acidentado. Esses aspectos, além de afetarem negativamente o salário do trabalhador, não estimulam o empregador a adotar conduta voltada à prevenção de acidentes e à proteção do trabalhador.

Como resultado da oferta de baixos salários e do descompromisso com a prevenção por parte dos empregadores, os trabalhadores previdentes (que se auto preservam) apresentariam desinteresse por esses postos de trabalhos e prevaleceria, desta maneira, a oferta de trabalhadores propensos a acidentes. O encontro de trabalhadores propensos ao acidente do trabalho com o empregador pouco

compromissado com a segurança do trabalhador é um claro exemplo de seleção adversa que favorece a ocorrência de acidentes do trabalho.

Analisando-se as reações dos empregadores e tomando-se, por exemplo, a indústria da construção civil, pode-se avaliar que as construtoras que fossem caracterizadas como inseguras deveriam ser penalizadas e ter majorada a sua contribuição previdenciária ao Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT), que deveria tornar-se compatível com o real índice de sinistralidade.

Já às construtoras que investissem na segurança do trabalhador e se caracterizassem como seguras, deveria ser concedida a redução tarifária. Caso contrário, estaria se caracterizando uma fragilidade do sistema de incentivos e, desta forma, as construtoras seguras seriam desestimuladas a atuarem. Sendo assim, as construtoras que realmente apresentassem elevada sinistralidade estariam se beneficiando da saída das construtoras seguras através da elevação relativa de demanda pelos seus serviços, caracterizando-se outro exemplo de seleção adversa.

Neste caso, poderia se verificar uma outra forma de seleção adversa, pois as construtoras seguras que insistissem em operar teriam dificuldade na contratação de trabalhadores previdentes<sup>71</sup> (que se auto preservam) por causa da reputação generalizada de insegurança das demais construtoras. Sendo mais um clássico exemplo de seleção adversa que contribuiria com a elevação do volume e gravidade de acidentes do trabalho, essas reações dos trabalhadores seriam mais facilmente verificáveis numa economia em expansão, onde não houvesse o excedente de oferta de mão de obra. Entretanto, os exemplos têm validade pela indicação que fornecem sobre a necessidade de reformulação de mecanismos institucionais existentes, com vistas a minimizar a possibilidade de seleção adversa.

Os casos acima avaliados permitem também a formulação das seguintes conclusões sobre a ocorrência da assimetria de informações:

- O acesso privilegiado à informação não necessariamente resulta em obtenção de benefício, haja vista o exemplo da situação insatisfatória ocupada pelos trabalhadores de comportamento previdente aos quais seriam ofertados os mesmos salários compatíveis aos trabalhadores propensos a acidentes.

---

<sup>71</sup> Conforme analisado na Seção 2.4.2, com base na individualidade das escolhas, verifica-se que entre os trabalhadores, há os que, voluntariamente, decidem pela não utilização de Equipamentos Individuais de Proteção (EPI), e optam pelo abandono aos procedimentos legais destinados à elevação do nível de segurança e da prevenção de acidentes do trabalho.



- Há casos em que os benefícios obtidos das situações de assimetria não se perpetuam pois não se perpetua a assimetria. Emblemática é a ampliação da percepção dos trabalhadores e das firmas sobre a real segurança ofertada pela firma e pelos trabalhadores. Com o passar do tempo e com a seqüência das experiências, os dois lados acumulariam informações que reduziriam a assimetria e subsidiariam a reformulação da suas expectativas acerca dos níveis de segurança realmente ofertados. Este aspecto possivelmente provocaria a alteração no salário de mercado e na oferta de força de trabalho, tomando-os mais compatíveis com a realidade dos respectivos riscos. Configuraria-se, desta forma, a ampliação da paridade na relação entre as partes, como decorrência da redução da assimetria de informações.

As conseqüências do período<sup>72</sup> de assimetria, são muito graves em termos de perdas de saúde e de vidas humanas ocorridas na execução do trabalho. Esse aspecto deve provocar a reflexão e esforços da sociedade em prol de efetivas reordenações institucionais que cooperem com a redução do número de acidentes do trabalho. Nesse sentido, importantes contribuições podem ser obtidas através da observação a outras experiências de superação de ineficiências econômicas decorrentes de fenômenos igualmente relevantes tais como as externalidades. Para esses casos, têm-se observado a obtenção de resultados significativos através do uso eficiente de instrumentos de regulação, tributação e subsídios, que a seguir são destacados na sua forma adequada ao contexto do acidente do trabalho.

### 5.5.A reputação

Nos mercados em que ocorre a assimetria de informações, os compradores valorizam as informações obtidas dos ofertantes de boa reputação, em razão da confiança que esses inspiram. Em relação ao acidente do trabalho no Brasil pode-se afirmar que, de maneira semelhante, a reputação exerce influência sobre as expectativas e tomadas de decisões dos agentes econômicos.

O Governo tem a sua reputação mais claramente definida, pois, em razão das características das suas funções, as suas condutas são mais facilmente conhecidas do que as dos empregadores e trabalhadores.

---

<sup>72</sup> A expressão período de assimetria refere-se ao intervalo de tempo entre a disparidade no acesso e a equivalência da posse da informação; e aponta para o fato de que o acúmulo de experiências favorece a redução da assimetria.

Conforme se avalia no quarto Capítulo, os atributos inerentes às naturezas e às missões do três Ministérios gestores influenciam na definição das respectivas atuações, as quais, no conjunto, são visíveis e decisivas para que a sociedade defina a reputação do Governo. Assim, a reputação do Governo é fortemente afetada pela natureza assistencialista dos órgãos do Ministério da Saúde, pela vocação fiscalizadora dos órgãos do Ministério do Trabalho e do Emprego e, principalmente, pelo claro compromisso indenizador do Ministério da Previdência Social.

As reputações dos dois primeiros Ministérios possivelmente sofrem influências das respectivas experiências de exigüidade de recursos, o que tem levado à precariedade dos resultados obtidos pela assistência médica e pela fiscalização do trabalho. Essa circunstância torna as repercussões dos serviços da Previdência Social decisivas à reputação do Governo como gestor do assunto.

Embora persistam as dificuldades financeiras<sup>73</sup> que provocam a realização dos debates atuais a respeito da sua reestruturação, a Previdência Social, até aqui, tem conseguido apresentar eficiência no cumprimento dos seus compromissos financeiros. Em relação ao Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT), esses compromissos se materializam, principalmente, pelo pagamento dos benefícios aos trabalhadores acidentados no trabalho. Esse aspecto dá lugar de destaque ao caráter indenizador do SAT, e possivelmente influencia a reputação do Governo como gestor que apresenta maior vocação à indenização e reparação, do que à promoção da prevenção e à fiscalização.

Verifica-se que essa reputação do Governo não proporcionaria contribuições no sentido da reversão do problema, pois a aparente priorização à indenização exerce reduzida influência sobre o comportamento dos agentes econômicos, em especial sobre os empregadores, no sentido da realização de esforços adicionais de prevenção de acidentes e de proteção ao trabalhador.

## 5.6. A padronização

A existência da assimetria de informações entre empregadores e trabalhadores faz com que a padronização possa desempenhar importante papel no sentido da promoção da qualidade das condições de segurança para o exercício do trabalho.

---

<sup>73</sup> A crise da Previdência Social é o tema central da Seção 2.1.

Com esse propósito, foram criadas as Normas Regulamentadoras sobre Segurança e Saúde no ambiente de Trabalho (NR). As NR foram publicadas pela primeira vez no ano de 1978, pelo Ministério do Trabalho, com o objetivo de regulamentar o Capítulo V do Título II da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Caracterizando a busca da padronização, as NR são de observância obrigatória em todos os estabelecimentos em que as atividades produtivas são desenvolvidas sob condições que possam gerar a exposição da saúde e da segurança do trabalhador a alguma forma de risco.

Em 1996, o Ministério do Trabalho passou a adotar princípios preconizados pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), que enfatiza o uso do sistema tripartite paritário (governo, trabalhador e empregador) para a construção de regulamentações na área de segurança e saúde do trabalhador. Naquele ano, foi criada, então, a Comissão Tripartite Paritária Permanente (CTPP), que é composta por cinco representantes do Governo, cinco dos trabalhadores e cinco dos empregadores, e conta com a participação dos Ministérios da Saúde e da Previdência Social nas suas reuniões. Desta maneira, as Normas Reguladoras foram total ou parcialmente reformuladas com a participação de trabalhadores e empregadores, através de soluções negociadas.

Para o trabalhador, a padronização das condições de segurança e saúde, estabelecidas pelas NR, pode criar a expectativa de que os locais de trabalho apresentem, pelo menos, os níveis de segurança e proteção à saúde previstos em lei.

No entanto, o cumprimento das NR pelos empregadores requer a realização de fiscalização aos estabelecimentos em um nível além do que tem se verificado. Assim, pode-se concluir que o acontecimento de muitos acidentes de trabalho está relacionado ao fato de a padronização não estar sendo observada por muitas empresas.

Especificamente em relação ao trabalhador, verifica-se que, normalmente, não lhes é exigida ou proporcionada qualificação em prevenção de acidentes do trabalho. Desta forma, na maioria dos casos, a atitude de prevenção fica a mercê da iniciativa individual do trabalhador. Considerando-se que os trabalhadores não apresentam padronização de comportamento quanto à propensão a acidentes<sup>74</sup>, torna-se significativamente importante o cumprimento da exigência legal de fiscalização por parte do empregador, além da ampliação da fiscalização pelo Ministério do Trabalho e do Emprego.

---

<sup>74</sup> Na Seção 2.4.2 analisa-se as decisões dos trabalhadores quanto a sua própria proteção.

Sobre o tema, há, ainda, o que se refletir sobre efeitos relevantes da má padronização. O exemplo da rede de lanchonete apresentado na Seção 3.4.3 indica que a padronização do bom nível de qualidade auxilia na decisão pela compra e pode-se depreender que, provavelmente, a percepção ou identificação da padronização do procedimento nocivo deva provocar alguma forma de rejeição.

Assim sendo, o acesso e o acúmulo de informações<sup>75</sup> sobre o reduzido compromisso de determinada firma com a padronização de medidas necessárias à saúde e à segurança do trabalhador, poderia, por exemplo, contribuir com a reformulação da avaliação dos trabalhadores e da sociedade sobre a reputação daquela empresa, o que afetaria os seus resultados.

### 5.7. A sinalização:

Pelo apoio que oferece às tomadas de decisões, a sinalização é compreendida como instrumento importante para a minimização dos efeitos da assimetria de informações.

Buscando-se indicar a sua utilidade nos assuntos afetos ao acidente do trabalho, realiza-se, aqui, uma analogia com a utilização da sinalização utilizada nos processos de contratações nos órgãos públicos. A Lei 8.666/93<sup>76</sup>, que rege a realização de Licitações e de Contratos pelo Estado, valoriza amplamente os sinais emitidos pelos licitantes e faz com que a apresentação de atestados de capacidade técnica e de regularidade fiscal, por exemplo, torne-se decisiva aos objetivos do ofertante. Valorizando igualmente a capacidade de o fornecedor honrar os compromissos contratualmente assumidos, a mencionada Lei nº 8666/93 estabelece que devem se tornar públicos os casos em que os fornecedores apresentem desempenho insuficiente. Desta forma, através dessa sinalização, os maus fornecedores tornam-se conhecidos e são suspensos e impedidos de realizarem novos negócios com órgãos públicos.

No mercado de trabalho, as sinalizações poderiam desempenhar papel não menos importante, por poderem atenuar as conseqüências da assimetria de informações existente entre trabalhadores e empregadores, no que tange, por exemplo, às respectivas propensões à sinistralidade.

---

<sup>75</sup> Na Seção 2.4.1 avalia-se a importância do acesso à informação e sua relação com o acidente do trabalho no Brasil.

<sup>76</sup> A Lei nº 8.666/93, vigora desde de 21 de junho de 1993.

No entanto, a avaliação dos mecanismos institucionais atualmente existentes, indica que pouco se verifica sobre emissão de sinais a respeito da conduta de trabalhadores e de empregadores.

Como já foi visto na Seção 3.4.4, a sinalização fornece indicativos e informações que podem cooperar com a tomada de decisão da parte que ocupa situação pouco privilegiada quanto ao acesso às informações sobre determinado assunto. Nesse sentido, seria significativamente importante a disponibilização de sinalizações que possibilitem, por exemplo, a ampliação do conhecimento a respeito de históricos de sinistralidade de empregadores e trabalhadores. Tais sinalizações poderiam permitir reações e tomadas de decisões apropriadas às suas respectivas condutas.

Como exemplo, pode-se inferir que as empresas que possuam bom histórico de compromissos e resultados com a preservação da saúde e da segurança do trabalhador, possivelmente possam ser beneficiadas pela emissão das respectivas sinalizações à sociedade.

Neste tema, chama a atenção a crescente utilização de sinalizações tais como os certificados ISO, os Selos Verde e Amigo da Infância que fornecem informações sobre atributos valorizados pela sociedade. A atual e crescente valorização aos atributos específicos como a qualidade dos processos de produção, a responsabilidade ecológica e a contribuição social permitem concluir que poderiam ser igualmente valorizadas pela sociedade as sinalizações que minimizassem a assimetria de informações sobre o compromisso dos empregadores com a preservação da saúde e da segurança dos seus trabalhadores.

Nesse sentido, a assimetria de informações e a situação atual de não emissão de sinalização não promove justiça pois faz com que todas as firmas de um mesmo setor de atividade econômica sejam conceituadas de igual modo pela sociedade. Essa situação pode ser aprimorada já que o Governo dispõe das informações que permitem identificar e classificar as empresas quanto à sua sinistralidade, o que lhe possibilita promover a emissão das necessárias sinalizações.

## 5.8. Risco Moral

O risco moral ocorre na situação em que o comportamento de certa pessoa ou grupo, em relação a determinado episódio, pode ser alterado em razão da disponibilidade de algum tipo de proteção contra esse mesmo episódio e assim torna-se

mais exposto ao mesmo. Estaria havendo, assim, uma certa forma de incentivo ao resultado adverso. Um exemplo claro ocorre no mercado de seguros de automóveis, onde muitos segurados adotam comportamento imprevidente em razão do fato de disporem das garantias oferecidas pelo seguro e, assim, favorecem à ocorrência do sinistro. Como consequência, há impactos negativos sobre o nível de eficiência econômica, pois as seguradoras realizarão ajustes de preços, tornando-os compatíveis ao novo nível de frequência de sinistros, já que este afeta fortemente os seus custos. O exemplo ilustra como o risco moral é prejudicial à eficiência econômica de mercados que operam com assimetria de informações.

O fato de o mercado de seguros ter o seu funcionamento baseado no mutualismo<sup>77</sup> leva a que haja uma significativa possibilidade de ocorrência de risco moral, pois as reduzidas possibilidades da empresa seguradora monitorar os comportamentos individuais cooperam com que determinados segurados negligenciem a previdência e adotem comportamentos que os tornam mais expostos ao risco coberto.

Como já foi visto na Seção 3.4.5, o risco moral está relacionado ao abandono à moral, que é definida pelo Dicionário da Língua Portuguesa como o “conjunto de regras de conduta ou hábitos julgados válidos, quer de modo absoluto, quer para grupo ou pessoa determinada”. No mercado de seguros, ainda pela presença do mutualismo, o segurado que adota comportamento mais propenso à exposição ao risco, o faz às ocultas, valendo-se do fato de que a seguradora não dispõe de suficientes instrumentos de monitoramento ou obtenção de informações acerca da alteração de seu comportamento. A grande quantidade de segurados e a dificuldade de monitoramento levam a que ocorra, ainda, elevado índice de fraudes, também seriamente danosas à eficiência econômica desse mercado.

O conjunto de custos provocados pela atitude propensa ao risco suscita a busca por alternativas, destacando-se o aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e a atribuição de responsabilidade pessoal.

Especificamente em relação ao Seguro Contra Acidente do Trabalho no Brasil, verifica-se que a combinação dos elementos mutualismo e monitoração altamente dispendiosa podem cooperar com o risco moral e, em decorrência, influenciar na elevação do número de casos de acidentes, tantos os provocados por fatores ligados aos empregadores, quanto os atribuíveis diretamente ao trabalhador.

---

<sup>77</sup> O mutualismo é um dos princípios do seguro e refere-se à reunião de um grande número de expostos ao mesmo risco.

As dificuldades trazidas pelo mutualismo ficam mais claras quando considera-se a enorme quantidade e diversidade de empregadores e trabalhadores, e as particularidades presentes, mesmo entre os pertencentes ao mesmo setor de atividade econômica.

Acrescem-se a essas, as dificuldades de monitoramento já comentadas no quarto Capítulo, quando se abordou as limitações nas ações de fiscalização dos órgãos do Ministério do Trabalho e do Emprego.

O atual modelo de Seguro Contra Acidentes de Trabalho(SAT) impõe ao empregador, o encargo financeiro relativo às despesas salariais relativas aos 15 (quinze) primeiros dias de afastamento, ficando a cargo do Ministério da Previdência Social a cobertura das despesas salariais relativas ao período compreendido entre o 16º dia de afastamento até a data de retorno à atividade do trabalho<sup>78</sup>. Essa condição pode influenciar o comportamento de alguns empregadores em relação ao seu nível de comprometimento com a segurança e saúde do trabalhador. Sua decisão possivelmente dependerá dos resultados que perceber da relação entre custos e benefícios relativos ao investimento na prevenção do acidente. Assim, a sua decisão de investimento na melhoria das condições de segurança serão influenciadas pela comparação do valor desse investimento, com os custos decorrentes do acidente.

Avaliando-se os possíveis comportamentos dos trabalhadores, conclui-se haver situação idêntica. Apesar de haver a exigência legal de fiscalização pelo empregador, as rotinas de cada trabalhador, em muitas atividades produtivas, são executadas sob quase que total autonomia, onde as suas expectativas e decisões pessoais podem ser influenciadas pelas garantias financeiras proporcionadas pelo SAT. Essa situação poderia favorecer a adoção de comportamento propenso ao risco moral e poderia influenciar a sua atitude em relação à própria proteção ao risco de acidentes do trabalho<sup>79</sup>. Esta interpretação sobre a ocorrência de risco moral provavelmente explique os casos de indícios de que trabalhadores teriam se auto-mutilado em busca de obtenção de aposentadoria ou de indenizações previamente contratadas.

Verifica-se, assim, que o risco moral é um dos fatores que pode favorecer a que a previdência seja negligenciada, causando claros prejuízos aos trabalhadores e à eficiência econômica.

---

<sup>78</sup> O acidente do trabalho pode resultar em aposentadoria, em razão do período de afastamento e da gravidade da lesão, conforme apresentado na Tabela 4.1.

<sup>79</sup> As decisões do trabalhador sobre a sua própria proteção são analisadas na Seção 2.4.2.

Na próxima Seção analisa-se a relação entre o agente e o principal, destacando-se os principais instrumentos voltados à otimização das ações de ambos.

### 5.9 . A relação entre o agente e o principal

Sob condições de assimetria na posse ou no acesso à determinadas informações, são comuns os casos em que o bem estar, os interesses e as necessidades da parte menos informada são atendidos através, principalmente, dos resultados obtidos pelos esforços de outrem. Normalmente, essa situação de dependência não é a ideal, pois é pouco freqüente a maximização dos esforços espontâneos, como os de genuína filantropia, em busca do benefício de terceiros e, assim, com freqüência recorre-se à implementação de arranjos institucionais que busquem provocar os empenhos necessários da parte que ocupa posição privilegiada.

Nesse tipo de situação, designada por relação entre o agente e o principal, a eficácia do sistema de incentivos às necessárias atuações do agente é compreendida como essencial à eficiência econômica.

Na análise sobre o acidente do trabalho no Brasil, essa relação é caracterizada pelo fato de que muitas das necessidades do trabalhador, que ocupa a posição de principal, devem ser atendidas pelo Governo e pelo empregador, que atuam como agentes.

Visando-se avaliar os esforços dos agentes em prol da preservação da saúde e da segurança do trabalhador brasileiro, esta Seção subdivide-se em três subseções. Na duas primeiras, são analisadas, respectivamente, a ação do principal e os condicionantes das ações dos agentes e, na terceira subseção, são analisadas as características dos principais elementos do sistema de incentivos.

#### O principal

Na Seção 3.4.6 verificou-se que a eficácia de um sistema de incentivos está bastante relacionada à capacidade de identificarem-se os fatores capazes de influenciar a dimensão dos esforços dos agentes, e avaliou-se ser igualmente importante que o principal disponha dos instrumentos necessários para promover os ajustes necessários àqueles fatores.

Desta forma, torna-se relevante avaliar-se, conforme se segue, a capacidade do trabalhador brasileiro promover os ajustes necessários nos fatores que afetam os esforços do Governo e dos empregador.



Típica dos processos democráticos, a relação entre o agente e o principal caracteriza o sistema político brasileiro, conforme definido na Constituição da República promulgada em 1988. Ao instituir um Estado Democrático, a carta magna buscou assegurar “o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar social, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias...”<sup>80</sup>. A Constituição define, ainda, que a República tem como fundamentos, a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, os quais são preservados por instrumentos democraticamente constituídos sob a inspiração da definição, também constitucional, de que “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente...”.

Essas definições devem influenciar a maioria das relações estabelecidas no território nacional e constituem-se num fator que pode oferecer importantes contribuições aos propósitos do trabalhador, no sentido de que os recursos e instrumentos disponíveis ao Governo sejam destinados à preservação da saúde e à proteção ao trabalhador, tanto pelo aprimoramento dos serviços que presta, como pelo aperfeiçoamento da sua ação junto aos empregadores.

O amadurecimento das instituições democráticas brasileiras permite a formulação de expectativas positivas a respeito desse processo. No entanto, também na relação entre o trabalhador e seus representantes políticos ocorre a assimetria de informações e este aspecto motiva o estabelecimento de um eficaz sistema de incentivos que busque assegurar o cumprimento, pela classe política, dos compromissos que a revestiu de representatividade.

A relação entre o trabalhador e o empregador, por sua vez, é orientada pela legislação trabalhista brasileira que, em consonância com os fundamentos constitucionais, possibilita ao trabalhador a busca de seus interesses através da utilização da organismos dotados de representatividade<sup>81</sup>, tais como o Sindicato, Comissão Interna de Prevenção de Acidentes e Organizações Locais de Trabalhadores. A esses alia-se o Ministério Público do Trabalho e a Justiça do Trabalho, que voltam-se ao tratamento dos casos que assumem forma de litígios.

---

<sup>80</sup> Preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

Diante da assimetria de informações e da dificuldade de monitoramento aos reais propósitos do empregador, esses organismos<sup>82</sup> ganham grande importância por poderem contribuir com que sejam efetivas as ações desse agente em prol da preservação da saúde e da segurança do trabalhador.

Podendo cooperar com a efetividade dessas ações, verifica-se que tanto governo como o empregador convivem com fatores intrínsecos aos seus próprios interesses que podem cooperar com os objetivos do trabalhador, conforme analisa-se a seguir.

#### Os agentes

Como decorrência do monopólio estatal do Seguro Contra Acidente do Trabalho (SAT), o Governo desempenha função híbrida e tem compromissos diferenciados com o trabalhador, o principal. Compromissos que assumem a forma de prestação de serviços diretos, como os relacionados às áreas da Saúde e da Previdência Social, e prestação de serviços que resultam em benefícios indiretos, quando, através dos órgãos do Ministério do Trabalho e do Emprego, fiscaliza os empregadores e estabelece normas sobre a segurança no trabalho. Assim, o Governo é um agente que pode oferecer resultados diretos através dos recursos que administra e que pode buscar resultados de proteção ao trabalhador, através da sua atuação junto aos empregadores.

O Governo, no entanto, convive com fatores relacionados aos seus próprios interesses e que também podem cooperar significativamente com os interesses do trabalhador, o principal, conforme se verifica a seguir.

Inicialmente, destaca-se que a ação do Governo como agente, deve ser influenciada, principalmente, por sua responsabilidade para com os objetivos fundamentais da República, a seguir transcritos<sup>83</sup>:

- I- construir uma sociedade livre, justa e solidária
- II- garantir o desenvolvimento nacional;
- III- erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV- promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Além desses, verifica-se que motivação adicional à eficaz ação do Governo pode ser encontrada no campo dos resultados financeiros. De acordo com o que apontou-se

---

<sup>81</sup> Avaliação alternativa sobre a eficácia dos sindicatos pode ser encontrada em Friedman e Friedman (1979).

<sup>82</sup> Há provável relação entre a eficácia desses organismos e o amadurecimento de fundamentos sociais relacionados à democracia e à cidadania.

<sup>83</sup> Artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988).

na Seção 2.1, a Previdência Social brasileira tem vivido nos últimos anos uma séria crise financeira decorrente, principalmente, das alterações das características demográficas e das reestruturações no mercado de trabalho e da qual resultaram vultuosos saldos deficitários, desde 1995. Apesar do arrefecimento da taxa de crescimento do déficit, promovido em 1998 pela chamada Reforma da Previdência, há claras evidências de que a solução está distante e requererá realizarem-se significativos ajustes no modelo atual. O fato de ter sido tema tratado consensualmente nas campanhas eleitorais dos principais candidatos à Presidência da República, em 2002, dá sinais de que o debate sobre os ajustes na Previdência Social brasileira deverá prosseguir.

Relativamente aos efeitos financeiros dos acidentes do trabalho sobre as contas previdenciárias, pode-se concluir, com base na Tabela 4.2, que os comportamentos de despesas e receitas do SAT apresentam tendência ao déficit, o que poderá contribuir com a elevação dos saldos deficitários da Previdência Social.

Ainda como fatores motivacionais à elevação da eficácia da ação do Governo como agente, agregam-se os fatores relacionados às limitações da área da Saúde. O fato de o Sistema Único de Saúde disponibilizar os seus recursos a toda a população brasileira, e paralelamente assistir ao acidentado no trabalho, é aspecto que prejudica a qualidade dos serviços e que afeta negativamente ao processo de reinserção do trabalhador. Como consequência financeira, a despesa da Previdência Social é onerada como efeito do alongamento do prazo em que o trabalhador permanece afastado do trabalho e recebendo benefícios pecuniários da Previdência Social.

Estas situações, enfim, contêm fatores que, podem provocar iniciativas do Governo e que podem favorecer à redução do volume de acidentes do trabalho no Brasil, cooperando, assim, com os propósitos do principal.

Desse quadro decorrem, ainda, avaliações de que estas seriam importantes motivações à implementação de drásticas alterações no modelo nacional de Seguro Contra Acidentes do Trabalho que, em conformidade com o que possibilitou a Emenda Constitucional nº20/98, poderiam culminar com o fim do monopólio estatal, conforme avaliou-se na Seção 2.2.

O empregador também desempenha papel de agente, pois a dimensão dos seus esforços exerce grande influência sobre a saúde e a proteção do trabalhador. Semelhantemente ao Governo, o empregador também convive com fatores relacionados aos seus próprios interesses e que podem cooperar significativamente com os interesses do trabalhador, conforme verifica-se a seguir.

Dentre as mais importantes perdas que o acidente do trabalho causa ao empregador estão as decorrentes do período de afastamento do acidentado. Sua condição de participante do processo produtivo faz do trabalhador um componente de relevante importância aos propósitos da firma. A esse respeito existe um certo consenso entre a grande maioria dos empregadores sobre a imprescindibilidade da conjugação de resultados proporcionados pelo trabalhador e pela máquina, já que a tecnologia é interpretada como um sistema composto pelo trabalho humano, visto como possuidor e utilitário de elementos conceituais (software), e pelos equipamentos (hardware) necessários ao processo produtivo.

Entretanto parece também haver uma espécie de senso comum sobre a idéia de que, individualmente, nenhum trabalhador é insubstituível. Essa avaliação é sustentável diante de situações de afastamentos individuais de prazo definido, tais como férias, ou até mesmo afastamentos definitivos, como o provocado pela aposentadoria ou demissão, que, de fato, não devem comprometer a seqüência da produção. Em decorrência, sob influência das sutilezas semânticas, o empregador pode concluir que o trabalhador considerado como não insubstituível venha a ser conceituado e tratado como plenamente substituível.

A esse respeito às contribuições originais de Schumpeter acerca dos processos inovativos e que têm inspirado as pesquisas de muitos pensadores contemporâneos sobre a importância dos processos de aprendizado para a ocorrência da inovação tecnológica. Suas análises<sup>84</sup> apontam para a relevância dos processos de partilhamento dos conhecimentos codificados<sup>85</sup>, mas percebem haver também significativo valor na forma tácita do conhecimento. O conhecimento tácito é conceituado como sendo aquele intrínseco à relação do indivíduo com a sua rotina, ou seja, é o conhecimento decorrente do acúmulo de experiências e percepções pessoais, e que, em sua maioria, por não serem codificadas, tornam-se intrínsecas ao indivíduo.

Sob essa ótica, o uso do jargão “nenhum trabalhador é insubstituível” ganha significativa dose de impropriedade, pois o afastamento definitivo do trabalhador causa, ao empregador, perdas consideráveis e irrecuperáveis inerentes ao conhecimento tácito<sup>86</sup> acumulado. Desta forma, este aspecto pode ser interpretado como um significativo

---

<sup>84</sup> Rosenberg (1976), Deza (1995) e DOSI (1988) obtêm resultados significativos em estudos sobre a participação das diferentes formas de conhecimento (codificado e tácito), no processo de inovação tecnológica.

<sup>85</sup> Conceitua-se como codificado o conhecimento que é registrado e, assim, disponível ao uso comum.

<sup>86</sup> O conhecimento tácito pode ser compreendido como um aspecto relacionado à assimetria de informações, dado ao fato que por esse pode ser utilizado pelo trabalhador, na forma que lhe interesse.

incentivo a que o empregador desenvolva uma atitude comprometida com a prevenção de acidentes e com a segurança do trabalhador.

Por outro lado, a atitude do empregador, quando percebida e desaprovada pelo trabalhador, pode causar perdas expressivas decorrentes do enfraquecimento de compromentimentos recíprocos. Ao analisar a produtividade do sistema de escravidão, Hunt (2000) avalia que os resultados obtidos eram prejudicados pela forma como o escravo manuseava a ferramenta, pois, por motivos evidentes não era inclinado ao zelo e com frequência danificava os bens do seu “senhor”. Parece que o jugo da escravidão afetava tanto o emocional daqueles homens quanto as amarras aos seus tornozelos.

O homem de hoje, embora disponha de ferramentais de vanguarda tecnológica, ainda é, no seu íntimo, extremamente sensível e necessitado de satisfazer a muitas de suas necessidades emocionais tais como identidade, liberdade, estímulo e segurança. A percepção pelo empregador de que o atendimento a esses aspectos pode ser-lhe também vantajoso pela influência que exercem sobre a qualidade da produtividade do trabalhador, pode constituir-se em fator que provoque um redimensionamento dos seus esforços para satisfazer àquelas necessidades, o que também contribuirá com os propósitos do principal.

Ao empregador são de grande importância os fatores que clara ou potencialmente podem influenciar os resultados que pretende. Conforme citado neste Capítulo, nos mercados com assimetria de informações a capacidade de dispor de boa reputação e a possibilidade de emitir sinalizações valorizadas pela sociedade são, em muitos momentos, decisivos aos propósitos da firma. Nos dias atuais verifica-se uma forte tendência a que a sociedade valorize crescentemente os bens e serviços cujos processos produtivos caracterizem-se por apresentarem responsabilidade social e ecológica. Espera-se que, de modo semelhante, consolide-se a valorização dos produtos, serviços e firmas que se caracterizem por preservarem também a saúde e a proteção das pessoas participantes dos respectivos processos produtivos. Desta forma, à medida que amadureça, esse comportamento seletivo pela sociedade poderá trazer expressivos impactos sobre o consumo e, assim, poderá constituir-se em fator de importante incentivo às ações do empregador voltadas à preservação da saúde e à segurança, contribuindo com os propósitos do trabalhador.

Na próxima seção dedica-se a atenção aos principais fatores do sistema de incentivo existente, por considerar-se haver relação importante entre a eficácia desse sistema e as características do acidente do trabalho no Brasil.

#### 5.10. O sistema de incentivos à proteção do trabalhador brasileiro:

Sendo vital à eficácia da relação entre o agente e o principal, o sistema de incentivos é composto por um conjunto de normas pré estabelecidas que buscam assegurar a obtenção das condições de interesse do principal, através da promoção dos esforços do agente. Nesta Seção, tomando por base as contribuições teóricas oferecidas pela Teoria das Informações Assimétricas avalia-se a eficácia dos principais instrumentos do sistema de incentivo em uso, quais sejam: a penalidade constitucional ao empregador, a relação entre o risco e a alíquota do Seguro Contra Acidentes do Trabalho e, por último, os efeitos dos períodos de franquia.

Apontando para a importância do tema, a Constituição Federal promulgada em 1988, estabelece no Inciso XXVIII do seu Artigo 7º, a seguir transcrito, uma penalidade ao empregador que pode consistir num dos mais importantes fatores do atual sistema de incentivos à proteção do trabalhador:

“ Artigo 7º. São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

... XXVIII – seguro contra acidentes de trabalho, a cargo de empregador, sem excluir a indenização a que está obrigado, quando incorrer em dolo ou culpa;”

Como se viu na seção 4.3.3, a previsão da indenização no texto constitucional parece ter o claro propósito de incentivar o empregador à adoção de ações de prevenção de acidentes e de proteção ao trabalhador. Assim, a despeito da controvérsia sobre a definição sobre o que seria justa compensação pecuniária diante das lesões provocadas por acidentes do trabalho, uma habitual e justa aplicação da sanção ao empregador que age com culpa ou dolo poderia servir de eficaz incentivo à prevenção do acidente.

No entanto, a exigência de caracterização da culpa ou dolo pelas vias judiciais e o desinteresse da busca da indenização, muitas vezes provocado pelo desconhecimento do trabalhador sobre seus direitos, fazem com que a indenização pelo dano causado ocorra com morosidade alongada e com reduzida frequência, características que são prejudiciais aos objetivos originais do que preceitua o citado Inciso XXVIII.

Desta forma, muitos acidentes do trabalho que decorrem de culpa ou dolo do empregador, apenas são tratados sob os cuidados reparadores do Governo, permanecendo o empregador isento de quaisquer sanções; tanto na esfera indenizatória, quanto na esfera da responsabilidade civil ou criminal.

Verifica-se que a ineficiência do cumprimento à lei propicia ao que poder-se-ia nomear de incentivo à adversidade, onde a elevada frequência de impunidade estabelece a incredulidade na aplicação da lei, incentivando, assim, a continuidade do procedimento danoso por parte do empregador culpado, uma vez que, com frequência, não é punido.

Destaca-se, entretanto, que a ação punitiva deve ser entendida como tratamento de exceção, aplicável aos que adotam comportamentos marginais, pois não seria saudável a qualquer sociedade manter-se organizada sob a pressão da constante necessidade de atuação punitiva do poder judiciário. Há, assim, que proceder-se vigorosa reavaliação de práticas e de valores associados às relações de trabalho e ao acidente do trabalho no Brasil que, envolvendo Governo, empregadores e trabalhadores, possibilite bom uso dos instrumentos legais, mas que acima de tudo promovam a conscientização da importância da preservação da saúde e da valorização da vida humana.

Sendo outro importante fator integrante do sistema de incentivos, a definição de alíquotas do Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) por nível de risco mostra-se, entretanto, afetada pela assimetria de informações. Conforme verificou-se na Seção 4.3.2, a fiscalização do nível de risco do trabalho em cada empresa é atribuída aos órgãos vinculados ao Ministério do Trabalho e do Emprego, que devem avaliar o real risco ao qual os trabalhadores são expostos no desempenho de suas atividades. No entanto, a definição de alíquotas de contribuição previdenciária considera do Setor de Atividade Econômica, baseada nas normas do Ministério da Previdência Social e, praticamente, não reflete a sinistralidade<sup>87</sup> individual nem os resultados obtidos pelas fiscalizações realizadas pelo Ministério do Trabalho e do Emprego junto às empresas. Assim, o Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) baseia a sua arrecadação num sistema de cobrança de alíquotas em patamares de 1%, 2% e 3% sobre o total da folha de pagamentos da empresas, de acordo com a classificação do risco do Setor de Atividade Econômica e desconsidera a esforços individuais voltados à proteção ao trabalhador. Desta forma, empresas pertencentes a um mesmo Setor de Atividade Econômica, mas que mantenham diferentes atitudes de comprometimento com a

---

<sup>87</sup> Sinistralidade é a medida de “expectativa de perda, que é imprescindível para estabelecer o prêmio básico ou o custo puro da proteção.” Sinistro é a ocorrência do acontecimento previsto no contrato de seguro e que, legalmente, obriga a seguradora a indenizar. (Dicionário de Seguros)

proteção do trabalhador e diferentes índices de sinistralidade, receberão o mesmo tratamento tarifário.

Este quadro decorre da assimetria de informações e, claramente, expressa importante fragilidade do sistema de incentivos à prevenção de acidentes, a medida que não estabelece-se diferenciação entre empregadores quanto a sua atitude em relação à proteção e segurança do trabalhador.

O último aspecto considerado nessa Seção refere-se ao compromisso financeiro do empregador com as despesas salariais relativas período de afastamento do trabalhador acidentado. As normas do SAT estabelecem que na ocorrência de um acidente do trabalho, as despesas salariais relativas aos 15 (quinze) primeiros dias de afastamento serão atribuídas ao empregador, ficando a cargo do Ministério da Previdência Social a cobertura das despesas salariais relativas ao período compreendido entre o 16º dia de afastamento e a data de retorno às atividades do trabalho<sup>88</sup>. Identifica-se que, aparentemente, o objetivo desse dispositivo, é idêntico ao da franquia utilizada no seguro de automóveis, ou seja estimular a prevenção. No entanto, no mercado de trabalho, a utilização da franquia apresenta peculiaridades.

Parece evidente não ser do interesse de qualquer empregador remunerar ao trabalhador por um período em que esse não possa produzir, salvo condições estabelecidas pela legislação trabalhista, como é o caso das férias. Assim, a *priori* têm-se a expectativa de que, de forma generalizada, esse dispositivo seja eficaz<sup>89</sup> em promover a previdência pelos empregadores. No entanto, num exame mais detalhado, pode-se verificar que seus resultados são apenas parcialmente satisfatórios, pois os efeitos do incentivo têm relação com a expectativa da gravidade das lesões, já que essas definem os prazos de afastamentos.

Para as empresas cujas expectativas de prazos médios de afastamento por acidentes trabalho sejam inferiores a quinze dias, o dispositivo legal consiste em incentivo relevante. Nestes casos, um eventual pagamento de salários equivalente a um período de afastamento próximo de quinze dias teria um peso significativo quando comparado às suas expectativas de afastamentos originais, que eram de prazos bem inferiores.

---

<sup>88</sup> O acidente do trabalho pode resultar em aposentadoria, em razão do período de afastamento e da gravidade da lesão. A identificação dos benefícios e a contagem de prazos são apresentados na Tabela 4.1.

<sup>89</sup> A eficácia desse instrumento foi também avaliada inicialmente na Seção 5.8, dado a sua relação com o risco moral.



Já para aquelas empresas cujas atividades são realizadas sob condições de risco mais elevado, em que a expectativa de gravidade das lesões impõe um prazo médio de afastamento muito superior a quinze dias, o incentivo oferecido pelo dispositivo legal perde muito do seu efeito, pois a despesa salarial relativa a quinze dias, que ficará a cargo da empresa, tem peso relativamente reduzido quando comparada ao valor relativo ao total do período de afastamento estimado. Este quadro pode favorecer a que alguns empregadores apresentem reduzido nível de comprometimento com a segurança e saúde do trabalhador, já que os prejuízos financeiros decorrentes de acidentes do trabalho seriam, em sua grande maioria, assumidos pelo Seguro Contra Acidentes do Trabalho.

Logo, de forma inadequada, o dispositivo legal tem maior eficácia junto a empresas cujas atividades são de menor risco e caracteriza-se, assim, a precariedade do sistema de incentivos à previdência por parte das empresas cujas atividades são mais arriscadas.

Através da análise acima se verifica a existência de precariedades importantes nos principais instrumentos do sistema de incentivos vigente, os quais cooperam com a definição das reprováveis características dos acidentes do trabalho no Brasil. Este quadro impõe o aprimoramento da articulação entre o agente e o principal com vistas a que produza as necessárias alterações que o caso requer.

No próximo capítulo, ainda sob influência das análises acima, dedica-se a atenção à emissão das conclusões e recomendações que o presente estudo possibilitou.

---

## CAPÍTULO VI

---

### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

**“... porque tudo o que o homem semear, isso também ceifará”**

*Apóstolo Paulo*<sup>90</sup>

Ao longo desse estudo foi possível evidenciar muitas das características do acidente do trabalho no Brasil e, assim, avaliou-se a hipótese de que a ocorrência da assimetria de informações entre os agentes econômicos e as características da atual estrutura institucional voltada à gestão do problema exerçam importante influência sobre definição das dimensões reprováveis que foram encontradas.

A atitude adotada foi a de inconformismo com a situação identificada e, buscando-se contribuir com sua reversão, procurou-se interpretar as suas mais prováveis causas.

Para tanto, a utilização dos referenciais oferecidos pela Teoria das Informações Assimétricas proporcionaram bons resultados que validaram a sua aplicação aos temas afetos ao mundo do trabalho e possibilitaram a contribuição com o debate<sup>91</sup> sobre o tema.

As análises quantitativas consideraram, principalmente, as informações oficiais disponíveis que se referem, basicamente, aos acidentes do trabalho ocorridos com os trabalhadores amparados pelo Seguro Contra Acidentes do Trabalho (SAT) gerido pela Previdência Social, ou seja, os trabalhadores atuantes no mercado de trabalho formal.

Diante da expressiva participação dos trabalhadores que atuam no mercado de trabalho informal, em alguns momentos do presente estudo recorreu-se à formulação de inferências, que subsidiaram avaliar que tais trabalhadores também são drasticamente afetados pelo acidente do trabalho. O desconhecimento sobre a realidade desses trabalhadores desperta o interesse pela continuidade da pesquisa e aponta para a necessidade de implementação de mecanismos institucionais voltados à identificação e ao atendimento de suas peculiaridades.

Na análise da estrutura institucional voltada à gestão do problema, verificou-se a presença de aspectos que cooperam com a manutenção das características e do elevado

---

<sup>90</sup> Alerta proferido pelo Apóstolo Paulo, através da sua carta aos Gálatas, Capítulo 6, no verso 7 (Bíblia).

número de acidentes do trabalho no Brasil, e que resultam em enormes perdas sócio-econômicas.

A análise proporcionou, ainda, verificar que há, sobretudo no momento que antecede à contratação, quase que absoluta e recíproca desinformação entre empregador e trabalhador acerca dos respectivos históricos e propensões a exposições a riscos de acidentes do trabalho. A situação caracteriza a presença da assimetria de informações, que resulta em ineficiência econômica e que toma a forma de elevada frequência de graves lesões, de incapacidades permanentes para o trabalho e de óbitos.

As avaliações realizadas possibilitam concluir que são apropriados e necessários os esforços de otimização da utilização das informações geridas pelo Governo que, assim, poderiam tornar-se amplamente úteis às tomadas decisões dos agentes econômicos, contribuindo com a minimização do problema. Nesse sentido, as características das variáveis envolvidas permitem concluir que os recursos atualmente disponibilizados pela tecnologia da informação podem desempenhar papel preponderante para a redução da assimetria de informações e das ineficiências econômicas dela decorrentes.

A utilização dos elementos de análise proporcionados pela Teoria das Informações Assimétricas possibilitou avaliar a hipótese inicialmente formulada e permitiu identificar que as dimensões do acidente do trabalho no Brasil são, claramente, afetadas pela ocorrência de assimetria de informações nas relações entre o trabalhador, o principal e o Governo e os empregador, analisados por suas atuações como agentes.

As análises realizadas indicam que o tema acidente do trabalho é pouco conhecido pela sociedade em geral e apontam, então, para a necessidade de promover-se a ampliação da sensibilização e da mobilização da sociedade brasileira ao problema, na expectativa de que essas se materializem através de esforços para a elevação da eficácia dos mecanismos institucionais voltados à padronização, à sinalização e ao desestímulo ao risco moral e à inibição da seleção adversa, por serem considerados reconhecidamente úteis à elevação da eficiência dos mercados que atuam com assimetria de informações.

Verificou-se, por outro lado, que o sistema de incentivos existente no atual modelo de gestão do acidente do trabalho no Brasil dispõe de elementos que, uma vez aprimorados e efetivamente implementados, poderão contribuir com o propósito de

---

<sup>91</sup> As principais conclusões deste estudo foram expostas, em forma de Mini Curso e de Painel, durante a 2ª Semana de Pesquisa e Extensão da UFSC (2ª SEPEX), em junho de 2002.

preservação da saúde e da vida do trabalhador brasileiro. Assim, a apropriada utilização da penalidade constitucional ao empregador que age com dolo ou culpa, o estabelecimento da adequada relação entre o risco e a alíquota do Seguro Contra Acidentes do Trabalho e, por último, a adequação dos períodos de franquia sob responsabilidade do empregador poderiam cooperar com a reversão da trajetória do problema. As dimensões do problema, no entanto, impõem a ampliação do sistema de incentivos. Nesse sentido, inovações institucionais como o Bônus Prevenção, proposto de forma incipiente neste estudo, deverão ser avaliadas.

Atentando-se para o fato de que a sociedade brasileira contemporânea tem experimentado processos de significativos amadurecimentos nos campos da política e da ética, verificaram-se, no estudo, aspectos que podem constituir-se em motivações intrínsecas aos interesses dos agentes, Governo e empregador, que podem contribuir com a obtenção dos propósitos do trabalhador, o principal. A esse respeito, destacam-se a crise financeira da Previdência Social, o amadurecimento da democracia brasileira e a crescente valorização pela sociedade de bens e serviços produzidos sob condições de responsabilidade social e ecológica. A consolidação desse conjunto de aspectos poderá contribuir com ações do Governo e com o aprimoramento da atitude do empregador no sentido da redução de fenômenos nocivos à saúde e à segurança do trabalhador.

Ainda no campo das mudanças institucionais, a Emenda Constitucional nº 20/98, que estabelece a possibilidade da participação da iniciativa privada na oferta do Seguro Contra Acidentes do Trabalho, concorrentemente ao regime geral de previdência social, pode constituir-se em fator estratégico à implementação de mudanças que o problema requer.

Contudo, é essencial que a eventual quebra do monopólio estatal seja acompanhada da implementação dos necessários ajustes nos elementos institucionais que regem as relações entre os agentes econômicos e, em especial, da prioridade à prevenção do acidente e à proteção ao trabalhador.

Como a relevância e a complexidade do tema estudado são desproporcionais aos recursos disponíveis, propõe-se o prosseguimento da pesquisa. Para tanto, apresentam-se, a seguir, alguns dos temas que despertaram o interesse durante o desenvolvimento da presente análise, os quais motivam a realização de novos estudos pelo autor e são aqui expostos com o propósito de subsidiar os esforços de outros pesquisadores:

- Segundo se avaliou, possivelmente, alguns trabalhadores de certas categorias profissionais busquem se caracterizar por apresentarem coragem e audácia superior a de seus pares. Trabalhadores com essa atitude podem interpretar que a não utilização do Equipamento de Proteção Individual sirva de identificação de um nível de coragem ou liberdade, pelo qual desejariam ser reconhecidos. A decisão dos trabalhadores que optam pela não utilização do EPI sugere a realização de estudo complementar envolvendo a análise de aspectos relacionados à saciedade e racionalidade.

- Dentre as constatações desse estudo, algumas sugerem o aprofundamento da análise acerca da importância do acúmulo gradativo de informações e seu impacto sobre a reformulação das expectativas dos agentes econômicos, sobre a minimização da assimetria de informações e suas conseqüentes ineficiências econômicas.

- A conceituação da doença profissional e da doença do trabalho como acidente do trabalho foi avaliada nesse estudo. A significativa elevação da frequência dessas doenças sugere a realização de análise complementar sobre a suficiência dos instrumentos institucionais voltados à gestão do problema.

- Conforme se esclareceu, em razão da possibilidade de implementações de inovações institucionais proporcionada principalmente pela Emenda Constitucional nº20/98, o Seguro Contra Acidentes do Trabalho recebe atenção privilegiada ao longo deste estudo. Este aspecto suscita a realização de análise complementar aos temas sob responsabilidade do Ministério da Saúde e do Ministério do Trabalho e do Emprego<sup>92</sup>.

- Conforme foi verificado no estudo sobre a relação entre o agente e o principal, diante da assimetria de informações e da dificuldade de monitoramento aos reais propósitos do empregador, os organismos<sup>93</sup> destinados a cooperarem com os

---

<sup>92</sup> A relevância desses temas sugere a realização de estudo específico voltado a analisá-los com instrumental teórico adequado às tipidades desses dois Ministérios.

<sup>93</sup> No Capítulo V, apontou-se que para a importância dos organismos dotados de representatividade, no processo de obtenção dos propósitos do trabalhador. Entre esses destacam-se o sindicato, a CIPA, a organização local dos trabalhadores, a Justiça do Trabalho e o Ministério Público do Trabalho.

propósitos do principal ganham grande importância por poderem<sup>94</sup> contribuir para a ampliação da eficácia das ações dos agentes empregador e Governo em prol da preservação da saúde e da segurança do trabalhador. A relevância dos resultados obtidos por esses organismos sugere a realização de pesquisa específica.

Finalizando, o estudo trouxe a conclusão de que as dimensões do acidente do trabalho no Brasil requerem urgência no aprimoramento de diversos aspectos de sua gestão. Conforme se analisou no 1º Capítulo, é estimulante refletir sobre a importância da oportunidade que o futuro traz. Entretanto, a gravidade do problema analisado clama, no presente, por responsabilidade e por exatidão de decisões, pois aquilo que “... o homem semear, isso também ceifará.”

---

<sup>94</sup> Há provável relação entre a eficácia desses organismos e o amadurecimento de fundamentos sociais relacionados à democracia e à cidadania.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

AKERLOF, G. **The Market for Lemmons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism.** In The Quartely of Economics, 84,1970. p.488-500.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva,1990. 168p. ( Série Legislação Brasileira).

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 20, de 15 de dezembro de 1998. **Modifica o sistema de previdência social, estabelece normas de transição e dá outras providências** <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm)>. Acesso em 05 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências** . Curitiba: Zênite, 1994.123p

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social. **Anuário Estatístico da Previdência Social 2000.** Brasília: MPAS/DATAPREV, 2000. 850 p.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social Revista Conjuntura Social Especial **Reforma da Previdência - Uma Questão Ainda em Aberto.** Brasília: MPAS 1999. Trimestral. ISSN 0103-961X, v.10. n.2, abr/mai/jun,1999.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Manual de Instruções do Preenchimento da Comunicação de Acidente do Trabalho do Instituto Nacional do Seguro Social.** Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br>> . Acesso em 05 de fevereiro de 2002.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Assessoria de Comunicação Social. Lei nº 8213, de 24 de julho de 1991. **Plano de Benefícios da Previdência Social.** Brasília: MPAS, ACS, 1996.

BRASIL. Ministério Público do Trabalho. Procuradoria Geral do Trabalho. **Ministério Público do Trabalho de Todos.** Brasília: MPT. 2003. 56p.

BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego. Delegacia Regional do Trabalho em Santa Catarina Norma Regulamentadora nº6: **Norma Regulamentadora de Segurança e Saúde - Equipamento de Proteção Individual.** Florianópolis: DRT, 1996.21 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa. Departamento de Emprego e Rendimento. **Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio (PNAD) 2001.** rev.2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. p. 61 .

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Diretoria de Pesquisa. Departamento de Emprego e Rendimento. **Economia Informal Urbana 1997- Brasil e Grandes Regiões**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999.

CADERNO DE SEGUROS. **O Novo Seguro de Acidentes do Trabalho**. Rio de Janeiro: FUNENSEG, n.107, maio/junho, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto, **Teoria Geral da Administração**, volume1, 6.ed. revisada e atualizada, Rio de Janeiro:Campus, 2001,p.viii.

DOSI, G. **The Nature of the Innovative Process**. In DOSI, FREEMAN, NELSON, SILVERBERG E SOETE. *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter Publishers, 1988.

FEDERAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE SEGUROS PRIVADOS E DE CAPITALIZAÇÃO – FENASEG. **Informe FENASEG 2002**.Rio de Janeiro: FENASEG, 2003.

FERREIRA, Aurélio B.Holanda. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. 577 p.

FRIEDMAN, Milton; FRIEDMAN, Rose. **Liberdade de Escolher – O Novo Liberalismo Econômico**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record,1980. 317 p.

GÁLATAS. Português. In: **Bíblia Sagrada**. Tradução de João Ferreira de Almeida. Rio de Janeiro: Imprensa Bíblica Brasileira, 1986. p.221. Edição Revista e Corrigida na Grafia Simplificada. Bíblia. N.T.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A . C. **Finanças Públicas – Teoria e Prática no Brasil**; Rio de Janeiro: Campus, 1.999. 381 p.

HUNT, E.K.; SHERMAN,H.J. **História do Pensamento Econômico**. 19.ed. Petrópolis: Vozes, 2000. 218 p.

MARX, Karl . **O Capital – Crítica da Economia Política**. Livro 1, Parte Quarta. São Paulo: Civilização Brasileira, 1998. p. 359-569.

OLIVEIRA, A. M; SILVA, A, **Biblioteca da Matemática Moderna**. São Paulo: LISA S.A.,1970. Tomo 1, p. 311.

PINDYCK, R.S; RUBINFELD, D.L. **Microeconomia**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1999. 791 p.

SOUZA Antônio L. Ferreira, et al. **Dicionário de Seguros - Vocabulário Conceituado de Seguros**. – Rio de Janeiro: FUNENSEG, 1996.179 p.

SPENCE, M., **Market Signaling**, Mass: Harvard University Press: Cambridge, 1974.



SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE O NOVO MODELO DE SEGURO DE ACIDENTES DO TRABALHO NO BRASIL, 1, 1997, CURITIBA. **Anais...** Ministério da Previdência e Assistência Social. Revista Conjuntura Social. Brasília: MPAS 1998. Trimestral. ISSN 0103-961X, v.9. n.4, out/nov/dez,1998.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL – SISTEMAS DE SEGURO CONTRA ACIDENTES DO TRABALHO NAS AMÉRICAS \_ **Transcrição das palestras e debates** – Ministério da Previdência e Assistência Social. Coleção Previdência Social. Brasília: MPAS / SPS 2000. Série Debates, v.5,192 p.

STIGLITZ, Joseph E. **A Globalização e seus Malefícios – A promessa não-cumprida de benefícios globais.** São Paulo: Futura, 2002. 327 p.

OLIVEIRA, B.D. **A Crise da Previdência Social.** IPEA-Texto para Discussão 07, 2002. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td\\_0638.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/1999/td_0638.pdf). Acesso em: 09/07/02.

VARIAN, H.R. **Microeconomia Princípios Básicos - Uma Abordagem Moderna.** 2.ed. Rio de Janeiro : Campus, 1997. 710 p.

**OBRAS CONSULTADAS**

---

BELLUZO, L.G.M; COUTINHO, L.G. **Desenvolvimento e Estabilização sob Finanças Globalizadas. Economia e Sociedade.** n.7.dez. Campinas.SP,1996.

BLANCHARD, O . **Macroeconomia – Teoria e Política Econômica.** Rio de Janeiro, Campus, 1999.

BOYER, Robert A **Teoria da Regulação.** São Paulo: Nobel, 1990.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Revista Conjuntura Social Especial. **Fundos de Pensão: Onde o Sonho É Realidade** Brasília: MPAS 1998. Trimestral. ISSN 0103-961X, v.9, n.3 , jul/ago/set,1998.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. Revista Conjuntura Social Especial **Reforma da Previdência – Os Modelos em Questão na América Latina** Brasília: MPAS, 1997. Trimestral. ISSN 0103-961X, v.8, n.4 , out/nov/dez,1997.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Livro Branco Da Previdência Social – Versão Simplificada.** Brasília: MPAS, 1997.

CARDOSO DE MELLO, J.M. **O Capitalismo Tardio.** São Paulo: Brasiliense, 1982.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política.** Campinas: Papirus, 1990.

COUTINHO, C.N. **Gramsci – Um Estudo Sobre o Pensamento Político.** 2.ed. Rio de Janeiro:Campus,1989.

DEZA; X.V. **Economía de la innovación y del cambio tecnológico.** Madri: Siglo Veintiuno de España Editores S.A , 1995.

DORNBUSCH,R; FISCHER, S. **Macroeconomia.** 2.ed. São Paulo: Makron, McGraw-Hill,1991.

FIORI, J. L. **Em Busca do Dissenso Perdido.** Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FREEMAN, C. **La Teoria Económica de la Innovación Industrial.** Madri: Alianza Editorial, 1975.

JESSOP, Bob. **The transition to post-fordism and the Schumpeterian workfare state.** In: Burrows, R.& Loader,B.(editors) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London: Routledge, 1994.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

NORTH, D.C. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico.** Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política** Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

PIRES, J.C.; PICCININI, M.S. **A Regulação dos Setores de Infra-estrutura no Brasil.** In: GIAMBIAGLI.F., MOREIRA, M.M.(org.). A economia brasileira nos anos 90.op.cit., 1999. p. 217-260.

SANSON, J.R. **O Estado e a Concentração Urbana.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 14. Brasília: dez,1986, **Anais...** Rio de Janeiro: ANPEC, 1986.v.1,p.433-451.

KEYNES, John M. **A Teoria Geral do emprego, do Juro e da Moeda; Inflação e Deflação.** Os Economistas. 2.ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

ROSENBERG. **Problemas del economista en la conceptualizacion de innovación tecnológica** in Tecnología y Economía

SCHUMPETER, Joseph. **História da Análise Econômica** Rio de Janeiro – Lisboa: FCE, 1964.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

SHEDD, R.P. **A justiça Social e a Interpretação da Bíblia.** 3.ed. São Paulo: Vida Nova, 1993.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

WHYNES, D, K; BOWLES, R. A. **A Teoria Econômica do Estado.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.