

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE GESTÃO PÚBLICA

**A PROTEÇÃO CONTRA ACIDENTES OCUPACIONAIS
NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E
CONFIGURAÇÃO ATUAL**

Cleber Ribeiro de Oliveira

Belo Horizonte

2013

Cleber Ribeiro de Oliveira

**A PROTEÇÃO CONTRA ACIDENTES OCUPACIONAIS
NO BRASIL: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E
CONFIGURAÇÃO ATUAL**

Monografia apresentada à Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a Dra Geralda Luiza de Miranda

Belo Horizonte

2013



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Curso de Gestão Pública
Belo Horizonte – MG - Avenida Antonio Carlos, 6627 – Campus da UFMG

ATA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO –
TCC

No dia 03 de julho de 2013, reuniu-se a banca examinadora constituída pelos(as) professores(as):

geralda Guiza de Miranda
do Departamento de Ciência Política e

Marcia Miranda Soares
do Departamento de Ciência Política

para examinar o Trabalho de Conclusão de Curso de Gestão Pública do(a) aluno(a):

Cleber Ribeiro de Oliveira

Nº de Matrícula

2	0	0	9	0	5	6	9	4	3
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---

Sob o título: a proteção contra acidentes ocupacionais no Brasil: evolução histórica e configuração atual

Aberta a sessão pelo presidente (orientador) da banca, o(a) aluno(a) fez a apresentação do TCC e foi argüido pelos membros da banca que deliberaram pela aprovação (aprovação/reprovação) do TCC e atribuíram a seguinte nota e conceito ao trabalho:

Nota: 9,5 Conceito: A

Observações da banca (se houver):

Para constar, foi lavrada a presente ata datada e assinada pelos membros da banca:

Belo Horizonte, 03 de julho de 2013

Miranda

Professor(a) orientador(a)

Marcia Miranda Soares

Professor(a) convidado

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os professores que compõem o corpo docente do Curso de Gestão Pública, os professores dos Departamentos de Sociologia, Economia, Matemática, Estatística e, em especial, os de Ciências Políticas; os integrantes do Colegiado de Gestão Pública; os funcionários da Secretaria de Gestão Pública e a todos os outros que contribuíram com o andamento do Curso de Gestão Pública.

Agradeço aos colegas por se posicionarem de forma crítica nos trabalhos em grupos, nas trocas de ideias e que, assim contribuíram, para minha formação com visões diferentes.

Meu profundo agradecimento à minha orientadora professora Geralda Luíza Miranda, que se colocou à disposição durante a produção desse trabalho e trouxe intenso refinamento à pesquisa através de seus conhecimentos.

Por fim, agradeço a toda minha família pela paciência e apoio nos momentos difíceis. Em especial, aos meus filhos, Fernando e Eymard, que se abdicaram do lazer em vários momentos em razão de minha ausência.

RESUMO

O presente trabalho apresenta o tema da proteção social no Brasil, focalizando a proteção do trabalhador no que se refere aos acidentes ocupacionais. Orientado por essa perspectiva, o objetivo é descrever os principais acontecimentos históricos que contribuíram para a atual conformação da Seguridade Social, em geral, e, em especial, da proteção do trabalhador contra os riscos ocupacionais.

A análise abrange uma pesquisa de estudos referidos ao desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, com foco na política de proteção ao trabalhador contra os riscos ocupacionais, através da legislação referente ao tema e dos dados empíricos, provenientes do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT - e do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, disponibilizados no sítio do Ministério da Previdência Social.

As sucessivas expansões da proteção social, em geral, e em especial, do “mundo do trabalho”, ao longo dos anos, resultaram em uma cobertura ampliada da previdência, compreendendo a todos os trabalhadores, tanto no mercado formal quanto no informal. Uma das conseqüências dessa ampliação foi o aumento das despesas previdenciárias que, segundo Cardoso e Jaccoud (2005), chegaram a 66,6% de todo o Gasto Social – GSF, em média, no período de 1995 a 2002. Outro fator que contribui para o aumento das despesas previdenciárias são os acidentes do trabalho. Foram quase 600 mil por ano, em média, registrados no INSS, no período de 2002 a 2011. No entanto, apesar das elevadas despesas previdenciárias, houve, nos últimos anos, *superávit* entre as despesas acidentárias e as arrecadações decorrentes do Seguro de Acidentes do Trabalho. O saldo positivo da Previdência reflete as medidas econômicas do governo. Mas o *superávit* contradiz com o cenário da acidentalidade no Brasil, pois ocorre à custa do trabalhador acidentado, sobretudo, pela falta de investimentos em políticas de prevenção, o que propõe a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador.

“Se estivesse ao meu alcance, eu escreveria a palavra “seguro” na porta de toda casa modesta e no caderno de notas de todo homem público, porque estou convencido de que, por meio de sacrifícios inconcebivelmente diminutos, que estão ao alcance do homem mais pobre empregado regularmente, famílias podem estar seguradas contra catástrofes que, se não fosse o seguro, as esmagaria para o resto da vida”

Winston Churchill, (apud MARSHALL, 1965, p.72)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	RISCO OCUPACIONAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL	12
2.1	Risco Ocupacional e Proteção Privada: Os Primórdios da Segurança no Trabalho no Brasil	16
2.2	Risco Ocupacional e Proteção Social: Os Primeiros Passos do Processo de Reunião dos Riscos Ocupacionais	19
2.2.1	<i>Os avanços na Reunião dos Riscos Ocupacionais em Contexto de Cidadania Regulada (1934-1966)</i>	23
2.2.2	<i>Os avanços na Reunião dos Riscos Sociais e Ocupacionais em Contexto de Erosão da Cidadania Regulada (1967-1988)</i>	26
2.3	Considerações Finais	28
2.4	A Evolução do Conceito de Acidente do Trabalho no Brasil	30
3	O RISCO OCUPACIONAL NO QUADRO DA SEGURIDADE SOCIAL	32
3.1.	Os Avanços da Constituição de 1988	34
3.2	Os Custos da Proteção Contra os Riscos Ocupacionais na Previdência Social no Pós-Constitucional	39
3.3	Considerações Finais	47
4	PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO AMPLIADA DOS RISCOS OCUPACIONAIS NO BRASIL	49
4.1	Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador	50
4.2	Considerações finais	52
5	CONCLUSÃO	54
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1	Evolução do conceito de acidentes de trabalho (1919-1967)	30
Quadro 2	Gasto social do Estado brasileiro, em âmbito federal, por eixo estruturante de política social	36
Tabela 1	Acidentes ocupacionais registrados no Brasil (2002-2011) (N	41
Tabela 2	Benefícios acidentários concedidos no Brasil e Grandes Regiões, por tipo de Benefício (Brasil e Grandes Regiões) (2009-2011) (N)	43
Tabela 3	Despesas de benefícios acidentários, por tipo de benefício, e receita de contribuições do Seguro de Acidentes do Trabalho (2007-2011) (R\$)	45
Gráfico I	Receita e Despesa Anual do Seguro de Acidentes do Trabalho (2003-2011)	46

1. INTRODUÇÃO

Este estudo tem como foco a proteção do trabalhador no que se refere aos acidentes ocupacionais, analisando a evolução e a configuração dessa proteção no contexto mais geral do sistema de proteção social brasileiro.

A proteção social no contexto do “mundo do trabalho” sempre foi objeto de preocupação dos trabalhadores, que através do seguro social buscam proteção contra riscos que os impedem de prover as suas necessidades e de suas famílias nas situações de doença, invalidez, velhice, acidente de trabalho, desemprego. A proteção contra esses riscos restringia-se, até o início do século XX, na maioria dos países ocidentais, ao mercado privado de seguro ou através das sociedades de amigos e eram vinculadas a contribuição anterior e gestão privada. Já na modalidade de seguro social compulsório, instituído por Bismarck, em 1889, a proteção contra os riscos exigia a adesão obrigatória entre empregados e empregadores e a participação do Estado na fiscalização, controle e financiamento.

No que se refere aos riscos ocupacionais, o processo de industrialização, a partir do final do século XVIII, contribuiu para configurar as elevadas taxas de acidentes do trabalho nas fábricas. As primeiras intervenções do Estado nas empresas a fim de minimizar o número de acidentes do trabalho, ocorreram na Inglaterra, em 1802, através da “Lei de Saúde e Moral de Aprendizizes”. Ao longo dos anos, sob vários contextos de transformações sociais, políticas e econômicas, ocorreram inúmeras outras intervenções do Estado nos ambientes do trabalho visando à saúde e segurança dos trabalhadores nas fábricas.

No Brasil, o Decreto nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, estabeleceu o regime especial de acidentes do trabalho, primeiro instituto criado por lei no Brasil que visava à compensação de danos por acidente ocupacional. Essa lei também foi um passo importante na constituição do seguro social no Brasil, através da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAP) dos ferroviários, pelo Decreto nº 4.682, de 1923, conhecido como Lei Elói Chaves. No contexto do seguro social compulsório, o avanço importante foi a criação do Instituto de Aposentadoria dos Marítimos (IAPM), em 1933. Os IAP eram organizações de natureza jurídica pública, o que conferiam ao Estado um

papel ativo nos processos decisórios, financiamento, reunião de riscos e de gestão do sistema.

Mas a criação dos IAPs enquadrava-se na concepção de Estado corporativo de Vargas e já demonstrava o difícil caminho da universalização dos riscos profissionais no Brasil no período de 1930 a 1945. Esses institutos seguiram a lógica de cobertura de determinadas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado, nos termos da “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), excluindo da previdência milhares de trabalhadores brasileiros. Essa política de proteção perdurou até o início do regime militar, quando foi criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, que pôs fim a fragmentação organizacional e a diferenciação de benefícios e serviços previdenciários, significando um passo importante no processo de “reunião de riscos”.

A Constituição Federal de 1988 marcou o momento histórico em que a proteção social foi reorganizada a fim de assegurar os direitos à saúde, à previdência social e à assistência social. Cardoso e Jaccoud (2005), ao examinarem a trajetória recente e a configuração do Sistema Brasileiro de Proteção Social, demonstraram que 66,6% de todo o Gasto Social Federal – GSF, no período de 1995 a 2002, foram destinados ao pagamento de benefícios previdenciários. Ressalta-se aqui, o cenário dos acidentes do trabalho no Brasil que aponta números consideráveis, elevando as despesas previdenciárias em razão do pagamento de benefícios acidentários.

Nesse contexto de acidentalidade, a regulamentação e a fiscalização são os principais mecanismos utilizados pelo Estado na promoção de Segurança e Saúde do Trabalhador – SST. Nesse sentido, coube ao Estado instituir através do Decreto nº 7.602, de 2011, a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST, que inovou ao propor ações de proteção e prevenção dos riscos nos ambientes do trabalho. Por sua vez, pesquisas apontam que incentivos econômicos, como na forma de flexibilização das alíquotas de Contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho contribuem na promoção da SST.

O presente trabalho apresenta o tema da proteção social no Brasil, focalizando a proteção do trabalhador no que se refere aos acidentes ocupacionais. Orientado por essa perspectiva, o objetivo é descrever os principais acontecimentos históricos que contribuíram para a atual conformação da Seguridade Social, em geral, e, em especial, da proteção do trabalhador contra os riscos ocupacionais.

A análise abrange uma pesquisa de estudos referidos ao desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro, com foco na política de proteção ao trabalhador contra os riscos ocupacionais, através da legislação referente ao tema e dos dados empíricos, provenientes do Anuário Estatístico de Acidentes do Trabalho – AEAT - e do Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, disponibilizados no sítio do Ministério da Previdência Social.

O trabalho está organizado em quatro capítulos, além dessa Introdução e da Conclusão.. O segundo capítulo, Risco Ocupacional e Proteção Privada, trata da evolução da proteção social no Brasil e dos avanços no processo de “reunião de riscos” sociais (Marshall, 1965) a que se submetem os trabalhadores e a população urbana em geral. O segundo, O Risco Ocupacional no Quadro da Seguridade Social, discute a normatização estabelecida pela Constituição de 1988 para a proteção social e o risco ocupacional no quadro da Seguridade Social, e apresenta dados sobre as receitas e as despesas da proteção contra os riscos ocupacionais na Previdência Social no Pós-Constitucional. Por fim, o quarto capítulo, Perspectivas de Proteção Ampliada contra os Riscos Ocupacionais no Brasil, apresenta e avalia os avanços estabelecidos nas décadas de 2000 e 2010, a fim de se promoverem a saúde e a segurança nos ambientes do trabalho.

2. RISCO OCUPACIONAL E PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A adoção do seguro social compulsório pelos países da Europa ocidental, no final do século XIX e início do século XX, constituiu-se em um dos principais mecanismos de proteção pública estatal. Por meio desse seguro, os trabalhadores foram protegidos contra os principais riscos que os impediriam de prover as suas necessidades e a de suas famílias nas situações de doença, invalidez, velhice, acidentes de trabalho, desemprego e outras contingências derivadas da vida urbana industrial ou próprias do ciclo de vida.

Até então, a proteção contra esses riscos era assegurada privadamente. Os trabalhadores compravam proteção no mercado, contratando isoladamente empresas de seguro privado, ou buscavam proteção mútua, construindo sociedades de ajuda mútua ou sociedades de amigos, cujo financiamento era de responsabilidade dos próprios membros. Nesses dois casos, o princípio atuarial era a regra, isto é, os benefícios a que o trabalhador ou sua família tinham direito, nas situações de risco, eram rigorosamente vinculados às contribuições prévias, e a sustentabilidade financeira do seguro ficava sob a responsabilidade privada (MARSHALL, 1965; SANTOS, 1979; SANTOS, 2005).

Se essas iniciativas pioneiras - compra do seguro privado no mercado ou formação de sociedades de ajuda mútua - denotavam, por um lado, cautela e previdência do trabalhador individual quanto ao futuro, elas demonstravam, por outro lado, completa desresponsabilização do Estado quanto à proteção da classe trabalhadora. A participação estatal na proteção contra os riscos derivados do ciclo de vida, do trabalho industrial urbano ou de outras contingências restringia-se à regulamentação do mercado privado de seguro e, eventualmente, das sociedades de amigos.

O seguro social compulsório disseminou-se, de acordo com Marshall (1965), nas primeiras quatro décadas do século XX. O pioneirismo foi da Alemanha de Bismarck, em 1889, que foi seguida pela Inglaterra, em 1906, e pela França, em 1910. Ao avaliar as posições políticas dos diversos “contrutores” dessa iniciativa inovadora de proteção pública estatal aos trabalhadores, Marshall (1965) ressalta que ela não pode ser atribuída a apenas uma posição política: nos diferentes países, o seguro foi criado por conservadores, liberais, socialistas, trabalhistas e radicais, que buscavam minimizar os efeitos devastadores da mercantilização do trabalho nas emergentes sociedades

industriais.

Em termos institucionais, segundo Marshall (1965), o seguro social compulsório desenvolveu-se por meio de três estratégias do Estado, que são: a intervenção nas relações de trabalho, por meio da regulamentação das relações entre empregados e empregadores; a reunião dos riscos; e, por fim, a complementação de benefícios.

Até a criação do seguro social compulsório, o espaço da fábrica e as relações entre empregadores e trabalhadores eram considerados um assunto privado, sendo os salários e os conflitos arbitrados privadamente. Gradativamente, o Estado tornou-se parte da relação trabalhista. No que se refere ao seguro social compulsório, a primeira intervenção estatal foi no sentido da regulamentação, seguida do financiamento de parte de seus custos. Nessa modalidade de seguro, empregados e empregadores não são livres para entrar ou sair, como ocorre no seguro privado: a adesão de ambos é compulsória, o que exige fiscalização e controle por parte do Estado. Sendo compulsório, os termos do contrato de seguro social, ainda segundo Marshall (1965), deveriam ser passíveis de cumprimento pelas duas partes, o que exigiu ingerência adicional do Estado, seja garantindo a sustentabilidade financeira dos esquemas, inclusive suplementando as contribuições de empregados e empregadores, seja promovendo, ao longo do tempo, a reunião dos riscos, especificamente nos seguros contra acidente ocupacional (doença profissional e acidente de trabalho), e contra o desemprego, morte, invalidez e doença, seja aumentando o valor das pensões por idade (aposentadorias)¹.

A suplementação das contribuições por parte do Estado foi possível pela transferência de recursos da receita pública para o fundo de seguro. O “aumento” das aposentadorias e pensões foi necessário para sobrepujar dificuldades como a desvalorização monetária, ajustes na introdução de novos planos ou a manutenção das contribuições dos segurados por um longo período. A “reunião dos riscos”, conforme apontado por Beveridge (*apud* Marshall, 1965), ocorreu nos casos do seguro-doença, seguro-desemprego e seguro-acidentes de trabalho. Em relação ao seguro-doença, o Estado não podia discriminar entre os enfermos e os sadios ou entre aqueles que vivem em condições insalubres e os

¹ A reunião dos diversos riscos ocorreu de formas e em ritmos distintos nos diferentes países. No caso do Brasil, a reunião dos riscos foi um processo de incorporação gradativa de pessoas sujeitas a diferentes graus de um mesmo risco, pelo qual o Estado lhes exige a mesma contribuição e lhes garante o mesmo benefício.

que vivem em condições higiênicas – esses riscos desiguais deviam ser “reunidos”, para a proteção de toda a sociedade. No que se refere ao seguro-desemprego, introduzido na Inglaterra em 1911, o atendimento ao princípio do “benefício mútuo” era de difícil aplicação em escala nacional, porque setores industriais que apresentavam maior risco de rotatividade de mão de obra, poderiam compreender seções inteiras da população a ser segurada, o que encarecia sobremaneira seu custo.”Reunindo” grande parte dos riscos, o governo liberal incorporou inicialmente, por meio da Lei de Seguro Nacional, de 1911, a cobertura de cerca de dois milhões e meio de trabalhadores, a ser financiada por contribuições dos empregadores, empregados e do Estado. Para os trabalhadores não cobertos, a Lei dispunha sobre uma pequena subvenção estatal, destinada a auxiliar as agências voluntárias na proteção aos trabalhadores.

No que se refere aos riscos ocupacionais, também havia grande variedade de riscos entre empresas e segmentos produtivos. O processo de industrialização ocorrido na Europa, a partir do final do século XVIII, compreendia a utilização de máquinas complexas, processos de fabricação e crescente divisão de trabalho, objetivando o atendimento da necessidade de acumulação rápida de capital. A classe trabalhadora era obrigada a executar longas jornadas de trabalho em ambientes com níveis elevados de ruído; altas temperaturas, em razão da falta de ventilação nos galpões; iluminação insuficiente; trabalhos repetitivos e máquinas precárias, que não ofereciam condições mínimas de segurança. Esses fatores, associados à falta de experiência de crianças e mulheres, que constituíam grande parte da força de trabalho, em razão da baixa remuneração dos chefes de família, contribuíram para configurar um quadro de altas taxas de acidentes do trabalho nas fábricas. Essa situação, além de danosa aos trabalhadores, ameaçava também os interesses do capital, considerando que a manutenção da força de trabalho era fundamental à industrialização.

Foi em resposta a esse quadro, que surgiram as primeiras intervenções do Estado nas empresas, a fim de minimizar o número de acidentes de trabalho. A proteção estatal esteve direcionada, inicialmente, aos segmentos mais frágeis da força de trabalho: mulheres e crianças. Nesse sentido, em 1802, foi criada na Inglaterra a primeira lei de proteção ao trabalhador, a “Lei de Saúde e Moral de Aprendizes”, que estabeleceu a carga horária de trabalho em 12 horas, proibia o trabalho noturno e exigia boas condições no ambiente de trabalho, no que refere à limpeza, ventilação e medidas de

segurança. Em consequência das doenças e mutilações decorrentes dos acidentes do trabalho, e de seus impactos sobre a opinião pública, uma nova legislação foi criada também na Inglaterra, em 1833, a “Factory Act” (Lei da Fábrica). Essa lei restringiu a jornada de trabalho em 12 horas por dia e 60 horas por semana; estabeleceu a idade mínima de nove anos; definiu que as fábricas deveriam manter escolas para trabalhadores menores que 13 anos; e tornou obrigatória a presença de um médico nas fábricas, o qual submetia os funcionários a exames médicos admissionais e periódicos, como forma de cuidar e controlar a saúde dos trabalhadores nas fábricas.

No Brasil, desde os primórdios do século XX, a classe trabalhadora urbana industrial, formada em sua maioria por estrangeiros, também reivindicava, por meio de manifestações públicas e greves, a melhoria das condições de trabalho, o fim da exploração da mão de obra feminina e infantil, além da redução das longas jornadas de trabalho. Mas o descaso dos empresários e autoridades frente ao drama que assolava os trabalhadores e suas famílias era flagrante. Santos (2005) cita o Código Civil, de 1916, que, em seu art. 1.229, inciso III, estabelecia que os contratos deveriam ser celebrados por prazo determinado e podiam ser rescindidos por justa causa, nos casos em que a enfermidade ou qualquer outra causa tornasse o trabalhador incapaz dos serviços contratados.

Neste capítulo, tratamos da evolução do seguro social compulsório no Brasil, focando na proteção social estatal contra os riscos ocupacionais, entendidos como aqueles derivados de doença profissional e de acidentes do trabalho. Na primeira seção, o foco é colocado no período em que o risco de acidentes de trabalho e doença profissional eram de responsabilidade privada, do trabalhador individualmente e, eventualmente, de seu empregador. Gradativamente, o Estado brasileiro, como ocorreu na Europa ocidental e na América do Norte, passou a intervir nas relações de trabalho, regulamentando os termos do contrato de trabalho e, assim, protegendo os segmentos mais frágeis da classe trabalhadora – mulheres e crianças. Na segunda seção, o foco é colocado no gradativo processo de reunião dos riscos ocupacionais, que se inicia no contexto da cidadania regulada e se amplia na conjuntura de erosão dos termos dessa cidadania no Regime Militar (SANTOS, 1979). Verifica-se que a institucionalização do processo de reunião dos riscos ocupacionais ocorre dentro de um quadro mais geral de crescente participação do Estado na regulamentação e financiamento do seguro social

compulsório contra todos os riscos a que estavam submetidos os trabalhadores. Na terceira seção, sintetizamos as mudanças no conceito de acidente de trabalho, resultantes da gradativa intervenção estatal nas relações trabalhistas, da Primeira República até a Constituição de 1988.

2.1- Risco Ocupacional e Proteção Privada: Os Primórdios da Segurança no Trabalho no Brasil

No Brasil, no início do século XX, as operações de seguros contra o risco de acidentes ocupacionais eram executadas pelas sociedades mútuas e companhias seguradoras – pessoas jurídicas de direito privado. Em 1907, com o Decreto Legislativo nº 1.637, facultou-se às corporações a possibilidade de constituírem sociedades mútuas de previdência. Essa modalidade de seguro foi incorporada pelos sindicatos e dominou o mercado de seguro privado, operando sob a lógica da responsabilidade civil por acidentes do trabalho.

Também no Brasil, o advento da industrialização, no início do século XX, precipitou o fenômeno das doenças e acidentes do trabalho com lesões corporais², o que estimulou a organização e manifestação da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho. Diante do problema, surgiu a necessidade de uma nova concepção de política de proteção, visto que o conceito de responsabilidade civil, estabelecido pelo Código Criminal de 1830 protegia, basicamente, conforme relata Santos (2005), o direito de propriedade, requerendo a satisfação do dano causado à propriedade pelo delito. Esse modelo de responsabilidade civil, fundado na teoria da culpa³, estava ajustado a uma economia baseada na sociedade rural, com mão de obra escrava, e incidiu sobre demandas judiciais, no que refere às ações de indenizações de acidentes do trabalho no início do século XX.

² No que se refere aos acidentes do trabalho, os dados fornecidos pelo Departamento do Trabalho do Estado de São Paulo, apontam na capital, em 1912, a ocorrência de 1.254 acidentes; em 1913, 1.671 acidentes; em 1.914, 1.597 acidentes; em 1.915, 1.174 acidentes e, em 1.916, 1.144 acidentes (SANTOS, 2005, p. 35)

³ No Código, dominava o princípio segundo o qual não havia responsabilidade civil sem a caracterização da culpa daquele que causou o dano. A exigência de prova da culpa do empregador, como pressuposto da sua responsabilidade por acidente do trabalho, excluía quase que por completo as chances do empregado de obter a compensação dos danos. (SANTOS, 2005, p. 36)

Nesse contexto, surgiu o regime especial de acidentes do trabalho, estabelecido pelo Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, o primeiro instituto criado por lei no Brasil que visava à compensação de danos por acidente ocupacional. No entanto, conforme salienta Boschetti (2006), o decreto não atribuía ao empregador a responsabilidade pela cobertura do acidente. O trabalhador acidentado, caso quisesse compensação, deveria abrir um processo judicial e solicitar uma investigação policial, a fim de comprovar a responsabilidade do empregador. Esse arcabouço legal baseava-se no direito inglês, que somente reconhecia uma reivindicação do trabalhador quando havia provas de negligência por parte do empregador ou de um dos seus empregados (MARSHALL, 1980).

Apesar disso, o regime especial de acidentes do trabalho, instituído pelo Decreto Legislativo nº 3.724, trouxe inovação ao estabelecer a teoria do risco profissional. Esse princípio, que superava aquele que estruturava a teoria da culpa, fundamento exclusivo da responsabilidade civil, significava, segundo Marshall (1965), que não era necessário provar negligência do trabalhador, mas apenas que o acidente resultara “do e no decurso do trabalho”, uma vez que o risco era inerente à ocupação. Nessa concepção do risco ocupacional, as empresas deveriam indenizar os prejuízos dos trabalhadores, sempre que estes ocorressem em consequência do trabalho.

Embora o Decreto nº 3.724 não considerasse a indenização pelos acidentes um direito inerente aos riscos sociais decorrentes do trabalho, e, sim, uma proteção contra uma adversidade natural, própria do trabalho, alguns analistas, segundo Boschetti (2006), consideram-no a primeira iniciativa no processo de construção do seguro social compulsório no Brasil. No que se refere a este, foi dado um passo importante com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários, pelo Decreto nº 4.682, de 1923, conhecido como Lei Elói Chaves⁴.

A Lei Elói Chaves determinava que as empresas ferroviárias instituíssem Caixas de Aposentadoria e Pensões que garantissem aos trabalhadores atendimento médico,

⁴ Em 1923, a Lei Eloi Chaves criou, para cada estrada de ferro existente no país, uma Caixa de Aposentadorias e Pensões. Em 1926, ocorreu a expansão do regime das caixas às empresas de navegação marítima e fluvial; em 1932, o regime foi estendido aos empregados nos serviços públicos de mineração; no mesmo ano, esse regime foi alargado aos empregados nos serviços públicos de saneamento; em 22 de maio de 1934, foi criado as Caixas de Aposentadoria e Pensões dos trabalhadores em trapiches e armazéns de café; no mesmo dia, instituiu-se as Caixas de Aposentadorias e Pensões dos operários Estivadores.

medicamentos, aposentadoria por idade e pensões em caso de morte. Em 1930, já havia 47 CAP, beneficiando cerca de 8.009 aposentados e 7.013 pensionistas. (SANTOS, 1979). As caixas eram organizações de natureza jurídica privada, conforme os interesses de seus membros (trabalhadores e empregadores), e tinham autonomia no processo de decisão. Os representantes de cada uma das partes eram eleitos a cada três anos, e o presidente era escolhido entre os representantes dos empregadores. O financiamento⁵ era bipartite, sendo as contribuições dos trabalhadores, em geral, correspondentes a 3% dos salários, e a dos empregadores, a 1% da renda bruta anual, além de um imposto anual de 1,5% sobre os serviços prestados pelas empresas. A participação do Estado se restringia à regulamentação dos termos em que eram instituídas as CAP. Cabia a ele também o papel de agente de controle externo e de árbitro, no caso de conflitos entre as duas partes (OLIVEIRA E TEIXEIRA, 1985 *apud* BOSHETTI, 2006, p. 17).

As características organizacionais das caixas implicaram um sistema de desigualdade entre os trabalhadores de uma mesma categoria profissional, conforme assinala Boschetti (2006). Isso porque as caixas eram organizadas por empresa, e o montante arrecadado diferia entre as empresas (seja pela quantidade de funcionários, pelas diferenças dos salários entre as empresas ou pela renda bruta da empresa), assim como a qualidade e valores dos benefícios. Outra crítica a essa modalidade de seguro, assinalada pela autora, diz respeito ao princípio de financiamento. Apenas os empregados e seus familiares tinham direito aos benefícios, apesar de todos os usuários dos serviços da empresa contribuírem indiretamente, uma vez que o imposto de 1,5% (uma das fontes de arrecadação da Caixa) era repassado aos preços.

Sobre o caráter privado das caixas, Santos explica:

Instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda no presente, enquanto ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando dele já estiver ausente. A rigor, tratava-se ainda, de um contrato, mediante o qual a empresa e seus empregados comprometiam-se a sustentar o

⁵ A base científica dos seguros, que permite a previdência das comunidades de risco, deve-se à descoberta das leis da infortunística, que conseguiu, a partir da estatística e da teoria das probabilidades, determinar a normalidade do risco. A viabilidade econômica dos seguros se deve ao princípio da solidariedade de grupo ou mutualismo, segundo o qual é possível formar um fundo para fazer frente às indenizações dos acidentes, com base no valor da soma das contribuições ou prêmios pagos por cada um dos integrantes da comunidade de risco (SANTOS, 2005, p. 52).

empregado atual, no futuro, em troca de parcela da renda deste no presente. Não se tratava de um direito de cidadania, inerente a todos membros de uma comunidade nacional, quando não mais em condição de participar do processo de acumulação, mas de um compromisso a rigor privado entre os membros de uma empresa e seus proprietários (2005, p. 24).

Assim, o Decreto Legislativo nº 3.724 e a Lei Eloi Chaves, de 1923, foram as primeiras iniciativas estatais de proteção aos trabalhadores na Primeira República. Restringiram-se, como ocorreu em outros países, à regulamentação estatal de uma proteção organizada e financiada privadamente, isto é, por empregadores e trabalhadores. No período seguinte, a Era Vargas, a intervenção estatal amplia-se tanto em termo de regulamentação quanto de financiamento do seguro social compulsório, em geral, e do seguro contra acidentes ocupacionais, em especial.

2.2- Risco Ocupacional e Proteção Social: Os Primeiros Passos do Processo de Reunião dos Riscos

Conforme ressaltado por Santos (1979), a adoção de políticas de bem-estar pelos governos segue um padrão global, e, em geral, iniciou-se com programas referentes a acidentes do trabalho, alargando-se para cobertura de velhice, invalidez, doenças e maternidade e pensões para sobreviventes, abonos familiares e, finalmente, políticas de seguro desemprego. No Brasil, esse padrão de expansão também foi adotado no período de 1930 a 1945 – o grande momento da legislação social e trabalhista (CARVALHO, 2001). Nessa seção, tratamos do processo de institucionalização do seguro social compulsório e de gradativa reunião dos riscos derivados do trabalho, que se inicia na década de 1930 e vai até o início da década de 1970.

No campo do seguro social compulsório, a inovação importante foi a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), em 1933, que deu início à progressiva transformação das CAP em instituições financiadas também pelo Estado⁶.

⁶ Ao IAPM seguiram-se, em 1934, o IAPC (cobrindo os comerciários) e o IAB (cobrindo os bancários) e, após o golpe ditatorial de 1937, o IAPI (industiários), o IAPTEC (empregados de carga) e o IPASE –

Os IAP eram organizados por categoria profissional, implicando, assim, a reunião de riscos não mais por empresas, mas por profissões, na medida em que aglutinavam trabalhadores de várias empresas. No caso do IAPM, por exemplo, todos os trabalhadores marítimos estavam habilitados a receber os mesmos benefícios, independentemente da empresa em que estivessem trabalhando.

Os IAP eram organizações de natureza jurídica pública, o que conferia o Estado um papel ativo nos processos decisórios e de gestão do sistema. Empregadores e empregados possuíam atribuições consultivas no Conselho de Administração, sendo o presidente do instituto designado pelo presidente da República. Os representantes dos empregadores e trabalhadores, no Conselho de Administração do IAP, eram eleitos indiretamente pelos sindicatos de cada categoria.

Quanto ao financiamento dos IAP, a legislação estabeleceu o sistema tripartite com contribuições iguais dos trabalhadores, empregadores e da União. A contribuição dos trabalhadores variava entre 3% e 8%, sendo que cada IAP definia esse percentual em função de sua situação econômica. O financiamento por parte do empregador deixou de ser em razão do faturamento da empresa para tornar-se função do montante das contribuições dos trabalhadores, assim como a contribuição estatal, que também não poderia ser inferior a dos trabalhadores.

Em relação ao objeto dos IAP, temos que, no período entre 1930 e 1945, os institutos asseguravam benefícios de aposentadorias e pensões sob a lógica do princípio atuarial do seguro privado. Mas os benefícios assistenciais (serviços médicos, auxílio-funeral e auxílio-maternidade) foram sendo gradativamente incorporados aos institutos. O IAPI, criado em 1936, e o IPATEC, criado em 1938, foram os institutos mais restritivos em relação aos benefícios assistenciais, isso porque introduziram uma distinção entre “benefícios obrigatórios” (aposentadorias e pensões) e “serviços e vantagens complementares e facultativos” (assistência médica e outras formas de auxílio) (BOSCHETTI, 2006).

Apesar dos avanços que o estabelecimento dos IAP representava, especialmente em virtude da participação estatal no financiamento e da reunião dos riscos por categoria

que apenas atualiza organizacionalmente o instituto fundado em 1926 – todos em 1938. Em 1948, havia 30 CAP e 6 IAP, cobrindo, aproximadamente, 3.000.000 de segurados ativos, 158.800 aposentados e 171.000 dependentes (SANTOS, 1979).

profissional, a diversificação dos serviços e benefícios prestados tornava-se um problema de irracionalidade, porque era necessário criar uma administração distinta para cada prestação de serviços e para cada categoria profissional. A reunião dos riscos para todos os trabalhadores, o que significaria benefícios e serviços uniformes, passou a ser uma demanda forte dos trabalhadores. Além da diferenciação de contribuições e benefícios por categoria profissional, ficou excluído do esquema estabelecido pelos IAP um grande contingente de trabalhadores urbanos, especificamente os trabalhadores informais, autônomos, domésticos e todos os trabalhadores rurais.

Os IAPs, garantindo os direitos previdenciários e assistenciais, e os sindicatos, garantindo o usufruto dos direitos trabalhistas, configuram os alicerces organizacionais do que Santos (1979) denomina “cidadania regulada” - uma “[c]idadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional (...), definido por norma legal” (p. 75).

Mas o conceito de cidadania regulada, que estrutura a argumentação de Santos (1979), não deve obscurecer iniciativas de “reunião” mais ampla dos riscos a que se sujeitavam os trabalhadores, como diria Marshall (1965), promovidas por Vargas, embora algumas delas não tenham sido bem-sucedidas. As primeiras referem ao seguro contra acidentes de trabalho, os Decretos nº 23.637, de 1934 e o Decreto-Lei nº 7.036, de 1944, tratados à frente; a última foi empreendida em 1945, por meio do Decreto-Lei nº 7.526, que estabeleceu a unificação de todos os institutos de aposentadorias e pensões no Instituto de Serviços Sociais. Mas a implementação dessa unificação foi adiada por duas vezes e, em 1946, os recursos previstos para as primeiras iniciativas foram suspensos.

Apenas em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) (Lei nº 3.807), promoveu-se a reunião formal dos principais riscos a que se submetiam os trabalhadores urbanos. Com essa lei, foram padronizados as contribuições, benefícios e serviços dos regimes previdenciários. A partir de então, tornaram-se beneficiários da previdência “todos os que [exercessem] emprego ou atividade remunerada no território nacional” e seus dependentes, exceto os servidores públicos, que mantiveram seu IAP (o IPASE), os trabalhadores rurais, os trabalhadores informais urbanos e os domésticos. O leque de benefícios previstos na legislação abrangia, para os segurados, aposentadoria por invalidez, velhice, especial e por tempo de serviço, auxílio natalidade, pecúlio, assistência financeira; para os dependentes, pensão, auxílios reclusão e funeral e

pecúlio; para ambos, assistência médica, alimentar, habitacional, complementar e reeducativa e de readaptação profissional. O financiamento dos benefícios deveria ser realizado por contribuições dos segurados, das empresas e da União⁷.

No entanto, não foram garantidos os recursos financeiros para a implementação da LOPS. A uniformização de benefícios e serviços e a unificação dos institutos previdenciários vai ocorrer somente em 1966, quando o governo militar implementa uma nova versão da LOPS, como será visto na próxima seção.

Outra iniciativa importante do período ocorreu em 1963, quando o Congresso aprovou duas outras iniciativas destinadas à proteção dos trabalhadores. A primeira foi o salário-família, um benefício assegurado ao trabalhador com filhos de até 14 anos (Lei nº 4.266); a segunda iniciativa foi o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214), que estendeu ao campo a legislação sindical e os benefícios previdenciários, em bases não contributivas para pequenos proprietários e trabalhadores no campo. Mas, como ocorreu com a LOPS, os recursos necessários para a implementação dos benefícios previdenciários, previstos nesse Estatuto, não foram garantidos⁸.

Assim, no início da década de 1960, a proteção contra os principais riscos a que se submetiam os trabalhadores foi estabelecida nos termos da cidadania regulada: restringia-se aos segmentos urbanos inseridos formalmente no mercado de trabalho, excluindo os trabalhadores domésticos, autônomos e rurais.

Embora esses segmentos constituíssem parcela considerável da população economicamente ativa, eles ficaram excluídos do sistema de proteção social público (SANTOS, 1979). A baixa capacidade de pressão política do trabalhador rural e a dificuldade de organizar demandas trabalhistas, no que se refere aos trabalhadores autônomos e às empregadas domésticas, em razão de sua fragmentação e dispersão, respondem por sua não inclusão no seguro social compulsório.

Naquele período, conforme observa Carvalho (2001, p. 115):

⁷ O valor da contribuição para os trabalhadores formais (com carteira) deveria corresponder a um valor de 6% a 8% do que foi denominado “salário de contribuição”.

⁸ Os benefícios instituídos pelo Estatuto abrangiam assistência à maternidade; auxílio doença; aposentadoria por invalidez ou velhice; pensão aos beneficiários em caso de morte; assistência médica e auxílio funeral. Os proprietários rurais, arrendatários e outros empregadores poderiam facultativamente aderir ao sistema, contribuindo com 8% sobre, no mínimo, um salário mínimo e, no máximo, cinco SM. A Lei nº 5.889, de 1973 revogou o Estatuto, instituindo novas regras para o trabalho rural.

Tratava-se, portanto, de uma concepção de política social como privilégio e não como direito. Se fosse concebida como direito, deveria beneficiar a todos e da mesma maneira. Do modo como foram introduzidos, os benefícios atingiam aqueles que o governo decidia favorecer, de modo particular aquele que se enquadravam na estrutura sindical corporativa montada pelo Estado. Por esta razão, a política social foi bem caracterizada por Wanderley G. dos Santos como “cidadania regulada”, isto é, uma cidadania limitada por restrições políticas.

Em termos organizacionais, na área trabalhista, algumas instituições foram criadas a fim de implementar os direitos, criados no período. As principais iniciativas foram: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio em 1931, estrutura que permitiu a regulação e fiscalização das relações do trabalho pelo Estado; a criação da carteira de trabalho, um documento importante nas disputas judiciais e garantia dos direitos trabalhistas; a criação das Comissões e Juntas de Conciliações e Julgamento, as primeiras estruturas de uma Justiça do Trabalho brasileira.

Cabe lembrar que outros direitos importantes para os trabalhadores foram instituídos no início da Era Vargas, sendo os principais, a jornada de trabalho de oito horas na indústria e no comércio; a regulamentação do trabalho feminino (proibiu-se o trabalho noturno para as mulheres e estabeleceu-se o salário igual para homens e mulheres) e de menores. A Constituição de 1934 estabeleceu o direito de férias; instituiu o salário mínimo, implementado a partir de 1940; criou a Justiça do Trabalho, que entrou em funcionamento em 1941. Em 1943, esses avanços foram reunidos na Consolidação das Leis de Trabalho - CLT (CARVALHO, 2001).

2.2.1- Os avanços na Reunião dos Riscos Ocupacionais em Contexto de Cidadania Regulada (1934-1966)

Na cobertura do risco ocupacional, vimos que as cooperativas de sindicatos de empregadores e companhias dominaram a gestão dos acidentes do trabalho até o início da década de 1930. O modelo do direito inglês do seguro facultativo foi adotado no Brasil, sob o argumento de que as seguradoras que atuavam no mercado não estavam suficientemente desenvolvidas para assumir os riscos (SANTOS, 1979). A solução

encontrada foi a implementação do seguro obrigatório, que ficou também restrito aos termos da cidadania regulada. Cabe ressaltar que o decreto que criou o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM), em 1933, instituiu também o primeiro seguro estatal contra acidentes do trabalho, tornando-o obrigatório. Em razão do Decreto-Lei nº 1.355, de 1939, os demais IAPS também instituíram seguros contra acidentes do trabalho. Dessa forma, estabeleceu-se a livre concorrência entre seguradoras privadas e institutos de previdência social até o próximo avanço no processo de reunião dos riscos ocupacionais, que ocorre com a aprovação da terceira lei de acidentes do trabalho, em 1944.

Antes de tratar desse avanço, retomemos o conceito de “cidadania regulada”, elaborado por Santos (1979), para indicar uma cidadania restrita. De acordo com Santos, as raízes da cidadania regulada

[...] encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A Extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade (1979, p. 75).

A criação dos IAP's, em 1933, enquadrava-se na concepção de Estado corporativo de Vargas e já denotava o difícil caminho da universalização dos riscos profissionais no Brasil no período entre 1930 e 1945. Esses institutos seguiram a lógica de cobertura de determinadas categorias profissionais reconhecidas pelo Estado e consideradas importantes estrategicamente para o sistema de produção, deixando de fora, entre outros, os trabalhadores rurais e autônomos, os trabalhadores sazonais, os que se situavam no mercado informal e os desempregados – todos sem direitos a qualquer tipo de proteção. Ao controlar os trabalhadores por meio de uma política de regulamentação das profissões e do corporativismo sindical, promoveu-se o reconhecimento e a fixação de uma profissão na carteira de trabalho, e a conseqüente inserção do trabalhador em

um plano previdenciário de um IAP ou de uma CAP. Essa política de proteção perdurou até o início do Regime Militar.

A intervenção do governo nos sindicatos, propiciada, especialmente, pela lei de sindicalização (Decreto Nº 19.770, de 1931), foi um dos parâmetros utilizados pelo governo para o controle dos trabalhadores. As principais inovações dessa lei foram: o sindicato teria personalidade jurídica pública, seria órgão consultivo e técnico, deveria operar sob unicidade sindical. Dessa forma, o governo mantinha vigilância sobre os sindicatos e, conseqüentemente, controle dos trabalhadores, pois somente os sindicalizados podiam apresentar reclamações às Comissões e Juntas de Conciliação e Julgamento e teriam direito a férias e à legislação previdenciária. Ou seja, apenas os trabalhadores inseridos formalmente no mercado de trabalho, cuja ocupação estivesse reconhecida legalmente, poderiam registrar-se nos sindicatos e gozar de determinados benefícios e serviços previdenciários e trabalhistas (CARVALHO, 2001).

A “engenharia institucional” da cidadania regulada, de acordo com Santos, funcionava da seguinte maneira:

A regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico. A ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência (1979, p. 76).

No que se refere aos riscos ocupacionais, houve avanços importantes também no período Vargas. Já em 1934, surgiu a segunda lei acidentária, o Decreto nº 24.637, que ampliou o conceito de acidente para abranger as doenças profissionais⁹, além de estabelecer, para o empregador, a obrigação de contratar seguro de acidentes do trabalho

⁹ Foram definidas como doenças profissionais, para efeitos da lei, “[...] além das inerentes ou peculiares a determinados ramos de atividade, as resultantes exclusivamente do exercício do trabalho, as resultantes exclusivamente especiais ou excepcionais em que o mesmo for realizado, não sendo assim consideradas as endêmicas quando por elas forem atingidos empregados habitantes da região”. (Decreto nº 24.637, de 1934)

privado ou fazer o depósito de uma caução, em dinheiro, a fim de garantir o pagamento de indenizações. O segundo avanço surge em 1944, quando foi aprovada a terceira lei acidentária, o Decreto-Lei nº 7.036, que promoveu nova ampliação do conceito de acidente do trabalho, incorporando as *concausas*¹⁰ e o acidente *in itinere*¹¹. Esse decreto instituiu ainda a obrigatoriedade dos empregadores de proporcionar aos empregados a máxima segurança e higiene no trabalho. Outra inovação importante desse decreto foi o estabelecimento da obrigatoriedade de que os seguros contra acidentes de trabalho fossem administrados pelas instituições de previdência social (IAP) a que estivesse associado o empregado, conforme segue:

A partir da data da publicação desta lei, não poderão ser concedidas autorizações a novas entidades seguradoras, cabendo tão somente às instituições de previdência social, às sociedades de seguro e às cooperativas de seguros de sindicatos, que atualmente operam em seguro contra risco de acidente de trabalho, a cobertura deste risco (art. 111 do Decreto-Lei nº 7.036, de 1944).

No entanto, essas importantes inovações não foram regulamentadas, e o monopólio estatal do seguro contra acidentes ocupacionais continuou “apenas no papel” até 1967. O Decreto nº 7.036, de 1944, foi superado pela Lei nº 1985, de 1953, que garantiu a manutenção das empresas que já operavam no mercado, mantendo a livre concorrência entre institutos, caixas, companhias de seguros e cooperativas de sindicatos de empregadores (SANTOS, 1979).

2.2.2. *Os avanços na Reunião dos Riscos Sociais e Ocupacionais em Contexto de Erosão da Cidadania Regulada (1967-1988)*

No que se refere à proteção social, um dos primeiros avanços estabelecidos pelos militares foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, que

¹⁰ Considera-se caracterizado acidente de trabalho, ainda que ele não seja a causa única e exclusiva da morte ou da perda ou redução da capacidade do empregado, bastando que entre o evento e a morte ou incapacidade haja uma relação de causa e efeito (art. 3º, Decreto- Lei nº 7.036, de 1944, *apud* Oliveira 2005, p. 31).

¹¹ Os acidentes sofridos pelo segurado ainda que fora do local e horário de trabalho no percurso da residência para o local de trabalho ou deste para aquela, qualquer que seja o meio de locomoção, inclusive veículo de propriedade do segurado (OLIVEIRA, 2005)

pôs fim a fragmentação organizacional e diferenciação de benefícios e serviços previdenciários, representando, assim, um passo significativo no processo de “reunião” dos riscos” a que se submetiam os trabalhadores, independentemente da profissão ou setor ocupacional. Com a criação do INPS, houve também avanços em termos de benefícios, que passaram a abranger os seguintes: aposentadoria (por invalidez, velhice, ou tempo de serviço), pensões, auxílios diversos (natalidade, doença, reclusão, funeral, tratamento fora do domicílio e exame médico pericial fora do domicílio), abonos, pecúlios, salário-família, salário-maternidade.

No que se refere ao seguro contra acidentes de trabalho, a mais importante modificação no sistema previdenciário ocorreu com a promulgação da Lei nº 5.316, de 1967 (quinta Lei acidentária). Com essa lei, o controle, administração e a alocação dos recursos provenientes dos seguros de acidentes do trabalho ficaram sob a responsabilidade do Estado, por meio do INPS. Essa lei rompeu também com o Decreto- Lei nº 293, de 1967, (quarta lei acidentária), baixado por força do ato Institucional nº 4, que atribuiu ao seguro de acidentes um caráter exclusivamente privado, permitindo ao INPS operar em concorrência com as Sociedades Seguradoras, mas que teve vigência de apenas seis meses (OLIVEIRA, 2005).

A concepção de “cidadania regulada” sofre erosão, de acordo com Santos (1979) também com a criação do FUNRURAL, em 1971, que estendeu aos trabalhadores rurais os benefícios da previdência social em bases não contributivos para o trabalhador¹². Em primeiro lugar, o financiamento do FUNRURAL advinha dos impostos sobre a comercialização dos produtos rurais e tributos sobre as empresas urbanas. Em segundo lugar, os benefícios não seguem a lógica de sua vinculação a contribuições passadas. Em terceiro, os benefícios do FUNRURAL cobriam somente aposentadoria por velhice e invalidez, (o tempo de serviço não era coberto), pensão para os dependentes, no caso de morte do segurado direto, auxílio-funeral e benefícios por acidente do trabalho (auxílio-doença, aposentadoria e pensões). O “sistema previdenciário urbano” e o FUNRURAL se equivalem, no que se refere à prestação de serviço de assistência médica. Nesse sentido, como afirma Santos (1979), o FUNRURAL foi potencialmente

¹² Embora os valores dos benefícios destinados ao trabalhador rural fossem mais reduzidos em relação aos garantidos ao trabalhador urbano, não atingindo mais que 50% e 30% do salário mínimo, para aposentadorias e para pensões, respectivamente, eles eram, de acordo com Carvalho (2006), equivalentes, se não maiores, aos ganhos médios no campo.

importante, no aspecto da promoção da cidadania, ao romper com o conceito de cidadania regulada e com a noção dos contratos de direitos sociais.

A expansão da previdência social aos trabalhadores domésticos, em 1972, e aos autônomos, em 1973, em bases contributivas, representa passos adicionais na erosão da cidadania regulada. A expansão para os autônomos significou a incorporação de cerca de dois milhões e meio de pessoas (apenas nos setores secundário e terciário) ao INPS. Já a incorporação das empregadas domésticas, proporcionou a cobertura de cerca de 1.800 mil novos segurados (SANTOS, 1979, p. 114).

Em termos organizacionais, também houve avanços. Em 1974, a Lei 6.062 criou o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS), com a função específica de promover a maximização da equidade na comunidade nacional brasileira. Com praticamente toda a população brasileira coberta pelos benefícios da previdência, a instituição do MPAS foi o epílogo da evolução legislativa e regulatória da proteção social no Brasil, pelo menos para os fins do presente capítulo.

O último avanço na proteção dos riscos ocupacionais surge com a Lei nº 6.367, de 1976, (sexta lei acidentária), que manteve as linhas básicas da lei anterior, mas inovou no conceito de acidentes do trabalho, incluindo a doença proveniente da contaminação acidental do pessoal da área médica no arcabouço do acidente do trabalho. Ainda, de acordo com essa lei, foi atribuído ao INPS o recolhimento de 1,25% das contribuições do seguro de acidentes do trabalho, destinado a programas de prevenção de acidentes do trabalho. Essa regulamentação irá prevalecer até 1991, quando a proteção ocupacional adquire nova estrutura institucional.

2.4. Considerações finais

A partir da estrutura analítica proposta por Marshall (1965), recuperamos, neste capítulo, a trajetória geral da proteção social brasileira, destacando a evolução da proteção contra o acidente ocupacional. Foi verificada a passagem da proteção privada contra os principais riscos a que se sujeitavam os trabalhadores, prevalecente na Primeira República, para a proteção estatal pública, na Era Vargas. Nesta, assistiu-se, no

Brasil, um processo gradativo de reunião de riscos, com a criação dos IAP, mas beneficiando exclusivamente os trabalhadores urbanos, nos termos da cidadania regulada. Os avanços na proteção social – com uma nova rodada de ampliação dos riscos sociais, incorporando trabalhadores rurais, domésticos e autônomos – ocorreu no Regime Militar, especialmente com a criação do INPS e do FUNRURAL.

No que se refere ao acidente ocupacional, sintetizamos, no Quando 1, a evolução do conceito de acidente do trabalho no período de 1919 a 1991. O propósito é comparar as leis acidentárias e estabelecer, observando os aperfeiçoamentos ao longo do tempo, um melhor entendimento da evolução procedida e da configuração da norma vigente.

Quadro 1: Evolução do conceito de acidentes de trabalho (1919-1967)

NORMA LEGAL	CONCEITO
1ª Lei acidentária: Decreto Legislativo nº 3.724, de 1919.	Art. 1º: Consideram acidentes no trabalho, para os fins da presente lei: a) o produzido por uma causa súbita, violenta, externa e involuntária no exercício do trabalho, determinando lesões corporais ou perturbações funcionais, que constituam a causa única da morte ou perda total ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.
2ª Lei acidentária: Decreto nº 24.637, de 1934	Art. 1º: Considera-se acidentes do trabalho, para os fins da presente lei, toda lesão corporal, perturbação funcional, ou doença produzida pelo exercício do trabalho ou em consequência dele, que determine a morte, ou a suspensão ou limitação, permanente ou temporária, total ou parcial, da capacidade para o trabalho.
3ª Lei acidentária: Decreto- Lei nº 7.036, de 1944	Art. 1º: Considera-se acidente do trabalho, para os fins da presente lei, todo aquele que se verifique pelo exercício do trabalho, provocando, direta ou indiretamente, lesão corporal, perturbação funcional, ou doença, que determine a morte, a perda total ou parcial, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.
4ª Lei acidentária: Decreto- Lei nº 293, de 1967	Art. 1º: Para os fins do presente Decreto- Lei, considera-se acidentes do trabalho, todo aquele que provocar lesão corporal ou perturbação funcional no exercício do trabalho, a ser do empregador, resultante de causa externa súbita, imprevista ou fortuita, determinando a morte do empregado ou sua incapacidade para o trabalho, total ou parcial, permanente ou temporária.
5ª Lei acidentária: Lei nº 5.316, de 1967	Art. 2º: Acidente do trabalho será aquele que ocorrer pelo exercício do trabalho, a serviço da empresa, provocando lesão corporal, perturbação funcional ou doença que cause a morte ou a perda ou redução, permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.
6ª Lei acidentária: Lei nº 6.367, de 1976	Art. 2º: Acidente do trabalho é aquele que ocorre pelo exercício do trabalho a serviço da empresa, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte, ou perda, ou redução permanente ou temporária, da capacidade para o trabalho.

Fonte: OLIVEIRA, 2005, p. 37.

Conforme Oliveira (2005), nas duas primeiras leis acidentárias, Decreto nº 3.724, de 1919, e Decreto nº 24.637, de 1934, o conceito estava focalizado na lesão produzida; posteriormente, no Decreto Lei nº 7.036, de 1944, esse conceito passou a ter como foco os fatores causais. O acolhimento das concausas, pela Lei nº 7.036, de 1944, substituiu a exigência da “causa única”, presente na primeira lei. A referência à “causa involuntária e violenta”, utilizada nos argumentos enquadrados no princípio da teoria da culpa também foi abandonada. Além disso, a expressão “perda total ou parcial da

capacidade de trabalho”, presente na Lei nº 7.036, de 1944, teve sua redação alterada, na Lei nº 6.367, de 1976, para “perda ou redução da capacidade de trabalho”.

3. O RISCO OCUPACIONAL NO QUADRO DA SEGURIDADE SOCIAL

Conforme apresentado no capítulo anterior, a cidadania no Estado Novo era parametrizada, principalmente, pela regulamentação das profissões, ou seja, os direitos dos cidadãos decorriam dos direitos das profissões, e esses só existiam através da regulamentação estatal. Essa concepção de política social abrangia os trabalhadores que o governo decidia favorecer, em especial, aqueles que se alinhavam com a estrutura sindical criadas pelo governo Vargas. Daí, o conceito de “cidadania regulada”, caracterizada por Santos (1979), como cidadania regulada por restrições políticas.

Alterações nessa modalidade de proteção social ocorreram a partir da década de 60, quando o conceito de cidadania regulada passou a decair em face de novos institutos criados pelo governo, como, por exemplo, o INPS, que pôs fim a divisão organizacional e diferenciação de benefícios e serviços previdenciários, além de expandir os benefícios. Outro instituto criado foi o FUNRURAL, que estendeu aos trabalhadores rurais os benefícios da previdência social. A inclusão dos trabalhadores domésticos e autônomos como beneficiários da previdência em 1972 e 1973, respectivamente, foi também um duro golpe na cidadania regulada. Ainda, recapitulando, destaca-se como avanço no campo da proteção social, a promulgação da Lei nº 5.316, de 1967. De acordo com essa Lei, o controle, administração e a alocação dos recursos provenientes dos seguros de acidentes do trabalho ficariam sob a responsabilidade do Estado, por meio do INPS.

Mas foi a partir do governo da Nova República, mais especificamente com a Constituição Federal de 1988, que a proteção social foi reorganizada a fim de assegurar os direitos à saúde, previdência social e assistência social. Tal reorientação implicou a adoção de princípios como a universalização da Saúde e dos benefícios previdenciários, a descentralização da gestão das políticas sociais, a diversificação das fontes de financiamento da Seguridade Social, entre outros.

As ações da Seguridade Social destinam-se tanto aos trabalhadores como à população excluída do mercado de trabalho. Assim, completa-se um processo iniciado em meados da década de 1980, de universalização da política da saúde e de sua desvinculação da lógica do seguro da previdência. O direito à saúde passa a ser concebido como um

direito assegurado pela cidadania, ou seja, nem determinado pelo vínculo no mercado de trabalho, nem concedido em razão de critério de renda. É de responsabilidade do Estado, pois o cidadão já contribui através de impostos e contribuições sociais. No que se refere à política de Previdência -Social, o caráter contributivo e quase-contributivo, no caso do trabalhador rural, foi mantido. Assim, a Constituição Federal de 1988 manteve a articulação dos benefícios previdenciários como direito decorrente de uma contribuição efetuada não apenas no exercício de um trabalho assalariado. Na prática, essa perspectiva assegura o direito ao seguro previdenciário a todos os trabalhadores, vinculados ou não ao mercado de trabalho formal. Já a assistência social obteve o *status* de política pública de proteção social, superando a fragmentação e a falta de continuidade das ações sociais do modelo anterior. Os benefícios advindos desse direito são condicionados à necessidade, ou seja, são destinados aos pobres e incapazes de trabalhar.

Na primeira seção deste capítulo, são apresentados os eixos que estruturam o sistema de proteção social brasileiro e a distribuição do Gasto Social Federal (GSF) entre eles; na segunda seção, é apresentada a configuração da proteção previdenciária contra os acidentes ocupacionais.

O estudo dos eixos da proteção social e da distribuição do GSF, realizado por Cardoso e Jaccound (2005), mostra os efeitos da Constituição de 1988 sobre a ação social do Estado e evidencia a importância das políticas previdenciárias no contexto de outras políticas sociais brasileiras. A pesquisa, realizada no período de 1995 a 2002, destaca que, em média, 66% do GSF foi destinado à Previdência Social social. Vale salientar o autofinanciamento dessa política, em razão das contribuições dos empregadores.

Será mostrado que as receitas e as despesas previdenciárias da proteção contra os acidentes ocupacionais são expressivas. Foram quase 600 mil acidentes do trabalho, em média, notificados anualmente pela previdência social no período de 2002 a 2011 (Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), 2011). Os benefícios acidentários, concedidos pela Previdência Social aos segurados acidentados ou aos seus dependentes, constituem as principais despesas dos acidentes do trabalho, enquanto as Contribuições do Seguro Acidente do Trabalho, incidentes sobre a folha de salários do trabalhador, compreendem a única fonte das receitas destinadas a custear os benefícios previdenciários. A análise dos dados mostra que as receitas superam as despesas dos

benefícios acidentários. Esse resultado expõe o paradoxo entre a falta de investimentos em políticas de proteção e prevenção de acidentes ocupacionais e o *superávit* observado no orçamento previdenciário. Vale salientar, que o orçamento não inclui os custos indiretos dos acidentes do trabalho, os quais, são financiados pela sociedade.

3.1. Os Avanços da Constituição de 1988

A Seguridade Social, instituída pela Constituição de 1988, avançou no âmbito do direito social ao assegurar, por meio de separação institucional das políticas de Saúde, Previdência e Assistência Social, um sistema de Seguridade Social. Embora, a assistência social, os seguros sociais e os serviços médicos estivessem presentes em ações do Estado social brasileiro a partir da década de 30, como vimos no capítulo anterior, a Constituição de 1988 inovou ao atribuir funções específicas a cada uma dessas políticas e ao estabelecer o dever do Estado em sua execução. Os avanços da Constituição de 1988, no campo da proteção social são perceptíveis, como mostra a aceção dos princípios da Seguridade Social, especificamente, a universalidade, uniformidade, seletividade, irredutibilidade dos benefícios, diversificação das fontes de custeio e gestão democrática e participativa.

A universalidade da cobertura significa que a política da Saúde é um direito de cidadania, igual para todos; a assistência social, por sua vez, é um direito condicionado a uma situação de necessidade, como os das pessoas incapazes de trabalhar; já em relação à Previdência Social, a condição de cidadão, embora ainda de caráter contributivo, ou quase-contributivo, no caso do trabalhador rural, esse direito passou a ser assegurado a partir do trabalho e não mais à inserção formal no mercado de trabalho.

O princípio da uniformidade e equivalência dos benefícios garantiu a unificação dos regimes de aposentadoria dos trabalhadores urbanos e rurais. Dessa forma, os trabalhadores rurais passaram a ter os mesmos direitos que eram assegurados apenas aos trabalhadores urbanos.

O princípio da seletividade traduz-se pela adequação dos benefícios e serviços que melhor atendam a real necessidade do cidadão. Em outras palavras, a seletividade pressupõe a destinação das prestações pela seguridade social a fim de suprimir as

continências e riscos derivados da idade avançada, maternidade, deficiência física etc. A distributividade é o princípio que permite a distribuição das prestações de Seguridade Social, balizada pelo critério da urgência.

A irredutibilidade do valor dos benefícios define dois objetivos: garantir que nenhum benefício tenha o valor abaixo do salário mínimo nacional, e assegurar que os benefícios sejam vinculados aos aumentos do salário mínimo, a fim de impedir sua desvalorização pela inflação.

A diversificação das fontes de financiamento da Seguridade Social significa a participação de toda a sociedade. Dentre as inovações desse custeio, destacam-se a inclusão das contribuições provenientes do faturamento e do lucro, a cargo das empresas; a contribuição da União através de recursos adicionais fixados obrigatoriamente na lei orçamentária anual; e a contribuição do segurado facultativo (aquele que se filia voluntariamente à Previdência Social). Cabe destacar, que a proteção contra acidentes do trabalho é financiada exclusivamente pela contribuição do empregador. Os benefícios acidentários são não contributivos para os trabalhadores

Por sua vez, o caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa visa dar segurança e moralidade na administração do sistema e o direito àqueles que financiam a Seguridade Social de participarem efetivamente dos processos decisórios. A novidade foi o retorno dos empregadores, trabalhadores e aposentados à gestão do sistema, o que tinha sido suprimido durante os governos militares. Os mecanismos de participação da gestão quadripartite nos órgãos colegiados são definidos pelas leis que regulamentam as políticas que integram a Seguridade Social.

Cardoso e Jaccoud (2005) examinam a trajetória recente e a configuração do Sistema Brasileiro de Proteção Social. As principais políticas sociais, sob responsabilidade do governo federal, são identificadas e organizadas em quatro eixos analíticos: *i*) políticas que se agrupam em torno do Eixo do Emprego e do Trabalho; *ii*) políticas que se agrupam em torno do Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza; *iii*) políticas que se agrupam em torno do Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania; *iv*) políticas que se agrupam em torno do Eixo da Infra-Estrutura Social.

O Eixo do Emprego e do Trabalho é composto pelas políticas que vinculam os beneficiários ao mercado de trabalho, mediante a contribuição. A perspectiva inovadora

da política de Previdência Social, após a redemocratização, foi garantir o acesso à Previdência não só aos assalariados formais. Ou seja, a Previdência Social manteve o caráter não-contributivo ou quase-contributivo, para o trabalhador rural, e o contributivo obrigatório para todos os trabalhadores que exerciam sua atividade via carteira assinada, facultando a contribuição àqueles que não possuem vínculo formal no mercado de trabalho, mas que desejavam participar do sistema. Conforme observou Boschetti (2006), essas mudanças representaram a ampliação do sistema de seguro a todos os trabalhadores, tanto no mercado formal ou informal.

No Quadro 2, é apresentada a distribuição do GSF nos diversos eixos estruturante do sistema de proteção social brasileiro.

Quadro 2: Gasto social do Estado brasileiro, em âmbito federal, por eixo estruturante de política social

Eixo Estruturante	Políticas de Âmbito Federal	% GSF 1995 -2002
Emprego e Trabalho	1- Previdência Social Básica-RGPS	46,3
	2- Previdência e benefícios à Servidores da União	20,3
	3- Políticas de proteção ao trabalhador	4,4
	4- Organização agrária e política fundiária	1,3
	Subtotal	72,3
Assistência Social e Combate À pobreza	1- Assistência Social	2,4
	2- Alimentação e nutrição	0,8
	3- Ações diretas de combate à pobreza via transferência de renda	
Subtotal	3,2	
Direitos Incondicionais de Cidadania Social	1- Saúde	13,7
	2- Ensino Fundamental	1,3
	3- Outras	6,0
Subtotal	21,0	
Infraestrutura Social	1- Habitação	2,3
	2- Saneamento	0,9
Subtotal	3,2	
Total		100%

Fonte: CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 204. Adaptado.

A análise do Quadro 2 nos permite verificar o percentual médio do GSF em cada política do Eixo Emprego e do Trabalho. Nota-se que 72,3% de todo GSF, no período de 1995 a 2002, foram destinados às políticas e programas desse eixo, sendo os benefícios para os trabalhadores segurados pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), destinados aos trabalhadores sob a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e pelo Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), destinado aos servidores públicos da União, responsáveis por 66% do GSF. Ao discriminar o RGPS (urbano e rural) do RPPS da União, nota-se que o primeiro foi responsável por 46,3% de todo o GSF, enquanto o segundo por 20,3%.

Os gastos relativos às políticas de proteção ao trabalhador que, segundo Cardoso e Jaccoud (2005), em sua maior parte, foram designados ao pagamento dos benefícios do seguro-desemprego corresponderam a 4,4% do GSF, ao passo que as políticas relacionadas à organização agrária e fundiária representaram 1,3% do GSF.

No Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza, Cardoso e Jaccoud (2005) reuniram as políticas centradas na assistência social. A configuração original da assistência social no Brasil, antes da Constituição de 1988, foi caracterizada pela fragmentação e pela falta de continuidade das ações sociais. Ao reconhecer a Assistência Social como política pública, o Estado assumiu a responsabilidade não apenas de subvencionar a proteção à população pobre, realizada por entidades sociais, mas também de implementá-la. Os benefícios oriundos desse direito são condicionados à comprovação de necessidade e destinam-se, principalmente, a grupos vulneráveis como a infância, adolescência e a maternidade. Assim, a assistência será concedida a quem dela necessitar, incluindo, entre o público-alvo a família, isso, sem a contrapartida contributiva (CARDOSO E JACCOUD, 2005).

Ao observar o Quadro 2, percebe-se que as despesas com as políticas organizadas em torno do Eixo Assistência Social e Combate à Pobreza consumiram apenas 3,2%, em média, de todo o GSF no período de 1995 a 2002, sendo a política de Assistência social responsável por 2,4% do GSF.

É importante salientar que no GSF no Eixo Assistência Social, incluem-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado aos idosos e a pessoas portadoras de deficiência, e o programa de atenção à criança –ambos financiados pela Seguridade

Social. Já a política de Alimentação e nutrição teve 0,8% do GSF, destinados ao custeio de programas como o Merenda Escolar e distribuição emergencial de alimentos.

Cabe salientar que a partir da instituição do programa Bolsa-Família, em 2003, no âmbito do Programa Fome Zero, as políticas de Assistência e Transferência de Renda mantiveram um crescimento permanente de seus gastos. O Bolsa-Família, por exemplo, teve sua execução financeira alterada de R\$ 3,8 bilhões, em 2004, para R\$ 13,4 bilhões em 2010 (BRASIL, 2010).

O terceiro eixo estruturante denomina-se Direitos Incondicionais de Cidadania Social e abrange as políticas de Saúde e Educação. No âmbito da política da Saúde, vale destacar que a Constituição de 1988 rompeu, como já ressaltado, com a lógica do seguro ao adotar o princípio da universalidade, garantindo o atendimento gratuito na área a toda população através do Sistema Único de Saúde (SUS). Essa concepção de política não está condicionada a qualquer critério de seletividade ou exigências de recursos ou contribuições; o acesso ao direito depende apenas do pertencimento do indivíduo à comunidade nacional (CARDOSO E JACCOUD, 2005). Dessa forma, diferentemente das políticas de Previdência e Assistência Social, a Saúde e a Educação foram os únicos direitos afirmados como provenientes da cidadania, ou seja, nem determinados pela inserção no sistema produtivo, nem concedidos em função de baixa renda (BOSCHETTI, 2006).

O quadro mostra o percentual médio do GSF das políticas da Educação e Saúde no período de 1995 a 2002. Nota-se que essas duas políticas foram responsáveis por 21% do total do GSF, sendo que o gasto federal relativo aos programas associados à Saúde representaram 13,7% do GFS, enquanto os programas relacionados à Educação (ensino fundamental, médio, superior, profissionalizante e cultura) representaram 7,3% do GFS.

Cardoso e Jaccoud (2005), utilizando-se de dados apurados no período de 1996 a 2000, mostraram os avanços nos indicadores de mortalidade infantil e de esperança de vida ao nascer, os quais, segundo os autores, permitem não só inferir sobre os efeitos positivos da ampliação da cobertura na área da Saúde, como também a eficácia dos programas na Saúde após a Constituição de 1988¹³.

¹³De acordo com os dados, a taxa de mortalidade infantil (número de óbitos de crianças com menos de um ano de idade, por mil nascidos vivos) no Brasil caiu de 38 em 1996 para 28,3 em 2000. A esperança de

Finalmente, o quarto eixo, é constituído pelas políticas de Infra-Estrutura Social de Habitação e Saneamento. Conforme nos mostra o Quadro 2, essas políticas consumiram apenas 3,2%, em média, do GSF no período de 1995 a 2002, sendo 2,3% destinado a Habitação e 0,9% empregado ao Saneamento. O GSF desse eixo foi equivalente ao gasto com o conjunto de políticas de assistência social e combate à pobreza, conforme apontado acima.

De fato, o estudo sobre GSF, realizado por Cardoso e Jaccoud (2005), revela o efeito da Constituição Federal de 1988 sobre a atuação do Estado na área social. A estratégia utilizada pelos autores na análise do conjunto das políticas sociais compreendeu a organização em eixos estruturantes das políticas sociais, conforme visto acima. Embora tal estruturação tenha contemplado algumas políticas e programas sociais (Educação, Organização Agrária e Fundiária, Habitação, Saneamento), cujos gastos não são atribuídos propriamente à Seguridade Social, o estudo contribuiu ao evidenciar a importância das políticas Previdenciárias, principalmente, sob o aspecto financeiro, no contexto de outras políticas sociais brasileiras. A informação que aqui interessa destacar mostra que 66,6% do Gasto Social Federal (GSF) após a Constituição de 1988 foi atribuído aos benefícios previdenciários, e, em razão do quase completo autofinanciamento dessa política, já que a mesma é atrelada a lógica contributiva, conclui-se que boa parte do GSF no Brasil seja financiada pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores à Previdência Social.

3.2. Os Custos da Proteção Contra os Riscos Ocupacionais na Previdência Social no Pós-Constitucional

Segundo Marshall (1980), o advento do seguro social provocou novidades sob três aspectos. O primeiro foi a ingerência nas relações de trabalho, pedra fundamental da economia de livre mercado, estabelecendo obrigações mútuas entre empregados e empregadores, no que se refere às contribuições pagas pelos trabalhadores e aos benefícios delas decorrentes. O segundo foi a institucionalização de uma relação contratual entre o segurado e o governo. O governo, sendo parte contratante, torna-se o responsável pelo teor do contrato e também por sua inviolabilidade. O último aspecto

vida ao nascer (número médio de anos esperado que um recém-nascido viva) no Brasil aumentou de 67,6 anos em 1996 para 68,6 anos em 2000 (Cardoso e Jaccoud, 2005, p. 237)

refere-se à reunião dos riscos, que trouxe novos problemas de finanças e administração, tendo em vista a ampliação da cobertura, o advento do desemprego em massa, no período entre guerras, e a posterior desvalorização da moeda. Esses eventos provocaram a revisão dos termos do seguro, afetando direitos e obrigações daqueles já incluídos nos planos.

Verifica-se que os problemas de finanças e administração permanecem no centro das discussões na arena política até os dias atuais. Em meio aos debates, destaca-se a volumosa despesa previdenciária, ocasionada, entre outras coisas, pelos acidentes do trabalho. No entanto, a presente seção mostra que, no Brasil, nos últimos anos, ocorreu *superávit* entre as despesas com os benefícios acidentários e as receitas do Seguro de Acidentes do Trabalho da Previdência Social. Mas esse orçamento não foi concebido para ser *superavitário*, pois, ocorre à custa do trabalhador acidentado, especialmente pela ausência de investimentos em políticas de proteção e promoção da saúde dos trabalhadores nos ambientes do trabalho.

Antes de apresentar as estatísticas dos acidentes do trabalho, torna-se necessário esclarecer que, a partir de 2007, uma nova metodologia foi adotada pelo INSS, a fim de minimizar as subnotificações dos acidentes e doenças do trabalho pelas empresas. A Lei nº 8.213, de 1991, determina no seu artigo 22, que todo acidente do trabalho ou doença profissional deverá ser comunicado pela empresa ao INSS por meio de Comunicação de Acidente do Trabalho (CAT) para caracterizar a natureza acidentária. Mas, em razão do não cumprimento dessa determinação pelas empresas, foi criado, em 2007, o Nexo Técnico Epidemiológico Previdenciário (NTEP), que se apresentou como importante instrumento nas avaliações médicos-periciais do INSS, ao indicar as possíveis relações entre a atividade laboral desenvolvida e o agravo motivador da incapacidade. A sistemática consiste basicamente na associação de códigos da Classificação Nacional de Atividades Econômica (CNAE) e da Classificação Internacional de Doenças (CID-10), observando-se a ocorrência de nexos. Presentes estes, há a concessão do benefício de natureza acidentária ao beneficiário.

O fim da exigência de apresentação da CAT culminou em alterações nas estatísticas apresentadas nessa seção. Foi incluída na Tabela 1, que traz dados referentes aos acidentes de trabalho, no período de 2002 a 2011, uma coluna adicional que traz a informação sobre os benefícios acidentários concedidos pelo INSS, para os quais não

foram registrados CAT. Em razão dessa nova metodologia, a curva dos acidentes do trabalho foi alterada substancialmente a partir do ano de 2007, revelando outras informações, conforme veremos a seguir.

Tabela 1: Acidentes ocupacionais registrados no Brasil (2002-2011) (N)

ANO	TIPO DE ACIDENTE OCUPACIONAL			SEM CAT	TOTAL
	TÍPICO	TRAJETO	DOENÇA PROFISSIONAL		
2002	323.879	46.881	22.311	-	393.071
2003	325.577	49.642	23.858	-	399.077
2004	375.171	60.335	30.194	-	465.700
2005	398.613	67.971	33.096	-	499.680
2006	407.426	74.636	30.170	-	512.232
2007	417.036	79.005	22.374	141.108	659.523
2008	441.925	88.742	20.356	204.957	755.980
2009	424.498	90.180	19.570	199.117	733.365
2010	417.295	95.321	17.177	179.681	709.474
2011	423.167	100.230	15.083	172.684	711.164

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), 2011 — Suplemento Histórico. Elaboração própria.

A Tabela 1 mostra os números de acidentes ocupacionais registrados no Brasil, no período de 2002 a 2011, classificados em acidentes de trabalho típico, acidentes de trajeto e doenças no trabalho. Nota-se que os acidentes típicos representam 80% dos acidentes registrados, seguidos pelos acidentes de trajeto, com 15%, e doenças profissionais, com 5%. É importante observar que o número de acidentes ocorridos por doenças no trabalho caiu pela metade entre 2006 e 2011, enquanto os acidentes de trajeto aumentaram 25% no mesmo período. O cenário dos acidentes ocupacionais no Brasil aponta números impressionantes: em média, foram quase 600.000 acidentes por ano notificados pelo INSS, no período de 2002 a 2011.

Com a implantação do NTEP e a retirada da condição de obrigatoriedade de uma comunicação de evento de acidente ou doença do trabalho, observa-se uma importante

modificação no perfil da concessão dos benefícios acidentários: em 2006, a Previdência Social contabilizou a concessão de 140.998 auxílios-doença por acidentes do trabalho e, em 2007, 274.946, o que representa uma variação (crescimento) da ordem de 95%. Esses dados demonstram que muitas notificações de acidentes e doenças do trabalho não eram prestadas pelas empresas, até 2007, mesmo sendo obrigação desses segmentos a emissão da CAT.

O benefício acidentário é devido ao segurado acidentado ou aos seus dependentes, quando o acidente ocorre a serviço da empresa, seja ele sofrido no exercício do trabalho, por doença profissional ou no trajeto do trabalho, provocando lesão corporal ou perturbação funcional que cause a morte ou redução da capacidade para o trabalho. Os benefícios acidentários classificam-se em aposentadoria por invalidez, pensão por morte, auxílio-doença e auxílio-acidente.

Tem direito à aposentadoria por invalidez o segurado acidentado que, estando ou não em gozo de auxílio-doença acidentário, é considerado insuscetível de reabilitação para o exercício de atividade que lhe garanta a subsistência.

A pensão por morte destina-se aos dependentes do segurado que falece em consequência de acidente do trabalho.

O auxílio-doença, por sua vez, é devido ao segurado que fica incapacitado por motivo de doença decorrente de acidente do trabalho.

O auxílio-acidente é garantido ao segurado acidentado que, após consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, apresenta sequela que implique redução de sua capacidade laborativa. A concessão do benefício independe de qualquer remuneração auferida pelo acidentado, mesmo quando esta se refere a outro benefício, exceto a de qualquer aposentadoria.

O auxílio-suplementar, por fim, é devido ao segurado acidentado que, após consolidação das lesões decorrentes do acidente do trabalho, apresentava sequela que implicava a redução da sua capacidade, e que, caso não impedisse o desempenho da mesma atividade, exigia-lhe, permanentemente, maior esforço na realização do trabalho. A Lei nº 8.213/91 extinguiu a concessão desta espécie de benefício (AEPS, 2011).

A Tabela 2 apresenta o número de benefícios acidentários concedidos pelo INSS, no Brasil e grandes regiões, no período 2009-2011.

Tabela 2: Benefícios acidentários concedidos, por tipo de benefício (Brasil e Grandes Regiões) (209-2011) (N)

Brasil e Grandes Regiões	Anos	BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS CONCEDIDOS						
		Total	Tipos					
			Aposentadoria por invalidez	Pensão por morte	Auxílios			
					Total	Doença	Acidente	Suplementar
BRASIL	2009	353.369	8.940	850	343.579	329.914	13.472	193
	2010	351.724	10.261	778	340.685	327.894	12.655	136
	2011	346.501	11.108	751	334.642	319.445	15.068	129
NORTE	2009	15.047	596	52	14.399	14.033	366	0
	2010	13.995	419	36	13.600	13.231	309	0
	2011	14.892	480	52	14.360	14.013	347	0
NORDESTE	2009	47.791	1.616	93	46.082	45.021	1.059	2
	2010	51.005	2.174	92	48.739	47.500	1.236	3
	2011	52.014	2.184	74	49.756	48.313	1.443	0
SUDESTE	2009	172.353	3.900	438	168.015	158.987	8.899	129
	2010	173.051	4.184	384	168.483	160.375	8.019	89
	2011	170.244	4.553	380	165.311	155.572	9.666	73
SUL	2009	91.275	2.241	165	88.869	86.137	2.670	62
	2010	88.074	2.909	174	84.991	82.372	2.575	44
	2011	84.795	3.220	155	81.420	78.306	3.058	56
CENTRO-OESTE	2009	26.903	587	102	26.214	25.736	478	0
	2010	25.599	575	92	24.932	24.416	516	0
	2011	24.556	671	90	23.795	23.241	554	0

Fonte: Anuário Estatístico da Previdência Social (AEPS), 2011 — Suplemento Histórico. Elaboração própria.

Conforme mostra a Tabela 2, em 2011 foram registrados 346.501 benefícios acidentários concedidos aos segurados da Previdência Social. Entre esses registros, contabilizaram-se 319.445 afastamentos acima de 15 dias por doenças relacionadas ao trabalho; 15.068 afastamentos que culminaram em incapacidade parcial e permanente; 11.108 aposentadorias por invalidez; e 751 pensões por acidentes fatais. Conclui-se que, em média, no ano de 2011, 73 trabalhadores ou suas famílias foram beneficiados, diariamente, por incapacidade permanente parcial, ou por aposentadoria por invalidez, ou por óbito em razão de fatores ambientais relacionados ao trabalho.

A Tabela 2 revela, por fim, a desigualdade entre as regiões do Brasil, no que se refere aos benefícios acidentários concedidos, o que pode estar relacionado, entre outras coisas, às diferenças no grau de industrialização. A região sudeste apresentou, em 2011,

quase 50% dos benefícios acidentários concedidos pelo INSS, enquanto a região norte deteve apenas 4%.

Antes de tratar das despesas previdenciárias sobre os acidentes do trabalho, torna-se relevante esclarecer que a arrecadação da seguridade social compreende o recolhimento de receitas de contribuições sociais, patrimoniais e de outras importâncias devidas à Previdência Social prevista na legislação. As contribuições compõem Orçamentos Fiscais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e são constituídas pelas contribuições dos trabalhadores e empresas, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS, Contribuição Social sobre o Lucro - CSLL; Contribuições sobre a Renda Líquida de Concursos de Prognósticos e sobre a Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea; Contribuição sobre a Movimentação Financeira – CPMF (extinta em 2007).

As alíquotas de contribuições para a Previdência Social dependem do tipo de contribuinte. Para empresas, em geral, a alíquota é de 20% sobre o total das remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestem serviços. Já os segurados empregados, inclusive o doméstico e trabalhador avulso, contribuem com alíquotas de 8%, 9% e 10% sobre o salário-contribuição.

Os empregadores contribuem também com alíquotas de 1%, 2%, 3% incidentes sobre as remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestem serviços, para o financiamento dos benefícios concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa, decorrente dos riscos ambientais do trabalho¹⁴.

A Tabela 3 mostra, respectivamente, a receita das contribuições para financiamento dos benefícios acidentários e as despesas relativas aos benefícios acidentários, concedidos pela Previdência Social, no período de 2007 a 2011.

¹⁴ Tal variação decorre de enquadramento da empresa em cuja atividade preponderante o risco de acidente do trabalho seja considerado respectivamente, leve, médio ou grave (AEPS 2011)

Tabela 3: Despesas de benefícios acidentários, por tipo de benefício, e receita de contribuições do Seguro de Acidentes do Trabalho (2007-2011) (R\$)

TIPO DE BENEFÍCIO	DESPESAS COM BENEFÍCIOS ACIDENTÁRIOS (a)				
	(Em R\$ bilhões)				
	2007	2008	2009	2010	2011
Aposentadoria por invalidez	1,35	1,62	1,84	2,08	2,37
Pensão por morte	1,05	1,21	1,32	1,39	1,51
Auxílio-doença	1,46	1,67	2,10	2,40	2,62
Auxílio-acidente	1,18	1,45	1,46	1,67	1,81
Auxílio-suplementar	0,00011	0,00030	0,00012	0,00011	0,00012
TOTAL (a)	5,17	6,28	6,87	7,66	8,45
RECEITA CONTRIBUIÇÕES PARA ACIDENTES DE TRABALHO (b)					
(Em R\$ bilhões)					
TOTAL (b)	6,44	7,41	8,04	12,82	13,59
DIFERENÇA (a - b)	1,27	1,13	1,16	5,15	5,13

Fonte: AEPS (2011) – Suplemento Histórico. Elaboração própria.

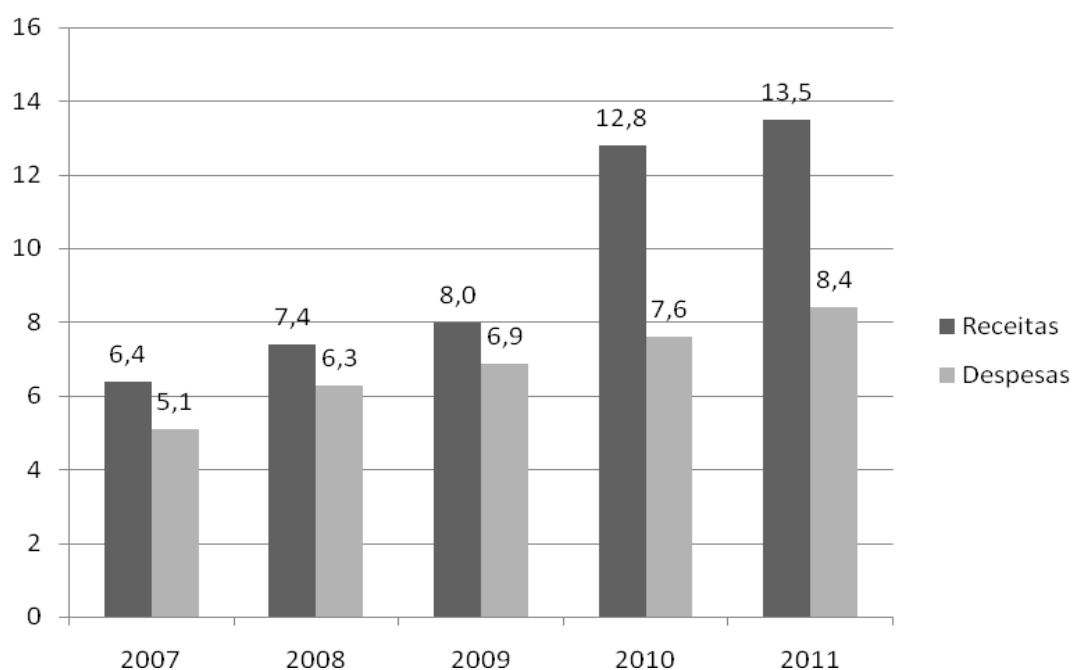
A partir dos dados apresentados na Tabela 3, verifica-se que as despesas com benefícios acidentários cresceram, em média, 11% ao ano, chegando a R\$ 8,4 bilhões em 2011, enquanto as receitas provenientes das Contribuições do Seguro Acidente do Trabalho cresceram, em média, 16% no mesmo período. Cabe ressaltar o expressivo aumento dessa receita entre 2009 e 2010 que superou 37%.

É fato que a Contribuição de Seguro Acidente do Trabalho é incidente, como dito anteriormente, sobre as remunerações pagas aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhes prestem serviços. Isso significa que as receitas dessa rubrica estão atreladas aos resultados do mercado de trabalho.

Em 2003, a taxa de desemprego dos trabalhadores brasileiros era de 12,4%, em 2007, caiu para 9,3% e em 2012, chegou a 5,5% - menor taxa de desemprego desde 2002 (BRASIL, 2013).

O *superávit* entre as despesas dos benefícios acidentários e as receitas do seguro de acidente do trabalho é mais bem expressado no Gráfico I. A diferença reflete medidas econômicas, como a queda na taxa de juros, incentivos à produção e as desonerações que impulsionaram o consumo, e, conseqüentemente, a geração de empregos.

Gráfico I: Receita e Despesa Anual do Seguro de Acidentes do Trabalho (2003-2011) (em R\$ bilhões)



Fonte: AEPS (2011) – Suplemento Histórico. Elaboração própria.

Por outro lado, a geração de novos postos de trabalho contribuiu para o aumento do número de benefícios acidentários concedidos, na medida em que mais trabalhadores estão ocupados, o que leva a mais lesões ocupacionais e acidentes do trabalho.

Os gastos da Previdência Social com o pagamento de benefícios acidentários (aposentadoria por invalidez acidentária, pensão por morte, auxílio-doença acidentário, auxílio-acidente) geram despesas vultosas e, conforme visto, esse custo é financiado pela Contribuição de Seguro de Acidente do Trabalho, com *superávits* crescentes, em média, 25% ao ano, no período analisado.

Além disso, há que se considerar que o custo efetivo dos acidentes do trabalho contempla outra parcela indireta. Esse custo indireto, em geral, é menos visível, abrangendo os gastos das empresas com as interrupções na produção, novas contratações, treinamentos, ações judiciais indenizatórias; os gastos do Estado com saúde, reabilitação profissional do acidentado; os danos às famílias na forma de redução de renda, interrupção do emprego dos familiares – são vários os tipos de custos para a sociedade. Mas, a dor e o estigma do acidentado representam o ápice de todo o sofrimento, tendo em vista que, no mercado de trabalho formal, não há espaço para aqueles que não dispõem da integralidade de sua capacidade laborativa.

3.3. Considerações finais

A Constituição de 1988 avançou no campo da Seguridade Social, ao organizar e atribuir funções específicas as políticas de Assistência Social, Previdência e Saúde. A expansão da proteção social no país encerrou, quase que totalmente, o vínculo existente entre a capacidade contributiva do trabalhador e a garantia de seus direitos sociais. Assim, a política de Saúde deixou de ser atrelada ao modelo contributivo ao adotar o princípio da universalização dos serviços médicos. Por sua vez, a política de Previdência Social manteve a lógica contributiva, mas ampliou o sistema de seguro ao incluir os trabalhadores informais ou aqueles que desejavam participar do sistema e, em bases não-contributivas ou quase-contributivas, os trabalhadores rurais. Já a Assistência Social foi absorvida como política de Estado, embora os benefícios provindos desse direito sejam condicionados à necessidade.

Na esteira da Previdência Social, ressalta-se, para os fins desse trabalho, o cenário da acidentalidade no Brasil que aponta números exorbitantes. As elevadas taxas de acidentes do trabalho expressam as crescentes despesas e perdas sociais e econômicas para a sociedade. Os dados mostraram que mesmo ocorrendo o aumento das despesas com os benefícios acidentários, as elevadas receitas, provindas do Seguro de Acidente do Trabalho, impediram o *déficit* orçamentário no período analisado. Mas, o saldo positivo entre receitas e despesas acidentárias, que superou a R\$ 5 bilhões em 2011, não

pode ser comemorado em razão do cenário acidentário no país e a ausência de investimentos em políticas de proteção dos trabalhadores.

4. PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO AMPLIADA DOS RISCOS OCUPACIONAIS NO BRASIL

A regulamentação e a fiscalização são os principais instrumentos utilizados pelo Estado na promoção de Segurança e Saúde do Trabalhador – SST. No entanto, essas modalidades de intervenções, apesar de essenciais, são insuficientes para alcançar a melhoria das condições de segurança no trabalho. Estudos apontam que a reunião de mecanismos de regulamentação e fiscalização com o uso de incentivos governamentais constitui-se em uma forma eficaz de induzir as organizações a investirem em SST. O presente capítulo visa apresentar as duas proposições de intervenção do Estado, a Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST e a temática sobre incentivos governamentais para SST.

A PNSST rompeu com o modelo tradicional de SST ao propor ações de proteção e prevenção dos riscos nos ambientes do trabalho. Avançou ao apresentar proposições governamentais em segurança e saúde no trabalho articuladas entre os Ministérios do Trabalho e Emprego, Previdência Social e Meio Ambiente. Na perspectiva de educação em saúde e segurança do trabalhador, a PNSST inovou ao defender a inclusão nos currículos escolares de conhecimentos básicos em prevenção de acidentes do trabalho.

Por sua vez, os incentivos governamentais para a segurança e saúde no trabalho referem-se a formas de premiar as empresas por tornar os ambientes de trabalho seguros e são para os trabalhadores. Os incentivos na forma de flexibilização das alíquotas de Contribuição do Seguro de Acidente do Trabalho e na forma de flexibilização da ocorrência das fiscalizações programadas nos ambientes de trabalho foram apontados em estudos como sendo os mais promissores para promover a melhoria na SST.

A PNSST e os incentivos governamentais são proposições que aglutinam os tradicionais mecanismos de regulamentação e fiscalização do Estado com benefícios motivacionais do governo e constituem-se em instrumentos potencialmente eficazes na promoção da segurança e saúde do trabalhador, conforme veremos a seguir.

4.1. Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador

O mundo do trabalho e da atenção à saúde dos trabalhadores também passaram por importantes mudanças no contexto das transformações sociais, políticas e econômicas da década de 1980 e 1990. Dentre elas, destaca-se a inclusão da área da saúde do trabalhador no domínio da Saúde Pública. A definição da saúde como um direito de cidadania e dever do Estado, as mobilizações sociais e as resoluções da 2ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalho – 2ª CNST, ocorrida em 1986, contribuíram para a incorporação das reivindicações sobre saúde do trabalhador na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2011). A Constituição Federal, em seu artigo 198, determina que “[...] as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único [...]”, e, em seu artigo 200, define que “[...] ao Sistema Único de Saúde compete [...] executar as ações de saúde do trabalhador [...] e contribuir na proteção do meio ambiente, nele incluído o do trabalho” (BRASIL, 2011).

A Lei nº 8.080, de 1990, artigo 6º, afirma que estão incluídas ainda no campo de atuação do Sistema Único de Saúde – SUS a execução de ações de vigilância sanitária; de vigilância epidemiológica; de saúde do trabalhador; e de assistência terapêutica integral, inclusive farmacêutica. Dessa forma, a área de atenção à saúde do trabalhador opera no campo do direito à saúde pública.

Outro papel importante resultante da 2ª CNST foi a introdução de temáticas como Diagnóstico da Situação de Saúde e Segurança dos Trabalhadores; Novas Alternativas e Atenção à Saúde e Segurança dos Trabalhadores e, por fim, de uma Política Nacional de Saúde e Segurança dos Trabalhadores – PNSST.

Em 2004, a PNSST foi retomada e discutida através da criação do Grupo de Trabalho Interministerial, por meio da Portaria nº 153, de 2004. Esse grupo, constituído pelos representantes dos ministérios da Saúde, da Previdência Social e do Trabalho e Emprego teve como uma das suas atribuições a elaboração de uma proposta de PNSST, colocada em consulta pública em 2005.

Novos avanços surgem em 2008, quando foi criada a Comissão Tripartite de Saúde e Segurança no Trabalho – CTSST. Composta paritariamente por representantes do governo, trabalhadores e empregados, a CTSST constituiu em um marco na construção

da PNSST, que foi finalmente instituída pelo Decreto nº 7.602 de 2011. A aplicação prática da PNSST encontra-se na fase de execução do Plano Nacional de Segurança e Saúde no Trabalho – PLANSAT, que articula ações, responsabilidades e prazos de implementação da política entre os diversos atores sociais.

A Política Nacional de Segurança e Saúde do Trabalhador – PNSST tem por objetivos

a promoção da saúde e a melhoria da qualidade de vida do trabalhador e a prevenção de acidentes e de danos à saúde advindos, relacionados ao trabalho ou que ocorram no curso dele, por meio da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes de trabalho (Decreto Nº 7.602 de 2011).

A PNSST tem por princípios a universalidade; prevenção; precedência das ações de promoção, proteção e prevenção sobre as de assistência, reabilitação e reparação; diálogo social e a integralidade.

O PLANSAT, dirigido por esses princípios, propõe medidas especiais para atividades laborais submetidas a alto risco de doenças e acidentes de trabalho. Entre elas, incluem a promoção de estudos para aperfeiçoamento da legislação relacionada à SST para as atividades laborais submetidas a alto risco; a criação de linhas de financiamentos para a retirada e sucateamento de máquinas e equipamentos que não atendam as normas de segurança; a fiscalização da adequação de máquinas e equipamentos à regulamentação nacional de SST nos ambientes do trabalho.

O Plano também contempla proposições para inclusão de todos os trabalhadores brasileiros no Sistema Nacional de Promoção e Proteção da Segurança e Saúde no Trabalho – SST. As ações a serem adotadas consideram a implantação de princípios comuns de SST para todos os trabalhadores, independente de sua inserção no mercado de trabalho; a elaboração de dispositivos legais em SST para os trabalhadores do serviço público; a promoção da SST nas micro e pequenas empresas; a inserção de pessoa com deficiência e reabilitada no mercado de trabalho; entre outras medidas.

Devido à abrangência de seu campo de ação, o PLANSAT propõe ações governamentais em segurança e saúde no trabalho orientadas pela intersectoralidade

entre os diversos órgãos de governo e da sociedade civil. Dessa forma, as ações de segurança e saúde do trabalhador ao invés de se constituírem em iniciativas fragmentadas, desarticuladas ou superpostas, como no modelo anterior, estarão apoiadas por um projeto amplo de governo. São responsáveis pela implementação e execução da PNSST, os Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Saúde e o Ministério da Previdência Social. Assim, compete a esses ministérios normatizar, conjuntamente, os assuntos referentes à Segurança e Saúde do Trabalhador, em matérias que requeiram ações integradas ou apresentem interfaces entre os diversos órgãos de governo.

Outra abordagem importante do Plano, diz respeito à educação em saúde e segurança do trabalhador e do incentivo à capacitação e à educação continuada de trabalhadores. Nessa perspectiva, propõem-se a inclusão de conhecimentos básicos em prevenção de acidentes e SST no currículo do ensino fundamental e médio da rede pública e privada; a inclusão de conhecimentos básicos em SST no currículo dos programas de aprendizagem do ensino técnico, profissionalizante e superior; a criação de uma agenda integrada de estudos e pesquisas em SST, por meio do estímulo à produção do conhecimento em áreas de interesse da PNSST, articulada com instituições de pesquisas e universidades.

Por fim, vale destacar que o Plano propõe ainda, a estruturação de uma rede integrada de informações em SST. A construção dessa rede envolve a padronização de conceitos e critérios para a concepção e caracterização de riscos, a compatibilização dos sistemas e base de dados e o compartilhamento de uso entre os ministérios envolvidos.

4.2. Considerações finais

As ações governamentais em segurança e saúde do trabalhador contemplam o uso de instrumentos tradicionais como a regulamentação e a fiscalização. Assim, a perspectiva de proteção ampliada aos trabalhadores brasileiros incluiu a adoção da PNSST, que inovou ao propor a prevenção e promoção da saúde e segurança dos trabalhadores, através da eliminação ou redução dos riscos nos ambientes do trabalho. No entanto, esses mecanismos nem sempre são suficientes para motivarem as empresas a adotarem boas práticas de prevenção de acidentes do trabalho. Torna-se necessário, conforme

estudos, articular mecanismos de regulamentação e fiscalização com o uso de incentivos governamentais para promover a melhoria da Segurança e da Saúde do Trabalhador (SST).

Silva e Fischer (2008) demonstram que os incentivos na forma de flexibilização das alíquotas de Contribuição de Seguro de Acidente do Trabalho, através de descontos ou aumentos nos prêmios do seguro, conforme o desempenho de indicadores dos indicadores SST, apresentam-se como uma alternativa promissora para influenciar a alta administração das organizações na prevenção e promoção da SST.

5. CONCLUSÃO

A trajetória da proteção social no Brasil, como ocorreu na Europa e na América do Norte, antes do século XIX, iniciou-se no âmbito privado. Dessa forma, os trabalhadores foram protegidos contra as contingências, principalmente as derivadas dos riscos ocupacionais, que os impediriam de prover as suas necessidades e a de suas famílias. Com o advento da industrialização, no início do século XX, precipitou-se o fenômeno dos acidentes ocupacionais, o que gerou manifestações da classe trabalhadora por melhores condições de trabalho. Nesse contexto, foi promulgado o Decreto Legislativo nº 3.724, de 1919, o primeiro instituto criado por lei no Brasil que visava à compensação de danos por acidente ocupacional. Alguns analistas, segundo Boschetti (2006), consideram essa lei como a primeira iniciativa no processo de construção do seguro compulsório no Brasil.

A experiência do seguro social compulsório nos países da Europa Ocidental, no final do século XIX e início do século XX, consolidou-se gradativamente como um dos principais mecanismos de proteção pública estatal, sobretudo nas relações de contrato de trabalho, protegendo os trabalhadores quanto aos riscos ocupacionais. O seguro social compulsório exigiu ingerência adicional do Estado, seja garantindo a sustentabilidade financeira dos esquemas, seja promovendo a reunião dos riscos. Aliás, sobre essa modalidade de seguro, Marshall (1980) destacou novidades sob três aspectos. O primeiro foi a relação contratual que estabelecia obrigações mútuas entre empregados e empregadores. O segundo foi a relação entre o segurado e o governo, sendo este responsável pelo teor do contrato e por sua inviolabilidade. O último aspecto refere-se à reunião dos riscos, que trouxe problemas de finanças e administração, tendo em vista a ampliação da cobertura, desemprego e desvalorização da moeda.

No Brasil, avanço importante, antes da passagem para a proteção pública, foi a instituição das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAP) dos ferroviários, instituídas pelo Decreto nº 4.682, de 1923, conhecido como Lei Éloi Chaves. Essa lei determinava que as empresas ferroviárias garantissem aos trabalhadores atendimento médico, medicamentos, aposentadoria por idade e pensões em caso de morte. Nota-se que os

benefícios dessa Caixa eram limitados quanto à reunião dos riscos ocupacionais: indenização por acidente do trabalho, aposentadoria por invalidez, seguro desemprego etc. Embora as Caixas fossem instituídas pelo Estado, sua natureza era privada, tinham autonomia nos processos decisórios e seu financiamento era bipartite (empregados e empregadores). Uma das críticas feita a essa modalidade de seguro é que ela promoveu a desigualdade entre os trabalhadores de uma mesma categoria. Isso porque as caixas eram organizadas por empresa, e as arrecadações das mesmas eram diferentes, provocando distorções nos benefícios que elas proporcionavam.

A passagem para a proteção estatal pública ocorreu na Era Vargas com a criação do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Marítimos (IAPM), em 1933. Os IAP's eram organizados por categoria profissional, assim todos os trabalhadores da classe marítima estavam sujeitos aos mesmos benefícios, independente da empresa em que estivessem trabalhando. Apesar dos avanços proporcionados pelos IAP's, especialmente quanto ao financiamento, reunião de riscos, variedade dos serviços e benefícios prestados e o seguro obrigatório contra acidentes do trabalho, tornava-se um problema de irracionalidade, porque era necessário criar uma administração distinta para cada prestação de serviços e para cada categoria profissional. Importante salientar que os IAP beneficiavam apenas as categorias reconhecidas pelo governo e com isso ficaram excluídos do esquema estabelecido pelos IAPs um grande contingente de trabalhadores urbanos (autônomos, informais e domésticos) e os trabalhadores rurais.

No período pós-Vargas, ocorreu um novo esforço de reunião dos riscos em 1960, com a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social – LOPS (Lei nº 3.807). Com essa lei, foram padronizadas as contribuições, benefícios e serviços dos regimes previdenciários. No entanto, nos termos da cidadania regulada, restringia-se ainda aos segmentos urbanos inseridos formalmente no mercado de trabalho, excluindo os trabalhadores domésticos, autônomos e rurais. Outro avanço importante foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 que ampliou os benefícios previdenciários. No que se refere ao seguro contra acidente do trabalho, com a promulgação da Lei nº 5.316, de 1967, o controle, administração e a alocação dos recursos provenientes dos seguros de acidentes do trabalho ficaram sob a responsabilidade do INPS. O gradativo processo de reunião de riscos se amplia logo no início do Regime Militar, com a criação do FUNRURAL, em 1971, que estendeu aos

trabalhadores rurais os benefícios da previdência social em bases não contributivas para o trabalhador. A expansão da previdência social aos trabalhadores domésticos e autônomos em 1972 e 1973, respectivamente, significou o rompimento completo dos termos da cidadania regulada.

Mas foi a partir da Constituição Federal de 1988 que a proteção social assegurou por meio de separação das políticas de Saúde, Previdência Social e Assistência Social um sistema de Seguridade Social. No que se refere à política de Previdência Social, objeto desse estudo, o caráter contributivo e quase-contributivo, no caso do trabalhador rural, foi mantido. O avanço foi a vinculação dos benefícios previdenciários como direito decorrente de uma contribuição efetuada e não apenas do exercício de um trabalho assalariado. As sucessivas expansões da proteção social ao longo dos anos resultaram em uma cobertura ampliada da Previdência, compreendendo a todos os trabalhadores tanto no mercado formal quanto no informal.

Uma das conseqüências da ampliação da cobertura foi o aumento das despesas previdenciárias que, conforme visto, compreendeu 66,6%, em média, do Gasto Social Federal no período de 1995 a 2002, revelando o efeito das gradativas expansões da proteção social, a partir da década de 1930. O fato de a Previdência Social ser quase autofinanciável, já que opera principalmente sob a lógica contributiva, temos que boa parte do GSF, no Brasil, seja financiada pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores.

Dentre os fatores que contribuem para o aumento das despesas previdenciárias estão os acidentes do trabalho. Foram quase 600 mil por ano, em média, registrados no INSS, no período de 2002 a 2011, o que significou despesas com pagamento de benefícios acidentários na ordem R\$8,4 bilhões, somente em 2011. Essas despesas não contemplam os custos indiretos, em geral, menos visíveis, abrangendo os gastos das empresas com novas contratações, treinamentos, ações judiciais indenizatórias, gastos do Estado com saúde, reabilitação profissional etc. Mas, apesar das elevadas despesas previdenciárias, esse estudo demonstrou que, no Brasil, nos últimos anos, ocorreu *superávit* entre as despesas com os benefícios acidentários e as receitas do Seguro de Acidentes do Trabalho. O saldo positivo nesse orçamento reflete as medidas econômicas, como a queda na taxa de juros, incentivos à produção e as desonerações que impulsionaram o consumo, e, conseqüentemente, a geração de empregos.

No entanto, o *superávit* no orçamento não condiz com o cenário de acidentalidade no Brasil, pois ocorre à custa do trabalhador acidentado, principalmente pela falta de investimentos em políticas de proteção e promoção da segurança e saúde do trabalhador nos ambientes do trabalho. A PNSST, conforme visto, propõe estratégias de proteção e prevenção dos riscos nos ambientes do trabalho. Para essa estratégia, uma das ações, inclui a criação de linhas de financiamentos para a retirada e sucateamento de máquinas e equipamentos que não atendam às normas de segurança.

O *superávit* encontrado no orçamento da previdência surge como sugestão de fonte de recursos para a referida linha de financiamento, pois nenhum orçamento é concebido para ser *superavitário*.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANFIP – Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil. **Análise da Seguridade Social 2007**. Brasília: ANFIP, 2008.

BORON, Atílio (Org.). **Pós neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. São Paulo: Paz e terra, 1996, p. 9-23.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. Brasília: Editora UNB, 2006, p. 10-52.

BRASIL. **Portal Brasil**. Disponível em <http://www.brasil.gov.br>. Acesso em 09/06/2013.

_____. **Trabalhar, sim! Adoecer, não! O processo de construção e realização da 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador**. Brasília: Ministério da Saúde, 2011. Disponível em http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/Relatorios/trabalhar_sim_adoecer_nao.pdf

_____. **Anuário Estatístico de Acidente de trabalho – AEAT, 2011**. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>. Acesso em 10/06/2013.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, 2011**. Disponível em: <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>. Acesso em 11/06/2013.

_____. **Anuário Estatístico da Previdência Social – AEPS, Suplemento Final, 2011**. Disponível em <http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=423>. Acesso em 10/06/2013.

_____. **Decreto nº 3.724, de 15 de Janeiro de 1919**. Regula as obrigações resultantes dos acidentes no trabalho. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em: 19/05/2013.

_____. **Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-norma-pe.html>> Acesso em: 19/05/2013.

_____. **Decreto nº 24.637, de 10 de Julho de 1934.** Estabelece sob novos moldes as obrigações resultantes dos acidentes do trabalho e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24637-10-julho-1934-505781-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19/05/2013.

_____. **Decreto-Lei nº 7.036, de 10 de Novembro de 1944.** Dispõe sobre a reforma da Lei de Acidentes do Trabalho. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7036-10-novembro-1944-389493-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19/05/2013.

_____. **Decreto-Lei nº 293, de 28 de Fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-293-28-fevereiro-1967-374016-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 19/05/2013.

_____. **Lei nº 5.316, de 14 de Setembro de 1967.** Integra o seguro de acidentes do trabalho na previdência social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5316-14-setembro-1967-359151-publicacaooriginal-35290-pl.html>. Acesso em 19/05/2013.

_____. **Lei nº 6.367, de 19 de Outubro de 1976.** Dispõe sobre o seguro de acidentes do trabalho a cargo do INPS e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1910-1919/decreto-3724-15-janeiro-1919-571001-publicacaooriginal-94096-pl.html>. Acesso em 19/05/2013.

_____. **Lei nº 8.080, de 19 de Setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acessado em 28/06/2013.

CARDOSO Jr, José C.; JACCOUD, Luciana. **Políticas sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil. O longo caminho.** 10ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, p. 110-126.

DRAIBE, Sônia M. **O sistema brasileiro de proteção: O legado Desenvolvimentista e a Agenda recente de reformas.** São Paulo: UNICAMP/ NEPP: Caderno de pesquisa, n. 32, 1998.

GONÇALVES, Odonel Urbano. **Manual de direito previdenciário.** 10ª Ed., Rio de Janeiro: Atlas, 2002, P. 27-84.

MARSHALL, T. H. **Política Social.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965. Cap. 4.

OLIVEIRA, Sebastião Geraldo de. **Indenizações por acidentes do trabalho ou doença ocupacional.** São Paulo: LTr, 2005, p. 24-50.

SANTOS, Marcos Fridolin Sommer. **Acidente do trabalho entre a Seguridade Social e a Responsabilidade Civil. Elementos para uma teoria do bem-estar e da justiça social.** São Paulo: LTr, 2005, p. 31-66.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1979. 138p.

SILVA, Rogério Galvão da and FISCHER, Frida Marina. **Incentivos governamentais para a promoção da segurança e saúde no trabalho: em busca de alternativas e possibilidades.** Saúde soc. [online] 2008, vol. 17, n. 4, pp. 11-21. ISS 0104-1290.