

**AÇÃO PÚBLICA FLUVIAL E JUSTIÇA SOCIAL: a experiência do PREVBarco na Amazônia rondoniense**

**SAULO MACEDO**  
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS/EBAPE

# **AÇÃO PÚBLICA FLUVIAL E JUSTIÇA SOCIAL: a experiência do PREVBarco na Amazônia rondoniense**

## **1. Introdução**

A região amazônica, marcada por sua diversidade sociocultural e ambiental, permanece historicamente à margem das políticas públicas estruturantes. Populações extrativistas, ribeirinhas, indígenas e quilombolas enfrentam barreiras logísticas e institucionais para acessar direitos básicos, como a previdência social (Oliveira & Varela, 2014; Loureiro, 2012; Doria et al, 2001). Isso revela desigualdades profundas e persistentes quanto ao reconhecimento e exercício da cidadania em áreas periféricas.

Filho (2001) observa que as comunidades ribeirinhas do Baixo Madeira abrigaram um expressivo contingente populacional durante a construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (EFMM), uma vez que parte significativa da alimentação dos trabalhadores era proveniente dessa região. Com o término da obra e, posteriormente, das operações da ferrovia, verificou-se um êxodo populacional considerável, resultando na redução da ocupação e da atividade econômica local.

Atualmente, o Baixo Madeira configura-se como uma região predominantemente rural, com foco na agricultura de subsistência e, em menor escala, na produção agrícola voltada ao comércio. Além disso, parte da população atua em atividades ligadas ao comércio tradicional e urbano.

Doria et al. (2001) complementam essa perspectiva ao destacar que a região do Guaporé-Mamoré, marcada por suas características naturais singulares, foi majoritariamente ocupada por povos indígenas, extrativistas, pescadores artesanais, trabalhadores rurais, quilombolas e, de forma pontual, por alguns grupos urbanos.

Essas populações, historicamente marginalizadas, ainda enfrentam sérias dificuldades no acesso a serviços básicos, o que perpetua as desigualdades sociais na região. Embora atualmente estejam formalmente incluídas na esfera da previdência social por meio do programa PREVBarco, os desafios de acesso e efetividade permanecem.

A região amazônica, especialmente no estado de Rondônia, evidencia contrastes marcantes quanto ao acesso e à cobertura dos serviços previdenciários. Na área dos rios Guaporé e Mamoré, o programa PREVBarco — agências flutuantes do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) — oferece, ainda que de forma limitada, atendimento itinerante, viabilizando o acesso a serviços essenciais por populações ribeirinhas. Em contraposição, na região do Rio Madeira, a ausência do programa impõe aos moradores a necessidade de longos deslocamentos até a Agência da Previdência Social mais próxima, enfrentando barreiras logísticas significativas relacionadas à distância e à precariedade dos meios de transporte.

O atendimento realizado por estas unidades itinerantes nos mais diversos serviços, a uma parcela vulnerável da sociedade, resulta na possibilidade do reconhecimento do direito para aqueles cidadãos no local. Esse reconhecimento do direito colabora para melhoria de sua posição social e retirada de uma situação de abaixo da linha de pobreza (Oliveira e Varela, 2014).

Como a ação pública fluvial do programa PREVBarco impacta as desigualdades socioeconômicas no acesso à previdência social entre comunidades ribeirinhas das regiões Guaporé-Mamoré e Baixo Madeira, na Amazônia rondoniense?

Diante das desigualdades no acesso aos serviços previdenciários entre diferentes regiões da Amazônia rondoniense, especialmente nos territórios com e sem cobertura do programa PREVBarco, esta pesquisa busca compreender de que maneira a ação pública fluvial contribui para a justiça social e a inclusão previdenciária. Para isso, foram definidos

três objetivos principais: (i) comparar o nível de conhecimento dos direitos previdenciários entre populações atendidas e não atendidas pelo PREVBarco; (ii) analisar as dificuldades de acesso físico aos serviços previdenciários nas regiões do Guaporé/Mamoré e Madeira; e (iii) avaliar o impacto do PREVBarco na redução das desigualdades socioeconômicas, com base no Índice de Gini. Esses objetivos orientam a investigação empírica e teórica sobre os efeitos da ação pública itinerante na promoção da equidade social na região.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 Justiça Social, Desigualdade e Acesso à Previdência

A compreensão da desigualdade como fenômeno multidimensional é fundamental para o debate sobre o acesso a políticas públicas. Sen (1983) conceitua a pobreza em termos relativos, ao destacar que a desigualdade impacta diretamente as capacidades das pessoas de acessar e utilizar serviços públicos de forma eficaz. Para o autor, trata-se não apenas da escassez de recursos, mas da privação de capacidades fundamentais, o que restringe as oportunidades de exercício pleno de direitos essenciais.

Rawls (1971) destaca que o princípio da diferença fundamenta a necessidade de políticas públicas que ampliem o acesso a serviços nas regiões menos favorecidas, promovendo equidade. Para o autor, a justiça social exige que as instituições sejam estruturadas de modo a beneficiar os grupos mais vulneráveis, assegurando que as desigualdades sejam enfrentadas por meio de uma distribuição justa de recursos e oportunidades.

Essa desigualdade estrutural é aprofundada por fatores econômicos e territoriais. Hirschman (1958) argumenta que o desenvolvimento ocorre de forma desigual, afetando o acesso a serviços públicos, sobretudo em regiões com baixa infraestrutura. Myrdal (1957) complementa, ao afirmar que a ausência de acesso a serviços essenciais perpetua ciclos de pobreza e marginalização, mantendo regiões vulneráveis em um processo cumulativo de exclusão.

Nesse contexto, Botelho et al. (2024) destacam que a redução da pobreza multidimensional é um dos principais objetivos das políticas públicas de transferência de renda, com destaque para a previdência social como instrumento de inclusão e promoção da justiça social.

Corroborando essa visão, o Banco Mundial (2022) aponta que cerca de 20% da população brasileira vive em pobreza crônica, enfrentando privações monetárias e não monetárias. Essa condição é especialmente aguda nas regiões Norte, onde a taxa de pobreza é 2,7 vezes superior à do Sul e o rendimento per capita equivale a apenas 52% da média da região Sul. Tais disparidades evidenciam a necessidade de políticas públicas sensíveis às realidades territoriais.

Entretanto, como ressalta Dedecca (2012), as desigualdades econômicas não devem ser avaliadas exclusivamente com base na renda monetária. Uma análise mais abrangente deve considerar outros fatores, como acesso a serviços, tipo de atividade laboral e inserção produtiva, aspectos fundamentais para entender a dinâmica das desigualdades sociais.

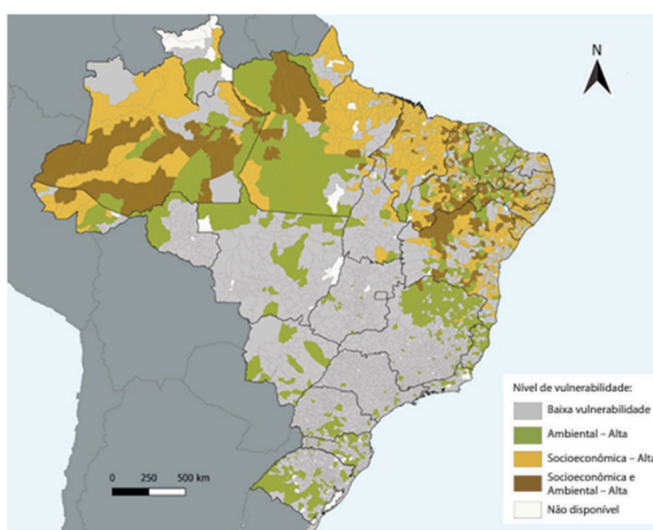
Conforme ILO (2007), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) reforça a importância de analisar separadamente os rendimentos e o tipo de atividade exercida. Essa distinção permite compreender com maior precisão as fontes de desigualdade e sua relação com o acesso à proteção social.

Penna e Linhares (2009) acrescentam que, ao se analisar o desempenho econômico de diferentes regiões, fatores históricos, políticos e sociais influenciam fortemente os níveis de renda per capita. A persistência dessas diferenças, quando não há convergência ao longo do tempo, revela a permanência das desigualdades estruturais.

Nessa linha é necessário também mencionar o relatório que aponta que 20% (vinte por cento) dos brasileiros são cronicamente pobres e enfrentam privações monetárias e não monetárias. (Banco Mundial, 2022).

A necessidade de considerar a desigualdade social de maneira multidimensional explicita várias nuances que em especial na Amazônia devem observadas. Relatório do Banco aponta Mapa contendo os níveis de vulnerabilidade dos municípios brasileiros segundo índices de capacidade socioeconômico e ambiental, conforme abaixo:

Mapa 1. Níveis de vulnerabilidade dos municípios brasileiros segundo índices de capacidade socioeconômico e ambiental.



Fonte: Estimativa Banco Mundial

As desigualdades regionais também são produto da atuação desigual das instituições e da forma como políticas públicas são modeladas. Conforme o IPEA (2020), essas dinâmicas refletem severas distorções em legislações trabalhista, tributária e previdenciária, o que contribui para que o Brasil mantenha uma das maiores desigualdades de renda do mundo (IPEA, 2006).

Por fim, Lavinhas et al. (2014) argumentam que, embora tenham havido avanços na democratização e na participação social, o combate à desigualdade social ainda apresenta baixa efetividade. Os autores ressaltam a importância de ouvir a sociedade, reconhecer suas manifestações e propor soluções pautadas pelo diálogo.

## 2.2 Políticas Públicas, Desenvolvimento e Amazônia

A melhoria das condições sociais e econômicas de uma população pode ser alcançada por meio da articulação entre políticas sociais e de desenvolvimento, conforme destacam Hall e Midgley (2004). Essa integração tem o potencial de fortalecer o capital humano e ampliar a

autonomia dos beneficiários. No entanto, os autores reconhecem que, apesar de seus efeitos positivos, tal abordagem pode não ser suficiente para promover um desenvolvimento plenamente abrangente. Nessa direção, o Banco Mundial (2022) observa que, embora a década de 2000-2010 tenha registrado avanços no bem-estar das famílias brasileiras impulsionados pela dinâmica do mercado de trabalho, uma parcela significativa dos trabalhadores permaneceu informal ou fora da cobertura do INSS. Essa situação evidencia a necessidade de políticas sociais mais inclusivas, capazes de alcançar aqueles que permanecem à margem dos sistemas formais de proteção.

Rossoni et al. (2023) observam que, apesar do crescimento da renda média mensal da população rural, impulsionado pela formalização do emprego e por mudanças nas atividades econômicas do campo, a relação entre escolaridade e aumento de renda, embora positiva, é considerada fraca. Isso indica que a educação, por si só, não é suficiente para explicar a variação de rendimentos, sendo necessário considerar outros determinantes. Diante disso, reforça-se a necessidade de políticas públicas integradas e multidimensionais que abordem de forma mais ampla os fatores que influenciam a renda e o desenvolvimento social.

Além disso, Botelho et al. (2024) ressaltam que os programas de previdência e pensão exercem impacto direto na redução da pobreza entre a população idosa, evidenciando o papel central da proteção social na promoção do desenvolvimento sustentável. Tais programas não apenas asseguram uma base financeira mínima para os beneficiários, mas também fortalecem a estabilidade social e contribuem para a diminuição das desigualdades de renda.

Nessa mesma direção, a OCDE (2005) destaca que pobreza, acesso restrito à saúde e a serviços sociais, bem como baixos níveis educacionais, estão profundamente interligados. A ausência de políticas públicas robustas para enfrentar essas desigualdades perpetua ciclos de exclusão social. Esse cenário se agrava em territórios como Guaporé-Mamoré e Baixo Madeira, onde a falta de cobertura previdenciária amplia a vulnerabilidade das populações locais. A própria OCDE reforça que os sistemas de previdência social são fundamentais para redistribuir recursos, mitigar incertezas e promover justiça social, atuando como alicerce para o desenvolvimento sustentável.

As políticas públicas exercem papel central na superação de desigualdades, mas sua implementação na Amazônia enfrenta obstáculos significativos, exigindo abordagens específicas e sensíveis ao contexto regional (Ghelen, 2004). Loureiro (2012) aponta que os modelos de desenvolvimento historicamente adotados marginalizaram populações tradicionais, aprofundando as desigualdades sociais e ambientais. Pagotto et al. (2015) reforçam a carência de políticas públicas voltadas à realidade amazônica, propondo soluções multissetoriais que valorizem o capital humano local.

Matland (1995) destaca os desafios na implementação de políticas em contextos complexos como a Amazônia, especialmente pela ambiguidade política e pela centralização das decisões. Defende, portanto, a valorização dos “burocratas de rua” e maior flexibilidade na execução das políticas públicas. Becker (1982) e Loureiro (2012) enfatizam a urgência de um novo modelo de desenvolvimento para a região, com ações focadas nas populações historicamente excluídas, como os trabalhadores rurais.

Nesse sentido, programas como o PREVBarco ganham relevância ao viabilizar o acesso à proteção previdenciária em regiões remotas, como Guaporé-Mamoré e Baixo Madeira. Essas ações reforçam a justiça social ao oferecer renda mínima e segurança a populações antes excluídas dos serviços públicos. Anderson et al. (2017) e Rossoni et al. (2023) apontam que a inclusão produtiva e o acesso a políticas sociais podem reduzir a pobreza rural e melhorar a qualidade de vida.

A ampliação da renda e da liberdade de escolha, segundo Sen (2010), está diretamente ligada à expansão das capacidades humanas, sendo a previdência social um dos caminhos

para esse fim. Tenório (1998) e Farah (2006) reforçam a importância de políticas públicas que promovam desenvolvimento econômico e humano com base na gestão social. As reformas previdenciárias, como a EC 103/2019, são marcos desse processo, destacando a continuidade da proteção social ao meio rural (Assunção & Chein, 2009).

Por fim, autores como Ramos (1983), Gomes (2006) e Lipsky (2019) defendem que o sucesso das políticas públicas depende da adaptação às realidades locais, valorizando a atuação dos implementadores e a responsividade das instituições às especificidades territoriais da Amazônia.

### 3. Método

#### 3.1 Abordagem e Tipo de Pesquisa

Esta pesquisa adota uma abordagem quanti-qualitativa, com desenho exploratório-descritivo e elementos explicativos, voltado à análise dos impactos da política pública Prevbarco nas regiões do Guaporé-Mamoré (grupo de tratamento) e Baixo Madeira (grupo de controle), localizadas no estado de Rondônia. A abordagem quantitativa foi predominante, mas o estudo também incorporou dimensões qualitativas, especialmente por meio da observação participante. A etapa inicial é exploratória, uma vez que se destina a compreender inicialmente a região como parte de uma pesquisa mais ampla (YIN, 2009). As etapas posteriores do estudo envolveram a ida a campo e o levantamento de dados primários, que consiste numa pesquisa quali-quantitativa, envolvendo coleta de dados numéricos (BABBIE, 2021).

A investigação possui caráter exploratório, buscando compreender fenômenos ainda pouco investigados, especialmente os relacionados à política previdenciária em territórios amazônicos, e caráter explicativo, ao investigar relações entre variáveis de forma mais profunda (Sampieri et al., 2013; Filho et al., 2013). O aspecto descritivo da pesquisa permite retratar as realidades locais com base em observações sistemáticas e dados primários e secundários (Gil, 2008).

#### 3.2 Justificativa da Escolha das Regiões

As regiões foram selecionadas com base em critérios históricos, socioeconômicos, geográficos e de acesso a serviços. Ambas apresentam baixo IDH, difícil acesso a políticas públicas e densidade demográfica reduzida. Essa delimitação não foi aleatória, mas determinada por restrições logísticas e institucionais previamente existentes. A definição das localidades visitadas e o planejamento da coleta de dados consideraram as limitações logísticas e a navegabilidade dos rios, que variam conforme o período de estiagem.

Mapa 2 – Municípios objeto da pesquisa (Guajará Mirim e Porto Velho)



Fonte: Governo do Estado de Rondônia (Adaptado)

### 3.3 Caracterização das Áreas de Estudo

A coleta de dados foi realizada in loco entre maio e julho de 2024. No Guaporé-Mamoré, o deslocamento ocorreu exclusivamente por vias fluviais, alcançando 8 comunidades da região extrativista e aldeias ribeirinhas. No Baixo Madeira, o acesso combinou transporte terrestre e fluvial, percorrendo 9 comunidades. A escolha dessas localidades buscou representar a diversidade do território amazônico e as condições reais de acesso a serviços previdenciários.

### 3.4 População e Amostra

A população de referência é composta por 10.965 pessoas residentes em zonas rurais das regiões estudadas, conforme dados do Censo 2010. A amostra foi calculada com base na fórmula de Cochran (1977), para um nível de confiança de 90% e margem de erro de 5%, resultando em 264 respondentes (152 no Baixo Madeira e 112 no Guaporé-Mamoré). A seleção dos participantes foi voluntária, considerando a homogeneidade das características populacionais locais.

### 3.5 Instrumentos de Coleta de Dados

Foram utilizados dois tipos de dados: (i) Dados secundários: extraídos de bases do IBGE, INSS, OCDE, PNAD Contínua e Amazônia Legal em Dados. Esses dados forneceram subsídios para caracterização territorial, socioeconômica e histórica das regiões, paralelamente, a coleta de dados secundários buscou caracterizar as regiões e compor análises comparativas. Foram consultadas fontes como o IBGE, a PNAD Contínua, o INSS, a OCDE e o Amazônia Legal em Dados (Shikida et al., 2021).; (ii) Dados primários: coletados por meio de um questionário tipo survey, aplicado presencialmente em papel. O instrumento foi adaptado de Fraga (2020), estruturado em escala Likert de 5 pontos e dividido em seções sobre perfil socioeconômico e percepção sobre o acesso à previdência.

### 3.6 Categorias Analíticas e Tratamento dos Dados

#### a) Desigualdade Socioeconômica Territorial

Esta categoria abrangerá a mensuração da desigualdade de renda nas duas regiões, utilizando o Índice de Gini como instrumento central. Serve para captar diferenças estruturais e assimetrias de acesso a recursos e renda entre o grupo de controle (Baixo Madeira) e o grupo de tratamento (Guaporé-Mamoré).

A medida mais usual entre os estudiosos é o índice de Gini, que por sua vez varia entre 0 (zero) e 1 (um). A uma simples explicação é quanto maior e mais próximo de 1 (um) mais desigual é a sociedade, ou seja, há uma concentração de renda, ao ponto de que ao encontrar o número 1 (um) significaria que um único indivíduo deteria toda renda disponível daquela sociedade. Por outro lado, quanto mais próximo de 0 (zero) mais igual é a sociedade, ou seja, há uma desconcentração de renda ao ponto de ao encontrar o número o número zero significaria a perfeita igualdade em que toda renda seria distribuída de forma equitativa entre os indivíduos daquela sociedade (IPEA, 2006).

O índice de Gini pode ser representado através da sentença matemática abaixo:

$$\text{Índice de Gini} = \sum_{k=0}^{k=n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k)$$

Em que:

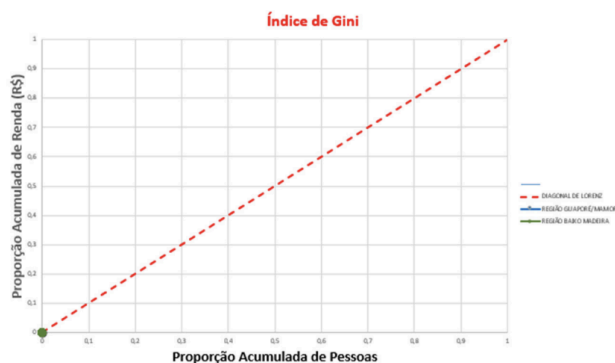
X = Proporção acumulada da variável população

Y = Proporção acumulada da variável renda.

A sentença matemática foi convertida para realização de cálculos no Office Excel com as devidas formulação matemáticas para o cálculo do índice de Gini. O coeficiente de Gini é baseado na curva de Lorenz. Esse por sua vez permite descrever e analisar a distribuição relativa de uma variável em função da proporção de um grupo determinado (Hoffmann, 1998).

Cabe ressaltar que o coeficiente de Gini é calculado a partir da curva de Lorenz, correspondendo ao dobro do valor da área entre a curva de Lorenz e a linha de Perfeita Igualdade, sem que para tanto seja necessário recorrer à plotagem da curva de Lorenz. Logo, o coeficiente de Gini é uma medida de afastamento de uma dada distribuição de renda em relação a uma situação de perfeita igualdade. (Medeiros, 2012) Na prática, em análise gráfico, quanto mais afastado da linha central (diagonal) fica a linha da curva de Lorenz (desigualdade), maior é a concentração de renda.

Figura 1 - Demonstração do Índice de Gini



Fonte: Elaborado pelo autor

Após a inserção dos dados na planilha (tabela 1) automaticamente deverá ser realizado o cálculo do índice de Gini e formulação gráfica da Curva de Lorenz para realidade de cada região.

#### b) Acesso, Percepção e Satisfação com os Serviços Previdenciários

Esta categoria analítica se concentra na avaliação qualitativa e quantitativa das percepções dos usuários em relação ao acesso e à qualidade dos serviços previdenciários nas regiões investigadas. Por meio do questionário tipo survey aplicado presencialmente nas comunidades, foram coletadas entendimentos sobre três afirmações centrais, elaboradas para compreender as experiências dos respondentes diante da presença (ou ausência) do programa Prevbarco. As afirmações são:

- (i) "Eu seu pedir um benefício do INSS sozinho."
- (ii) "É fácil para mim entender quais os benefícios são devidos para mim."
- (iii) "Tenho dificuldade em ir até o INSS presencialmente, para requerer benefício."

Essas afirmações, estruturadas em escala Likert de 5 pontos (de "discordo totalmente" a "concordo totalmente"), possibilitam identificar tendências, padrões de satisfação e lacunas de atendimento entre os dois contextos regionais. A análise desta categoria será cruzada com dados socioeconômicos (como renda e escolaridade), gerando subsídios empíricos para discutir os efeitos percebidos da ação pública fluvial sobre o acesso à previdência social e a promoção da justiça social em territórios vulneráveis da Amazônia rondoniense.

### 3.7 Limitações da Pesquisa

Inicialmente, ressalta-se a escassez de estudos acadêmicos sobre o Prevbarco, política pública relevante da Previdência Social, mas ainda pouco investigada sob a perspectiva científica. Percebe-se um vácuo analítico específico sobre o impacto do Prevbarco na redução das assimetrias territoriais de acesso à proteção social.

Outro aspecto crítico está relacionado à representatividade da amostra. Foram ouvidos 268 participantes, sendo 152 no Baixo Madeira e 116 no Guaporé-Mamoré. Embora tenha havido um esforço para cobrir uma diversidade de comunidades, não foi possível visitar toda região do Guaporé-Mamoré e Baixo-Madeira objetos da pesquisa.

Do ponto de vista metodológico, reconhece-se também que, embora diversos autores defendam a análise da desigualdade em sua dimensão multidimensional, este estudo optou por utilizar recortes essencialmente econômicos para a comparação entre as regiões, baseando-se em indicadores como renda per capita e Índice de Gini, além de variáveis complementares de qualificação.

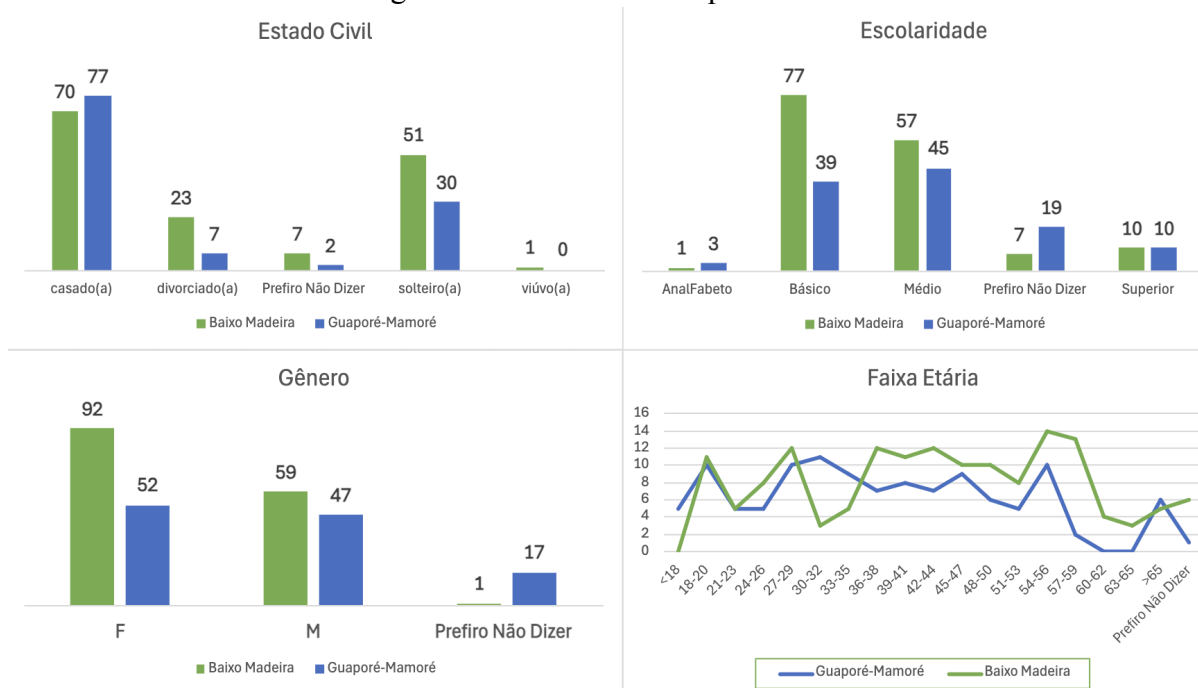
Por fim, embora esta pesquisa não tenha a pretensão de esgotar a discussão sobre as políticas públicas para a região amazônica, busca contribuir com o debate ao evidenciar a importância de ações territorializadas, culturalmente sensíveis e estruturalmente integradas. A política pública da Previdência Social, na modalidade fluvial do Prevbarco, figura aqui como principal variável diferenciadora entre os contextos analisados, sem prejuízo da existência de outras políticas que também atuam no território. O objetivo central, portanto, não é oferecer respostas definitivas, mas levantar questionamentos que estimulem reflexões mais amplas sobre justiça social, inclusão previdenciária e desigualdades territoriais, conforme propõe Meneghetti (2011).

## 4. Resultados

### 4.1 Análise Comparativa Sociodemográfica entre as Regiões

Esta seção apresenta os dados descritivos referentes ao perfil sociodemográfico da população participante da pesquisa, permitindo a comparação entre as regiões de Guaporé-Mamoré (grupo tratamento) e Baixo Madeira (grupo controle). Os indicadores considerados foram: gênero, faixa etária, estado civil, escolaridade e filiação previdenciária.

Figura 2 - Gráficos da Pesquisa

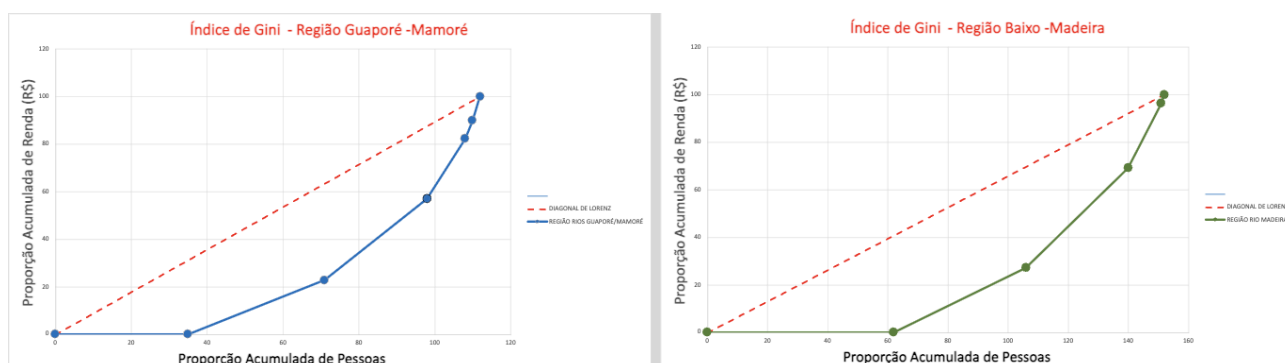


Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Esses dados sociodemográficos permitem compreender as condições de base das populações envolvidas e apontam para desafios históricos de acesso à educação, mobilidade, renda e seguridade social. A diferença de perfil entre os grupos ajuda a justificar a implementação diferenciada de políticas públicas, como é o caso do PrevBarco, que busca superar barreiras geográficas e sociais. A predominância de mulheres, adultos em idade ativa e baixa escolaridade sugere a importância da atuação pública na disseminação de informação, orientação previdenciária e inclusão social, especialmente nas regiões onde os serviços não chegam de forma presencial e contínua, como no Baixo Madeira.

#### 4.2 Condições Econômicas e Desigualdade de Renda

Figura 3 - Gráficos do Índice de Gini



Fonte: Dados da pesquisa (2024)

A linha diagonal tracejada representa o ponto de perfeita igualdade, onde todos os indivíduos deteriam o mesmo nível de renda. O desvio das curvas em relação a essa linha indica o grau de desigualdade: quanto mais distante a curva estiver da linha de igualdade,

maior a concentração de renda. A comparação entre as duas regiões revela uma realidade desigual, especialmente no Baixo Madeira, onde a curva de Lorenz apresenta um afastamento mais acentuado da linha de igualdade. Isso indica maior concentração de renda nessa região, com significativa parcela da população declarando não possuir qualquer rendimento ou rendas inferiores ao salário mínimo. Por outro lado, embora Guaporé-Mamoré também apresente desigualdades relevantes, sua curva se aproxima mais da linha de igualdade, sugerindo uma distribuição de renda relativamente menos desigual.

Essa constatação adquire especial importância ao se considerar que Guaporé-Mamoré é a única região, entre as analisadas, contemplada pela política pública do PrevBarco. A presença dessa política pode estar contribuindo, ainda que de forma limitada, para uma leve atenuação das desigualdades econômicas, ao viabilizar o acesso a benefícios previdenciários mesmo em áreas de difícil acesso. Esta análise do Índice de Gini à luz de John Rawls (1971) nos remete ao princípio da diferença, segundo o qual as desigualdades sociais e econômicas são aceitáveis apenas se resultarem em benefícios para os menos favorecidos. Quando observamos que a região sem a política pública apresenta maior desigualdade, o princípio rawlsiano nos orienta a interpretar essa disparidade como uma falha distributiva que requer correção institucional.

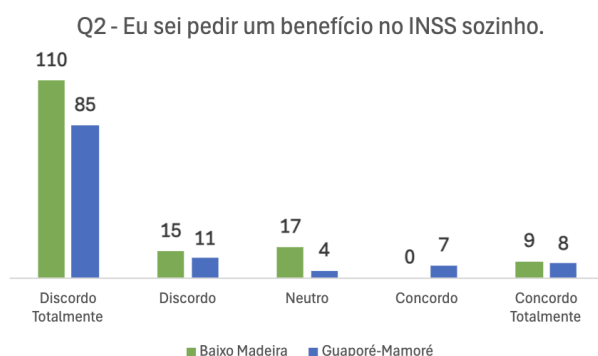
Complementarmente, Amartya Sen (2010) amplia essa leitura ao enfatizar que a justiça deve ser medida não apenas pela renda, mas pela expansão das liberdades substantivas das pessoas. A concentração de renda observada compromete o acesso a direitos e capacidades básicas, como saúde, educação e seguridade social, afetando diretamente a dignidade e a autonomia dos indivíduos. Sob essa perspectiva, a presença do PrevBarco na região do Guaporé-Mamoré pode ser vista como um instrumento de ampliação das liberdades reais dos cidadãos, contribuindo para uma distribuição mais equitativa das oportunidades.

Assim, os dados apresentados não apenas descrevem a realidade econômica das comunidades pesquisadas, mas também reforçam a necessidade de políticas públicas territorialmente sensíveis, que levem em consideração os múltiplos vetores de desigualdade na Amazônia rondoniense.

#### 4.3 Percepção dos Usuários sobre os Serviços Previdenciários

##### a) Eu sei pedir um benefício do INSS sozinho.

Figura 4 - Gráfico de Afirmação “a”

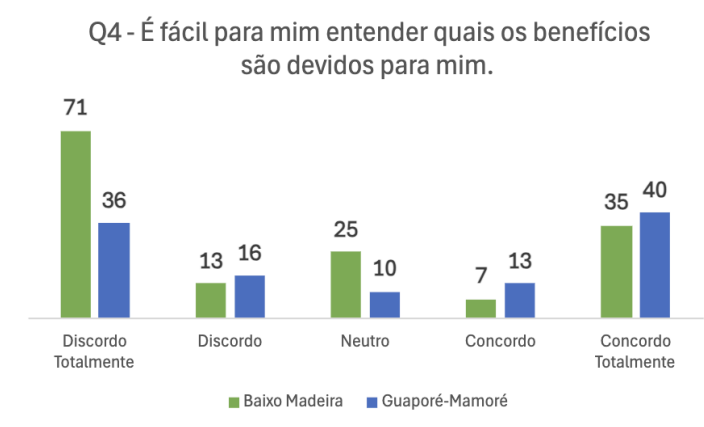


Fonte: Dados da pesquisa 2024

A região de Guaporé-Mamoré, onde há atuação do Prevbarco, apresenta um índice ligeiramente mais positivo de autonomia dos usuários em relação à solicitação de benefícios do INSS. Já o Baixo Madeira, sem essa política pública, demonstra um maior grau de dependência e desconhecimento sobre os processos de requerimento de benefícios previdenciários. Essa diferença sugere que a presença do Prevbarco pode estar associada a maior orientação e suporte local, ainda que os índices gerais de autonomia nas duas regiões continuem baixos, evidenciando a necessidade de ações mais robustas de educação previdenciária e ampliação do acesso à informação.

b) É fácil para mim entender quais os benefícios são devidos para mim.

Figura 5 - Gráfico de Afirmação “b”

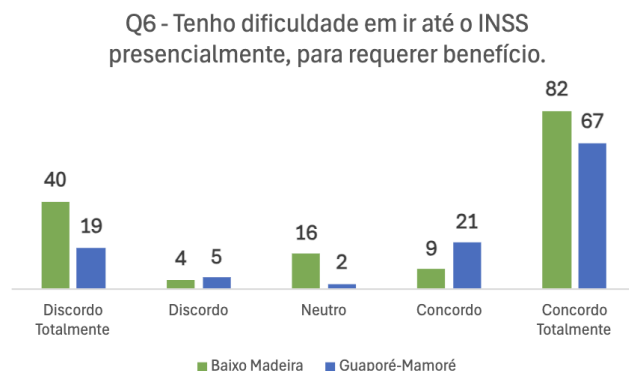


Fonte: Dados da pesquisa 2024

Os dados indicam uma diferença perceptível entre as duas regiões analisadas, especialmente no que se refere à clareza e compreensão dos benefícios previdenciários. A presença do Prevbarco na região de Guaporé-Mamoré parece exercer um impacto positivo ao melhorar o entendimento dos direitos previdenciários, reduzir a insegurança informacional sobre os benefícios e ampliar a percepção de acesso e cidadania previdenciária entre os moradores. Essa evidência empírica se alinha à proposta teórica de Sen (2010), que defende a ampliação das capacidades individuais como elemento central da justiça social, e também ao princípio da equidade formulado por John Rawls (1971), segundo o qual políticas públicas devem ser estruturadas de forma a beneficiar prioritariamente os grupos mais vulneráveis. Nesse sentido, a comparação revela que a região com acesso à política pública do Prevbarco apresenta melhores indicadores de compreensão dos próprios direitos, o que sugere sua efetividade na promoção do acesso à informação e aos serviços previdenciários. Assim, os dados reforçam a tese de que ações direcionadas e territorializadas, como o Prevbarco, contribuem para a redução das desigualdades e para a promoção de maior justiça social em territórios historicamente marginalizados.

c) Tenho dificuldade em ir até o INSS presencialmente, para requerer benefício.

Figura 6 - Gráfico de Afirmação “c”



Fonte: Dados da pesquisa 2024

Os dados apresentados na imagem revelam que a maior parte dos respondentes das duas regiões, Baixo Madeira e Guaporé-Mamoré, enfrenta dificuldades significativas para acessar presencialmente as agências do INSS com o objetivo de requerer benefícios. Ainda que Guaporé-Mamoré também apresente um número elevado de respostas nesse sentido, observa-se que a proporção de pessoas que discordam totalmente da afirmação (ou seja, que não sentem dificuldades) é maior na região do Guaporé-Mamoré (19) em comparação com o Baixo Madeira (40), sugerindo um impacto mitigador da política pública do Prevbarco sobre os obstáculos geográficos e logísticos.

Essa diferença, ainda que não elimine as dificuldades enfrentadas pelos moradores, indica que a presença de uma ação como o Prevbarco contribui para reduzir os efeitos das desigualdades de acesso. A interpretação crítica dessa realidade, à luz dos referenciais teóricos de Sen (2010) e Rawls (1971), reforça que a justiça social depende não apenas da existência de direitos, mas de condições reais para que esses direitos sejam usufruídos. A dificuldade de deslocamento, especialmente em contextos amazônicos, representa uma barreira estrutural que limita o exercício pleno da cidadania previdenciária. O Prevbarco, ao se deslocar até as comunidades, opera justamente na ampliação de liberdades reais e no enfrentamento das desigualdades de oportunidade, princípio fundamental para uma política pública eficaz e equitativa.

## 5. Discussão

Os resultados encontrados evidenciam, de maneira clara, que as desigualdades regionais persistem mesmo dentro de um mesmo estado, como é o caso de Rondônia. Ao comparar os dados sociodemográficos, econômicos e de percepção sobre os serviços previdenciários nas regiões do Guaporé-Mamoré (com política pública do Prevbarco) e do Baixo-Madeira (sem Prevbarco), nota-se que a presença da política pública diferenciada exerce influência relevante sobre as condições de vida e o acesso aos direitos. Do ponto de vista da desigualdade econômica, a análise do índice de Gini demonstra que ambas as regiões apresentam níveis de desigualdade superiores aos do estado de Rondônia e até mesmo da média nacional. A região do Baixo-Madeira, por exemplo, atinge um índice de Gini de 0,588, superior à média nacional (0,515) e à média da Amazônia Legal (0,510). Isso reforça as teses de Myrdal (1957) e Hirschman (1958), que apontam o caráter cumulativo e estrutural da desigualdade em regiões periféricas e com baixa inserção produtiva.

Apesar desse cenário desafiador, a região do Guaporé-Mamoré – com maiores obstáculos geográficos e maior presença de populações indígenas – apresentou indicadores mais equilibrados de renda per capita (R\$ 961,62) quando comparada ao Baixo-Madeira (R\$ 711,31), ainda que ambas fiquem abaixo das médias de Rondônia, Brasil e Amazônia Legal. Este dado sugere que a presença do Prevbarco pode estar contribuindo para uma leve compensação das desigualdades históricas, ao garantir acesso efetivo a benefícios previdenciários a populações tradicionalmente excluídas. Essa inferência é corroborada pelas percepções subjetivas colhidas nas entrevistas. Os dados demonstram que os moradores do Guaporé-Mamoré compreendem melhor os seus direitos previdenciários, sabem mais como acessar os serviços e atribuem maior importância à presença do INSS em seus territórios. Essa melhora na percepção de acesso e autonomia encontra respaldo na teoria de Amartya Sen (1983; 2010), para quem o desenvolvimento deve ser entendido como expansão das liberdades e das capacidades humanas. O acesso à previdência social, nesse contexto, não se resume à renda, mas amplia a possibilidade de escolha, segurança e bem-estar.

Ao mesmo tempo, a teoria da justiça de Rawls (1971) ajuda a sustentar a necessidade de políticas públicas específicas e redistributivas que priorizem os mais vulneráveis. A política do Prevbarco, ao levar o atendimento até comunidades isoladas, opera segundo o princípio da diferença, assegurando que aqueles que estão em piores condições possam ser beneficiados de modo prioritário. Do ponto de vista qualitativo, as observações de campo e o contato com comunidades indígenas revelaram a importância da territorialidade para o sucesso das políticas públicas. As particularidades locais – como o idioma, os costumes, a cultura e a dificuldade de locomoção – exigem um modelo de prestação de serviço sensível ao contexto, como propõem autores como Becker (1982), Matland (1995) e Loureiro (2012). A rigidez burocrática ou a mera oferta institucional, sem mediação adequada, falha em alcançar tais públicos.

Por fim, os achados sugerem que a presença do Prevbarco tem contribuído para mitigar a exclusão social em Guaporé-Mamoré, mesmo diante de um cenário de alta desigualdade e baixa renda. A política pública, ainda que limitada em escopo, demonstra potencial de ampliar o acesso a direitos, fortalecer a cidadania previdenciária e promover maior equidade territorial. Ao articular evidências quantitativas (índice de Gini, renda per capita) com dados qualitativos (percepções e obstáculos de acesso), esta pesquisa confirma que políticas públicas territorializadas são instrumentos centrais para o combate à desigualdade na Amazônia rondoniense.

## Referências

ANDERSON, J., DAS NEVES, S., DE CASTILHO, C. B., SILVA, J. R., DE LIMA, J. R., & SCHNEIDER, S. Recent Social Policies and Rural Development in Brazil: The Family Allowance Programme in Rural Areas. *Review of Agrarian Studies*. vol.7, no. 1. January-June, 2017.

AMARAL, N.F.G. Processos migratórios em Rondônia e sua influência na língua e na cultura/Migration processes in Rondônia and its influence on language and culture. *Revista: Linha D'Água*, São Paulo, v.25, n.1, p.(87-107, 2012. <https://doi.org/10.11606/issn.2236-4242.v25i1p87-107>

ASSUNÇÃO, J. J., & CHEIN, F. Previdência Social e Pobreza Rural no Brasil. *Brazilian Review of econometrics*. v.29, nº2, pp. 235-249, November 2009.

BABBIE, E. R. *The practice of social research*. 15. ed. Boston, Ma: Cengage, 2021.

BANCO MUNDIAL. (2022). Relatório de pobreza e equidade no Brasil: Mirando o futuro após duas crises.

BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica da Amazônia - a Nova Fronteira de Recursos. [S. l.]: Zahar Ed., 1982. 233 p. v. 2.

CAMPBELL, D. T.; STANLEY, J. C. Delineamentos experimentais e quase experimentais de pesquisa. São Paulo: EPU/Edusp, 1979.

COCHRAN, W. G. (1977). Sampling techniques (3 ed.). New York: John Wiley & Sons.

DEDECCA, C.S., Desigualdade, mas de qual falamos?. Revista de Economia Política, vol. 32, n.1 (126),pp 55-71, jan-mar/2012.

DORIA, C.R.C., MENDONÇA, C.D., SOUZA, C.X. (2001). Uma experiência de ecoturismo de base comunitária em reservas extrativistas na Amazônia e seu papel como ferramenta para conservação através da educação ambiental. Pesquisa na Amazônia: Intervenção para o desenvolvimento. Editora EDUFRO.

ENAP. (2021). Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil. Brasília, ENAP, 2021.

FARAH , Marta Ferreira Santos. Temas Emergentes em Gestão e Políticas Públicas: Tendências Gerais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Salvador, ano 2006, v. 11, n. 48, p. 1-23, 1 jun. 2006.

FERREIRA, M.M. Rondônia: Principais fases de desenvolvimento, Maria. Colonização, Território e Meio Ambiente em Rondônia: Reflexões Geográficas. Sk Editora, Porto Velho, 2012, PPGG UNIR (2012), p.(31-57).

FILHO, Theophilo Alves de Souza. A agricultura ribeirinha do baixo madeira e o processo de globalização. Pesquisa na Amazônia: Intervenção para o Desenvolvimento. Edufro, Porto Velho/RO, 2001.

FILHO, M. C. FARIAS; FILHO, E. J. M. A. Planejamento da Pesquisa Científica. São Paulo: Atlas, 2013.

FISCHER, T. (1996). Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais. Rio de Janeiro: FGV.

FRAGA, Vanessa. A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga administrativa na política de segurança social no Brasil. 2020. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Minho, Portugal, 2020. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/70526>. A

GHELEN, Ivaldo. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 2, p. 95-103, 2004.

GIL, A. C. Métodos e Técnicas de Pesquisa Social. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. v. 264.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, Mar/Abr-2006.

HALL, A. E MIDGLEY, J. (2004), Política Social para o Desenvolvimento, Sage Publications, Londres.

HIRSCHMAN, A. (1958) The Strategy of Economic Development. Yale University Press, New Haven.

HOFFMANN, R. Distribuição de renda: medidas de desigualdade e pobreza. São Paulo, SP: EdUSP, 1998. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/268000437\\_DISTRIBUICAO\\_DA\\_RENDA](https://www.researchgate.net/publication/268000437_DISTRIBUICAO_DA_RENDA)>.

ILO. (2007). Igualdade no trabalho: enfrentar os desafios. Relatório Global de Acompanhamento da Declaração da OIT relativa aos Direitos e Princípios Fundamentais no trabalho. Conferência Internacional do Trabalho. 96ª Sessão, 2007. Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, 2007.

IPEA. (2006). Desigualdade de renda no Brasil: Uma análise da queda recente. Brasília. ISBN: 8586170879.

IPEA. (2020). A questão da desigualdade no Brasil: Como estamos, como a população e o que precisamos fazer. Brasília, Setembro/2020. ISSN 14515-4765.

LAVINAS, L. et al. Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social. Rio de Janeiro: Letra e Imagem, 2014.

LIPSKY, Michael. Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Tradução de Arthur Eduardo Moura da Cunha. Brasília: Enap, 2019. 430 p. ISBN 978-85-256-0121-6.

LIRA, S.R.B de. (2009). Do aviamento à globalização, facetas do (sub)desenvolvimento da economia paraense. Amazônia no cenário Sul-Americano. EDUA (Editora da Universidade Federal do Amazonas), Manaus, 2009, FAPEAM (2009), p.(150-171).

LOUREIRO , Violeta Refkalefsky. A Amazônia no século 21 - novas formas de desenvolvimento. Revista de Direito FGV, São Paulo/SP, ano 2012, v. 2, n. 8, p. 527-538, 1 dez. 2012.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART, v. 5, n. 2, p. 145-174, Apr. 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/1181674>.

MEDEIROS, M. (2012). Medidas de desigualdade e pobreza. Brasília, DF: EdUnB, 2012. Disponível em: <[https://econpolrg.files.wordpress.com/2013/05/medeiros\\_2012\\_medidas\\_de\\_desigualdade\\_e\\_pobreza.pdf](https://econpolrg.files.wordpress.com/2013/05/medeiros_2012_medidas_de_desigualdade_e_pobreza.pdf)>.

MENEGHETTI, F.K. 2011. O que é um ensaio teórico?. RAC, Curitiba, v. 15, n.2, p. (320-332), Mar/Abr. 2011. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>

MYRDAL, G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Gerald Duckworth.

NAÇÕES UNIDAS, (2005). *Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável (2005 – 2014)*. Brasília, Maio/2005. Unesco, 2005. Edição publicada pelo escritório UNESCO.

OCDE. *Society at a Glance: OECD Social Indicators 2005 Edition*. Paris: OECD Publishing, 2005. D

OLIVEIRA, C., VARELA P. (2014). *Prevbarcos: estratégia de inclusão pela Previdência Social*. Casoteca de Gestão Pública. ENAP. (2014).

PAGOTTO, Livia Menezes et al. *Economia Verde e Políticas Públicas: propostas para a Amazônia brasileira*. RG & PP, [S. l.], ano 2015, v. 5, n. 2, p. 227-246, 11 dez. 2015.

PENNA, C. M. & LINHARES F. C.(2009): *Convergência e Formação de Clubes no Brasil sob a Hipótese de Heterogeneidade no Desenvolvimento Tecnológico*. Revista Econômica do Nordeste - REN, Vol. 40, Nº. 4, 2009.

RAMOS, A. G. *A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 5 a 31, 1983. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/11291>. Acesso em: 6 jan. 2024.  
104 RAMOS, A. G. *A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos*. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 66 a 76, 1983. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/11294>. Acesso em: 6 jan. 2024.

ROSSONI, Roger Alexandre; MORAES, Marcelo Lopes de; CATTELAN, Renata. *Análise socioeconômica da população rural paranaense entre 2004 e 2014*. Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas, [S. l.], ano 2023, v. 20, n. 36, p. 1-22, 1 dez. 2023.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, M. DEL P. *Metodologia da Pesquisa*. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SAWAYA, A. L. *Políticas públicas: pontos de método e experiências*. Estudos Avançados, V.20, n.56, p.(131-148), 2006, disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142006000100010>

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *Poor, Relatively Speaking*. Oxford Economic Papers, New Series, v. 35, n. 2, p. 153-169, jul. 1983.

SHIKIDA, Cláudio D.; MONASTERIO, Leonardo; NERY, Pedro Fernando. *Guia Brasileiro de Análise de Dados: Armadilhas & Soluções*. Brasília/DF: ENAP, 2021. 251 p. ISBN 978-65-87791-25-8.

TENÓRIO, Fernando. *Gestão Social: Uma Perspectiva Conceitual*. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, ano 1998, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1 nov. 1998.

YIN, R. K. *Case study research: Design and methods*. 4. ed. Los Angeles: Sage Publications, 2009.