

## **Prevbarcos: estratégia de inclusão pela Previdência Social<sup>1</sup>**

*Elaborado por Clarice Oliveira e Paula Varella*

*(2014)*

*Contém nota pedagógica*

Dezoito horas rio abaixo. Esse é o tempo de viagem entre o município de Juruti-PA, na margem do Rio Amazonas, e a agência do INSS, em Santarém-PA<sup>2</sup>. O percurso é feito em embarcações pequenas, nem sempre seguras, o que torna a viagem processo custoso para cidadãos idosos e carentes de recursos financeiros. Por vezes, as famílias descem os rios com os motores de seus pequenos barcos desligados, deixando-se levar pela correnteza a fim de economizar combustível, prolongando o já extenso caminho até o destino final.

Nos estados da região amazônica, é comum que a população se concentre em cidades ribeirinhas, devido à importância que o transporte fluvial possui. Outra parte da população encontra-se dispersa pelas zonas rurais.

As particularidades geográficas da região - vasta rede fluvial entremeada por uma densa floresta tropical, com estações climáticas típicas - colaboram para as dificuldades de acesso às grandes cidades. Assim, o isolamento da vida rural distancia a população dos serviços promovidos pelo Estado. Nem sempre os órgãos governamentais estão presentes nas localidades. Em 1997, o INSS contava com 20 postos de atendimento no Pará, sendo 11 na capital Belém, e nove no interior,

---

<sup>1</sup> A iniciativa Prevbarcos foi premiada na 3ª Edição do Concurso Inovação, em 1998. Título da iniciativa "Posto Flutuante do Pará" ([www.inovacao.enap.gov.br](http://www.inovacao.enap.gov.br)).

<sup>2</sup> MPS, 2010.

insuficientes para atender os moradores dos 143 municípios do estado<sup>3</sup>. As limitações em satisfazer a demanda dos usuários da Previdência localizados nas cidades ribeirinhas e o desafio do atendimento de qualidade eram preocupações constantes do órgão, em especial da Superintendência Estadual do Pará, impossibilitada de abrir novos postos por falta de recursos financeiros e humanos.

O atendimento itinerante já era praticado no estado. Contudo, as equipes do INSS dependiam de parcerias com as prefeituras para o apoio logístico durante a estada nos municípios, o que limitava a autonomia do INSS quanto à escolha das comunidades a serem visitadas, tornando o processo de deslocamento mais trabalhoso e dificultando a regularidade do serviço.

A preocupação com a humanização e expansão do atendimento era tal que o tema terminou por ser abordado pelos dirigentes locais do INSS junto ao Ministro da Previdência Social à época, Reinhold Stephanes<sup>4</sup>. Cumprindo agenda em Belém em dezembro de 1995, foi informado das dificuldades de acesso na região. No meio da reunião, alguém sugeriu: “Por que não alugamos um helicóptero?”. Os risos descontraíram o ambiente e o ministro respondeu: “Por que não? Façam a proposta”.



Jassira Guedes Ferreira: 64 anos, trabalhadora rural, aposentada.

<sup>3</sup> Relato da iniciativa.

<sup>4</sup> Reinhold Stephanes foi Ministro do Ministério da Previdência e Assistência Social entre 1995 e 1998, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.

Jassira mora com grupo familiar que inclui filhos e netos. Antes da implementação do Prbarco, teve que passar dois meses em Belém para realizar os trâmites. O dinheiro da sua aposentadoria é o único ingresso fixo do núcleo familiar: “Graças a Deus..., sem o dinheirinho da aposentadoria a gente não vive, passa fome”. (MPS, 2001).

Estava dado o estímulo para se concretizar uma nova forma de atuação do INSS, que aproximasse o órgão da população, que garantisse acesso, respeitando a diversidade local e permitindo a inclusão de cidadãos no sistema previdenciário.

“Não solicitamos o aluguel de um helicóptero, como sugeriu nosso Ministro, mas sim o aluguel de um barco com tripulação e um número de camarotes que fossem capazes de alojar os servidores durante o período em que tivessem atendendo nos diversos municípios daquela região.” (relato da iniciativa)

O barco é uma alternativa que respeita as características do transporte na região amazônica, onde os rios são as principais vias de acesso entre os municípios.

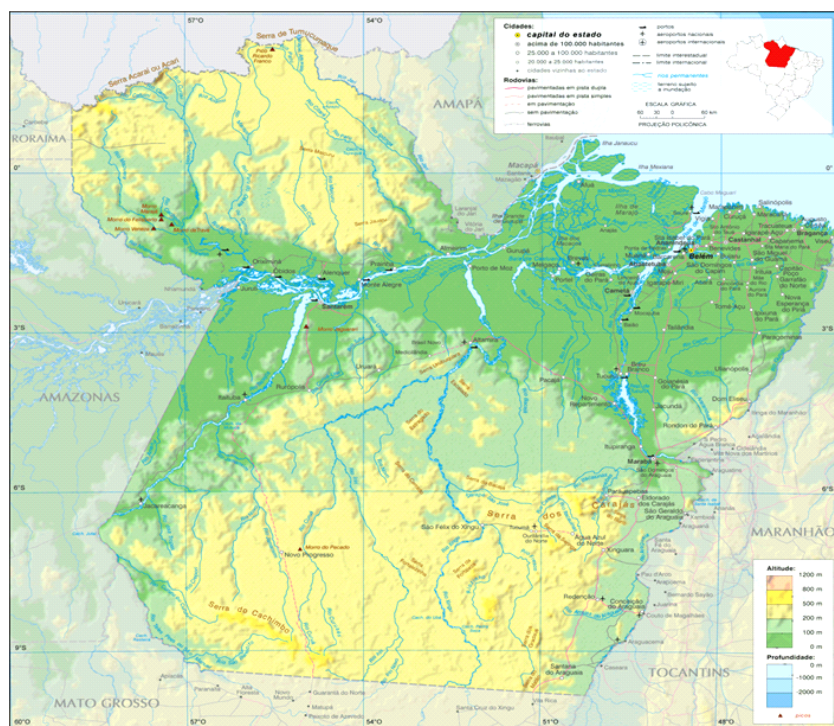
A equipe encarregada trabalhou na tentativa de submeter, em um curto lapso de tempo, o projeto para aprovação pela Gerência Executiva e pelo Ministério. Alocados os recursos, o edital para aluguel da embarcação do Posto Flutuante do Pará foi lançado poucos dias depois, aproveitando a janela de oportunidade aberta com a visita do ministro. Em maio de 1996, os prefeitos das cidades previstas no roteiro de viagem foram avisados do projeto e se entusiasmaram com a ideia. Para que o Posto pudesse realizar os atendimentos tal qual uma agência fixa do INSS, foi encomendado um novo programa ao Dataprev para equipar os computadores.

Em 12 de setembro de 1997, estava pronta a primeira agência móvel flutuante do INSS. O percurso inaugural durou cerca de 30 dias, com uma permanência de aproximadamente três dias em cada cidade, e visitou 12 municípios do Baixo-Amazonas localizados na região oeste do estado do Pará. Durante a viagem, o barco funciona como meio de transporte, hospedagem e local de trabalho dos servidores. Para dar conta dos atendimentos, a equipe é deslocada do posto de atendimento e integrada por técnicos do seguro social, técnico de arrecadação, assistente social, médico-perito, e um coordenador – todos servidores do INSS –, além da tripulação.

A passagem da embarcação pelas comunidades ribeirinhas tornou desnecessário o deslocamento dos segurados, que antes tinham de encontrar um meio para ir até Santarém. São agricultores, quilombolas, índios, pequenos produtores e pescadores para os quais o benefício é uma importante fonte de renda.

O alcance social e sucesso da iniciativa despertaram o interesse de outros municípios, que procuram o INSS demandando a ampliação das visitas. Dada a dimensão do Pará, a melhor alternativa seria a locação de uma segunda embarcação para atender à região da Ilha de Marajó, distante seis horas de Belém.

Essa população teria que esperar a abertura de novo processo licitatório ou buscar atendimento nas agências de Belém. Contudo, devido à pressão pela expansão imediata do atendimento, optou-se por não se iniciar novo processo licitatório, mas sim ampliar a duração da viagem do barco disponível, que passou de 30 para 60 dias, aumentando de 12 para 21 os municípios atendidos pelo posto flutuante.



Fonte: IBGE

No Amazonas, o projeto avança em parceria com o governo local, por meio do Pronto Atendimento Itinerante (PAI), programa de embarcação da Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania (Seas), que oferta serviços gratuitos nas áreas da assistência social, cidadania e saúde. No Pará, o projeto cresce com a entrada em operação de mais uma embarcação, para atender ao arquipélago de Marajó. A cada viagem, a definição dos roteiros dos Prevarcos é feita conforme a demanda local e as condições de navegabilidade dos rios em cada época. .

Em 2004, os dois barcos foram substituídos por embarcações mais modernas, *ferry boats* locados pelo INSS, com autonomia de aproximadamente 600 horas de viagem cada um<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> MPS, 2004.

©Emerson Fernandes



Atendimento no barco

Hoje, existem quatro embarcações próprias da Previdência Social funcionando como Prevbarcos. Dois estão em Belém (Prevbarco Belém I, perto de Marajó e Prevbarco Belém II, próximo a Santarém), um em Porto Velho, que fica ancorado em Guajamirim e faz o trajeto da fronteira com a Bolívia, e o Prevbarco do Amazonas, o maior barco, já que é somente um barco para todo o estado. Para ampliar o atendimento, foram feitos alguns convênios. No Amazonas, Prevbarcos atua em conjunto com a Marinha, com quatro embarcações, e com o Governo do Estado, que disponibiliza parceria com o projeto PAI (pronto atendimento itinerante), realizado por outras três balsas, totalizando 11 embarcações. As prefeituras de algumas localidades também auxiliam o transporte dos segurados até o local em que o Prevbarco fica atracado<sup>6</sup>.

No barco da Marinha, os funcionários do INSS têm um espaço próprio e todos os serviços são disponibilizados à população. Existe, porém, uma diferença com relação ao tempo de atendimento que o barco da Marinha dispõe. O Prevbarco chega a ficar uma semana em uma comunidade ribeirinha, enquanto que a equipe da Marinha tem cerca de algumas horas para atendimento a cada população, o que pode inviabilizar a entrega de alguns serviços do INSS, como alguns tipos concessões de benefício.

<sup>6</sup> Dados entrevista INSS.

Os serviços oferecidos nos Prevbarcos são os mesmos que estão disponíveis nas agências fixas do INSS. O controle do que se oferece é feito pelo sistema informatizado do INSS, que possibilita em tempo real a visualização do atendimento que está sendo realizado, assim como qual serviço está sendo entregue para a população em todo o Brasil.



Médico-perito em atendimento coletivo

Em 1997, quando o Prevbarco surgiu, eram estes os serviços disponibilizados<sup>7</sup>:

- 1- Palestra de esclarecimento à população sobre os direitos e obrigações previdenciárias;
- 2- Habilitação à concessão de benefícios;
- 3- Consultas;
- 4- Realização de perícia médica;
- 5- Atualização de procurações;
- 6- Inscrição de segurados, dependentes e contribuintes;
- 7- Cadastro de empresas - inserção e atualização;
- 8- Cálculo de GRCI - Guia de Recolhimento de Contribuinte Individual;
- 9- Recebimento de solicitação de CND - Certidão Negativa de Débito;
- 10- Matrícula de obras de construção.

A evolução da informatização do sistema do INSS foi fundamental para a melhoria dos serviços prestados no Prevbarco ao longo dos anos. Em 1997, ao final de cada percurso, a equipe voltava para a agência com centenas de processos pré-habilitados por meio do recurso disquete-previdência. No posto de atendimento, os processos eram baixados para o computador central e montados para concessão dos benefícios como: aposentadoria especial, aposentadoria por idade, aposentadoria por

<sup>7</sup> Serviços oferecidos: dados do relato da iniciativa.

tempo de contribuição e professor, salário-maternidade, amparo social ao idoso e pensão por morte.

Hoje em dia, os barcos são equipados com o sistema online de atendimento, que permite o controle em tempo real dos tipos de serviços que estão sendo oferecidos, assim como a identificação do beneficiário e do servidor, a duração da espera e do tempo de atendimento, entre outros aspectos.

Essa modernização do sistema aconteceu de forma gradual. Desde 2008, o atendimento programado online facilita o trabalho das equipes de servidores, pois a internet chega aos barcos via satélite.

“O que acontecia antes é que esses barcos passavam nas comunidades, pegavam a documentação, montavam o processo e depois de alguns meses tinham que retornar para dar resposta ao segurado”, explica Fidelis (Agência Brasil, 2008)

### **A visão do servidor**

A ida do Prevbarco às comunidades ribeirinhas passou a ser um evento aguardado, com geração de expectativas na população, mas havia grande dificuldade por parte das agências do INSS na composição das equipes de servidores que se disponibilizassem para as viagens.

Cada viagem tem duração de cerca de 30 dias. É um período longo para o servidor afastar-se de sua família e de suas atividades na agência fixa. Não há estímulo remuneratório, pois a participação não gera nenhuma gratificação. A escassez de pessoal limitava as convocações de maneira acentuada. Como liberar um médico durante 30 dias do atendimento em sua cidade? Em 2008, a Superintendência Regional do INSS do Norte e Centro-Oeste viu-se diante da necessidade de elaborar uma estratégia a fim de mobilizar servidores de todo o país para compor as equipes dos Prevbarcos.

Assim, foi concebido rodízio nacional de funcionários que pudessem ser convocados seguindo um perfil específico para esse trabalho. A estratégia de convencimento junto às agências regionais, feita com a ajuda da Superintendência Nacional, foi capaz de estimular os servidores para a atividade a partir do aspecto social desenvolvido nos Prevbarcos.

Os depoimentos dos que já tinham ido foram fundamentais para atrair voluntários. Alguns servidores chegam a criar sítios e blogs na internet, em que descrevem as viagens realizadas na Amazônia e transmitem, assim, seus relatos a outros servidores.

A dificuldade de acesso da população ribeirinha a serviços da Previdência, saúde e educação comove os servidores que vêm de todo o país para integrar as equipes e ensina que o Brasil é um país de vários

mundos. O técnico do INSS, Duone Silva, relatou dinamicamente na internet o trabalho de 30 dias no Prevbarco II no Pará, e destaca o quanto foi interessante observar de perto os aspectos socioculturais e ambientais, que revelam grandes contrastes existentes entre a região amazônica e a Região Sul, onde vive: “Conheci uma segurada na hidroviária de Monte Alegre que demora dois dias de barco para vir receber seu benefício de R\$510,00. Então, no total, ela faz quatro dias de viagem e gasta em torno de R\$160,00 de passagem, sobrando-lhe R\$350,00 para gastos pessoais e, pelo seu relato, ela tem filhos e netos. A maioria desses aposentados são os responsáveis pelo sustento de famílias inteiras”.

Além dos conhecidos aspectos geográficos e climáticos peculiares à região amazônica – longas distâncias, difícil acesso, estação chuvosa que ocasiona cheias e inundações nas estadas, alternada por estação seca que impede o trânsito no leito do rio – existem outras dificuldades encontradas pelos servidores que se disponibilizam para tais atividades. Dentre elas, constata-se a ausência de conhecimento dos povos locais, como os chamados “povos de floresta”, sobre a própria previdência social.

Considerados segurados especiais, esses indivíduos vivem há anos na floresta e são índios de diferentes etnias ou grupos extrativistas que vivem da exploração de recursos naturais como seringa, castanha e do cultivo da lavoura branca. Quando aparece a oportunidade de procurar uma agência convencional da Previdência ou mesmo o Prevbarco, eles se deparam com a falta de documentos que comprove a atividade exercida.

As diferenças existentes no atendimento em relação às agências e dificuldades encontradas pelas equipes que trabalham nos Prevbarcos são consideráveis. O serviço de agendamento pelo telefone 135 não funciona na região. Quando o barco atraca, os ribeirinhos são muitas vezes forçados a passar horas nas filas, como acontecia no INSS em todo Brasil antes da implantação do Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA). Ou seja, muitas vezes, as filas formadas pelos segurados são maiores do que a capacidade de atendimento planejada. Sindicatos e prefeituras tentam muitas vezes sistematizar as filas, atribuindo senhas, mas ainda existe muita ineficiência nesse aspecto.

Ainda, a falta de documentos de identificação, ou de documentos que comprovem as condições de trabalho, coloca os segurados em uma situação de atraso ou impedimento para a concessão do benefício.

“É claro que são agricultores que lutam pela sobrevivência em plena selva amazônica, mas não têm provas documentais e assim não têm seus direitos reconhecidos pela Previdência. Esses segurados especiais não têm nem como comprovar que



vivem em modelo de economia familiar, pois não existem registros de consumo, como notas fiscais de venda de produtos ou de compra de equipamento agrícola, por exemplo. A maioria ainda pratica o escambo”, diz Duone Silva, servidor do INSS lotado na Agência de Londrina, Paraná, que esteve em serviço no Prevbarco II/PA em outubro de 2010.

A partir da experiência vivida no barco, os servidores concluem que o atendimento móvel não substitui a necessidade de instalação de agências em alguns locais da região amazônica. A demanda continua represada e realimentada.

“O trabalho é, ao mesmo tempo, gratificante e angustiante. Gratificante porque estamos levando a uma população um direito que ele ignorava ter, e angustiante porque nos deparamos com um nível de pobreza que desconhecíamos. É degradante e humilhante o que a vida impõe àquelas pessoas”. Nereida Santos - Assistente Social<sup>8</sup>.

“Eu faço esse trabalho de coração. A emoção que sentimos quando chegamos, por saber que as pessoas estão nos esperando... A emoção que sentimos quando vamos embora e saber que conseguimos atender a todas as pessoas... então para nós isso é uma extrema felicidade.” Anne Guedes, Chefe de serviço no Prevbarco Santarém, INSS, vídeo.

## Números

Atualmente, as equipes ainda passam cerca de um mês viajando pelas cidades ribeirinhas. O volume de atendimentos é grande. No primeiro semestre de 1998, foram visitados 22 municípios, atendidas 19.545 pessoas, habilitados 2.954 processos para concessão de benefícios<sup>9</sup>. Desde 2000, foram 174,1 mil atendimentos.

Para os usuários, a possibilidade de completarem os requisitos e receberem os benefícios resulta no reconhecimento de uma concreta cidadania, que reforça sua posição social e os retira de uma situação abaixo da linha da pobreza.

No Prevbarco, qualquer um dos sete auxílios pode ser disponibilizado para a população: pensão por morte, auxílio por acidente, auxílio-doença, auxílio-reclusão, salário-família e salário-maternidade, que é o benefício

---

<sup>8</sup> Enap. Relato da iniciativa Posto flutuante do Pará.

<sup>9</sup> Enap. Relato da iniciativa Posto flutuante do Pará.

mais solicitado na região: “a Região Norte tem uma curva de crescimento ascendente e esta realidade reflete-se em nossas concessões de benefícios, que são habilitados e concedidos na hora”, lembra Duone Silva. A aposentadoria por idade entra em segundo lugar no rol dos benefícios mais solicitados e concedidos para a população ribeirinha.

“A cada novo filho um novo requerimento de salário-maternidade. Para fazer a certidão de nascimento? Dizem demorar por volta de três meses pelo menos. Ao dar entrada no benefício já se passaram no mínimo seis meses do nascimento, então o pagamento dos 120 dias de salário-maternidade vem numa única parcela, mais de dois mil e duzentos reais de uma só vez para quem sobrevive com muito menos de um salário. Geralmente é a oportunidade de arrumar a casa, comprar um barquinho, ou um pequeno motor para os que já possuem o barco, consertar algo que precisa de reparo, enfim, é a hora de sentir um pouco mais de dignidade.” Júlio Cesar – Técnico do Seguro Social no INSS desde 01/12/2008, lotado na Agência de Campo Belo/MG e em serviço na Agência Móvel Flutuante Prevbarco II/PA no mês de julho de 2010.

Quando a própria equipe do INSS vai a campo, não é necessário pagar diárias para segurados que devem se deslocar para realizar exame médico nos postos. Assim, a viagem do barco reduziu em 60% os custos com essas diárias.



Fonte: MPAS – O então Ministro da Previdência Social, José Pimentel (2008 – 2010), diante de uma das unidades do Prevbarco.

Somente em 2011, foram realizados 33.804 atendimentos pelos quatro Prevbarcos. A última modernização do sistema de atendimento para os

barcos, feita em 2010, pode ter auxiliado na melhoria da prestação dos serviços. A instalação do software Sistema de Gerenciamento do Atendimento (SGA) permite o controle e acelera o atendimento dos segurados, servindo para planejar o fluxo de pessoas e servidores nas agências da Previdência Social.

Em 2011, o Prevbarco Manaus I visitou 23 municípios ao longo de seis viagens pelos Rios Negro, Madeira e Solimões. Foram mais de 15 mil atendimentos, com a concessão de mais de 2.600 benefícios. O Prevbarco I, de Belém, foi a 20 municípios pela região da Ilha de Marajó, baixo e alto Tocantins, realizando 5.862 atendimentos. Já o Prevbarco II, de Santarém, passou por 11 municípios, contabilizando 7.559 atendimentos. A unidade de Rondônia passou pelos rios Guaporé e Mamoré, fronteiras entre Brasil e Bolívia. Em três viagens, foram 5.162 atendimentos em uma área que conta com 13 aldeias indígenas e oito comunidades extrativistas.

#### **Sobre as autoras**

**Clarice Oliveira** é mestre em Ciência Política e integrante da carreira Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Com mais de doze anos no serviço público, já trabalhou em diversos órgãos e integrou variados projetos relacionados à gestão e políticas sociais.

**Paula Varella** é pós-doutora em saúde pública pela *Georgetown University* e professora da Faciplac - Faculdades Integradas da União Educacional do Planalto Central.

Em conjunto, as autoras agradecem aos servidores da previdência que colaboraram com entrevistas e depoimentos que enriqueceram o caso.