

SER Social

SEXUALIDADES, LUTAS E DIREITOS
DA POPULAÇÃO LGBTQIA+

Brasília (DF), v. 26, nº 54, de janeiro a junho de 2024

A Covid-19, os CREAS e as medidas socioeducativas nas calhas do Amazonas*

*Covid-19, CREAS, and socioeducational measures in
Amazonas river channels*

*El Covid-19, los CREAS y las medidas socioeducativas
en las canaletas de Amazonas*

Letícia Priscila de Almeida Borel¹

<https://orcid.org/0000-0002-6064-3441>

Maria Alcione Pereira Teles²

<https://orcid.org/0000-0002-9253-5402>

Maria Nilvane Fernandes³

<https://orcid.org/0000-0002-3420-2714>

* Este artigo contou com o apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM), da Universidade Federal do Amazonas (UFAM) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

1 Assistente social. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE-UFAM). Especialista em Políticas Públicas e Socioeducação. Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi) e do Grupo de Estudos e Pesquisa em Processo de Trabalho e Serviço Social na Amazônia (GETRA-UFAM). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/1264056854930461>>. E-mail: <leticia.borel@gmail.com>.

2 Assistente social no hospital e pronto-socorro (HPS) Aristóteles Platão Bezerra de Araújo. Bacharel em Serviço Social. Mestre em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia. E-mail: <alcione.teles007@gmail.com>. Currículo Lattes: <<https://orcid.org/0000-0002-9253-5402>>.

3 Pedagoga. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Amazonas (PPGE-UFAM). Mestre e doutora em Educação (UEM). Mestre em Adolescente em Conflito com a Lei (UNIBAN/SP). Doutorado Sanduíche no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, Portugal (2017). Pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Educacionais e Infância (GEPPEIN/CNPq). Líder do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão sobre Políticas, Educação, Violências e Instituições (GEPPEvi). E-mail: <nilvane@gmail.com>.

Recebido em: 14/07/2022

Aprovado em: 08/01/2023

Resumo: O artigo, elaborado com o suporte de pesquisa documental, analisa o impacto da Covid-19 na execução das medidas socioeducativas em meio aberto no território de duas calhas de rios do Amazonas. A análise da organização dos serviços ofertados, do número de atendimentos e do perfil das equipes de referência identificou que, dentre os oito municípios pesquisados nas calhas do Alto Rio Negro e do Rio Madeira, apenas seis possuíam CREAS e nenhum deles possuía Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo e Comissão Intersectorial. Diante disso, verificamos que os desafios impostos à gestão pública desses municípios – quanto à execução das medidas em meio aberto –, que perpassam os portes dos municípios, a ausência de representação de atores do Judiciário e da Defensoria Pública ou, ainda, limitações em relação ao cofinanciamento foram agravados no período pandêmico, reduzindo o pequeno número de atendimentos realizados, em período normal, a algo praticamente inexistente durante o período pandêmico.

Palavras-chave: Covid-19; Política de Assistência Social; medidas socioeducativas em meio aberto; calhas do Rio Amazonas.

Abstract: The article elaborated using documental research, analyzes the impact of Covid-19 in the socioeducational measures implementation in open environment, in the territory of two rivers channels from Amazonas. The analysis of the organization of the services provided, of the attendances number and of the profile of the reference teams identified that, among the eight towns investigated in the channels of Alto Rio Negro and Rio Madeira, only six of them had CREAS, and none of them had a Socioeducational Attendance Municipal Plan and an Intersectoral Commission. Considering this, we verified that the challenges faced by the public management in these towns – concerning the execution of the measures in open environment – that involve the dimensions of the municipalities, the absence of representation by justice system members, and of the public defender's office, or even limitations in relation to co-financing were aggravated during the pandemic, reducing the few services provided in the regular period to almost nonexistent, when compared to the pandemic times.

Keywords: Covid-19; Social Assistance Policy; socioeducational measures in open regimen; Amazon River channels.

Resumen: El artículo elaborado bajo el apoyo de investigación documental analiza el impacto del Covid-19 en la ejecución de medidas socioeducativas en un entorno abierto, en el territorio de dos canaletas de río, del estado de Amazonas. El análisis de la organización de los servicios ofrecidos, el número de atendimientos y el perfil de los equipos de referencia, identificó que, entre los ocho municipios investigados en las canaletas altas del río Negro y Madeira, sólo seis tenían CREAS, y ninguno de ellos disponía con el Plan Municipal de Atención Socioeducativa y la Comisión Intersectorial. Frente a esto, comprobamos que los desafíos impuestos a la gestión pública de estos municipios - en cuanto a la ejecución de las medidas en el entorno abierto – traspasan el magnitud de los municipios, la ausencia de representación de actores del poder judicial y de la defensoría pública, o aún, las limitaciones en relación con el cofinanciamiento, se han visto agravados en el período de pandemia, reduciendo el número de atendimientos realizados, en el período normal, la prácticamente inexistente durante el período de pandemia.

Palabras clave: Covid-19; Política de Asistencia Social; medidas socioeducativas en entorno abierto; canaletas del Río Amazonas.

INTRODUÇÃO

Qualquer descrição do meio físico, *cultural, linguístico e ambiental* sobre a Amazônia será cheia de superlativos (NEVES, 2006, p. 12) [grifo nosso].

A Amazônia, por sua exuberância vegetal, por riquezas minerais e animais, com particularidades geográficas que a singularizam frente ao imenso mundo tropical, possui uma bacia que ocupa mais de 40% do território nacional. Na América do Sul, tem uma área de sete milhões de quilômetros quadrados, quase igual a todo o continente europeu. Nesse universo, ainda são 114 os povos indígenas isolados (CIMI, 2019).

Apesar de ser um território singular, a Amazônia, que de tão vasta poderia ter permanecido intocável, não passou ilesa diante do modo de produção. Segundo Teixeira (2008), o capitalismo se consolidou num plano extensivo, assim como a polaridade capital *versus* trabalho estendeu, para a região, a relação pobreza *versus* riqueza em todas as suas determinações: escassez, poluição das águas, devastação da floresta, dentre outras atividades que exploram o meio ambiente físico. Diante desse cenário, pode-se dizer que a chamada *questão social* chegou à Amazônia. Nesse aspecto, “os trabalhadores amazônidas seriam no máximo típicos, mas não pobres. O movimento do capital, sim, tornou-os mais do que pobres, tornou-os miseráveis” (TEIXEIRA, 2008, p. 145).

É válido ressaltar que a lógica do capital imposta às populações que aqui residiam, ao invés de desenvolver, dizimou, segregou, espoliou e relegou o Brasil, assim como a Amazônia, à condição de subdesenvolvimento e de dependência extrema, o que requer do Estado respostas efetivas, com a criação de políticas públicas de atendimento às necessidades da população socioeconomicamente vulnerável.

Neste sentido, as políticas sociais que foram criadas ao longo do tempo e que são implementadas têm seguido os parâmetros nacionais, a exemplo da Política de Assistência Social e do Sistema Socioeducativo. Dessa maneira, é conveniente mencionar que ambas as políticas vêm sendo executadas de modo a seguir os parâmetros nacionais que produzem orientações e que vão do Norte ao Sul do País. Sposati (2015) afirma que as dimensões territoriais e populacionais do Estado brasileiro, somadas às suas diversidades regionais, mostram-se desafiadoras e ainda pouco amigáveis ao formato de gestão, que ignora a particularidade histórico-cultural, assim como as dimensões geográficas, históricas e culturais.

Assim, é um grande desafio a implementação de uma política para um território que possui 62 municípios e 4.628 comunidades localizadas em zonas rurais, nas quais as estradas são as águas. Geralmente, os serviços ofertados ficam centralizados na sede do município e o acesso acaba sendo mais restrito do que em outras cidades onde existe maior acessibilidade (SEAS, 2019). Dessa maneira, a implementação das medidas socioeducativas não foge à regra, num país com as dimensões do Brasil, que são diversas e heterogêneas e, apesar da existência de um Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), a articulação entre o meio aberto e o meio fechado não foi operacionalizada.

No Amazonas, por exemplo, o meio fechado é centralizado na capital, o que dificulta o diálogo entre os órgãos executores dessa política, que deveria estar articulada nas três esferas administrativas. Para se caracterizar a subdivisão do estado, as chamadas *calhas* foram regulamentadas, tendo como base a Constituição Estadual de 1989 (AMAZONAS, 2021). No artigo 26, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, houve um recorte do estado em nove sub-regiões, utilizadas como parâmetro para a Política Estadual de Assistência Social no Estado (SEAS, 2019).

Neste sentido, esta pesquisa objetiva analisar a execução das medidas socioeducativas de meio aberto (MSE-MA) – sendo elas a liberdade assistida (LA) e a prestação de serviço à comunidade (PSC) – nas calhas do Alto Rio Negro e do Rio Madeira, a partir do impacto causado pela Covid-19.

O presente estudo está ancorado em uma pesquisa documental, a partir de levantamentos de documentos oficiais que retratam a realidade das duas calhas a serem estudadas – a do Alto Rio Negro e a do Rio Madeira –, assim como a reprodução de dados de sistemas oficiais do Ministério da Cidadania, como o Registro Mensal de Atendimento (RMA) e o Relatório de Informações Sociais (SAGI), que também registra os atendimentos no período da pandemia.

Para tanto, realizamos a análise organizada em quatro eixos, a saber: (a) a pandemia no Amazonas; (b) as medidas socioeducativas em tempos de Covid-19; (c) a caracterização das regiões do Amazonas; e (d) os trabalhadores dos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

A PANDEMIA NO AMAZONAS

Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. O coronavírus do tipo SARS-CoV-2 é uma síndrome respiratória aguda grave, também conhecida simplesmente pela sigla SARS, que teve início na China, há alguns anos, e se espalhou para países da Ásia (BUTANTAN, 2022).

Coronavírus é o nome dado a uma extensa família de vírus comuns em muitas espécies diferentes de animais (incluindo o homem):

camelos, gado, gatos e morcegos, que se assemelham e que já infectaram a humanidade, diversas vezes, ao longo da nossa história. Dentro dessa família há vários coronavírus. Ao todo, sete coronavírus humanos (HCoV) já foram identificados: HCoV-229E, HCoV-OC43, HCoV-NL63, HCoV-HKU1, SARS-COV (que causa a síndrome respiratória aguda grave), MERS-COV (que causa a síndrome respiratória do Oriente Médio) e o mais recente, que no início foi temporariamente nomeado como 2019-nCoV, mas – em 11 de fevereiro de 2020 – recebeu o nome de SARS-CoV-2 (BUTANTAN, 2022; OPAS, 2021).

Em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS como uma pandemia. O termo se refere à distribuição geográfica de uma doença e não à sua gravidade. A designação reconhece que, no momento, existem surtos com diferentes cepas ou variantes e mutações ou linhagens do vírus em vários países e regiões, o que obrigou o mundo a enfrentar um dos maiores dilemas da sua história (OPAS, 2021). De um lado, a difusão planetária do vírus; de outro, a mudança de rotina, que promoveu situações inusitadas e sem precedentes em todos os âmbitos da sociedade, o que alterou sobremaneira a forma pela qual as pessoas estavam acostumadas a enfrentar os desafios cotidianos.

Para a maioria da população do Brasil e do Amazonas, a Covid-19 evidenciou a soma de inexperiência, negação e a realidade de serviços públicos precarizados. A pandemia impactou a economia, a saúde, a educação, a assistência social, as relações sociais e os serviços públicos, em geral, precarizados, ou seja, atingiu a todos de um modo em que as disparidades sociais e a informalidade ficaram escancaradas, assim como as péssimas condições de vida da população brasileira, desde a estrutura física ou, ainda, a infraestrutura dos territórios.

As políticas públicas ofertadas tiveram que se adequar a essa nova realidade de afastamento e isolamento social, imposta pelos governos, para combater a proliferação do vírus, que impactou, de maneira desigual, o centro do capitalismo e os países periféricos, que também tiveram sua desigualdade interna, como já demonstramos.

No Brasil, até o momento, morreram – pela contagem oficial – 660 mil pessoas em face da Covid-19⁴. Certamente que a contagem oficial está aquém dos números reais, considerando-se que houve falta de testes e pessoas que morreram em condições tão difíceis que

4 Registro do dia 1º/04/2022.

seus corpos foram sepultados, na terra ou nos rios, sem haver uma contabilização oficial. Os dados oficiais também indicam que 581 mil pessoas foram infectadas no Amazonas (AM), ocasionando 14.157 mortes, o que nos dá um índice de 2,44% de letalidade. Comparativamente, o Estado de São Paulo (SP) possui uma população de 44 milhões de habitantes, o que significa ser dez vezes maior do que a população do Amazonas, contabilizada em 4,207 milhões (PODER360, 2021). Nesse aspecto, as 5.270.000 pessoas infectadas foram proporcionais em relação ao Amazonas, ou seja, quase 10 vezes mais. Entretanto, essa relação de proporcionalidade se inverte quando analisamos a letalidade do vírus. Como já dissemos, no Amazonas o índice foi de 2,44%, enquanto em São Paulo o índice foi de 0,37%, ou seja, proporcionalmente, quase sete vezes mais letal no Amazonas do que em São Paulo (JHU CSSE, 2022).

Dentre os motivos que levaram a essa maior letalidade está certamente a ausência de políticas públicas no Amazonas, já que seu governo adota o regime de estado mínimo⁵ tanto na capital quanto no interior. Ademais, é necessário dizer que o racismo, a desigualdade social, o acesso desigual aos sistemas de saúde, a moradia inadequada e a impossibilidade de se isolar colocaram a população mais vulnerável como a mais afetada pela pandemia em todos os lugares do mundo. Assim, o Amazonas, com o precário acesso aos serviços públicos, especialmente no interior do estado, sofreu em maior proporção essa desigualdade.

Um estudo do Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) confirmou que, quando são comparadas variáveis demográficas e socioeconômicas da população, constata-se que 55% de pretos e pardos morreram quando infectados, enquanto o percentual entre brancos ficou em 33% em cerca de 30 mil casos de notificações de Covid-19 disponibilizados

5 O Estado mínimo foi estabelecido como proposta no Consenso de Washington como um conjunto de resultados de reuniões de economistas de organizações multilaterais no início de 1990. Dessas reuniões surgiram recomendações dos países desenvolvidos para que os demais, especialmente aqueles em desenvolvimento, adotassem políticas de abertura de seus mercados, adotando um Estado mínimo, isto é, um “Estado com um mínimo de atribuições (privatizando as atividades produtivas) e, portanto, com um mínimo de despesas como forma de solucionar os problemas relacionados com a crise fiscal: inflação intensa, déficits em conta-corrente no balanço de pagamentos, crescimento econômico insuficiente e distorções na distribuição da renda funcional e regional. [...]. Embora os países que seguiram tal receituário tenham sido bem-sucedidos no combate à inflação, no plano social as consequências foram desalentadoras: um misto de desemprego, recessão e baixos salários, conjugado com um crescimento econômico insuficiente, revela a outra face dessa moeda” (SANDRONI, 1999, p. 123).

pelo Ministério da Saúde até 18 de maio de 2020 (NOIS, 2020). O estudo também destacou que, quanto maior é a escolaridade, menor é a letalidade do vírus. Ou seja, o vírus mata mais negros não porque são negros, mas porque são pobres. Assim, diversas situações⁶ criaram condições para que aqueles que buscam recursos diariamente para a sua alimentação e a da sua família passassem fome durante um suposto *lockdown*, que, para a classe trabalhadora, nunca existiu.

Ademais, é impossível não mencionar que o Amazonas é um estado cuja territorialidade é de difícil acesso em períodos normais, mas especialmente durante uma crise econômica, social e sanitária. A dificuldade no cultivo de legumes e verduras, bem como a criação de animais, é um dos limitadores. Nesse aspecto, toda a produção chega ao estado pelas águas ou pelo ar, já que a única estrada que permite acesso corta o território indígena e não possui asfalto. Assim, é explicável a dificuldade em se adquirir, mesmo para quem tem recursos financeiros, máscaras e álcool em gel para prevenir a infecção e medicamentos para quem já está contaminado. Essa condição atingiu seu ápice em janeiro de 2021, quando houve falta de oxigênio nos hospitais, o que foi agravado pelo fato de que, sem vagas para a hospitalização, muitas famílias compravam cilindros de oxigênio para cuidar dos seus doentes em casa.

Em 2021, com a chamada segunda onda de contaminação, mais uma vez, o estado chocou o País com as mortes por asfixia por falta de oxigênio e de vagas disponíveis em unidades de terapia intensiva (UTI), o que levou o desespero a tomar conta da cidade, com a morte de 5.288 pessoas entre janeiro e fevereiro de 2021, o que contribuiu para que faltassem leitos hospitalares e espaço físico nos cemitérios. Segundo matéria publicada no *site* Poder360 (2021), os dados oficiais indicam que, no Amazonas, o coronavírus matou 2.000 pessoas por um milhão de habitantes, conforme números divulgados pelo Ministério da Saúde. O fato é que a segunda onda foi mais grave do que a primeira no estado e, em apenas 54 dias de 2021, a quantidade de óbitos superou o total do ano de 2020.

6 A exemplo de contextos como: (I) a dificuldade no acesso à saúde pública, pelo fato de viverem uma situação mais marginalizada ou distante dos espaços de saúde, como em regiões periféricas ou no interior; (II) a falta de saneamento básico para a higienização (inclusive, falta de água potável); (III) um local de moradia que precisa abarcar um número de pessoas maior por metro quadrado disponível, além de outras dificuldades em relação às condições de isolamento e descanso necessário em casos de adoecimento; e (IV) uma alimentação precária e a ausência de alimentos ou dinheiro para comprá-los em um momento no qual o mercado de trabalho informal estava paralisado, dentre outros contextos.

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM TEMPOS DE COVID-19

A condição pandêmica acarretou que ocorresse uma reorganização das políticas públicas, visto que os impactos não estavam somente na esfera da saúde. Com a Lei nº 13.979 (BRASIL, 2020a) e, na sequência, com o Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020 (BRASIL, 2020b), veio o reconhecimento da Política de Assistência Social enquanto política essencial, necessária e contínua para o atendimento da população. As primeiras orientações da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) foram mais gerais, de modo a garantir o funcionamento das unidades; contudo, garantiu também as condições de segurança dos trabalhadores, sendo também necessária a observância do cenário da transmissão da Covid-19 para as decisões de atendimento presencial ou remoto e o revezamento dos trabalhadores. Nesse processo, o essencial e o necessário para a gestão eram o diálogo e a articulação direta com o Sistema Único de Saúde (SUS).

Quadro 1. Orientações nacionais para os serviços

Normativas	Ementas
Decreto nº 10.282	Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais (BRASIL, 2020c).
Portaria nº 337	Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, Covid-19, no âmbito da rede socioassistencial, pública e privada, do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2020d).
Portaria nº 54	Recomendações gerais aos gestores e trabalhadores do SUAS com o objetivo de garantir a continuidade da oferta de serviços e atividades essenciais da assistência social, com medidas e condições que garantam a segurança e a saúde dos usuários e profissionais (BRASIL, 2020b).
Portaria nº 100	Aprova as recomendações para o funcionamento da rede socioassistencial de Proteção Social Básica (PSB) e de Proteção Social Especial (PSE) de Média Complexidade do SUAS, de modo a assegurar a manutenção da oferta do atendimento à população nos diferentes cenários epidemiológicos da pandemia (BRASIL, 2020e).
Recomendação Conjunta nº 1	Dispõe sobre cuidados à comunidade socioeducativa nos programas de atendimento do Sinase no contexto de transmissão comunitária da Covid-19 em todo o território nacional (BRASIL, 2020f).

Fonte: quadro elaborado pelas autoras (2022).

A primeira orientação nacional específica ao serviço de medida socioeducativa em meio aberto (MSE-MA) ocorreu em setembro de 2020, mediante a Recomendação Conjunta nº 1, elaborada entre o Ministério da Cidadania (MC), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH). Na orientação, coube às coordenações e equipes de referência que sugerissem ao juízo competente a extinção de medidas quando tivesse ocorrido o cumprimento integral da medida ou nos casos em que os adolescentes tivessem atingido os objetivos constantes em documentos como o Plano Individual de Atendimento (PIA). Nos casos de suspensão do atendimento presencial, deveria ser realizado um acompanhamento remoto por telefone ou plataforma social para essa efetivação, cabendo ao sistema municipal de atendimento socioeducativo definir o órgão para a viabilização dos instrumentos necessários aos adolescentes e o seu acompanhamento.

Embora as orientações apontassem para viabilização de instrumentos tecnológicos para facilitar o atendimento, não ficava definida nas normativas a fonte de recursos para garantir que o acompanhamento fosse efetivado. É necessário pontuar que essa orientação conjunta foi publicada posteriormente às portarias que tratam do repasse de recursos, o que evidentemente pode ter inviabilizado o acompanhamento remoto.

CARACTERIZAÇÃO DAS REGIÕES DO AMAZONAS

A Constituição Estadual de 1989 do Estado do Amazonas viabilizou que, frente às condições adversas, singulares e dinâmicas de cada município do estado, fosse utilizada uma metodologia que subdividisse os municípios por calhas dos principais rios que banham o estado, respeitando uma geografia diferenciada daquelas de outros estados do território brasileiro, conforme o fator amazônico. Assim, o nosso artigo objetiva analisar duas dessas calhas, sendo elas a calha do Rio Madeira e a calha do Alto do Rio Negro.

A calha do Madeira é formada por cinco municípios, sendo eles: Apuí, Borba, Humaitá, Manicoré e Novo Aripuanã. Segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), esses municípios juntos somam uma população de 202.880 pessoas, num território de 221.036 km², o que representa 14,07% da área total do Estado do Amazonas, conforme demonstra a figura 1.

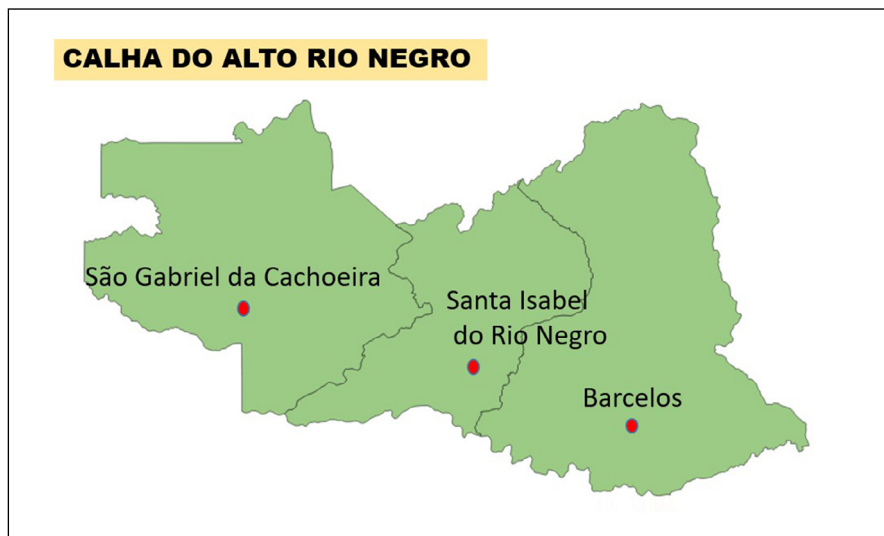
Figura 1. Mapa da calha do Madeira

Fonte: elaboração das autoras (2023).

O mapa apresentado identifica a calha do Rio Madeira, região composta por unidades de conservação (UC), terras indígenas e assentamentos extrativistas. Por exemplo, em Apuí, 67,39% de suas terras são destinadas a UC estaduais e federais. Dentre as principais ameaças para o desenvolvimento sustentável dos municípios dessa calha, podem ser apontados a ocupação desordenada, o garimpo, a grilagem de terras, o desmatamento e a extração ilegal de madeira para o estabelecimento de áreas para a pecuária (CAM, 2010).

O Alto Rio Negro possui uma extensão de 295.917,10 km², o que representa 18,75% da área total do Amazonas. O território tem uma população de 99.806 pessoas, segundo estimativa do IBGE (2020). Os dados do Instituto apontam, ainda, que o total de indígenas à época era de 48.133. Dentre eles estão os Tukano, os Baré, os Ticuna, os Tuyuca, os Baniwa, os Arapaso e os Kuripaco, entre outros (CAM, 2009).

Com apenas três municípios (São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro e Barcelos), o território atinge quase um quinto de sua extensão. Barcelos (em segundo lugar) e São Gabriel da Cachoeira (em terceiro lugar) estão entre os maiores municípios do Brasil em extensão territorial. A região do Rio Negro compreende a maior bacia de águas pretas do mundo, uma das mais importantes da Amazônia. A região é constituída por um mosaico de formações florestais únicas, parcialmente protegidas por terras indígenas e UC (CAM, 2009).

Figura 2. Mapa da calha do Alto Rio Negro

Fonte: elaboração das autoras (2023).

Dos municípios pertencentes às duas calhas, Apuí e Santa Isabel do Rio Negro (ambos de pequeno porte I) não possuem unidades do CREAS. Assim, considerando-se as informações registradas que tratam de medidas socioeducativas, a maioria se refere aos municípios de pequeno porte II: São Gabriel da Cachoeira, Barcelos, Borba, Manicoré, Novo Aripuanã e Humaitá. Vale ressaltar que, dos municípios pesquisados, nenhum recebe cofinanciamento federal para ofertar o serviço. Além disso, embora o Amazonas tenha a maior população de indígenas do País, o Registro Mensal de Atendimento (RMA) do CREAS não possui campo para contabilizar esse perfil.

Apresenta-se, a seguir, uma linha do tempo referente à implantação dos CREAS nas calhas do Alto Rio Negro e do Madeira.

Verifica-se que a maioria das unidades foi implantada recentemente. A mais antiga conta com 16 anos e as demais estão entre seis e 12 anos. Para a realização da análise do serviço de MSE-MA ofertado no CREAS, analisamos: (a) a oferta do serviço de MSE-MA nas calhas do Alto Rio Negro e do Madeira; (b) os atendimentos; e (c) os trabalhadores dos CREAS.

A oferta do serviço de MSE-MA nas duas calhas é similar na estrutura, como é possível observar no quadro que segue.

Figura 3. Linha do tempo de implantação de CREAS

Fonte: figura elaborada pelas autoras (2021).

Nota: dados organizados a partir do Censo do SUAS (2018).

Quadro 2. Oferta do serviço de MSE no CREAS

Calha	Alto Rio Negro		Madeira			
	Barcelos	São Gabriel da Cachoeira	Borba	Humaitá	Manicoré	Novo Aripuanã
Realiza o serviço de MSE	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Não
Elabora Plano Individual de Atendimento (PIA)	Não respondeu	Sim	Sim	Sim	Sim	Não respondeu
Realiza o atendimento individual da(o) adolescente	Não respondeu	Sim	Sim	Sim	Sim	Não respondeu
Realiza o atendimento da(o) adolescente em grupos	Não respondeu	Sim	Não	Não	Sim	Não respondeu

Fonte: elaborado pelas autoras (2021).

Nota: Ministério da Cidadania (2019a).

O quadro aponta um panorama quanto ao funcionamento da unidade e a oferta do serviço. Assim, dos seis CREAS existentes, dois não ofertam o serviço de MSE-MA. Ressalta-se que ele não é um serviço considerado obrigatório a ser ofertado. Então, dos oito municípios, quatro realizam esse atendimento.

É possível verificar que, apesar de não ter CREAS, o município de Santa Isabel do Rio Negro oferta o serviço no CRAS. Outra questão a ser problematizada é que nenhum dos CREAS que ofertam o serviço possui comissão intersetorial e plano municipal que oriente a execução das medidas socioeducativas e sobre as responsabilidades de outras políticas públicas que deveriam também estar envolvidas.

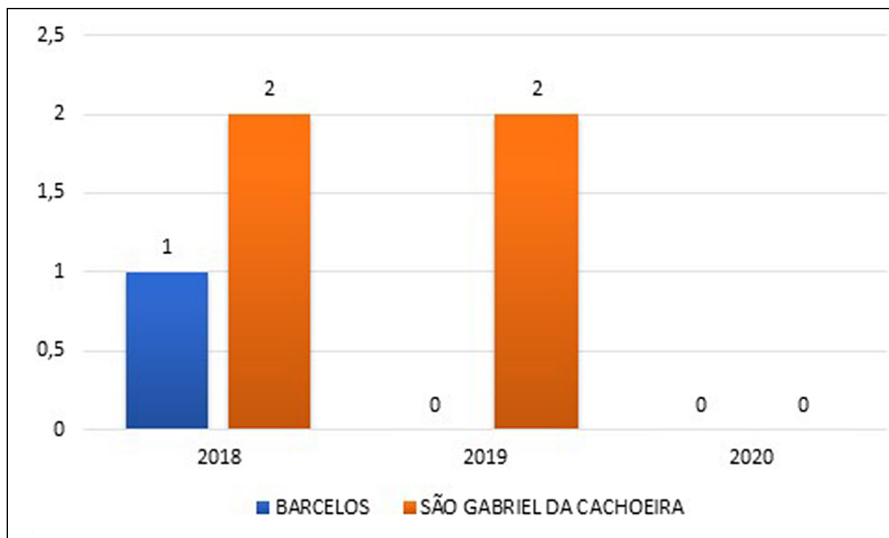
Quadro 3. Serviços de MSE

Informações	Alto Rio Negro			Madeira				
	Santa Isabel	Barcelos	São Gabriel da Cachoeira	Apuí	Borba	Humaitá	Manicoré	Novo Aripuanã
Possui Comissão Intersectorial do Sinase?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não respondeu	Não
Plano Municipal de Atendimento Socioeducativo?	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não respondeu	Não
Executa no CRAS as MSE-MA?	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não respondeu	Não
Possui equipe técnica exclusiva para o serviço de MSE?	Não	Não atende MSE	Não	Não atende MSE	Não	Não informou	Não respondeu	Não

Fonte: quadro elaborado pelas autoras (2021).

Nota: Ministério do Desenvolvimento Social (2018).

Gráfico 1. Total de adolescentes atendidos na calha do Alto Rio Negro



Fonte: gráfico elaborado pelas autoras (2021).

Nota: Ministério da Cidadania (2020).

Com base nos dados acessados do RMA e preenchidos mensalmente nas unidades do CREAS, foi possível observar a quase inexistência de atendimentos nos serviços de medidas socioeducativas, cuja razão se deve por diferentes motivos: falta de demanda, não inclusão de dados no sistema, deficiência de comunicação na rede de serviços

do município ou, ainda, por uma escolha da gestão municipal, como no caso do município de Barcelos, que optou por não ofertar o serviço, conforme indicou no último Censo do SUAS.

Porém, algumas questões pairam e nos instigam a pensar sobre a existência de complexidades que podem agravar tanto as questões de violação de direitos quanto o cometimento dos atos infracionais, a saber: ambos são municípios de fronteira, o que quer dizer que, além da presença do tráfico de drogas, existe uma atuação do crime organizado (CNM, 2013). Além disso, os três municípios, juntos, possuem cerca de 700 comunidades em áreas rurais (CAM, 2009). Por fim, os serviços de assistência social são centralizados na sede. Portanto, é possível dizer que as áreas rurais recebem menos atendimentos por conta dos longos deslocamentos.

Outras questões levantadas dizem respeito ao fato de que o município de São Gabriel da Cachoeira preocupa pelos altos índices de suicídio entre indígenas (CIMI, 2019). Além disso, em sua calha não existe polo da Defensoria Pública do Estado (DPE). Em cada um dos três municípios, há uma vara única do Tribunal de Justiça; porém, não há uma equipe, apenas o juiz e o diretor da vara. Então, é comum que sejam solicitadas parcerias da prefeitura para os técnicos realizarem estudos sociais ou, ainda, a emissão de laudos, o que implica diretamente a oferta e a qualidade dos serviços do SUAS.

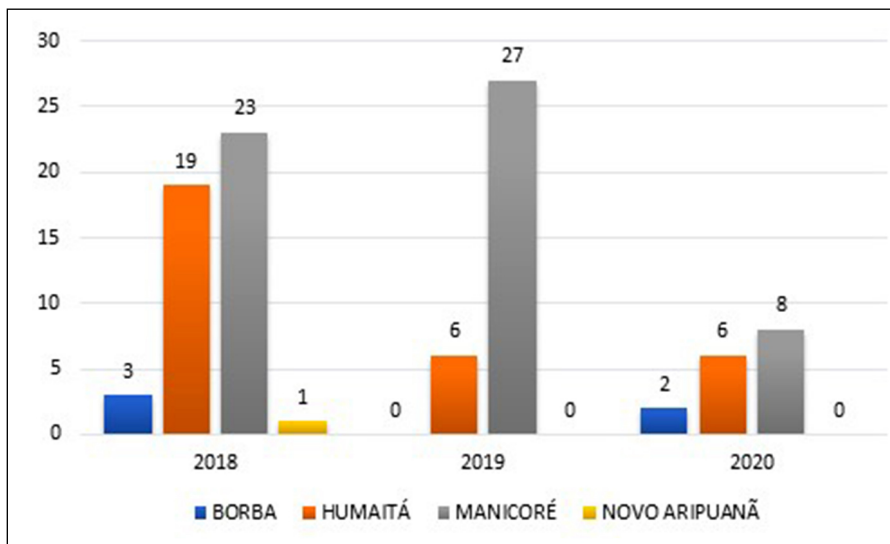
Fica evidente que, na referida calha, há uma falta de cobertura de unidades do CREAS, o que pode ser constatado na ausência de dados da calha. Essa presença quase incipiente de serviços públicos nos municípios mais longínquos do Amazonas acaba mascarando as necessidades dessas populações, que ainda estão invisibilizadas.

Na calha do Madeira, o cenário se apresenta diferente, uma vez que ela contém um volume maior no número de atendimentos realizados pelo CREAS em 2018 e em 2019, especialmente Manicoré, seguido de Humaitá. Em 2020, verificou-se um decréscimo do atendimento, provavelmente devido à pandemia de Covid-19.

Outro ponto a ser destacado é que há uma presença maior dos órgãos de justiça nessa calha. Quanto ao Tribunal de Justiça, em Humaitá existem a 1ª e a 2ª vara e o juizado especial cível, além de ser um polo da Defensoria Pública do Estado. Em Manicoré, existem duas varas (1ª e 2ª vara) e o município é polo da DPE. Borba e Novo Aripuanã têm, cada um, vara única e não são sedes da DPE. Em comparação à calha

do Alto Rio Negro, a do Rio Madeira tem uma maior presença do Judiciário, o que pode ser um dos motivos de apresentar mais demandas.

Gráfico 2. Total de adolescentes atendidos na calha do Rio Madeira



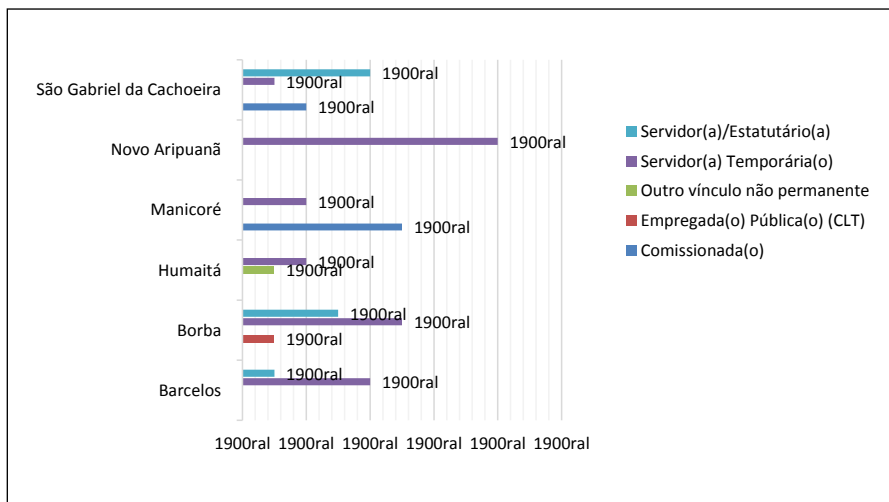
Fonte: gráfico elaborado pelas autoras (2021).

Nota: Ministério da Cidadania (2020).

TRABALHADORES DOS CREAS

Ricardo Antunes (2009) utiliza o conceito de “*classe-que-vive-do-trabalho*” para dar uma validade contemporânea ao conceito marxiano de classe trabalhadora. Nesse sentido, a “[...] classe-que-vive-do-trabalho, a classe trabalhadora, hoje inclui a totalidade daqueles que vendem sua força de trabalho, tendo como núcleo central os trabalhadores produtivos” (ANTUNES, 2009, p. 102), mas também aponta para aqueles trabalhadores chamados *improdutivos*, neles inclusos os servidores públicos.

Fica evidente nos dados que a maioria dos trabalhadores dos CREAS possui vínculo fragilizado, ou seja, são trabalhadores temporários, devido ao vínculo (por contrato ou comissionados). Desse universo, apenas sete trabalhadores são estatutários. Partindo-se desse pressuposto, pode-se afirmar que tal cenário é reflexo do próprio contexto do capitalismo, que trouxe tantas mudanças ao mundo do trabalho, com vínculos cada vez mais precarizados.

Gráfico 3. Trabalhadores dos CREAS

Fonte: gráfico elaborado pelas autoras (2021).

Nota: Ministério da Cidadania (2019b).

Os trabalhadores do SUAS, diante da Covid-19, foram convocados para a linha de frente, de modo que permanecessem ofertando serviços. Entretanto, apesar das orientações técnicas de âmbito nacional sobre a capacitação dos trabalhadores, não foi o que aconteceu na prática. Uma pesquisa nacional realizada pela Fundação Getulio Vargas (FGV, 2020) com profissionais do SUAS mostrou que apenas 12,98%, do total que respondeu, afirmou ter participado de treinamento para lidar com o coronavírus ou ter recebido diretrizes sobre como atuar durante o período pandêmico. A pesquisa identificou que, na Região Norte, nenhum profissional recebeu o devido treinamento. Quanto ao recebimento de equipamento de proteção individual (EPI), cerca de 61,5% afirmou não ter recebido nenhum EPI. Da mesma maneira, a Região Norte apresentou o pior índice, ou seja, 33,33% dos profissionais não tiveram acesso aos equipamentos, o que explica o sentimento de despreparo dos profissionais para lidar com a crise.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio teve como principal intuito analisar a execução das MSE-MA, da LA e da PSC nas calhas do Alto Rio Negro e do Rio Madeira, bem como identificar os impactos da pandemia nos atendimentos realizados e na prática profissional dos trabalhadores.

Considerando a pesquisa e os dados apresentados, podemos afirmar que os números de atendimentos, em sua maioria, foram incipientes e que há uma inexistência de Planos de Atendimentos Socioeducativos e de organização de Comissões Intersetoriais, além da ausência de órgãos do Judiciário, como a Defensoria Pública, na calha do Alto Rio Negro. Tais apontamentos poderiam explicar uma possível *ausência de demanda* ou, ainda, a inexistência de um fluxo pré-estabelecido. Outro fator a ser levantado é quanto à possível falta de conhecimento dos magistrados quanto à oferta de serviço dos CREAS, que utilizam frequentemente os equipamentos para situações referentes à guarda e a questões de adoção.

Nesse sentido, ao analisarmos os serviços ou programas, devemos considerar as peculiaridades de cada território, como bem expõe Silva (2015), que aponta a condição federada e autônoma dos municípios como complexa e com problemas específicos a serem respondidos. Segundo a autora, tais problemas envolvem tanto o porte dos municípios quanto o nível de gestão ou, ainda, questões relacionadas à política local, aos arranjos político-partidários, à distribuição de cargos, além de situações que influenciam a heterogeneidade da implantação de uma política nacional, possibilitando que ela não ocorra na mesma direção em todos os lugares. Tais considerações precisam ser realizadas para que o pacto federativo reconheça tal diferenciação e supere critérios homogêneos para a avaliação da prioridade e do desempenho dos municípios (SPOSATI, 2015).

Outro ponto a ser debatido é quanto aos profissionais que atuam nos CREAS, uma vez que eles vivenciam os reflexos impostos pelo capitalismo, pois a maioria convive com contratos de trabalho fragilizados, ou seja, eles são terceirizados em meio a uma política pública que deveria imprimir no serviço o seu caráter continuado. Afinal, quando se analisa o contexto de definição da implantação do SUAS no Amazonas, há de se fazer ponderações que considerem avanços, mas também contradições, assim como as resistências e as imprecisões e, sobretudo, o que se refere à correspondência entre a direção nacional e a realidade municipal (SILVA, 2015).

Por fim, evidencia-se que a municipalização das MSE-MA, apesar das normativas vigentes, que temporalmente vêm se acumulando, ainda é um desafio para os executores das políticas públicas, considerando-se as diferenças territoriais e a gestão municipal, a rotatividade dos trabalhadores e o financiamento do serviço. Há de se considerar, ainda, que a pandemia

atingiu diretamente a dinâmica do serviço, o que aponta para uma invisibilidade dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

REFERÊNCIAS

AMAZONAS. Lei nº 26.824, de 5 de outubro de 1989. Constituição do Amazonas (2021). Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70430/CE_AM_EC_122-2020.pdf?sequence=24&isAllowed=y>. Acesso em: 10 ago. 2021.

ANTUNES, Ricardo Luis Coltro. **Os Sentidos do Trabalho: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho**. 2ª ed., 10ª reimpr. rev. e ampl. São Paulo, SP: Boitempo, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional e altera a Lei nº 8.069. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm>. Acesso em: 13 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020** (2020a). Diário Oficial da União: Edição 27, seção 1, p. 1, Brasília, 7 fev. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 54, de 2 de abril de 2020** (2020b). Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União: Edição 54, seção 1, p. 6, Brasília, 2 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 10.282, de 20 de março de 2020** (2020c). Regulamenta a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, para definir os serviços públicos e as atividades essenciais. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10282.htm>. Acesso em: 10 mar. 2022.

BRASIL. **Portaria nº 337, de 24 de março de 2020** (2020d). Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União: Edição 58, seção 1, p. 14, Brasília, 25 mar. 2020.

BRASIL. **Portaria nº 100, de 14 de julho de 2020** (2020e). Ministério da Cidadania. Diário Oficial da União: Edição 135, seção 1, p. 12, Brasília, 16 jul. 2020.

BRASIL. **Recomendação conjunta nº 1, de 9 de setembro de 2020** (2020f). Diário Oficial da União: Edição 181, seção 1, p. 141, Brasília, 21 set. 2020.

BUTANTAN, Instituto. **Qual a diferença entre SARS-CoV-2 e Covid-19?** (2021). Disponível em: <<https://butantan.gov.br/covid/butantan-tira-duvida/tira-duvida-noticias/qual-a-diferenca-entre-sars-cov-2-e-covid-19-prevalencia-e-incidencia-sao-a-mesma-coisa-e-mortalidade-e-letalidade>>. Acesso em: 4 abr. 2021.

CAM. Cáritas Arquidiocesana de Manaus. **Plano de Etnodesenvolvimento do Território Rio Negro da Cidadania Indígena (PETRCI)**, 2009. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio136.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CAM. Cáritas Arquidiocesana de Manaus. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável do Madeira (PTDRS): Estudo Técnico**. Manaus, julho, 2010. Disponível em: <http://sit.mda.gov.br/download/ptdrs/ptdrs_qua_territorio119.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021.

CNM. Confederação Nacional de Municípios. **Os municípios na faixa de fronteira e a dinâmica das drogas** (2013). Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/Links/18112016_os_municipios_na_faixa_de_fronterira_e_a_dinamica_das_drogas.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2021.

CIMI. Conselho Indigenista Missionário. **Relatório Violência contra Povos Indígenas no Brasil**, 2019. Disponível em: <<https://cimi.org.br/2019/09/a-maior-violencia-contr-os-povos-indigenas-e-a-apropriacao-e-destruicao-de-seus-territorios-aponta-relatorio-do-cimi/>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

PODER360. **Coronavírus mata mais por milhão no Amazonas que em qualquer país do mundo**. Amazonas, 3 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/coronavirus/coronavirus-mata-mais-por-milhao-no-amazonas-que-em-qualquer-pais-do-mundo/>>. Acesso em: 18 mar. 2022.

FGV. Fundação Getúlio Vargas/Núcleo de Estudos da Burocracia (NEB). **Nota Técnica: A pandemia de covid-19 e os profissionais da Assistência Social** (2020). Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/PesquisaFGV-rel03-social-covid-19-depoimentos-v2.pdf>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça Cidades e Estados do Brasil** (2022). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

JHU-CSSE. Johns Hopkins University – Center for Systems Science and Engineering. Covid-19 Content Portal (2022). Disponível em: <<https://systems.jhu.edu/research/public-health/ncov/>>. Acesso em: 5 abr. 2022.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). **Relatório da Pesquisa Nacional das Medidas Socioeducativas em Meio Aberto no Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF: [MDS], [2018]. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/relatorios/Medidas_Socioeducativas_em_Meio_Aberto.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Censo SUAS 2019** (2019a). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Censo SUAS 2018** (2018). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Censo SUAS RH 2019** (2019b). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

MINISTÉRIO DA CIDADANIA. **Registro Mensal de Atendimento no CREAS** (2020). Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

NEVES, Eduardo Góes. **Arqueologia da Amazônia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. Disponível em: <<https://leiaufsc.files.wordpress.com/2013/03/4-2b-neves-e-g-arqueologia-da-amazc3b4nia-1-parte.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

NOIS. Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde. **Diferenças sociais: pretos e pardos morrem mais de Covid-19 do que brancos, segundo NT11 do NOIS** (2022). Publicado em: 20 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.ctc.puc-rio.br/diferencas-sociais-confirmam-que-pretos-e-pardos-morrem-mais-de-covid-19-do-que-brancos-segundo-nt11-do-nois/>>. Acesso em: 12 abr. 2022.

OPAS. Organização Pan-Americana da Saúde. **Histórico da pandemia de Covid-19** (2021). Disponível em: <<https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>>. Acesso em: 4 abr. 2022.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Círculo do Livro, 1999.

SEAS. Secretaria de Estado de Assistência Social. **Diagnóstico Socioterritorial do Amazonas** (2019). Disponível em: <<http://www.seas.am.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/DIAGNOSTICO-SOCIOTERRITORIAL-DO-ESTADO-DO-AMAZONAS.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SILVA, Maísa Marialva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, nº 1, p. 41-49. *In: Estado e Política Social na América Latina: Assistência Social*, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/38231>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

SPOSATI, Aldaíza. Sistema Único: Modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, nº 1, p. 50-51. *In: Estado e Política Social na América Latina: Assistência Social*, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/34984>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Meio Ambiente, Amazônia e Serviço Social. **Revista em Pauta**, Rio de Janeiro, nº 21, p. 141-152, jun., 2008. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/94/86>>. Acesso em: 10 ago. 2021.