REGULAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL E A EXPANSÃO DE RESSEGURADORAS ESTRANGEIRAS NO BRASIL

NATIONAL TERRITORY REGULATION AND THE EXPANSION OF FOREIGN REINSURERS IN BRAZIL

REGULACIÓN DEL TERRITORIO NACIONAL Y LA EXPANSIÓN DE REASEGURADORAS EXTRANJERAS EN BRASIL

Rita de Cássia Barros
ritacbarros@gmail.com
Universidade Federal de São João del-Rei,
Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento, Planejamento e Território

Resumo:
Resseguro é um serviço financeiro e corporativo que atua como garantidor de última instância para seguradoras, nos mais variados riscos materiais e imateriais em escala local, regional e global. Este artigo propõe compreender algumas correlações entre a expansão das resseguradoras no Brasil e a regulação do território nacional, através das transformações normativas e institucionais da atividade, ocorridas desde a Assembleia Constituinte até 2019. Buscamos analisar as disputas entre Estado e mercado pelo comando do setor e evidenciar o lugar desse serviço "invisível" no território, identificando as normas por meio das quais o setor se organiza para garantir a fluidez do movimento, a expansão de seus limites geográficos e a acumulação do capital. Até que ponto a regulação do território brasileiro é "derivada de decisões e interesses internos" (Corrêa, 2006, p. 28)? Qual a lógica territorial por trás da expansão geográfica e financeira de resseguradoras estrangeiras no Brasil? Essas são as questões sobre as quais buscaremos refletir.

Palavras-chave: serviços financeiros, regulação do território, seguro e resseguro, IRB Brasil Re, desenvolvimento.

Recebido para publicação em 06/04/2026
Aceito para publicação em 30/07/2026

Este trabalho está licenciado com https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Abstract:
Reinsurance is a financial and corporate service that acts as a guarantor of last resort for insurers in the most varied material and immaterial risks on a local, regional and global scale. This article proposes to understand some correlations between the expansion of reinsurers in Brazil and the regulation of the national territory through the normative and institutional transformations of the activity that occurred since the Constituent Assembly until 2019. We seek to analyze the disputes between State and market for the command of the sector and evidence the place of this "invisible" service in the territory, identifying the norms by which the sector is organized to guarantee the fluidity of the movement, the expansion of its geographical limits and the accumulation of capital. To what extent is the regulation of the Brazilian territory "derived from internal decisions and interests" (Corrêa, 2006, p. 28)? What is the territorial logic behind the geographic and financial expansion of foreign reinsurers in Brazil? These are the questions we will seek to reflect upon.

Keywords: financial services, territorial regulation, insurance and reinsurance, IRB Brasil Re, development.

Resumen:
El reaseguro es un servicio financiero y corporativo que actúa como garante de último recurso para aseguradoras en los más diversos riesgos materiales e inmateriales a escala local, regional y global. Este artículo propone comprender algunas correlaciones entre la expansión de las reaseguradoras en Brasil y la regulación del territorio nacional, a través de las transformaciones normativas e institucionales de la actividad, ocurridas desde la Asamblea Constituyente hasta 2019. Buscamos analizar las disputas entre el Estado y el mercado por el mando del sector y evidenciar el lugar de este servicio "invisible" en el territorio, identificando las normas por las cuales el sector está organizado para garantizar la fluidez del movimiento, la expansión de sus límites geográficos y la acumulación de capital. ¿En qué medida la regulación del territorio brasileño "deriva de decisiones e intereses internos" (Corrêa, 2006, p. 28)? ¿Cuál es la lógica territorial detrás de la expansión geográfica y financiera de reasegurados extranjeras en Brasil? Estas son las preguntas sobre las que trataremos de reflexionar.

Palabras-clave: servicios financieros, regulación del territorio, seguro y reaseguro, IRB Brasil Re, desarrollo.

Introdução[1]

As mudanças na conjuntura política do Brasil a partir da Nova República vêm afetando o quadro normativo e institucional do setor de resseguros, assim como o de outros serviços financeiros: bancos comerciais (Contel, 2007), bancos de investimento (Alves, 2015), fundos de pensão (Alves, 2026) e bolsas de valores (Nabarro, 2016) são alguns exemplos. Tais mudanças, pautadas por questões econômicas e políticas de interesse nacional, coincidem com o período neoliberal, provocando rearranjos na rede urbana (Corrêa, 2006), na divisão territorial do trabalho (Santos, 2012), na regulação do território (Antas Junior, 2005; Arroyo, 2015), nos circuitos espaciais produtivos e nos círculos de cooperação no espaço (Moraes, 2017) em escala nacional, internacional e também intraurbana.

Primeiramente, contudo, é preciso compreender o que é resseguro; resseguro é a garantia (o "seguro") da seguradora. Assim, resseguradoras são empresas que têm empresas como clientes, enquadrando-se no segmento de serviços financeiros, serviços corporativos ou serviços empresariais avançados. Seu negócio consiste em absorver e pulverizar pelo mundo riscos de grande monta, que as seguradoras não podem ou não desejam reter sozinhas, os quais são — indiretamente — os riscos dos clientes das seguradoras, desde indivíduos (vida, automóvel, residência etc.) até

[1] **Agradecimentos**: à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concessão das bolsas de Iniciação Científica que viabilizaram o projeto de pesquisa "Geografia dos Serviços e Regulação do Território: a atividade seguradora marítima no Brasil e sua inserção nos fluxos internacionais de mercadorias", ao qual vincula-se parte deste artigo. À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) pela concessão da bolsa de mestrado que viabilizou o projeto "Sãos e salvos? Riscos, catástrofes e função social do resseguro no Brasil", ao qual também se vincula parte deste artigo.

governos e transnacionais (linhas de produção, obras de engenharia, *commodities*, megaeventos etc.).

Por seu caráter internacional, a morfologia jurídica da atividade resseguradora, em particular, é moldada pela *Lex mercatoria*, modalidade de direito "cujo objeto é a regulação dos capitais por aqueles que os controlam" (Antas Junior, 2005, p. 192), caracterizando-se pela abrangência mundial e pelo uso da arbitragem como instrumento soberano de mediação em eventuais litígios (Antas Junior, 2005; Castro Jr, 2010). Contudo, a despeito de ser reconhecida a importância dos usos e costumes para o comércio internacional, "não podemos, todavia, considerá-los integrantes de um novo direito anacional por faltar-lhe legitimidade", pois "tais usos e costumes somente podem existir se o Estado reconhecer a validade deles" (Delgado, 2010, p. 95-97).

Assim, o papel do Estado — e de sua maior ou menor porosidade territorial (Arroyo, 2015), isto é, a capacidade do Estado em conformar uma maior ou menor abertura da regulação do território à fluidez territorial (de mercadorias, pessoas, finanças etc.) — é determinante como mediador no funcionamento (adequado ao território nacional) dos dispositivos jurídicos típicos das resseguradoras internacionais. No caso do Brasil, como veremos mais adiante, a difusão do uso da arbitragem (interna e/ou internacional) ocorre a partir da promulgação da homônima Lei da Arbitragem pelo governo FHC, em 1996, favorecendo grandes empresas nacionais e transnacionais de todos os setores — às custas das menores e dos cidadãos, cada vez mais circunscritos à condição de impotentes consumidores.

As causas e efeitos da inovação das normas que regulam o setor de resseguros no Brasil, ocorrida entre 1986 e 2019 — escopo

deste trabalho — também agem e reagem a lógicas exógenas, animando decisões econômicas e políticas que, em última instância, desorganizam o território e fragilizam a soberania nacional. Esperamos, a partir dessa hipótese e dos procedimentos propostos, demonstrar algumas das formas e normas por meio das quais manifestam-se tanto as coalizões quanto os conflitos entre Estado e mercado pela regulação do setor.

Até que ponto a regulação do território brasileiro é "derivada de decisões e interesses internos" (Corrêa, 2006, p. 28)? Qual a lógica territorial por trás da expansão geográfica e financeira de resseguradoras estrangeiras no Brasil? Essas são questões sobre as quais buscaremos refletir. Em primeiro lugar, serão contextualizados os antecedentes, a partir da redemocratização, que prepararam o quadro normativo para o avanço do resseguro enquanto negócio emergente no país. Em seguida, serão analisadas algumas disputas pelo comando do setor, a partir de fontes jornalísticas, cotejando seu conteúdo em relação às mudanças regulatórias apontadas. Por fim, endossaremos nossos argumentos com alguns trabalhos nacionais e internacionais que buscaram compreender e discutir o lugar do risco, do seguro e/ou do resseguro na sociedade contemporânea e no espaço geográfico.

Procedimentos metodológicos

Os procedimentos metodológicos envolveram: 1) revisão de literatura correlata e relevante nas Ciências Humanas: Geografia, Direito, Sociologia e História Econômica (análise dedutiva); 2) acesso a bancos de dados jornalísticos, normativos e técnicos (artigos, notícias, relatórios e normas); organização e análise do conteúdo selecionado (análise indutiva). Efetuamos, desse modo, uma

atualização — circunscrita, temporalmente, ao período posterior à Ditadura Militar e anterior à crise da COVID-19 — sobre o setor de resseguros no Brasil contemporâneo, enquanto negócio que se transforma com inovações jurídicas e enquanto política territorial.

A regulação do território brasileiro se transforma: o advento do IRB, a Constituinte e o processo de privatização

Conforme discutido em trabalho anterior (Autor, 2018), o Instituto de Resseguros do Brasil (hoje o privatizado IRB-Brasil Resseguros S.A.), caracterizava-se, desde a sua criação em 1939, como uma empresa estatal monopolista de economia mista[2]. Seu surgimento sucede, assim, a crise nacional em torno à Grande Depressão de 1929, que culminou na escalada de Getúlio Vargas ao poder — movimento pautado nas políticas econômicas nacionalistas praticadas em diversos outros países à época, inclusive França, Itália, Alemanha e parte da Ásia, os quais também estatizaram esse setor financeiro estratégico (Bercovici, 2009; Laulajainen, 2005). O surgimento dessa instituição foi motivado, portanto, pela desastrosa experiência brasileira no domínio das finanças em períodos anteriores, determinada pela dependência de empresas e interesses estrangeiros, com consequências devastadoras para a economia e o território nacional (Dean, 2002; Contel, 2007).

Nesse sentido, o IRB foi criado para proteger a industrialização incipiente do país[3], "evitar a evasão de divisas para

[2] "Na composição acionária original do IRB, os institutos federais de previdência social eram detentores de 70% (...) das ações e as companhias seguradoras, compulsoriamente, detinham 30% (...) das ações." (Bercovici, 2008, p. 4)

[3] "Como, pelo ordenamento brasileiro, não pode haver empresa sem seguro, o resseguro é essencial para o exercício da atividade econômica no país." (Bercovici, 2009, p. 358-360).

o exterior e fortalecer a economia nacional, com o emprego das reservas acumuladas no país." (Bercovici, 2008, p. 2). Sua natureza jurídica e legitimidade enquanto iniciativa econômica pública visava, desse modo, garantir "a produção de bens e serviços que não podem ser obtidos de forma eficiente e justa no regime de exploração econômica privada", função esta que até recentemente tinha como dever, destarte, "realizar o interesse público, não o seu." (Bercovici, 2009, p. 358-360). Em suma, de acordo com Bercovici:

> O instituto não tinha a **opção** de garantir ou não a operação de resseguro, mas possuía o **dever** e o **poder** de garantir essas operações. Nessa situação, também ao final do monopólio legal, antes de sua privatização, do mesmo modo que o Banco Central do Brasil é o garantidor de última instância do sistema bancário, o IRB era a resseguradora de última instância do sistema ressecuritário do país. (2015, p. 408, grifo nosso)[4][5]

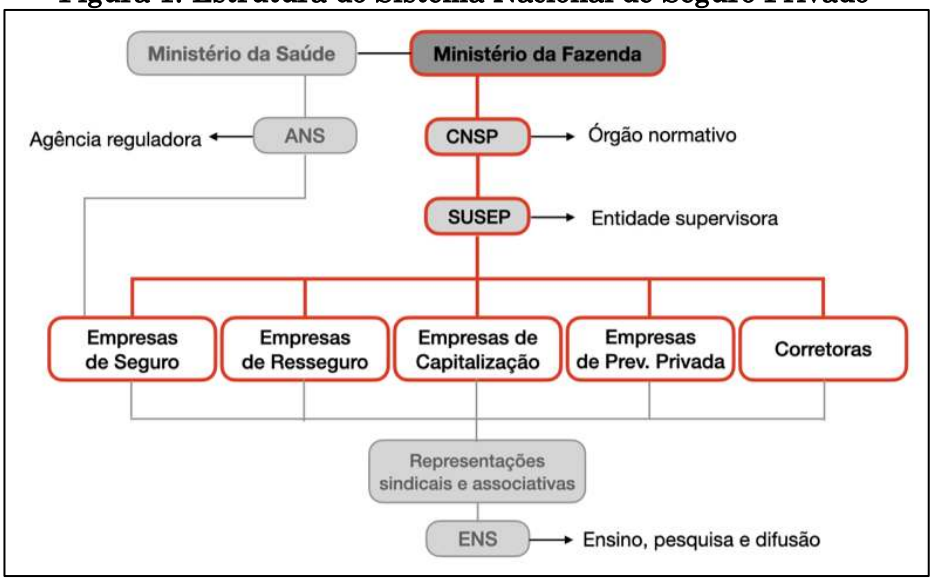
Em termos hierárquicos, ao longo de sua atuação institucional, o IRB passou por diversas "mãos" ministeriais, sendo inicialmente vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (dado o seu vínculo original com a seguridade social), realocado para o recém-formado Ministério da Indústria e Comércio nos anos 1960, e transferido, por fim, ao Ministério da Fazenda (Figura 1) em 1979 (Bercovici, 2008). Esses deslocamentos de pasta ajudam a compreender sua relevância social, política e econômica, pois coincidem com momentos importantes de reorganização do

[4] O **monopólio constitucional** (ou legal) é o monopólio de uma atividade econômica ou serviço público por um ente público, total ou parcialmente pertencente ao Estado, que foi assim atribuído pela Constituição Federal de um país. Já o **monopólio estatal** pode ou não caracterizar-se juridicamente como constitucional.

[5] **Privatização** é o processo administrativo, econômico e jurídico por meio do qual o Estado transfere a propriedade, o controle ou a execução de bens, empresas e serviços públicos para a iniciativa privada.

território brasileiro. A real dimensão do IRB e de outros agentes públicos e privados nos rumos da atividade a cada momento, portanto, ora orbitava passivamente, ora circunscrevia ativamente no país os limites e possibilidades desse serviço financeiro de interesse público. Diz-se interesse público ou interesse comum, pois resguarda o desenvolvimento econômico do país contra riscos materiais e imateriais de amplo impacto e espectro financeiro e social (catástrofes naturais e ambientais, fundamentalmente, mas não só), ao mesmo tempo em que sua comercialização movimenta um capital financeiro significativo.

Figura 1. Estrutura do Sistema Nacional de Seguro Privado



Fonte: elaboração da autora, a partir de CNSeg (http://cnseg.org.br/cnseg/mercado/estrutura/sistemas-nacionais/)

Contudo, nos deteremos na trajetória normativa e institucional do IRB e do mercado ressegurador brasileiro a partir de sua vinculação ao Ministério da Fazenda, um marco que se relaciona com a posterior inserção constitucional da atividade no sistema

financeiro nacional (Bercovici, 2008; Leopoldi, 2001). Em sua redação original, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) surge como instrumento maior que consolidaria o IRB "definitivamente no setor financeiro de atuação estatal" (Bercovici, 2008, p. 4). Na transição democrática, porém, articulações favoráveis à entrada de capital estrangeiro no setor já estavam em curso noutros âmbitos legais, adiantando-se à transição constitucional. A primeira transformação nesse caminho ocorreu com a fusão entre bancos e seguradoras na década de 1970, ainda no regime militar, num mercado que era "antes dominado por seguradoras independentes" (Leopoldi, 2001, p. 242). Mais tarde, em janeiro de 1986, o Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP)[6]:

> autorizou o ingresso do capital estrangeiro no controle acionário de empresas seguradoras, nas entidades abertas de previdência privada, nas companhias de capitalização e corretoras de seguro (Resolução n.º 3, de 9 de janeiro de 1986). A norma do CNSP estabeleceu que a participação não deveria ultrapassar 50% do capital total da empresa e um terço do capital com direito a voto. A Susep justificou a medida como uma forma de capitalizar as empresas brasileiras, especialmente as do ramo vida, as quais não perderiam, contudo, o poder de controle acionário. (Leopoldi, 2001, p. 254)

A entrada abrupta de capital estrangeiro no mercado segurador de um país periférico e em transição de regime político condicionou e tensionou, em certa medida, as pautas da constituinte,

[6] O CNSP é a autoridade reguladora máxima dos setores de seguro, resseguro, previdência aberta e capitalização, vinculado ao Ministério da Fazenda (ver. Figura 1). Enquanto o CNSP é responsável por ditar regras, diretrizes e políticas que orientam o exercício dessas atividades, a Superintendência de Seguros Privados (Susep), órgão subordinado ao CNSP, é responsável pela execução e fiscalização dessas normas.

de suas emendas posteriores e das disputas entre os agentes do processo — um movimento que se insere na conjuntura do pós-Guerra Fria, da formação de blocos econômicos (a exemplo do Mercosul), dos receituários neoliberais do FMI aos países do chamado Sul Global endividados, e da desregulação, internacionalização e financeirização da economia que marcaram os anos 1980 e 1990 (Santos, 2012, 2018; Leopoldi, 2001). É nesse período que "a companhia seguradora passa a ser tratada antes de tudo como uma investidora, pois produz grandes volumes de provisões que tendem a ser aplicadas em investimentos no mercado financeiro." (Leopoldi, 2001, p. 242).

A Assembleia constituinte, nesse sentido, testemunhou a resistência dos agentes internos às pressões externas, mas também a tenacidade e perenidade dessas pressões. A Constituinte contou com a participação ativa da iniciativa pública e privada ligadas ao seguro e ao resseguro (autarquias, associações, sindicatos), os quais disputaram entre si o conteúdo lexical e semântico do artigo 192 da CF/88 e, posteriormente, dos projetos de Lei Complementar (LC) e Emenda Constitucional (EC) que o sucederam, além de Resoluções e Circulares do CNSP e da Superintendência de Seguros Privados (Susep), entre outros, anteriores e posteriores à CF/88. A Constituinte, as audiências públicas setoriais e outros eventos de caráter oficial entre Estado e mercado segurador, foram, desse modo, arena de debates conceituais, articulações de agentes e conflitos de interesse — interações que, em conjunto, instrumentalizaram e conformaram democraticamente o texto constitucional, diferentemente das suas revogações posteriores.

Entre os agentes da esfera nacional, três se destacam quando da regulamentação do art. 192 da CF/88: o IRB, seu sindicato

e a Susep. Ao todo, foram elaborados cinco anteprojetos (do IRB, da Susep, da Fenaseg[7], da Fenacor[8] e da Anapps[9]), além do projeto fracassado do Banco Central (Leopoldi, 2001). O consenso prevalecia nas questões técnicas, mas nas econômicas, o setor se dividia em três blocos de interesses: a) empresas nacionais *versus* estrangeiras, b) empresas estatais *versus* privadas, e c) conglomerados bancários *versus* seguradoras independentes — interesses que de fato se confundiam (dada a intensificação de fusões, aquisições e *joint-ventures* desde então) e que ora convergiam, ora colidiam entre si:

> O projeto de um IRB oficial, com o monopólio do resseguro (...) chegou às mãos do deputado Cesar Maia, do PDT do estado do Rio de Janeiro, que o apresentou na Constituinte. O IRB dividiu sua ação em dois blocos: no Rio, ficavam os que pensavam o "projeto IRB" e seguiam seu desdobramento. Em Brasília, um grupo de funcionários ficou encarregado do acompanhamento do projeto na Constituinte. (...) A Susep lançou-se logo à preparação de um projeto de lei estruturando o novo sistema de seguros que deveria substituir aquele criado em 1966. (...) O primeiro item que sofreu o veto do mercado segurador foi a quebra do monopólio do IRB, logo retirado do projeto. (...) Essas questões [que dividiam o setor] ligavam-se ao monopólio ou não do resseguro, à presença do capital estrangeiro no setor, à presença dos bancos no setor (...). (Leopoldi, 2001, p. 257-259)

O IRB possuía, à época, cerca de dois mil funcionários. Do mesmo modo que em outros segmentos profissionais daquele

[7] Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados.

[8] Federação Nacional dos Corretores de Seguros Privados e de Resseguros, de Capitalização, de Previdência Privada, das Empresas Corretoras de Seguros e de Resseguros.

[9] Associação Nacional dos Aposentados e Pensionistas da Previdência Social.

momento, seus trabalhadores construíram um sindicato forte e atuante, "reunidos na Associação dos Funcionários do IRB (Afirb), que em 1991 deu lugar ao Sintres, Sindicato dos Trabalhadores em Resseguro, e que defendia firmemente o monopólio do resseguro e se preparava para lutar na Constituinte para que ele não fosse alterado." (Leopoldi, 2001, p. 248). A Constituinte, assim, exemplifica o papel determinante que a participação do Estado, da organização sindical e das empresas nacionais exerceu, através de seus agentes, no sentido de resistir à pressão dos grandes grupos estrangeiros contra normas nacionais que limitavam a exploração irresponsável do território. As pressões sobre esse marco regulatório se evidenciam, por um lado, na figura do IRB e de seus funcionários (representando o interesse público nacional) e, por outro, na figura da Susep e das empresas privadas por ela supervisionadas (representando os demais interesses). Ao menos no primeiro '*round'* constitucional, o IRB saiu vencedor.

Não obstante, o movimento de desregulação do setor, abertura do mercado de resseguros e privatização do IRB encontrou aliados políticos nos governos democráticos que se sucederam, desdobrando-se mais intensamente a partir de meados dos anos 1990. O artigo 192 da CF/88, ao ser reformado pela EC n.º 13/1996, acabou por suprimir a expressão "órgão oficial ressegurador" do texto constitucional (Bercovici, 2015, p. 400), eclipsando o poder regulador do IRB, ainda que mantendo seu caráter estatal. Mais tarde:

> Com a promulgação da Lei no 9.482, de 13 de agosto de 1997, que renomeou o IRB para Brasil Resseguros S.A. e dispôs sobre a abertura do seu capital social, foi reafirmada sua natureza jurídica de sociedade de economia mista. Esta lei foi editada no contexto da quebra do monopólio constitucional do IRB no setor de resseguros (...)

> [EC n.º 13/1996], e, posteriormente, com a edição da LC n.º 126, de 15 de janeiro de 2007, que passou a permitir a atuação de resseguradores estrangeiros no país, embora mantendo o IRB como ressegurador local (artigo 22). (Bercovici, 2008, p. 5-6)[1011]

A norma que prepara a legitimidade da LC n.º 126/2007 (Figura 2), por sua vez, foi promulgada quatro anos antes dessa LC entrar em vigor:

> Posteriormente, a EC n.º 40, de 29 de maio de 2003, retirou todos os incisos e parágrafos do artigo 192 [da CF/88] e alterou a redação do seu *caput* para: "*O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõe, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram."* (Bercovici, 2015, p. 400)

[10] A **abertura de capital**, também chamada Oferta Pública Inicial ou IPO (acrônimo do inglês *Initial Public Offering*), ocorre quando uma empresa vende pela primeira vez partes de si por meio de ações oferecidas na bolsa de valores, tornando sócios os seus compradores (Pessoas Físicas e/ou Pessoas Jurídicas).

[11] Uma **sociedade de economia mista** é uma empresa estatal de direito privado, cuja sociedade é dividida entre o setor privado e o setor público (União, estados ou municípios), o qual deve possuir a maioria das ações com direito a voto para garantir o controle administrativo da atividade-fim.

Figura 2. Síntese cronológica das normas do setor e seus efeitos no território (1986-2019).

Ano	Norma	Efeito	Obs.
1986	Res. CNSP n.º 3	Abertura à participação do capital estrangeiro no mercado segurador nacional, onde já se operavam fusões com bancos desde os anos 70.	
1988	Art. 192 da CF	Integra o IRB definitivamente no setor financeiro de atuação estatal.	Assembleia constituinte com forte participação sindical e associativa.
1996	EC n.º 13	Quebra do monopólio constitucional do IRB.	Altera o artigo 192 da CF/88.
1997	LC n.º 9.482	Abertura de capital do IRB, mas status de sociedade de economia mista permanece.	
1997	MP n.º 1.578	Mudanças organizacionais no IRB, preparando a privatização futura.	
2003	EC n.º 40	Permitem a atuação de resseguradores estrangeiros no país, mas ainda mantendo o IRB como ressegurador local preferencial; quebra do monopólio estatal do resseguro.	Justificativa: capitalizar as empresas brasileiras.
2007	LC n.º 126		
2010	Res. CNSP n.º 225	Arbitram indevidamente, segundo pesquisadores e juristas, sobre a reserva de mercado e o limite às transferências intra-grupo dentro e fora do país, bem como sobre a posterior extinção dos mesmos limites e reservas.	Alterada pela Res. CNSP n.º 322/2015.
2011	Res. CNSP n.º 232		
2015	Res. CNSP n.º 322		Alterada pela Res. CNSP n.º 325/2015.
2017	Res. CNSP n.º 353		
desde 2004	PL n.º 3.555	Estabelece normas gerais em contratos de seguro privado (proíbe o cancelamento unilateral pela seguradora, exige que empresas estrangeiras se submetam à legislação brasileira, entre outras). O PL ficou **20 anos** parado e/ou tramitando entre a Câmara e o Senado até ser finalmente aprovado em 2024 (Gov. Lula).	Atualizado no Senado (PLC 29/2017) e na Câmara (PL 2597/2024). Passou a chamar-se **Marco Legal dos Seguros**

Fonte: organização da autora, 2025.

Durante o governo FHC em particular (1995-2003), foi adotado um cronograma 'gradualista' de desregulação, abertura e privatização do mercado brasileiro de resseguro pelo Ministério da Fazenda[12], incluindo uma Medida Provisória (n.º 1.578), que estabeleceu mudanças na "estrutura administrativa do IRB a fim de prepará-lo para se lançar num mercado de resseguro aberto" (Leopoldi, 2001, p. 287). Ao mesmo tempo, em 1997, "dois grandes grupos seguradores estrangeiros aparecem entre as 10 maiores seguradoras: a Liberty Mutual Group (Companhia Paulista de Seguros) e o HSBC Bamerindus"; é a primeira vez, desde a década de 1920, que se evidencia essa presença estrangeira entre as maiores

[12] "Avançando por etapas, o governo pretende não repetir a experiência argentina, onde o Inder [Instituto Nacional de Reaseguros] teve seu quebrado em pouco tempo e acabou falindo." (Leopoldi, 2001, p. 284)

seguradoras (Leopoldi, 2001, p. 293). Tratava-se, segundo Leopoldi, de uma lógica de risco, que orientou também a atração de gigantes do setor ressegurador internacional:

> Como o país não costuma ter grandes catástrofes naturais, que trazem prejuízo às seguradoras, o mercado brasileiro de resseguro é considerado bastante atraente para as resseguradoras internacionais e para os grandes grupos seguradores locais. Assim, para acompanhar o processo de abertura do monopólio do resseguro, três grandes resseguradoras europeias abriram escritórios no Brasil (Swiss Reinsurance, Munich Reinsurance e Mapfre Reinsurance). (Leopoldi, 2001, p. 284)

O plano de privatização do IRB, contudo, foi lançado somente em 2013, ainda no 1º mandato de Dilma Rousseff (Alves, 05 fev. 2013; Brazil, 24 jan. 2013). O limite máximo definido pelo plano para a operação era de cinco anos, mas o processo só teve início quatro anos mais tarde (Tauhata, 29 ago. 2018; Folego, 05 jul. 2013). O governo Dilma (2011-2016) desejava agilizar a venda de cotas para poder arrecadar os impostos bilionários decorrentes da operação e assim reduzir o déficit fiscal. Os demais acionistas majoritários do IRB (Bradesco e Itaú, principalmente), no entanto, não tinham pressa em ofertar as ações. Eles esperavam uma alta ainda maior dos papéis no médio prazo, sinalizado pelo interesse precoce de grandes transnacionais do setor na estatal brasileira, como a americana Berkshire Hathaway, de Warren Buffett, e o grupo suíço Swiss Re (Tauhata, 29 ago. 2018; Rizério, 18 fev. 2019; Moreira e Furlan, 18 fev. 2019). O chamado programa de desestatização do governo Bolsonaro, por sua vez, anunciou que iria se desfazer das cotas da União com direito a voto no IRB, planejando ofertar tais ações do mesmo modo que os governos FHC, Dilma e Temer

buscaram fazer. Esse governo considerou, ainda, lançar uma medida provisória determinando a fusão entre as autarquias federais Susep e Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc), que supervisiona fundos de pensão e previdência privada (Schincariol e Tauhata, 12 dez. 2018), mas o projeto foi abandonado em 2019.

Destarte, a transformação de normas e instituições no Brasil, em benefício de resseguradoras estrangeiras e conglomerados financeiros que começavam a se consolidar no território, ocorreu paulatinamente ao longo das duas décadas posteriores à CF/88, movida por uma variedade de interesses quanto às heterogêneas demandas e funções econômicas que a atividade deveria garantir ao país, em maior ou menor medida, a cada governo que se sucedeu. O quadro regulatório que emerge dessas disputas ao final dos anos 1990 — somado às transformações neoliberais do período — aponta, inexoravelmente, para uma "concentração cada vez maior do setor" e para a entrada de seguradoras e resseguradoras estrangeiras (Leopoldi, 2001, p. 291), reconfigurando drasticamente, neste início do século XXI, o perfil de uma atividade econômica estratégica para o desenvolvimento nacional.

Resseguro no Brasil: conflitos entre instituições e normas

A LC n.º 126/2007[13], conhecida como Lei do Resseguro, desarticula, por fim, o monopólio comercial do IRB, abrindo o

[13] Essa lei "dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, (...) as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário", alterando o Decreto-Lei n.º 73/1966 (Susep, [s.d.]a, [s.d.]b).

mercado à participação estrangeira direta[14]. Existem, desde então, três modalidades de ressegurador no território brasileiro: **local** (i.e. 'enraizado' financeira e territorialmente no país via constituição de matriz, com prioridade de participação nos riscos), **admitido** (i.e. com escritório de representação no país, menor exigência de capital e participação limitada nos riscos) e **eventual** (i.e. sem escritório no Brasil, com ainda menor exigência de capital, participando proporcionalmente menos nos riscos). Resseguradoras admitidas e eventuais poderiam absorver riscos recusados pelas resseguradoras locais e/ou deles participar dentro de limites pré-estabelecidos. Esse ordenamento jurídico estabelecia, ainda, que "resseguradores estrangeiros sediados em paraísos fiscais não podem operar no mercado brasileiro"[15].

As regras de proteção ao mercado interno estabelecidas a partir de então consistiam na oferta preferencial ao IRB e às demais resseguradoras locais, e no reiterado combate à evasão de divisas. O mercado brasileiro de resseguro deveria submeter-se, ainda, às regras e limites de atuação definidos por circulares da Susep e resoluções do CNSP, entre as quais se destacam:

- **Resolução CNSP n.º 225/2010, alterada pela Resolução CNSP n.º 322/2015**: A Resolução n.º 322 revisou as disposições da Resolução n.º 225, que obrigava as seguradoras brasileiras a ceder no mínimo 40% dos prêmios de resseguro a resseguradoras locais. A oferta preferencial de 40% para resseguradoras locais seria, então,

[14] A EC n.º 13/1996, como visto, já havia revogado o monopólio constitucional do IRB; ambos instrumentos alteraram o status institucional que outorgava ao IRB, além do monopólio, poderes regulatórios sobre o setor de resseguros (Decreto-Lei n.º 73/66).

[15] "Entram nessa categoria os países que não tributam a renda ou tributam com alíquota inferior a 20%." (ENS, [s.d.])

gradualmente reduzida: limite de 30% a partir de 2017; de 25% a partir de 2018; de 20% a partir de 2019; e de 15% a partir de 2020.

- **Resolução CNSP n.º 232/2011**: estabelece um limite para transferências intra-grupo (i.e. entre subsidiárias de um mesmo conglomerado). Seguradoras e resseguradoras não poderiam transferir mais do que 20% de seus prêmios para empresas do mesmo grupo, no Brasil ou no exterior.

- **Resolução CNSP n.º 322/2015, alterada pela Resolução CNSP n.º 325/2015**: aumenta progressivamente o limite de 20% para transferências intra-grupo, mas neste momento somente para resseguradoras admitidas e eventuais, sendo os novos limites: de 20% até 2016; de 30% a partir de 2017; de 45% a partir de 2018; de 60% a partir de 2019; e de 75% a partir de 2020.

As resoluções do CNSP são, entretanto, consideradas arbitrárias e movidas por interesses obscuros, segundo juristas críticos à intervenção 'legislativa' do órgão, pois elas enfraqueceriam o combate à concentração econômica e à evasão de divisas. Curiosamente, mesmo beneficiando empresas estrangeiras, as resoluções do CNSP acabaram elas mesmas 'atropeladas', logo de início, por manobras comerciais das resseguradoras, que passaram a driblar os limites. Passados poucos meses de vigência da resolução n.º 232/2011, já se noticiava, com certo eufemismo, as fraudes do mercado:

> as resseguradoras já vêm dando um "jeitinho" bem brasileiro para contornar a restrição e fazer com que os prêmios emitidos cheguem à matriz. O truque é triangular: no lugar de ceder o risco

> diretamente para sua coligada estrangeira, a resseguradora "A" passa o risco para a resseguradora "B", de um grupo diferente, que por sua vez o repassa para a empresa do grupo "A" no exterior, cobrando um pedágio. (...) a prática passou a existir desde o ano passado, depois que a regra foi anunciada. As empresas, entretanto, negam que estejam praticando a "triangulação". Esse tipo de operação não é proibida pela regulação brasileira, mas gera polêmica (...). (Marques e Folego, 23 fev. 2012)

Mas o CNSP logo revogaria suas próprias resoluções, flexibilizando-as radicalmente através da **Resolução CNSP n.º 353/2017**, que estabelece o fim do limite para transferências intra-grupo. A nova norma define, ainda, que as *holdings* de um mesmo conglomerado tampouco precisariam ocupar endereços diferentes, como era obrigatório antes. Elas poderiam agora compartilhar o mesmo espaço, para reduzir custos e acelerar fluxos informacionais. Por último, mas não menos escandaloso, o CNSP "também acabou com a reserva de mercado" através da "revogação do limite mínimo de contratação obrigatória com resseguradores locais" (DATT, 27 mar. 2018).

Diversos juristas teceram críticas às flexibilizações normativas articuladas pelo CNSP e pela Susep, entre eles Ernesto Tzirulnik, um dos fundadores do Instituto Brasileiro de Direito do Seguro (IBDS). Quando da edição das resoluções CNSP n.º 224 e 225/2010, Tzirulnik foi incisivo:

> uma vez mais, o CNSP (...), secretariado pela SUSEP (...), desbordam de suas competências administrativas, cometendo atos de flagrante ilegalidade e inconstitucionalidade, alheando-se inteiramente de suas atribuições (...). O CNSP e a SUSEP são órgãos públicos vinculados ao Ministério da Fazenda. (...) Integram o Poder Executivo. Não integram o Poder Legislativo. (...)

> As resoluções em questão (…) estão veiculando regras que não se encontram previstas em nível legal, nem na Lei Complementar 126/2007, nem no Decreto-Lei 73/66 ou alhures. (…) Parece importante lembrar, diante disso (…) que, no referido quadrante constitucional, aos órgãos da Administração, com atribuições regulamentares ou não, cabe apenas especificar (…) procedimentos, diretrizes, parâmetros técnicos, conteúdos mínimos, documentos etc. Sempre cumprindo as leis (…). Nunca inovando o ordenamento ou dispondo para além dele. (…). Isso tudo, a despeito de o CNSP e a SUSEP (…) terem de atuar, sempre, "no interesse dos segurados e beneficiários de seguros". (…) Reféns, cooptados ou voluntariosos, seus responsáveis estão sujeitos, aliás, não só à Constituição, às leis civis e comerciais e às leis de seguro, mas também às leis sobre probidade administrativa. (Tzirulnik, 2011)

Ernesto Tzirulnik fundou o IBDS em 2000 com o objetivo de desenvolver e difundir o Direito do Seguro. O escopo de atividades da instituição contempla a promoção e organização de publicações, seminários, congressos e projetos, incluindo o "anteprojeto, minuta e estudos" que antecederam o inédito Projeto de Lei de Contrato de Seguro (PL n.º 3.555/2004), redigido e encabeçado no Congresso por José Eduardo Cardozo, ex-Ministro da Justiça no governo Dilma, à época Deputado Federal pelo PT de São Paulo (2003-2011) (Bercovici, 2015; Dias, 2015; Doyle, 2015, Octaviani, 2015; Warde Jr, 05 jul. 2013). O PL 3.555/04, que estabelece normas gerais em contratos de seguro privado — entre elas, a proibição do cancelamento unilateral pela seguradora e a regulamentação do resseguro[16] —, só depois de treze anos obteve vitória na Câmara dos Deputados, e aguardou por mais sete a aprovação, com alterações, pelo Senado Federal (PLC

[16] A regulamentação do resseguro refere-se, em suma, à exigência de que as empresas estrangeiras se submetam à legislação brasileira.

29/2017), retornando para aprovação final da Câmara (PL 2597/2024) em 2024, quando passa a denominar-se Marco Legal dos Seguros. Tzirulnik, presidente do IBDS e principal mentor do PL 3.555/04, assim justifica e defende a iniciativa:

> O IBDS (...), em suas manifestações anteriores sobre a abertura do mercado de resseguros, seja através da malograda Lei 9.932/99, seja através da citada LC 126/2007, veio a público tecer críticas e comentários, alertando a todos para o perigo que representa para o mercado brasileiro de seguros, na acepção referida, a ausência tanto de uma lei sobre o contrato de seguros, quanto de uma lei sobre o controle estatal do exercício da atividade securitária. No vácuo, como se alertava, preponderaria o poder tecnocrático dos gestores público-privados, sujeitos a diminuto controle social e jurisdicional e expostos ao equivoquismo profissional de certos centros de interesse. (Tzirulnik, 2011)

A atuação tanto do jurista quanto do instituto é elogiada pela comunidade acadêmica (Doyle, 2015, p. 413; Bercovici, 2015, p. 409; Octaviani, 2015, p. 364-365). O PL 3.555/04, contudo, foi criticado por outras frentes, que se articularam para tentar substituí-lo na Câmara por outro Projeto de Lei, conforme relata Dias:

> o substitutivo [do PL 3.555/04] apresentado pelo ilustre deputado Armando Vergílio, em nossa análise, representa um severo retrocesso ao Projeto de Lei originário, uma vez que suprime e/ou relativiza sensivelmente regras vitais para a redução de custos de transação e aumento da transparência entre as partes, mantendo, outrossim, uma estrutura arcaica e obscura da disciplina, em claro prejuízo a uma política nacional de desenvolvimento econômico e industrial. (Dias, 2015, p. 387)

Diferente do que ocorre com as resoluções do CNSP, apenas três entradas relacionadas ao PL 3.555/04, num período de 15 anos, foram encontradas nos bancos de dados do Valor Econômico: uma notícia que destaca as opiniões do mercado contrárias ao projeto (Resende e Oms, 09 nov. 2012), e dois artigos de opinião de autoria de juristas especializados, um defendendo (Warde Jr, 05 jul. 2013) e outro atacando o PL (Lemes, 18 ago. 2017). Num dos seminários promovidos para discussão do projeto, o 'bloco' dos críticos foi representado por Luiz Tavares Filho, presidente do Sindicato das Seguradoras do Rio de Janeiro e Espírito Santo, e Marco Antonio Rossi, presidente da Federação Nacional de Previdência e Vida (Fenaprevi) (Resende e Oms, 09 nov. 2012).

Os argumentos usados pelos críticos chamam atenção, como no seguinte trecho de uma notícia que ilustra um paradoxo explorado pelas seguradoras nas entrelinhas dos contratos, e que o PL buscou corrigir:

> Representantes das seguradoras fazem duras críticas ao texto, por considerarem que protege excessivamente o consumidor. (...) O texto contém pontos que, se mantidos, tornariam o mercado desinteressante para as empresas (...) Outra crítica ao texto que tramita no Congresso é a um artigo que causaria "desequilíbrio financeiro à seguradora". Ele diz que, se o segurado parar de pagar o prêmio, a cobertura não seria interrompida em caso de morte ou invalidez, pois nesses casos "a seguradora é responsável por essa cobertura". (...) Para as seguradoras, é preciso diferenciar o pequeno do grande consumidor, o que, de acordo com eles, não é contemplado na atual redação. (RESENDE e OMS, 09 nov. 2012)

O paradoxo que, segundo a notícia, supostamente causaria "desequilíbrio financeiro à seguradora" relaciona-se ao fato de que as

apólices de seguro costumam incluir cláusulas que cancelam a cobertura automaticamente em caso de inadimplência — mas se um segurado, por exemplo, parcela um seguro de vida e vem a óbito, como poderia ele quitar as parcelas pendentes? A controvérsia sobre a diferenciação entre "pequenos" e "grandes" consumidores, por sua vez, diz respeito aos contratos de resseguro e à questão do litígio[17].

Segundo Selma Ferreira Leme, jurista e autora do artigo crítico ao PL 3.555/04 publicado no Valor, o PL falha na resolução de conflitos, pois entraria em contradição com a Lei da Arbitragem (LA n.º 9.307/96), aumentando as despesas judiciais da seguradora. De acordo com Leme, as empresas devem "transacionar livremente" entre si, sem constrangimentos territoriais, e a LA é o instrumento jurídico para esse fim. Desse modo, em defesa de uma suposta aldeia global transcendente à soberania nacional, a jurista afirma que:

> O projeto afasta o principal atributo da arbitragem: a liberdade. (…) O PL não permite que as empresas optem por arbitragens no exterior e indiquem outra lei que não seja a brasileira. Num mundo globalizado e em pleno século XXI referida vedação é retrógrada, desconectada com a realidade e a liberdade de contratar. (…) Espera-se que o Senado Federal revise a matéria (…). A ninguém interessa instaurar a insegurança jurídica ou revogar, por vias indiretas, a Lei de Arbitragem. (Lemes, 18 ago. 2017)

Por outro lado, o artigo favorável ao PL 3.555/04, de autoria do jurista Walfrido Jorge Warde Jr., defendeu os seguintes pontos — observando nos últimos anos o crescimento (e não a redução) dos litígios, decorrente de obscuridades legais presentes no quadro

[17] "A nova lei não deveria incluir o segmento de resseguros e o texto deveria ser aprofundado em relação aos grandes riscos (…), segundo a presidente da comissão de direito securitário da OAB-SP, Débora Schalch." (Resende e Oms, 09 nov. 2012).

normativo da atividade, que não raro lesam os consumidores brasileiros em benefício das seguradoras e resseguradoras:

> O PL n.º 3.555/2004, em que pesem os reiterados elogios da comunidade jurídica, sofre ainda críticas das seguradoras, sob a alegação de que o crescimento do mercado de seguros seria, para justificar um imobilismo legislativo, a prova de adequação regulatória. O argumento confunde a utilidade econômica do seguro com a propriedade de sua disciplina atual. Na verdade, a crescente utilidade dos contratos de seguro impõe um premente rearranjo regulatório, o que se prova pelo aumento sensível de litígios sobre a matéria. (Warde Jr, 05 jul. 2013)

Não são raros os exemplos de sinistros ocorridos em empresas nacionais, que passaram a ser objeto de litígio por recusa de uma ou mais resseguradoras em desembolsar sua parte nas indenizações. Um dos casos mais famosos envolveu a gigante Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), "dona do maior sinistro do mercado segurador brasileiro" à época, decorrente de um acidente num alto-forno em 2006, estimado em mais de US$ 600 milhões e que não tinha sido pago totalmente até 2009, pelo menos. A CSN precisou recorrer à Justiça inúmeras vezes, tanto para receber indenizações devidas quanto para conseguir renovar suas apólices, pois as resseguradoras do mercado se recusavam a aceitar o risco — segundo o Valor, "o IRB decidiu suspender as negociações depois que a resseguradora líder do contrato no exterior, a Berkshire Hathaway, questionou a cobertura desse novo sinistro." (Silva Junior, 03 mar. 2009). Como assevera Bercovici,

> Com a abertura do setor e o IRB sendo privatizado, atuando como ressegurador típico, sem qualquer vinculação estatal, os conteúdos pioraram, as

> regulações de sinistro são comandadas por agentes sem qualquer afinidade com o país e a própria subscrição de riscos se tornou mais restritiva, revelando um fenômeno chamado **risco declinável, antes desconhecido entre nós, uma vez que o IRB sempre fora obrigado a recepcionar todos os riscos**, exceto os tecnicamente não asseguráveis ou contrários ao interesse nacional. (Bercovici, 2015, p. 409, grifo nosso)

O "calote" da Berkshire Hathaway[18] na CSN, como se observa, amparou-se nas contraditórias inovações jurídicas em curso nas últimas décadas. Gamarra e Trevisan acompanharam outro caso polêmico no mercado segurador, envolvendo o rompimento, em 2015, da barragem da Samarco, em Mariana (MG)[19], e nele puderam observar conflitos de interesse e coalizões entre entes públicos e privados operando na produção de normas em momentos de crise:

> Após o desastre e suas implicações (também políticas), noticiou-se que os parlamentares responsáveis pelo novo Código de Mineração, em tramitação no Congresso, passaram a cogitar a inclusão da obrigatoriedade do seguro ambiental em empreendimentos mineradores. Em notícia publicada no *site* da Federação Nacional de Seguros Gerais (Fenseg), em 16 de novembro de 2015, apontava-se a mudança de opinião do relator do novo Código, o deputado Leonardo Quintão (PMDB/MG). Segundo a matéria, o deputado, cuja trajetória política está associada às empresas de mineração, era refratário à inclusão de semelhante obrigatoriedade (por temer onerar os investimentos no setor). Mas, dada a repercussão do caso Samarco/Mariana, ele teria reconsiderado sua opinião. (Gamarra e Trevisan, s/d, s/ pág.)

[18] A mesma Berkshire Hathaway que, anos mais tarde, negociaria a compra de ações do IRB privatizado.

[19] As vítimas — que perderam suas moradias, comércios, familiares — até hoje não foram totalmente indenizadas (Mansur, 03 nov. 2025).

Contudo, segundo notícias do próprio setor, após os acidentes de Mariana e Brumadinho, o mercado segurador e ressegurador passou a rejeitar esse tipo de risco no seguro ambiental: "Muitas seguradoras continuam fazendo seguro de mineração, mas rejeitam o de barragens. Já o mercado de resseguros freou a capacidade para riscos de mineração e barragens." (Mariana, 2019). Os casos CSN, Mariana e Brumadinho ilustram, outrossim, os efeitos contraditórios das mudanças regulatórias em curso nas últimas décadas, que se fizeram sentir no desenvolvimento econômico do país: quanto mais esse segmento de serviços privatiza, expande e internacionaliza seus mercados, menos ele se compromete com a regulação dos territórios que explora, na contramão da antiga promessa de servir como panaceia para a insegurança (climática, financeira, ambiental…) do mundo.

Em julho de 2011, passados pouco mais de três anos desde a quebra do monopólio estatal do IRB, o país já contava com 97 resseguradoras privadas (8 locais, 29 admitidas e 57 eventuais). No mesmo período, foram autorizadas a funcionar nada menos que 37 corretoras de resseguro (ENS, [s.d.]). As resseguradoras dominantes no mercado brasileiro são, desde então, majoritariamente estrangeiras: em 2017, 10 das 15 maiores resseguradoras do país vieram de outros países (Figura 3). Já entre as brasileiras, ao menos duas eram controladas por fundos de investimento do tipo '*hedge funds*', caso da Terra Brasis - controlada pela Brasil Plural - e da Austral Re - controlada pela Vinci Partners. As duas empresas negociavam sua fusão desde 2018 (Austral, 24 ago. 2018). Segundo o Valor, a fusão deu origem "à segunda maior resseguradora do país, atrás do líder de mercado IRB." (Furlan, 14 jun. 2019).

Figura 3. As 15 maiores resseguradoras no Brasil (2017): localização das matrizes locais e mundiais, e participação no mercado, em prêmios emitidos

Ranking	Resseguradora	País de origem	Cidade de origem	Matriz local	Valores (R$ milhões)	Part. (%)
1	IRB-Brasil Re*	Brasil	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	4.188,3	55,5 %
2	Zurich Resseguradora	Suíça	Zurique	São Paulo	506,1	6,7 %
3	Munich Re do Brasil	Alemanha	Munique	São Paulo	441,9	5,9 %
4	Austral Resseguradora	Brasil	São Paulo	Rio de Janeiro	401,9	5,3 %
5	Allianz Global Resseguros	Alemanha	Munique	São Paulo	367,0	4,9 %
6	Mapfre RE do Brasil	Espanha	Madri	São Paulo	240,3	3,2 %
7	Swiss RE Brasil	Suíça	Zurique	São Paulo	239,3	3,2 %
8	JMalucelli Resseguradora	Brasil	Curitiba	Curitiba	214,4	2,8 %
9	BTG Pactual Resseguradora	Brasil	São Paulo	São Paulo	211,1	2,8 %
10	Ace Resseguradora	EUA	Nova Iorque	São Paulo	202,0	2,7 %
11	SCOR Brasil	França	Paris	Rio de Janeiro	195,6	2,6 %
12	AXA Corporate	França	Paris	São Paulo	142,0	1,9 %
13	Terra Brasis Resseguros	Brasil	São Paulo	São Paulo	82,9	1,1 %
14	AIG Resseguros Brasil	EUA	Nova Iorque	São Paulo	66,9	0,9 %
15	XL Resseguros	Bermudas	Hamilton	São Paulo	44,7	0,6 %
	*O IRB possui escritórios em São Paulo, Buenos Aires, Nova Iorque e Londres.			TOTAL	7.544,4	100,0 %

Fonte: elaboração da autora, com base em VALOR (2018) e nos sites das seguradoras. Obs.: O IRB fechou os escritórios de Nova Iorque e Londres entre 2020 e 2021, após descoberta de inconsistências contábeis e subsequente queda no valor das ações.

Não confundir participação no mercado com participação no risco. Até 2008, o IRB detinha o monopólio da oferta de resseguro ao mercado, mas retinha para si apenas a parte dos riscos e prêmios limitada à sua capacidade de absorvê-los, pulverizando o resto para outras resseguradoras no Brasil e no mundo, como é de praxe no setor. Segundo Leopoldi (2001, p. 276), a parcela correspondente aos prêmios retidos pelo IRB "variou de 28-29% nas décadas de 40 e 50, a 11% nos anos 60, 39% na década de 70 e 42% nos anos 80.".

Assim, o ponto estratégico do IRB enquanto monopólio estatal residia não em sua proporção de responsabilidade sobre os riscos, mas em seu papel de líder oficial em todos os contratos, estabelecendo seus termos e condições conforme os interesses nacionais. Soma-se a isso a experiência adquirida pela empresa

desde sua fundação no Estado Novo, que determinou e ainda determina, em certa medida, os lucros de hoje. Esse capital 'herdado' é, sobretudo, informacional, sendo composto, em suma: 1) pelo monopólio de informações privilegiadas, contemplando um banco de dados de mais de 80 anos sobre os riscos do país[20], e 2) pelos conhecimentos tácitos e experiência técnica de seus profissionais especializados.

O lugar do risco na sociedade e no espaço: apontamentos convergentes

Desde que é 100% aberto e privado novamente, o resseguro no Brasil, ao menos até 2019, cresceu substancialmente acima do crescimento do país, a despeito das queixas do mercado quanto a uma suposta regulação "excessiva" do setor por aqui. De acordo com o Valor, as resseguradoras movimentaram R$ 11,98 bilhões em 2018, 8,3% a mais que em 2017, "enquanto a economia avançou apenas 1,1%", o que, segundo o jornal, "mostra a capacidade do mercado de gerar negócios em momentos adversos" (Guimarães, 29 mar. 2019).

Esse mesmo mercado também sabe como explorar condições adversas (o risco, a crise, o medo) no intuito de cooptar agentes e normas. É através da interação com esses agentes e normas que esse serviço financeiro tanto (re)inventa quanto expande geograficamente seus mercados. Não à toa crises e polarizações atraem agentes públicos e privados, nacionais e estrangeiros, associando-se entre si no jogo do desbravamento corporativo para produzir, midiatizar e consolidar a (des)regulação desejada para os fluxos de capital

[20] De acordo com entrevistados pelo Valor, "nenhum outro ressegurador tem esse histórico" (Tauhata, 27 nov. 2018)

operarem sem constrangimentos territoriais. O lugar “certo” é o lugar "dócil", construído, pouco a pouco, em momentos oportunos. Como afirma Santos:

> quando uma multinacional toma uma decisão de localização, essa decisão é tomada a partir do conhecimento prévio do que o lugar é. Do que o lugar é como materialidade, como organização técnica, como coisa, mas também do que o lugar é como resistência ou como facilitação política. Nenhuma empresa se instala em tal ou qual lugar sem esse exame acurado, ajudada frequentemente por cientistas políticos transformados em consultores políticos. (...) esses consultores políticos prometem, explícita ou implicitamente, ajudar no sentido de transformar esse lugar em algo dócil às intenções dessas grandes empresas. (Santos, 2018, p. 158)

Nesse sentido, o papel da atividade seguradora e resseguradora nos circuitos espaciais produtivos pode ser melhor compreendida a partir da noção de círculos de cooperação no espaço. Um circuito espacial produtivo pode ser definido como a materialidade e espacialidade do movimento circular constante de produção, distribuição, troca e consumo de uma determinada mercadoria, ou seja, tratam-se de fluxos materiais. O círculo de cooperação, por sua vez, configura a espacialidade hierárquica dos movimentos de capital e informação, que se traduzem numa divisão social e territorial do trabalho especializada, referindo-se, portanto, aos fluxos imateriais (do circuito espacial produtivo, das relações sociais de produção) que fundamentam a divisão espacial da produção. Em conjunto, ambas noções permitem captar as variadas escalas da divisão territorial do trabalho, as quais refletem a lógica territorial da internacionalização do capital. Seu denominador comum é a valorização fictícia e os interesses hegemônicos que se

impõem de modo especialmente perverso nas economias nacionais dos países periféricos, nos quais "os fluxos do capital financeiro consolidam com clareza a hierarquia dos lugares." (Moraes, 2017, p. 39). No que concerne a atividade resseguradora nacional, cabe ainda desvendar o seu lugar na hierarquia internacional enquanto círculo de cooperação que garante a ininterrupção da etapa de circulação ou distribuição de mercadorias, orbitando os circuitos espaciais produtivos aos quais tais atividades servem.

De modo análogo, numa variedade de formas complexas, controversas e políticas, agentes normativos e institucionais em diferentes escalas atuam como facilitadores da capacidade do mercado de resseguro em ultrapassar e expandir seus limites geográficos. Como observa Johnson acerca das modalidades de microsseguro rural subscritos à distância, de modo automático, como forma de "ajuda" humanitária para países do chamado Sul Global que enfrentaram perdas agrícolas associadas ao clima:

> Na medida em que esses atores conseguem criar demanda e gerar fluxos de prêmio para as seguradoras, seu trabalho também é imanentemente político: propagando normas de indivíduos como portadores de risco autossuficientes e transformando expectativas sobre as responsabilidades da sociedade e do Estado como instituições de compartilhamento de riscos. (...) É particularmente urgente entender como as expectativas das populações-alvo do tempo e do clima podem criar mais reconhecimento de risco e identificação com o seguro, como projetos gerenciam essas expectativas e quais tipos de novas dependências e possibilidades isso pode criar. Esse tipo de exame crítico é um pré-requisito para qualquer recuperação da promessa do seguro como uma técnica de solidariedade popular e mudança social. (Johnson, 2013, p. 2677, tradução nossa)

Reflexões e evidências esclarecedoras também vêm sendo articuladas por pesquisas geográficas em outras regiões do globo. Além de Johnson, que estuda riscos catastróficos, Booth investiga seguros residenciais na Austrália, como estudo de caso para pensar o problema social e espacial do risco e do seguro em relação ao planejamento urbano. Segundo Booth:

> O seguro é negligenciado tanto na prática de planejamento quanto na pesquisa. Isso apesar de ser chave como rede de proteção da vida ocidental moderna, e de evidências sugerirem o crescente papel dos seguros e das seguradoras na definição da forma urbana. (...) Considero as dimensões sociais e políticas do seguro, e não as dimensões financeira, jurídica e técnica (...). Esses sinais fornecem uma orientação — não um ponto final — ao considerável trabalho necessário para desenvolver e integrar esses conhecimentos no planejamento. (Booth, 2018, p. 211-212, tradução nossa)

Como qualquer negócio, a atividade seguradora e resseguradora objetiva acumular capital — um desafio inédito em tempos de aumento da frequência e intensidade de eventos climáticos extremos, que vem sendo superado, de um modo ou de outro, às custas dos segurados, pois estes são ou podem vir a ser privados do serviço, ou ter que pagar muito mais caro por ele (Johnson, 2013; Doyle, 2015; Booth, 2018). No caso brasileiro que propusemos aqui compreender, esse segmento de serviços — ao associar-se ao estabelecimento de normas que afetam os diferentes setores da economia, as políticas de investimento do governo federal e a evasão de divisas — também merece atenção de planejadores, formuladores de políticas públicas, cidadãos e outras partes interessadas na

ampliação do acesso à transferência de risco como forma de reduzir desigualdades socioespaciais relacionadas a catástrofes.

A “metamorfose" do resseguro estatal em resseguro privado no Brasil atende aos interesses do mercado e vem distanciando essa modalidade de transferência de risco de sua função (social, pública, econômica) originalmente vinculada ao desenvolvimento e à estabilidade econômica do país. Assim como grande parte dos países em desenvolvimento, o Brasil está relativamente mais exposto ao risco de desastres ambientais, ao mesmo tempo em que é economicamente mais suscetível a desastres naturais, se comparado a países desenvolvidos (Niquito et al, 2021; CMCC, 2021). Não há política pública, fiscal, econômica, ambiental etc. suficientemente articulada e preparada para fazer frente a esses riscos, deixando boa parte deles dependente do interessado e volátil capital estrangeiro. A desigualdade geográfica desse serviço é, portanto, um problema que atravessa outros problemas: o das crescentes catástrofes (naturais e ambientais) nos países em desenvolvimento — agravando a vulnerabilidade socioambiental — e o da dependência econômica, pois a transferência de riscos é um dos instrumentos mais adotados por esses países para mitigação e adaptação aos efeitos econômicos adversos da crise climática (World Bank, 2012; Johnson, 2013).

Considerações finais

As transformações normativas relacionadas à atividade resseguradora, ocorridas no Brasil de 1986 a 2019, foram pautadas, em suma, pela fluidez territorial. Essas transformações foram animadas por interesses internos e, sobretudo, estrangeiros, tendo sido gradativamente articuladas por um conjunto de agentes: representações associativas e empresariais nacionais e

internacionais, políticos, imprensa, entre outros. A finalidade, em última instância, era garantir interesses exógenos, e não propriamente os interesses nacionais. Tal processo resultou no aprofundamento da concentração econômica, da evasão de divisas e da dependência estrangeira — conjuntura semelhante àquela que antecedeu o Estado Novo e concebeu o IRB em 1939 como resseguradora de última instância no território nacional.

Pudemos observar, em linhas gerais, algumas das coalizões entre agentes públicos e privados participantes das mudanças ocorridas, demonstradas pelo noticiário econômico, pelo parecer de especialistas e pesquisadores, e pelo quadro normativo e institucional que se consolidou a partir dessas interações. Através delas, evidenciamos algumas das formas e normas por meio das quais esse serviço financeiro e corporativo se organiza para garantir a expansão de seus limites geográficos e a acumulação do capital.

A abertura do monopólio estatal e do mercado brasileiro ao internacional reduziu a capacidade do Estado regular, mediar e garantir a função social do resseguro enquanto serviço privado de interesse público. Consequentemente, o país foi conformado novamente à condição predominante de recipiente da exportação e expansão do capital estrangeiro. Nesse sentido, a projeção do Brasil como mercado emergente 'superlativo' da América Latina surge para cumprir a promessa capitalista de reprodução ampliada e fluidez territorial ilimitadas. Não só o mercado de resseguro, mas o mercado financeiro como um todo cresceu substancialmente nesse período, no Brasil e no mundo, a despeito do aprofundamento das crises econômicas e institucionais — ou talvez por causa delas (Pinto et al., 2019).

Em suma, os diferentes momentos da história recente do resseguro no país, relativos ao período de 1986 a 2019, informam que o lugar do território nacional na rede internacional da atividade, nas últimas décadas, vem sendo mais determinado do que determinante na dinâmica das relações institucionais e dos limites comerciais entre o que é interior e o que é exterior ao território e seus interesses.

Referências

ALVES, Caio Zarino Jorge. A topologia dos bancos de investimento no Brasil: primazia urbana e formação do complexo corporativo metropolitano de São Paulo. Dissertação de mestrado. DG/FFLCH/USP. São Paulo: FAPESP, 2015.

_____. A QUESTÃO PREVIDENCIÁRIA NO TERRITÓRIO BRASILEIRO: da cidadania imperfeita ao investidor mais-que-perfeito. Terra Livre, *[S. l.]*, v. 2, n. 65, p. 276–316, 2026. DOI: 10.62516/terra_livre.2025.4019. Disponível em: https://publicacoes.agb.org.br/terralivre/article/view/4019. Acesso em: 1 abr. 2026.

ALVES, Murilo Rodrigues. Governo apresenta ao TCU projeto de desestatização do IRB. Valor Econômico, 05 fev. 2013. Disponível em: https://www.valor.com.br/. Acesso em: 27.06.2019.

ANTAS JUNIOR, Ricardo Mendes. Território e regulação: espaço geográfico, fonte material e não-formal do direito. Tese de doutorado. DG/FFLCH/USP. São Paulo: Humanitas/FAPESP, 2005.

ARROYO, Mónica. Redes e circulação no uso e controle do território. *In*: Território e Circulação - A dinâmica contraditória da Globalização. ARROYO, Mónica e CRUZ, Rita de Cassia Ariza da (org.). São Paulo: FAPESP/PPGH/CAPES/Annablume, 2015. 364 p.

AUSTRAL e Terra Brasis cogitam fusão. Revista Apólice, 24 ago. 2018. Disponível em: https://www.revistaapolice.com.br/. Acesso em: 19.12.2018.

BARROS, Rita de Cássia. A atividade seguradora marítima no Brasil, regulação do território e a questão da porosidade. Boletim Campineiro de Geografia, V. 8, N.1 (2018). São Paulo: Associação de Geógrafos do Brasil (AGB), 2018. p. 167-187. DOI: https://doi.org/10.54446/bcg.v8i1

BERCOVICI, Gilberto. IRB-Brasil Resseguros S.A. Sociedade de Economia Mista, Monopólio de Fato, Dever de Contratar e Proteção à Ordem Pública. Revista de Direito do Estado, v. 12, 2008.

_____. Estado, Resseguro e a Industrialização Brasileira. *In*: Separata de Liber Amicorum: Estudos em homenagem ao Prof. Dr. António José Avelãs Nunes. Coimbra Editora, 2009.

_____. Seguro como instrumento de política de desenvolvimento produtivo. *in* Anais do I Congresso Internacional de Direito do Seguro do Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: IBDS, 2015. p. 399-411.

BOOTH, Kate. (2018) Profiteering from Disaster: Why Planners Need to be Paying More Attention to Insurance. Planning Practice & Research, 33:2, 211-227, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1080/02697459.2018.1430458. Acesso em: 24.06.2019.

BRAZIL releases plans to privatise IRB Re-Insurance. Global Banking News, 24 jan. 2013. Disponível em: http://www.enpublishing.co.uk/GBN.htm.

CASTRO JR., Osvaldo Agripino de. Principais aspectos do Direito Marítimo e sua relação com a Lex Mercatoria e Lex Marítima. Revista Sequência – Estudos jurídicos e políticos, n. 61, p. 195-225, dez. 2010.

CENTRO EURO-MEDITERRÂNEO PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS (CMCC). Atlas de Risco Climático G20: Impactos, política, economia - Brasil. CMCC, 2021. 23 p. Disponível em: https://files.cmcc.it/g20climaterisks/Brazil_tr.pdf

CONTEL, Fabio Betioli. Território e finanças: técnicas, normas e topologias bancárias no Brasil. Tese de Doutorado (Geografia Humana). FFLCH, USP. São Paulo, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. O estudo da Rede Urbana: uma proposição metodológica. *In*: Estudos sobre a Rede Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. p. 15-57.

DATT, Felipe. Resseguradoras buscam mais prêmios no exterior. Valor Econômico, 27 mar. 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

DEAN, Warren. A economia brasileira, 1870-1930. *In* História da América Latina, Vol. V. BETHELL, Leslie (org). São Paulo: EDUSP, 2002.

DELGADO, José Augusto. Usos e costumes internacionais como fonte do Direito Securitário. p. 67-99. *In* Seguros e Resseguros: aspectos técnicos, jurídicos e econômicos. SCHALCH, Débora (org.). São Paulo: Saraiva/Virgília, 2010.

DIAS, Gabriel Nogueira. Uma lei de seguros como instrumento normativo indutor de mais competição e bem-estar à sociedade brasileira: em busca de uma regulação transparente e prudencial. In: Anais do I Congresso Internacional de Direito do Seguro do Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: IBDS, 2015. p. 367-389.

DOYLE, Aaron. Seguro e confiança na sociedade do risco: uma perspectiva sociológica. In: Anais do I Congresso Internacional de Direito do Seguro do Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: IBDS, 2015. p. 413-423.

ESCOLA NACIONAL DE SEGUROS (ENS). Tudo sobre seguros: portal de referência sobre seguros, previdência e capitalização. [s.d.] Disponível em: <http://www.tudosobreseguros.org.br>.

FOLEGO, Thais. IRB agora busca avanço no exterior. Valor Econômico, 05 jul. 2013. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

FURLAN, Flávia. Austral Re e Terra Brasis criam segunda maior resseguradora do país. Valor Econômico, 14 jun. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

GAMARRA, Elida Urbina; TREVISAN, Leandro. As empresas de seguro e os usos do território brasileiro no período atual. Iniciação científica, Unila (s/d; s/n.º pág.). Disponível em: https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/1298.

GUIMARÃES, Luiz Sergio. Setor avança com cobertura de riscos não tradicionais. Valor Econômico, 29 mar. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

JOHNSON, Leigh. Index insurance and the articulation of risk-bearing subjects. *Environment and Planning A* 2013, volume 45, pages 2663 – 2681.

LAULAJAINEN, Risto. Financial Geography: a banker's view. Londres: Routledge, 2005.

LEMES, Selma Ferreira. A arbitragem no projeto de lei de seguros. Valor Econômico, 18 ago. 2017. Artigo de opinião. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. Os anos de incerteza: redemocratização, globalização financeira e desregulação do setor de

seguros privados (1985-98). In: ALBERTI, Verena (org.). Entre a solidariedade e o risco: história do seguro privado no Brasil. 2a ed. Rio de Janeiro: FGV/FUNENSEG, 2001. p. 239-296.

MANSUR, Rafaela. Mariana, 10 anos: ninguém foi condenado por tragédia que matou 19 pessoas, destruiu comunidades e contaminou Rio Doce. Disponível em: g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/11/03/. Acesso em: 22.01.2026.

MARIANA e Brumadinho e o Seguro Ambiental. CNSeg - O Portal do Seguro. 09 abr. 2019. Disponível em: http://cnseg.org.br/noticias. Acesso em 08.07.2019.

MARQUES, Felipe; FOLEGO, Thais. Resseguradoras driblam restrição. Valor Econômico, 23 fev. 2012. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

MORAES, Antonio Carlos Robert. Os circuitos espaciais de produção e os círculos de cooperação no espaço. *in* Dos circuitos da economia urbana aos circuitos espaciais da produção. DANTAS, A.; ARROYO, M.; CATAIA, M. (org.). Natal: Sebo Vermelho, 2017.

MOREIRA, Talita. FURLAN, Flavia. Berkshire negocia compra de fatia relevante do IRB em oferta de ações. Valor Econômico, 18 fev. 2019. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

NABARRO, Wagner. O mercado de capitais no território brasileiro: ascensão da BM&FBovespa e centralidade financeira de São Paulo (SP). Dissertação de mestrado. DG/FFLCH/USP. São Paulo: FAPESP, 2016.

NIQUITO, T.W.; POZZOBON, F.; HALMENSCHLAGER, V. *et al.* Human-made disasters and economic impact for a developing economy: evidence from Brazil. Natural Hazards 109, p. 2313-2341, Springer, 2021. DOI: https://doi.org/10.1007/s11069-021-04921-4

OCTAVIANI, Alessandro. Direito Econômico do seguro e as "barreiras à entrada". In: Anais do I Congresso Internacional de Direito do Seguro do Conselho da Justiça Federal e Superior Tribunal de Justiça. São Paulo: IBDS, 2015. p. 351-365.

PINTO et al. A guerra de todos contra todos e a Lava Jato: a Crise Brasileira e a vitória do Capitão Jair Bolsonaro. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política. N.º 54 (set/dez 2019). Disponível em: https://revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/547

RESENDE, Thiago; OMS, Carolina. Projeto da lei de seguros divide opiniões. Valor Econômico, 09 nov. 2012. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

RIZÉRIO, Laura. Buffett volta novamente seus olhos para a brasileira IRB - e pode levar ação para outro patamar. Infomoney news, 18 fev. 2019. Disponível em: https:// www.infomoney.com.br/irbbrasil.

SANTOS, Milton. Metamorfoses do espaço habitado. 6a ed. São Paulo: EDUSP, 2012.

_____. A Geografia - impasse e desafios no findar do século XX. Transcrição de palestra. Boletim Campineiro de Geografia, v. 8, n. 1, 2018, p. 153-165.

SCHINCARIOL, Juliana; TAUHATA, Sérgio. Governo vai usar medida provisória para fusão entre Susep e Previc. Valor Econômico, 12 dez. 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

SILVA JUNIOR, Altamiro. Novo sinistro de US$ 414 mi trava negociações de resseguro da CSN. Valor Econômico, 03 mar. 2009. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGUROS PRIVADOS (SUSEP). História do seguro. [s.d.]a. Disponível em: http://www.susep.gov.br.

_____. Legislação básica. [s.d.]b. Disponível em: http://www.susep.gov.br.

TAUHATA, Sérgio. IRB faz um ano de bolsa e vira líder na América Latina. Valor Econômico, 29 ago. 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

TAUHATA, Rodrigo. Seguros podem crescer acima do PIB, diz IRB. Valor Econômico, 27 nov. 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

TZIRULNIK, Ernesto. O CNSP novamente fora da lei e contra a Constituição - Resoluções CNSP 224 e 225, datadas do dia 6 de dezembro de 2010. Notícia, 2011. Disponível em: http://www.etad.com.br/. Acesso em: 27.07.2019.

VALOR ECONÔMICO. As maiores companhias de resseguros. Ranking Valor1000, 2018. Disponível em: https://www.valor.com.br/valor1000/2018/rankingmaioresresseguros. Acesso em: 01.09.2018.

WARDE JR, Walfrido. Por uma nova lei dos contratos de seguro. Valor Econômico, 05 jul. 2013. Artigo de opinião. Disponível em: https://www.valor.com.br/.

WORLD BANK (BANCO MUNDIAL). Improving the Assessment of Disaster Risks to Strengthen Financial Resilience: A Special Joint G20 Publication by the Government of Mexico and the World Bank. Washington D.C.: World Bank Publications, 2012. 296 p. URI: https://hdl.handle.net/10986/26784