

JOÃO VITOR ALVES DOS SANTOS CARNEIRO

**O CONTRATO DE SEGURO E A LACUNA DE PROTEÇÃO
SECURITÁRIA: EDUCAÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL –
MESTRADO ACADÊMICO
CAMPO GRANDE - MS**

2021

JOÃO VITOR ALVES DOS SANTOS CARNEIRO

**O CONTRATO DE SEGURO E A LACUNA DE PROTEÇÃO
SECURITÁRIA: EDUCAÇÃO, POLÍTICA PÚBLICA E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local - Mestrado da Universidade Católica Dom Bosco, sob a orientação do Prof. Dr. Heitor Romero Marques e coorientação do Prof. Dr. Pedro Pereira Borges como exigência final para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DOM BOSCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO LOCAL –
MESTRADO/DOUTORADO
CAMPO GRANDE – MS
2021**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Universidade Católica Dom Bosco
Bibliotecária Mourâmisse de Moura Viana - CRB-1 3360

S237c Santos, João Vitor Alves dos
O contrato de seguro e a lacuna de proteção securitária:
educação, política pública e desenvolvimento local/
João Vitor Alves dos Santos, sob orientação do Prof.
Dr. Heitor Romero Marques e coorientação do Prof.
Dr. Pedro Pereira Borges. -- Campo Grande, MS : 2022.
94 p.: il.;

Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Local) -
Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande-MS,
Ano 2021
Bibliografia: p. 87-94

1. Seguros - Brasil - Políticas públicas. 2. Mercado
de seguros - Contratos. 3. Proteção securitáriaI. Marques,
Heitor Romero. II. Borges, Pedro Pereira. III. Título.

CDD: 368

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: “O contrato de seguro e a lacuna de proteção securitária: educação, política pública e desenvolvimento local”

Área de concentração: Desenvolvimento Local em Contexto de Territorialidades.

Linha de Pesquisa: Cultura, Identidade e Diversidade na Dinâmica Territorial.

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Conselho do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Local – Mestrado Acadêmico da Universidade Católica Dom Bosco, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Local.

Exame de Defesa aprovado em: 18/11/2021

A presente defesa foi realizada por videoconferência. Eu, Heitor Romero Marques, como presidente da banca assinei a folha de aprovação com o consentimento de todos os membros, ainda na presença virtual destes.



Prof. Dr. Heitor Romero Marques (Orientador)

Prof. Dr. Pedro Pereira Borges (Coorientador)

Prof.ª Dr.ª Arlinda Cantero Dorsa (UCDB)

Prof. Dr. Joe Graeff Filho (UNIGRAN)

AGRADECIMENTO

Agradeço à minha mãe, Evanice, meu pai, Márcio, e meu padrinho, Enoque, por todo o suporte, estrutura, pelas oportunidades de lutar por todas essas conquistas e por terem me concedido a possibilidade de me desenvolver enquanto indivíduo. Eu aproveitei tudo!

Aos meus orientadores, Professor Heitor e Professor Pedro, por todos os ensinamentos, puxadas de orelha e, principalmente, por terem me proporcionado um horizonte cheio de possibilidades. Foi um longo caminho!

À Júlia, por me acompanhar neste caminho, sua presença e escuta transformaram tanto este trabalho que ele é tão seu quanto o meu. Obrigado!

Aos amigos Matheus, Rosilene, Samara, Rosienne, Paulo e Dhenyton! Um assunto se torna apaixonante muito mais facilmente em uma equipe top como essa! Falando nisso, um obrigado especial à minha chefe, Rosilene, que com sua gentileza, docura e competência criou um terreno fértil para o desabrochar da equipe.

A todos os professores da Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), em especial aos do programa de mestrado e doutorado em desenvolvimento local (PPGDL) pelos ensinamentos e à CAPES, pelo investimento na minha formação.

DEDICATÓRIA

Dedico esse trabalho a todos que queiram mudar o mundo para melhor, pois, isso (meu amigo Sancho), não é loucura, não é utopia, é justiça.

Aproveita o dia,

Não deixes que termine sem teres crescido um pouco.

Sem teres sido feliz, sem teres alimentado teus sonhos.

Não te deixes vencer pelo desalento.

Não permitas que alguém te negue o direito de expressar-te, que é quase um dever.

Não abandones tua ânsia de fazer de tua vida algo extraordinário.

Não deixes de crer que as palavras e as poesias sim podem mudar o mundo.

Porque passe o que passar, nossa essência continuará intacta.

Somos seres humanos cheios de paixão.

A vida é deserto e oásis.

Nos derruba, nos lastima, nos ensina, nos converte em protagonistas de nossa própria história.

Ainda que o vento sobre contra, a poderosa obra continua, tu podes trocar uma estrofe.

Não deixes nunca de sonhar, porque só nos sonhos pode ser livre o homem.

Não caias no pior dos erros: o silêncio.

A maioria vive num silêncio espantoso. Não te resignes, e nem fujas.

Valorize a beleza das coisas simples, se pode fazer poesia bela, sobre as pequenas coisas.

Não atraíções tuas crenças.

Todos necessitamos de aceitação, mas não podemos remar contra nós mesmos.

Isso transforma a vida em um inferno.

Desfruta o pânico que provoca ter a vida toda a diante.

Procures vivê-la intensamente sem mediocridades.

Pensa que em ti está o futuro, e encara a tarefa com orgulho e sem medo.

Aprendes com quem pode ensinar-te as experiências daqueles que nos precederam.

Não permitas que a vida se passe sem teres vivido...

Aproveita o dia (Walt Whitman)

RESUMO

A presente dissertação tem por tema a questão securitária no Brasil, isto é, a relação entre mercado de seguros, Estado e população brasileira, elegendo-se como objeto de estudo o contrato de seguros, a baixa aderência a essa ferramenta de proteção pelos brasileiros e a Política Pública nomeada Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef), renovada pelo Decreto nº 10.393/2020. Foram eleitos como objetivos: 1) compreender o instituto jurídico do contrato de seguro, a atividade securitária, sua origem e evolução histórica, jurídica e econômica até os dias atuais; 2) compreender a Estratégia Nacional de Educação Financeira, seus atores/agentes e suas ações, analisando se realmente se justifica a união entre mercado financeiro e Estado para a implementação de uma política que visa incutir a cultura de contratação de seguro no brasileiro; e 3) identificar os possíveis motivos pelos quais o Brasil está abaixo dos índices globais de contratação de seguros, bem como se a política pública analisada é capaz de auxiliar na resolução deste problema. Esta pesquisa se utilizou do método hipotético-dedutivo, em razão de ter eleito uma hipótese, a qual deriva das justificativas de desenvolvimento da Estratégia Nacional de Educação Financeira e se propõe a testar essa hipótese, isto é, põe em dúvida o conhecimento disponível, por entendê-lo inconsistente, de modo a testar possíveis respostas ou soluções alternativas para o problema da “cultura do seguro”, bem como indagar se a ausência deste costume entre os brasileiros é mesmo um problema e se a resposta para o problema é a educação financeira. Como resultados, apontamos que 1) a questão securitária no Brasil é estrutural, de modo que a dita “ausência de cultura do seguro” é inerente às nações do sul global por questões estruturais e não culturais como o mercado de seguro e seus *players* apontam; 2) O termo “cultura do seguro” responsabiliza países subdesenvolvidos pelo desempenho de seus mercados de seguro aquém do esperado, enquanto desvencilha o mercado securitário de reconhecer seu papel de implementar ações e estratégias mercadológicas específicas para populações diferentes; 3) O uso do termo “cultura do seguro” deve ser substituído por “lacuna de proteção securitária”, de modo que as ações institucionais e de mercado devam objetivar a diminuição da lacuna de proteção securitária e não a implantação de uma cultura do seguro; 4) A educação financeira é apenas um dos fatores que precisam ser implementados para mudar o cenário securitário brasileiro; 5) No que diz respeito aos outros fatores que podem auxiliar na diminuição da lacuna de proteção securitária brasileira, existe um descompasso entre a intenção de diminuir a lacuna de proteção securitária e as ações do Estado e Mercado.

Palavras-chave: cultura do seguro; contrato de seguro; lacuna de proteção securitária.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme the security issue in Brazil, that is, the relationship between the insurance market, the State and the Brazilian population, with the insurance contract, the low adherence to this protection tool by Brazilians and the Public Policy named National Strategy for Financial Education (Enef), renewed by Decree nº 10.393/2020. The following objectives were chosen: 1) understand the legal institute of the insurance contract, the insurance activity, its origin and historical, legal and economic evolution up to the present day; 2) understand the National Strategy for Financial Education, its actors/agents and their actions, analyzing whether the union between the financial market and the State is really justified for the implementation of a policy aimed at instilling the culture of contracting insurance in Brazil; and 3) identify the possible reasons why Brazil is below the global insurance contracting rates, as well as whether the analyzed public policy is capable of helping to solve this problem. This research used the hypothetical-deductive method, as it chose a hypothesis, which derives from the justifications for the development of the National Strategy for Financial Education and proposes to test this hypothesis, that is, it calls into question the available knowledge, by understand it inconsistent, in order to test possible answers or alternative solutions to the problem of the "insurance culture", as well as to ask whether the absence of this custom among Brazilians is really a problem and whether the answer to the problem is financial education. As a result, we point out that 1) the insurance issue in Brazil is structural, so that the so-called "absence of an insurance culture" is inherent to the nations of the global south due to structural and non-cultural issues such as the insurance market and its players point out; 2) The term "insurance culture" blames underdeveloped countries for the performance of their insurance markets below expectations, while freeing the insurance market from recognizing its role in implementing specific market actions and strategies for different populations; 3) The use of the term "insurance culture" should be replaced by "insurance protection gap", so that institutional and market actions should aim to reduce the insurance protection gap and not to implement an insurance culture; 4) Financial education is just one of the factors that need to be implemented to change the Brazilian security scenario; 5) With regard to other factors that can help to reduce the gap in Brazilian security protection, there is a mismatch between the intention to reduce the gap in security protection and the actions of the State and the Market.

Keywords: insurance culture; insurance contract; security protection gap.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Gráfico representando a distribuição de prêmios globalmente, retirado do 47
estudo *European Insurance - Key Facts*

Figura 2 Gráfico representando a arrecadação de prêmios entre os países da 48
América Latina, retirado do estudo *The Latin American Insurance Market
in 2019*

SUMÁRIO

1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
2	O CONTRATO DE SEGURO E A MAXIMIZAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL	14
3	AS ORIGENS DO CONTRATO DE SEGURO	19
3.1	Da captura das Práticas mutualistas: a solidariedade é lucrativa	19
3.2	A colheita do Contrato de Seguro: a securitização de viagens marítimas, contra incêndios	23
4	A CHEGADA DO SEGURO AO BRASIL	30
4.1	A Família Real se instala no Brasil e, com ela, as Seguradoras	31
4.2	A Substituição da escravidão pelo mercado de consumidores	33
4.3	O fenômeno social da securitização de corpos negros supervalorizados na segunda metade do século XIX	35
4.4	O Desenvolvimento Jurídico do Contrato de Seguro no Brasil	39
4.4.1	Primeira etapa: a chegada da família real ao Brasil	39
4.4.2	Segunda Etapa: o Código Comercial de 1850	39
4.4.3	Terceira Etapa: o Código Civil de 1916	41
4.4.4	Quarta Etapa: a Criação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)	41
4.4.5	Quinta Etapa: o Código Civil de 2002, a Privatização do IRB e uma Nova Lei para o Contrato de Seguro	43
5	A CULTURA DO SEGURO ENTRE COSTUMES, HISTÓRIA E ESTRUTURAS	46
5.1	Os índices usados para investigar a Cultura do Seguro nos países	46
5.1.1	A arrecadação de prêmios de seguro	46
5.1.2	O índice de penetração de seguros	49
5.1.3	O índice de densidade dos seguros	49
5.1.4	O índice lacuna de proteção securitária	50
5.2	Fatores determinantes para a (não) contratação de seguros	51
6	A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA BRASILEIRA	55
6.1	As Ações Educacionais propostas e executadas no Âmbito da Estratégia Nacional de Educação Financeira.	58
6.1.1	Programas Transversais de Educação Financeira	58
6.1.2	Programas Setoriais de Educação Financeira: ações de educação financeira em seguros	62

6.2	A que se Destina uma Política Pública de Educação Financeira em Seguros no Brasil do Século XXI	64
7	DO DESCOMPASSO ENTRE INTENÇÃO E AÇÃO: A EDUCAÇÃO FINANCEIRA E A LACUNA DE PROTEÇÃO SECURITÁRIA	68
7.1	O Fenômeno do ressurgimento das Associações de Socorro Mútuo e Proteção Patrimonial	70
7.1.1	Do Banco dos Pobres, das Microfinanças e dos Microsseguros	73
7.1.2	Do Seguro Popular e a Lei do Desmonte	74
7.2	O esvaziamento do Seguro DPVAT: o fim de um seguro destinado aos mais pobres e desprotegidos	76
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	79
	REFERÊNCIAS	82

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem por tema a questão securitária no Brasil, isto é, a relação entre mercado de seguros, Estado e população, elegendo-se como objeto de estudo o contrato de seguros, a baixa aderência a essa ferramenta de proteção pelos brasileiros e à política pública nomeada Estratégia Nacional de Educação Financeira (Enef), renovada pelo Decreto nº 10.393/2020. Este conceitua a educação financeira de forma a englobar a educação em finanças, previdenciária, fiscal e securitária, ou seja, educação financeira em seguros, sendo que entre os objetivos dessa política está a implantação de uma Cultura dos Seguros, fundamentando a importância de suas ações na suposta falta dessa entre os brasileiros.

Justifica-se o presente trabalho por causa do uso do termo “Cultura do Seguros” pelo Mercado de Seguros e pela Enef para afirmar que no Brasil os baixos índices de contratação de seguros se dão por questões culturais, arrazoando, assim, a união entre mercado financeiro e Estado para realizarem, juntos, ações educacionais para crianças, adolescentes e adultos, visando cultivar a cultura de contratação de seguros entre os brasileiros, consistindo tais ações em uma Política Pública de âmbito nacional, a qual, em parte, é destinada a educar a população brasileira de modo a estimular a contratação de seguros. Essa perspectiva possibilita pensar cultura, identidade e diversidade na dinâmica territorial, nos moldes do que é proposto pela linha 1 do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Local (PPGDL), em especial o grupo temático 1, que aborda a dimensão cultural e intercultural em processos inclusivos e justiça social, bem como o grupo temático 4, responsável por abordar valores historicamente impregnados nos agentes socializados, fruto de relações existenciais e subjetivas estabelecidas com o território de vida e singularidade construídas por meio de experiências concretas no território. Deste modo, a presente temática se molda à interdisciplinaridade pretendida pelo PPGDL.

Para investigar esse fenômeno, foram eleitos como objetivos: 1) compreender o instituto jurídico do contrato de seguro, a atividade securitária, sua origem e evolução histórica, jurídica e econômica, até os dias atuais; 2) compreender a Enef, seus atores/agentes e suas ações, analisando se realmente se justifica a união entre mercado financeiro e Estado para a implementação de uma política que visa inculcar a cultura de contratação de seguro no brasileiro; e 3) identificar os possíveis motivos pelos quais o brasileiro está abaixo dos índices

globais de contratação de seguros, bem como se a política pública analisada é capaz de auxiliar na resolução deste problema.

Na elaboração da pesquisa, entre os instrumentos metodológicos usados, citam-se uma abordagem qualitativa, posto que serão trabalhados dados históricos e uma construção jurídica de um instituto que passou por inúmeras transformações desde seu surgimento, uma abordagem diagnóstica, uma vez que objetiva compreender a política pública de educação financeira vigente no Brasil e uma abordagem quantitativa, para analisar os possíveis motivos pelos quais o brasileiro está abaixo dos índices globais na contratação de seguros, bem como se a política pública analisada é capaz de auxiliar na resolução deste problema.

Esta pesquisa se utilizou, portanto, do método hipotético-dedutivo, em razão de ter eleito uma hipótese, a qual deriva das justificativas de desenvolvimento da Estratégia de Educação Financeira, e se propõe a testar essa hipótese, isto é, põe em dúvida o conhecimento disponível, por entendê-lo inconsistente, de modo a testar possíveis respostas ou soluções alternativas para o problema da cultura do seguro, bem como indagar se essa suposta ausência é mesmo um problema e se a resposta para ele seria a educação financeira.

A escolha do método hipotético-dedutivo, justifica-se, portanto, pela crítica que se faz à solução apresentada pela Enef e pelo mercado de seguros, por presumirem que a ausência da cultura do seguro entre os brasileiros se dá em razão da falta de informação acerca da importância do seguro e da atividade securitária, procurando testar essa solução e verificar a hipótese de outros motivos pelos quais o brasileiro não contrata tanto o seguro quanto outros povos. A coleta de dados ocorreu por revisão bibliográfica, a partir de estudo de livros, periódicos e jornais, entre outros, e análise documental de contratos e projetos de lei.

O primeiro capítulo foi destinado às origens do contrato de seguro, desde seu surgimento até a consolidação dos três contratos históricos, seguro de embarcações, incêndio e vida. No segundo, foi apresentado como este instituto chegou ao Brasil, sua evolução e construção jurídica. No terceiro capítulo, a questão da cultura do seguro foi apresentada, por meio de dados e índices do próprio mercado, demonstrando-se que a lacuna de proteção securitária é algo imposto às nações do sul global por questões estruturais, não culturais. No quarto capítulo, foi apresentada a Estratégia Nacional de Educação Financeira, suas ações e seus atores/agentes, bem como seu papel na resolução do problema da questão da lacuna de proteção securitária. No quinto capítulo, foram apontados o descompasso entre as intenções

apresentadas na implementação da política pública de educação financeira e as ações executadas pelo mercado de seguros e Estado.

2 O CONTRATO DE SEGURO E A MAXIMIZAÇÃO DO BEM-ESTAR SOCIAL

“Seguro é a maneira técnica de repartir riscos entre as pessoas, de forma que possam elas proteger-se, preservando as utilidades económicas que obtiveram. Os incluídos socialmente repartem os riscos nos seguros saúde, nos seguros patrimoniais e até mesmo nos aspectos patrimoniais dos seguros de pessoa. Outros são excluídos para não perturbar a base, com sua pouca participação no bolo e seus riscos estranhos de balas perdidas, quedas de motocicletas em dias úteis e coisas similares. São os hipossuficientes. Outros ainda se afastam da base porque podem suportar os riscos, os seguros lhe são insuficientes ou a imensidão patrimonial dilui naturalmente os riscos. São os hipersuficientes. O seguro é aqui o espelho da sociedade injusta e excludente que se repete em todas as searas.”

Ernesto Tzirulnik. Direito ao Seguro Privado: Discriminação e Ação Afirmativa, p. 2, 2008.

O conceito de contrato de seguro está previsto no Art. 757 do Código Civil (CC), sendo entendido como o acordo por meio do qual a seguradora se obriga, mediante o pagamento de uma quantia, prêmio¹, a garantir interesse do segurado contra riscos predeterminados. A definição trazida pelo Código Civil não exprime a amplitude e complexidade do contrato de seguro, isso porque, apesar de, na superfície, aparentar ser uma relação jurídica individual – entre seguradora e segurado – este contrato depende de uma multiplicidade de outros vínculos jurídicos semelhantes, já que os recursos financeiros utilizados pela seguradora para assumir o risco do segurado advêm das várias remunerações recebidas dos vários segurados.

De maneira mais ampla, a seguradora deve buscar indivíduos que estejam sujeitos ao mesmo risco e queiram, por meio da contratação de seguro, estar garantidos contra esse risco, de modo que a atividade securitária consiste em pulverizar contratos e diluir riscos entre todos os contratantes, recolhendo de cada um dos segurados um pequeno valor em dinheiro para formar um fundo financeiro que será destinado ao pagamento das indenizações, lucro e operação da seguradora (TZIRULNIK, 2014). Melhor dizendo, a seguradora é apenas uma administradora do fundo constituído com os prêmios de cada um dos segurados e esses receberão parte desse fundo somente se o risco vier a se concretizar, sendo vedado, ao segurado, deixar de pagar o prêmio em razão da não verificação do risco (Art. 764, CC).

¹ O prêmio tornou-se o nome dado à remuneração recebida pela seguradora. Portanto, o segurado paga o prêmio à seguradora e, caso o risco se implemente, a seguradora paga ao segurado a indenização contratada.

De uma maneira mais palpável e simples para quem não está familiarizado com o funcionamento do contrato de seguro, este se desenvolve da seguinte forma: a seguradora disponibiliza no mercado um seguro de automóvel, por exemplo. Todas as pessoas que contratarem esse seguro estarão pagando para a seguradora um valor bem menor que o do automóvel protegido, valores estes que serão destinados a um fundo financeiro comum administrado pela seguradora. Esse fundo financeiro será responsável pela operação da seguradora, seu lucro e pelo pagamento das indenizações nas hipóteses contratadas pelos segurados – colisões, roubos e furtos, por exemplo –, assim, alguns segurados terão os sinistros concretizados e receberão a indenização, já outros não. Em forma simplificada, é assim que funciona a atividade securitária.

O contrato de seguro, mesmo sendo uma relação bilateral entre segurado e seguradora, é uma relação transindividual de todos os segurados entre si e para com o fundo financeiro constituído (MARTINS-COSTA, 2005). Assim, a preocupação com a saúde financeira do fundo não é apenas da seguradora, tampouco apenas dos segurados, mas sim da coletividade, uma vez que o comprometimento da saúde do fundo financeiro coloca em risco a garantia fornecida pela seguradora e, já sabendo que existem várias modalidades de contrato de seguro com várias modalidades de beneficiários, pode colocar em risco a saúde financeira econômica de inúmeros outros empreendimentos e pessoas, ou até de um país, como ocorreu na crise de 2008, nos Estados Unidos.

Por esse interesse econômico coletivo o mercado de seguros é um dos setores da economia que mais experimenta intervenção e controle estatal, por meio do Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), instituições responsáveis pela autorização, controle e fiscalização do mercado de seguros brasileiro, ambas instituídas pelo Decreto-lei n.º 73 de 1966 para compor o Sistema Nacional de Seguros Privados.

O Conselho Nacional de Seguros Privados é um órgão de deliberação coletiva responsável por fixar as diretrizes e normas da política de seguros privados no Brasil. É vinculado ao Ministério da Economia e formado pelo Ministro da Economia, Representante do Ministério da Justiça, Representante do Ministério da Previdência e Assistência Social, Superintendente da Superintendência de Seguros Privados, Representante do Banco Central

do Brasil e Representante da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Art. 33 e 32, Decreto-lei nº 73 de 1966).

Já a Susep é uma autarquia federal jurisdicionada ao Ministério da Economia, a ela competindo a execução da política traçada pelo CNSP, cabendo ressaltar a atribuição de fiscalizar a constituição, organização e funcionamento das Seguradoras e proceder à habilitação e ao registro dos corretores de seguros, bem como fiscalizar e aplicar as penalidades cabíveis aos que violarem as normas de funcionamento do mercado de seguros (Art. 35 e 36, Decreto-lei nº 73 de 1966).

Perceba-se que o contrato de seguro estará presente garantindo os mais diversos interesses patrimoniais e, para isso, sempre precisará equilibrar e harmonizar os interesses do segurado individualmente considerado e da comunidade segurada, pois ambos dependem do mesmo fundo financeiro. Em razão dessa grande importância para inúmeros setores, a atividade securitária tradicionalmente recebe uma rígida regulação estatal, a qual é institucional – consistindo na autorização para o funcionamento e supervisão pela autarquia pública competente para regular e supervisionar o setor – e material – consistente no controle do conteúdo dos contratos.

Para exercer a atividade securitária, a seguradora precisará atender às exigências da autarquia pública responsável por regular e supervisionar o setor, além disso, antes de oferecer seus produtos ao público, este passará pela aprovação e registro junto à supervisora do setor. Ainda, comumente, serão exigidas provisões de reservas técnicas, relatórios de solvabilidade, constituição de mecanismos de diluição do risco e outras balizas previamente postas como condição para atuação na atividade, sob pena de responsabilização nas esferas civil, penal e administrativa, tudo isso para prevenir possíveis efeitos dominós que culminem em colapsos econômicos. Nesse sentido, a importância da atividade securitária não se restringe ao âmbito do segurado individualmente considerado e da coletividade segurada, ela se espalha por dimensões econômicas e sociais (JUNQUEIRA, 2020).

Em sua dimensão econômica, o contrato de seguro permite o fornecimento de garantias aos investidores, uma vez que grandes empreendimentos e grandes investimentos pressupõem a existência de contratos de seguro circundando os contratos principais, dando garantia que, caso algo não saia como esperado, o *status* anterior seja reestabelecido (GONÇALVES, 2012). Por outro viés econômico, as seguradoras agem como investidoras

institucionais porque são obrigadas a realocar os prêmios recebidos no mercado de capitais para a manutenção de sua saúde financeira, isto é, os fundos financeiros constituídos com os valores pagos pelos segurados são aplicados em investimentos de renda fixa que podem ser acessados pelo Estado para fins de captação de recursos para infraestrutura. Bernardo Weaver (2014, p. 33), ao discorrer sobre o tema, conclui que a atividade securitária é importantíssima para o desenvolvimento da infraestrutura no país, pois:

Aumenta a quantidade de fundos para infraestrutura. Reservas das companhias de seguros, vida e previdência representam R\$ 500 bilhões (2012). 8,0% disso já significam mais do que os R\$ 39 bilhões que o Governo Federal gastou no PAC em 2012. O investimento total dos cinco aeroportos concessionados (Galeão, Cumbica, Viracopos, Brasília e Confins) é R\$ 3,9 bilhões, ou seja, 0,8% das reservas das seguradoras dariam para financiar toda a operação dos cinco maiores aeroportos do país. É uma revolução silenciosa, que pode ser feita sem muito esforço pelas seguradoras.

Em relação a sua dimensão social, o contrato de seguro, ao proporcionar segurança e garantia, possibilita ações que ensejam melhorias para a sociedade. É o caso da política pública conhecida como Minha Casa Minha Vida, a qual consiste na disponibilização de linha de crédito facilitada e subsidiada para que pessoas de renda baixa e média possam adquirir seu primeiro imóvel, de modo a materializar o direito constitucional à moradia (OZELAME, 2017). Um dos principais entraves para a operacionalização desta política pública é a preocupação pela insolvência dos beneficiários, seja por morte ou incapacidade laboral. Diante disso “acoplou-se” ao contrato de financiamento de imóvel um contrato de seguro, conhecido como prestamista, o qual garante que, em caso de morte ou incapacidade, a dívida do beneficiário seja quitada. Nas palavras de Ozelame (2017, p. 230):

[...] o contrato de seguros exerce seu papel de promotor do desenvolvimento, ao passo que, sob o viés do adquirente, garante a resolução do contrato de financiamento que lhe dera acesso à moradia, e, sob o ponto de vista do investidor, se apresenta como ferramenta de mitigação do risco de solvência, tornando atrativo o investimento nesse segmento de mercado.

Sua função social também pode ser vista por meio do seguro obrigatório instituído pela Lei nº 6.194/1974, mais conhecido pela sua sigla (DPVAT), a qual significa seguro de danos pessoais causados por veículos automotores de vias terrestres. O seguro DPVAT é cobrado de todos os proprietários de veículos automotores brasileiros e os recursos

arrecadados constituem fundo que possuí três destinações distintas, 45% para o Fundo Nacional de Saúde, objetivando aplicação direta no Sistema Único de Saúde (SUS), em especial para custeio médico-hospitalar das vítimas de acidentes de trânsito, 5% para o Departamento Nacional de Trânsito (DENATRAN) para aplicação exclusiva em programas destinados à prevenção de acidentes de trânsito e 50% para a operacionalização da atividade securitária, isto é, o pagamento das indenizações das coberturas de morte, invalidez permanente total ou parcial e despesas médicas e hospitalares (Art. 1º e 2º, Decreto nº 2.867/1998 e Art. 3º, Lei nº 6.194/1974). Assim, o seguro DPVAT fornece, às vítimas de acidentes de trânsito, sejam motoristas, passageiros ou pedestres, indenização no valor máximo de R\$ 13.500,00 (treze mil e quinhentos reais) pelas lesões sofridas, restituição dos gastos médicos e hospitalares no valor máximo de R\$ 2.700,00 (dois mil e setecentos reais) e ainda destina proveitos ao Sistema Único de Saúde e ao Departamento Nacional de Trânsito.

Importante mencionar também que os benefícios sociais advindos do contrato de seguro não se restringem a questões macro, nesse aspecto, um bom exemplo do impacto do seguro a nível micro é encontrado no material nomeado “Microfinanças: microcrédito e microseguros no Brasil e o papel das instituições financeiras” confeccionado pelo Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS), o qual reúne vários relatos verídicos sobre como a adequação das finanças para os mais pobres proporciona efeitos positivos, entre eles citamos (CEBDS, 2013, p. 12):

Em 2007, uma senhora, mãe de família em Jacarta, possuía uma loja de produção e venda de biscoitos. O balanço da loja era o suficiente para sua manutenção, sem margem para expansão. Até que com o apoio de uma instituição de microcrédito conseguiu um empréstimo de 100 dólares americanos por dez meses, ampliando o negócio. O empréstimo vinha acompanhado de um microseguro de vida com custo de 1,20 dólares por dez meses. Em outubro do mesmo ano, essa senhora veio a falecer de complicações por causa da diabetes. Sua filha recebeu 200 dólares devido ao seguro e o restante do empréstimo foi pago pela seguradora. Esses duzentos dólares foram usados para o funeral, como investimento em seu próprio negócio de tecidos e ainda como uma pequena poupança. O resultado foi que a filha aumentou sua renda familiar de 2 para 6 dólares ao dia, compensando a perda da renda da mãe e podendo cuidar da família de seis pessoas.

Esse relato ajuda a afastar quaisquer objeções de que o seguro é uma ferramenta que pertence apenas à classe média ou aos ricos ou, ainda, demonstra a importância de se discutir

referido instituto em meio a um país como Brasil, local no qual tantas populações pobres se encontram totalmente excluídas do mercado financeiro como um todo. Assim, o contrato de seguro é uma ferramenta que possibilita a maximização do bem-estar social e, neste trabalho, procuraremos descobrir os motivos pelos quais sua aderência junto à população brasileira é tão baixa, bem como se os processos e políticas educacionais em vigência são capazes de nos tornar capazes de nos desenvolver e aptos a assumir o controle e uso desta ferramenta tão importante (ÁVILA, 2001).

3 AS ORIGENS DO CONTRATO DE SEGURO

“O seguro foi surgindo aos poucos, lentamente, numa decantação de seus princípios que se encontravam esparsos em diferentes sistemas de segurança, imaginados pelos antigos para socorrer suas necessidades de proteção. Eis por que se torna muito difícil precisar a época de seu aparecimento. Não foi produto da imaginação de alguém. Não se elaborou nos gabinetes dos sábios, mas foi, sem dúvida, lapidado, como um brilhante, pela paciência dos homens do comércio, que precisavam de instrumentos de defesa para proteger sua atividade contra a solerça dos riscos que a ameaçavam.”

ALVIM, Pedro. O contrato de Seguro. 2001, p.18.

É consenso entre as obras que abordam as origens do seguro que as práticas mutualistas² o precederam quanto forma de proteção, isto é, a história deste instituto não começa com o surgimento da primeira apólice ou com a elaboração do primeiro contrato, mas, sim, com os povos antigos que se organizavam para diluir as consequências econômicas da implementação de certos riscos. É importante mencionar, contudo, que o mutualismo não é uma etapa prévia do contrato de seguro, um mecanismo de proteção rústico ou menos evoluído, mas um elemento essencial para seu funcionamento. Isso quer dizer que as Práticas mutualistas foram capturadas, assimiladas e passaram a integrar a estrutura do contrato de seguro e isso não ocasionou o seu desaparecimento, uma vez que persistem até os dias atuais. Assim, este tópico destina-se a demonstrar como as Práticas mutualistas e a solidariedade social, objetivando a proteção entre os povos, foram capturadas e revestidas com a roupagem do contrato de seguro, transferindo-se o objetivo primordial da proteção para o lucro.

3.1 Da captura das Práticas mutualistas: a solidariedade é lucrativa

As Práticas mutualistas mais antigas envolviam a união e a solidariedade com vistas a preservar a própria existência do homem, florescendo, desde muito cedo, a compreensão de que era mais fácil suportar coletivamente os efeitos de desastres que atingiam isoladamente membros do grupo. Pedro Alvim (2001, p. 3) sugere que o primeiro núcleo de proteção mútua com estruturas mais sólidas foi a família, pois os laços de sangue e a afinidade de sentimentos mantinham a solidariedade ativa entre o grupo e, com o aumento gradativo dos agrupamentos

² Práticas mutualistas ou mutualismo consistem na união de esforços por parte de determinado grupo que objetiva conquistar algum fim, seja de proteção, socorro, fortalecimento da coletividade, minoração de riscos, reparação de danos e, até mesmo, assistência mútua.

humanos, passaram a surgir “problemas relacionados com a segurança dos indivíduos, cuja solução transcendia os objetivos puramente familiares”, havendo a necessidade de a solidariedade extrapolar o âmbito familiar. Assim, a solidariedade e o mutualismo passaram a se estender para outros âmbitos da vida humana.

Navarro (2016) enumera registros de modo que é possível visualizar que em 4000 a.C., no Baixo Egito, as populações organizavam caixas de compensações que objetivavam resguardar os trabalhadores de eventuais acidentes que viessem a sofrer nas construções de monumentos. Do mesmo modo, em 3000 a.C., na Caldeia, os pastores cotizavam as perdas de seus rebanhos para que os danos não recaíssem apenas sobre um proprietário. O autor enumera também registros que a diluição de perdas entre coletividades acontecia também na Babilônia, 2300 a.C., onde os comerciantes precisavam proteger mutuamente suas caravanas dos saques e das perdas nas travessias pelos desertos e pelas rotas comerciais.

Os Fenícios, notórios navegadores, por volta de 1600 a.C., se precaviam das consequências econômicas dos naufrágios por meio da criação de fundos constituídos pela contribuição mútua, que era extraída dos lucros advindos das empreitadas marítima (MARTOS, 2012). Por sua vez, Tortella (2011, p. 09) destaca que na Grécia e na Roma antigas se praticava o mutualismo com vistas a cobrir gastos inerentes à morte:

En la Antigüedad en Grecia y Roma los colegios o gremios practicaban también un tipo de seguro de entierro y de vida o pensiones. Con las cuotas de los miembros se constituía un fondo con el cual se pagaban los gastos de entierro de los miembros y pensiones o compensaciones de viudedad a las esposas supervivientes. Este tipo de seguro lo practicaban igualmente los gremios medievales.³

Os exemplos de Práticas mutualistas na Antiguidade (Surgimento da escrita-476 d.C.) não se restringem aos citados acima. Na verdade, são incontáveis, já que podem ser encontradas e descritas nas mais diversas sociedades, existindo legislações que regulamentavam esse fenômeno social, como é o caso do Código de Hamurabi, da Lei de Rodes e do Código de Manu (NAVARRO, 2016).

³ Em tradução livre “Nos tempos antigos, na Grécia e em Roma, as faculdades ou associações também praticavam um tipo seguro de vida ou pensões. Com as cotas dos membros se constituía um fundo com o qual se pagavam as despesas de sepultamento dos membros e pensões ou compensações pela viuvez às esposas sobreviventes. Este tipo de seguro também era praticado por guildas medievais”

Na Idade Média, com a fragmentação do Império Romano e as constantes ameaças de invasões de outros povos, as populações começaram a buscar proteção junto aos nobres. Esse fenômeno foi decisivo para a formação dos feudos. Alvim (2001) descreve que o feudalismo foi uma forma de se proteger contra as invasões germânicas, enquanto que a solidariedade e o mutualismo foram a proteção encontrada contra os abusos da exploração dos senhores feudais, as enfermidades e os acidentes provenientes dessa modificação na vida dos povos, como também descreve Tortella (2011, fl. 8) “[...] *los gremios medievales, que entre sus principales razones de ser, contaban la de prestarse socorros mutuos en caso de enfermedad, impedimento o muerte de alguno de los agremiados*”⁴, eram as associações, as guildas, as corporações de ofício e as confrarias. Alvim (2001) defende que essas associações não se diferenciavam muito das existentes na Antiguidade, uma vez que o principal objetivo continuava a ser a diluição das consequências econômicas da implementação de determinados riscos, diferenciando-se, porém, na experimentação de maior organização e poder financeiro:

Dispunham, todavia, de uma organização mais perfeita e de maior poder econômico. [...] uma guilda tinha atribuições diversas como assistência em caso de doença, socorros na indigência resultante de doença, de velhice e de desastre; indenização, pelo menos parcial, dos grandes prejuízos, em caso de incêndio, morte de gado etc., à semelhança dos seguros modernos (ALVIM, 2001, p. 5).

De forma distinta, o mutualismo também era praticado em empreendimentos comerciais, com a dificuldade de não existir uma estabilidade na associação, pois a convivência entre os que objetivavam se proteger mutuamente só durava no período da viagem, seja por meio de caravanas ou de embarcações, preponderava, portanto, a ideia de vencer as dificuldades da empreitada e obter o maior lucro possível. A união de vários comerciantes em expedições proporcionava maior resistência contra as intempéries do clima, os saques e as pilhagens de ladrões e corsários, união esta que não demandava contribuição em dinheiro (ALVIM, 2001).

O ponto de encontro entre todos os exemplos citados é o objetivo de proteção mútua, seja essa proteção por meio da diluição das consequências econômicas da implementação de riscos, seja a proteção coletiva de doentes, viúvas, órfãos e idosos. A passagem das Práticas

⁴ Em tradução livre “[...] os grêmios medievais, que entre suas principais razões de existir, estava a de prestar socorros mútuos em caso de enfermidade, impedimento ou morte de algum dos agremiados.”

mutualistas para o contrato de seguro demarca a mudança no objetivo central de proteção para lucro.

Há divergências a respeito desse deslocamento, uma vez que existe a compreensão de que as Práticas mutualistas eram “seguros rústicos” ou menos evoluídos, tendo o progresso do homem feito com que se tornasse o instrumento de proteção atualmente conhecido. Seria como dizer que um posicionamento entende que o contrato de seguro nasceu em determinado momento, havendo se utilizado de elementos já existentes para se estruturar, como é o caso do mutualismo, enquanto outro posicionamento conclui que o contrato de seguro sempre existiu, nomeando as Práticas mutualistas de ancestral dos seguros.

Acerca dessa discussão, Albert (1992), ao abordar as origens do instituto em debate, pondera que existem dois tipos de seguro, ou seja, um que seria destinado à proteção mútua entre os povos, nomeando-o de seguro alpino ou seguro solidário, e outro que se destinava ao lucro, seguro anglo-saxão ou seguro aventureiro. O autor foge da ideia de que as Práticas mutualistas foram capturadas e passaram a integrar a estrutura do contrato de seguro, optando por defender a ideia de que o mutualismo é também uma modalidade de seguro. Sobre o seguro alpino, Albert pontua o seguinte (1992, p.83):

De esta tradición "alpina" desciende toda una filiación de organismos comunitarios de seguro y previsión: asociaciones mutuales (guildes), corporaciones, sindicatos profesionales, movimientos mutualistas. Esta tradición "alpina" mutualiza los riesgos: cada individuo realiza un aporte relativamente independiente de la probabilidad de los riesgos que pueda correr. De manera que hay "solidaridad", y finalmente transferencia "redistributiva" dentro de la comunidad⁵.

Por outro lado, o seguro anglo-saxão estava atrelado às viagens marítimas empreendidas pelos genoveses e venezianos na intensificação das relações comerciais experimentada pela região no que ficou conhecido como Renascimento comercial, ocorrido na Europa no século XI. Diferentemente da tradição alpina, os seguros aventureiros se preocupavam mais com um manejo especulativo dos riscos enfrentados pelos comerciantes, como se a intenção fosse lucrar por meio do medo de possíveis desastres, nas palavras de

⁵ Em tradução livre “Desta tradição “alpina” descende toda uma filiação de organizações de seguro comunitário e seguridade social: associações mútuas (guildas), corporações, sindicatos profissionais, movimentos mutualistas. Esta tradição “alpina” mutualiza os riscos: cada indivíduo dá uma contribuição relativamente independente da probabilidade dos riscos que pode assumir. De maneira que há “solidariedade” e, finalmente, transferência “redistributiva” dentro da comunidade.”

Albert (1992, p. 84) “*El primero es una afirmación, y el segundo una negación del vínculo social.*”⁶

Alvim (2001, p. 2), de maneira diversa, compartilha da ideia de que as Práticas mutualistas foram capturadas e assimiladas pelo contrato de seguro, inclusive, não só do contrato de seguro, mas de “[...] todos os sistemas de prevenção ou de reparação de danos, oriundos de riscos que interferem na atividade humana”. Essa compreensão parte da premissa de que os mecanismos de proteção criados pelo homem foram se aperfeiçoando com o passar do tempo e, no caso do seguro, para que se tornasse a atividade complexa que é hoje, foi necessária a absorção de vários elementos, entre eles o mutualismo, tornando o seguro uma atividade econômica interdisciplinar por excelência, nas palavras de Alvim (2001, p. 1):

Foram necessários, no entanto, muitos séculos de experiência para a elaboração definitiva do contrato de seguro, como instituição jurídica autônoma. Embora os elementos essenciais de sua formação já fossem conhecidos e integrassem outras espécies de contratos, intentando o mesmo objetivo, resultou lenta sua evolução histórica.

O contrato de seguros foi se construindo ao longo dos séculos por meio de uma verdadeira colheita de elementos, de mecanismos jurídicos, de inovações matemáticas, de estatísticas e tecnológicas que foram surgindo nos mais variados âmbitos da sociedade. O ponto de partida dessa colheita foi justamente o comércio, uma vez que a estrutura do contrato de seguro, conforme se conhece atualmente, surgiu em razão da necessidade de proteção para os empreendimentos marítimos, sendo que a primeira apólice emitida se deu para uma viagem de Gênova a Maiorca, no ano de 1347 (TORTELLA, 2011). Contudo, a intensa movimentação de embarcações não ocasionou o nascimento do contrato de seguro de imediato. O mesmo é fruto de adequações, ajustes e regulações que foram surgindo e sendo colhidos pelo contrato de seguro com o caminhar da história.

3.2 A colheita do Contrato de Seguro: a securitização de viagens marítimas, contra incêndios e da vida

A construção do contrato de seguro teve início com o instituto do câmbio marítimo ou do contrato de dinheiro a risco, operação na qual um indivíduo detentor de capital emprestava

⁶ Em tradução livre “O primeiro é uma afirmação, o segundo é uma negação do vínculo social.”

valores em dinheiro aos comerciantes marítimos e, caso o navio retornasse salvo ao porto de origem, os comerciantes deveriam devolver a quantia emprestada com acréscimo a título de juros e compensação pelos riscos assumidos. Nenhum reembolso, no entanto, ocorreria se a expedição fosse malsucedida. Ou seja, era um empréstimo em dinheiro feito pelo capitalista ao comerciante, o qual, dando tudo certo na viagem, seria restituído com valores a mais. No caso de catástrofe, contudo, o empréstimo não seria restituído, e o comerciante poderia utilizar os valores para repor as perdas (ALVIM, 2001).

O câmbio marítimo vigorou por séculos e supria as demandas do mercado. Todavia, por se caracterizar como usura, foi proibida pela *Naviganti vel eunti ad Nundinas*, um decreto compilado a partir de diversas outras normas para combater a usura pelo Papa Gregório IX, em 1234 d.C (ALVIM, 2001). A proibição fez com que os juristas da época buscassem maneiras de contorná-la. A solução encontrada foi a de que a instituição de amparo proibida assumisse a forma de um contrato de compra e venda, pelo qual o titular do capital declarava-se comprador dos bens transportados e garantia o pagamento dos produtos se o navio não alcançasse o destino. O contrato, porém, era anulado se a viagem obtivesse êxito, recebendo o capitalista uma quantia em dinheiro que não se devolvia independentemente do resultado final do negócio, o prêmio.

O instituto descrito passou de contrato para uma cláusula nos contratos de transporte marítimo de bens e mercadorias, de modo que uma terceira parte, garantia a entrega dos produtos ao destino. Dessa forma, o empréstimo deixou de existir, cobrando-se apenas a compensação pelos riscos assumidos, eximindo, assim, os comerciantes dos juros do empréstimo anteriormente cobrados. Esse deslocamento fez perceber a desnecessidade de adiantamento de qualquer quantia em dinheiro como acontecia anteriormente. Bastava pactuar a promessa de pagamento caso a catástrofe se concretizasse. Com isso surgiu o contrato de seguro, com a percepção de que o empréstimo e a garantia poderiam existir de maneira autônoma, em contratos distintos (ALVIM, 2001).

Com o esboço do contrato pronto, coube à continuidade das relações comerciais talhá-lo ao longo dos anos e transformá-lo no instituto que conhecemos. Em vídeo didático produzido pela Escola Nacional de Seguros (ENS) é possível visualizar como a disseminação dos seguros entre os comerciantes impôs a necessidade de profissionalização do ramo e dos que atuavam operacionalizando o instituto (ICDP, 2009, 5:03/6:06):

[...] o sistema dos navegadores ficava mais e mais complexo. As vezes ocorriam mais naufrágios que os esperados. Outra complicação era como analisar barcos de valores diferentes, com cargas diversas. Além de realizar todos os cálculos, além de guardar e aplicar o dinheiro arrecadado, além de selecionar os barqueiros e avaliar os barcos e as cargas era preciso vistoriar e analisar cada naufrágio, calcular e repor todos os prejuízos e atrair mais participantes, isto é, comercializar o seguro [...]. Então, com o aumento da complexidade os participantes decidiram contratar alguém que tivesse maior experiência, alguém que se dedicasse exclusivamente à gestão dos projetos.

A profissionalização do ramo se dedicou também a buscar mecanismos para a proteção do próprio fundo monetário que se constituía com os valores arrecadados, isto é, o instituto destinado à proteção buscando proteção. Essa busca pela blindagem do contrato de seguro foi responsável pelo surgimento de vários mecanismos de pulverização do risco, que hoje são indissociáveis do ramo, como exemplo cita-se a percepção da necessidade de correspondência entre os prêmios que se recebiam e os sinistros que ocorriam, passando-se a colher informações estatísticas de outras localidades comerciais.

Outro mecanismo é a limitação de responsabilidade ao dividi-la entre vários seguradores, os quais garantiam a mesma embarcação, cada um se responsabilizando por uma fração da garantia total. Mais tarde essa prática ganhou o nome de cosseguro.

Havia também a possibilidade de concentração dos riscos integralmente por apenas um segurador, de modo que este transferia o que ultrapassava sua capacidade para outro segurador, ficando conhecido como resseguro e se tornando um instituto de grande valia nos dias de hoje. Naquele tempo este apenas trazia comodidade ao segurado, pois, na hipótese de litígio, não precisaria açãoar vários seguradores, como acontecia no cosseguro (ALVIM, 2001). Outros institutos foram agregados com o passar dos anos como resultado do progresso do homem e da expansão dos seguros para além-mar.

Os seguros terrestres surgiram primeiro como extensão dos marítimos, já que era comum a garantia contratada só se dissipar com a entrega das mercadorias ao seu destino, o que, por vezes, envolviam, além da viagem marítima, também as viagens terrestres. O seguro contra incêndios nasceu não como desdobramento dessa expansão, mas para suprir a uma demanda social de proteção contra os numerosos incêndios, causados ou agravados pela arquitetura das construções da época. Esse instrumento de proteção encontrou terreno fértil para seu desenvolvimento na Inglaterra, tanto por causa das construções ali encontradas –

podendo-se utilizar como indício de que os incêndios eram presentes e catastróficos o grande incêndio de Londres em setembro de 1666, responsável por destruir cerca de 13.200 casas, 89 igrejas, a Catedral de São Paulo e 44 prédios públicos –, quanto a alta aderência das negociações financeiras que os londrinos já experimentavam (MARTOS, 2012).

Mesmo com a experiência proporcionada pelos seguros marítimos, os de incêndios encontraram alguns obstáculos que, ao serem superados, somaram ainda mais ao desenvolvimento e ao aprimoramento do mercado segurador. Os obstáculos existiam porque não bastava enxertar a proteção de embarcações e mercadorias transportadas pelos mares aos imóveis, pois estes estavam sujeitos a riscos por períodos contínuos e não por frações de tempo de viagens ou trajetos marítimos. Fornecer seguros para imóveis contra incêndios significava fornecer um seguro para riscos permanentes, já que, se o imóvel estivesse assegurado por um ano, durante todo esse período o bem estaria sujeito a ser destruído por um incêndio, enquanto que os seguros marítimos eram comercializados para um evento, uma viagem, uma empreitada (MARTOS, 2012). É afirmar que o seguro de incêndio demandava uma organização diferente da conhecida até então, como bem descreveu Martos (2012, p. 2).

El Seguro de Incendios nació en Inglaterra por el elevado riesgo de sus numerosos edificios de madera. Su desarrollo fue más lento porque, al cubrirse riesgos permanentes y no vinculados a un viaje o evento concreto, requerían una mayor organización empresarial. Su desarrollo inicial – em gran medida a través de sociedades mutuas o semipúblicas – se aceleró a raíz del gran incendio ocurrido em Londres em 1666, tras el cual empezaron a crearse compañías aseguradoras privadas.⁷

O seguro incêndio teve grande participação na construção do instituto do contrato de seguro, contribuindo para seu refinamento e disseminação junto à população, já que as embarcações, apesar de serem um dos meios de transportes mais utilizados na época, não faziam parte do cotidiano da população igual os incêndios. Gonçalves (2019) descreve momento histórico de transformação do seguro incêndio em razão das efervescências sociais experimentadas mundo afora, devido ao fato de, à época, ser uma característica quase universal das apólices o risco excluído para incêndios não acidentais ou causados

⁷ Em tradução livre “O seguro de incêndios nasceu na Inglaterra devido ao alto risco de seus muitos edifícios de madeira. Seu desenvolvimento foi mais lento porque, ao cobrir riscos permanentes não vinculados a uma viagem ou evento específico, exigiam uma maior organização empresarial. Seu desenvolvimento inicial - em grande parte por meio de parcerias mútuas ou semipúblicas - foi acelerado pelo grande incêndio que ocorreu em Londres em 1666, após o qual companhias de seguros privadas começaram a ser criadas.”.

dolosamente por ação humana. Essa exclusão, em meio a uma sociedade de constantes protestos sociais esvaziava o objetivo central do instrumento de proteção, pois a justificativa do mercado segurador era a de que a imprevisibilidade causada por incêndios não acidentais impossibilitava prever onde o incêndio seria combatido e, até mesmo, se seria efetivamente combatido, já que a intenção dos incêndios dolosos era promover o caos e, em meio ao caos, o combate ao incêndio se tornava ainda mais difícil.

O mesmo se aplicava para operações bélicas ou guerras declaradas. De acordo com Gonçalo (2019), de início a população aceitava as exclusões porque sequer liam as cláusulas. Os protestos sociais, contudo, passaram a ser tão recorrentes que se instalou uma atmosfera de pânico, “[...] mais do que os eventos concretos, o espectro do fogo deu origem a uma ameaça, a um medo, um sentimento de insegurança” (GONÇALVES, 2019, p. 690), e, como alternativa para escapar à incapacidade estatal de promover segurança, ocorreu uma “febre dos seguros”, de forma que as pessoas passaram a contratá-lo especificamente para os casos de greves e tumultos. A movimentação social impôs ao mercado de seguros essa adaptação, fazendo surgir coberturas que incluíam os danos provenientes de greves e tumultos. Gonçalo (2019, p. 681) apresenta um panorama geral do momento político que ocasionou essa adaptação do mercado.

O sindicalismo europeu registrou uma explosão no número de associados, e movimentos como *Great Labour Unrest*, na Grã-Bretanha, mostraram a vitalidade do movimento operário; lutas por direitos políticos e civis, como a das sufragistas e dos primeiros movimentos anticoloniais, revelaram a mobilização de novos grupos; revoluções políticas em países como a Rússia, o México mostravam que o status quo político podia ser revolucionariamente alterado. A aparente expansão geográfica dos protestos decorria tanto da ocorrência de eventos em si quanto da sua articulação global.

Em meio a esse ambiente de grande contestação social, o fogo tornou-se a arma dos fracos, pois, “atacava diretamente a riqueza e o poder das elites” (GONÇALVES, 2019, p. 685). Por certo que o cálculo e a previsibilidade da instabilidade política e social demonstraram ser um grande desafio à atuária, porque se por um lado as revoltas, a incompetência estatal em sufocá-las e o temor coletivo gerado promoviam o consumo do produto de proteção, por outro esses mesmos elementos que despertavam a contratação dos seguros contra greves e tumultos poderiam ocasionar tantos danos a ponto de o negócio perder sua rentabilidade. Por fim, mas não por último, a incapacidade de construir modelos

estatísticos capazes de calcular riscos políticos acabou por levar, em alguns momentos, seguradoras à inadimplência, o que, por sua vez, “conduziu ao descrédito público as seguradoras” (GONÇALVES, 2019, p. 700).

Junto ao seguro de incêndio e ao marítimo, vale citar o seguro de vida, formando os três a lista tríplice dos contratos de seguro históricos. O uso da proteção securitária para a vida encontrou lugar em meio aos empreendimentos marítimos de duas formas. Primeiro para fazer frente ao risco de os tripulantes serem capturados e feito cativos em suas viagens, ato que as seguradoras poderiam pagar pelo seu resgate⁸. O segundo uso da proteção securitária para a vida foram os escravos, os quais eram vistos como mercadorias, sendo o seguro contratado destinado a repor eventuais perdas.

O seguro de vida propriamente dito surgiu na Inglaterra, utilizando-se das primeiras tábuas de mortalidades criadas, em 1693, por Edmond Halley. Os estudos de Halley foram logo colhidos pelos seguradores para aumentar a segurança e o caráter científico na fixação dos preços pagos pelas proteções comercializadas (OLIVEIRA, 2011).

Do mesmo modo que o marítimo, o seguro de vida encontrou óbice nas proibições das práticas de usura, por seu desvirtuamento e sua associação aos institutos do jogo e aposta. As praças e as bolsas onde ocorriam as reuniões dos mercadores, navegadores e outros negociantes começaram a ser ocupadas por especuladores que asseguravam “a vida de parturientes, de pessoas importantes, como príncipes e dignitários da Igreja, comprometendo-se uma das partes ao pagamento de determinada soma em dinheiro, caso sobrevivessem a certa data” (ALVIM, p. 31). Isto é, dava-se a contratação de um seguro de vida com a nomeação do especulador como beneficiário no caso de morte do segurado, ou seja, era um seguro de vida no qual o segurado sequer sabia da sua existência. Essa degeneração levava o instituto para objetivo diverso da proteção, já que, no que diz respeito ao transporte de mercadorias, estimulava a fraude.

⁸ Um caso bem famoso de como se operavam os sequestros na época é o do grande escritor espanhol Miguel de Cervantes Saavedra, nascido em Alcalá de Henares, 29 de setembro de 1547 e falecido em Madrid, 22 de abril de 1616. Em uma de suas viagens marítimas, Cervantes foi capturado e feito escravo, passando cinco anos de sua vida como cativo na capital da Argélia, Argel. Registros contam que a ordem religiosa das Trinitárias intermediou o pagamento de seu resgate, uma quantia em ouro fornecida por sua família (BBC, 2015).

A saída foi a regulamentação. Oliveira (2011) narra que a primeira legislação que objetivou mudar esse fenômeno foi o *Marine Insurance Act 1745*⁹, o qual proibiu a contratação de seguros marítimos sem que o contratante demonstrasse interesse. A intenção era afastar o incentivo para destruição do bem segurado. A proibição da aposta sobre a vida só veio em 1774 com o *Life Assurance Act*¹⁰, legislação que tornava nulos os contratos de seguro emitidos sem interesse. Outras normatizações surgiram determinando que nas apólices constasse o nome do interessado, de modo a facilitar a averiguação do real interesse da contratação. Assim, o interesse segurável passou a ser “elemento que distingua o contrato de seguro da aposta” (OLIVEIRA, p. 22), haja vista que no seguro o contratante possui interesse no bem ou na vida e a sua perda lhe ocasionará um dano, seja financeiro ou emocional, enquanto na aposta, a perda do bem é mera fonte de lucro. Alvim (2019, p. 109) expõe de forma objetiva que

O mesmo acontecimento pode ser objeto dos dois contratos, dependendo das circunstâncias. O risco de vida de uma pessoa, por exemplo. O contrato será de jogo, se for celebrado por um terceiro. Se fizermos o seguro do Papa, estaremos especulando sobre sua vida com o objetivo de lucro. Sua denominação de contrato de seguro não modifica sua natureza de contrato de jogo. Mas, se o Papa o autorizar, deixará de ser de jogo para ser seguro.

O ganho do discernimento de que o interesse era elemento essencial do seguro, possibilitou que tudo que fosse possível de se mensurar economicamente e alguém demonstrasse interesse em assegurá-lo, pudesse ser objeto de seguro. Após conhecer os três seguros históricos, se pode saltar para os dias atuais, momento no qual quase tudo é possível de ser assegurado e o contrato de seguro continua com sua colheita.

⁹ Ato do parlamento britânico que ficou conhecido como a primeira intervenção da lei no seguro marítimo, seu objetivo primordial foi minorar o enlaçamento do jogo e aposta com outros contratos.

¹⁰ Também ficou conhecido como *The Gambling Act 1774*, foi um ato parlamentar emanado do parlamento britânico que objetivava minorar o enlaçamento do jogo e aposta com outros contratos.

4 A CHEGADA DO SEGURO AO BRASIL

“Se é exato que a generalização do moderno seguro data do século XIX, é também realidade o seguinte: desde o século XV que, entre povos como os venezianos, os portugueses, os espanhóis, formas elementares de seguro vêm corrigindo os exageros de aventureirismo, o espírito de jogo, a fantasia das iniciativas bruscas. De modo que se é inconcebível, como dizem aqueles e outros estudiosos do assunto sob critério sociológico, imaginar-se a moderna civilização europeia “no seu pleno vigor e no seu poder progressivo” sem o [...] seguro, [...] é também inconcebível uma civilização, como a que venho denominando lusotropical – e de que o Brasil é a mais viva expressão [...]”

Gilberto Freyre. *O Seguro na Formação Social Brasileira*. 1954, p. 3.

O contrato de seguro, assim como os primeiros portugueses, chegou ao Brasil por meio das embarcações marítimas, mas foi por causa dos escravos que penetrou e se assentou nesta terra. Portanto, para compreender como este instituto aderiu ao solo brasileiro, é preciso retornar ao tráfico de escravos, à sua comercialização nos territórios coloniais, à proibição do tráfico por vontade da Inglaterra e à supervalorização dos corpos negros em razão das sucessivas vitórias abolicionistas. Em seguida pôde-se abordar as primeiras regulações e o desenvolvimento jurídico do contrato de seguro no Brasil.

4.1 A Família Real se instala no Brasil e, com ela, as Seguradoras

No ano de 1807 o mundo testemunhou a primeira transferência de uma Corte de uma metrópole europeia para uma colônia, em outro continente. A Coroa Portuguesa, para fugir de uma Europa que se tinha tornado perigosa demais por causa dos interesses expansionistas de Napoleão Bonaparte, fugiu para o Brasil. A fuga se deu com a proteção da armada Britânica e, em 22 de janeiro de 1808, o Príncipe Regente Dom João aportou na Bahia e, logo depois, no Rio de Janeiro, onde se estabeleceu. Com a família real veio todo um aparato burocrático que se instalou no Brasil e o que não foi trazido foi criado por novo no território colonial. Nesse contexto, uma sucessão de atos administrativos e construções jurídicas passaram a cultivar a liberdade de comércio na única colônia portuguesa da América, de modo que as concessões por parte do reino advinham do contexto ameaçador e da necessidade de reestruturação econômica. Essa série de atos ficou conhecida como Abertura dos Portos (BUENO, 2013).

A vontade de Dom João de aqui estabelecer a nova administração dos negócios do Coroa portuguesa encontrou as vontades dos comerciantes aqui já estabelecidos, os quais, já se sabia, seriam preciosos para o êxito dos planos reais. Assim, a vontade dos comerciantes se

personificou já no mês seguinte à chegada da família real no Brasil, por meio de uma representação dirigida a Dom João, na qual se suplicava pela autorização para a instalação de seguradoras na Colônia, naquele momento transformada em sede da Coroa, sendo que a representação foi atendida por meio do Decreto de 24 de fevereiro de 1808, que autorizava o estabelecimento da Companhia de Seguros Boa Fé, primeira seguradora brasileira, que se instalou na capitania da Bahia. No preâmbulo do Decreto lia-se:

Tendo consideração a me representarem os commerciantes desta praça a falta que nella ha de seguradores, que nas criticas e actuaes circunstancias contribuam a animar as especulações e tentativas do commercio; e querendo sobre este importante objecto dar alguma providencia em utilidade do mesmo commercio: hei por bem prestar o meu Imperial Beneplacito para o estabelecimento da Companhia de Seguradores que me foi proposta na supplica inclusa, que acompanha os 14 artigos assigandos pelos mesmos recorrentes; encarregando o Conde da Ponte, Governador e Capitão General desta Capitania, de promover, na conformidade dos mesmos artigos, o estabelecimento do dito seguro, dando a este respeito qualquer outra providencia que for conducente aos uteis fins a que me proponho, de que tudo me dará conta em occasião opportuna. O mesmo Conde da Ponte o tenha assim entendido e faça executar, Bahia 24 de Fevereiro de 1808 (*sic*).

É importante sinalizar que os seguros não eram inéditos nas terras coloniais. Apenas não existiam seguradoras brasileiras e, ao que tudo indica, essa ausência nas praças comerciais da colônia gerava inúmeros obstáculos aos comerciantes locais, entre eles o aumento considerável dos prêmios em razão dos impostos e das comissões, bem como a dificuldade para a regulação do sinistro por causa das grandes distâncias. Contudo, a concessão de Dom João não beneficiava apenas os comerciantes, mas convergia também com as propostas de instalação e de fixação da família real portuguesa nas terras brasileiras.

Segundo Payar (2012, p.76-7),

Muito embora o seguro, ao que tudo indica, já se constituísse numa prática comercial largamente difundida na colônia – e de igual forma em tantas outras praças comerciais espalhadas por todo o mundo –, contratado por negociantes ou grupos de negociantes brasileiros, particulares, ou estipulado junto às companhias estrangeiras; D. João somente autorizaria o estabelecimento, ou a incorporação, e o funcionamento das primeiras companhias de seguros organizadas por negociantes nacionais, depois de aportado na capitania da Bahia. Explica-se essas primeiras concessões não só porque a antiga sede do Império português estaria praticamente incomunicável com o restante de suas possessões ultramarinas, e a tarefa de então seria a de reerguer a monarquia lusitana que acabara de sofrer um severo golpe; mas também porque a atividade seguradora era por si muito lucrativa, e sua prática nas praças comerciais da colônia, ao mesmo tempo

em que evitaria o vazamento de grandes fortunas pagas em prêmios às companhias seguradoras de países estrangeiros, evitaria os transtornos que provavelmente emergiriam em decorrência da contratação de seguros em terras distantes.

Com o estabelecimento da primeira seguradora não demorou muito para que a atividade prosperasse, puxada, principalmente, pela intensificação do comércio ocasionada pela abertura dos portos brasileiros às nações amigas. Nessa conjuntura, a economia da Colônia era preponderantemente extrativista. Ela tinha passado pela extração do pau-brasil (1500-1530), avançado para o açúcar (séculos XVI e XVII), com espasmos localizados de algodão (séculos XVIII-XIX) e borracha (final do século XIX e início do século XX) e uma erupção de ouro (séculos XVII-XVIII), sendo que nos idos dos setecentos para os oitocentos o Brasil experimentava as últimas décadas de preponderância das exportações do açúcar, a qual viria a ser substituída pelo café. Este produto se transformou em artigo de consumo indispensável para todo o mundo, adquirindo importante papel nas exportações brasileiras, ainda mais após a Revolução Haitiana, também conhecida por Revolta de São Domingos (1791-1804), a qual culminou na elevação do preço do café. Segundo Bastos (2018, p. 5),

A exportação crescente de café acabou por consolidar esse produto como o principal para as exportações brasileiras desde os anos 1830 – embora não fosse o único, pois o Brasil, de maneira geral, passou a ser grande fornecedor de matérias-primas industriais para o complexo fabril inglês, como o algodão. Entre 1821 e 1831, o café era o terceiro produto mais exportado do Brasil, atrás do açúcar e do algodão, e responsável por cerca de 18% das exportações em valor. Entre 1837 e 1878, a exportação anual de café brasileira subiu dramaticamente, e por volta de 1880, o café representava mais de 60% das exportações nacionais.

Como espinha dorsal dessa modalidade de economia estavam os escravos. As produções os utilizavam para plantação, cultivo, colheita, armazenamento e transporte dos produtos comercializados pela Colônia. Havia uma plena dependência do trabalho escravo na produção e, por consequência, o comércio e as exportações também o eram. A abertura dos portos com vistas ao estímulo do comércio para salvar o império lusitano significou a intensificação do tráfico negreiro para dar sustento ao aumento das demandas, ato que os anos posteriores à chegada da família portuguesa foi o período no qual o Brasil recebeu “o equivalente a cerca de 40% de todos os escravos entrados no Brasil nos três séculos de sua história” (PAYAR, 2012 p. 49).

Para Bastos (2018) o século XIX, que ficou conhecido como “antiescravista”, representou para o Brasil uma verdadeira reinvenção da escravidão, a qual culminou no

aumento da população escrava para atender as demandas das exportações. O aumento da produção demandava o aumento do uso da mão de obra escrava, a qual, por motivos já conhecidos, possuía altos índices de mortalidade e baixa natalidade, ou seja, o abastecimento ficava à cargo exclusivamente do tráfico de cativos. Contudo, a demanda por cativos africanos encontrou na primeira metade do século XVIII, na figura da Inglaterra, pressões político-econômicas pelo fim do tráfico negreiro.

4.2 A Substituição da escravidão pelo mercado de consumidores

Payar (2012) narra que a ascensão da Inglaterra enquanto potência econômica e militar se deu por vários motivos, contudo demarca que, no século XVIII, o mundo presenciou a competição entre Inglaterra e Holanda pela preponderância no controle das finanças europeias. Londres saiu vitoriosa, enquanto Amsterdã foi atingida por uma crise nos anos de 1780 e 1783. A Inglaterra se tornou, assim, o principal polo de atração de investimentos dos capitais que circulavam na Europa. A financeirização que adveio a partir daí teve como consequência consolidação e o intenso crescimento das indústrias de base, em especial as siderúrgicas, para a produção de navios de aço e ferrovias, o que possibilitava diminuição das distâncias entre produtos e mercados consumidores, ou seja, maior facilidade no escoamento dos outros produtos produzidos. De acordo com Bastos (2018, p. 4),

[...] a superioridade comercial e industrial britânica permitiu ao império penetrar nos mercados de outros colonizadores e estabelecer comércio com a periferia à base da complementaridade – bens industrializados e serviços como transporte marítimo, seguros e crédito por produtos agrícolas e matérias-primas.

O crescimento Inglês não veio apartado dos interesses em controlar as rotas de comércio, os portos e os próprios mercados consumidores. Quando os capitais disponíveis, a indústria, as rotas, as embarcações e as ferrovias se tornaram suficientes, os ingleses se viram diante da necessidade de expandir os mercados consumidores. A ideia era a de que, quanto mais mercados, mais produtos seriam consumidos. Passou-se exigir o emprego de mão de obra livre e de trabalhadores que pudessem produzir e consumir. Para conquistar seus objetivos a Grã-Bretanha utilizou-se da sua influência política já estabelecida, do seu robusto poderio militar, especialmente naval, do seu grandioso poder econômico e de outras oportunidades que se apresentaram. Segundo Payar (2012, p. 52),

Ao que parece, a Grã-Bretanha soube aproveitar todas as oportunidades que o século XIX lhe proporcionou. Na Europa do início do século, tirou vantagem da instabilidade e fraqueza política que acometia as demais potências para obter a assinatura de tratados antirráfico. Na América, os pedidos de reconhecimento político que os Estados recém constituídos pleiteariam para suas independências recém conquistadas estariam condicionados ao compromisso de abolirem o tráfico transatlântico de escravos para seus territórios. Umas e outras estratégias, se não deram conta de extinguir o tráfico rapidamente, ou tão rápido quanto o desejo britânico de dissipá-lo, aos poucos o foram golpeando até que desfalecesse, e se acabasse.

Em março de 1807, a Grã-Bretanha proibiu o tráfico negreiro pelos ingleses em todo o Atlântico Norte, deixando de ser possível àqueles que navegavam sob a bandeira inglesa lucrarem com o tráfico de escravos. Em outubro do mesmo ano, a família real portuguesa zarpou para sua colônia, protegida pela armada britânica, contraindo uma dívida que exigiria, além da abertura dos mercados brasileiros aos produtos ingleses, o alinhamento com sua política contrária à escravidão. A isso sucedeu assinatura de tratados, delimitações sobre quais locais da África a mão de obra escrava poderia ser extraída e para onde poderia ser levada, vistorias às navegações por parte da armada britânica, crises políticas, concessões e mais alguns tratados, até a superveniência da independência e surgimento do Império do Brasil a mando de Dom Pedro I, em setembro de 1822. Para o reconhecimento de sua independência o Brasil precisou contrair dívida junto à Inglaterra para o pagamento de indenização a Portugal. Após esse evento a Inglaterra exerceu pressões políticas sobre a jovem nação e, em 23 de novembro de 1826, foi assinada a convenção entre o Império do Brasil e Jorge IV, Rei da Grã-Bretanha para o fim do comércio de escravos da Costa da África (BUENO, 2013). Em seu artigo primeiro, a convenção estabelecia o prazo de três anos para que o Império brasileiro pusesse fim ao comércio ilegal, depois do qual as embarcações carregando cativos africanos seriam consideradas e tratadas como pirataria:

Art. I – Acabados tres annos depois da troca das Ratificações do presente Tratado (**), não será lícito aos Subditos do Imperio do Brasil fazer o Commercio de Escravos na Costa d'Africa, debaixo de qualquer pretexto, ou maneira qualquer que seja. E a continuação deste Commercio, feito depois da dita época, por qualquer pessoa subdita de Sua Magestade Imperial, será considerada, e tratada de pirataria (*sic*).

O prazo não foi cumprido e a Inglaterra continuou a pressionar o governo brasileiro para que colocasse fim ao tráfico de escravos. Das pressões, adveio a Lei de 7 de novembro

de 1831, conhecida como Lei Feijó, que declarava, já em seu primeiro artigo, que “Todos os escravos, que entrarem no território ou portos do Brazil, vindos de fóra, ficam livres” (Lei de 7 de novembro de 1831, Art. 1º). A Lei Feijó, se cumprida, daria fim ao tráfico negreiro, contudo, assim como a convenção assinada, não o fora. É desse período conturbado o surgimento da expressão “lei para inglês ver” (BUENO, 2013).

Em agosto de 1845, a Inglaterra enrijeceu sua conduta por meio da promulgação do Ato do Parlamento *Slave Trade Supression*, ou Lei *Bill Aberdeen*, também conhecido como norma que lhe concedia poderes para vistoriar navios que transitavam pelo Atlântico e, no caso de serem traficantes negreiros, apreender os responsáveis e fundear as embarcações. Quando da promulgação da Lei *Bill Aberdeen*, o fim do tráfico já era posicionamento da maioria das nações do mundo. Como forma de demonstrar que iria combater o comércio ilegal de escravos por seus próprios meios, o Brasil promulgou a Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850, conhecida Lei Eusébio de Queiroz, legislação que, em seu primeiro artigo, retomava a Lei Feijó, redundando na proibição anteriormente imposta.

A grande dificuldade de se abolir o tráfico negreiro estava diretamente ligada ao fato de que era uma das atividades econômicas mais lucrativas da época, existindo inúmeros interesses financeiros circundando o empreendimento e, onde quer que existisse interesse, existia seguro.

4.3 O fenômeno social da securitização de corpos negros supervalorizados na segunda metade do século XIX

O seguro de embarcações para o comércio marítimo era o carro chefe do mercado segurador na época, como já foi exposto. Com o tráfico negreiro os contratos estenderam a securitização também aos cativos transportados, uma vez que, como eram mercadorias valiosas, poderiam se perder durante as longas viagens. Os traficantes de escravos objetivavam proteger-se contra possíveis rebeliões e, por consequência, morte dos cativos ou até mesmo o naufrágio do navio, hipótese na qual a seguradora iria arcar com as consequências econômicas da implementação do risco. Payar (2012, p. 63-5) descreve certos aspectos do seguro de cativos para o tráfico pelo Atlântico:

[...] os seguradores de igual modo seriam chamados a indenizar os segurados quando, em decorrência de uma eventual tempestade, os escravos caíssem ao

mar; ou quando falecessem por moléstias que lhes infectaram em algum porto ancorado. Houve situações, algumas vezes noticiadas, em que foram lançados ao mar os escravos enfermos, ou os selecionados, para que assim fossem poupadadas as vidas de outros cativos julgados mais sadios. [...] Por outro lado, nos casos em que a rebeldia escrava tomasse conta do navio, os seguradores seriam responsáveis pelas vidas perdidas se, durante o levantamento, os cativos foram mortos pela equipagem quando da tentativa de controlar o movimento. A responsabilidade seria a mesma caso os óbitos viessem a ocorrer em momentos posteriores à rebelião, porém em decorrência dos ferimentos advindos do confronto [...]. Mas, pelo contrário, não haveria que se falar na obrigatoriedade dos seguradores de indenizarem os escravos que, uma vez sobreviventes ao combate sucedido ao levantamento dos africanos, por qualquer motivo que seja se lançassem ao mar, ou se deixassem vencer pela fome. Tampouco tal responsabilidade caberia se a discussão versasse apenas sobre a deterioração sofrida pelo preço do cativo que, em decorrência de sua participação nos conflitos com a equipagem do navio, fora apresentado em mau estado à oferta, na praça. [...] Quando em circunstâncias “normais”, ou seja, quando não houvesse rebeldia ou levantamento algum por parte dos cativos, a ocorrência de alguns casos livraria os seguradores de qualquer responsabilidade pelas perdas sucedidas durante o transporte marítimo, justamente por se entender que também configurar-se-iam em perdas decorrentes do “vício intrínseco”, ou do “natural decaimento da coisa segurada”. Os suicídios; os assassinatos que porventura os africanos cometessem contra a vida de seus pares, seja por enforcamento, pelo emprego de armas ou não; as mortes provocadas por doenças naturais; as perdas provocadas porque os cativos se atiravam ao mar; ou quando, ‘deixando-se inanir por inédia, não querendo tomar o alimento necessário (que muitas vezes acontece)’, sucumbiam à persistência da morte; em todas essas situações os prejuízos que acometiam os patrimônios dos segurados deveriam ser suportados por eles próprios.

Também em 1850, foi promulgada a Lei nº 556, o Código Comercial Brasileiro, que, no Art. 686, 2, estipulava que era proibido o seguro sobre pessoas livres, vedados no Brasil pelos mesmos motivos que o eram em outras nações, conforme já exposto. Contudo, apesar de proibidos, eram comercializados sem grandes percalços. Entendia-se que o seguro de vida existia para benefício da sociedade, não o contrário, e por vezes o confundiam com rendas, dotes, pensões ou heranças deixadas pelos falecidos. Também por obra do Código Comercial, o seguro de escravos sofreu limitações, passando a ser permitido apenas para os que já estavam em solo brasileiro, uma vez que o Art. 686, 1, estatua que era proibido seguro “[...] sobre coisas, cujo comércio não seja lícito pelas leis do Império, e sobre os navios nacionais ou estrangeiros que nesse comércio se empregarem;”. Portanto, passando o tráfico de escravos a ser proibido, a proibição se estendeu também à instituição de seguro para os escravos expostos aos riscos do tráfico negreiro.

As seguradoras concentravam grandes capitais financeiros na atividade do tráfico negreiro e, em um contexto de perseguições e proibições, também sofriam com as intempéries provocadas pela agressividade inglesa no combate a esse tráfico. Com a retumbante proibição trazida pela Lei Eusébio de Queiroz e o consenso mundial, o tráfico negreiro deu seus últimos suspiros na década de 1850. Nesse mesmo contexto, o fim do abastecimento fácil ocasionou a supervvalorização dos escravos, de forma que os capitais financeiros das seguradoras, que antes eram injetados nas viagens pelo Atlântico, passaram a ser utilizados para assegurar os africanos aqui já fixados, uma vez que a sociedade brasileira permanecia escravista, adequando-se a atividade securitária para proteger o patrimônio vivo dos senhores de escravos (BASTOS, 2018).

Com a valorização dos corpos negros não tardou para os proprietários de terras começarem a temer com mais afinco os riscos de morte e a fuga aos quais seu patrimônio estava sujeito. O que antes era uma perda expressiva, mas facilmente substituível, passou a ser uma perda mais expressiva e substituível a preços altíssimos. Payar (2012) relata que os escravos duplicaram e até triplicaram de valor após o final do tráfico negreiro, contando também que foram desenvolvidas outras formas de abastecimento.

De início, as regiões cafeeiras de São Paulo e Rio de Janeiro absorveram os escravos de suas respectivas regiões urbanas, no que ficou conhecido como tráfico interno, em seguida as regiões Sul e Nordeste cederam seus braços negros no tráfico interprovincial para as regiões produtoras de café. Para prevenir os golpes duros ao seu patrimônio vivo, os proprietários começaram a contratar seguros de vida para seus escravos. Para o oferecimento deste serviço, as seguradoras realizavam exames médicos nos escravos com vistas a verificar seu real estado de saúde – os com saúde debilitada e impossibilitados de trabalhar eram constantemente recusados –, visitas ao seu local de trabalho para dimensionamento dos riscos aos quais estavam expostos, inquirição de testemunhas para averiguar o tratamento dispensado ao cativo e outras condutas inerentes a uma avaliação prévia do risco para determinar se o seguro seria aprovado, bem como qual seria o valor do prêmio (PAYAR, 2012).

Após a contratação, a experiência impôs algumas regras ao seguro de vida de escravos, entre elas a que não se assegurava uma vida escrava por tempo maior que um ano, já que neste período o cativo poderia experimentar mudança radical em sua saúde. Ainda, o valor do

prêmio estava diretamente relacionado ao ofício exercido e quanto mais perigoso ou penoso, mais caro seria. Ato que, ocorrendo a mudança de ofício, o proprietário deveria informar à seguradora, sob pena de não receber a indenização em caso de sinistro. Também a movimentação do escravo entre províncias era terminantemente proibida sem autorização prévia da seguradora, posto que a mudança abrupta do clima poderia ser prejudicial à saúde do patrimônio vivo. O proprietário precisava, portanto, acionar a seguradora, momento que a autorização para o deslocamento poderia ser negada ou concedida com adicional de um prêmio extra (PAYAR, 2012).

Além das condições já mencionadas, as seguradoras exigiam, assim como faziam e fazem em outras modalidades de seguro, o aviso imediato de qualquer evento que pudesse comprometer a saúde ou a vida do escravo. A seguradora dispunha, inclusive, de estrutura para fiscalizar eventuais adoecimentos, internações ou prisões de forma a afastar qualquer agravamento do risco e perpetuar a vida dos escravos (BASTOS, 2018).

A regulação do sinistro era levada muito a sério, pois a experiência das seguradoras indicava que, por vezes, o evento morte era ocasionado por circunstâncias inerentes ao tratamento que os proprietários infligiam aos seus escravos. Assim, não se indenizavam os sinistros decorrentes de tortura, maus-tratos, envenenamento, assassinato, suicídio entre outros. Payar (2012) traz relatos de situações nas quais o escravo caía doente e o proprietário, ao invés de diligenciar pelo tratamento e medicações, deixava o mesmo sucumbir à doença ou, até mesmo, acelerava a sua morte, de forma a receber a indenização contratada. Era comum também o envenenamento de escravos com vistas a fraudar o seguro de vida. Essas situações combatidas pelas seguradoras por meio da regulação do sinistro, momento que se realizava uma verdadeira investigação acerca da causa da morte, havendo a emissão de laudos médicos, inquirição de testemunhas e outras provas que pudessem constatar a fraude perpetrada.

As seguradoras prosperaram por muitos anos no ramo da securitização da vida escrava, mesmo com o avanço abolicionista conquistado pela Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871, conhecida como Lei do Vento Livre, a qual, no Art. 1º estatuiu que “Os filhos de mulher escrava que nascerem no Império desde a data desta lei, serão considerados de condição livre.” ou com a Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885, conhecida como Lei Saraiva-Cotegipe ou Lei dos Sexagenários, que determinou a libertação dos escravos com

mais de 60 anos. Pelo contrário, mencionados avanços ocasionaram novas valorizações dos escravos. Bastos (2018, p. 8) afirma que “A cada novo passo dado direcionado à emancipação dos escravos, mais o modo de produção escravista se reafirmava no Brasil.”.

Por volta da década de 1860, o movimento abolicionista encontrou um judiciário mais receptivo às ações judiciais que objetivavam a libertação dos escravos que conseguiam provar que chegaram ao Brasil após a promulgação da Lei de 7 de novembro de 1831, a dita Lei Feijó. Assim, surgiu um novo risco para os proprietários de escravos, que era a libertação forçada em razão de que esse fenômeno provocou duas condutas distintas por parte das seguradoras, umas inseriram em suas condições gerais que a responsabilidade por indenização cessava assim que o escravo obtivesse sua liberdade, enquanto outras, com o devido adicional no valor do prêmio, inseriram cláusulas que asseguravam o recebimento de indenização para o caso de implementação do risco de a libertação ser forçada pela via judicial. As sucessivas vitórias abolicionistas não amedrontavam as seguradoras na prestação do serviço a que se destinavam, inclusive, algumas, especificamente constituídas para o fim da securitização da vida escrava, cessaram sua atividade somente no dia 13 de maio de 1888, data da promulgação da Lei Áurea (PAYAR, 2012), por pressão última do Papa Leão XIII (1810-1902), que, após uma série de investidas da Igreja Católica contra o tráfico e a escravização do gênero humano, ao longo do século XIX, ameaçou a família real brasileira de excomunhão, em caso de não abolir a escravatura (SANTOS, 2012).

4.4 O Desenvolvimento Jurídico do Contrato de Seguro no Brasil

Alvim (2001) propõe a divisão da evolução jurídica do contrato de seguro no Brasil em quatro etapas. A primeira se inicia com a chegada da família real ao Brasil, momento que se deu a autorização para o funcionamento das primeiras seguradoras nacionais e se estendeu até a publicação do Código Comercial de 1850. Com a promulgação do Código Comercial teve início a segunda etapa, a qual terminou com a entrada em vigência do Código Civil de 1916. A terceira vai de 1916 até 1939, ano em que se criou o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). A quarta, na obra de Alvim, compreende a criação do IRB até os dias atuais. Os dias atuais aos quais Alvim se referia eram os do início da década de 2000, mais exatamente 2001. Porém, muito ocorreu desde então, valendo ser inserida uma nova etapa, a qual se iniciou com a promulgação do Código Civil de 2002, que teve entre as suas ações a privatização do IRB,

em 2007, e ainda findará, muito provavelmente, com a promulgação do Código de Seguros, o qual tramita em nossas casas legislativas há muitos anos.

4.4.1 Primeira etapa: a chegada da família real ao Brasil

Parte da primeira etapa já foi descrita neste trabalho, quando se citou a autorização para a criação da primeira seguradora brasileira. Daquele momento em diante outras etapas se sucederam. Naquele período, por determinação da Metrópole, aplicavam-se as regulações da Casa de Seguros de Lisboa, as quais vigoravam desde 11 de agosto de 1791.

Com a proclamação da independência, em 1822, a legislação portuguesa continuou no Brasil por força da Lei de 20 de outubro de 1823, a qual, em seu preambulo, declarava “[...] em vigor a legislação pela qual se regia o Brazil até 25 de Abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor Dom Pedro, como Regente e Imperador daquella data em diante, e os decretos das Cortes Portuguezas que são especificados.”, ou seja, após a independência continuou-se a utilizar a legislação da Metrópole. Junto das leis portuguesas, o mercado de seguros brasileiro se regia também pela Lei da Boa Razão, datada de 18 de agosto de 1769, responsável por permitir que em terras brasílicas fossem aplicadas as leis de outras nações cristãs. O uso de leis estrangeiras para o comércio brasileiro se deu até o ano de 1850, marco de intensa produção legislativa no Brasil e também do início da segunda etapa do desenvolvimento do contrato de seguro.

4.4.2 Segunda Etapa: o Código Comercial de 1850

O Código Comercial de 1850 disciplinou somente o seguro marítimo, nos moldes do que era previsto em outras legislações mundo a fora, isto porque, assim como as outras nações, no Brasil se explorava com maior intensidade apenas o seguro marítimo. Em seu Art. 666, o Código Comercial definia o contrato de seguro marítimo como sendo o negócio pelo qual o segurador tomava para si a fortuna e riscos do mar, se obrigando a indenizar o segurado da perda ou dano que pudesse sobrevir ao objeto do seguro, mediante o pagamento de um prêmio ou outro valor determinado, equivalente ao risco tomado. Já no Art. 685, definia-se que toda e qualquer coisa, bem como todo e qualquer interesse mensurável em dinheiro que se exponha ao risco do mar, poderia ser objeto de seguro marítimo, desde que não houvesse proibições, como as previstas no Art. 686, isto é, coisas cujo comércio não fosse lícito pelas

leis do Império; sobre a vida de pessoa livre e sobre o salário ou remuneração de qualquer indivíduo da tripulação.

Na alçada da segunda etapa também vigorou o Decreto nº 294, de 5 de setembro de 1895, publicado com objetivo de evitar a evasão dos capitais angariados no Brasil por seguradoras estrangeiras e lançados para suas matrizes no exterior, de modo que exigia a apresentação de minucioso relatório sobre a situação financeira das seguradoras, bem como aplicação dos prêmios recolhidos em aplicações nacionais, sob pena de suspensão da autorização para atuação no Brasil (Art. 2º e Art. 8º, Decreto nº 294/1895):

Art. 2º O total das reservas de todas as apolices vigentes no Brazil naquelle data deverá ser empregado em valores nacionaes, taes como bens immoveis no territorio da Republica, hypothecas sobre propriedades e immoveis, ações de caminhos de ferro, bancos, emprezas industriaes ou outros estabelecidos no Brasil, ou em depositos a prazo de um anno, pelo menos, em estabelecimentos bancarios que funcionem no Brazil. [...]

Art. 8º Dentro de 60 dias da promulgação desta lei, as companhias a que ella se refere deverão communicar officialmente ao Ministro das Finanças que acceptam o compromisso das obrigações nella prescriptas.

Paragrapho unico. A' que o não fizer será suspensa a permissão de fazer novos contractos de seguros no Brazil, limitando-se, de então em deante, a embolsar as prestações dos seguros vigentes, até essa data, e executar os compromissos tomados conforme os respectivos contractos (*sic*).

O mencionado Decreto foi um dos primeiros anúncios do que viria a se concretizar com a criação do IRB, somente em 1939, tema que será abordado mais adiante. Ainda, no âmbito da segunda etapa é válido mencionar também o Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901, conhecido como Regulamento Murtinho, confeccionado pelo então Ministro da Fazenda do governo de Campos Sales (1898-1902), Joaquim Duarte Murtinho (Cuiabá, 1848-Rio de Janeiro, 1911), responsável por restaurar as finanças da República. Essa normatização foi um verdadeiro regulamento para o mercado de seguros brasileiro, pois estabeleceu regras que deveriam ser seguidas pelas seguradoras nacionais e estrangeiras, atuantes nos seguros marítimos e terrestres. Para fiscalizar o cumprimento do regulamento, criou-se a Superintendência Geral dos Seguros, compreendendo a Superintendência dos seguros terrestres e marítimos e a dos seguros de vida, estrutura regulatória subordinada ao Ministério da Fazenda. O mercado de seguros brasileiro passou a se consolidar, isso ficou mais evidente com a promulgação do Código Civil de 1916.

4.4.3 Terceira Etapa: o Código Civil de 1916

A Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916, ou Código Civil dos Estados Unidos do Brasil de 1916, representou um avanço legislativo não só para o mercado de seguros, mas também para toda a sociedade brasileira. No que diz respeito ao contrato de seguro, sua definição, de acordo com o Art. 1.432 do Códex, passou a ser aquele pelo qual uma das partes se obrigava para com a outra, mediante a paga de um prêmio, a indenizar-lhe prejuízo resultante de riscos futuros previstos no contrato. Já o Art. 1.435 determinou que os contratos de seguro seriam regulados pelas respectivas apólices, de modo que estas não deveriam contrariar o Código Civil, assim, estendeu sua regulamentação sobre questões que antes eram ausentes, tais como as obrigações do segurado e do segurador, bem como destinou seção específica ao seguro de vida.

4.4.4 Quarta Etapa: a criação do Instituto de Resseguros do Brasil (IRB)

A criação do Instituto de Resseguros do Brasil demarcou a quarta etapa da classificação forjada por Alvim (2001) e também um dos grandes acontecimentos do mercado de seguros brasileiro. Para compreender esse momento social, econômico e político, é preciso que se compreenda que, até a criação do IRB, o mercado segurador brasileiro era dominado por seguradoras estrangeiras, que possuíam maior envergadura econômica que as seguradoras nacionais, de modo que os riscos mais robustos, eram sempre assegurados por seguradoras estrangeiras, o que ensejava o envio dos vultosos prêmios recolhidos no Brasil para o exterior.

Uma alternativa para que as seguradoras nacionais pudessem competir com as estrangeiras seria o contrato de resseguro, de modo que as seguradoras assumiam os riscos até ao limite de seu potencial econômico e, em seguida, cediam o que os extrapolava para resseguradoras. Contudo, pela ausência de resseguradoras nacionais, os prêmios também iam para o estrangeiro, isso fazia com que, de uma forma ou de outra, o Brasil se visse vítima de uma violenta evasão de capitais, que eram enviados para nações de primeiro mundo em vez de serem aplicados no mercado nacional. O já citado Decreto nº 294, de 5 de setembro de 1895, atacou esse fenômeno, mas não o venceu. O movimento de 1930 elevou ao poder o então governador do estado do Rio Grande do Sul Getúlio Dorneles Vargas (1882-1954), rompendo-se o monopólio oligárquico corrente no Brasil e estabelecendo um novo pacto

político objetivando o desenvolvimento nacional. Portanto, instaurou-se no Brasil forte ideal nacionalista e se discutia, nos mais variados âmbitos da política, entre outras questões, a nacionalização das seguradoras estrangeiras que aqui estavam. Os anseios nacionalistas se solidificaram nas Constituições de 1934, em seu Art. 117, e de 1937, em seu Art. 145, conforme é possível visualizar a seguir:

Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Art 145 - Só poderão funcionar no Brasil os bancos de depósito e as empresas de seguros, quando brasileiros os seus acionistas. Aos bancos de depósito e empresas de seguros atualmente autorizados a operar no País, a lei dará um prazo razoável para que se transformem de acordo com as exigências deste artigo.

Apesar do ambiente institucional propício e da emanação das regulamentações acima mencionadas, as seguradoras estrangeiras não foram nacionalizadas, tanto por ausência de regulamentação por lei ordinária, quanto pelo seu poder econômico (DIAS, 2011). A saída encontrada se deu com a decisão do Presidente Getúlio Vargas, com base no Art. 135, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1937, que permitia a intervenção do Estado no domínio econômico, de absorver o setor de resseguros em abril de 1939, por meio do Decreto Lei nº 1.186/1939, criando-se assim o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) e ficando estabelecido, desde então, seu monopólio sobre a exploração da atividade ressecuritária no Brasil.

Junto com a criação do Instituto de Resseguros do Brasil surgiram várias outras regulações que instituíam mecanismos para reter os capitais recolhidos pelas seguradoras e redistribuí-los nacionalmente, entre eles o resseguro obrigatório para com o ressegurador brasileiro e a retrocessão compulsória, propiciando o desenvolvimento do mercado de seguros nacional. O Instituto de Resseguros do Brasil não consistiu na nacionalização da atividade securitária, mas sim na indução do desenvolvimento de um autêntico mercado segurador interno. Dias (2011, p. 75-9) expõe sobre esse evento:

A criação do IRB, o insulamento do sistema securitário nacional e a monopolização do mercado de resseguros implantadas por este Decreto-lei representam (ao lado de medidas semelhantes nos ramos do petróleo, mineração e energia elétrica) uma das principais características do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil pós-Revolução de 1930, qual seja, a

estatização de setores estratégicos da economia nacional. De fato, verificou-se nesse período uma participação crescente do governo brasileiro no produto e no investimento nacional, seguindo uma tendência verificada nas maiores potências do capitalismo mundial à época: Estados Unidos, França e Inglaterra.[...] esta medida deu oportunidade às companhias mais fracas (brasileiras) de competirem com as mais fortes (estrangeiras), contribuindo para tornar o mercado segurador mais equilibrado e as seguradoras brasileiras mais protegidas.

Seguiu-se à criação do Instituto de Resseguros do Brasil inúmeros acontecimentos, sendo pertinente citar o Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro 1966, responsável por reformar a regulação do mercado de seguros brasileiro e instituir o Sistema Nacional de Seguros, o qual seria composto pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), Superintendência de Seguros Privados (Susep), Instituto de Resseguros do Brasil, as seguradoras e os corretores de seguro. Em seu Art. 5º, referido Decreto-lei elencou os objetivos do sistema nacional de seguros, entre os quais a promoção da expansão do mercado de seguros de modo a propiciar condições operacionais necessárias para sua integração no processo econômico e social do país; evitar evasão de divisas; promover o aperfeiçoamento das sociedades seguradoras, bem como preservar sua liquidez e solvência.

Ainda na quarta etapa, é válido mencionar a Constituinte de 1988, a qual elevou o mercado de seguros ao sistema financeiro nacional. Na redação original do Art. 192, I, da Constituição Federal de 1988, visualizava-se que o sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, seria regulado por lei complementar, de modo a englobar a autorização para o funcionamento dos estabelecimentos de seguro. Durante a Constituinte, narra Dias (2011) que existiram debates pela privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e abertura do mercado de seguros nacional, contudo, tais anseios só vieram a se concretizar após a Constituinte, sendo que o instituto de resseguros brasileiro foi reconhecido, também no Art. 192, I, CF/1988, por meio da expressão “órgão oficial fiscalizador”, expressão já removida da Constituição Federal nos dias de hoje, conforme será exposto na próxima etapa.

4.4.5 Quinta Etapa: o Código Civil de 2002, a Privatização do Instituto de Resseguros do Brasil e uma nova lei para o Contrato de Seguro

A Lei nº 10.406, de 10 janeiro de 2002, o Código Civil de 2002, refinou a definição jurídica do contrato de seguro já que trouxe para a relação jurídica o interesse. O conceito passou a ser “Pelo contrato de seguro, o segurador se obriga, mediante o pagamento do prêmio, a garantir interesse legítimo do segurado, relativo à pessoa ou a coisa, contra riscos predeterminados” (Art. 757, CC/2002). O Código Civil dividiu o tema em três partes, sendo a primeira as disposições gerais, a segunda o seguro de dano e a terceira o seguro de pessoas.

Na etapa não prevista por Alvim (2001), ainda é cabível abordar o desentranhamento do Instituto de Resseguros do Brasil do Estado brasileiro, o qual só veio a se concretizar em janeiro de 2007, por meio da Lei Complementar nº 126/2007, passando para a iniciativa privada. Isso se deu após debates nacionais a respeito da abertura do mercado de resseguros nacional e, em 1996, a Emenda Constitucional nº 13 supriu o termo “órgão oficial fiscalizador” do Art. 192, I, CF/1988, de modo que o Instituto de Resseguros do Brasil passou a ser apenas mais um entre os outros resseguradores existentes.

Seguiu-se a Medida Provisória nº 1.578-1, de 17 de julho de 1997, que se tornou a Lei nº 9.482, de 13 de agosto de 1997, legislações responsáveis por transformar o IRB em sociedade anônima, passando a denominar-se IRB – Brasil Resseguros SA (IRB - Brasil Re). No mesmo ano foi incluído no programa nacional de desestatização. Em 1999, a Lei nº 9.932/1999 tentou transferir as funções regulatórias e fiscalizatórias atribuídas ao IRB-Brasil Resseguros S.A. para a Superintendência de Seguros Privados. Em junho de 2000, o Partido dos Trabalhadores (PT) intentou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.223-7594, questionando, perante o Supremo Tribunal Federal (STF), a validade constitucional da Lei nº 9.932/99, já que o Art. 192, da CF/1988, exigia que o sistema financeiro nacional fosse regulamentado por lei complementar, não por lei ordinária, como era o caso da citada lei.

Antecipando a tutela o presidente do STF, Ministro Marco Aurélio, em julho de 2000, suspendeu a vigência de vários artigos da mencionada Lei. Contudo, a Emenda Constitucional nº 40/2003, ao operar profundas modificações no Art. 192, da CF/1988, fez com que a ADI fosse julgada prejudicada, sendo assim, a transferência de atribuições foi consolidada. Em 2007, a Lei Complementar nº 126 transformou o Instituto de Resseguros do Brasil em um ressegurador local e dispôs que poderia continuar sua atuação sem a necessidade de novas autorizações estatais (Art. 22). A evolução jurídica do seguro não acaba com a privatização do Instituto de Resseguros do Brasil, em verdade, em breve, como anunciado, será iniciada uma

nova etapa, por meio da promulgação de Lei dos Seguros que revogará parte do Código Civil e abrangerá outras legislações, a proposta embrionária teve início com o Projeto de Lei nº 3.555/2004, o que demonstra que a história brasileira do contrato de seguros ainda está em construção.

5 A CULTURA DO SEGURO ENTRE COSTUMES, HISTÓRIA E ESTRUTURAS

“[...] há no Brasil uma percepção de que o mercado de seguros é pequeno se comparado com o estágio de desenvolvimento do país e com as estatísticas de países com economias em situação semelhante ou menor que o Brasil”.

BORELLI, Elizabeth; SANTOS, Gabriel Lopes. *Microsseguros e Inclusão Social no Brasil*. 2015, p. 102.

Cultura do seguro é um termo constantemente usado por corretores, executivos e outros agentes do mercado de seguros para se referirem aos índices de presença, consumo e contratação de seguros nos países, ou seja, não é um conceito econômico ou sociológico cunhado no âmbito da academia para referir-se a fenômenos socioeconômicos nascidos do contato entre o mercado securitário e as pessoas. Na maioria das vezes, o uso do termo se dá com vistas a pontuar se o nível de presença de seguros em determinada nação é congruente com seu potencial populacional e econômico, mas nem sempre isso ocorre por causa da falta de rigor técnico no seu uso, bem como pela inexistência de uma conceituação bem delineada. Assim, comumente, quando o mercado securitário de determinado país possui índices condizentes com seu potencial, o país possui cultura do seguro, e quando o mercado securitário de determinada nação possui índices abaixo do seu potencial, não possui cultura do seguro.

No caso do Brasil, os agentes do mercado de seguros concluem pela ausência de uma cultura do seguro, pois o mercado está abaixo do seu potencial e isso pode ser visualizado por meio da análise de alguns índices e indicadores usados pelo mercado securitário para construir suas estratégias e pautar suas ações, entre os quais a arrecadação de prêmios de seguro, a penetração dos seguros, a densidade dos seguros e a lacuna de proteção securitária.

5.1 Os índices usados para investigar a Cultura do Seguro nos países

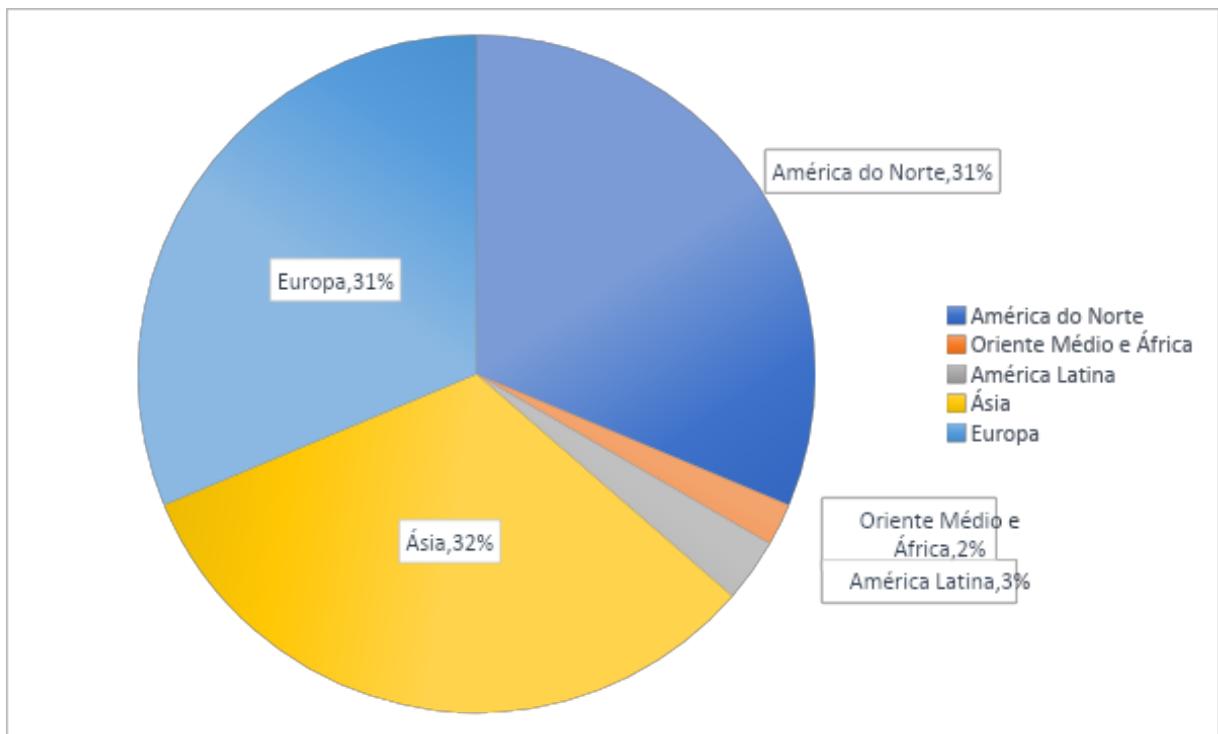
É pertinente esclarecer que para a abordagem dos índices mencionados se optou por estudos que usam dados do ano de 2019, publicados em 2020, porque estes foram os últimos publicados antes da pandemia mundial do novo coronavírus, fenômeno que impôs período de exceção ao mundo e que ao tempo da elaboração desse trabalho ainda não tinha chegado ao fim, de modo que algumas análises e alguns estudos que levam em consideração os dados de

2020 deixaram de ser publicadas ou ainda o serão, ou seja, os impactos da pandemia no mercado de seguros ainda não foram dimensionados.

5.1.1 A arrecadação de prêmios de seguro

Iniciando pela arrecadação de prêmios de seguro, em estudo publicado no ano de 2020 pela *Insurance Europe*, federação europeia de seguros e resseguros, é possível verificar como se deu a distribuição de prêmios de seguro globalmente no ano de 2019, compreendendo que prêmio é a remuneração recebida pela seguradora pela prestação da securitização contratada, quanto mais prêmios as nações concentram, mais se investe em seguro. Pelo referido estudo, os prêmios de seguro globais estavam distribuídos da seguinte maneira: 32% na Ásia; 32% na Europa; 31% na América do Norte; 3% na América Latina e Caribe e 2% no Oriente Médio e África, conforme se visualiza na representação gráfica confeccionada com base no estudo *European Insurance - Key Facts* (2019, p.19):

Figura 1 - Distribuição de prêmios de seguro em âmbito global



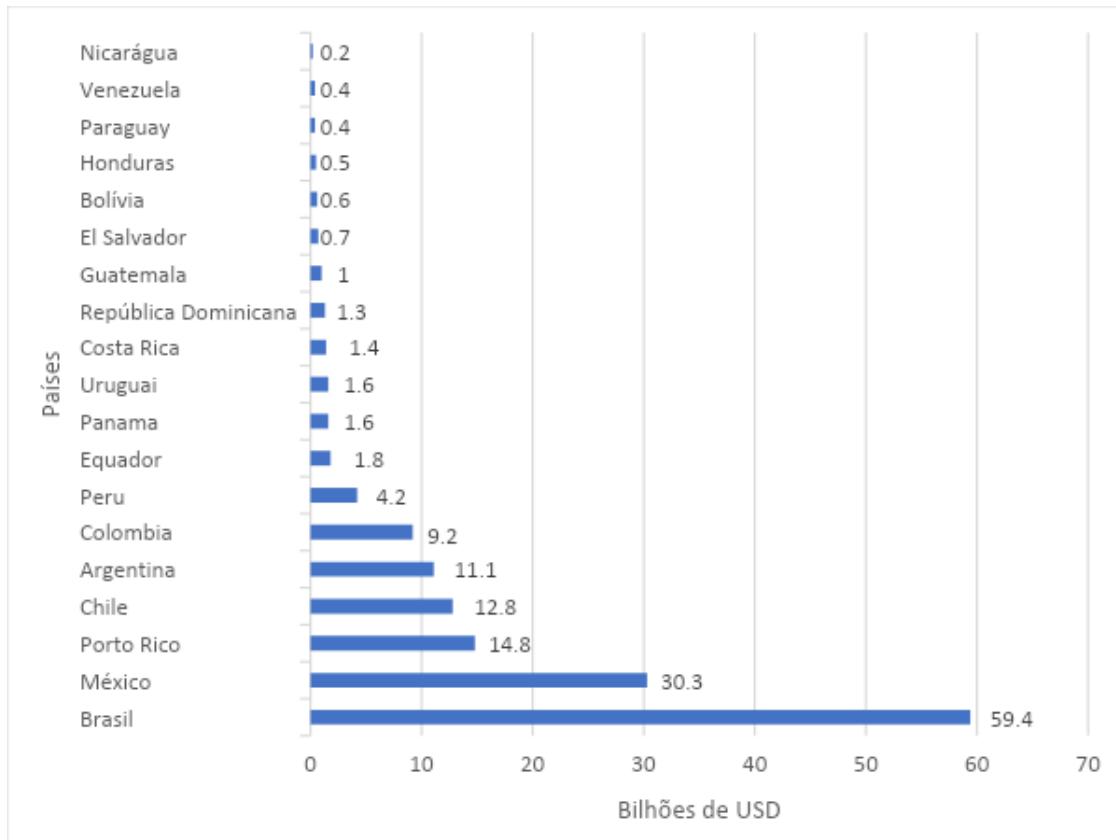
Fonte: Estudo European Insurance - Key Facts

Com a arrecadação de prêmios global se percebe que mercados seguradores mais desenvolvidos estão localizados nos continentes que possuem mais nações industrializadas e

melhores índices de desenvolvimento humano, já que o panorama demonstra expressiva concentração dos prêmios de seguro pelos continentes Asiático, Europeu e Norte Americano os quais, juntos, somam 95% dos prêmios mundiais, enquanto os continentes Latino-americano, Oriente Médio e África somam 5%. Esse indicador dá indícios de que a questão da cultura do seguro está diretamente relacionada a indicadores econômicos e sociais. Por isso a análise que será elaborada mais adiante levará em conta, de modo amplo, o continente latino-americano, e, de forma específica, o Brasil, já que os outros continentes se situam em realidades completamente distintas das visualizadas na América Latina.

Tomando por base o estudo disponibilizado em 2020 pela *Fundación MAPFRE*, por meio do projeto *MAPFRE Economics*, os prêmios totais arrecadados pelo continente Latino-americano em 2019 somam os valores US\$ 153,05 bilhões de dólares americanos, dos quais 54% correspondiam ao ramo não-vida e 46% ao ramo dos seguros de vida. A participação do mercado securitário brasileiro na arrecadação de prêmios do continente Latino-americano foi de US\$ 59,4 bilhões, isto é, 38,74% dos prêmios arrecadados no continente – sendo que o ramo não vida foi responsável por US\$ 20,8 bilhões e o ramo vida arrecadou US\$ 38,5 bilhões –, representando o país latino-americano com maior arrecadação de prêmios de seguro, conforme se visualiza no gráfico confeccionado com base no estudo *The Latin American Insurance Market in 2019*:

Gráfico 1: Arrecadação de prêmios de Seguros entre os países da América Latina



Fonte: *The Latin American Insurance Market in 2019*

Apesar de possuir a maior arrecadação de prêmios da América Latina, o Brasil não possui o mesmo desempenho nos índices de penetração, densidade e lacuna de proteção securitária, o que demonstra pujança econômica, mas debilidade na proteção de fato para os cidadãos brasileiros.

5.1.2 O índice de penetração de seguros

A penetração de seguros é o índice que representa a porcentagem de prêmios de seguro em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), isto é, o peso que os prêmios de seguro têm sobre o PIB (prêmios/PIB). Quanto mais significativa for a participação dos prêmios de seguro no PIB, mais alto será o índice de penetração dos seguros. O índice de penetração médio no continente latino-americano, no ano de 2019, foi de 2,9%, enquanto que no Brasil os prêmios de seguro representaram 3,2% do PIB, ou seja, o índice de penetração de seguros no Brasil foi pouco maior que a média latino-americana. Entretanto, levando-se em consideração o 8º relatório de análise e acompanhamento dos mercados supervisionados publicado em 2020 pela Superintendência de Seguros Privados o setor securitário, no ano de

2019, tinha um potencial de penetração de 6% a 10% do PIB, o mesmo encontrado nos mercados securitários dos países desenvolvidos. É dizer que mesmo experimentando índice de penetração de seguros maior que a média latino-americana, o Brasil ainda está aquém do seu potencial. Dois países latino-americanos superaram o Brasil no índice de penetração, são eles o Chile, com 4,3%, e Porto Rico, com 14,8% (SUSEP, 2020).

5.1.3 O índice de densidade dos seguros

A densidade dos seguros é o índice obtido por meio da mensuração dos prêmios em relação à população (prêmios *per capita*). É o mesmo que mensurar quanto cada cidadão gasta, em média, com seguro. A média latino-americana é de US\$ 248 dólares. Já o Brasil possui o valor de US\$ 281 dólares por brasileiro. Isso equivale a dizer que se os prêmios de seguro fossem distribuídos por todos os brasileiros, cada um estaria, em tese, gastando US\$ 281 dólares em proteção securitária, ou, então, que cada brasileiro possui o equivalente a US\$ 281 dólares de proteção securitária. Quanto aos países latino-americanos, superam o Brasil no índice de densidade de seguros: Panamá, com US\$ 369 dólares por habitante, Uruguai, com US\$ 449 dólares por habitante, Chile com US\$ 673 dólares por habitante e Porto Rico com US\$ 5.050 dólares por habitante, segundo dados do estudo *The Latin American Insurance Market in 2019*.

5.1.4 O índice lacuna de proteção securitária

Os índices citados anteriormente ajudam a compreender a lacuna de proteção securitária, indicador que pode ser entendido como a diferença entre a proteção necessária e a proteção que de fato existe, ou, ainda, a proporção entre a proteção existente e a proteção necessária. A lacuna de proteção é representada pela quantia em dinheiro (US\$) que falta para que se conquiste a proteção necessária. Para a compreensão da importância deste índice, foram utilizados dois estudos, ambos confeccionados pelo Instituto Swiss Re. O primeiro é denominado Lacuna de Proteção contra mortalidade na América Latina, responsável por averiguar a diferença entre a proteção necessária e a proteção existente para a manutenção do padrão de vida de dependentes na hipótese de morte do provedor da família. Já o segundo estudo aborda a Lacuna de proteção automotiva na América Latina, responsável por verificar

que a ausência de proteção automotiva (seguro para veículos automotores e acidentes automobilísticos) expõe os indivíduos a (SWISS RE, 2019, p.1) “dificuldades financeiras resultantes de (1) pagamentos de responsabilidade civil; (2) perda de renda por invalidez permanente/temporária ou óbito; e (3) despesas imprevistas para cobrir despesas médicas e danos materiais.”

A estimativa da lacuna de proteção latino-americana em 2019 é de US\$ 246,8 bilhões, já a brasileira é de US\$ 80,8 bilhões, é dizer que o mercado securitário brasileiro precisaria daquele valor em dinheiro para preencher a lacuna de proteção existente, segundo o estudo *The Latin American Insurance Market in 2019*. Veja que a lacuna de proteção brasileira é 1,4 vezes maior que o próprio mercado de seguros brasileiro, o qual, como já dito, somou os valores de US\$ 59,4 bilhões no ano de 2019. Essa lacuna de proteção permite identificar não só os valores que faltam para a securitização dos brasileiros, mas também o potencial do mercado de seguros do país, já que o tamanho real do mercado (US\$ 59,4 bilhões) mais a lacuna que precisa ser preenchida (US\$ 80,8 bilhões) equivale ao potencial estimado de US\$ 140,2 bilhões. É o mesmo que dizer que o potencial do mercado securitário brasileiro é 2,4 vezes maior que seu mercado real, ou seja, o mercado de seguros brasileiro possui espaço para dobrar de tamanho e os estudos apresentados dão indícios dos motivos pelos quais isso não acontece.

5.2 Fatores determinantes para a (não) contratação de seguros

Os estudos apresentados apontam que bons índices no mercado de seguros não se restringem apenas aos níveis de arrecadação de prêmios em números absolutos. Estes precisam ter expressão perante o PIB, para penetração dos seguros, bem como continuarem expressivos se considerados em relação ao número total de cidadãos, para densidade de seguros. Portanto, a lacuna de proteção securitária irá diminuir à medida que a penetração e a densidade de seguros aumentarem. Inclusive, os estudos são uníssonos em apontar que fatores como crescimento econômico sustentável, contexto de controle inflacionário, aumento da renda pessoal disponível, desenvolvimento geral do sistema financeiro e políticas públicas voltadas ao aumento da inclusão e educação financeira estimulam a redução da lacuna de proteção securitária e também o aumento dos índices de penetração e densidade de seguros (*Fundacion Mapfre*, 2020, p. 36).

De modo semelhante, no estudo “*Educar para fomentar la Cultura del Seguro*”, elaborado e publicado pela Federação de Seguradoras Colombianas (Fasecolda), sistematizaram-se os determinantes para a contratação de seguros. São eles:

- (i) mercados financeiros sólidos e desenvolvidos, inclusive com a utilização dos bancos para distribuição dos seguros, uma vez que desfrutam de capilaridade territorial e alta movimentação de pessoas em suas agências;
- (ii) Inflação controlada, pois nos países que apresentam altas taxas de inflação de forma prolongada, o poder aquisitivo da população é reduzido, fazendo com que o orçamento familiar seja destinado a necessidades imediatas;
- (iii) taxas de juros, é um componente que afeta principalmente as contratações de seguros de vida, uma vez que são utilizados por muitos como poupança financeira de longo prazo, fazendo com que, em um ambiente com altas taxas de juros, outros instrumentos financeiros de investimento sejam mais interessantes do que o seguro de vida;
- (iv) bom desenvolvimento educacional da população, pois cidadãos com níveis mais altos de educação financeira possuem mais facilidade para operar produtos financeiros, bem como possuem maior conhecimento acerca dos riscos a que estão expostos e se asseguram mais;
- (v) seguridade social, o sistema de seguridade social vigente no país impacta sobremaneira no mercado segurador, já que diante da inexistência de proteções sociais fornecidas pelo estado, há maior procura junto ao setor privado, é o caso do Chile e Porto Rico, países latino-americanos que possuem sistemas previdenciários e de saúde privados, explicando o motivo de possuírem melhores índices de densidade e penetração de seguros que o Brasil mesmo com menor arrecadação de prêmios;
- (vi) Institucionais, o crescimento e solidez do mercado de seguros está intimamente relacionado com a qualidade das regulações estatais vigentes e o respeito a elas.

Em vista disso, no presente trabalho, o termo cultura do seguro foi usado para fazer pensar por quais motivos um instrumento de proteção coletiva é mais usado em determinados países do que em outros, de modo a colocar em jogo a utilização do termo cultura, uma vez que seu uso implica admitir que os bons índices dos mercados seguradores se concentram em determinados países por questões culturais. Na verdade, se verifica que os países com mercados de seguro mais prósperos são justamente aqueles mais desenvolvidos,

industrializados e com altas taxas de IDH, pois nesses países, em regra, os mercados financeiros são sólidos, a inflação é controlada, as taxas de juros são estáveis, a população possui acesso à educação e a renda *per capita* é mais justa. É de se concluir que a cultura do seguro está ausente em países latino-americanos e africanos não por questões culturais, mas sim por questões estruturais impostas aos países do sul global.

O uso do termo “cultura do seguro” implica a responsabilização de nações e aspectos de suas culturas por um comportamento que não poderia ser diverso. Exemplos dessa responsabilização podem ser visualizados nos trabalhos **Las Aseguradoras en el Ecuador y su desarrollo en una cultura anti seguros** e **La Cultura de Seguros en el Ecuador y su Impacto luego del terremoto del 16/04/16**, (negrito nosso) publicados no Equador após o terremoto de 16 de abril de 2016, o pior de sua história e responsável por destroçar o país. Nos mencionados trabalhos, são realizados questionamentos acerca dos motivos pelos quais a população possuía tão pouca aderência aos contratos de seguro em um país que, por sua posição geográfica, é vulnerável a desastres naturais de grande magnitude, havendo até mesmo o uso do termo “*una cultura anti seguros*”, o qual foi justificada pelo autor devido ao fato de “*los ecuatorianos tenemos una cultura anti seguros, consideramos un gasto y no una inversión*”, (CABRERA, 2017, p. 5) , isto é, que os equatorianos enxergam o seguro como um gasto e não como um investimento. É o mesmo que dizer que, pelo fato de determinada população estar exposta historicamente ao risco de terremotos, deveria ter o costume de buscar contratos de seguro para prevenir as consequências econômicas extraordinárias decorrentes da implementação destes desastres naturais. Contudo, em razão da cultura vigente no local, os mesmos visualizam o seguro mais como um gasto e não como investimento, optando por permanecer desprotegidos ao não contratar esse instrumento de proteção, conclusão que foge da realidade, se considerados os fatores determinantes para a contratação de seguros apresentados anteriormente.

A roupagem das justificativas para a ausência da cultura do seguro muda conforme o país. No Brasil, de modo semelhante ao apontado acima, surgem explicações das mais diversas que conduzem à compreensão de que os brasileiros são alheios e distantes ao contrato de seguro por questões culturais e históricas impregnadas na população, isto é, circunstâncias que fogem do controle do mercado securitário, como se o brasileiro fosse dado, culturalmente, ao acaso, à improvisação, ao impulso e à falta de previdência. Gilberto Freyre

(1954, p. 12), falando especificamente sobre o seguro na formação social brasileira, conduz o leitor a conclusões diametralmente opostas a de que o brasileiro seja histórica e culturalmente alheio ao sentido de previdência, prudência e segurança:

Parece ser antigo na língua portuguesa o ditado: “Seguro morreu de velho”. E se é antigo como parece ser, rifão tão significativo do ponto de vista sociológico, reflete ele predisposição remota da gente da qual a brasileira descende, para juntar à aventura a prudência, embora se saiba que em algumas formas de seguro a aventura, a sorte, o jogo com o destino – tão amado por portugueses e brasileiros – não deixe de se fazer presente no próprio mecanismo da instituição; e que essa espécie de jogo com o destino mais de uma vez se tenha prestado a abusos ou excessos, tanto entre a gente ibérica como entre outras gentes. Aliás à expressão “seguro morreu de velho” e várias outras, algumas de sabor acentuadamente brasileiro, podem ser acrescentadas, todas revelando a constância entre nós do desejo de previdência ou do espírito de segurança, como corretivo ao espírito de jogo, de aventura, de improvisação boêmia. Assim: “Quem vê as barbas do seu vizinho arder, as suas põe de molho”, “Quem madruga, Deus ajuda”, “Macaco velho não põe a mão em cumbuca”, “Quem tem padrinho não morre pagão”, “Quem muito quer, sem nada fica”, “Quem corre cansa, quem anda alcança”, “Caldo de galinha e cautela não fazem mal a ninguém”, “Quem casa quer casa”.

A exposição demonstra que previdência, segurança e proteção estão presentes na cultura brasileira, uma vez que expressões linguísticas populares traduzem valores sociais. De modo que, mesmo “boêmio em certos aspectos de seu comportamento e muito irregular sob vários aspectos da sua formação”, segundo (FREYRE, 1954, p. 13), o brasileiro é, ao mesmo tempo, sensível às questões de segurança social e isso está permeado em sua língua, em suas expressões do cotidiano e, por consequência, na sua conduta enquanto cidadão. Percebe-se que o brasileiro não precisa de uma “Cultura do Seguro”, mas sim da diminuição da Lacuna de Proteção Securitária, sendo que, para isso, não basta que o mercado de seguros simplesmente aponte que a lacuna de proteção existe no Brasil por questões culturais, se eximindo da responsabilidade de propor e implementar ações específicas para diminuí-la neste território.

Se o costume da precaução não está ausente, novamente é válido retomar as conclusões extraídas dos estudos anteriormente apresentados, sistematizadas e apresentadas em seis determinantes para a contratação de seguros: mercados financeiros sólidos, inflação controlada, taxas de juros estáveis, bom desenvolvimento educacional da população,

segurança social e regulação institucional vigente de qualidade. A partir daí é possível concluir que a educação é apenas um dos elementos determinantes para a contratação de seguros nos países, por isso, passamos a diagnosticar a política pública de educação financeira em seguros vigente no Brasil.

6 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA BRASILEIRA

Que os conteúdos ensinados atendessem às necessidades de reprodução da sociedade capitalista não era o mesmo que os reduzir a sua utilidade econômica. A “nova escola capitalista”, diferentemente, caracteriza-se por sua crescente sujeição às necessidades econômicas – sujeição em termos de funcionamento e de conteúdos ensinados. Trata-se de produzir sujeitos que atendam às demandas do mercado de trabalho, mas, na mesma medida – e isso fica evidenciado no caso da educação financeira que os autores também dimensionam – aos mercados de novos produtos e serviços. Em suas palavras, “formar indivíduos adaptáveis e personalidades fluidas”. (...) A iniciativa deve ser tomada como preparação para este mundo financeirizado que os promotores da Educação Financeira afirmam existir ou como parte do processo de sua produção mesma, ao formar indivíduos em sua gramática específica?

CUNHA, Márcia Pereira. O Mercado Financeiro chega à Sala de Aula: Educação Financeira como Política Pública no Brasil. 2020, p.6-7.

Os debates sobre a importância de políticas de educação financeira se iniciaram tão logo o mercado financeiro se sofisticou a ponto de se tornar demasiadamente complexo para os consumidores. A temática tomou corpo na virada do milênio, tendo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicado, no ano de 2005, documento intitulado “Recomendação sobre os Princípios e as Boas Práticas de Educação e Conscientização Financeira”, que recomenda aos países membros, e convida os países não membros, a promoverem a educação e conscientização financeira, bem como que governos e instituições públicas e privadas coloquem em prática os princípios e boas práticas que constam no documento. De acordo com esse documento (OCDE, 2005, p. 5),

A educação financeira pode ser definida como "o processo pelo qual consumidores/investidores financeiros aprimoram sua compreensão sobre produtos, conceitos e riscos financeiros e, por meio de informação, instrução e/ou aconselhamento objetivo, desenvolvem as habilidades e a confiança para se tornarem mais conscientes de riscos e oportunidades financeiras, a fazer escolhas informadas, a saber onde buscar ajuda, e a tomar outras medidas efetivas para melhorar seu bem estar financeiro". Educação financeira, portanto, vai além do fornecimento de informações e aconselhamento financeiro, o que deve ser regulado, como geralmente já é o caso, especialmente para a proteção de clientes financeiros (por exemplo, consumidores em relações contratuais).

Tal recomendação promoveu movimentações no Brasil e, por meio do Decreto nº 5.685, de 25 de janeiro de 2006, foi instituído o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização (Coremec), o qual encabeçou as ações para melhorar o grau de educação financeira da população brasileira. Assim, por meio da Deliberação nº 3 de 31 de maio de 2007, o Coremec constituiu Grupo de Trabalho (GT) que tinha por finalidade estruturar e propor a estratégia nacional de educação financeira no Brasil. Desde seu princípio, e atendendo à recomendação da OCDE, a política pública foi construída em conjunto da iniciativa privada e da sociedade civil. Em 2008, para ter dados para a proposição da política pública, o GT, com apoio da BM&FBOVESPA, desenvolveu pesquisa em âmbito nacional com vistas a dimensionar o grau de educação financeira da população brasileira (ENEF, Plano Diretor).

Com a crise de 2008, provocada pelo estouro da bolha do mercado imobiliário estadunidense, a importância da educação financeira ficou ainda mais evidente, ficando os países cientes de que, para garantir sua saúde financeira, deveriam implementar políticas que difundissem saberes financeiros entre a população (TOLEDO, 2020). Contudo, a Estratégia Nacional de Educação Financeira, enquanto política pública, só surgiu no Brasil dois anos depois com o Decreto nº 7.397, de 22 dezembro de 2010. Em seu Art. 1º ficou estabelecida a finalidade de “promover a educação financeira e previdenciária e contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores” (Art. 1º, Decreto nº 7.397/2010).

No Art. 2º, ficaram estabelecidas as diretrizes da política, entre elas: atuação permanente e em âmbito nacional; gratuidade das ações de educação financeira; prevalência do interesse público; atuação por meio de informação, formação e orientação; centralização da gestão e descentralização da execução das atividades; formação de parcerias com órgãos e entidades públicas e instituições privadas; e avaliação e revisão periódicas e permanentes (Art. 2º, Decreto nº 7.397/2010). Por fim, concentrando as atribuições de definir planos, programas, ações e coordenar a execução da Enef foi instituído, no âmbito do Ministério da Fazenda – na época ainda existente – o Comitê Nacional de Educação Financeira (Conef), o qual era composto por representantes de instituições públicas, privadas e da sociedade civil, são elas: Banco Central do Brasil (BCB); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc); Superintendência de

Seguros Privados (SUSEP); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Educação (ME); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Justiça (MJ); representantes da sociedade civil, indicados nos termos estabelecidos pelo regimento interno do Conef; Ministério do Trabalho e Previdência Social e Secretário Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça (Art. 3º, Decreto nº 7.397/2010).

Em 2012, com vistas a executar a política pública coordenada pelo Conef, quatro instituições representantes do mercado financeiro – Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (Anbima), B3 (Brasil, Bolsa, Balcão), CNSeg (Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização) e Federação Brasileira de Bancos (Febraban) – instituíram a Associação de Educação Financeira do Brasil (AEF-Brasil), criada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), para que fosse possível a realização de acordo de cooperação técnica com o Conef. Com essa composição híbrida, comportando interesse público e privado, a política pública passou a executar ações transversais e setoriais com captação de recursos junto ao setor público e privado, bem como participação de organizações nacionais e internacionais, tendo como público-alvo escolas públicas de ensino fundamental, ensino médio e adultos em situação de vulnerabilidade social (FORTE, 2020).

Em 2017, como conquista no âmbito da Enef e por causa da atuação do Conef e AEF-Brasil, a educação financeira foi incluída na Base Nacional Comum Curricular (BNCC), documento normativo responsável por definir o conjunto de aprendizagens essenciais a todos os alunos ao longo da educação básica, em conformidade com o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996. A BNCC integra a política nacional de educação brasileira e promove o alinhamento de políticas e ações nos âmbitos federal, estadual e municipal, ou seja, antes a educação financeira era de adesão voluntária, contudo, após a inserção no âmbito da BNCC, a educação financeira deverá ser abordada de maneira transversal em unidades temáticas como Matemática, Área de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas (GODOI, 2020).

Em 2019, o Conef deixou de existir por causa do Decreto nº 9.759 de abril de 2019, responsável por extinguir e estabelecer novas regras para a criação de colegiados no âmbito da administração pública federal, tendo a Enef continuado ativa, mas sem um conselho central para coordenar a política. Como o mencionado Decreto passou a exigir a criação de

colegiados por meio de decretos, no ano seguinte, o Decreto nº 10.393 de junho de 2020 instituiu a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira (FBEF). Diferente da política antiga, que previa a educação financeira e previdenciária (Art. 1º, Decreto nº 7.397/2010), a nova ENEF instituiu quatro frentes como parte da política, são elas: educação financeira, securitária, previdenciária e fiscal (Art. 1º, I, Decreto nº 10.393/2020). Ao FBEF passou a competir as atribuições que antes eram do Conef, entre elas vale mencionar a implementação dos princípios da Enef, divulgação das ações de educação financeira e a promoção da interlocução entre os órgãos e entidades públicas e instituições privadas de forma a integrar suas ações (Art. 2º, Decreto nº 10.393/2020).

Por fim, o FBEF passou a ser composto pelos seguintes órgãos e entidades: Banco Central do Brasil (BCB); Comissão de Valores Mobiliários (CVM); Superintendência de Seguros Privados; Secretaria do Tesouro Nacional da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia (STN); Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia; Superintendência Nacional de Previdência Complementar; Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública (Senacon) e Ministério da Educação (MEC).

6.1 As Ações Educacionais propostas e executadas no âmbito da Estratégia Nacional de Educação Financeira

As ações educacionais da Enef são divididas em duas modalidades, os Programas Transversais e Programas Setoriais. Os Programas Transversais são aqueles que não são de responsabilidade exclusiva de determinado órgão ou entidade, uma vez que demandam a conjugação de diversos temas atinentes a não só um dos ramos de intervenção da Enef, ou seja, os membros que compõem a política desenvolvem, de modo coletivo, ações globais acerca da educação financeira nas escolas, educação financeira para adultos, o selo Enef e a semana nacional de educação financeira. Já os Programas Setoriais são desenvolvidos pelos já citados membros do Fórum Brasileiro de Educação Financeira de maneira autônoma em suas respectivas especialidades de atuação, isto é, ações específicas nas áreas financeira,

securitária, previdenciária e fiscal. Para um melhor diagnóstico das ações que compõem a Enef, iniciaremos com os programas transversais.

6.1.1 Programas Transversais de Educação Financeira

As informações acerca dos programas transversais podem ser consultadas diretamente no *site* governamental ‘www.vidaedinheiro.gov.br’, sítio criado para divulgar as ações e agenda da política pública nacional de educação financeira, nesse sentido, são programas transversais no âmbito da Enef: 1) programa de educação financeira nas escolas, 2) programa de educação financeira de adultos, 3) a semana nacional de educação financeira e o 4) selo Enef. A seguir serão abordados cada um dos programas mencionados, seu funcionamento e algumas de suas características.

O programa de educação financeira nas escolas abrange o ensino fundamental e ensino médio e, de acordo com o plano diretor da Enef, seus objetivos devem ser separados em duas dimensões, espacial e temporal.

A dimensão espacial visa contribuir para que o indivíduo perceba a inter-relação entre o individual e o coletivo, adquirindo compreensão para a mobilidade entre essas duas circunscrições, pois em determinado momento é desejável que o indivíduo cuide de sua vida financeira para que sua possível inadimplência não prejudique terceiros, em outros momentos é preciso compor com o coletivo para que, por meio de esforços conjugados, se possa contribuir para projetos que beneficiem a comunidade. A dimensão espacial intenciona: 1) formar para a cidadania; 2) ensinar a consumir e a poupar de modo ético, consciente e responsável; 3) oferecer conceitos e ferramentas para a tomada de decisão autônoma baseada em mudança de atitude; 4) formar disseminadores, colaborando para a formação de crianças e jovens que passarão a ajudar suas famílias (PLANO DIRETOR ENEF, p. 64-67).

Por sua vez a dimensão temporal visa cultivar no indivíduo a compreensão de inter-relação entre passado, presente e futuro, despertando a noção de que o presente é resultado de atitudes e condutas do passado e que o futuro será produto das atitudes e condutas tomadas no futuro. A dimensão temporal intenciona: 1) ensinar a planejar a curto, médio e longo prazos; 2) desenvolver a cultura da prevenção; 3) proporcionar a possibilidade de mudança da condição atual, seja para aprimorar a condição socioeconômica da família,

para sair do endividamento ou contribuir para a mobilidade social (PLANO DIRETOR ENEF, p. 67-8).

Para que mencionados objetivos fossem alcançados criou-se um verdadeiro Ecossistema de Educação Financeira, consistindo na criação e disponibilização de materiais didáticos para serem usados em sala de aula por alunos e professores, bem como recursos tecnológicos que incluem “nova plataforma Vida e Dinheiro, *game* Tá O\$\$O, curso EAD Finanças sem Segredos, websérie R\$100 Neuras e cinco documentários nacionais Sua Escola, Nossa Escola” (FORTE, 2020, p. 32).

É válido mencionar que os materiais didáticos e tecnologias disponibilizadas pela política pública formam os professores para que ensinem educação financeira e também para que a insiram, de maneira transversal, nas disciplinas tradicionais – pois, conforme mencionado anteriormente, a educação financeira é tema transversal também na BNCC –, além disso, os recursos didáticos contextualizam conceitos da educação financeira em acontecimentos corriqueiros do dia a dia dos alunos. Assim, a política em debate se constitui por “procedimentos interdisciplinares capazes de acender a chama do diálogo entre diferentes sujeitos, ciências, saberes e temas” (GODOI, 2020, p. 85).

O programa de educação financeira de adultos segue a mesma linha do programa de educação financeira nas escolas no que diz respeito à dimensão espacial e temporal, com a dificuldade adicional de se destinar a um público que, em sua maioria, não está inserida em um sistema regular de ensino. Desse modo, as ações consistem no desenvolvimento de tecnologias sociais que são testadas, avaliadas, sistematizadas e disponibilizadas para quaisquer organizações públicas ou privadas interessadas, sendo que, no âmbito da ENEF, o público-alvo prioritário é constituído por duas populações que possuem notória vulnerabilidade econômica, são os aposentados que recebem entre um e dois salários mínimos e mães de família beneficiárias do bolsa família (FORTE, 2020, p. 49).

Nas pesquisas para construção das tecnologias sociais os aposentados que recebem até dois salários mínimos e estão em situação de vulnerabilidade econômica foram divididos em quatro personas, são eles: 1) o dedicado, o qual experimenta o superendividamento em razão da realização de desejos alheios, doação, ajuda de familiares, elegendo-se como objetivo ensinar este aposentado os limites e fazer com que olhe para si e suas necessidades; 2) o ancião, é aquele que está em situação de superendividamento por causa de empreendimentos,

investimentos e a assunção de outros riscos, elegendo-se como objetivo ensinar a este aposentado a se programar para lidar com riscos e imprevistos; 3) o resignado, é aquele que está superendividado por causa de abusos financeiros, escolhas ruins e desconhecimento, elegendo-se como objetivo empoderar este aposentado; e 4) o hedonista, que está em situação de superendividamento por causa da impulsividade, vaidade e priorização do presente, elegendo-se como objetivo ensinar a este aposentado disciplina e sustentabilidade em finanças.

O estudo e a sistematização dos padrões de comportamento das mulheres beneficiárias do bolsa família apontaram as seguintes personagens: 1) a sonhadora, é aquela que possui baixa responsabilidade com o uso do dinheiro por causa do consumo por impulso, elegendo-se como objetivo encorajá-las a fazer escolhas financeiras mais maduras e conscientes, bem como disponibilizar instrumentos para tanto; 2) a visionária, é aquela que gera patrimônio por meio de investimentos, elegendo-se como objetivo apoiá-la na ampliação de seu papel multiplicador, bem como cultivar o conhecimento de mecanismos para proteção do patrimônio construído; 3) a sobrevivente, é aquela que possui recursos limitados, elegendo-se como objetivo potencializar a gestão de seus recursos escassos; e 4) a guerreira, em razão da sua condição socioeconômica prioriza as escolhas de curto prazo, elegendo-se como desafio encontrar possibilidades para planejamento a médio e longo prazo. As tecnologias sociais desenvolvidas para estes dois públicos consistem em guias de orientação e formação de instrutores para realização de oficinas, cursos, palestras e intervenções que podem ser realizadas em Centros de Referência da Assistência Social (Cras), Centros Comunitários ou quaisquer outros espaços que os mesmos habitem.

Ainda, também são exemplos de tecnologias sociais desenvolvidas os Guias de Recomendação para o Setor Financeiro¹¹ que abordam questões como características das agências bancárias, as quais, em razão do seu formalismo e complexidade, acabam por afastar pessoas mais simples, fazendo com que recorram a lotéricas e até mesmo redes informais de concessão de crédito, a recomendação exposta é de que se criem espaços mais convidativos para as populações de baixa renda. Outro ponto diz respeito à ausência de produtos

¹¹ FLOW – Políticas Públicas mais humanas. Guia de Recomendações para o Setor Financeiro. 2018. Disponível em: <https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Anexo-XIV-GuiaRecomendacoes_SetorFinanceiro.pdf>. Acesso em: 12.07.2021.

financeiros adequados à realidade das populações de baixa renda, ato que se recomendou a disponibilização de produtos financeiros criados especificamente para base da pirâmide, microcrédito e eventuais criações que façam sentido para a forma de viver e pensar das populações de baixa renda.

A Semana Nacional de Educação Financeira é um evento realizado anualmente desde 2014 pelo Conef e, mais recentemente, pelo FBEF, e destina-se a disseminar a educação financeira por meio da reunião de iniciativas educacionais gratuitas nas áreas financeira, securitária, previdenciária e fiscal. A Semana Enef é o equivalente a um congresso em dimensão nacional que reúne várias ações educacionais em locais variados espalhados pelo Brasil e, desde sua criação, vem crescendo cada vez mais. A título de demonstração, em 2019, foram 14.835 iniciativas, 2.030 *online* e 12.805 presenciais, enquanto o público foi de 70 milhões de pessoas (ENEF, VIDA E DINHEIRO). Já em 2020, em razão da pandemia, houve uma redução das iniciativas, somando-se 3.278 iniciativas, as quais foram em sua maioria *online*, mas o público aumentou, somando cerca de 1,1 milhão de pessoas em ações individualizadas e 105,9 milhões por meio de mídias (ENEF, VIDA E DINHEIRO).

As iniciativas educacionais que fazem parte da Semana Enef assumem vários formatos, desde oficinas, cursos, palestras, seminários, rodas de conversas até exibições de filmes educativos, documentários e outros. Junto da semana Enef é importante tratar sobre o Selo Enef, o qual é concedido a projetos e iniciativas de educação financeira que contribuem para com os objetivos da Estratégia Nacional de Educação Financeira. O selo funciona de modo a dar visibilidade para ações que sigam as diretrizes estabelecidas pela Enef, é dizer que a política pública admite que, por si só, não é capaz de executar ações de educação financeira que atinjam a todos os brasileiros, reconhecendo a importância de outras entidades que também contribuem para os objetivos da Enef, dando a elas um selo que as parabeniza e dá lastro para que ampliem suas ações. Inclusive, muitos desses projetos que adquiriram o direito de usar o Selo Enef tem na Semana Enef o espaço para divulgar suas ações de educação financeira (ENEF, VIDA E DINHEIRO).

6.1.2 Programas Setoriais de Educação Financeira: ações de educação financeira em seguros

As ações setoriais são tantas quantos são os membros da Enef, uma vez que cada um dos que a compõe desenvolvem um ou mais projetos relacionados ao seu setor, deste modo, para não alongar mais do que necessário, cita-se, a título de exemplo de uma Ação Setorial, o Programa de Educação Previdenciária que é desenvolvido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o objetivo de ampliar o conhecimento da população sobre a importância da previdência, estimular a inclusão e permanência dos trabalhadores no regime geral de previdência, reduzir a informalidade, ampliar o controle social e auxiliar os cidadãos a compreender e exercer seus direitos ao incluir temas previdenciários nos diálogos sociais.

Entre as ações desenvolvidas, vale mencionar palestras, curso na modalidade EAD, para formação de disseminadores em ambiente virtual e intervenções para orientação e informação ao público realizadas em praças públicas, feiras, exposições e até mesmo no campo, inclusive, em localidades afastadas que não possuem agências do INSS, ato que as ações educativas são realizadas em conjunto com os chamados mutirões de cidadania por meio de agências móveis do INSS, PREVBarco, para localidades que o acesso de barco é o mais viável (comum em estados como Amazonas, Pará e Rondônia), e o PREVmóvel, para cidades distantes do grande centro que não possuem agência física fixa do INSS¹². Como o tema central deste trabalho versa sobre o Contrato de Seguros, passamos a abordar as Ações Setoriais de Educação financeira em Seguros.

As ações setoriais no âmbito dos seguros são desenvolvidas pela Superintendência de Seguros Privados e Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg). Em geral as ações são divulgadas no *site* governamental ‘www.meufuturoseguro.gov.br’, consistindo em cartilhas educativas como o Guia de Orientação e Defesa do Consumidor, o Guia de Orientação Básica ao Consumidor e cartilhas sobre produtos específicos, tais como: seguro de automóvel, seguro de vida e acidentes pessoais, seguro de garantia estendida e o seguro DPVAT.

Mencionadas cartilhas possuem informações sobre os direitos básicos do consumidor no que diz respeito ao Contrato de Seguro, bem como explicações detalhadas sobre como lidar com referidos produtos, estando todas disponíveis permanentemente para *download* e distribuição. Também são realizadas peças teatrais itinerantes que abordam a temática dos

¹² PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. Ministério da Economia: Secretaria de Previdência. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em: 12.jul.2021.

seguros, como é o caso da produção “Suse, Perez, a atuária Natália e o sonho de Prêmio”. Concursos culturais tendo como público-alvo jovens e crianças, como é o caso do concurso “Minha vida mais segura”, o qual estimulou a produção de materiais em vídeo, *posts* e textos por parte de crianças e adolescentes, distribuindo prêmios como *notebooks*, *Ipads* e *Gopros* para os vencedores. Também vídeos educativos com conteúdo destinado a sanar as dúvidas do consumidor acerca do funcionamento dos contratos de seguro, suas coberturas, carências e franquias disponibilizados na plataforma *Youtube* e redes sociais, como é o caso das pílulas “É da Sua Conta”, abordando, de maneira didática e simples, tudo que o consumidor precisa saber sobre o contrato de seguros.

A Susep, de maneira autônoma, também desenvolve ações que propagam a educação em seguros, as quais são disponibilizadas em seu próprio *site* ‘www.susep.gov.br’, consistindo em disponibilização de informações sobre as características dos vários tipos de produtos comercializados, sendo que as principais dúvidas dos consumidores são listadas e acompanhadas de orientações, assim como normas disciplinares e informações estatísticas acerca do mercado de seguros, de forma que os consumidores possam conhecer seus direitos, deveres e buscar, entre os produtos disponíveis, aqueles que melhor atendam suas necessidades e melhor os protejam.

Por fim, a CNseg, também de maneira autônoma, desenvolve o Programa Educação em Seguros, consistindo em uma série de livretos que apresentam, de forma simplificada, conceitos importantes relacionados ao mercado de seguros, com o objetivo principal de fortalecer a noção de prevenção de riscos e uso dos produtos de forma consciente e qualificada.

6.2 A que se destina uma Política Pública de Educação Financeira em Seguros no Brasil do Século XXI

A mobilização inicial neste trabalho objetivava investigar se uma política pública destinada, em parte, a estimular a disseminação de uma cultura do seguro no Brasil estaria alinhada à resolução de um verdadeiro problema da população brasileira ou estaria objetivando atender aos anseios do mercado financeiro de aumento da contratação de

produtos financeiros, de modo a beneficiar não os brasileiros, mas sim as instituições financeiras.

A indagação inicial foi desencadeada por não estar clara a diferença entre ações de *marketing* e ações educacionais, ainda mais se levado em consideração que as próprias instituições financeiras participam ativamente na formulação e execução da política pública. Cunha (2020, p.7) pergunta se as iniciativas de educação financeira se destinam a preparar o indivíduo para este mundo extremamente financeirizado ou como parte do processo de sua produção, ao formar indivíduos em sua gramática específica. Pela trajetória empreendida verificou-se que o mundo financeirizado e complexo já se encontra presente na vida dos indivíduos e o mau manejo dos produtos financeiros não produz apenas endividados, mas também superendividados, enquanto Políticas Públicas de Educação Financeira, em dimensões nacional e internacional, dedicam-se a equipar o indivíduo para um mundo em que o consumo é tratado como direito e todos são estimulados a consumir todo o tempo.

Bauman (2010), usando as teorias de Rosa Luxemburgo, discute a mudança de panorama produtivo que culminou na sociedade atual, para isso descreve o funcionamento parasitário do sistema capitalista, o qual precisa, para sua existência e avanço, de locais não capitalistas, “terras virgens”, nações e espaços para serem explorados e servir de fonte de alimentação para o sistema. Se Rosa Luxemburgo viveu na transição do século XIX para o XX e visualizou o imperialismo em sua plenitude, no qual o eixo europeu explorava países ao sul global, o panorama visualizado pelo autor, é bem diferente, já que as fontes de alimentação do capitalismo mudaram.

Com a escassez da expansão territorial, o capitalismo se utilizou de sua engenhosidade para descobrir novas formas de exploração, ocorrendo o deslocamento para a exploração do trabalho assalariado e dos desejos de consumo dessa mesma massa de trabalhadores. Como exemplos dos mecanismos de exploração, o autor acima citado, sugere que a superveniência do Cartão de Crédito e a propagação da ideia do “desfrute agora, pague depois”, junto a outros fatores, ocasionou em nossa sociedade índices alarmantes de endividamento, e a trajetória de seu pensamento leva à conclusão de que, do mesmo modo que as terras virgens se esgotaram, estão também desaparecendo os estoques de pessoas não-endividadas (BAUMAN, 2010, p. 18). Para dar sustentáculo às suas conclusões, Bauman (2010) cita os exemplos das famílias norte-americanas e inglesas que experimentavam índices gradativos, e

nunca antes vistos, de endividamento com o passar dos anos, com a situação se agravando com a crise de 2008. O mesmo cenário se repete no Brasil, segundo dados do Banco Central.

Em junho de 2020, o Banco Central do Brasil (BCB) divulgou estudo da série “Cidadania financeira estudos sobre educação, proteção e inclusão”, com a temática endividamento de risco no Brasil. Essa série possui como objetivo fornecer subsídios para a elaboração de políticas públicas focadas na prevenção e no tratamento do endividamento e endividamento de risco da população brasileira. O estudo em discussão define como endividamento de risco o resultado de um processo no qual indivíduos ou famílias possuem dificuldades para quitar suas dívidas a ponto de afetar de maneira relevante e duradoura seu padrão de vida. Contudo, também utiliza ~~de~~ critérios objetivos para a referida conceituação, na qual estabelece um panorama com quatro modalidades de endividamento, sendo um endividado de risco, a à pessoa que estiver em duas ou mais modalidades. As modalidades são (BCB, p. 10):

- I. inadimplemento de parcelas de crédito, isto é, atrasos superiores a 90 dias no cumprimento das obrigações creditícias;
- II. comprometimento da renda mensal com o pagamento do serviço das dívidas acima de 50%;
- III. exposição simultânea às seguintes modalidades de crédito: cheque especial, crédito pessoal sem consignação e crédito rotativo (multimodalidades);
- IV. renda disponível (após o pagamento do serviço das dívidas) mensal abaixo da linha de pobreza.

No Brasil, ao final de 2019, existiam 85,3 milhões de tomadores de crédito ativos no sistema financeiro nacional e na primeira modalidade de endividamento acima elencada concentrava-se o número de 10,3 milhões de cidadãos, a segunda modalidade somava 9,8 milhões, a terceira 3,4 milhões e a quarta 2 milhões de pessoas. Desse modo, levando em consideração que o cidadão que somar mais de duas modalidades será um endividado em risco, o número de endividados de risco no Brasil, ao final de 2019, era de 4,6 milhões ou 5,4% da população com crédito ativo no sistema financeiro nacional.

A Enef, com sua proposta de educação financeira em quatro ramos distintos, propõe o fortalecimento da cidadania, da eficiência e da solidez do sistema financeiro nacional, fazendo parte de uma verdadeira política de inclusão financeira em um contexto no qual, além do endividamento de risco, o brasileiro experimenta altos índices de desconhecimento dos

produtos financeiros disponíveis no mercado (ANBIMA, 2019), entre eles o contrato de seguro, o qual é uma ferramenta econômico financeira de proteção patrimonial e reparador social ainda pouco utilizada pelos brasileiros.

Nesse sentido, em seu plano diretor, a Estratégia Nacional de Educação Financeira estabelece como uma das justificativas para o desenvolvimento de uma educação financeira em seguros, o desconhecimento do brasileiro acerca do funcionamento do contrato de seguro, apontando como maiores vítimas dessa falta de informação “as classes menos favorecidas estão mais expostas a riscos em razão da natureza de suas atividades e do ambiente em que vivem” (Plano Diretor Enef, p. 75), isto é, a política parte do pressuposto que a baixa aderência do contrato de seguro junto à população brasileira se dá pela falta de informações e conhecimento de como manejar esse instrumento de proteção, o que o mercado de seguros chama de ausência de cultura do seguro.

A simbiose entre público privado e sociedade civil na produção de uma política pública de educação financeira, surte efeitos que beneficiam a população, ao estar equipada para operar os produtos financeiros da maneira que melhor lhe convém, o Estado, já que indivíduos que consomem, pouparam e investem de forma consciente acarretam o aumento da poupança popular, maior disponibilidade de proveitos para investimentos públicos ocasionando expansão dos serviços sociais e bases mais sólidas para o desenvolvimento do país, e também as instituições do mercado financeiro, com o aumento do consumo dos produtos financeiros.

Desse modo, se em um primeiro momento a política de educação financeira vigente era vista com desconfiança por aparentar agregar mais ao mercado financeiro que à população, após a trajetória empreendida percebe-se que sua implementação culmina no conceito de Amartya Sen (1999, p. 55), para quem desenvolvimento é o “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. A educação é um bem público, ou semipúblico, e sua expansão beneficia as pessoas que a recebem e, ao mesmo tempo, favorece a coletividade de várias maneiras. A redução da fecundidade e da mortalidade, o aumento do progresso econômico são exemplos do impacto da expansão da educação em uma localidade ou região utilizados como exemplo pelo autor, ou seja, a Estratégia Nacional de Educação Financeira. Esta expande a liberdade dos indivíduos para que possam, de modo autônomo e consciente, consumir e operar produtos e serviços financeiros de acordo com suas reais

necessidades, moldando-os e equipando-os para que sejam agentes de seu desenvolvimento individual e também do coletivo. Contudo, a educação financeira é apenas um dos fatores para a contratação de seguros e ela, por si só, não é capaz de diminuir a lacuna de proteção securitária brasileira, ainda mais se levado em consideração o descompasso entre o que se propõe e as ações efetivas implementadas.

7 DO DESCOMPASSO ENTRE INTENÇÃO E AÇÃO: A EDUCAÇÃO FINANCEIRA E A LACUNA DE PROTEÇÃO SECURITÁRIA

Qualquer forma de pensar o seguro, considerando seu fim, deve levar em conta a necessidade de proteger as pessoas, de fornecer proteção, de pulverizar riscos. Se isto importa estruturar um contrato de forma justa e equilibrada, pressupõe antes um outro aspecto, o acesso do maior número possível de pessoas aos mecanismos do seguro

Ernesto Tzirulnik. Direito ao Seguro Privado: Discriminação e Ação Afirmativa, p. 1, 2008.

O objetivo deste capítulo é abordar o descompasso entre a intenção e as ações por parte do mercado de seguros e Estado (Poder Legislativo, Executivo e Judiciário) no que diz respeito à diminuição da lacuna de proteção, ou, ainda, à popularização dos Seguros junto à população brasileira enquanto instrumento de proteção. Isto porque, apesar de ser anunciado que entre os objetivos da Política Pública Nacional de Educação Financeira se encontra a propagação de instrumentos de proteção, entre eles o contrato de seguros, as condutas institucionais por parte do mercado de seguros e do Estado apontam para o lado oposto.

Nesse sentido, quando se abordou os determinantes para a contratação dos seguros, se verificou que a questão não é meramente “cultural”. Em verdade, foram elencados seis determinantes para a contratação de seguros, são eles: 1) Mercado Financeiro Sólido; 2) Inflação Controlada; 3) Taxas de Juros Estáveis; 4) Implementação de Políticas de Educação Financeira; 5) Seguridade Social insuficiente; 6) Regulação Institucional. Vê-se que os três primeiros determinantes são, ao mesmo tempo, determinantes para o aumento da contratação de seguros e produto de um mercado financeiro sólido e estável, portanto, ao mesmo tempo que o mercado de seguros, integrante do mercado financeiro, se beneficia dos três primeiros determinantes, ele também os produz.

A Educação Financeira, nesse sentido, é fator determinante de suma importância, conforme exposto no tópico anterior. No que diz respeito à Seguridade Social insuficiente ou debilitada para se estimular a contratação de seguros, o posicionamento adotado neste trabalho, é o de que o contrato de seguro é uma complementação à seguridade social, não um produto que deva concorrer ou suprimi-la, não fazendo o menor sentido cultivar a desproteção

da população para que as pessoas busquem proteção junto ao mercado de seguros. Por fim, a Regulação Institucional, a qual é produzida pelos órgãos Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e Superintendência Nacional de Seguros Privados se apresenta como uma verdadeira barreira para que a lacuna de proteção da população brasileira diminua e o mercado de seguros, parte integrante da produção destas normas infralegais que regulamentam a atuação das seguradoras no Brasil, apresenta condutas contrárias ou omissas aos reais interesses da população brasileira. Esse descompasso pode ser visualizado em dois fenômenos atuais, são eles: 1) a perseguição e combate às Associações de Socorro Mútuo ou Associações de Proteção Patrimonial; e 2) o esvaziamento, e possível extinção, do Seguro Obrigatório para Danos Pessoais por Veículos Automotores Terrestres (Seguro DPVAT).

7.1 O Fenômeno do ressurgimento das Associações de Socorro Mútuo e Proteção Patrimonial

Nos últimos anos, as Associações de Socorro Mútuo e Proteção Patrimonial se popularizaram junto à população e se espalharam pelo território brasileiro, atingindo números impressionantes. Segundo estimativa da Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais (AAAPV), representante mais ativa e mais reconhecida das associações de proteção em âmbito federal, no ano de 2019, existiam cerca de 1201 CNPJs destinados a associações de proteção mútua, com 4.829 filiais espalhadas pelo território brasileiro. Este excessivo número contrastava com a quantidade de seguradoras no Brasil no mesmo período, no qual, segundo o 8º relatório de análise e acompanhamento dos mercados supervisionados publicado em 2020 pela Superintendência de Seguros Privados, existiam 119 seguradoras. Ainda, nesse mesmo sentido, em pesquisa citada pela AAAPV, a qual é de autoria da empresa Ernest & Young, em levantamento realizado no Pátio Legal do Rio de Janeiro, no ano de 2019, dos 1.896 veículos recuperados, 37% eram protegidos por Associações de Proteção e 23% eram assegurados por seguradoras. A mesma Agência de Autorregulamentação estima que existam cerca de 4,5 milhões de associados distribuídos pelo território brasileiro.

Diferente das seguradoras, as associações não comercializam seguro, apenas proteção, sendo totalmente diferente da que é oferecida pelas seguradoras, uma vez que, em tese, não possuem fins lucrativos, objetivando, unicamente, a proteção mútua por meio do

associativismo. Desse modo, em vez de o cidadão contratar um seguro junto à seguradora por meio do qual haverá a transferência do risco do cidadão para a seguradora, o mesmo adere a uma associação que não irá assumir o risco patrimonial, mas sim diluí-lo junto aos associados.

Nas palavras de Eduardo Dias (2019), a popularidade das associações se dá porque não cobram prêmio dos associados para assumir seus riscos, mas sim um custeio inicial para adesão à associação e somente ao final do primeiro mês, o associado pagará, de forma rateada e proporcional, os custos que ocorreram para toda a associação. A isso se soma o fato de a maioria das associações de proteção mútua terem nascido em meio a bairros e comunidades, de modo que os pequenos prestadores de serviços da região eram os contratados para a prestação dos serviços de reparação dos bens protegidos (mecânicos, pedreiros, carpinteiros e etc.), barateando, assim, os custos da operação, tornando a proteção um tanto quanto competitiva em relação aos seguros. Contudo, o preço mais baixo não é o único motivo para a popularização das associações de proteção mútua, uma vez que a avaliação do risco efetuada pelas seguradoras com candidatos a segurado também é um fator que torna o seguro inacessível para determinadas pessoas.

A avaliação do risco é um ato que envolve o preenchimento de questionários e o levantamento de informações e documentações que a seguradora utilizará para calcular quanto custará o prêmio que o segurado irá pagar pelo seu contrato de seguro e, até mesmo, se a seguradora aceitará aquele risco, uma vez que, certos riscos são arriscados demais e as seguradoras podem optar por negar a contratação do seguro ou, ainda, sua renovação.

Por meio de previsão expressa em lei, durante a análise inicial do risco, se o segurado fizer declarações inexatas ou omitir circunstâncias que possam influir na aceitação da proposta ou na taxa do prêmio, perderá o direito à garantia, além de ficar obrigado ao prêmio vencido (Art. 766, CC). Assim, por meio de informações como idade, sexo, endereço residencial, profissão e outras sobre o bem a ser assegurado, a seguradora realiza uma análise para saber se aceitará o risco e, caso positivo, quanto será o prêmio cobrado.

Acontece que, por questões estruturais, quanto mais pobre se é, a mais riscos se está sujeito, é como se a implementação dos riscos recaísse com mais intensidade e mais frequência sob as pessoas mais pobres, o que faz com que os preços dos seguros aumentem e os tornem inviáveis para essa parte da população.

Nesse sentido, em 20.06.2017, durante entrevista de mais de quarenta minutos para quadro do Jornal O Globo (2017) destinado a sanar dúvidas do consumidor sobre o contrato de seguro, José Antônio Menezes Varanda, coordenador dos cursos de graduação da Escola Nacional de Seguros (ENS) expôs esse panorama narrando fenômenos como: 1) seguros de automóveis populares acabam tendo o mesmo preço ou sendo mais caros que os de automóveis de luxo, pois, os automóveis populares são mais roubados, mais furtados e seus donos residem em regiões que possuem menos presença da polícia; 2) as motocicletas de baixa cilindrada, por estarem sujeitas a mais acidentes do que outros automóveis, são um bem que as seguradoras não asseguram ou asseguram por valores que chegam a 50% o valor do bem; 3) as regiões dominadas por traficantes ou milícias no Rio de Janeiro possuem alta variação nos valores do seguro, em um, pela ausência ou impossibilidade de entrada das forças de segurança, no outro, porque as próprias forças de segurança estão envolvidas nos crimes, ocasionando, muitas vezes, valores consideravelmente altos, se comparado a outras regiões e bairros. Ou seja, são vários os fatores que ocasionaram a propagação das associações de proteção patrimonial, entre elas o preço competitivo, a proximidade para com as pessoas que necessitam, diferente das seguradoras que possuem suas filiais nas áreas centrais das cidades, bem como a simplicidade na adesão, ao contrário da rigidez para contratação de um seguro.

Diante disso, o Mercado de Seguros começou a pressionar os Poderes Executivo e Legislativo para que medidas fossem tomadas em relação ao crescimento das Associações de Proteção Mútua. Nesse contexto, é que várias formas de coibir sua atuação são intentadas, o primeiro exemplo é a fiscalização implementada pela Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), aplicando multas e ajuizando ações judiciais, objetivando o fechamento e proibição por estarem comercializando proteção como se seguro fosse, sem de fato o ser, haja vista a ausência de acompanhamento técnico das operações, ou, até mesmo, ausência da estrutura técnica atuarial como a que as seguradoras experimentam.

Foram também deflagradas operações e instaurados vários inquéritos por parte da Polícia Federal indiciando dirigentes das Associações pelo crime contra o sistema financeiro nacional de “Fazer operar, sem a devida autorização, ou com autorização obtida mediante declaração falsa, instituição financeira, inclusive de distribuição de valores mobiliários ou de câmbio” previsto no art. 16 da Lei nº 7.492/1986. Por fim, o Projeto de Lei nº 3.139/2015, de

autoria do Deputado Lucas Vergílio, propondo a alteração do Decreto-Lei nº 73/1966, proibiu a constituição de associações que ofereçam coberturas, resarcimentos, indenizações e proteção para quaisquer fins, inclusive aqueles que sejam assemelhados ou idênticos aos de seguros de danos ou de pessoas, assim como instituir e administrar fundos mútuos, além da proibição, mencionado projeto também prevê sanções administrativas e multas. Em sua justificativa constam argumentos como a isenção de impostos experimentadas pelas Associações, a ausência de estrutura técnica e de mecanismos de pulverização do risco como os que as seguradoras possuem e os perigos aos quais os consumidores estão sujeitos ao contratarem esse tipo de proteção.

De fato, a comercialização de seguros sem autorização do órgão regulador e sem as adequações técnicas é irregular e pode trazer prejuízos para a sociedade como um todo, é por isso que no Decreto-Lei nº 73/1966, legislação responsável por regular as operações de seguro, consta disposição de que só poderão operacionalizar seguros privados as Sociedades Anônimas devidamente autorizadas, podendo existir Cooperativas destinadas unicamente a seguros agrícolas, de saúde e de acidentes de trabalho, carecendo também de autorização da superintendência (Art. 24, Decreto-Lei nº 73/1966).

A restrição para comercialização é repetida na Lei nº 10.406/2002, Código Civil, pelo qual se estabelece que “Somente pode ser parte, no contrato de seguro, como segurador, entidade para tal fim legalmente autorizada” (Art. 757, §U, CC). Contudo, as atividades desenvolvidas pelas Associações de Proteção Mútua não possuem natureza securitária, conforme vem ficando cada vez mais claro após as várias decisões judiciais que negam os pedidos da Susep e também os debates no âmbito do Poder Legislativo, os quais culminaram na alteração do Projeto de Lei n.º 3.139/2015, fazendo constar que:

§6º Não é considerado atividade de natureza securitária a desenvolvida pelas associações e cooperativas em que instituem o objetivo do socorro mútuo, que por uma auto-organização e mediante rateio, realiza a repartição das despesas já ocorridas, exclusivamente entre os seus membros. Nessa hipótese, a associação possibilita apenas a repartição entre os membros, não há assunção de um risco futuro, apólice, fundo ou pagamento de prêmio.

Ao projeto de lei que objetivava a proibição, foram acrescentadas alterações que agora caminham para a regulamentação da atividade das Associações de Socorro Mútuo. Ao debate

do Poder Legislativo surgiu também o Projeto de Lei nº 5.571/2016, elaborado pelo próprio movimento Associativista e proposto pelo Deputado João Campos.

Neste contexto, o panorama geral aponta para a futura regulamentação das Associações de Proteção Mútua, isso podendo ser visualizado pela tramitação dos projetos de lei sobre o assunto, bem como pelas decisões judiciais proferidas no âmbito das ações judiciais propostas pela Susep, entretanto, o mercado de seguros, acompanhado de sua Superintendência, insistem em continuar as perseguições às Associações de Socorro Mútuo das mais diversas formas.

Vale ser mencionado que no 21º Congresso Brasileiro dos Corretores de Seguros realizado em 2019, Roberto Santos, presidente da Porto Seguro e do Sindicato das Seguradoras do Rio de Janeiro, realizou afirmações de que 87% das pessoas que se Associam às Proteções Mútua pagam suas mensalidades por meio de boleto bancário e 8% pagam em dinheiro, sugerindo que deveria existir uma “ação dos bancos” em conjunto com as seguradoras, dando a entender que um caminho para o combate das Associações de Proteção Mútua seria impedir que seus associados emitam boletos bancários (REVISTA APÓLICE, 2019). Portanto, os dirigentes do Mercado de Seguros optam por unir esforços para afogar os mecanismos alternativos de proteção construídos pela população em vez de implementar ações para levar os seguros a essa parte da população que se vê impedida de contratá-los. Entre as ações que poderiam ser valorizadas pelo Mercado de Seguros para a popularização dos Seguros entre a população que não tem condições de contratá-lo pode ser citado os microsseguros e o seguro popular.

7.1.1 Do Banco dos Pobres, das Microfinanças e dos Microsseguros

Em 1976, o professor bengalês Muhammad Yunus, diante da penúria e pobreza que o circundava, fundou o primeiro banco do mundo especializado em microcrédito. A ideia do professor Muhammad surgiu por causa das pessoas que conheceu na cidade de Jobra e aldeias vizinhas, as quais exerciam atividades um tanto quanto complexas, tais como Sufia Begun que usava bambu para fabricar tamboretes artesanais, contudo, para conseguir operar sua produção, ela precisava conseguir dinheiro emprestado com intermediários, usurários ou agiotas, os quais condicionavam o empréstimo a que os produtos fossem vendidos

diretamente a eles por preços baixíssimos. Assim, a renda de Sufia e de várias outras pessoas era mantida em níveis tão baixos que não poderiam jamais poupar para melhorar sua condição de vida ou então investir na expansão de seu negócio. Muhammad percebeu que em Jobra e seus arredores existiam 42 pessoas naquela situação, muitas das quais acabavam entrando em relações servis, ou escravas, por causa de dívidas contraídas com usurários. A soma da quantia em dinheiro necessária para essas 42 pessoas deixarem de depender dos usurários era de 27 dólares para todo o grupo, eis que Muhammad emprestou o dinheiro do próprio bolso. Essa é a história do surgimento do Banco *Grameen*, também conhecido como Banco dos Pobres, instituição a qual ganhou o Nobel da Paz em 2006, junto com seu fundador, e foi responsável pela criação e popularização do microcrédito (YUNUS, 2002).

Segundo o Banco Central do Brasil (BCB), microcrédito é a adequação do crédito para que seja oferecido também a pessoas que não possuem renda fixa, bens garantidores e outras formas de dar segurança às instituições financeiras, de modo que, por meio de uma metodologia específica, pessoas que não possuíam acesso ao sistema financeiro tradicional podem ser incluídas. É importante pontuar que o microcrédito não é a mera reprodução da concessão do crédito tradicional em valores menores, pois possui uma metodologia específica, é um produto feito sob medida para pequenos empreendedores, trabalhadores informais e outras pessoas que estejam à margem do sistema financeiro tradicional e objetivam o desenvolvimento do indivíduo e seus negócios. Com o microcrédito, surgem as microfinanças, que são outros produtos financeiros destinados ao mesmo público, entre eles, os microsseguros.

É muito comum que junto à concessão de crédito se acople na operação financeira, um seguro para o crédito, o qual transfere para a seguradora a obrigação de quitar a dívida nos casos de morte, invalidez por doença, invalidez por acidente ou, até mesmo, nos casos de desemprego, é o chamado seguro prestamista. Ele se destina a proteger o crédito da instituição financeira, bem como proteger o devedor contra o endividamento. Os microsseguros, portanto, surgem em meio à necessidade de se assegurar as operações de concessão de microcrédito, contudo, logo se espalham para as outras modalidades de seguro.

No Brasil, os microsseguros foram regulamentados em 2012 por meio das Circulares 439 a 444 da Superintendência de Seguros Privados, e as seguradoras autorizadas passaram a poder comercializá-los nas áreas de danos e de pessoas (Art. 2, §1º, Circular 439/Susep).

Além de se destinarem a assegurar bens e interesses de valor reduzido, a proposta dos microsseguros engloba a simplificação da contratação, proporcionando uma melhor compreensão por parte dos segurados.

No Art. 7º da Circular 440 da SUSEP, são definidas as coberturas que poderão ser ofertadas na modalidade de microsseguros, entre elas, vale citar, apenas a título de conhecimento, as seguintes: 1) reembolso de despesas com funeral (RF); 2) desemprego, consistindo no pagamento de indenização ao seguradora quando da privação involuntária de seu emprego formal remunerado; 3) alagamento ou inundação, consistindo em pagamento de indenização por danos materiais causados pela entrada de água no imóvel segurado; 4) pagamento de aluguel, consistindo no pagamento de indenização para que o segurado possa pagar o aluguel a terceiros quando precisar alugar imóvel por causa de evento coberto; 5) perda temporária de renda; 6) diárias por internação hospitalar (DIH) ou diárias por incapacidade temporárias (DIT), indenização pertinentes para pessoas que dependem do trabalho do dia para sua sobrevivência; entre outras.

7.1.2 Do Seguro Popular e a Lei do Desmonte

Em maio de 2014 foi aprovada a Lei nº 12.977/2014, responsável por regular e disciplinar a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres, ou seja, o desmonte e a comercialização das peças de veículos que ainda possam ser utilizadas. As justificativas para tal regulamentação giravam em torno da diminuição da criminalidade, ao retirar das margens da lei o setor econômico responsável por desmanchar e comercializar peças de carros inutilizados por causa de acidentes, demasiadamente antigos ou, ainda, roubados ou furtados. Tal regulamentação dava maior segurança ao consumidor, ao determinar um controle de qualidade das peças, bem como por questões ambientais, por causa do descarte adequado dos resíduos sólidos e fluidos dos veículos em acordo com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a reciclagem das peças utilizáveis. Rever escrita está confuso o entendimento

A aprovação da Lei do Desmonte foi recebida com grande empolgação pelo mercado de seguros, o qual dizia que seria um dos setores mais beneficiados pela nova legislação. A Lei entrou em vigor um ano após sua publicação oficial, em maio de 2015.

Em março de 2016, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) aprovou a Resolução CNSP nº 336/2016, responsável por dispor sobre as regras e critérios para a operação do Seguro Popular de Automóvel, com permissão de uso de peças usadas oriundas de empresas de desmontagem para a recuperação de veículos sinistrados com cobertura securitária. A proposta do Seguro Popular consistia na parceria entre empresas de desmonte e as seguradoras para que o conserto dos veículos sinistrados ficasse mais barato para o consumidor, de modo a baratear o valor do seguro de automóveis e possibilitar que pessoas que estavam excluídas da proteção securitária pudessem acessá-la. Ademais, a proposta envolvia também a promessa de que a compra de peças usadas apenas dos desmontes regulares faria com que a procura por peças de procedência criminosa caísse, desestimulando a “encomenda” de furtos e roubos de carros para desmanches irregulares, com a diminuição dos roubos e dos furtos de veículos, todos os contratos de seguros experimentariam diminuição em seus valores, de modo que a implementação da Lei do Desmonte junto com o Seguro Popular iria beneficiar a sociedade como um todo.

Os Microsseguros e o Seguro Popular, mesmo sendo duas possibilidades de popularizar as proteções securitárias e diminuir a lacuna de proteção experimentada pela população, possuem presença tímida no Brasil. Essas ferramentas de proteção acabam tendo seu potencial de penetração junto à população restrito, por causa da falta de vontade do mercado segurador, o qual aponta inúmeras justificativas, entre elas as deficiências na regulamentação, ausência de incentivos tributários e isenções fiscais. Deste modo, alternativas para diminuição da lacuna de proteção securitária da população brasileira são deixadas de lado, enquanto o mercado de seguros e SUSEP canaliza seus esforços e pressões para a proibição dos caminhos que a população encontra para se proteger.

7.2 O esvaziamento do Seguro DPVAT: o fim de um seguro destinado aos mais pobres e desprotegidos

O DPVAT é um seguro obrigatório instituído pela Lei nº 6.194/1974, sua sigla significa Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres, portanto, trata-se de um seguro obrigatório que objetiva indenizar vítimas de acidentes de trânsito ocorridos em todo o território nacional, sejam elas pedestres, passageiros ou motoristas. As coberturas do Seguro DPVAT são Morte e Invalidez Permanente Total ou Parcial por

Acidente, com o valor de até R\$ 13.500,00, e Despesas Médicas e Hospitalares, cobertura que restitui despesas médicas e hospitalares até o valor máximo de R\$ 2.700,00.

Os recursos do Seguro Obrigatório são provenientes dos valores pagos anualmente pelos proprietários de veículos de todo o Brasil, sendo que as tarifas são definidas todo ano pelo Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP), entretanto, os valores recolhidos dos proprietários de veículos do Brasil não são destinados ao pagamento das indenizações somente, em verdade, há uma divisão dos recursos arrecadados pelo DPVAT: 1) 5% dos recursos são destinados ao Departamento Nacional de Trânsito (Denatran), devendo ser aplicado em campanhas de educação e prevenção a acidentes de trânsito; 2) 45% dos recursos são destinados ao Fundo Nacional de Saúde (FNS), isto é, ao gestor financeiro dos recursos destinados ao Sistema Único de Saúde (SUS) e são aplicados na saúde pública; e 3) 50% dos recursos são destinados a operacionalização do Seguro Obrigatório e custeio de todos os custos inerentes ao seu funcionamento, desde o pagamento de seus funcionários até as quantias pagas a título de indenização às vítimas de acidentes. Até o ano de 2020 eram 73 seguradoras responsáveis pelo consseguro do DPVAT, com uma seguradora líder representando o consórcio.

O Seguro DPVAT é um dos instrumentos de proteção securitária mais democráticos do mundo, contudo, ano após ano vem sendo desestruturado, conforme demonstram seus números. No ano de 2018, o seguro obrigatório indenizou 328.142 (trezentas e vinte e oito mil cento e quarenta e duas) vítimas de acidentes de trânsito, sua arrecadação bruta foi de R\$ 4,7 bilhões de reais, dos quais R\$ 2,1 bilhões destinaram-se ao SUS e R\$ 233,5 milhões ao Denatran.

Em 2019 foram 353.232 (trezentas e cinquenta e três mil duzentos e trinta e dois) indenizações por acidentes de trânsito, enquanto a arrecadação bruta foi de 2,1 bilhões, uma redução de 55,3% da arrecadação em relação ao ano anterior, fazendo com que o repasse ao SUS fosse de R\$ R\$ 929,7 milhões e ao Denatran R\$ 103,3 milhões.

Em 2020, foram indenizadas 310.710 (trezentas e dez mil setecentas e dez) vítimas de acidentes de trânsito, a arrecadação bruta do consórcio foi de R\$ 423 milhões, uma redução de 80% em relação ao ano anterior, sendo que o repasse ao SUS foi de R\$ 190,35 milhões e R\$ 21,15 milhões ao Denatran (Relatórios de Demonstração Financeiras da Seguradora Líder do Consórcio DPVAT, 2020). As reduções sucessivas na arrecadação do seguro obrigatório,

enquanto as indenizações permanecem estáveis, são intencionais e, junto dos acontecimentos do final de 2019, demonstram a vontade institucional de acabar com a operação do Seguro DPVAT.

Em 11 de novembro de 2019 foi editada a Medida Provisória nº 904 pelo Presidente Jair Bolsonaro a qual determinava, em seu primeiro artigo, a extinção do DPVAT a partir de 1º de janeiro de 2020. Diante de tal situação o Partido Político Rede Sustentabilidade (REDE) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar requerendo a suspensão da Medida Provisória que extinguia o DPVAT. Entre os fundamentos estava a importância e função social do seguro obrigatório, bem como a ausência dos requisitos essenciais para a proposição de uma MP, a qual exige relevância e urgência (Art. 62, *Caput*, CF/1988), ato que, por constar que o seguro obrigatório deixaria de existir somente em janeiro de 2020, estaria ausente a urgência, deste modo, quando não for o caso de MP, o assunto deveria ser legislado pelo Congresso Nacional por meio de Lei Ordinária ou Complementar. Outro fundamento utilizado foi a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, o que violava o Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o qual, em resumo, determina que as proposições legislativas que alterem despesas ou renunciem receitas devem ser acompanhadas da estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro.

Os Ministros do Supremo Tribunal Federal acataram o pedido e deferiram a liminar de suspensão. Como resposta, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP) e a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP) aprovaram, por meio da Resolução nº 378/2019, os valores a serem recolhidos a título de prêmio para o ano de 2020, R\$ 5,21 para carros de passeio e táxis e R\$ 12,25 para motocicletas, ocorrendo uma redução de 68% para carros e 86% para motocicletas em relação a 2019. O argumento para a redução foi de que a corrupção nos últimos anos levou a uma especificação errada no valor do seguro fazendo com que os consumidores pagassem prêmios bem acima do valor adequado, de modo que essa arrecadação excedente gerou reservas de R\$ 5,8 bilhões pela seguradora gestora do DPVAT, destinando-se a redução no valor da arrecadação a consumir essas reservas excedentes.

Diante da previsão de queda abrupta na arrecadação, a Seguradora Líder também foi ao Supremo Tribunal Federal e pediu a suspensão da mencionada resolução, argumentando que a medida constituía manobra do governo para retaliar a decisão do STF que suspendeu a

MP nº 904/2019, sendo que o real objetivo da resolução seria a extinção do DPVAT por meio de seu esvaziamento e consumo de suas reservas técnicas. Desse modo, no dia 31.12.2019, em pleno recesso forense, o Ministro Dias Toffoli, então Presidente do STF, proferiu decisão suspendendo os efeitos da Resolução editada pelo CNSP e Susep, por consequência, os valores do DPVAT para o ano de 2020 passaram a ser os mesmos de 2019. Em 09 de janeiro, novamente o então Presidente do STF, Ministro Dias Toffoli, proferiu decisão retroagindo à própria liminar e reestabelecendo os efeitos da Resolução nº 378/2019. A União foi a responsável pelo pedido, sendo que argumentou que a Seguradora-líder possuía reservas no montante de R\$ 8.9 bilhões, quantia mais do que necessária para adimplir com a operacionalização do Seguro Obrigatório para o ano de 2020.

Em 24 de novembro de 2020, o consórcio do Seguro DPVAT foi dissolvido, tendo as seguradoras que faziam parte do cosseguro abandonado a operação pela inviabilização financeira e desgaste político, enquanto a seguradora líder ficará administrando o *run-off* até 31 de dezembro de 2023, em atenção ao prazo prescricional de 3 anos estabelecido pelo Código Civil para “a pretensão do beneficiário contra o segurador, e a do terceiro prejudicado, no caso de seguro de responsabilidade civil obrigatório” (Art. 206, §3º, IX, CC). Em 29 de dezembro de 2020 a Resolução nº 399/CNSP determinou que o prêmio do Seguro DPVAT para o ano de 2021 seria igual a zero para todas as categorias de veículos automotores (Art. 16, *Caput*, Res nº 399/CNSP).

Se em um primeiro momento os sucessivos ataques à operação do Seguro DPVAT aparentavam combater indícios de corrupção, o fim trágico deste instituto de proteção deixa claro que seu esvaziamento faz parte de uma política de cultivo da desproteção, de forma semelhante ao que ocorre com as associações e ausência de operacionalização dos micros seguros e do seguro popular. Há um enorme descompasso entre o que o Mercado de Seguros e o Governo, por meio do CNSP, Susep e Enef propõem e o que semeiam, fazendo-se concluir que a conquista de uma Cultura do Seguro nunca esteve atrelada à diminuição da lacuna de proteção da população, mas sim aos anseios de lucros do mercado financeiro.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho propôs um olhar exploratório e crítico acerca dos baixos índices de aderência do brasileiro ao contrato de seguro, bem como dos processos e políticas vigentes que se propõem a sanar esse problema, aumentando a base de segurados, diminuindo a lacuna de proteção securitária e permitindo que o fluxo de solidariedade propiciado por este contrato corra o mais livre possível. Durante esta caminhada percebeu-se que não se trata de uma simples ‘não aderência por questões culturais’ ou que o ‘seguro é caro e no Brasil existem muitos pobres’, mas sim por uma exclusão que se dá por motivos estruturais inerentes aos países subdesenvolvidos.

Em vista disso, no presente trabalho, utilizou-se a expressão ‘cultura do seguro’ para pensar por quais motivos um instrumento de proteção coletiva é mais usado em determinados países do que em outros, colocando em jogo a utilização do termo, uma vez que seu uso implica admitir que os bons índices dos mercados seguradores se concentram em determinados países por questões culturais. Entretanto, concluiu-se que a cultura do seguro está ausente em países latino-americanos e africanos não por questões culturais, mas sim por questões estruturais impostas aos países do sul global, inclusive, elencando os seis fatores determinantes para a contratação de seguros, sendo a educação financeira apenas um deles.

Concluiu-se também que o uso do termo “cultura do seguro” implica a responsabilização de nações e aspectos de suas culturas por um comportamento que não poderia ser diverso, isto é, os povos excluídos do contrato de seguro não optam por permanecer desprotegidos, pois, na verdade, a exclusão lhes é imposta e durante a confecção do trabalho percebeu-se que as causas de exclusão extrapolam a questão do custo do seguro, existindo grupos inteiros da sociedade que não podem acessar esse instrumento de proteção pelos mais diversos motivos, tais como pela profissão (mototaxistas, motoboys, entregadores de aplicativo e outros), pela idade (é o caso dos idosos no seguro saúde), pela existência de dívidas (devedores não conseguem acessar seguros patrimoniais), pelo local da sua moradia (pessoas que vivem em bairros com altos índices de criminalidade ou sujeito a enchentes e alagamentos possuem a contratação de seguros negada) e até mesmo pela existência de passagem policial. Uma política pública de educação financeira em âmbito nacional não surtiria efeitos para essas pessoas.

Nesse sentido, a imposição dessa exclusão viola fundamentos constitucionais, tais como a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, II, CF/1988), fundamento da República, e seus objetivos fundamentais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (Art. 3º, I, II e III, CF/1988), uma vez que os excluídos são duplamente penalizados, seja pela dificuldade de construir patrimônio, seja pelo risco que correm isolados, sem os benefícios propiciados pela cooperação e solidariedade inerentes ao contrato de seguro.

Diante de tais conclusões é preciso que quaisquer processos ou políticas educacionais que objetivem a diminuição da lacuna de proteção securitária encontrem no âmbito institucional do mercado de seguros condutas compatíveis com essa vontade de diminuir a exclusão e não condutas contraditórias que acentuam o *apartheid* securitário, criando classes de pessoas que são asseguráveis, que podem desfrutar do direito de contratar seguros, e os não asseguráveis, verdadeiramente estabelecendo uma linha imaginária que os separa.

Nesse sentido, para que o contrato de seguro atinja sua vocação em solo brasileiro, é preciso que ocorra uma adaptação nos produtos oferecidos à realidade desta terra e deste povo, assumindo o mercado de seguros a responsabilidade de criar alternativas e soluções comerciais que possam aderir às peculiaridades que aqui se encontram. A criação de produtos que atendam às necessidades reais do brasileiro são a melhor forma de diminuir a lacuna de proteção securitária, e não a comercialização de produtos engessados, prontos e aplicados em uma verticalidade decrescente, advindos de outra realidade bem-sucedida. É preciso que o mercado securitário brasileiro e os órgãos estatais que o regulam compreendam que um produto criado e aplicado em países protótipos de desenvolvimento não necessariamente irá vingar no sul global.

Ao contrário do esperado, encontramos uma política pública educacional que, mesmo que inconscientemente, por meio do uso do termo “cultura do seguro”, propõe a adequação do povo brasileiro às peculiaridades do contrato de seguro e não a adequação do contrato de seguro ao povo brasileiro. Assim, uma política pública de educação financeira objetivando aumentar o número de brasileiros utilizando esse instrumento, torna-se inócuia em razão das peculiaridades do próprio contrato de seguro e do ambiente institucional que o envolve e o

regula. E isso pode ser visualizado por meio do sufocamento do Seguro DPVAT, o qual protege a população, mas está aproximando-se da inviabilidade operacional.

Propõe-se que a forma mais eficaz de diminuir a lacuna de proteção securitária seja a adequação do contrato de seguro ao solo brasileiro, às características da população, promovendo produtos que façam sentido para as pessoas que aqui vivem, tornando-as passíveis de serem contratados e manejados em acordo com nossas necessidades e traços socioculturais. Só assim haverá aumento da base segurada e emancipação securitária do povo brasileiro. E isso pode ser visualizado quando falamos das Associações de Proteção Mútua, alternativas criadas por um povo que busca proteção, mas não a encontra.

REFERÊNCIAS

- ÁVILA, Vicente F. de et alii. **Formação educacional em desenvolvimento local: relato de estudo em grupo e análise de conceitos**. Campo Grande: UCDB, 2001.
- ÁVILA, Vicente F. de. **Pressupostos para formação educacional em Desenvolvimento Local**. Interações Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Campo Grande: UCDB, v.1, n.1, p.63-76, setembro de 2000.
- Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais (AAAPV)**. Site institucional. Disponível em: <<https://aapv.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- Agência de Autorregulamentação das Entidades de Autogestão de Planos de Proteção Contra Riscos Patrimoniais (AAAPV). **Regulamentação em Pauta – Revista AAAPV**. 6ª Edição. Disponível em: <<https://aapv.org.br/institucional/quem-somos/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- ALBERT, Michel. **Capitalismo contra Capitalismo**. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992.
- ALVIM, Pedro. **O Contrato de Seguro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS Entidades dos Mercados Financeiros e de Capitais (ANBIMA). **Raio X do Investidor Brasileiro**. Disponível em: <anbima.com.br>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BANCO CENTRAL do Brasil (BCB). **Série Cidadania Financeira Estudos sobre Educação, Proteção e Inclusão: Endividamento de Risco no Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BASE NACIONAL Comum Curricular (BNCC). **Documento de caráter normativo que define o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica**. Disponível em: <<http://www.basenacionalcomum.mec.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BASTOS, Jéssica Anne de Almeida. **Escravidão, Capitalismo e Seguros no Brasil**. Revista de Direito Privado, v. 95, p. 155-70, 2018.
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida a crédito: conversas com Citlali Rovirosa - Madrazo**. Tradução Alexandre Wernek. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.
- BORELLI, Elizabeth; SANTOS, Gabriel Lopes. **Microsseguros e Inclusão Social no Brasil**. Revista Eletrônica do Departamento de Ciências Contábeis & Departamento de Atuária e Métodos Quantitativos da FEA (REDECA), São Paulo, v.2, n. 2. Jul-Dez. 2015 p. 89-110.
- BRASIL. **Circular SUSEP nº 439 de 27 de junho de 2012**. Estabelece as condições para autorização e funcionamento das sociedades e entidades que venham a operar com microsseguro e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BRASIL. **Circular SUSEP nº 440 de 27 de junho de 2012**. Estabelece parâmetros obrigatórios para planos de microsseguro, dispõe sobre as suas formas de contratação, inclusive com a utilização de meios remotos, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- BRASIL. **Circular SUSEP nº 441 de 27 de junho de 2012**. Disciplina a oferta de planos de microsseguro por intermédio de correspondentes de instituições financeiras e demais

instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Circular SUSEP nº 442 de 27 de junho de 2012. Disciplina a atividade do correspondente de microssseguro. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Circular SUSEP nº 443 de 27 de junho de 2012. Disciplina sobre o registro e a atividade dos corretores de microssseguro. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Circular SUSEP nº 444 de 27 de junho de 2012. Dispõe sobre a cessão de direitos dos títulos de capitalização para incentivo à aquisição do microssseguro. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. CONVENÇÃO entre o Senhor D. Pedro I Imperador do Brasil, e Jorge IV Rei da Grã-Bretanha, com o fim de pôr termo ao commercio de escravatura da Costa d'Africa, assignada no Rio de Janeiro em 23 de Novembro de 1826, e ratificada por parte do Brasil no mesmo dia, e anno, e pela da Grã-Bretanha a 28 de Fevereiro de 1827. Disponível em: <<https://web.archive.org/web/20170831171033/http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1826/convencao-para-a-abolicao-do-trafico-de-escravos>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto de 24 de fevereiro de 1808. Autoriza o estabelecimento da companhia de Seguros - Boa Fé. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM-24-2-1808.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.393 de 9 de junho de 2020. Institui a nova Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF e o Fórum Brasileiro de Educação Financeira - FBEF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10393.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.867, de 8 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a repartição de recursos provenientes do Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres - DPVAT. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 294, de 5 de setembro de 1895. Dispõe sobre as companhias estrangeiras de seguro de vida que funcionam no território do Brasil. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-294-5-setembro-1895-540724-publicacaooriginal-41573-pl.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 4.270, de 10 de dezembro de 1901. Regula o funcionamento das companhias de seguros de vida, marítimos e terrestres, nacionais e estrangeiras. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4270-10-dezembro-1901-523118-republicacao-108661-pe.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.685 de 25 de janeiro de 2006. Institui o Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e

Capitalização - Coremec. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5685.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 7.397 de dezembro de 2010. Institui a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF, dispõe sobre a sua gestão e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.759 de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 1.186, de 3 de abril de 1939. Cria o Instituto de Resseguros do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del1186.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Decreto-lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Seguros Privados, regula as operações de seguros e resseguros e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0073.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei Complementar nº 126, de 15 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de co-seguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei no 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei no 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp126.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei de 20 de outubro de 1823. Declara em vigor a legislação pela qual se regia o Brasil até 25 de Abril de 1821 e bem assim as leis promulgadas pelo Senhor D. Pedro, como Regente e Imperador daquella data em diante, e os decretos das Cortes Portuguezas que são especificados. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM...-20-10-1823.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei de 7 de novembro de 1831. Lei Feijó, declara livres todos os escravos vindos de fôra do Imperio, e impõe penas aos importadores dos mesmos escravos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-37659-7-novembro-1831-564776-publicacaooriginal-88704-pl.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 12.977 de 20 de maio de 2014. Regula e disciplina a atividade de desmontagem de veículos automotores terrestres; altera o art. 126 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997 - Código de Trânsito Brasileiro; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12977.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 2.040, de 28 de setembro de 1871. Declara de condição livre os filhos de mulher escrava que nascerem desde a data desta lei, libertos os escravos da Nação e outros, e providencia sobre a criação e tratamento daquelles filhos menores e sobre a libertação anual

de escravos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim2040.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 3.270, de 28 de setembro de 1885. Regula a extinção gradual do elemento servil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3270.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. Código Comercial. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 556, de 25 de junho de 1850. Código Comercial. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 581, de 4 de setembro de 1850. Estabelece medidas para a repressão do tráfico de africanos neste Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim581.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.194, de 19 de dezembro de 1974. Dispõe sobre Seguro Obrigatório de Danos Pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.492 de 16 de junho de 1986. Define os crimes contra o sistema financeiro nacional, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7492.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.482, de 13 de agosto de 1997. Dispõe sobre a administração do Instituto de Resseguros do Brasil - IRB, sobre a transferência e a transformação de suas ações, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9482.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.932, de 20 de dezembro de 1999. Dispõe sobre a transferência de atribuições da IRB-Brasil Resseguros S.A. – IRB-BRASIL Re para a Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9932.htm>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.139 de 29 de setembro de 2015. Altera a redação do caput do art. 24, acrescido dos §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, e modifica o art. 36, mediante a inserção da alínea "m", ambos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1805742>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 5.571 de 15 de junho de 2016. Dispõe sobre o socorro mútuo e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088056>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Resolução CNSP nº 378 de 27 de dezembro de 2019. Altera dispositivos da Resolução CNSP nº 332, de 9 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnsp-n-378-de-27-de-dezembro-de-2019.-235856424>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Resolução CNSP nº 399 de 29 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as regras e os critérios para operação do seguro obrigatório de danos pessoais causados por veículos automotores de via terrestre, ou por sua carga, a pessoas transportadas ou não - seguro DPVAT, referentes aos sinistros ocorridos até 31 de dezembro de 2020. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cnsp-n-399-de-29-de-dezembro-de-2020-296898372>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Resolução nº 336 de 31 de março de 2016. Dispõe sobre as regras e os critérios para operação do seguro popular de automóvel com permissão de utilização de peças usadas oriundas de empresas de desmontagem, conforme lei específica, para a recuperação de veículos sinistrados com cobertura securitária, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BUENO, Eduardo. Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção. Edito: Leya, Rio de Janeiro, 2013.

CABRERA, Diego Fernando Herrera. Las Aseguradoras en el Ecuador y su desarrollo en una cultura anti seguros. Revista CienciAmérica, Quito, 2017.

COREMEC. Comitê de Regulação e Fiscalização dos Mercados Financeiro, de Capitais, de Seguros, de Previdência e Capitalização. **Deliberação nº 3 de 31 de maio de 2021.** Dispõe sobre a constituição de Grupo de Trabalho com o propósito de propor estratégia nacional de educação financeira. Disponível em: <<https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2017/04/05-08-2014-COREMEC-Deliberacao3.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Confederação Nacional das Empresas de Seguros Gerais, Previdência Privada e Vida, Saúde Suplementar e Capitalização (CNseg). **O mutualismo como princípio fundamental do seguro.** Disponível em: <<http://cnseg.org.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CUNHA, Márcia Pereira. O Mercado Financeiro chega à Sala de Aula: Educação Financeira como Política Pública no Brasil. Revista Scielo, São Paulo/SP, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/L9qwW5jc6b5qrffGxDbgyxt/?lang=pt>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

DIAS, André Orelengel. **Resseguro e Desenvolvimento:** entre Estado e Mercado, Lei e Contrato. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Direito e Desenvolvimento) – Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (Direito-FGV), São Paulo, 2011.

Escola de Negócios e Seguros – ENS. **Luciana Casemiro, do jornal O Globo, entrevista professor Varanda.** Youtube, 2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bOML4BjHWC8&list=LL&index=2&ab_channel=Escola-de-Neg%C3%B3cio-e-Seguros-ENS>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ENEF. Estratégia de educação financeira. Disponível em: <<https://www.vidaedinheiro.gov.br>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ENEF. Estratégia de Educação Financeira. **Plano Diretor ENEF.** Disponível em: <<https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/Plano-Diretor-ENEF-Estrategia-Nacional-de-Educacao-Financeira.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ESTRATÉGIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA (ENEF). **Vida e Dinheiro:** Portal do Governo Brasileiro. Disponível em: <[vidaedinheiro.gov.br](https://www.vidaedinheiro.gov.br)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FASECOLDA. **Educar para fomentar la Cultura del Seguro.** Revista Fasecolda. Disponível em: <<https://fasecolda.com/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FLOW – Políticas Públicas mais humanas. **Guia de Recomendações para o Setor Financeiro.** 2018. Disponível em: <https://www.vidaedinheiro.gov.br/wp-content/uploads/2018/10/Anexo-XIV-GuiaRecomendacoes_SetorFinanceiro.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2020.

FORTE, Claudia M. J. **O papel da AEF-Brasil na execução da estratégia nacional.** In: FORTE, Claudia. Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) em busca de um Brasil melhor. 1^a ed – São Paulo, 2020. p. 30-60.

FREYRE, Gilberto. O Seguro na Formação Social Brasileira. In: *Escola Nacional de Seguros (FUNENSEG). Clássicos do Resseguro.* 1^a ed. Rio de Janeiro: Funenseg, 2010. p. 1 – 13.

FUNDACIÓN MAPFRE. **The Latin American Insurance Market in 2019.** Disponível em: <www.fundacionmapfre.org>. Acesso em: 20 jun. 2020.

GODOI, Alessandra Camargo; TINÉ, Sandra Zita. **A educação financeira, a BNCC e o currículo: contextos e desafios das escolas públicas brasileiras.** In: FORTE, Claudia. Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) em busca de um Brasil melhor. 1^a ed – São Paulo, 2020. p. 78-115.

GONÇALVES, Gonçalo Rocha. **A “foice de dez réis” e a “febre dos seguros”: protesto social e o risco político como negócio em Portugal (1910-1926).** Revista Topoi (Rio J.), Rio de Janeiro, v. 20, n. 42, p. 678-703, set/dez. 2019

GONÇALVES, Tiago Moraes. **O Seguro Prestamista: Uma Análise sobre a Natureza Jurídica e a Importância Socioeconômica.** Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-graduação em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012.

ICDP Cursos e Treinamentos na Baixada Santista - SP. **Seguro - A História, o conceito e a importância.** Youtube, 2009. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ZSo_23_D-Es&ab_channel=ICDP%CursosTreinamentos-CursosnaBaixadaSantista-SP>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Iniciais em caixão ajudam a localizar restos de autor de 'Dom Quixote'. BBC NEWS BRASIL, 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/03/150317_cervantes_ossada_madrid_fd>. Acesso em: 20 jun. 2020.

INSURANCE EUROPE. **European Insurance in Figures: 2019 data (Key Facts).** Disponível em: <www.insuranceeurope.eu>. Acesso em: 20 jun. 2020.

JUNQUEIRA, Thiago Villela Bastos. **Diferenciação admissível e discriminação inadmissível no contrato de seguro privado: exame da precificação com base no gênero e em variáveis que causem impacto desproporcional nos indivíduos negros.** Tese de Doutorado (Doutorado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2020.

KOFC, Knights of Columbus. Disponível em: <<http://www.kofc.org/es/index.html>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

MARTINS-COSTA, Judith. **Reflexões sobre o princípio da função social dos contratos.** Revista Direito FGV, São Paulo, v.1, n.1, 2005.

MARTOS, Alberto Manzano. **Claves del Seguro Español: Uma Aproximación a la Historia del Seguro em España.** Fundación MAPFRE. Madrid (España), 2012.

MEU FUTURO SEGURO. **Portal SUSEP de Educação Financeira.** Disponível em: <<https://www.meufuturoseguro.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

NASCIMENTO, Luís Coelho. **Breves Apontamentos sobre a História dos Seguros em Portugal e no Mundo.** Credimédia Seguros. Portugal, 2015.

NAVARRO, Antônio Fernando. **Estudo Cronológico sobre a Evolução do Mercado de Seguros.** Notas de Aula da Disciplina – Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, Márcia Cicarelli Barbosa. **O interesse segurável.** Dissertação de Mestrado (Faculdade de Direito) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2011.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). **Recomendação sobre os Princípios e as Boas Práticas de Educação e Conscientização Financeira.**

Disponível em: <

[https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/%5BPT%5D%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%2005%20.pdf](https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/%5BPT%5D%20Recomenda%C3%A7%C3%A3o%20Princ%C3%ADpios%20de%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20Financeira%202005%20.pdf)>. Acesso em: 20 jun. 2020.

OZELAME, Rafael Henrique. **O Contrato de Seguro como Instrumento de Desenvolvimento Social.** Revista da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS). Rio Grande do Sul, v. 43, n. 141, 2017.

PAYAR, André Javier Ferreira. **A Escravidão entre os seguros: as seguradoras de escravos na província do Rio de Janeiro (1831-1888).** Dissertação de Mestrado (Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2012.

People Protection: Insights on empowering an agile workforce. Disponível em: <<https://www.zurich.com/en/knowledge/topics/workforce-protection/people-protection-insights-on-empowering-an-agile-workforce>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PONS, Jerònima. BRÍAS, María Ángeles. **Investigaciones Históricas sobre El Seguro Español.** Fundación MAPFRE. Madrid (España), 2010.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA PARA ADULTOS. **Vida e Dinheiro:** Portal do Governo Brasileiro. Disponível em: <vidaedinheiro.gov.br>. Acesso em: 20 jun. 2020.

PROGRAMA DE EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. Ministério da Economia: Secretaria de Previdência. Disponível em: <<https://tecnoblog.net/247956/referencia-site-abnt-artigos/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

Relatórios de Demonstrações Financeiras da Seguradora Líder do Consórcio DPVAT. Disponível em:

<https://www.seguradoralider.com.br/Centro-de-Dados-e-Estísticas/Demonstracoes-Financeiras>. Acesso em: 20 jun. 2020.

ROMO, Verónica León. **La Cultura de Seguros em el Ecuador y su Impacto Luago Del Terremoto Del 16/04/2016.** Trabajo de Titulación (Economía y Ciencias Empresariales), Universidade de Especialidades Espíritu Santo (UEES), Samborondón, 2018.

SANTOS, Ivanildo, O Papa Leão XIII e a libertação dos escravos no Brasil, *in* Revista Eletrônica Espaço Teológico ISSN 2177-952X. Vol. 6, n. 10, jul/dez, 2012, p. 16-24, PUC-SP.

- Seguradoras entram na guerra contra as associações de proteção veicular. Revista Apólice, 2019.** Disponível em: <<https://www.revistaaplice.com.br/2019/10/seguradoras-entram-na-guerra-contra-as-associacoes-de-protecao-veicular/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Editora Companhia das Letras, São Paulo, 2010.
- Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)**. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- SUSEP. 8º Relatório de Análise e Acompanhamento dos Mercados Supervisionados**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://www.susep.gov.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- SWISS RE INSTITUTE. A Lacuna de Proteção Automotiva na América Latina em 2019**. Disponível em: <<https://www.swissre.com/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- SWISS RE INSTITUTE. A Lacuna de Proteção contra a Mortalidade em 2019**. Disponível em: <<https://www.swissre.com/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- TOLEDO, Adriana. **Educação financeira: por que precisamos dela?** In: FORTE, Claudia. Estratégia Nacional de Educação Financeira (ENEF) em busca de um Brasil melhor. 1ª ed – São Paulo, 2020. p. 16-29.
- TORTELLA, Gabriel. **Sobre los Orígenes del Seguro em Espanã**. Universidad de Alcalá de Henares. Sevilla, 2011.
- TVCQCS. **COMO COMBATER A PROTEÇÃO VEICULAR?** Youtube, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=wV3aquGdqJg&list=PL3L9DA3Jdd6iv6kgVf6YIKQXxFcvif6m0&index=1&t=7s>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- TZIRULNIK, Ernesto. **Direito ao Seguro Privado: Discriminação e Ação Afirmativa**. Editora Quartier Latin do Brasil, São Paulo, 2008.
- TZIRULNIK, Ernesto. **Seguro de Riscos de Engenharia: Instrumento do Desenvolvimento**. Tese de Doutorado (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2014.
- WEAVER, Bernardo. **O Papel do Seguro no Desenvolvimento da Infraestrutura brasileira (2014)**. Disponível em: <<http://cadernosdeseguro.funenseg.org.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2020.
- YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **O Banqueiro dos Pobres**: A revolução do microcrédito que ajudou os pobres de dezenas de países. Editora Ática, São Paulo – SP, 2002.