

A CONTRIBUIÇÃO DO SEGURO PARA A DEMOCRACIA

Lúcio Roca Bragança¹

Oferece-nos, assim, a Constituição, um rico catálogo de direitos e garantias, verdadeiras conquistas que o espírito de liberdade e a dignidade humana foram obtendo no correr dos séculos à custa de muito sangue e ingentes sacrifícios – preciosíssimo tesouro que fica sob a guarda e vigilância do patriotismo e zelo cívico dos que compõem a nação brasileira.

Para efetividade e valia dessa guarda, é, porém, indispensável que se instrua o povo e tenha ele verdadeira consciência de seus direitos, a fim de que os saiba defender e possa acertar na escolha de seus mandatários.²

João Barbalho Uchôa Cavalcanti

The main role of insurance in society is to spread risk and, if the risk materializes, to spread the resulting loss. Thus, the few who need it can be compensated from the contributions paid by the many who do not but might: people who are risk-averse and buy insurance can be assured that, if they were the ones in need, they too would be compensated; so that, in the words of an Act of 1601, there “followeth not the undoing of any man, but the loss lighteth easily upon many than on few”. Incidental to this role but, increasingly, an important ancillary role of insurance in itself is the management of risk and the prevention of loss. When insurance carries out these functions effectively, the consequences are, first, to encourage useful activity and enterprise that might not otherwise have occurred. Insurance has been called the “hand-maiden of industry”. A second consequence is the reduction of loss, damage, and stress in society to more acceptable levels.³

Malcolm Clarke

¹ Especialista em Direito do Estado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Especialista (MBA) em Gestão Jurídica de Seguros e Resseguros pela Escola Nacional de Seguros. Advogado e parecerista militante na seara securitária.

² *Constituição Federal Brasileira Comentada (1891)*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, edição fac-similar, 2002, p. 5.

³ *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twentieth-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 252.

1. Introdução

O Brasil contemporâneo enfrenta uma série de desafios, cuja face mais visível talvez seja a dificuldade de promover o progresso econômico, como se denota da previsão de especialistas, que o país completará 16 anos de crescimento abaixo da média mundial.⁴ Aos desafios econômicos, somam-se os de ordem social (desigualdade), jurídica (segurança e efetividade) e política (estabilidade). Aprofundaremos, neste trabalho, o aspecto político no que toca à sua ligação à perene fragilidade ínsita ao regime democrático, mas que se acentua ainda mais em períodos de dificuldade econômica.

O exame consistirá, justamente, no papel que pode desempenhar o contrato de seguro para a Democracia. Com efeito, muitos são os riscos cobertos pelo seguro, e sua ampla gama de garantias se espalha pelos diversos setores da sociedade. Mas teria o contrato de seguro alguma participação na garantia do maior de todos os riscos, que é o perecimento do nosso regime democrático?

Evidentemente, o contrato de seguro é uma operação econômica e é natural que sua operação traga óbvias consequências econômicas. Nem tão óbvias, porém, são as relações que a Economia tem com a sustentação do regime democrático e o papel que o seguro desempenha para a manutenção dos valores de igualdade e liberdade, conquistados em séculos de evolução e que se traduzem na forma como vivemos em sociedade.

No presente artigo, vamos examinar que contribuição o contrato de seguro pode dar para o país superar a atual crise através do cumprimento de sua função de promover a dignidade da pessoa humana, através dos predicados da Igualdade e da Liberdade. Para tanto, examinaremos os fundamentos da Democracia, as ameaças mais e menos sutis que sofre e, historicamente, como se dá a subversão da ordem democrática. Conhecidas as ameaças, passamos as possibilidades de resistência e de preservação dos valores democráticos, quer em nível institucional, quer a partir do seu ponto último – o reconhecimento do valor humano em si mesmo.

⁴ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/12/brasil-deve-completar-16-anos-de-crescimento-abaixo-da-media-mundial.shtml>. Acesso em 21/12/21.

Nas seções seguintes, estudamos as relações entre crise econômica, economia de mercado e Democracia, bem como a disciplina jurídica que ela recebe na Constituição Federal de 1988. Ao final, tratamos do contrato de seguro e sua relevante contribuição para Democracia em dois pontos que são cruciais para evitar a sua derrocada, especialmente em tempo de crise: promovendo a igualdade, através da distribuição de riqueza; promovendo a liberdade (na ordem econômica, a livre iniciativa) ao incentivar o desenvolvimento econômico e social por meio do favorecimento das condições necessárias à produção de riqueza.

2. A Democracia

2.1 Origem e Condições Institucionais da Democracia

A Democracia moderna surgiu nos Estados Unidos, tendo apenas muito mais tarde chegado à Europa. No verbete “Democracia” da Enciclopédia de D’Alembert e Diderot, publicada a partir da segunda metade do século XVIII, ela é tratada como um regime próprio dos tempos de Atenas e Roma, e desvantajosa para os estados nacionais.⁵ Foi somente em 1835, com a publicação da *De la démocratie en Amérique*, de Tocqueville, que o termo Democracia passou a ter, no continente europeu, uma conotação positiva e ser considerado um sistema viável de governo⁶.

Ilustra esse aspecto a seguinte mensagem epistolar de Thomas Jefferson⁷: “As doutrinas da Europa preconizavam que os homens em numerosas associações não podem contidos nos limites da ordem e da justiça senão por forças físicas e morais exercidas sobre ele por autoridades independentes de sua vontade. Daí a organização através de reis, nobres hereditários e sacerdotes.” Logo, a seguir, faz o contraponto com o ineditismo da doutrina norte-americana: “Nós acreditamos com eles [fundadores da Democracia americana] que o homem é um animal racional, dotado pela natureza com direitos e com um inato senso de justiça e que pode ser afastado do mal, e protegido no bem, por poderes

⁵ JACOURT, Charles de. *Democracia*. In: *Verbetes Políticos da Enciclopédia* (Diderot e D’Alembert). São Paulo: Unesp, 2006, p. 57.

⁶ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 659

⁷ JEFFERSON, Thomas. *Carta a William Johnson de 12 de junho de 1823*. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/98-01-02-3562>. Acesso em 15/05/2021.

moderados, concedidos a pessoas de sua própria escolha e mantidos nos seus cargos por dependência de sua própria vontade.”

Naturalmente, para a Democracia se manter, é preciso um elaborado arranjo institucional com a preservação de determinados requisitos para seu funcionamento mínimo. Para a Democracia operar em um Estado Nacional Moderno, Robert Dahl⁸ apresenta 6 requisitos institucionais: **1. funcionários eleitos; 2. eleições livres, justas e frequentes; 3. liberdade de expressão; 4. fontes de informação diversificadas; 5. autonomia para associações; 6. cidadania inclusiva.** Assim, é necessário um arranjo político que permita o legítimo exercício do poder, mas também é preciso que existam as condições sociais que oportunizem aos indivíduos formarem as suas convicções de forma consciente e esclarecida – sendo, para tanto, crucial o acesso à fonte de informação diversificada.

A doutrina constitucional sublinha a relevância de instituições sólidas e maduras como guardiãs da ordem democrática, apontando que “o êxito da democracia depende cada vez mais (...) da aptidão técnica e funcional das instituições postas pela intervenção racional da comunidade e de seus líderes”⁹. Entretanto, de um ponto de vista mais prático, cumpre notar, como observam os autores de *Como as Democracias Morrem*, “as instituições isoladamente não são o suficiente para conter autocratas eleitos.”¹⁰ Isso ocorre porque as instituições de um determinado país podem estar formalmente perfeitas e, ainda assim, funcionarem como um simulacro vazio, em que “autocratas eleitos mantêm um verniz de democracia enquanto corroem a sua essência”¹¹.

2.2 A Ameaça Autoritária

Qualquer uma das condições institucionais pode ser atacada e, em verdade, é atacada com maior ou menor frequência pelas diversas forças sociais que

⁸ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001, p. 99.

⁹ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 678.

¹⁰ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 19.

¹¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 17.

estejam insatisfeitas ou almejem se apropriar do poder. O ataque aos fundamentos da Democracia pode resultar em sua derrocada de forma rápida e abrupta, como em um golpe de Estado; ou pode ocorrer de forma lenta e gradual “em etapas que mal chegam a ser visíveis¹²”.

Os precitados autores apresentam quatro critérios para identificar o veio de comportamento autoritário em um candidato ou dirigente antes que seja tarde demais¹³: **“1. Rejeição das regras democráticas do jogo”**, quando se manifesta desprezo pelas instituições, pela Constituição, sugerindo abertamente a subversão da ordem, ou contestando resultados eleitorais legítimos. **“2. Negação da legitimidade dos oponentes políticos”**, que são taxados como inimigos, criminosos ou agentes de forças estrangeiras. **“3. Tolerância ou encorajamento à violência”** através de ligação com milícias, incentivo à agressividade de multidões, ataques a oponentes, ou recusa de condenação a atos violentos. **“4. Propensão a restringir liberdades civis de oponentes, inclusive a mídia”**, mediante a defesa de políticas ou leis coercitivas, punitivistas, ou de qualquer forma inibidora do livre debate democrático.

Poder-se-ia ainda acrescentar, nas palavras de Hitler¹⁴, a tendência a apresentar “sistematicamente um posicionamento unívoco em relação a qualquer problema que deva ser lido”, em que o adversário está sempre rotundamente equivocado, sem qualquer possibilidade de possuir uma parcela de razão. O povo sempre considera que “a razão está do lado do agressor ativo”; com isso, não se discute com os adversários, que devem ser atacados, calados, eliminados.

2.3 A Ascensão do Nazismo, a Propaganda e as *Fakes News*

Hitler tomou o poder democraticamente na Alemanha dos anos 1930, convidado por Hindenburg para formar o gabinete, de modo que é valioso entender seus métodos e sua perspectiva, que lhe renderam o poder total. Conforme diz Aldous

¹² Op. Cit., p. 15.

¹³ Op. Cit., p. 33-34.

¹⁴ HITLER, Adolf. *Mein Kampf*. Traduzido para o inglês por James Murphy. 1939, p. 156 e 158. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B9r1by-RfgLNMWlxYzA4NWetNDdIYi00ZmRjLTk2NjgtZTU1MjQ5NzIyNDY5/view>. Acesso em 15/05/2021.

Huxley, em seu notável *Regresso ao Admirável Mundo Novo*, quando Hitler escreve sobre abstrações como Raça, História e Providência, mal se consegue ler; mas quando escreve sobre o povo alemão “e os métodos que ele utilizou para dominar e direcioná-lo, seu estilo muda. A ausência de sentido dá lugar à racionalidade, a verborragia, à dura e cínica lucidez.” E foram métodos muito racionais e argutos que convenceram todo um povo a comprar a ideia de “um Führer, uma insana filosofia e a segunda guerra mundial”¹⁵.

Em primeiro lugar, é preciso notar que Hitler tinha uma opinião sobre as pessoas que ele manipulava: o povo é desprezível, incapaz de raciocínio abstrato¹⁶. Em suas próprias palavras¹⁷: “A grande maioria da nação é tão feminina no seu caráter e em sua percepção, que os seus pensamentos e condutas são guiados pelas emoções mais do que pela racionalidade firme.” E prossegue em seu juízo de valor, passando a explanar os meios de manipulação: “A capacidade receptiva das massas é muito limitada e a sua compreensão é fraca. Ademais, elas rapidamente esquecem. Sendo este o caso, toda a propaganda efetiva deve ficar restrita a alguns poucos pontos essenciais, passíveis de serem expressos tanto quanto possível em fórmulas estereotipadas. Estes slogans devem ser persistentemente repetidos até que o último dos indivíduos tenha captado a mensagem veiculada. Se este princípio for esquecido, e for feita alguma tentativa abstrata e geral, a propaganda irá se revelar ineficaz; pois o público não terá condições de digerir ou reter o que lhes for oferecido desta forma”.

Como se vê, Hitler faz um conceito da mais baixa estirpe do povo, como se fosse incapaz de qualquer pensamento abstrato e desinteressado de tudo que fuja ao seu interesse imediato. Haverá algo de verdadeiro nesta opinião? Uma opinião que tenha alcançado tal grau de sucesso, durante tantos anos, não pode ser sumariamente descartada¹⁸.

Nesta toada, os métodos de apelo ao inconsciente para manipulação da opinião pública utilizados por Hitler não são exclusividade da Alemanha. Em 1933, foi

¹⁵ HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 46 e 49.

¹⁶ Op. Cit., p. 47.

¹⁷ HITLER, Adolf. *Op. cit.*, p. 156 e 158. Acesso em 15/05/2021.

¹⁸ Cf. HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 51.

fundada a primeira empresa de consultoria política do mundo, chamada Campaigns Inc., e alcunhada por seus críticos de “fábrica de mentiras”¹⁹. Seus fundadores se manifestavam em termos similares aos do Führer, afirmando que há duas maneiras de despertar o interesse do eleitor: através do entretenimento, armando um show, ou convocando-os para uma briga. Se a sua posição não tiver oponentes, invente um: “ataque, ataque, ataque. Você não pode empreender uma campanha defensiva e vencer”.²⁰

Campanhas abusivas e enganosas, com a manipulação da opinião pública, são uma ameaça sempre presente à Democracia, como se depreende da atual tendência de nominar informações forjadas ou distorcidas como *fake news*. Na eleição presidencial que conduziu Donald Trump à presidência, suas declarações públicas durante a campanha foram apuradas como sendo “principalmente falsas” (21%), “falsas” (33%) e “mentira deslavada (15%)”, sendo que apenas 17% correspondiam “principalmente verdade”, ou “verdade”²¹.

2.4 A Necessidade de uma Chance Justa

É certo que a propaganda pode ser utilizada para incentivar o esclarecimento, assim como para manipular “as forças ocultas” dos indivíduos – trata-se de um meio instrumental. Porém, no que tange à concepção da natureza humana, sua possibilidade de exercer a liberdade positivamente e sua aptidão para a Democracia, pode-se responder ao pensamento de Hitler e a todos detratores da liberdade, com as palavras de Abraham Lincoln²²: “A maioria dos governos tem se baseado, praticamente, na negativa dos direitos iguais dos homens (...) O nosso começa por afirmar esses direitos. Eles disseram que alguns homens são demasiado ignorantes e sem virtudes para participar de um governo. É possível que sim, dizemos; e, pelo seu sistema, vocês iriam mantê-los para

¹⁹ LEPORE, Jill. *These Truths: A History of the United States*. New York: Norton, 2018, p. 448.

²⁰ *Op. cit.*, p. 452

²¹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 188-189.

²² LINCOLN, Abraham. *Discurso sobre a Escravidão e o Sonho Americano, 1858*. Disponível em [https://www.gilderlehrman.org/history-resources/spotlight-primary-source/lincoln-speech-slavery-and-american-dream-1858#:~:text=They%20said%2C%20some%20men%20are,all%20better%2C%20and%20happier%20together](https://www.gilderlehrman.org/history-resources/spotlight-primary-source/lincoln-speech-slavery-and-american-dream-1858#:~:text=They%20said%2C%20some%20men%20are,all%20better%2C%20and%20happier%20together.). Acesso em 15/05/2021.

sempre ignorantes e sem virtudes. Nós propusemos dar a todos uma chance; e nós esperamos que os fracos se tornem mais fortes, os ignorantes mais sábios; e todos melhores e mais felizes juntos. Nós fizemos o experimento; e o fruto está diante de nós.”

O ponto central, como diz Lincoln, é dar uma chance para que isso aconteça. “Dada uma chance justa”, nos diz Huxley²³, “os seres humanos podem governar a si mesmos e governar a si mesmos melhor, embora talvez com menos eficiência mecânica, do que se fossem governados por ‘autoridades independentes de sua vontade’. Dada uma chance justa, eu repito; pois uma chance justa é um pré-requisito indispensável. Nenhum povo que passa abruptamente de um estado de subserviência sob comando de um déspota para uma situação completamente desconhecida de independência política pode ser considerado como dotado de uma chance justa de fazer as instituições democráticas funcionarem. E, também, nenhum povo em uma condição econômica precária pode ter uma chance justa de governar a si mesmo democraticamente.”

Com efeito, em situações como a Alemanha no começo da década de 1930, de enorme desemprego, fome, crise econômica e sentimentos de medo, humilhação e revanchismo, as inclinações para o salvacionismo autoritário ficam bem mais tentadoras. Nessas condições, alguém como Hitler tem muito mais chances de apelar, como ele diz, para “as forças ocultas” de um ser humano, como os “preconceitos enraizados”, os “sentimentos de ódio” e outras emoções inconscientes²⁴.

2.5 A Educação para a Liberdade

Os fundadores da Democracia moderna tinham plena consciência desta necessidade de educação para a liberdade. George Washington em seu “Farewell Address”, que foi a sua carta de despedida, próximo ao final de seu

²³ HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 34.

²⁴ HITLER, Adolf. *Mein Kampf*. *Op. Cit.*, p. 387.

segundo mandato, fez o seguinte apelo:²⁵ “Promova-se, então, como objeto de primeira importância, instituições para a difusão geral do conhecimento. Na proporção em que a estrutura de governo dá força à opinião pública, é essencial que essa opinião pública seja esclarecida.” Jefferson foi ainda mais enfático²⁶: “Se uma nação espera ser ignorante e livre em um estado de civilização, ela espera algo que jamais aconteceu e jamais acontecerá.”

A educação contribui decisivamente para o amadurecimento e para a elevação do grau de consciência de um povo que se organiza na forma de uma democracia, eis que a autorresponsabilidade é um dos seus atributos essenciais. As instituições são o reflexo desta consciência, e toda a exterioridade das condutas humanas reflete a mentalidade interna de cada um e a mentalidade coletiva da sociedade.

Os Estados Unidos do final do século XIX possuíam as mesmas instituições de hoje, com a mesma Constituição no que diz respeito à igualdade e à cidadania – e nada disso impediu o surgimento da doutrina dos “iguais, mas separados”. A primeira seção da 14ª Emenda à Constituição norte-americana dispõe que “todas as pessoas nascidas ou naturalizadas nos Estados Unidos são cidadãos” e “merecem igual proteção das leis”²⁷. Apesar da igualdade estampada no texto constitucional, a Suprema Corte entendeu, no julgamento *Plessy v. Ferguson*, em 1896, que era lícito aos Estados criar distinções entre os cidadãos baseados na cor de sua pele e vedar aos negros de utilizar os mesmos vagões de trem. E a mesma 14ª emenda serviu para, em 1954, a Suprema Corte proferir decisão diametralmente oposta (*Brown v. Board of Education of Topeka*), estabelecendo ser constitucionalmente proibida a distinção por raça em escolas públicas²⁸. Os entendimentos antípodas ocorreram sem que houvesse nenhuma alteração

²⁵ WASHINGTON, George. *Discurso de Adeus, 1796*. Disponível em <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=15&page=transcript>. Acesso em 15/05/2021.

²⁶ JEFFERSON, Thomas. *Carta a Charles Yancey de 6 de janeiro de 1816*. Disponível em <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-09-02-0209>; Acesso em 15/05/2021.

²⁷ LACEY, Michael; HAAKONSSON, Knud. *A Culture of Rights: The Bill of Rights in Philosophy, Politics and Law*. New York: Cambridge, 1992, p. 454.

²⁸ WEDY, Gabriel; FREITAS, Juarez. *Casos Dred Scott e Plessy nos EUA mostram importância dos votos vencidos*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-abr-25/casos-scott-pessy-eua-mostram-importancia-votos-vencidos>. Acesso em 15/05/2021.

institucional no país: mesmo texto constitucional, mesma suprema corte – o que houve foi uma mudança de consciência consumada ao longo de meio século.

No curso da história norte-americana, não faltam exemplos da consciência da época produzindo resultados antidemocráticos e que hoje nos chocam, como prisão da ativista Ethel Byrne em 1917 por se manifestar a favor da contracepção (o Código Penal de Nova York proibia qualquer discussão sobre o tema); o encarceramento do político Eugene Debs por proferir um discurso pacifista durante a Primeira Guerra Mundial; a condenação do professor de biologia John Scopes por ensinar a teoria da evolução em 1925; e até os episódios mais recentes como o McCarthysmo nos anos 1950 e a autorização para tortura com suspensão do *habeas corpus* na “guerra ao terror” pós 11 de setembro de 2001.

2.6 O Princípio da Democracia

A Democracia é um regime frágil²⁹, em constante evolução, e que exige, para funcionar adequadamente, vigilância constante – de forma lúcida e consciente – de todos seus cidadãos³⁰. Por mais salvaguardas que tenha a Democracia, ela deixa de existir quando as pessoas que compõem a sociedade deixam de considerá-la um bom regime. Esse juízo de valor que fazemos enquanto indivíduos, ou coletivamente, como sociedade, é reflexo do nosso mundo interno, dos nossos valores, crenças e visões – muitas vezes inconscientes e, por isso, passíveis de manipulação por demagogos.

Assim, se quisermos ir direto ao núcleo de toda e qualquer ameaça à Democracia, e nos prevenirmos das tentativas de impor a sua derrocada, devemos entender que mundo interno, que tipo de visão é cortejada por um apelo a um governo despótico. “É uma visão que não acredita nas qualidades do ser humano, que cria estruturas para aprisionar as pessoas como, se em liberdade, elas não fossem capazes de agir de forma positiva. Com isso,

²⁹ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 13.

³⁰ HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 41.

geramos um nazismo, um fascismo interno, a decorrência natural da aspiração à ordem, à organização, que acredita na vitória da repressão como método.³¹

É na consciência humana que se encontra a reposta e a causa para todas as organizações sociais – inclusive o regime de governo. Assim, ao fim e ao cabo, retorna-se à simplicidade incontornável da abordagem inspiradora e fundante da Democracia atual, isto é, a obra de Montesquieu. O pensador francês, ao tratar do Princípio da Democracia n’Espírito das Leis, assevera de forma muito taxativa que o princípio da Democracia é a virtude³²: “Não é necessária muita proibidade para que um governo monárquico ou um governo despótico se mantenham ou se sustentem. A força das leis no primeiro, o braço sempre erguido do príncipe no segundo, regram e contêm tudo. Mas, num Estado popular, se precisa de um motor a mais, que é a VIRTUDE.”

Ao conceito que Montesquieu faz de virtude, que compreende o amor à igualdade, pode-se acrescentar ainda o amor à liberdade, à lucidez, à tolerância, à humildade. Nos Estados Unidos, foi um consenso mínimo surgido após a Guerra da Secessão que fez brotar a tolerância necessária ao convívio político, aceitando-se mutuamente os adversários como rivais legítimos – prática que moldaria a Democracia americana nas próximas décadas e permitiria a série de emendas constitucionais que se seguiram.³³

E sobre a importância da humildade, ninguém pode melhor discorrer sobre a sua importância para a Democracia do que Benjamin Franklin em seu discurso antes de assinar a minuta da Constituição dos Estados Unidos, tal como narrado por Jill Lepore³⁴:

“‘Senhor Presidente’, começou ele, dirigindo-se a Washington, ‘Eu confesso que há diversas partes desta Constituição que eu, no presente momento, não aprovo, mas que não estou certo se não virei a aprovar’, sugerindo que ele poderia, um dia, mudar de ideia. ‘Por ter vivido muito, experimentei muitas ocasiões em que

³¹ SAMTEN, Padma. *Mandala do Lótus*. São Paulo: Peirópolis, 2006, p. 117-118.

³² MONTESQUIEU, Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. 32.

³³ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 123.

³⁴ LEPORE, Jill. *These Truths: A History of the United States*. New York: Norton, 2018, p. 127.

me vi obrigado, após maiores informações, ou considerações mais profundas, a alterar opiniões mesmo sobre assuntos importantes, em que pensava estar certo, mas vim a descobrir que não estava. Assim é que quanto mais velho me torno, mais inclinado me sinto a duvidar de meu próprio julgamento e prestar maior respeito ao julgamento dos outros.’ Esperando abrir as mentes dos delegados que estavam fechados ao acordo diante deles, lembrou-os do custo do extremismo. ‘Em verdade, a maioria dos homens, assim como a maioria das seitas nas religiões, consideram-se como detentores de toda a verdade e que todo aquele que divergir está completamente equivocado.’ Mas não seria a humildade a melhor opção nestas circunstâncias? ‘Assim, eu aceito esta Constituição’, encerrou ele, ‘porque eu não espero uma melhor e porque não estou convencido de que não é a melhor.’”

3. Crise Econômica, Economia de Mercado e Democracia

Como ainda não encontramos, na humanidade, as virtudes acima em grau absoluto, as condições econômicas ganham especial importância para o florescimento da Democracia. A escassez, o desemprego, a fome, aliados aos estados mentais de medo e a raiva que se seguem, certamente não são amigos da razão, e tornam o pendor pelo autoritarismo e a possibilidade de manipulação das massas muito mais evidentes³⁵. A sublevação da ordem democrática por condições econômicas adversas é fenômeno a que estão sujeitos não só os países de tradição incipiente (como era a Alemanha na República de Weimar), mas também os regimes já consolidados ao longo dos séculos.

Seguindo no exemplo da década de 1930, após o *crash* da Bolsa em 1929, o mundo viu momentos de extrema degradação social: “estoques se acumulavam, empresas fechavam suas portas; milhões de pessoas se viam sem emprego, portanto sem recursos e sem dignidade, na maioria das vezes sem proteção social, incapazes de pagar seus aluguéis, reduzidas à espera das distribuições gratuitas de alimentos e agasalhos, levados ao despejo, à mendicância, à revolta.”³⁶ Nos Estados Unidos, de 1929 a 1932, o desemprego subiu de 9% a

³⁵ LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 183.

³⁶ GAZIER, Bernard. *A Crise de 1929: Uma Introdução*. Porto Alegre: LP&M, 2019, p. 7.

23%, a renda nacional caiu de US\$ 87,4 bilhões para US\$ 41,7 bilhões e um em cada 4 americanos estava carente de comida³⁷.

E o resultado? Por toda parte, proclamava-se a morte da Democracia, mesmo entre os espíritos mais brilhantes. Conforme observou o historiador Arnold Toynbee: “Em 1931, homens e mulheres em todo o mundo estavam cogitando seriamente e discutindo francamente a possibilidade de o modelo ocidental de sociedade colapsar e deixar de funcionar.” Já o teórico político Harold Laski escreveu: “A Democracia representativa parece ter acabado em um beco sem saída”.³⁸ Felizmente, os norte-americanos sobreviveram às tentações autoritárias e recuperaram a sua economia a partir das fortes iniciativas estatais abrangidas pelo New Deal.

Como diz Dahl³⁹, “A experiência histórica demonstra, de modo bastante conclusivo, que um sistema em que são tomadas incontáveis decisões econômicas por inumeráveis atores independentes em competição, cada um atuando a partir de interesses egoístas muito restritos e orientados pela formação fornecida pelo mercado, produz bens e serviços de maneira bem mais eficiente do que qualquer outra alternativa conhecida.”

Mas o papel da economia não se limita a gerar a prosperidade necessária para as pessoas terem melhores condições de escolha política. Há uma relação mais profunda entre Economia de Mercado e Democracia, e ela está ligada ao princípio de que o poder segue a propriedade⁴⁰. Ou seja: quanto mais rica for uma pessoa, mais poder ela terá e maior influência política ela será capaz de exercer.

Neste sentido, a descentralização da tomada de decisões econômicas em “inumeráveis atores” promove também uma descentralização política favorável à Democracia. Quanto maior a tendência de um sistema econômico promover a

³⁷ LEPORE, Jill. *These Truths: A History of the United States*. New York: Norton, 2018, p. 426.

³⁸ *Id.*, *ibid.*

³⁹ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001, p. 184.

⁴⁰ HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 137.

igualdade de oportunidades, com a possibilidade de acesso irrestrito à riqueza nacional, mais favorável à Democracia será este sistema.

Naturalmente, a economia de mercado também produz desigualdades e possui uma tendência ao monopólio – daí a necessidade de agências antitruste. A ação estatal deve ser no sentido de corrigir distorções e favorecer um mercado livre, equilibrado e justo, já que “uma economia de mercado não é, nem pode ser, completamente auto-regulamentada.⁴¹” Portanto, se prezamos a Democracia devemos nos esforçar por um sistema que permita a distribuição de propriedade da forma mais ampla possível⁴² sem prejudicar a criação de riqueza.

4. A Democracia na Constituição de 1988

O Estado Democrático de Direito, consolidado na Constituição de 1988, é a culminação de um processo histórico que pôs a termo a transição de um Estado autoritário, intolerante, e frequentemente violento para a institucionalização de um regime democrático.⁴³ Mais do que a sua denominação diz, não se trata da mera conjugação dos princípios que regeram o Estado de Direito e o Estado Democrático⁴⁴.

O Estado de Direito constitui um conceito liberal, dotado de 3 características principais: submissão ao império da lei, divisão de poderes e enunciado e garantia dos direitos individuais⁴⁵. Já o Estado Democrático funda-se no princípio da soberania popular,⁴⁶ vale dizer, um Estado onde o poder “seja na sua origem, seja quanto ao seu modo de exercício deve ser legitimamente adquirido e exercido”⁴⁷. Porém, para se caracterizar como Estado Democrático de Direito, não basta o império da lei agregado à soberania popular. A soberania, como exercício do poder político, ao mesmo tempo em que é a manifestação da vontade do povo, também é, sempre que não exercida em consenso, a voz de

⁴¹ DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001, p. 184.

⁴² HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989, p. 137-138.

⁴³ BARROSO, Luís Roberto. *A Constituição Brasileira de 1988: Uma Introdução*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012, p.18.

⁴⁴ SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.112.

⁴⁵ Op. Cit., p. 112-113.

⁴⁶ Op. Cit., p. 117.

⁴⁷ SARLET, Ingo *et al*. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2019, p.277.

sua dominação, na medida em que consiste na sujeição da coletividade à vontade de um grupo, ainda que majoritário.⁴⁸

A Política, mesmo obedecendo a regra da maioria, não oferece, por si só, proteção aos direitos humanos, aos direitos das minorias⁴⁹. Daí a dignidade da pessoa humana exercer um verdadeiro contraponto à soberania, uma limitação ao poder⁵⁰.

Portanto, na Constituição brasileira, o Estado Democrático de Direito não se assenta somente na vontade popular, mas também no valor da dignidade da pessoa humana, sendo esses os dois fundamentos sobre os quais ele se assenta e que se influenciam e se limitam mutuamente em busca de um equilíbrio.⁵¹ O diferencial do Estado Democrático de Direito está em se ver “todo ele envolvido e penetrado pelos valores jurídicos fundamentais dominantes na comunidade”,⁵² estando a proteção de tais valores a encargo do Tribunal Constitucional, que, no Brasil, é o Supremo Tribunal Federal.

Neste passo, o contrato de seguro, para cumprir a sua missão constitucional, haverá de servir à finalidade prevista no art. 170, que estabelece o objetivo da ordem econômica, vale dizer, “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. A Constituição também nos dá o método para alcançar esta finalidade, já que ela fez “a opção por um sistema econômico, o sistema capitalista”.⁵³ Dentro do sistema capitalista, a democracia se estabelece no equilíbrio de seus dois valores fundamentais: os princípios da Liberdade e da Igualdade⁵⁴. Daí equilibram-se, nos princípios da ordem econômica (art. 170), a propriedade privada e a sua função social, a livre concorrência e a defesa do

⁴⁸ SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia Constitucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002, p. 17-18.

⁴⁹ SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*, v. I. São Paulo: Ática, 1994, p. 195.

⁵⁰ SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A Supremacia do Direito no Estado Democrático e seus Modelos Básicos*. (Tese para concurso). Porto Alegre: 2002, p. 49.

⁵¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*, vol. IV. Coimbra: Coimbra Editora Limitada, 1989, p. 186.

⁵² MIRANDA, JORGE. *Tratado de Direito Constitucional*, vol. II, p. 198. Citado por TAVARES, André Ramos. *Princípios Constitucionais*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva *et al* (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012, p.457.

⁵³ *Ibid.*, p. 273.

⁵⁴ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 95. Versão digital.

consumidor, a livre iniciativa e a valorização do trabalho. É do equilíbrio destes valores complementares que se ergue o contrato de seguro.

5. O Contrato de Seguro

5.1 Cenário Econômico e Regulatório Atual

O Cenário econômico do Brasil, quer no seu aspecto global, quer no que diz especificamente ao seguro, passa por grandes mudanças. No cenário geral, a situação é dominada pela pandemia, que ocasionou uma contração do PIB em 4,1%, “a maior da atual série histórica, iniciada em 1996, e a maior desde 1990, quando se considera a série histórica anterior”⁵⁵.

Os gastos do governo federal para socorro imediato e contenção da crise afetaram a estabilização da dívida interna, adiando-a, quiçá, por 4 ou 5 anos, prejudicando a obediência ao teto de gastos e gerando uma pressão pelo aumento da tributação⁵⁶, agravada pela tendência do aumento de juros⁵⁷. O desemprego, assim como a inflação, tem apresentado crescimento, indicando um ano de 2021 mais difícil do que inicialmente se esperava⁵⁸.

Além disso, há o prejuízo humano das centenas de milhares de mortes. Estudo conduzido por cientistas da UFMG, no Brasil, e das universidades de Harvard, Princeton e da Universidade do Sul da Califórnia, revela que tal número já resultou em uma redução na expectativa de vida em território nacional de 3,28 anos, o que é especialmente relevante para os seguros de pessoas⁵⁹.

A despeito do cenário geral adverso, o setor de seguro manteve-se estável em 2020, com decréscimo da lucratividade em relação a 2019, mas, ainda assim,

⁵⁵ CONJUNTURA CNSEG. Ano 4, nº 40, Março/2021. Disponível em <https://cseg.org.br/publicacoes/conjuntura-cnseg-n40.html>. Acesso em 17/05/2021.

⁵⁶ SCHWARTZMAN, Alexandre. *Quatro Conclusões e uma Crise*. In: Carvalhosa, Modesto; Kuyven, Fernando (Coord.). *Impactos Jurídicos e Econômicos da Covid-19*. São Paulo: RT, 2020, p. 43-44.

⁵⁷ CONJUNTURA CNSEG. Ano 4, nº 42, Maio/2021. Disponível em https://cseg.org.br/data/files/F6/E5/1E/84/62F297105FF0A8873A8AA8A8/Conjuntura%20042_v3.pdf. Acesso em 17/05/2021.

⁵⁸ CONJUNTURA CNSEG. Ano 4, nº 40, Março/2021 *citado*.

⁵⁹ CASTRO, Márcia C. *et al. Reduction in the 2020 Life Expectancy in Brazil after COVID-19*. Disponível em <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.06.21255013v1>. Acesso em 17/05/2021.

alcançando lucros totais de R\$ 17,52 bilhões. Os ativos garantidores geridos pelas seguradoras e congêneres atingiram um total de R\$ 1,23 trilhão em 2020 (aumento de 6%), “com níveis adequados de suficiência de capital para absorver perdas inesperadas”⁶⁰. Já a penetração da arrecadação no PIB alcançou um total de 6,6%, sendo 2,9% de seguro-saúde e 3,7% nos demais ramos⁶¹.

No ambiente regulatório, as notícias são ainda mais positivas, dado o grande número de inovações nas normas administrativas, gerando enorme aumento nas oportunidades com a maior flexibilização do setor. Cassio Gama Amaral destaca 11 novidades administrativas⁶²: 1. A criação de 4 segmentos de entidades supervisionadas, com a redução dos encargos regulatórios para empresas de menor porte (Resolução CNSP nº388/2020); 2. Permissão para que *insurtechs* atuem temporariamente em ambiente regulatório simplificado, o chamado sandbox regulatório (Resolução CNSP nº381/2020); 3. Criação do marco regulatório para emissão de Instrumentos Ligados a Seguros– ILS (*insurance linked security*) e criação de resseguradores de propósito específico – RPE, colocando o Brasil, ao lado de Singapura, Londres e Bermudas como um possível hub do mercado de dívida (Resolução CNSP nº 396/2020); 4. Permissão de seguros *on-demand* ou intermitentes (Circular SUSEP nº592/2019); 5. Permissão para que entidades de previdência complementar e operadoras de planos de saúde contratem resseguro (Resolução CNSP nº 380/2020); 6. Criação de regras e princípios de ética e transparência aplicáveis aos intermediários (Resolução CNSP nº 382/2020); 7. Criação do Sistema de Registro de Operações Resolução CNSP nº 383/2020; 8. Definição de regras para emissão de dívida subordinada e viabilização de dívidas ordinárias, possibilitando a melhora da estrutura de capital dos entes regulados (Resolução CNSP nº 391/2020); 9. Reformulação do marco sancionatório com foco preventivo e não punitivo (Resolução CNSP nº 393/2020);10. Simplificação da contratação de seguro no exterior (Circular SUSEP nº603/2020); 11.

⁶⁰ Conforme Relatório Financeiro do Setor de Seguros da SUSEP. Disponível em <http://novosite.susep.gov.br/noticias/susep-lanca-relatorio-financeiro-do-setor-de-seguros/>. Acesso em 17/05/2021.

⁶¹ CONJUNTURA CNSEG. Ano 4, nº 40, Março/2021 *citado*.

⁶² AMARAL, Cassio Gama. *A inovação e a Indústria de Seguros no Brasil*. Disponível em <https://br.lexlatin.com/opiniaoinovacao-e-industria-de-seguros-no-brasil>. Acesso em 17/05/2021.

Flexibilização e simplificação das regras de seguros patrimoniais, com o fim dos produtos estandardizados e engessados (Circular SUSEP nº 620/2020).

Junte-se a isso a nova Lei de Licitações que majorou o valor da importância segurada no seguro-garantia para grandes obras para até 30% do total com a inserção da cláusula de *step in*, e percebe-se um ambiente econômico favorável a novos negócios e incremento das atividades.

5.2 Elementos do Contrato de Seguro

O contrato de seguro encontra-se conceituado no art.757 do Código Civil brasileiro através de 5 elementos formadores.⁶³ São eles: a garantia, o interesse legítimo, o risco, o prêmio e a empresarialidade.

O objeto do contrato de seguro é a garantia, ele é a prestação a encargo da seguradora, pelo qual o segurado, ou o estipulante, paga o preço, que é o prêmio. Nas palavras literais de Luigi Farenga⁶⁴, “o segurado paga para encontrar tranqüilidade, não com a esperança de que ocorra o sinistro.” O interesse legítimo é o objeto da garantia. Não são as coisas ou as pessoas que são seguradas, mas o interesse do segurado sobre elas, isto é, a relação juridicamente relevante e, quase sempre, de natureza econômica⁶⁵ do seu titular com o bem segurado.

Característico do contrato de seguro é o risco, que é a possibilidade de um evento futuro e incerto afetar o interesse segurado. A incerteza faz com que não se possa dizer se determinado interesse segurado vai, ou não, ser atingido; porém, reunindo-se um grande número de unidades expostas a um mesmo tipo de risco, é possível calcular, com razoável certeza, quantas unidades serão atingidas. Trata-se da Lei dos Grandes Números, segundo a qual, quando um

⁶³ TZIRULNIK, Ernesto *et al.* *O Contrato de Seguro de Acordo com o Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Roncarati/IBDS, 2016, p. 43 *et seq.*

⁶⁴ Apud TZIRULNIK, Ernesto *et al.* *Op. Cit.*, p. 46.

⁶⁵Nos seguros sobre a vida de algum parente, pode não haver um interesse econômico.

grande número de casos é observado, as causas regulares tendem a prevalecer sobre as acidentais, permitindo a sua mensurabilidade estatística.⁶⁶

De posse desses dados, opera-se a técnica do mutualismo: divide-se o valor do risco que acomete a todos para que cada um que a ele está exposto pague uma parcela.⁶⁷ Essa parcela que corresponde exclusivamente ao risco chama-se prêmio puro, o qual, acrescido das despesas operacionais (comissões, tributos, lucro do segurador, suas despesas administrativas, etc.) resulta no prêmio total. O segurador, então, transformará o prêmio puro em provisões técnicas, com as quais pagará os sinistros que forem ocorrendo ao longo da vigência do contrato.⁶⁸ Nesta quadra, a companhia de seguros funciona como uma gestora deste fundo comum, que não pertence a ela e nem pertence aos segurados em co-propriedade (como uma quota-parte destacável e disponível), mas assume caráter coletivo transindividual⁶⁹.

Para um risco ser segurável, é necessário satisfazer sete requisitos mínimos, a seguir arrolados pelo especialista Francisco de Assis Braga, aplicáveis tanto a seguro de danos como de pessoas⁷⁰: 1. Um grande número de unidades de exposições homogêneas deve estar envolvido; 2. A perda produzida pelo risco deve ser definida; 3. A ocorrência da perda nos casos individuais deve ser acidental ou fortuita; 4. O potencial de perda deve ser amplo o suficiente para causar penúria a quem sofre; 5. O custo do seguro deve ser economicamente suportável; 6. A probabilidade da perda deve ser calculável; 7. Deve ser improvável que o risco produza danos a um grande número de unidades seguráveis ao mesmo tempo.

E aqui entra o último dos elementos essenciais mencionados, que é o da empresarialidade. Para o seguro funcionar cientificamente com segurança para

⁶⁶ A esse respeito, veja-se: BRAGA, Francisco de Assis Braga. *Bases Técnicas da Empresa Securitária*. In: AAVV. *Seguros, uma Questão Atual*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 26.

⁶⁷ ALVIM, Pedro. *O Contrato de Seguro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 59-60.

⁶⁸ RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes; *Direito de Seguros*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 83-86.

⁶⁹ CALMON DE PASSOS, J.J. *O Risco na Sociedade Moderna e seus Reflexos na teoria da responsabilidade Civil e na natureza Jurídica do Contrato de Seguro*. In: AAVV. *I Fórum de Direito do Seguro José Sollero Filho*. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 14.

⁷⁰ BRAGA, Francisco de Assis. *Bases Técnicas da Empresa Securitária*. In: AAVV. *Seguros uma Questão Atual*. São Paulo: Max Limonad, p. 26.

todos envolvidos, não se pode perder essa dimensão coletiva, sendo necessário um grande número de unidades seguradas. Também é necessário dar um tratamento profissional ao risco, mensurando adequadamente sua frequência e intensidade, cuidando de sua homogeneidade, precificando-o, constituindo as provisões.

5.3 Contribuição do Seguro para a Igualdade

Das definições acima, extraem-se duas conclusões que servirão para o desenvolvimento desta parte. Em primeiro lugar, embora se diga comumente que o contrato de seguro opere a transferência do risco, é mais apropriado dizer que ele elimina, ou reduz, as consequências econômicas da materialização do risco⁷¹. Com isso pode-se dizer, de maneira simplificada, que o seguro livra o segurado do risco a que estava exposto – sua vulnerabilidade (social, econômica) fica mitigada, e isso já é um instrumento de distribuição de riqueza. Não que o segurado vá ter algum lucro, mas, sim, que terá assegurada uma maior estabilidade financeira.

Em segundo lugar, pode-se concluir que o seguro, embora aleatório enquanto uma contratação individual, é, como operação global, comutativo, pois a frequência e a intensidade da perda podem ser previstas e compartilhadas entre a massa segurada. Do contrário, o seguro seria semelhante a um jogo⁷², e a seguradora, perdedora da aposta, poderia não ter recursos para solver.

Quando o seguro é eficiente, portanto, a sua função é de distribuição dos prejuízos,⁷³ que também pode ser chamada de socialização dos riscos⁷⁴. Como explica Ribeiro⁷⁵, com “a ocorrência de um sinistro, todos os segurados responderão indiretamente pela indenização, pois é com recursos deles que o segurador fará frente a tal indenização.” Prossegue o Autor⁷⁶, explanando que

⁷¹ RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. *Direito de Seguros*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 58.

⁷² TZIRULNIK, Ernesto. *Seguro de Riscos de Engenharia: Instrumento do Desenvolvimento*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015, p. 55.

⁷³ CLARKE, Malcolm. *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twentieth-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 288.

⁷⁴ TZIRULNIK, Ernesto. Op. cit., p. 58.

⁷⁵ Op. Cit., p. 69.

⁷⁶ Op. Cit., p. 69-70.

ocorre também uma redistribuição do risco já que, por mais homogênea que seja a carteira de um segurador, sempre haverá riscos mais graves do que outros; assim a repartição dos efeitos econômicos entre todos opera a redistribuição do risco, igualando todos os integrantes frente à fortuna.

Outro ponto ligado à distribuição de riqueza operada pelo seguro diz respeito à redução de custos de inadimplemento pelas apólices de garantia. Reduzindo-se o custo da operação (pela certeza de que o descumprimento não trará prejuízos), aumenta-se o poder aquisitivo dos envolvidos, liberando recursos para outras finalidades. Esse aumento da capacidade econômica pode também ser considerado como um efeito redistributivo do seguro.⁷⁷

Da mesma forma, o Seguro ocasiona o aumento da capacidade econômico-financeira de uma empresa. Primeiramente, ela terá melhor dimensionada a extensão de seu risco pela avaliação profissional da companhia de seguros, vendo-se livre dos efeitos de um risco mal mensurado ou superestimado. Em segundo lugar, ao ter o custo do risco quantificado e estabilizado pelo pagamento do prêmio, o Segurado passa a contar com a integralidade da sua capacidade de investimento⁷⁸. A esse respeito, é lapidar a lição de Vaughan e Elliot⁷⁹: “O seguro também propicia uma utilização mais favorável do capital. Sem a possibilidade do seguro, indivíduos e negócios seriam obrigados a manter uma reserva de fundos relativamente grande para fazer frente ao risco que devem assumir. Esses fundos estariam sob a forma de dinheiro ocioso, ou seriam investidos em títulos seguros, de alta liquidez e baixo rendimento. Isso seria um uso ineficiente do capital. Quando o risco é transferido para o portador profissional de risco, os desvios dos resultados esperados são minimizados. Como consequência, os segurados são obrigados a manter reservas muito menores do que seria caso o seguro não existisse. Os fundos liberados tornam-se então disponíveis para investimento em atividades mais produtivas, resultando numa produtividade bem maior do capital.”

⁷⁷ OZELAME, Rafael, Henrique. *Efeito Econômico e Social do Contrato de Seguro*. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2016, p. 32.

⁷⁸ Cf. RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. *Direito de Seguros*. São Paulo: Atlas, 2006, p. 67-68.

⁷⁹ *Apud* TZIRULNIK, Ernesto. *Seguro de Riscos de Engenharia: Instrumento do Desenvolvimento*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015, p. 108.

E, por fim, evidentemente, sempre que ocorre um sinistro coberto, ocorre a transferência de valor, já que, a despeito do dano sofrido, o patrimônio do segurado sinistrado permanece indene, graças ao mutualismo que suportará os prejuízos. Por isso, como lembra Pedro Alvim, se diz que “o seguro é a técnica da solidariedade.”⁸⁰

5.4 Contribuição do Seguro para a Liberdade

Em um cenário de pandemia, com a conseqüente recessão econômica, é natural um aumento na precaução, com a adoção de estratégias econômicas mais conservadoras e redução de investimentos. Por conseguinte, o contrato de seguro, enquanto instituição econômico-social de suma relevância, desempenha papel para a recuperação da economia, por seu papel institucional de redutor de incertezas e expansão da livre iniciativa: “O que o seguro tem em vista, o bem que ele oferece, como instituição, a instituição que ele se dedica, é justamente produzir este bem, este valor almejado – essencialmente almejado por todo mundo, seja qual for a sua categoria social, sua riqueza, sua natureza – que é a confiança⁸¹.”

O aumento da confiança proporcionado pelo sistema de garantias ofertado pelo seguro favorece a retomada dos negócios e dos investimentos necessários para a superação da crise. Nesta toada, presta serviço também à Democracia, já que, como visto, uma sociedade com medo constitui ambiente fértil para o surgimento de autocracias.

Esse papel do seguro é especialmente importante no Brasil, onde ainda remanescem as características do “homem cordial” apontado Sérgio Buarque de Holanda⁸², com a cultura do apadrinhamento, pessoalização do poder e relações sociais afiançadas por laços pessoais. Por conseguinte, pessoas e empresas menos favorecidas, destituídas de contatos que lhe emprestem confiança, deixam de depender deste critério subjetivo para prosperar, podendo se valer da

⁸⁰ ALVIM, Pedro. *O Contrato de Seguro*. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 60.

⁸¹ EWALD, François. *Risco, Sociedade e Justiça*. In: AAVV. *VI Fórum de Direito do Seguro ‘José Sollero Filho’ – IBDS*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015, p. 29.

⁸² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 139 e ss.

impessoalidade e da objetividade apresentadas pelo seguro – sendo o exemplo mais emblemático o do seguro-fiança.

Também ganham relevância, em época de crise, todas as características do seguro que favorecem o desenvolvimento econômico e social que, segundo Steven Weisbart, podem ser sintetizados em 10 pontos, divididos em 3 segmentos: segurança, estabilidade econômico-financeira e desenvolvimento⁸³. Na promoção da segurança, o autor aponta: **1. Seguradores são agentes de resposta financeira imediata** (enquanto ajuda governamental, ou políticas públicas, podem demorar meses ou anos, a cobertura de risco coberto ocorre em até 30 dias); **2. A cultura do seguro mitiga o risco** (seja através exigências contratuais de ajuste, seja por incentivos educacionais de comportamento).

Na promoção da estabilidade econômica/financeira, tem-se os seguintes: **3. Seguradores protegem o capital** (através do imenso volume de recursos imobilizados em reservas, os seguradores apresentam grande resistência às crises financeiras e possuem uma capacidade muito maior do que os bancos de contribuir para o PIB em meio à recessão); **4. O Seguro complementa ou supre políticas públicas** (como ocorre mais visivelmente nos seguros de saúde, renda temporária, acidentes de trabalho, previdência, etc.); **5 Auxilia a manutenção da cadeia produtiva** (mediante coberturas específicas de interrupção de fornecimento ou amplas de ressarcimentos de prejuízos); **6. Injeção de capital** (ao mitigar o risco dos particulares, incentiva o investimento e reduz a necessidade de precaução e poupança).

Já quanto ao desenvolvimento, vêm os 4 últimos pontos: **7. Financiamento da dívida pública** (ao imobilizar grande parte de suas provisões em títulos públicos, o seguro aumenta a capacidade de investimento dos governos). **8 Promoção de obras de infraestrutura** (o seguro auxilia sobremaneira a viabilizar as grandes obras – papel ainda majorado pela nova lei Lei 14.133/21 – que muitos economistas defendem ser primordial para a retomada do crescimento); **9. Favorecimento de novas tecnologias** (as pesquisas de última geração, por sua novidade e imprevisibilidade de resultados, demandam especial segurança

⁸³ WEISBART, Steven. *How Insurance Drives Economic Growth*. Disponível em <https://www.iii.org/white-paper/how-insurance-drives-economic-growth>. Acesso em 18/05/2021.

financeira); **10. Facilitação de crédito** (através dos seguros-prestamistas e demais ramos de seguro-garantia).

Atualmente, o cenário regulatório nacional está especialmente favorável ao cumprimento dessas promessas, visto que o regulador promoveu uma mudança paradigmática no mercado brasileiro, com a superação do que Walter Polido chama de “supremacia dos produtos de seguros padronizados, com diferença apenas no preço”⁸⁴. Com os seguradores livres para redigirem seus clausulados, abre-se o caminho para produtos novos e inovadores, criativos e mais arrojados – qualidades essenciais para superação de qualquer crise. Ademais, aumenta a competitividade entre as empresas, com a tendência à diversificação dos produtos e maior possibilidade de escolha pelo consumidor.⁸⁵ Exemplo desta inovação é o recentemente lançado seguro de garantia arbitral, que permite ao tomador preservar as suas linhas de crédito bancárias (fator de suma relevância em tempos de pandemia)⁸⁶ e que possui um mercado de grande vulto – estima-se que as demandas arbitrais no Brasil somem um total de R\$ 52 bilhões.⁸⁷

Outro aspecto favorável do cenário nacional é a nova Lei de Licitações, que tem fundamentos para aumentar a eficiência das contratações públicas⁸⁸ e assim reverter a atual situação das obras da União – documentada pelo Tribunal de Contas da União em tristes números: 14.403 obras paralisadas ou inacabadas, correspondentes a 37,5% das obras totais e orçadas no valor de R\$ 144.314.132.476,62⁸⁹. As inovações do aumento da responsabilidade das seguradoras nas grandes obras e a previsão do *step in* tendem a aumentar a probabilidade de finalização e monitoramento das obras públicas.

⁸⁴ POLIDO, Walter. O “*day after*” à liberação dos clausulados de seguros pela Susep. Disponível em <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Colunistas/Walter-A.-Polido/O-day-after-a-liberacao-dos-clausulados-de-seguros-pela-Susep.html>. Acesso em 18/05/2021.

⁸⁵ *Id.*, *ibid.*

⁸⁶ <https://conhecerseguros.com.br/seguro-garantia-arbitral-live-da-fator-seguradora-contou-com-participacao-de-especialista-da-conhecer-seguros/>.

⁸⁷ <https://jrs.digital/2021/04/30/fator-seguradora-lanca-o-primeiro-seguro-arbitral-do-brasil/>.

⁸⁸ BELO, Alcindo Antônio. *A Ênfase no Planejamento na Nova Lei de Licitações*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-11/alcindo-belo-enfase-planejamento-lei-licitacoes>. Acesso em 15/05/2021.

⁸⁹ Acórdão 1079/2019 – TCU – Plenário, j. em 15/5/2019. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/obras-paralisadas-no-pais-causas-e-solucoes.htm>. Acesso em 18/05/2021.

Trata-se de um mercado de vários bilhões de reais e vital a toda a Economia do país, pois como diz Bercovici⁹⁰: “os empreendimentos em infraestrutura são pré-condições para que as demais atividades possam se desenvolver”. Portanto, uma maior eficiência nos investimentos em infraestrutura, com papel fiscalizatório crucial desempenhado pelas companhias seguradoras, trará benefícios que se irradiam irrestritamente pela economia nacional.

6. Conclusão

Nós não conseguimos produzir uma sociedade livre, fraterna e solidária por um ato de força; é preciso que nós promovamos a nossa evolução enquanto indivíduos. Do ponto de vista individual, é preciso que marchemos de uma visão estreita, autocentrada, para uma visão ampla; de uma posição mental de rigidez e fixação, para uma posição mental mais flexível.

Em condições favoráveis, “uma chance justa”, essas virtudes têm condições de florescer e, florescendo, sustentar a Democracia. É de suma relevância que possamos contar com uma educação para a nossa autorrealização como seres humanos – nada é mais democrático do que isso. Mais iluminados, teremos melhores condições para sustentar a Democracia, que, com seus freios e contrapesos, liberdade e igualdade, autorresponsabilidade e responsabilização, é o regime ideal para nosso crescimento individual e também coletivamente enquanto sociedade.

O contrato de seguro – assim como o Direito – não constitui um fim em si mesmo, mas tem por objetivo ajudar-nos a ter uma vida boa. Sua contribuição é especialmente relevante em momento de crise, pois tem capacidade ímpar de proporcionar uma distribuição mais igualitária de capital e favorecer a produção de riqueza – o que, pela opção constitucional brasileira, se dá pela livre iniciativa. Educação, Igualdade e Liberdade, aliadas às virtudes de que já dispomos, é tudo o que precisamos para a nossa prosperidade democrática.

7. Referências

⁹⁰ BERCOVICI, Gilberto. Seguro como Política de Desenvolvimento Produtivo. *In: AAVV. VI Fórum de Direito do Seguro ‘José Sollero Filho’ – IBDS*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015, p. 403.

AMARAL, Cassio Gama. *A inovação e a Indústria de Seguros no Brasil*. Disponível em <https://br.lexlatin.com/opiniao/inovacao-e-industria-de-seguros-no-brasil>. Acesso em 17/05/2021.

BARROSO, Luís Roberto. *A Constituição Brasileira de 1988: Uma Introdução*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

BELO, Alcindo Antônio. *A Ênfase no Planejamento na Nova Lei de Licitações*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2021-mai-11/alcindo-belo-enfase-planejamento-lei-licitacoes>. Acesso em 15/05/2021.

BERCOVICI, Gilberto. Seguro como Política de Desenvolvimento Produtivo. In: AAVV. *VI Fórum de Direito do Seguro 'José Sollero Filho' – IBDS*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015, p. 403.

BRAGA, Francisco de Assis Braga. *Bases Técnicas da Empresa Securitária*. In: AAVV. *Seguros, uma Questão Atual*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CALMON DE PASSOS, J.J. *O Risco na Sociedade Moderna e seus Reflexos na teoria da responsabilidade Civil e na natureza Jurídica do Contrato de Seguro*. In: AAVV. *I Fórum de Direito do Seguro José Sollero Filho*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

CASTRO, Márcia C. et al. *Reduction in the 2020 Life Expectancy in Brazil after COVID-19*. Disponível em <https://www.medrxiv.org/content/10.1101/2021.04.06.21255013v1>. Acesso em 17/05/2021.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. *Constituição Federal Brasileira Comentada (1891)*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, edição fac-similar, 2002.

CLARKE, Malcolm. *Policies and Perceptions of Insurance Law in the Twentieth-First Century*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Brasília: UnB, 2001.

EWALD, François. *Risco, Sociedade e Justiça*. In: AAVV. *VI Fórum de Direito do Seguro 'José Sollero Filho' – IBDS*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 95. Versão digital.

GAZIER, Bernard. *A Crise de 1929: Uma Introdução*. Porto Alegre: LP&M, 2019

HITLER, Adolf. *Mein Kampf*. Traduzido para o inglês por James Murphy. 1939. Disponível em <https://drive.google.com/file/d/0B9rIby-RfgLNMWlxYzA4NWEtNDdIYi00ZmRjLTk2NjgtZTU1MjQ5NzlyNDY5/view>. Acesso em 15/05/2021.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUXLEY, Aldous. *Brave New World Revisited*. New York: Harper&Row, 1989.

JACOURT, Charles de. *Democracia*. In: *Verbetes Políticos da Enciclopédia (Diderot e D'Alembert)*. São Paulo: Unesp, 2006.

JEFFERSON, Thomas. *Carta a Charles Yancey de 6 de janeiro de 1816*. Disponível em <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/03-09-02-0209>; Acesso em 15/05/2021.

JEFFERSON, Thomas. *Carta a William Johnson de 12 de junho de 1823*. Disponível em: <https://founders.archives.gov/documents/Jefferson/98-01-02-3562>. Acesso em 15/05/2021.

LACEY, Michael; HAAKONSSSEN, Knud. *A Culture of Rights: The Bill of Rights in Philosophy, Politics and Law*. New York: Cambridge, 1992

LEPORE, Jill. *These Truths: A History of the United States*. New York: Norton, 2018.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como as Democracias Morrem*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

LINCOLN, Abraham. *Discurso sobre a Escravidão e o Sonho Americano, 1858*. Disponível em <https://www.gilderlehrman.org/history-resources/spotlight-primary-source/lincoln-speech-slavery-and-american-dream-1858#:~:text=They%20said%2C%20some%20men%20are,all%20better%2C%20and%20happier%20together>. Acesso em 15/05/2021.

MIRANDA, JORGE. *Tratado de Direito Constitucional*, vol. II, p. 198. Citado por TAVARES, André Ramos. *Princípios Constitucionais*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

MONTESQUIEU, Baron de. *O Espírito das Leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

OZELAME, Rafael, Henrique. *Efeito Econômico e Social do Contrato de Seguro*. Rio de Janeiro: FUNENSEG, 2016.

POLIDO, Walter. *O "day after" à liberação dos clausulados de seguros pela Susep*. Disponível em <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Colunistas/Walter-A.-Polido/O-day-after-a-liberacao-dos-clausulados-de-seguros-pela-Susep.html>. Acesso em 18/05/2021.

RIBEIRO, Amadeu Carvalhaes. *Direito de Seguros*. São Paulo: Atlas, 2006.

SAMTEN, Padma. *Mandala do Lótus*. São Paulo: Peirópolis, 2006.

SARLET, Ingo et al. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2019.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*, v. I. São Paulo: Ática, 1994.

SCHWARTZMAN, Alexandre. *Quatro Conclusões e uma Crise*. In: Carvalhosa, Modesto; Kuyven, Fernando (Coord.). *Impactos Jurídicos e Econômicos da Covid-19*. São Paulo: RT, 2020.

SOUZA JÚNIOR, Cezar Saldanha. *A Supremacia do Direito no Estado Democrático e seus Modelos Básicos*. (Tese para concurso). Porto Alegre: 2002

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Consenso e Democracia Constitucional*. Porto Alegre: Sagra Luzzatto, 2002.

SOUZA JUNIOR, Cezar Saldanha. *Regimes Políticos*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva et al. (Coord.). *Tratado de Direito Constitucional*. T. 1. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005.

TZIRULNIK, Ernesto. *Seguro de Riscos de Engenharia: Instrumento do Desenvolvimento*. São Paulo: Rocarati/IBDS, 2015.

TZIRULNIK, Ernesto et al. *O Contrato de Seguro de Acordo com o Código Civil Brasileiro*. São Paulo: Roncarati/IBDS, 2016.

WASHINGTON, George. *Discurso de Adeus, 1796*. Disponível em <https://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=false&doc=15&page=transcript>. Acesso em 15/05/2021.

WEDY, Gabriel; FREITAS, Juarez. *Casos Dred Scott e Plessy nos EUA mostram importância dos votos vencidos*. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2015-abr-25/casos-scott-pessy-eua-mostram-importancia-votos-vencidos>. Acesso em 15/05/2021.

WEISBART, Steven. *How Insurance Drives Economic Growth*. Disponível em <https://www.iii.org/white-paper/how-insurance-drives-economic-growth>. Acesso em 18/05/2021.