

PREVBarco como possibilidade de política pública mais integrativa¹

PREVBarco como posibilidad de una política pública más integradora

PREVBarco as a possibility for a more integrative public policy

Vanessa de Souza Resumo

Fraga

Instituto Nacional do
Seguro Social

vanessafragas@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-0064-9363>

Este artigo aborda a importância de políticas públicas sociais adaptadas à política previdenciária brasileira no contexto da Amazônia. Mais especificamente, examina-se o impacto de práticas do modelo da nova gestão pública sobre a previdência social, tomando como referência a política pública do PREVBarco nas comunidades indígenas da região. A pesquisa qualitativa realizada em 2023 durante uma expedição no rio Madeira, na Amazônia, teve como objetivo entender como os cidadãos dessa região são impactados pelos serviços de Previdência Social, seja por meio do PREVBarco, seja pelo aplicativo on-line do INSS. Ao longo do artigo, discutem-se temas como a sobrecarga administrativa enfrentada pelas comunidades indígenas, a necessidade de políticas públicas mais integrativas e sustentáveis, bem como o papel da participação cidadã na promoção da inclusão social e no fortalecimento da democracia. Com essa narrativa, busca-se contribuir para o debate acadêmico e político sobre a participação dos cidadãos indígenas na formulação e implementação de políticas públicas. Ao destacar os desafios e oportunidades enfrentados por essas comunidades, pretende-se promover uma reflexão mais ampla sobre o papel do Estado e da sociedade civil na construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. Enfatiza-se a necessidade de políticas públicas adaptadas a grupos historicamente marginalizados,

¹ Este estudo segue as diretrizes e normativas aplicáveis, o que garante o cumprimento das exigências legais. Aprovada pelo INSS, a pesquisa conta com a autorização da unidade local da Funai em alinhamento com as devidas autoridades locais. Agradecemos o apoio e incentivo do INSS na condução do estudo.

considerando a negligência enfrentada pelas comunidades indígenas brasileiras. Durante muito tempo, essas comunidades foram relegadas às margens do discurso social, tendo suas vozes silenciadas e suas necessidades desconsideradas. A partir das observações empíricas realizadas em 11 comunidades ribeirinhas que englobam aldeias indígenas, reservas extrativistas e distritos rurais, evidencia-se que a incorporação das percepções desses cidadãos na implementação de políticas públicas não apenas fortalece o exercício da cidadania e a participação política, mas também promove a cocriação de soluções. Esse processo contribui para a formulação e implementação de políticas públicas mais integrativas, inclusivas e responsivas, promovendo uma governança mais democrática e eficiente.

Palavras-chave: nova gestão pública, sobrecarga administrativa, Amazônia rondoniense, atendimento em barco itinerante, PREVBarco.

Resumen

Este artículo aborda la importancia de las políticas públicas sociales adaptadas a la política de seguridad social brasileña en el contexto de la Amazonía. Más específicamente, examina el impacto de las prácticas del modelo de Nueva Gestión Pública en la seguridad social, tomando como referencia la política pública PREVBarco en las comunidades indígenas de la región. La investigación cualitativa realizada en 2023 durante una expedición en el río Madeira, en la Amazonía, tuvo como objetivo comprender cómo los ciudadanos de esta región son impactados por los servicios de seguridad social, ya sea a través del PREVBarco o de la aplicación en línea del INSS. A lo largo del artículo, se discuten temas como la sobrecarga administrativa que enfrentan las comunidades indígenas, la necesidad de políticas públicas más integradoras y sostenibles, y el papel de la participación ciudadana en la promoción de la inclusión social y el fortalecimiento de la democracia. Esta narrativa busca contribuir al debate académico y político sobre la participación de los ciudadanos indígenas en la formulación e implementación de políticas públicas. Al destacar los desafíos y oportunidades que enfrentan estas comunidades, pretende promover una reflexión más amplia sobre el papel del Estado y de la sociedad civil en la construcción de una sociedad más justa e inclusiva. Se enfatiza la necesidad de políticas públicas adaptadas a grupos históricamente marginados, considerando el abandono que enfrentan las comunidades indígenas en Brasil. Durante mucho tiempo, estas comunidades fueron relegadas a los márgenes del discurso social, sus voces silenciadas y sus necesidades desatendidas. Desde observaciones empíricas realizadas en 11 comunidades ribereñas que incluyen aldeas indígenas, reservas extractivas y distritos rurales, queda claro que incorporar las percepciones de estos ciudadanos en la implementación de políticas públicas no solo fortalece el ejercicio de la ciudadanía y la participación política, sino que también promueve la cocreación de soluciones. Este proceso contribuye a la formulación e

implementación de políticas públicas más integradoras, inclusivas y receptivas, promoviendo una gobernanza más democrática y eficiente.

Palabras clave: nueva gestión pública, sobrecarga administrativa, Amazonía rondoniense, servicio de embarcaciones itinerantes, PREVBarco.

Abstract

This article addresses the importance of social public policies adapted to Brazilian social security policy in the context of the Amazon. More specifically, it examines the impact of practices from the New Public Management model on social security, taking the PREVBarco public policy in the region's Indigenous communities as a reference. The qualitative research conducted in 2023 during an expedition on the Madeira River, in the Amazon, aimed to understand how citizens in the Amazon region are impacted by social security services, whether through PREVBarco or the INSS online application. The article discusses issues such as the administrative overload faced by Indigenous communities, the need for more integrative and sustainable public policies, and the role of citizen participation in promoting social inclusion and strengthening democracy. It emphasizes the need for public policies adapted to historically marginalized groups, considering the neglect faced by Brazil's Indigenous communities. For a long time, these communities were pushed to the margins of social discourse, their voices silenced, and their needs ignored. Based on empirical observations in 11 riverside communities, including indigenous villages, extractive reserves, and rural districts, it becomes clear that incorporating these citizens' perspectives in public policy implementation not only strengthens citizenship and political participation but also fosters the co-creation of solutions. This process contributes to the development of more integrative, inclusive, and responsive public policies, leading to more democratic and efficient governance.

Keywords: New Public Management, Administrative Overload, Amazonia rondoniense, Itinerant Boat Service, PREVBarco.

A inclusão de comunidades indígenas nas políticas públicas é um desafio persistente no Brasil (Stanich Neto, 2023). O programa PREVBarco, uma iniciativa de política pública da Previdência Social brasileira executada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), tem como objetivo levar serviços previdenciários às comunidades ribeirinhas e indígenas da Amazônia, buscando minimizar as barreiras geográficas e administrativas. Neste estudo, examina-se como as políticas da corrente teórica da nova gestão pública (*New Public Management* [NPM]), também conhecida como “administração pública gerencial”, afetam a previdência social e avalia-se o impacto do PREVBarco em termos de sobrecarga administrativa (*Administrative Burden* [AB]) e inclusão social.

A intenção é identificar a problemática aos olhos dos cidadãos que são impactados pela política pública de modo que eles possam propor as possibilidades de melhoria e atendimento adequado para esta região do país. O objetivo deste *paper*, portanto, é entender como os cidadãos, neste caso o grupo mais vulnerável — povos originários e residentes de áreas rurais da região amazônica — são impactados pelos serviços prestados pelo INSS, seja por meio do PREVBarco, seja pelo aplicativo on-line do INSS: Meu INSS.

A justificativa para a adoção desse tipo de abordagem, denominada “*bottom-up*”, na implementação de políticas públicas decorre da necessidade de tornar os serviços mais responsivos às demandas das populações diretamente afetadas. No caso das comunidades ribeirinhas da bacia do Rio Guaporé-Mamoré, a escuta ativa das partes interessadas — ou seja, os cidadãos que vivenciam diariamente os desafios da acessibilidade aos serviços de previdência social — permite que as reformas administrativas sejam construídas de forma adaptada à realidade local, aumentando a eficácia e a adesão às políticas implementadas.

A incorporação das percepções dos cidadãos sobre as dificuldades enfrentadas e suas sugestões para melhorias é essencial para superar a lacuna entre a formulação e a execução das políticas públicas. A implementação do *bottom-up* parte do princípio de que as soluções mais eficazes emergem do conhecimento empírico daqueles que vivenciam a política no cotidiano, e não apenas de diretrizes impostas de maneira centralizada. Assim, ao permitir que os cidadãos participem ativamente do processo de adaptação e aprimoramento das políticas, o Poder Público se aproxima de uma gestão mais assertiva e alinhada às reais necessidades sociais, reforçando o princípio fundamental do serviço público de servir à coletividade de forma equitativa e eficaz.

A importância do estudo visa identificar a dinâmica das sobrecargas criadas, a quem favorece tal conduta e como é possível que os efeitos negativos da AB, inerentes a algumas regras nos processos políticos, podem ser minimizados numa conduta que vise à legitimação das metas políticas (Herd & Moynihan, 2019).

O critério metodológico foi uma pesquisa descritiva com observação não participante, por meio de um questionário estruturado com perguntas fechadas baseado em um quase experimento. Realizou-se o estudo com a análise das informações coletadas a partir da oportunização dos “espaços de diálogo” criados com a comunidade indígena e extrativistas. Na sequência do *paper*, apresenta-se o diagnóstico dos custos de AB identificados, o parecer da gestora do barco e, por fim, os apontamentos de possibilidades de melhorias com os aspectos conclusivos.

Nova gestão pública

A O conceito de “nova gestão pública” refere-se a uma abordagem da Administração Pública que busca aplicar técnicas e práticas do setor privado no setor público para aumentar a eficiência, a eficácia e a qualidade dos serviços públicos. A NPM busca tornar a administração governamental mais eficiente e responsiva aos cidadãos, adotando princípios e métodos inspirados na gestão do setor privado. Sua coordenação baseia-se em mecanismos de mercado, utilizando indicadores de desempenho, definição de metas, contratos competitivos e criação de quase mercados para aprimorar a prestação de serviços públicos.

Além disso, outra abordagem teórica, a nova governança pública (*New Public Governance* [NPG]) tem como principais preceitos privilegiar a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas, o que poderia levar à promoção de uma governança mais inclusiva e responsiva. Embora também tenha suas críticas (Bevir, 2013; Rhodes, 1996; Sørensen & Torfing, 2005; Klijn, 2008), no contexto das minorias étnicas na Amazônia, há uma necessidade de abordagens teóricas de gestão a partir de uma perspectiva que considere a participação dos cidadãos e a colaboração entre os *stakeholders*.

Surgida nos anos 1980, a NPM é uma abordagem na Administração Pública que visou dar resposta às críticas sobre a ineficiência e burocracia dos sistemas administrativos tradicionais. Inspirada nas práticas de gestão do setor privado, a NPM busca reformar o setor público para torná-lo mais eficiente, ágil e orientado para resultados. Entre seus princípios fundamentais, destaca-se a necessidade de maximizar a eficiência dos serviços públicos, reduzindo custos e desperdícios, ao mesmo tempo que se busca a efetividade, ou seja, a capacidade de alcançar resultados desejados (Hood, 1991). Nessa ótica, os cidadãos são vistos como clientes que devem ser satisfeitos, o que implica maior responsividade e qualidade nos serviços públicos (Osborne & Gaebler, 1992).

Nesse sentido, Pollitt e Bouckaert (2011) defendem a descentralização argumentando que ela aumenta a autonomia dos gestores locais e possibilita decisões mais rápidas ao contexto. Além disso, o uso de indicadores de desempenho é uma prática central da NPM, permitindo melhor avaliação dos resultados e responsabilização dos gestores públicos. Esse modelo

incentiva ainda a introdução de mecanismos de competição tanto dentro do setor público quanto entre os setores público e privado, com o objetivo de aprimorar a prestação de serviços (Walsh, 1995).

Contudo, apesar dos benefícios promovidos pela NPM, também há críticas significativas, como a potencial desumanização dos serviços públicos e a priorização de eficiência sobre equidade, o que pode comprometer a justiça social e a inclusão, conforme Dunleavy et al. (2006) argumentaram, o que acabou por demonstrar resultados modestos ou negativos (Pollit & Dan, 2011). Diefenbach (2009), por sua vez, criticou a introdução de práticas gerencialistas que podem levar à perda de relevância dos valores tradicionais do serviço público e à deterioração da cultura organizacional, com seu foco em fragmentação e competição, o que pode ser contraproducente (Christensen & Lægreid, 2007).

Portanto, para suprir as falhas apontadas, a NPG surge como uma evolução na Administração Pública ao enfatizar a colaboração em rede entre diferentes *stakeholders*, incluindo cidadãos, governo e organizações. O objetivo é responder às debilidades e críticas do modelo de gestão anterior, que, por sua vez, pode resultar em maior AB (Hood, 1995; Pollit & Dan, 2011; Dunleavy et al., 2006).

No cenário brasileiro, a introdução da NGP foi um desdobramento das reformas neoliberais promovidas nos anos 1990, influenciadas pelo Consenso de Washington (Williamson, 1990; 2004) e pelas diretrizes do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 1998; Oszlak, 1999). Além disso, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Bresser-Pereira, 1998; 1999) foi a principal ferramenta para a implementação desse modelo, consolidando o gerencialismo como paradigma da Administração Pública no país. No entanto, o modelo encontrou desafios, como dificuldades de coordenação, falta de transparência e resistência de setores burocráticos tradicionais.

Atualmente, o debate sobre a Administração Pública brasileira tem evoluído para modelos híbridos, combinando elementos gerenciais com novas abordagens baseadas em governança digital, participação cidadã e inovação no setor público (Dunleavy et al., 2006; Peixoto, 2012; Sebben, 2018; Peixoto & Sifry, 2017).

Aqui, a distinção entre sobrecarga previdenciária e reforma administrativa se faz necessária. Enquanto a *sobrecarga previdenciária* refere-se a questões ligadas diretamente ao sistema de benefícios, como a complexidade dos critérios para a concessão de aposentadorias e auxílios, bem como as questões legais quanto ao direito previdenciário, a *reforma administrativa*, relacionada aos movimentos da NPM e aos desencadeamentos para a AB, engloba os desafios burocráticos enfrentados pelos usuários para acessar os serviços públicos, incluindo dificuldades no preenchimento de formulários, falta de documentos exigidos, barreiras tecnológicas e

baixa alfabetização digital. Portanto, para que a reforma administrativa realmente alcance essas populações, é essencial reduzir a AB por meio de políticas de simplificação de processos, capacitação digital e maior articulação entre os diferentes *stakeholders* — governamentais, populações beneficiadas, sociedade civil organizada, centros de pesquisa, empresas de tecnologia e inovação, bem como operadoras de telecomunicações — envolvidos na prestação dos serviços públicos.

Sobrecarga administrativa

A AB diz respeito aos custos de aprendizado, psicológicos e de conformidade que os cidadãos enfrentam ao acessar serviços públicos (Herd & Moynihan, 2019). No contexto de uma reforma administrativa voltada para a digitalização de processos e para a implementação das fases iniciais da transformação digital, surgem os custos digitais, que, devido à falta de acesso e de conhecimento tecnológico, podem resultar em dificuldades adicionais, incluindo despesas financeiras imprevistas.

A transformação digital na Administração Pública brasileira, por exemplo, é um processo em andamento, impulsionado por reformas legislativas (Lei 13.460/2017, Decreto 9.637/2018, Lei Geral de Proteção de Dados, Lei 14.129/2021) e pela necessidade de modernização. Embora ofereça oportunidades significativas para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços, também apresenta desafios relacionados a custos, acesso e capacitação (Pinho & Sacramento, 2009).

A AB, também chamada de “encargo administrativo”, refere-se ao ônus imposto aos cidadãos pelo Estado, seja com os custos regulatórios relativos a licenças, preenchimento de formulários e relatórios, além de reuniões requeridas pelo governo (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico [OCDE], 2019), seja com custos intangíveis que oneram a relação do cidadão com o Estado, como os custos psicológicos, de aprendizagem e de conformidade (Herd & Moynihan, 2019).

Os obstáculos e as dificuldades que os cidadãos enfrentam ao tentar acessar serviços públicos e cumprir com as obrigações impostas por políticas e regulamentações governamentais podem ser vistos como custos administrativos que complicam e oneram o processo de acesso aos serviços públicos e o cumprimento das exigências burocráticas (OECD, 2007; Herd & Moynihan, 2019).

A literatura sobre a AB aborda os custos condizentes com os custos atrelados ao usuário e/ou beneficiário do serviço público. O quadro a seguir, baseado em Herd e Moynihan (2019), esclarece melhor como cada custo impacta a relação do cidadão com o Poder Público, apresentando seu conceito e os critérios para caracterizar a AB.

Quadro 1*Os componentes da AB*

Tipo de custo	Conceito	Critérios de sobrecarga
Custo de aprendizagem	Os custos que os stakeholders devem arcar para entender o programa, incluindo como acessar os serviços, verificar sua elegibilidade e compreender a natureza dos benefícios.	Satisfação com os processos administrativos. Conhecimento sobre o programa. Elegibilidade do programa. Natureza dos benefícios: tipo de benefícios. Facilidades em acessar o serviço.
Custo psicológico	Os stakeholders enfrentam o estigma de participar de um programa impopular, além da perda de autonomia e do aumento do estresse causado pelos processos do programa.	Natureza da participação: tipo de participação. Nível de autonomia em processar o programa e requerer os benefícios. Estresse relativo à utilização do programa.
Custo de conformidade	Os stakeholders preenchem requerimentos e fornecem documentação de sua posição a fim de evitar demandas discricionárias.	Dificuldade em acessar os programas. Quantidade de requerimentos a preencher para requerer um direito. Ocorrência da quantidade de vezes que se pede o fornecimento de documentos. Natureza de respostas discricionárias ante as demandas. Atendimentos intrusivos. Dificuldade de acesso. Frequência das reinscrições. Custos financeiros. Tempo de realização dos processos.

Fonte: adaptado de Herd e Moynihan (2019).

Conforme é possível identificar no quadro acima, Herd e Moynihan (2019) apresentam os conceitos e explicam como cada custo pode se manifestar no cotidiano da relação do cidadão com o serviço público. Esses três custos são categorizados em três principais grupos: custos de aprendizado, custos psicológicos e custos de conformidade. Quanto à *aprendizagem*, esta envolve o tempo e o esforço necessários para entender como acessar e utilizar serviços públicos; portanto, trata-se do conhecimento; além disso, observa-se o grau de dificuldades para acessar informações relevantes, especialmente quando existe uma brecha digital que impede o acesso fácil a recursos on-line. Por sua vez, o *custo psicológico* diz respeito ao grau de falta de autonomia, bem como ao estresse e à frustração associados à navegação por sistemas complexos e burocráticos, o que inclui a ansiedade gerada pelo medo de cometer erros que possam resultar na perda de benefícios ou em penalidades. Também envolve a falta de confiança no sistema administrativo, muitas vezes causada por experiências anteriores negativas ou pelo receio de fraudes digitais. Finalmente, o *custo de conformidade* refere-se à quantidade de documentos e informações que os cidadãos devem fornecer para atender às exigências administrativas, bem como às dificuldades associadas a esse processo, especialmente em áreas remotas ou entre populações marginalizadas com acesso limitado aos serviços públicos. Além disso, a discricionariedade na interpretação e aplicação das regras

pelos servidores públicos pode gerar inconsistências no atendimento, resultando em um tratamento imprevisível e, muitas vezes, desigual. Tais barreiras podem ser traduzidas nos desafios que os cidadãos enfrentam ao acessar serviços do INSS.

Participação cidadã

Lara iniciar esta seção, é importante esclarecer qual é a concepção de participação cidadã que norteou o estudo. A participação cidadã, portanto, pode se manifestar no exercício da democracia forte (Barber, 2004), ou seja, aquela que vai além do exercício da cidadania do voto ou de debates públicos. Diz respeito às deliberações como espaços para a transformação de conflitos em cooperação, nos quais os sujeitos sociais se sentem vizinhos e agem com respeito e empatia recíprocos, em busca de um consenso criativo. Para além da democracia representativa, envolve gerar conscientização comum entre os cidadãos.

Políticas públicas mais integrativas e sustentáveis são necessárias a fim de dirimir os problemas desencadeados com a AB. Integrativas no sentido de envolver a coordenação entre diferentes setores governamentais e a participação da sociedade civil, garantindo que diversas perspectivas sejam consideradas na formulação e implementação das políticas (Garcia & Pereira, 2021). Já os aspectos sustentáveis de políticas públicas focam na promoção de práticas que assegurem a conservação dos recursos naturais e o bem-estar das futuras gerações, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (2015).

O papel da participação cidadã na promoção da inclusão social e no fortalecimento da democracia alinha-se ao que foi apurado por Fraga (2020) em relação aos conceitos e práticas de deliberação, democracia, participação e cidadania. Além disso, destaca-se a distinção da participação cidadã no âmbito das políticas públicas locais em três dimensões: na formulação de políticas, na adoção de decisões e na gestão de equipamentos e serviços.

Outro caminho é proposto por Bohman (1996), que apresenta uma concepção de deliberação pública e suas instituições dualistas como uma alternativa à demanda comunitária (à qual os cidadãos direcionam sua atenção) e às teorias associativas (focadas na sociedade civil). García Marzá (1999) propõe uma reestruturação democrática baseada na relação entre o Estado e a sociedade civil, defendendo uma ética institucional voltada para as próprias organizações, concebidas como cidadãos corporativos. O autor argumenta a favor de um conceito ampliado de sociedade civil, no qual o poder dos atores globais e sua responsabilidade como agentes da justiça são reconhecidos, sem que se perca a perspectiva crítica.

Sen (2018), por meio da teoria do obstáculo social democrático, argumenta que capacitar

peças é a chave da liberdade. Sua tese sustenta que a sociedade democrática deve ser julgada pela capacidade de promover a justiça social. Assim, os indivíduos qualificados têm melhores condições de analisar os recursos disponíveis e, conseqüentemente, tomar decisões mais conscientes sobre seu projeto de vida, bem como deliberar sobre as condições que lhes são favoráveis.

Uma análise conclusiva das correntes teóricas que defendem a democracia divide-se entre as visões de governo estimadas pelo povo ou do povo, bem como entre a democracia hegemônica e a contra-hegemônica (Laclau, 2005; Mouffe, 2005). A democracia liberal estabelece-se no desenvolvimento da educação moral dos cidadãos pelas instituições, permitindo que o povo exerça o poder por meio do mecanismo de votação. Nesse modelo, denominado “democracia branda” ou “representativa”, a participação política tende a ser superficial, limitando a voz do povo. Há uma percepção de que os interesses são estáticos e operam sob uma lógica de mercado, embora alguns autores identifiquem vantagens nesse modelo, especialmente com o avanço tecnológico, que confere à democracia uma dimensão simbólica.

Além disso, há a democracia participativa, que visa analisar os efeitos da igualdade e da eficácia, e não apenas a eficiência do modelo anterior. Aqui há a promoção da inclusão de vozes marginalizadas e a participação efetiva de diferentes grupos sociais a fim de alcançar maior equidade e justiça social. Esse modelo enfatiza a mobilização popular e a construção de alternativas ao *status quo*.

Seja pelo conceito de liberalismo radical intercultural, de democracia representativa com reformas, seja pelo de descentralização de políticas, as teorias participativas numa abordagem contra-hegemônica envolvem percepções ousadas de inclusão de vozes marginalizadas e a participação de diferentes grupos sociais. Ao mesmo tempo, buscam simplificar a prática da participação política como expressão da cidadania. Assim, a qualidade desse engajamento torna-se um indicador fundamental da saúde democrática de um sistema.

Metodologia

Este estudo adotou um *design* de pesquisa de métodos qualitativo para compreender a dinâmica da participação cidadã. A metodologia incluiu grupos focais de discussão, envolvendo cidadãos, além de observações diretas e entrevistas semiestruturadas. Assim, a pesquisa foi desenvolvida e analisada em dois momentos distintos: o debate com os cidadãos, estruturado a partir de uma oficina de participação, e a pesquisa descritiva, realizada com as comunidades indígenas do rio Madeira, na Amazônia.

Na primeira parte, o *design* adotado caracteriza-se como quase experimental (Shadish

et al., 2002), com uma intervenção híbrida, conforme os referenciais de Li e Van Ryzin (2017). A abordagem metodológica incluiu um experimento de campo (*field experiment*) e a aplicação de um questionário (*survey experiment*). Na segunda parte da coleta de dados, realizou-se observação não participante, utilizando registros das interações durante os atendimentos e as entrevistas. O recrutamento dos participantes ocorreu por autosseleção, por meio de uma abordagem presencial nas comunidades.

Para realizar o quase experimento, reproduziram-se debates na forma de grupos focais, quando o público-alvo da pesquisa — povos originários e residentes de áreas rurais da região amazônica — teve a oportunidade de participar manifestando suas considerações sobre como são impactados pelos serviços do INSS e propondo as possibilidades de melhoria do programa e atendimento adequado para essa região do país. Esse quase experimento realizado num contexto de campo promove validade externa, já que os cidadãos estão no contexto onde o serviço público acontece (James, 2010).

A dinâmica do experimento na primeira fase envolveu primeiramente um grupo de discussão com os cidadãos de duas comunidades (aldeias indígenas), seguida da aplicação de um formulário estruturado com perguntas fechadas que visaram identificar os custos de aprendizagem, psicológicos e de conformidade. Salienta-se que a metodologia utilizada na primeira fase desta pesquisa é a replicação de uma das fases do quase experimento realizado em Fraga (2020), o qual aplicou um debate unindo servidores e cidadãos de uma realidade urbana do Sul do país para identificar a predisposição à participação e o impacto da AB.

Este estudo adotou um quase experimento para analisar os desafios e possibilidades de melhoria na prestação de serviços previdenciários às comunidades indígenas e ribeirinhas da região amazônica², especificamente em Rondônia, onde foi realizado o estudo. Composto por 52 municípios, esse estado conta apenas com uma gerência executiva do INSS, a qual coordena 20 Agências da Previdência Social (APS) distribuídas por todo o território, das quais uma é a agência flutuante (PREVBarco).

A metodologia seguiu um delineamento quase experimental em campo, conferindo validade externa ao estudo, pois os cidadãos participaram diretamente no contexto onde os serviços públicos são ofertados (James, 2010).

O estudo ocorreu em duas fases complementares. Na primeira fase, foram conduzidos grupos focais de discussão, seguidos da aplicação de um questionário estruturado (*survey experiment*) para identificar os custos de aprendizagem, psicológicos e de conformidade enfrentados pelos cidadãos no acesso aos serviços previdenciários. Essa metodologia baseou-

2 Considerando o contexto nacional, o Brasil abriga 860 mil indígenas registrados, pertencentes a 70 povos diferentes — entre eles quilombolas, ribeirinhos, caiçaras, ciganos, indígenas.

se na replicação parcial do estudo de Fraga (2020), que analisou a predisposição à participação cidadã e os impactos da AB em um contexto urbano do Sul do Brasil. Participaram desta etapa 50 indivíduos de duas aldeias indígenas da região — 24 da primeira comunidade e 26 da segunda —, cujas populações totais são de 357 e 327 habitantes, respectivamente.

Em cada aldeia, os participantes foram divididos em dois grupos experimentais:

1. Grupo de tratamento — composto por 12 participantes na primeira aldeia e 13 na segunda. Esses indivíduos participaram de uma oficina de debate mediada por servidores do INSS, realizada nas dependências do PREVBarco, com um ambiente preparado para estimular o diálogo, incluindo um café da tarde. A pergunta norteadora foi: “Como melhorar o atendimento do INSS?” Os participantes foram divididos em minigrupos para a discussão inicial dos problemas e, posteriormente, buscaram soluções e distribuíram responsabilidades para sua implementação. Ao final da sessão de debate, responderam ao *survey*.
2. Grupo de controle — também composto por 12 participantes na primeira aldeia e 13 na segunda, reunidos em espaços comunitários distintos: ao lado da unidade de saúde na primeira aldeia e na escola da aldeia na segunda. Para mitigar dificuldades de compreensão linguística, houve explicação prévia dos questionamentos do *survey*, a fim de garantir a clareza das respostas. A coleta de dados ocorreu individualmente, sem a interferência de quem conduzia as explicações.

Na segunda fase, foi realizada uma observação não participante, incluindo registros de interações durante os atendimentos, entrevistas semiestruturadas com servidores e cidadãos, bem como conversas com a gestão do PREVBarco. Essa fase teve como objetivo aprofundar a compreensão sobre os custos administrativos enfrentados pela população. Foram realizadas observações empíricas em 11 comunidades ribeirinhas, abrangendo aldeias indígenas, reservas extrativistas e distritos rurais, ao longo dos 15 dias de missão do PREVBarco no primeiro semestre de 2023.

Resultados e discussão

AB na prática

O PREVBarco atua como uma agência convencional, com a diferença de que se desloca até as comunidades ribeirinhas da Amazônia brasileira e, no caso deste estudo, a bacia do rio Mamoré-Guaporé, prestando atendimento *in loco*, com e sem agendamento prévio, reconhecendo direitos no momento do atendimento.

A vivência in loco durante os 15 dias de missão do PREVBarco permitiu identificar várias questões, nas quais se observaram na prática os preceitos de uma AB, tanto para o servidor quanto, principalmente, para o segurado. Essa sobrecarga, conforme a literatura prevê, refletiu-se em custos operacionais, logísticos e financeiros (OCDE, 2019). No entanto, vai além disso, abrangendo custos invisíveis e intangíveis, de difícil mensuração, como os custos psicológicos, de aprendizagem e de conformidade (Herd & Moynihan, 2019).

A seguir, aponta-se cada um desses custos relatados pelos participantes a partir das percepções coletadas³.

Custo de aprendizagem e psicológico no atendimento digital do aplicativo

Grande parte dos segurados e residentes das aldeias e distritos tem acesso à internet por meio de seus smartphones, mas não o utilizam para além do acesso às redes sociais e, por isso, não sabem acessar o aplicativo do INSS; já na realidade indígena, a maioria deles não tinha conhecimento do aplicativo para poder fazer todos os atendimentos autonomamente on-line. Aqueles que o conhecem manifestaram não conseguir acessar e não ter confiança em pedir ajuda para quem sabia usar o app, além do receio de serem acometidos por fraudes digitais. Assim, aqueles que tinham acesso on-line evitavam fazê-lo.

Custo financeiro proveniente da distância geográfica de um centro urbano: dificuldades e limitações de acesso

Considerando que, para ir à cidade, a única forma é de barco pelos rios, o tempo médio estimado para algumas localidades é de 20h de trânsito fluvial para ir no sentido do rio para a cidade e 36h para retornar (contra o fluxo do rio). O custo médio do bilhete do barco “rabetão” é de R\$ 100,00 ou R\$ 200,00 e, num barco voadeira, chegavam a gastar cerca de R\$ 1.000,00 (a depender da distância da localidade para o centro urbano mais próximo) por trecho. Isso porque, além de fazer todo o trajeto em condições precárias, precisando dormir e cozinhar seus alimentos no barco, quando chegavam à cidade, tinham que pernoitar no barco, no barracão de abrigo disponibilizado aos indígenas ou, no caso dos ribeirinhos, alugar uma hospedagem, além de fazer compras para se alimentar em todos os dias que tinham que permanecer na cidade até resolver as pendências burocráticas que enfrentavam. Por conta disso (valor, tempo e condições), acabavam por restringir as idas até a cidade para duas a três vezes por ano, no máximo. Num desabafo de um participante, ele informou: “Quando não vem o barco, fico

³ A classificação dos custos se deu à luz da classificação de Herd e Moynihan (2019) com a interpretação dos argumentos realizados nos debates, registrados em post-it durante a intervenção ou manifestados na fala dos participantes nos grupos e nas entrevistas realizadas. Ainda, salienta-se que parte do público consultado não tinha letramento para escrever e se expressar, já que alguns não falavam a língua portuguesa, sendo necessárias a tradução e a transcrição por um membro mais jovem das aldeias; por isso, o apoio dos servidores para mediar os minigrupos foi fundamental.

sem acessar o INSS, pois o custo é alto para ir a Guajarará [cidade mais próxima]”. Portanto, os cidadãos dessa região enfrentam um grande custo financeiro para exercer a manutenção dos seus benefícios previdenciários.

Para melhor entendimento, apresentam-se aqui dois cenários da realidade local dos ribeirinhos — beiradeiros, quilombolas ou indígenas: 1) em situação comum, comprometem pelo menos quase todo valor de um mês de benefício (um salário-mínimo) para poder ir à cidade resgatar o benefício nas agências bancárias; caso o segurado não tenha o costume de acessar seu e-mail ou receber mensagem telefônica com a notificação da tarefa concluída e/ou do pagamento autorizado (por falta de familiaridade na manutenção da ferramenta), é possível que ocorra a perda do prazo para sacar o benefício e, então, o cidadão deverá realizar todo o procedimento novamente na APS do INSS em Guajarará-Mirim ou aguardar até a próxima visita do PREVBarco à comunidade (geralmente passa uma vez por ano); 2) ainda, quando conseguir realizar um novo procedimento na agência da cidade, com o devido agendamento (o qual possivelmente demande outra viagem para agendar presencialmente), caso seja realizado o procedimento diretamente no atendimento espontâneo nessa segunda tentativa de pagamento e desconsidere o procedimento-padrão da instituição (protocolar para as centrais de análise realizarem o procedimento), ainda assim teria que retornar em outro dia, já que o pagamento alternativo de benefícios ou qualquer outro pagamento gerado de concessão de benefício não fica disponível para saque no mesmo dia do seu cálculo, por exemplo.

Custo de conformidade por falta de assistência pública

Percebeu-se que as comunidades necessitam atendimento dos serviços públicos em geral. Não só o INSS, mas também de toda a rede pública, que, por se apresentar burocrática e distante do mundo deles, se tornava uma carga administrativa. Em especial os extrativistas (ribeirinhos e moradores das comunidades), que, ao contrário dos indígenas que têm o respaldo da instituição de apoio indígena para auxiliá-los, não possuem representatividade pública institucional, o que acaba por recorrer em mais sobrecarga.

Por vezes, os segurados confundiam o atendimento previdenciário com o de saúde pública, com o cartorário e com o assistencial municipal, o que aponta a necessidade de o INSS atrelar o seu atendimento no PREVBarco aos demais serviços que impactam no input do serviço do INSS. Houve vários atendimentos sem conclusão, não sendo possível dar continuidade por falta de documentos mínimos, como documento com foto, CPF⁴, autenticação de documentos que comprovem a atividade rural etc.

4 Um dos principais documentos usados no Brasil, o CPF é sigla para cadastro de pessoa física. É um registro obrigatório, o qual permite à pessoa ser identificada em diferentes órgãos e serviços, tanto governamentais como privados.

Custo de conformidade com o aplicativo

Os segurados que possuem o aplicativo Meu INSS e o do .GOV frequentemente enfrentam obstáculos tecnológicos logo nas etapas iniciais de uso. Um exemplo recorrente é a dificuldade em realizar o reconhecimento facial, uma vez que o aplicativo pode não reconhecer determinadas características biométricas típicas das etnias indígenas, como olhos mais estreitos, resultando em notificações de não conformidade e impedindo o acesso aos serviços digitais.

Além disso, para concluir o cadastramento no .GOV, é necessária a autenticação da senha em duplo fator, que exige o recebimento de um código por mensagem de texto no telefone cadastrado ou por e-mail para ser validado no aplicativo e certificar o cadastro da senha. No entanto, nas regiões ribeirinhas, apesar da existência de acesso à internet por meio de antenas instaladas nos povoados visitados — embora com sinal bastante instável —, não há cobertura de telefonia móvel, o que impossibilita o recebimento do código via SMS. Além disso, muitos moradores não possuem ou não sabem utilizar e-mail, o que os impede de concluir a autenticação em duplo fator. Assim, para validar o cadastro, é necessário deslocar-se até a cidade mais próxima, criando mais um entrave ao acesso aos serviços digitais.

Custo de conformidade dos servidores com o cadastramento nos sistemas

Na falta de submissão dos documentos em protocolo gerado pelo aplicativo, o servidor faz o cadastramento dos documentos realizando o requerimento diretamente no sistema do programa de atendimento para, após cadastrar a tarefa, gerar protocolo no sistema de gerenciamento eletrônico de tarefas (GET) para baixá-las. Em linhas gerais, a forma como o requerimento era processado por ocasião da coleta de dados (2023⁵), com o protocolo no GET realizado, era direcionado para a Central de Atendimento de Benefícios e, quando finalizada a tarefa (entra numa fila regional com um tempo médio de represamento a depender do tipo de tarefa), o segurado recebe uma mensagem ou e-mail com a informação acerca do resultado do procedimento e da data para receber o benefício (entre 15 e 30 dias após a análise processual).

Custo de conformidade e psicológico para os servidores com acesso on-line

Internet ineficaz e com sinal instável, bem como sistemas que ficam fora do ar por horas sem aviso-prévio dificultam a conclusão das tarefas em tempo hábil. Atualmente, o sistema de programas parece não suportar o volume de demanda dos dados que são manipulados diariamente. Isso porque o pacote de dados da internet disponibilizada nas APS e no PREVBarco é precário, com uma velocidade baixa. A necessidade de atuar em vários sistemas on-line ao mesmo tempo e a indisponibilidade frequente de um ou outro sistema inviabilizam

⁵ Houve algumas alterações no sistema de protocolos, com novas versões após o ano da pesquisa.

o atendimento eficiente.

Na realidade do PREVBarco, há ainda a peculiaridade de o sinal de internet só funcionar quando o barco está atracado (o que significa que os servidores podem ficar até 12h em trânsito fluvial e sem acesso on-line). E, quando a agência está com o barco atracado, requer que a situação meteorológica seja favorável, pois, do contrário, o sinal recebido via satélite não é bom, o que significa falta de atendimento ou falta de resolutividade das tarefas.

Custo de conformidade e psicológico dos servidores para o atendimento ao público

A existência do barco se justifica como meio de assistência às populações ribeirinhas, alheias à realidade urbana e dos processos de transformação digital. No entanto, o propósito do atendimento prestado no barco vem se perdendo. Se o atendimento no PREVBarco mantém um formato digital semelhante aos das APS urbanas, operando em regime de coprodução digital, o servidor enfrenta um retrabalho, acumulando tanto o processamento da demanda do segurado quanto a resolução de suas tarefas. Isso impacta negativamente a resolutividade das demandas atendidas in loco, comprometendo, assim, o propósito social do programa, cuja importância é inegável naquela realidade.

Soluções apontadas em debate

Com relação à coleta de dados realizada com durante os “espaços de diálogo”, nos dois encontros que foram oportunizados a discussão comunitária (aldeias A e B), debateram-se algumas necessidades dos indígenas, os quais identificaram os problemas enfrentados, a propositura das soluções e a identificação dos entes responsáveis pela mudança pretendida, conforme relata-se a seguir.:

1. *Providenciar um tradutor no atendimento e/ou cartilha de atendimento em língua indígena com esclarecimentos dos termos técnicos e expressões traduzidas, de modo que os indígenas tenham um entendimento mais claro do que é orientado pelos servidores (falam uma língua própria e muitas vezes não entendem os termos técnicos que os servidores da utilizam nas orientações e nas exigências legais). Responsável pela mudança: INSS e instituição de apoio indígena.*
2. *Aumentar a frequência do barco à região para o atendimento presencial de pelo menos três vezes ao ano, pois os indígenas não conseguem realizar seus requerimentos on-line (não conhecem e não têm acesso à rede telefônica), tampouco podem requerer o benefício na cidade mais próxima (que demanda tráfego fluvial médio de 20 horas, com um custo aproximado entre R\$ 800,00 e R\$ 1.000,00 por viagem). Responsável pela mudança: INSS.*

3. *Solicitar visitas do barco com a presença de peritos médicos⁶, pelo menos três vezes ao ano, devido às dificuldades de acesso e logística para deslocar até a cidade, além da carência relativamente alta de atendimento médico na rede pública e de serviços de perícia médica. Responsável pela mudança: INSS e órgão público responsável pela perícia médica federal.*
4. *Requerer os serviços previdenciários preferencialmente pelo PREVBarco, pois não conseguem utilizar o aplicativo com autonomia, conhecimento e precisão de acesso, tampouco possuem condições de ir até a cidade. Responsável pela mudança: INSS.*
5. *Solicitar apoio de uma viatura pública para poder circular pela cidade e dar conta das documentações exigidas pelo INSS. Há uma problemática de logística para os indígenas, demandando dias de espera para as providências na cidade. Responsável pela mudança: instituição de apoio indígena.*
6. *Necessidade de realização de um programa de educação previdenciária para o letramento digital, em que se abordem os problemas de acesso aos serviços digitais do INSS, pois, embora tenham acesso on-line, os segurados não sabem realizar de forma autônoma e individual os acessos ao Meu INSS, inclusive boa parte do grupo investigado desconhecia essa forma de requerer os benefícios e acessar os serviços no aplicativo. Responsável pela mudança: INSS.*

A visão da gestão do barco

Do ponto de vista da gestão do barco, muitas das reivindicações feitas pelos indígenas já eram atendidas pela instituição de apoio indígena. A viatura à disposição deles, por exemplo, já ocorria no trânsito de Guajará-Mirim até Porto Velho. Quanto a pernoitar no barco, a instituição de apoio indígena disponibilizava um galpão onde eles podiam repousar e preparar suas refeições.

No caso do atendimento médico, a gestão esclareceu que ultimamente o barco da saúde não tem realizado visitas nessas comunidades. No entanto, a instituição de apoio indígena vai de “ambulancha” (ambulância na forma de lancha) buscá-los nas aldeias em casos graves e, ao dar entrada na rede de saúde pública, os segurados têm preferência de atendimento.

Além desse tipo de atendimento, foi verificado, nas visitas realizadas, que uma das aldeias que mantinha um posto de atendimento médico comunitário contava com o atendimento de médicos do programa “Mais Médicos”, os quais não tinham a autorização de emitir laudos

⁶ A perícia médica federal (PMF) é o órgão federal com autonomia e independência administrativa em relação ao INSS. Os peritos médicos da PMF produzem laudos conclusivos para fins previdenciários, assistenciais e tributários. Nem sempre as missões do PREVBarco são acompanhadas de médicos peritos.

médicos dos atendimentos realizados⁷. Portanto, a população que recebia apenas esses atendimentos ficava com seu pleito prejudicado junto à Previdência Social, tendo em vista a obrigatoriedade de apresentação de documentação médica oficial.

A situação descrita representa um caso típico de transversalidade de políticas públicas, pois envolve múltiplos órgãos e setores governamentais que precisam atuar de forma integrada para garantir a efetividade dos direitos sociais. Esse cenário demanda uma ação coordenada entre Ministério da Saúde, Ministério da Previdência Social, INSS, Secretaria Especial de Saúde Indígena, prefeituras e outros órgãos, evidenciando a interdependência das políticas públicas e a necessidade de soluções conjuntas para assegurar direitos fundamentais à população indígena.

A Fundação Nacional dos Povos Indígenas (mais conhecida por sua sigla Funai) também faz todo um trabalho para auxiliá-los no acompanhamento dos requerimentos de benefícios, além de informar quando os pagamentos estão disponíveis (isso realizado em parceria com a gestão do barco).

Há um entendimento claro da parte da gestão do PREVBarco quanto à necessidade de adaptação do atendimento à realidade assistida pelo barco. As exigências e a quantidade de tarefas que por vezes o sistema de atendimento impõe acabam por desviar o foco do atendimento e da gestão dos serviços. Não é possível se dedicar exclusivamente à gestão da APS flutuante em uma situação de rotatividade de servidores que prestam seus serviços nas missões, além da necessidade de adaptar alguns serviços em face da dificuldade de dados mínimos que o sistema exige (telefone e e-mail, que muitos não possuem).

Além disso, a fim de não perder os protocolos de atendimento, caso sejam encaminhados para as centrais de análise de benefícios — o que acaba por gerar um tempo de espera numa fila maior —, a gestão busca, na medida do possível, resgatar os protocolos para cumprir as tarefas e poder dar resolutividade dos atendimentos ainda no PREVBarco. O argumento é que, do contrário, o serviço do barco não se justificaria.

Diante dos entraves de um atendimento sistematizado, engessado e inadequado àquela realidade, a sugestão é que o atendimento do PREVBarco seja híbrido. Para isso, é indispensável que se adapte o sistema operacional, para que se possa corrigir os possíveis erros que o sistema aponta como suspeita de fraude.

A gestora esclareceu ainda que fazia 10 anos que o PREVBarco daquela região não recebia a

7 O programa Mais Médicos permite que médicos estrangeiros atuem no Brasil sem a necessidade imediata do Revalida. No entanto, esses profissionais têm restrições legais, como a impossibilidade de emitir laudos médicos, atestados ou exercer especialidades médicas, pois seu registro é limitado a um âmbito específico de atenção básica e sob supervisão (Lei 12.871, de 22 de outubro de 2013, e Lei 14.621, de 19 de julho de 2023).

participação de um médico, o que resultava numa população necessitada de atendimento, ao mesmo tempo despreparada para realizar as perícias no barco (sem os documentos mínimos para requerer o direito do benefício). Cabe esclarecer que, durante todo esse período sem participação médica nas missões do PREVBarco naquela região, a população se restringia a realizar seus pleitos com atendimentos no centro urbano mais próximo.

Ainda, tendo em vista o vasto conhecimento e a afinidade social da atual gerente com as comunidades, é premente a identificação de uma chefia substituta. Diante da iminência de sua aposentadoria e da necessidade de um acompanhamento durante o processo de transição de gestão, é fundamental garantir um período adequado para que o sucessor possa se familiarizar gradualmente com a realidade das demandas.

Por fim, relatou que o PREVBarco de Rondônia possui o mesmo modelo estrutural projetado para os demais barcos da Amazônia. No entanto, aquele não atende às especificidades das calhas dos rios de Rondônia, os quais têm características bastante distintas da realidade do outro estado. Nesse sentido, numa possibilidade de oferta de mais visitas por ano, deverá ter um barco adaptado às alterações do nível do rio e à geografia sinuosa daquela região. Por tudo isso, a gestora relata um sentimento de incapacidade, pois entende que suas percepções e sugestões relatadas em reuniões de gestores do PREVBarco pouco se traduzem em mudanças no processo de tomada de decisão.

A adequação do atendimento prestado pelo PREVBarco às realidades das populações indígenas e ribeirinhas exige a implementação de estratégias integradas que superem os entraves burocráticos e a rotatividade de servidores, garantindo a continuidade e a eficiência dos serviços. Para isso, a criação ou fortalecimento de associações comunitárias pode viabilizar um canal de comunicação estruturado entre as comunidades e os órgãos gestores, enquanto a designação de assistentes sociais ou agentes comunitários de saúde possibilita um acompanhamento mais próximo e eficaz das demandas locais.

Além disso, é essencial flexibilizar critérios burocráticos, com formas alternativas de registro, como contatos de líderes comunitários, e desenvolver um cadastro simplificado para viabilizar o acesso aos serviços sem a exigência de dados incompatíveis com a realidade local. A implementação de equipes móveis de apoio administrativo pode minimizar os impactos da ausência de infraestrutura fixa e facilitar o preenchimento de informações exigidas pelos sistemas de saúde e previdência.

Parcerias interinstitucionais com universidades e organizações não governamentais são igualmente relevantes, uma vez que podem fornecer suporte técnico e voluntariado especializado, complementando a atuação do Estado. Ademais, a capacitação contínua

dos profissionais envolvidos no PREVBarco é indispensável para que possam atuar com sensibilidade cultural e compreensão das especificidades locais, garantindo um atendimento mais acessível e eficaz. Dessa forma, a integração de diferentes atores e a flexibilização de processos administrativos são fundamentais para viabilizar a gestão eficiente da atenção primária à saúde, promovendo maior equidade no acesso aos direitos sociais.

Análise dos custos visíveis e invisíveis para o cidadão

Diante das constatações da pesquisa realizada, a sobrecarga do cidadão se traduz em custos sociais visíveis e invisíveis para a manutenção do seu direito previdenciário. Entre eles, destacam-se o custo financeiro (gastos diretos para o deslocamento até um centro urbano mais próximo para requerer o benefício); os custos indiretos e invisíveis provenientes dos custos de aprendizagem (dificuldade de lidar com recursos tecnológicos); o custo psicológico (sensação de menosprezo diante de barreiras de acesso excludentes e/ou de ignorância previdenciária); e os custos de conformidade (dificuldades de acesso on-line devido à exigência da autenticação de duplo fator, excesso de documentação e formulários).

Se o INSS busca mais eficácia nos seus atendimentos, é premente que se façam parcerias com as demais instituições que impactam diretamente na demanda, tais como foram anunciadas recentemente com a Caixa ⁸, para que assim possa dar um output mais eficiente, pensando em termos de economia de recursos e eficácia, com entregas de atendimento que de fato atendam às necessidades previdenciárias dos que os procuram. Aqui pode-se pensar em termos de resolutividade e eficiência para o segurado e para o órgão.

Ao considerar as inúmeras vezes em que esses cidadãos buscam atendimento e, em vão, procuram o PREVBarco sem a documentação necessária (de identificação ou de comprovação do direito), sem obter a resolução do seu pleito, a pesquisa evidenciou a existência de custos diretos (financeiros) e indiretos (psicológicos, de aprendizagem e de conformidade).

Assim como observado no estudo de Fraga (2020), que demonstrou que as deliberações enfatizaram os custos relacionados à AB, este estudo evidenciou um custo significativo de aprendizagem e de conformidade para os cidadãos. Apesar do alto nível de disposição para a participação política, esses custos representam barreiras substanciais. Da mesma forma, na realidade amazônica, constatou-se forte disposição para mudanças políticas participativas

⁸ Recentemente, em 2024, o INSS e a Caixa Econômica Federal retomaram as tratativas para firmar um Acordo de Cooperação Técnica com o objetivo de compartilhar embarcações entre as duas instituições. Historicamente, já ocorreram acordos semelhantes entre a Regional Norte-Centro-Oeste do INSS e as Superintendências Regionais do Amazonas e do Pará da Caixa, o que permitiu que servidores do INSS atuassem em embarcações da Caixa. A renovação dessa parceria busca ampliar o número e a frequência de atendimentos às comunidades ribeirinhas, indígenas e quilombolas, proporcionando maior acesso aos serviços previdenciários e bancários em regiões de difícil acesso. Essa colaboração interinstitucional é fundamental para otimizar recursos, promover a inclusão social e assegurar que populações isoladas recebam o suporte necessário para exercer seus direitos (INSS, 2024).

entre os cidadãos indígenas, ou seja, eles demonstraram interesse em participar dos processos políticos e de reforma administrativa. No entanto, a AB e a falta de conhecimento digital dificultam sua plena participação.

Conforme é possível verificar no Quadro 2, a pesquisa revelou que as comunidades indígenas enfrentam uma série de custos administrativos ao tentar acessar os serviços previdenciários. Esses custos incluem dificuldades de aprendizado sobre o uso de aplicativos digitais, custos financeiros associados às viagens para centros urbanos e custos psicológicos relacionados ao medo de fraudes digitais.

Quadro 2

AB dos serviços previdenciários

AB	Aldeia A	Aldeia B
Custo de aprendizagem — conhecimento	Nível alto	Nível alto
Custo de aprendizagem — acesso	Nível intermediário	Nível alto
Custo de aprendizagem — benefícios	Nível baixo	Nível alto
Custo psicológico — autonomia	Nível alto	Nível alto
Custo de conformidade — número de requerimentos	Nível intermediário	Nível alto
Custo de conformidade — acesso	Nível alto	Nível alto
Custo de conformidade — discricionariedade	Nível alto	Nível alto

Além disso, confrontando-se o quantitativo de viagens que o PREVBarco faz com atendimento para o cidadão sem resolutividade ou de processos que se mantêm em exigência ou aguardando documentação para protocolar um benefício on-line com os benefícios efetivamente habilitados, também se constata custos diretos — custo da manutenção do barco versus quantitativo de viagens — e indiretos — o retrabalho para os servidores que também sofrem com os custos de conformidade e psicológicos por fazer o seu trabalho e aquele que originariamente seria de responsabilidade do segurado, conforme prevê os procedimentos atuais de protocolo, habilitação e análise de benefícios.

Assim, evidenciou-se que, no recorte da realidade investigada (11 comunidades ribeirinhas, entre aldeias indígenas, reserva extrativista e distrito rural), o atendimento previdenciário ainda estava aquém de suprir as reais necessidades da população, devido a diversos fatores: a estratificação digital, que resultava em custos financeiros, psicológicos, de aprendizagem e de conformidade; as diferenças culturais, que ampliavam a brecha digital e intensificavam a desinformação e a dificuldade de comprovação da elegibilidade ao direito previdenciário; a falta de recursos, que levava à escassez do atendimento público em geral, impactando também os serviços previdenciários; e a própria execução do serviço, que, embora representasse um avanço ao levar a previdência social até os lugares mais remotos por meio do PREVBarco, ainda carecia de ajustes em sua funcionalidade e operacionalidade para garantir uma assistência eficaz àquela parcela da população.

Mais que brecha digital, o que se evidenciou na prática foi um cenário de estratificação digital. Ou seja, o problema não era a falta de acesso a dispositivos digitais, porque as comunidades ribeirinhas — beiradeiros ou indígenas — tinham acesso à internet e a um smartphone, ainda que com sinal instável e precário, disponibilizado por antenas locais nas aldeias. A questão central era a ausência de letramento digital: os moradores não estavam capacitados para o acesso digital autônomo. Muitos desconheciam os procedimentos necessários para requerer os benefícios, navegar entre as diferentes telas, desde acessar o GOV.BR ou o aplicativo do INSS, localizar o serviço desejado e formalizar um requerimento. Para grande parte dessa população, esse processo virtual representava um caminho longo e desconhecido.

Isso num cenário ótimo, de acesso eficiente de sinal de internet, com uma plataforma intuitiva, com um entendimento do que se pretende requerer e ainda ter segurança e autonomia para o fazer individualmente. Contudo, esse ideal de acesso e atendimento perfeito é bastante diferente da realidade que foi vivenciada. Quiçá da realidade de um cidadão urbano também em condições de estratificação digital.

Assim, para dar conta dessa problemática, algumas sugestões para melhorar o sistema de atendimento do órgão são apontadas na seção final deste artigo, com direcionamentos que incluem a implementação de programas de educação previdenciária e a adaptação dos serviços para serem mais acessíveis.

Conclusão

A digitalização processual, estágio inicial da transformação digital, possui suas benesses. Por um lado, contribuiu para a agilidade e rastreamento das demandas de requerimentos, podendo inclusive distribuir as tarefas de atendimento por especialidade para todos os servidores independentemente da localidade geográfica. Assim, aproveita-se a mão de obra de uma forma impessoal e ampla em todo o território nacional. Por outro lado, acaba por restringir e até coibir o acesso de alguns públicos, como é o caso daqueles cidadãos que sofrem diretamente o impacto com a estratificação digital, o que foi bastante evidenciado nesta pesquisa.

A gestão do órgão primou por um modelo de atendimento que pretendia atender ao maior número de requerimentos, buscando-se digitalizar as demandas processuais, operacionalizando o sistema de atendimento quase totalmente on-line, modulando os serviços por metas e expectativa de tempo de ação em cada tarefa e benefício. Contudo, não se levaram em conta os custos invisíveis atrelados a isso, em especial para aqueles cidadãos com dificuldades nos tipos de acesso, seja ele geográfico, seja digital.

A partir da identificação da problemática sob a perspectiva dos cidadãos impactados pela

política pública, foi possível propor melhorias no atendimento, ajustando às especificidades da Amazônia rondoniense. Dessa forma, o objetivo deste paper foi alcançado, pois, por meio da escuta ativa das partes interessadas, reuniram-se insumos para direcionar ajustes para uma reforma administrativa adaptada à realidade local, o que possibilitaria maior eficácia das políticas implementadas e sua adesão.

Os resultados indicam que o serviço do PREVBarco é legítimo e expressivo na garantia do estabelecimento e manutenção do direito previdenciário cidadão. É a consolidação da amenização de uma AB que ainda poderia ser maior, caso não houvesse a prestação do serviço naquelas comunidades remotas. A implementação do PREVBarco é um passo significativo para a inclusão das comunidades indígenas no sistema de atendimento do INSS. No entanto, fica evidente o impacto da adoção de práticas inspiradas na NPM, que refletem diretamente na qualidade e na efetividade do atendimento previdenciário.

A pesquisa destaca a necessidade de adaptar as políticas públicas para reduzir a AB e aumentar a participação cidadã. A adoção de recomendações como a melhoria da acessibilidade digital e a educação previdenciária pode promover maior integração, inclusão e justiça social para as comunidades indígenas da Amazônia. Soma-se a isso a necessidade de aumentar a frequência das visitas do PREVBarco com a inclusão de especialistas médicos frequentemente nas expedições e disponibilizar tradutores e materiais educativos nas línguas indígenas para melhorar a compreensão dos serviços oferecidos e assegurar o acesso equitativo a eles, respeitando a diversidade cultural e reduzindo a exclusão gerada por barreiras linguísticas.

A melhoria do sistema de atendimento previdenciário nas comunidades ribeirinhas e indígenas da Amazônia exige uma abordagem multidimensional que considere tanto os desafios estruturais da Administração Pública quanto as especificidades socioculturais das populações atendidas. A disparidade entre a lógica administrativa estatal e a realidade das comunidades atendidas pelo PREVBarco decorre, em grande parte, da incompatibilidade entre os requisitos burocráticos dos serviços previdenciários e as condições socioeconômicas locais, incluindo barreiras geográficas, digitais e linguísticas. Nesse sentido, a implementação de programas de educação previdenciária torna-se essencial para reduzir o custo de aprendizado e de conformidade, permitindo que os cidadãos compreendam seus direitos e utilizem os serviços disponíveis de maneira mais autônoma.

A proposta de aumentar a frequência das visitas do PREVBarco, incluindo profissionais de saúde nas expedições, busca responder à necessidade de continuidade no atendimento, garantindo que as demandas previdenciárias e de saúde sejam tratadas de maneira integrada e eficiente. Além disso, a melhoria da acessibilidade digital constitui um fator determinante para a ampliação do acesso aos serviços previdenciários, uma vez que a baixa inclusão digital

das comunidades ribeirinhas impõe barreiras adicionais ao uso das plataformas institucionais. Para mitigar esse problema, sugere-se o desenvolvimento de interfaces mais intuitivas e adaptadas às condições locais, reduzindo os custos cognitivos associados ao aprendizado e à conformidade com os sistemas previdenciários.

Outro ponto crítico diz respeito à logística e à documentação exigida para a obtenção de benefícios, visto que a distância dos centros urbanos dificulta o acesso a cartórios e demais órgãos emissores. A disponibilização de transporte fluvial público e parcerias interinstitucionais para a emissão de documentos essenciais pode minimizar essa barreira, promovendo, assim, maior inclusão social e previdenciária.

A interseção entre essas diferentes dimensões evidencia um espaço de tensão entre as demandas administrativas e a realidade sociocultural das comunidades atendidas. Enquanto a Administração Pública tende a operar dentro de parâmetros normativos, a experiência dos cidadãos ribeirinhos e indígenas é marcada por formas específicas de organização social e acesso à informação. Dessa forma, estudos etnográficos se mostram fundamentais para captar as nuances dessas interações, permitindo a formulação de políticas públicas mais sensíveis às necessidades locais e reduzindo a assimetria de compreensão entre gestores e beneficiários. Ao reconhecer a complexidade desse contexto e adotar estratégias que integrem as perspectivas administrativas e comunitárias, torna-se possível construir um sistema de atendimento mais acessível, inclusivo e efetivo para essas populações.

A urgência em atender às necessidades da realidade local da Amazônia rondoniense é um fator essencial para a construção de uma política social mais integrativa e de um sistema de direitos humanos mais democrático, voltado ao desenvolvimento e à inclusão. Talvez essa demanda não represente números em grande escala, mas envolve cidadãos que, conscientes ou não de seus direitos e de seu poder de participação democrática, são legítimos e devem ser considerados, ouvidos e incluídos na formulação e implementação de políticas públicas. É imperioso reconhecer que a transformação digital não se trata apenas de processos, mas, sobretudo, de pessoas.

Os interesses dos cidadãos não são estáticos e, portanto, o Estado não pode operar sob uma concepção de negócios nos moldes da NPM, especialmente porque o avanço tecnológico transcende uma dimensão simbólica. O estudo demonstrou que, num esforço para fortalecer uma democracia mais participativa, envolver as percepções dos cidadãos na implementação de uma política pública não apenas reforça o exercício da cidadania e da participação política, mas também estimula a cocriação. Esse processo contribui para a formulação e implementação de políticas públicas que promovam uma governança mais inclusiva e responsiva.

Por fim, cabe citar as limitações de pesquisa, como o mapeamento restrito à realidade ribeirinha de apenas parte da bacia dos rios Guaporé-Mamoré. Isso significa que a amostragem pode não ser representativa de toda a bacia até o extremo sul do estado, na região do Conesul, na divisa com Mato Grosso. Além disso, a pesquisa abrangeu apenas uma parcela da população; portanto, não é possível generalizar os resultados. Além disso, a dificuldade em estimar a população total dessas comunidades, com poucos dados reais, reforça essa limitação.

Nesse contexto, estudos etnográficos são fundamentais para captar as nuances dessas interações, o que permitiria a formulação de políticas públicas mais sensíveis às necessidades locais e reduziria a assimetria de compreensão entre gestores e beneficiários. Outra abordagem seria a ampliação do escopo de pesquisa quali-quantitativa, incluindo um modelo de regressão para mapear o restante da região ribeirinha ao sul do estado até o limite de atuação do PREVBarco.

Além disso, a fim de oferecer um retrato mais preciso da importância desse serviço, faz-se necessário realizar um estudo comparativo entre as comunidades atendidas pelo PREVBarco e aquelas com perfil semelhante, mas que não recebem esse atendimento, como ocorre na região do norte do estado. Dessa forma, abrem-se oportunidades para que novas pesquisas explorem e identifiquem as lacunas não abordadas neste estudo.

Referencias

- Barber, B. (2004). *Democracia fuerte*. Almuzara.
- Bevir, M. (2013). *A theory of governance*. University of California Press.
- Bohman, J. (1996). *Public deliberation: Pluralism, complexity, and democracy*. MIT Press.
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). Gestão do setor público: Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, 49(1), 5-24.
- Bresser-Pereira, L. C. (1999). *Reforma do Estado para a cidadania: A reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Editora 34.
- Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Diefenbach, T. S. (2009). New Public Management in public sector organizations: The dark sides of managerialistic 'enlightenment'. *Public Administration*, 87(4), 892-909.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01766.x>
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New Public Management is dead — Long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
<https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Fraga, V. S. (2020). *A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga*

administrativa na política de segurança social no Brasil [Tese de doutorado]. Universidade do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/7052>

Garcia, L., & Pereira, A. (2021). Por uma proposição de governança integrativa sustentável latino-americana. *Anais do ENGEMA*.

García Marzá, D. (1999). *Teoría de la democracia*. Universitat Jaume I.

Herd, P., & Moynihan, D. (2019). *Administrative burden: Policymaking by other means*. Russell Sage Foundation.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>

Hood, C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109. [https://doi.org/10.1016/0361-3682\(93\)E0001-W](https://doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W)

Instituto Nacional do Seguro Social. (2024, 30 de dezembro). *Novos PREVBarcos e parceria com a Caixa reforçarão atendimento a ribeirinhos*. https://www.gov.br/inss/pt-br/noticias/noticias/novos-PREVBarcos-e-parceria-com-a-caixa-reforcarao-atendimento-a-ribeirinhos?utm_source=

James, O. (2010). Experiments in public management research: Challenges and contributions. *Public Management Review*, 12(1), 161-182. <https://doi.org/10.1080/14719030902999717>

Klijn, E.-H. (2008). Governance and governance networks in Europe: An assessment of 10 years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.

<https://doi.org/10.1080/14719030802263954>

Laclau, E. (2005). *On populist reason*. Verso Books.

Li, H., & Van Ryzin, G. (2017). Experimental studies in public management journals. In O. James, S. R. Jilke, & G. G. Van Ryzin (Eds.), *Experiments in public management research — Challenges and contributions* (pp. 20-36). Cambridge University Press.

Mouffe, C. (2005). *On the political*. Routledge.

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. (2019). *Simplificación administrativa en el Instituto Mexicano del Seguro Social*. OECD iLibrary. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264306585-es/1/1/4/index.html?itemId=/content/publication/9789264306585-esand_csp_ =eba532033456659ae403931c770842b3anditemIGO=oecdanditemContentType=book

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Plume.

Oszlak, O. (1999). *La reforma del Estado en América Latina: Expectativas y realidad*. CLAD.

Peixoto, T. C., & Silfry, M. L. (2017). *Civic tech in the global south: Assessing technology for the public good*. World Bank.

Peixoto, T. C. (2012). When is information power? Explaining the divergent effects of information-sharing on the quality of participatory monitoring. *World Development*, 40(12), 2371-2384.

<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.034>

Pinho, J. A. G., & Sacramento, A. R. S. (2009). Governança eletrônica e capital social: Um estudo sobre o uso da internet e controle social no Brasil. *Revista de Administração Pública*, 43(3), 641-673.

<https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000300006>

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3ª ed.). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Sen, A. (2018). *Escolha coletiva e bem-estar social*. Almedina.
- Sebben, F. D. (2018). Inovação na gestão pública no Brasil: Características e desafios contemporâneos. *Revista do Serviço Público*, 69(4), 689-724. <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i4.3400>
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference*. Houghton Mifflin Company.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2005.00129.x>
- Stanich Neto, P. (2023). "Consulta Prévia, Livre e Informada no Processo Legislativo Brasileiro". [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor.
- Walsh, K. (1995). *Public services and market mechanisms: Competition, contracting, and the New Public Management*. Macmillan.

Sobre a autora

Vanessa de Souza Fraga

Doutora em Ciências da Administração com foco em Administração Pública pela Universidade do Minho, Braga (Portugal). Membro do Grupo de Pesquisa de Direitos Humanos Sociais, Políticas Públicas e Meio Ambiente do Trabalho do Centro Universitário do Distrito Federal, do Grupo de Investigação em Bioética da Universidade de Valência (Espanha) e do grupo interdisciplinar (In)Justice International. É servidora pública federal no Brasil, atuando na rede de inovação governamental ibero-americana.

Para citar este artigo:

Fraga, V. de S. (2025). PREVBarco como possibilidade de política pública mais integrativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (90), 161-187. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n90.a376>

