



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO AMAPÁ  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
CAMPUS SANTANA

RICARDO DA SILVA ALVES

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAPÁ:** análise do grau de  
desenvolvimento dos conselhos municipais

SANTANA, AP

2025

RICARDO DA SILVA ALVES

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAPÁ: análise do grau de desenvolvimento dos conselhos municipais**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá - *Campus* Santana, como requisito obrigatório à obtenção do Título de Especialista em Gestão de Desenvolvimento Regional.

Orientador: Prof. Me. João Morais da Costa Júnior

SANTANA  
2025

A474p

Alves, Ricardo da Silva

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAPÁ: ANÁLISE DO GRAU DE DESENVOLVIMENTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS / Ricardo da Silva Alves - Santana, 2025.

33 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) - Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá, Campus Santana, Pós-Graduação em Gestão de Desenvolvimento Regional, 2025.

Orientador: Me. João Morais da Costa Júnior.

1. Controle social. 2. Conselhos Municipais de Assistência Social. 3. Participação popular. I. Júnior, Me. João Morais da Costa, orient. II. Título.

RICARDO DA SILVA ALVES

**POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO AMAPÁ:** análise do grau de desenvolvimento dos conselhos municipais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá-Campus Santana, como requisito obrigatório à obtenção do Título de Especialista em Gestão de Desenvolvimento Regional.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Me. João Morais da Costa Júnior  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP)  
Orientador

---

Prof. Me. Eder de Oliveira Picanço  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP)

---

Profª. Dra. Ângela Irene Farias de Araújo Utzig  
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (IFAP)

Apresentado em: 15/12/2025.

Conceito/Nota: \_\_\_\_\_.

## RESUMO

A presente pesquisa examina o grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do estado do Amapá e analisa em que medida essas instâncias de participação e controle social influenciam a efetividade da política de Assistência Social e sua capacidade de promover o desenvolvimento regional sustentável. O estudo utiliza o IDConselho como parâmetro de avaliação, a partir de dados do Censo SUAS (2020–2024), aliados a indicadores socioeconômicos provenientes do CadÚnico, Novo CAGED e IBGE. Com metodologia descritivo-analítica e abordagem quanti-qualitativa, a investigação organiza e compara informações referentes à estrutura, dinâmica de funcionamento e composição dos conselhos, relacionando-as a variáveis como renda domiciliar per capita, número de inscritos no CadÚnico e evolução do emprego formal. Os resultados mostram acentuadas desigualdades entre os municípios, especialmente no que se refere à regularidade das reuniões, à capacidade deliberativa e ao suporte administrativo dos CMAS. Observa-se que, mesmo nos municípios com conselhos mais estruturados, persistem indicadores socioeconômicos críticos, evidenciando limitações na articulação institucional entre controle social, inclusão produtiva e desenvolvimento territorial. A não implementação do Programa ACESSUAS Trabalho nos municípios agrava esse quadro, reduzindo o potencial emancipatório da política e reforçando a dependência de transferências de renda. Conclui-se que o fortalecimento dos conselhos e a efetivação de estratégias intersetoriais são elementos essenciais para que a Assistência Social contribua de forma mais consistente para o desenvolvimento regional sustentável no Amapá.

**Palavras-chave:** Conselhos Municipais. Assistência Social. Controle Social. Desenvolvimento Regional

## ABSTRACT

This research examines the institutional development level of the Municipal Councils of Social Assistance (CMAS) in the state of Amapá and analyzes the extent to which these participatory and oversight bodies influence the effectiveness of the Social Assistance policy and its capacity to promote sustainable regional development. The study employs the IDConselho as an evaluation parameter, drawing on data from the Social Assistance Census (Censo SUAS, 2020–2024), combined with socioeconomic indicators from the Cadastro Único, Novo CAGED, and IBGE. Using a descriptive-analytical methodology with a quantitative-qualitative approach, the investigation organizes and compares information related to the councils' structure, operational dynamics, and composition, linking them to variables such as per capita household income, number of individuals registered in the Cadastro Único, and trends in formal employment. The results reveal significant inequalities among municipalities, particularly regarding meeting regularity, deliberative capacity, and administrative support. Even in municipalities with comparatively more structured councils, critical socioeconomic indicators persist, highlighting limitations in institutional articulation between social control, productive inclusion, and territorial development. The non-implementation of the ACESSUAS Trabalho Program further intensifies this scenario, reducing the emancipatory potential of the policy and reinforcing dependence on income transfer programs. The findings indicate that strengthening the councils and implementing intersectoral strategies are essential for Social Assistance to more effectively contribute to sustainable regional development in Amapá.

**Keywords:** Municipal Councils. Social Assistance. Social Control. Regional Development.

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	8
2	<b>METODOLOGIA</b> .....	14
3	<b>DESENVOLVIMENTO</b> .....	17
4	<b>CONCLUSÃO</b> .....	29
5	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	31
6	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	32

## 1 INTRODUÇÃO

A Assistência Social configura-se como política pública integrante da seguridade social não contributiva, conforme a Constituição Federal de 1988, constituindo marco central na proteção social destinada a cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes em situação de vulnerabilidade. Segundo Sposati (2014), a proteção social corresponde ao conjunto de condições que asseguram garantias concretas de existência e preservação da dignidade humana. Nessa perspectiva, a Assistência Social é reconhecida como direito e não como concessão estatal, assegurando juridicamente benefícios e serviços, blindando-os de vontades políticas e evitando sua utilização como instrumento clientelista. Ao garantir esse direito, a política contribui para a autonomia dos usuários, concebendo o benefício financeiro não como uma rede que aprisiona, mas como um trampolim que possibilita a superação de vulnerabilidades.

No contexto brasileiro, a Assistência Social consolidou-se na agenda pública com o propósito de defender e garantir direitos diante dos desafios estruturais produzidos pelo modelo socioeconômico vigente, o qual gera, em sua base, uma ampla reserva de trabalhadores considerados “descartáveis”. Na perspectiva de Marx (1996), essa superpopulação relativa constitui elemento inerente ao capitalismo, sustentando a extração de mais-valia, a acumulação de capital e, conseqüentemente, a intensificação das desigualdades sociais.

A redemocratização iniciada após o período de cerceamento de direitos imposto pela ditadura civil-militar (1964-1985) culminou na promulgação da Constituição de 1988, que instituiu um novo pacto político e social. Esse marco transformou substantivamente a relação entre Estado e sociedade, deslocando práticas autocráticas e verticalizadas em direção a um modelo orientado pela participação social no planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. Todavia, remanescentes de práticas centralizadoras continuam presentes no aparelho estatal, expressando-se em dinâmicas como fragilidade institucional, dependência político-partidária, clientelismo e disputas entre atores governamentais e da sociedade civil, que interferem na efetividade dos mecanismos democráticos de gestão e participação.

Nesse processo de reorganização federativa, a Constituição de 1988 teve papel decisivo ao elevar o Amapá da condição de Território Federal a Estado da Federação, encerrando mais de quatro décadas de administração centralizada pela União e inaugurando um ciclo de autonomia política e administrativa. Apesar disso, a economia estadual ainda

apresenta elevada dependência financeira de recursos federais, sobretudo do Fundo de Participação dos Estados (FPE), que compõe aproximadamente 65% a 70% das receitas estaduais, conforme dados do SICONFI/Tesouro Nacional (2025).

A transição para o status de estado possibilitou ao Amapá maior protagonismo no planejamento de seu desenvolvimento regional, ampliando o papel das políticas sociais - entre elas, a Assistência Social - na atuação territorial. Essas políticas passaram a operar mediante instrumentos de participação previstos em seus marcos regulatórios, essenciais para qualificar a ação estatal e assegurar que suas diretrizes reflitam as necessidades da população.

Nesse sentido, a participação e o controle social configuram-se como elementos estratégicos para o desenvolvimento regional sustentável. Para Canepa (2007), o desenvolvimento sustentável implica um processo de mudanças que articula exploração de recursos, inovação tecnológica e transformações institucionais de maneira compatível com as necessidades presentes e futuras. O controle social contribui diretamente para esse processo ao transformar demandas sociais difusas em diretrizes orçamentárias obrigatórias, além de fiscalizar se a execução das políticas públicas promove emancipação, e não dependência. Contudo, como observa Cabugueira (2000), a participação dos atores locais, embora fundamental, não é suficiente para impulsionar o desenvolvimento: são necessários profissionais qualificados e instituições fortalecidas para que esses mecanismos participativos produzam efeitos concretos.

Considerando o papel institucional da Assistência Social, observa-se que, em seus marcos legais, ela é estruturada para fomentar a autonomia das famílias, articulando proteção social, garantia de direitos e inclusão produtiva. Em sua formulação normativa, o benefício socioassistencial deve funcionar como um “trampolim” para a superação de vulnerabilidades, e não como uma rede que aprisiona indivíduos em relações de dependência, porém os resultados nem sempre correspondem plenamente a esse propósito, revelando tensões entre a concepção emancipatória da política e os desafios enfrentados em sua implementação. Sobretudo em municípios pequenos onde a prática de troca de favores pontuais (cestas básicas, remédios, empregos) por votos, desviando o foco de políticas públicas estruturantes e explorando a carência da população, uma conduta que persiste mesmo com a legislação atual (SUAS) que visa transformar a assistência social em direito, não favor, ainda é muito arraigada. A gestão pública é frequentemente marcada pela proximidade física e pessoal entre governantes, funcionários e cidadãos. O prefeito, vereadores e outros servidores são figuras conhecidas na comunidade, o que pode facilitar

o acesso, mas também abrir espaço para o favoritismo e o clientelismo.

Essa distância entre o previsto e o executado torna-se ainda mais evidente em municípios de pequeno porte, onde práticas de natureza clientelista continuam a estruturar relações políticas e a influenciar o acesso a bens e serviços públicos. Conforme analisa Victor Nunes Leal (1949), no clássico *Coronelismo, Enxada e Voto*, essas dinâmicas se sustentam historicamente na interação entre poder local, dependência socioeconômica e controle político, configurando o que o autor denomina de “pequena política”, marcada pela troca de favores, pelo personalismo e pela fragilidade das instituições. Raimundo Faoro (1975), em *Os Donos do Poder*, reforça que o patrimonialismo — traço estrutural da formação estatal brasileira — contribui para a sobreposição de interesses privados ao espaço público, perpetuando relações assimétricas que dificultam a institucionalização plena dos direitos sociais.

No campo da Assistência Social, tais práticas se expressam na distribuição pontual de cestas básicas, medicamentos, empregos ou outros recursos como moeda de troca por apoio político, desviando o foco das políticas públicas estruturantes e explorando condições de vulnerabilidade social. Essa lógica clientelista, segundo Campello de Souza (1976), é particularmente resistente em contextos locais onde a proximidade entre governantes, servidores e cidadãos reduz as barreiras institucionais que deveriam garantir impessoalidade e isonomia no atendimento. Ainda que o SUAS estabeleça a Assistência Social como direito e não como favor, essas práticas permanecem arraigadas, comprometendo a efetivação de seus princípios democráticos e emancipatórios.

A forte proximidade física e social entre autoridades locais — como prefeitos, vereadores e gestores — e a população, característica típica de municípios pequenos, reforça esse padrão. Tal configuração pode facilitar o acesso aos serviços, mas também cria um ambiente propício ao favoritismo, conforme argumenta Leal (1949), e contribui para a reprodução de relações políticas personalistas, dificultando a consolidação de uma Assistência Social orientada por critérios técnicos, universalistas e transparentes. À luz desse arcabouço teórico, percebe-se que os desafios enfrentados pelo SUAS em territórios de pequeno porte não são meramente administrativos, mas estruturais e historicamente determinados.

#### Do mesmo modo

[é] igualmente inquietante o desafio da gestão nos municípios onde prevalecem as relações mais domésticas entre governantes e governados. É de conhecimento público que nos municípios de pequeno porte existe quase uma simbiose entre as esferas públicas e privadas. Na maioria destas localidades, e os municípios com menos de 20 mil habitantes representam cerca de 70% do total de município do

Brasil, o poder executivo expande-se para os domínios do mundo doméstico, como uma extensão dele. O gabinete da Prefeitura Municipal e a sala de visitas da residência do prefeito se confundem (Campos, 2016, p. 31).

É nesse cenário que emerge a figura da primeira-dama, geralmente esposa do prefeito, ocupando a condução da Assistência Social municipal. Esse arranjo, presente em municípios amapaenses como Calçoene, Cutias, Vitória do Jari e Mazagão - e até recentemente em Macapá -, mobiliza representações sociais que associam mulheres da elite local ao cuidado, à caridade e ao voluntariado. Trata-se de uma herança filantrópica e moralizante amplamente discutida por Boschetti (2009) e Sarti (1998), que reforça práticas assistencialistas ancoradas no patriarcalismo e no personalismo, tal como analisado por DaMatta (1991) e Faoro (2001). Essa lógica, embora historicamente difundida, contrasta com a concepção moderna da Assistência Social como direito e política de Estado no âmbito do SUAS.

O tensionamento é estrutural: quando a primeira-dama assume a gestão da Assistência Social, reforça-se a ideia de favor pessoal e tutela moral, reproduzindo padrões do coronelismo e do mandonismo local descritos por Leal (1997) e Queiroz (1976). Nesse arranjo, práticas pessoais e emergenciais substituem diretrizes técnicas, diagnósticos territoriais e deliberações dos conselhos, prejudicando a profissionalização e a impessoalidade exigidas pela política. Assim, em vez de fortalecer o SUAS, esse modelo tende a perpetuar ações pontuais e assistencialistas, limitando a capacidade da Assistência Social de contribuir para o desenvolvimento regional sustentável.

Considerando a relevância da Política de Assistência Social para o desenvolvimento regional sustentável, especialmente em territórios marcados por desigualdades e fragilidades institucionais, torna-se necessário avaliar a capacidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social do Amapá de cumprir sua função estratégica no âmbito do controle social. Esses conselhos, previstos na LOAS e no SUAS, constituem instâncias fundamentais para assegurar que a política seja executada com transparência, participação da sociedade civil e alinhamento às demandas reais dos territórios. Assim, a proposta deste trabalho é realizar uma análise sobre o grau de desenvolvimento e funcionamento desses conselhos nos municípios amapaenses, investigando sua estrutura, dinâmica, autonomia e efetividade.

Acredita-se que as contribuições decorrentes desta pesquisa serão relevantes para estudos futuros sobre participação e controle social, ao oferecer subsídios teóricos e empíricos sobre o papel dos conselhos na consolidação da Assistência Social como política

de Estado. Além disso, espera-se provocar uma reflexão qualificada acerca da necessidade de criar, fortalecer ou repensar esses espaços como arenas reais de poder público, capazes de orientar, monitorar, fiscalizar e deliberar sobre a gestão da política de assistência social. Dessa forma, o estudo busca contribuir para a construção de processos participativos mais robustos, favorecendo tanto a democratização da gestão quanto o desenvolvimento regional dos municípios do Amapá.

O estado do Amapá possui uma população estimada em 806.517 habitantes (2025), segundo o Censo Demográfico de 2022 do IBGE. Desse total, aproximadamente 63% da população (511.069 pessoas) encontra-se inscrita no Cadastro Único, o que evidencia a amplitude da vulnerabilidade social no território. Entre os cadastrados, 332.805 pessoas vivem em situação de pobreza, correspondendo a cerca de 41% da população total do estado; 94.884 pessoas encontram-se em situação de baixa renda, representando aproximadamente 12% da população; e 83.380 pessoas possuem renda per capita superior a meio salário-mínimo, o equivalente a 10% da população estadual. Esses dados revelam que quase metade dos amapaenses vive abaixo da linha de pobreza e que uma parcela expressiva depende direta ou indiretamente das políticas públicas de Assistência Social para garantir sua sobrevivência e dignidade.

Diante desse cenário, surge a questão central deste estudo: os Conselhos Municipais de Assistência Social do Amapá têm desempenhado, o papel de espaços de participação e controle social capazes de orientar, fiscalizar e deliberar sobre a política de assistência social, de modo a contribuir para o desenvolvimento regional sustentável? Em outras palavras, esses conselhos têm atuado de maneira concreta na promoção do protagonismo dos usuários, trabalhadores, entidades socioassistenciais e governo no fortalecimento da participação cidadã e na articulação de estratégias de inclusão produtiva que identifiquem e mobilizem as potencialidades socioeconômicas locais?

Essa pergunta busca verificar se os conselhos transcendem uma função meramente formal ou burocrática e se configuram como arenas de poder e de decisão, capazes de influenciar a política pública e direcionar a Assistência Social para uma atuação emancipatória e promotora de desenvolvimento humano e sustentável nos municípios amapaenses.

Parte-se do pressuposto que os Conselhos Municipais de Assistência Social do Amapá apresentam graus distintos de desenvolvimento institucional, com possibilidades concretas de fortalecimento de sua organização interna, de ampliação da participação social e de aprimoramento de sua autonomia deliberativa. Embora persistam desafios estruturais,

supõe-se que existam condições para avanços que qualifiquem o exercício do controle social no âmbito da política de Assistência Social.

Infere-se que ainda que a participação nos conselhos, em alguns municípios caracterizada por práticas essencialmente formais, possa ser gradual e progressivamente convertida em atuações mais substantivas, com maior capacidade de interferir nos processos de planejamento, execução e fiscalização das ações socioassistenciais, conforme previsto nas normativas do SUAS.

Por fim, projeta-se que os conselhos possam aprofundar sua articulação com estratégias territoriais voltadas ao desenvolvimento social, aprimorando o mapeamento de vulnerabilidades, potencialidades e demandas locais; fortalecendo o diálogo com usuários, trabalhadores e entidades socioassistenciais; e contribuindo com articulações voltadas para ações de inclusão produtiva e ampliação de capacidades. Tais avanços tenderiam a reforçar o papel da Assistência Social como vetor do desenvolvimento regional sustentável no Amapá.

O objetivo geral deste estudo é avaliar o grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do estado do Amapá, por meio da aplicação do indicador IDConselho, utilizando informações disponibilizadas pelo Censo SUAS e por outras bases de dados estaduais e nacionais para verificar o atendimento aos critérios do indicador, de modo a analisar em que medida essas instâncias de controle social possuem condições institucionais, técnicas e participativas capazes de contribuir para o desenvolvimento regional sustentável.

O primeiro objetivo específico consiste em identificar e analisar, a partir dos dados do Censo SUAS de 2020 a 2024, o grau de atendimento aos requisitos do IDConselho, organizados em escala de 1 a 5. Esses requisitos abrangem três dimensões: (1) estrutura administrativa, que envolve a previsão e utilização de recursos na LOA, as condições materiais de funcionamento e a existência de secretaria executiva; (2) dinâmica de funcionamento, que contempla a regularidade das reuniões, as deliberações sobre o orçamento e o Plano de Assistência Social, a existência de regimento interno, o acompanhamento do Programa Bolsa Família, o monitoramento das deliberações das conferências e as ações de fiscalização e mobilização no município; e (3) composição do conselho, que considera o número mínimo de conselheiros, a participação de representantes da sociedade civil, usuários e trabalhadores, a alternância na presidência, a forma de escolha dos representantes e a presença das áreas de assistência, saúde e educação.

O segundo objetivo específico consiste em explorar dados estaduais e nacionais da

Assistência Social e de outras bases oficiais, de modo a analisar a evolução das condições socioeconômicas nos municípios amapaenses. Para isso, serão examinados: o número de beneficiários da política inscritos no CadÚnico e sua variação entre outubro de 2020 e outubro de 2025; os registros do Novo CAGED sobre a geração de empregos formais no mesmo período; os dados do IBGE referentes à População Absoluta (Censo 2022); e o Rendimento Mensal Domiciliar Per Capita no estado do Amapá entre 2020 e 2024.

O terceiro objetivo específico é comparar os resultados obtidos na investigação para verificar se os Conselhos Municipais de Assistência Social possuem capacidade, qualidade institucional e autonomia suficientes para, por meio da participação e do controle social, influenciar a efetividade da política de Assistência Social. Busca-se compreender em que medida essas instâncias conseguem impulsionar, favorecer ou estimular ações voltadas ao mapeamento de oportunidades no território, à mobilização dos usuários para cursos de qualificação profissional e demais iniciativas de inclusão produtiva, contribuindo para sua inserção no mundo do trabalho e para a promoção da emancipação social, sem reforçar relações de dependência.

## **2 METODOLOGIA**

A definição da abordagem metodológica é fundamental para assegurar coerência entre o problema de pesquisa, os objetivos propostos e os procedimentos analíticos adotados ao longo do estudo. Considerando que este trabalho busca avaliar o grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá e compreender em que medida essas instâncias de controle social têm condições institucionais, técnicas e participativas de influenciar a efetividade da política de Assistência Social e o desenvolvimento regional sustentável, optou-se por uma metodologia de caráter descritivo-analítico, com abordagem quanti-qualitativa baseada em dados secundários oficiais.

A escolha dessa abordagem decorre da necessidade de examinar simultaneamente: (a) a estrutura, o funcionamento e a composição dos conselhos, avaliados à luz dos critérios do IDConselho; e (b) indicadores socioeconômicos relevantes dos municípios amapaenses, como número de inscritos no CadÚnico, evolução da renda domiciliar per capita, geração de empregos formais e informações demográficas. A triangulação dessas bases possibilita não apenas identificar fragilidades e potencialidades dos conselhos, mas também situar sua atuação no contexto territorial mais amplo, permitindo interpretar sua capacidade de contribuir para processos de desenvolvimento local e regional.

Dessa forma, a metodologia proposta combina análise normativa, institucional e

estatística, estruturando-se a partir de dados provenientes do Censo SUAS, CadÚnico, Novo CAGED e IBGE, complementados por consultas a documentos legais e diretrizes do SUAS.

A pesquisa adota uma abordagem descritivo-analítica, com ênfase quanti-qualitativa, baseada exclusivamente em dados secundários. O objetivo é avaliar o grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá e analisar em que medida essas instâncias de controle social apresentam condições institucionais e participativas capazes de influenciar a efetividade da política de Assistência Social e sua contribuição para o desenvolvimento regional sustentável.

Os dados utilizados provêm do Censo SUAS (2020–2024), do Cadastro Único (2020–2025), do NovoCAGED (2020–2025) e de estatísticas do IBGE, especialmente o Censo Demográfico de 2022 e o rendimento domiciliar per capita (2020–2024). Essas bases permitem observar tanto o funcionamento dos conselhos quanto o contexto socioeconômico dos municípios amapaenses.

A análise do desenvolvimento institucional dos conselhos será realizada por meio da aplicação dos critérios do IDConselho, que abrangem três dimensões: estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento e composição do colegiado. Cada item será verificado a partir das informações declaradas pelos municípios no Censo SUAS, utilizando uma escala de 1 a 5, possibilitando identificar avanços, fragilidades e diferenças entre os municípios.

Em paralelo, serão analisados indicadores socioeconômicos relacionados à população inscrita no CadÚnico, evolução da renda, distribuição da pobreza e comportamento do emprego formal, de modo a contextualizar territorialmente a atuação dos conselhos. Os dados serão organizados em planilhas e sintetizados em tabelas e gráficos, possibilitando comparações entre municípios.

Por fim, será realizada uma análise comparativa entre o desempenho dos conselhos no IDConselho e as condições socioeconômicas locais, buscando identificar padrões que indiquem se conselhos mais estruturados e ativos possuem maior potencial para influenciar ações de inclusão produtiva e fortalecer a política de Assistência Social nos municípios amapaenses. Reconhece-se como limitação o uso exclusivo de dados secundários, que podem conter lacunas de preenchimento e não permitem estabelecer causalidade direta, mas fornecem um panorama consistente para os objetivos do estudo.

A definição da abordagem metodológica é fundamental para assegurar coerência entre o problema de pesquisa, os objetivos propostos e os procedimentos analíticos adotados ao longo do estudo. Considerando que este trabalho busca avaliar o grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá e compreender em que medida

essas instâncias de controle social dispõem de condições institucionais, técnicas e participativas para influenciar a efetividade da política de Assistência Social e sua contribuição ao desenvolvimento regional sustentável, optou-se por uma metodologia de caráter descritivo-analítico, com abordagem quanti-qualitativa baseada em dados secundários oficiais.

Essa escolha metodológica justifica-se pela necessidade de examinar, de forma articulada, tanto a estrutura, o funcionamento e a composição dos conselhos, avaliados à luz dos critérios do IDConselho, quanto indicadores socioeconômicos relevantes dos municípios amapaenses, como número de inscritos no CadÚnico, evolução da renda domiciliar per capita, geração de empregos formais e dados demográficos. A triangulação dessas bases permite identificar fragilidades e potencialidades dos conselhos e, simultaneamente, situar sua atuação no contexto territorial mais amplo, oferecendo elementos para interpretar sua capacidade de contribuir para processos de desenvolvimento local e regional.

Para isso, a metodologia combina análise normativa, institucional e estatística, utilizando dados provenientes do Censo SUAS (2020–2024), do Cadastro Único (2020–2025), do NovoCAGED (2020–2025) e do IBGE, especialmente o Censo Demográfico de 2022 e os indicadores de rendimento domiciliar per capita entre 2020 e 2024. Essas fontes possibilitam observar tanto o funcionamento dos conselhos quanto as condições socioeconômicas dos municípios do estado.

A avaliação do desenvolvimento institucional dos conselhos será realizada mediante a aplicação dos critérios do IDConselho, distribuídos em três dimensões: estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento e composição do colegiado. Cada requisito será verificado a partir das informações declaradas pelos municípios no Censo SUAS, utilizando uma escala de 1 a 5 que permite identificar avanços, fragilidades e diferenças entre os municípios. Em complemento, serão analisados indicadores socioeconômicos relacionados à população inscrita no CadÚnico, ao comportamento da renda, à distribuição da pobreza e à evolução do emprego formal, a fim de contextualizar territorialmente os conselhos. Esses dados serão organizados em planilhas e sintetizados em tabelas e gráficos, possibilitando comparações internas e entre municípios.

Por fim, será realizada uma análise comparativa entre o desempenho dos conselhos no IDConselho e as condições socioeconômicas locais, buscando identificar padrões que indiquem se conselhos mais estruturados e ativos apresentam maior potencial para influenciar ações de inclusão produtiva e fortalecer a política de Assistência Social nos municípios amapaenses. Reconhece-se como limitação o uso exclusivo de dados secundários, que podem conter lacunas de preenchimento e não permitem estabelecer relações de causalidade direta; ainda assim, essas

informações fornecem um panorama consistente e adequado aos propósitos do estudo.

### **3 DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1 O ACESSUAS Trabalho e o papel da assistência social na promoção do desenvolvimento regional sustentável no amapá**

A promoção do acesso ao mundo do trabalho constitui uma dimensão estratégica da Política de Assistência Social na medida em que se relaciona diretamente com a superação das vulnerabilidades socioeconômicas e com a ampliação das capacidades individuais e coletivas necessárias ao desenvolvimento regional sustentável. Embora a Assistência Social não seja responsável pela execução direta de cursos de qualificação ou ações de inclusão produtiva, seu papel é estruturante ao mobilizar usuários, disseminar informações, realizar encaminhamentos e acompanhar trajetórias formativas, ampliando suas possibilidades reais de inserção econômica e emancipação social.

Nesse escopo, o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho) foi concebido como mecanismo articulador entre as demandas dos usuários do SUAS e as oportunidades disponíveis no território. Sua atuação exige que as equipes realizem o mapeamento contínuo da oferta local de qualificação profissional — cursos do PRONATEC, iniciativas das redes profissionalizantes, instituições do Sistema S, programas de economia solidária, microcrédito produtivo e demais políticas voltadas à inclusão produtiva —, conectando-as às necessidades específicas da população vulnerável. Trata-se de uma política cuja efetividade depende de processos intersetoriais de gestão, exigindo articulação permanente entre Assistência Social, Educação, Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Saúde.

A literatura sobre desenvolvimento na Amazônia reforça que o fortalecimento das capacidades territoriais é decisivo para construir trajetórias sustentáveis. Conforme argumenta Bertha Becker (1991; 2004), a Amazônia é marcada por uma organização territorial complexa e pela coexistência de atividades econômicas frágeis e desarticuladas, o que torna imprescindível a criação de políticas que integrem dinâmicas sociais, produtivas e ambientais. Nessa perspectiva, a inclusão produtiva se apresenta como estratégia vital para dinamizar economias locais, gerar renda e ativar potencialidades endógenas dos territórios, especialmente em municípios com reduzida diversificação produtiva, como ocorre em grande parte do Amapá.

Inserido nesse debate, o conceito de inclusão produtiva assume centralidade. Como afirma Souza (2013, p. 36),

[a] inclusão produtiva promove ações que possibilitem a inserção de indivíduos no mercado de trabalho, contribuindo para o processo de emancipação social dos indivíduos, diminuindo a dependência de programas e benefícios dos governos federal, estadual e municipal, gerando trabalho e renda, potencializando a arte e o saber-fazer local (SOUZA, 2013, p. 36).

Essa abordagem articula-se com críticas formuladas por Lena Lavinias (2013; 2017), segundo as quais políticas sociais orientadas exclusivamente à transferência de renda tendem a mitigar a pobreza no curto prazo, mas não necessariamente promovem autonomia ou inserção econômica sustentável. Para a autora, políticas integradas de qualificação profissional, trabalho e produção local são indispensáveis para romper a dependência estrutural e gerar mudanças socioeconômicas de médio e longo prazo.

Essa perspectiva teórica é particularmente relevante no Amapá. A baixa diversificação econômica, associada à fragilidade institucional e aos altos índices de pobreza, torna a inclusão produtiva um eixo estratégico para o desenvolvimento regional sustentável. O ACESSUAS, ao mediar a relação entre proteção social e oportunidades econômicas, poderia desempenhar papel fundamental no fortalecimento da economia local e na ampliação das capacidades sociais e produtivas dos territórios.

Contudo, os dados institucionais evidenciam um cenário preocupante: embora cinco municípios do Amapá tenham aderido ao ACESSUAS Trabalho até 2023 — Ferreira Gomes, Macapá, Porto Grande, Serra do Navio e Vitória do Jari — o Plano Estadual de Assistência Social (PEAS 2024/2027) aponta que nenhum implementou de fato o programa. A adesão permanece meramente formal, sem equipes estruturadas, sem diagnóstico territorial atualizado e sem articulação intersetorial consistente. Essa ausência de execução compromete a função estratégica da política e reforça dinâmicas de dependência, como alerta Lavinias, limitando o papel da Assistência Social como agente de transformação territorial.

A ausência de implementação prática do ACESSUAS impede que a política de Assistência Social desempenhe plenamente seu papel na promoção do desenvolvimento sustentável, pois restringe a articulação necessária para a integração dos usuários aos circuitos econômicos locais. Sem essa mediação, os municípios tendem a reproduzir práticas assistencialistas, respondendo apenas a necessidades emergenciais, sem construir estratégias estruturantes de qualificação profissional, inclusão produtiva e fortalecimento da base produtiva territorial.

Embora a inclusão produtiva no âmbito do SUAS constitui um vetor essencial para o desenvolvimento regional sustentável, sobretudo em territórios amazônicos onde vulnerabilidades sociais e fragilidades econômico-produtivas se sobrepõem. Entretanto, a não

implementação do ACESSUAS Trabalho no Amapá enfraquece significativamente essa agenda, revelando desafios estruturais que serão aprofundados nos tópicos seguintes, especialmente na análise do desempenho dos conselhos municipais e de sua capacidade de influenciar políticas de emancipação socioeconômica.

### 3.2 Análise do grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social do Amapá (2020–2024)

A análise do grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá, no período de 2020 a 2024, permite avaliar em que medida essas instâncias de participação e controle social dispõem de condições efetivas para exercer suas atribuições de deliberação, fiscalização, monitoramento e acompanhamento da Política de Assistência Social, contribuindo, assim, para o desenvolvimento regional sustentável. Para essa finalidade, utilizou-se o indicador IDConselho, composto pelas dimensões de estrutura administrativa, dinâmica de funcionamento e composição do colegiado, cujos resultados municipais foram extraídos do Censo SUAS ao longo de cinco anos consecutivos.

Os resultados foram construídos a partir da análise sistemática das três dimensões que compõem o IDConselho, posteriormente consolidadas e organizadas por município e por ano de referência. Essa estratégia analítica possibilita caracterizar, de maneira mais robusta, os diferentes estágios de desenvolvimento institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e identificar padrões, avanços e persistências ao longo do período estudado. A seguir, apresentam-se os achados resultantes desse processo de avaliação:

Tabela 1 - Evolução do IDConselho por município

MUNICÍPIO	2024	2023	2022	2021	2020
Amapá	3,67	3,67	3,00	3,00	3,00
Calçoene	3,67	3,33	3,33	4,00	
Cutias		2,67	2,67	2,33	2,67
Ferreira Gomes	3,67	3,67	4,00	3,33	3,33
Itaubal	4,67	2,67	3,33	4,33	4,00
Laranjal do Jari	4,33	3,67	3,67	4,33	3,33
Macapá		4,00	4,00	4,00	4,67
Mazagão	4,00	3,33	3,67	3,00	2,67
Oiapoque	4,00	4,00	3,67	3,33	
Pedra Branca	3,67	3,33	3,67	3,33	4,33
Porto Grande	3,33	3,33	3,00	3,33	3,67
Pracuúba		2,00	3,67		2,67
Santana	4,33	3,67	4,00	3,00	2,67
Serra do Navio	3,33	3,67	3,00	3,33	2,33
Tartarugalzinho	3,00	3,00	3,00	2,00	3,00

MUNICÍPIO	2024	2023	2022	2021	2020
Vitória do Jari	4,33	3,00	4,33	3,33	4,33

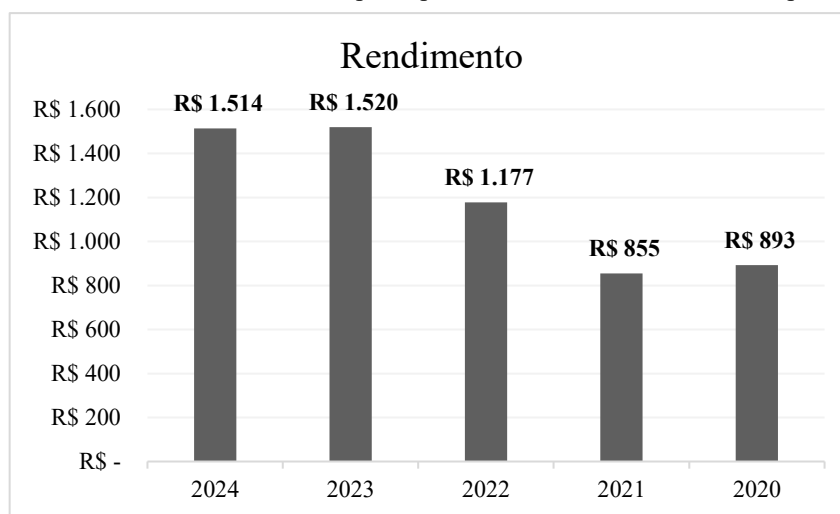
Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo SUAS, 2020-2024.

A leitura sistemática dos dados evidencia grande heterogeneidade entre os municípios amapaenses. Alguns conselhos apresentam padrões consistentes de organização institucional, como Macapá, Laranjal do Jari e Vitória do Jari, que mantiveram pontuações relativamente elevadas ao longo do período, refletindo maior capacidade de gestão, regularidade de reuniões, produção de deliberações e composição adequada entre governo e sociedade civil. Em contraste, municípios como Cutias, Pracuúba, Serra do Navio e Tartarugalzinho apresentaram desempenhos mais baixos e instáveis, revelando fragilidades que comprometem o funcionamento contínuo do conselho e, conseqüentemente, sua capacidade de influenciar a política pública.

Um elemento crítico na análise refere-se à ausência de resposta ao Censo SUAS, registrada em diferentes municípios e anos. O não preenchimento do Censo, além de constituir falha grave de gestão, acarreta conseqüências diretas, como risco de suspensão de repasses do cofinanciamento federal. Mais do que isso, indica possíveis rupturas na institucionalidade do conselho, dada a importância do Censo SUAS como principal instrumento nacional de monitoramento e transparência do Sistema Único de Assistência Social. A recorrência dessa ausência sugere vulnerabilidades profundas na gestão municipal da Assistência Social e impede a identificação precisa das condições de funcionamento das instâncias de controle social.

A inserção da análise sobre a evolução do rendimento domiciliar per capita do Amapá no período de 2020 a 2024 cumpre a função de contextualizar as condições socioeconômicas que estruturam a demanda e a atuação da política de Assistência Social no estado. Trata-se de um indicador estratégico, pois expressa o nível de recursos disponíveis nos domicílios, refletindo desigualdades, padrões de vulnerabilidade e a capacidade das famílias de acessar direitos sociais de forma autônoma. Ao incorporar esse parâmetro neste ponto do estudo, estabelece-se uma base empírica indispensável para relacionar o desempenho institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social às dinâmicas econômicas do território, permitindo interpretar com maior precisão as interações entre fragilidades econômicas locais, dependência de programas de transferência de renda e desafios ao desenvolvimento regional sustentável. A seguir, o gráfico correspondente apresenta visualmente essa evolução:

Tabela 2 - Renda domiciliar per capita 2020–2024 no estado do Amapá



Fonte: Elaborado pelo autor com base no IBGE, 2025.

A compreensão desses resultados exige articulação com o cenário socioeconômico dos municípios. A renda domiciliar per capita no estado apresentou aumento entre 2020 e 2024, mas esse crescimento não se traduz diretamente em melhoria substancial das condições de vida da população. Em muitos municípios, a renda permanece baixa e insuficiente para romper padrões históricos de vulnerabilidade. Esse fenômeno torna ainda mais relevante a atuação dos conselhos, que deveriam exercer papel central na qualificação do gasto público, na orientação das prioridades territoriais e na fiscalização dos serviços socioassistenciais.

Na sequência, procede-se à análise da evolução do número de pessoas cadastradas no Cadastro Único, instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda e viabiliza o acesso aos programas sociais do Governo Federal. A observação desse indicador, considerando os dados referentes ao mês de outubro de cada ano, de 2020 a 2025, permite compreender a dinâmica da vulnerabilidade social no estado e a magnitude da população dependente das políticas de transferência de renda. Os dados organizados a seguir oferecem suporte empírico para essa avaliação.

Tabela 3 - Número de pessoas cadastradas no CadÚnico no estado do Amapá, 2020–2025

MUNICÍPIO/ANO	OUT/25	OUT/24	OUT/23	OUT/22	OUT/21	OUT/20
<b>AMAPÁ</b>	6.527	6.625	6.767	6.534	6.573	6.417
<b>CALÇOENE</b>	3.254	3.165	3.268	3.121	2.282	2.097
<b>CUTIAS</b>	5.163	5.122	5.145	5.003	4.639	4.310
<b>FERREIRA GOMES</b>	5.232	5.281	5.385	5.093	4.662	4.475
<b>ITAUBAL</b>	7.193	6.955	6.290	6.159	5.524	5.617
<b>LARANJAL DO JARI</b>	26.896	27.653	29.909	29.174	24.690	25.097

MUNICÍPIO/ANO	OUT/25	OUT/24	OUT/23	OUT/22	OUT/21	OUT/20
MACAPÁ	273.623	263.403	274.163	252.675	220.086	212.085
MAZAGÃO	22.678	22.586	22.653	21.285	19.882	19.612
OIAPOQUE	23.734	22.290	20.973	18.165	14.775	14.568
PEDRA BRANCA	9.668	10.175	10.623	10.105	8.272	8.190
PORTO GRANDE	15.241	14.978	14.544	13.599	12.105	11.755
PRACUÚBA	3.859	4.180	4.258	3.805	2.766	2.663
SANTANA	76.689	76.233	84.293	80.333	68.391	66.098
SERRA DO NAVIO	3.423	3.529	3.841	3.720	3.326	3.368
TARTARUGALZINHO	12.953	12.643	12.170	11.495	10.060	10.354
VITÓRIA DO JARI	9.805	9.974	10.513	10.635	10.562	10.622

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Cadastro Único – CadÚnico, 2025.

Para aprofundar a compreensão sobre a dimensão da vulnerabilidade social nos municípios amapaenses, apresenta-se a seguir a proporção entre a população estimada pelo IBGE para 2025 e o número de pessoas cadastradas no Cadastro Único no mês de outubro do mesmo ano. Esse indicador é especialmente relevante porque permite avaliar, de forma comparativa, o grau de dependência da população em relação às políticas de transferência de renda. Os resultados revelam proporções alarmantes, com municípios em que mais da metade dos habitantes — e, em alguns casos, números superiores à própria população estimada — encontram-se inscritos no CadÚnico, evidenciando um cenário de forte fragilidade econômica e de dependência estrutural dos programas de assistência social. A tabela a seguir detalha essa relação.

Tabela 4 - Proporção de habitantes e pessoas cadastradas no CadÚnico 2025

Município	Cadastro Único Out/25	População estimada 2025	Proporção
Itaubal	7193	6.097	118%
Cutias	5163	4.723	109%
Mazagão	22678	23.773	95%
Pracuúba	3859	4.048	95%
Tartarugalzinho	12953	13.816	94%
Vitória do Jari	9805	11.899	82%
Porto Grande	15241	19.048	80%
Amapá	6527	8.440	77%
Oiapoque	23734	30.786	77%
Ferreira Gomes	5232	7.184	73%
Laranjal do Jari	26896	37.872	71%

Município	Cadastro Único Out/25	População estimada 2025	Proporção
Pedra Branca	9668	13.888	70%
Serra do Navio	3423	5.003	68%
Santana	76689	118.803	65%
Macapá	273623	489.676	56%
Calçoene	3254	11.461	28%

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Cadastro Único – CadÚnico e IBGE, 2025.

Os dados do Cadastro Único reforçam o quadro de elevada vulnerabilidade social no Amapá. Em média, 79% da população estadual depende diretamente de programas de transferência de renda para garantir sua subsistência, o que evidencia que a Assistência Social, em vez de atuar predominantemente como promotora de autonomia, mantém-se como principal fonte de sustentação para grande parte dos domicílios. Essa condição torna-se ainda mais expressiva em municípios como Itaubal e Cutias, onde o número de pessoas cadastradas supera a população estimada pelo IBGE. Tais discrepâncias podem ser parcialmente atribuídas às inconsistências identificadas no Censo Demográfico de 2022, cuja coleta no estado apresentou taxa de erro de 10,8%, comprometendo a precisão das estimativas populacionais. Além de possíveis inconsistências, duplicidades e irregularidades nos registros do CadÚnico.

Nesse cenário, a análise da proporção entre população estimada e inscritos no CadÚnico permite identificar um padrão de grande dependência socioassistencial nos municípios amapaenses, com a maioria apresentando índices superiores a 55%. Calçoene, entretanto, configura uma exceção relevante, registrando proporção de apenas 28% da população no CadÚnico. Esse comportamento divergente constitui um ponto fora da curva que, pelas limitações dos dados disponíveis, não pode ser satisfatoriamente explicado por esta pesquisa. A discrepância pode decorrer de fatores variados, como dinâmicas próprias do território, diferenças na cobertura do cadastramento ou eventual subestimação populacional, mas qualquer hipótese carece de confirmação empírica. Ainda assim, tal singularidade reforça a importância de análises mais aprofundadas em estudos futuros.

Com base nesse panorama de alta dependência dos programas de transferência de renda e fragilidade socioeconômica, torna-se necessário examinar como o mercado de trabalho formal tem evoluído no estado. A seguir, apresenta-se a tabela com a evolução do saldo da geração de empregos formais no Amapá, elemento fundamental para compreender a capacidade regional de absorção de mão de obra e para avaliar em que medida a dinâmica econômica contribui — ou não — para reduzir a pressão sobre a política de Assistência

Social.

Tabela 5 - Evolução do saldo da geração de empregos formais no estado do Amapá

MUNICÍPIO/ANO	2025	2024	2023	2022	2021	2020
<b>Amapá</b>	0	17	17	31	6	-10
<b>Calçoene</b>	58	-3	-19	43	29	17
<b>Cutias</b>	-30	-17	7	4	7	-16
<b>Ferreira Gomes</b>	1	24	17	28	13	-8
<b>Itaubal</b>	4	-9	1	11	-6	3
<b>Laranjal do Jari</b>	78	18	77	52	90	32
<b>Macapá</b>	6405	8000	5051	5068	4571	856
<b>Mazagão</b>	229	133	169	-77	223	-233
<b>Oiapoque</b>	63	27	163	118	195	76
<b>Pedra Branca</b>	175	55	-212	-851	165	-55
<b>Porto Grande</b>	133	248	58	188	50	-73
<b>Pracuúba</b>	-3	-7	-18	15	-3	6
<b>Santana</b>	915	549	833	981	861	392
<b>Serra do Navio</b>	-2	35	-3	-57	55	13
<b>Tartarugalzinho</b>	44	20	-2	-17	-33	-26
<b>Vitória do Jari</b>	24	11	-14	1	42	18

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Novo CAGED, 2025.

A análise do mercado formal de trabalho, a partir dos dados do Novo CAGED, mostra forte concentração da geração de empregos nos municípios mais populosos, especialmente Macapá, Santana e Laranjal do Jari. Em grande parte do estado, o mercado formal é reduzido, irregular ou quase inexistente. Municípios menores apresentam saldos negativos em vários anos, revelando retração econômica e baixa capacidade de absorção da força de trabalho local. Esse cenário ilustra um dos principais desafios estruturais do desenvolvimento regional no Amapá: a desconexão entre demanda social e oportunidades econômicas, problema que exige atuação integrada entre políticas de trabalho, educação e assistência.

Diante desse quadro, a relação entre o desempenho dos conselhos e os indicadores socioeconômicos revela padrões consistentes porque, ao analisar conjuntamente o IDConselho, o comportamento do CadÚnico, a renda domiciliar per capita e a geração de empregos formais, observa-se que os mesmos municípios tendem a concentrar simultaneamente indicadores positivos ou negativos. Municípios como Macapá, Laranjal do Jari, Santana, Itaubal, Mazagão e Oiapoque, que apresentam conselhos relativamente mais estruturados — com maior regularidade de reuniões, deliberações sobre orçamento, composição paritária mais estável e preenchimento contínuo do Censo SUAS — também revelam, em média, maior dinamismo econômico, variações positivas na geração de

empregos em vários anos da série, e proporções de inscritos no CadÚnico menos extremas quando comparadas a municípios mais fragilizados. Ainda que esses municípios mantenham altos índices de vulnerabilidade social, as evidências sugerem ambientes institucionais mais organizados, nos quais o conselho opera com alguma capacidade de influenciar decisões públicas.

O cenário oposto se verifica em municípios como Cutias, Pracuúba, Pedra Branca do Amapari, Serra do Navio e Tartarugalzinho, que apresentam conselhos marcados por fragilidades estruturais — baixa pontuação no IDConselho, frequente ausência de preenchimento do Censo SUAS, irregularidade de reuniões e limitações administrativas — combinadas com fortes indicadores de dependência socioassistencial. Nessas localidades, as proporções de habitantes inscritos no CadÚnico ultrapassam 90% da população, em alguns casos superando a própria estimativa populacional, como em Cutias. Além disso, esses municípios registram flutuações negativas no saldo de empregos formais em diversos anos, sinalizando economias pouco diversificadas e vulneráveis a choques. Essa convergência de fragilidade institucional e deterioração socioeconômica indica que a incapacidade dos conselhos de exercer plenamente suas funções não é um problema isolado: ela reflete uma desorganização mais profunda das capacidades estatais locais.

Ao mesmo tempo, casos como Calçoene, cuja proporção de cadastrados no CadÚnico é significativamente menor (28%) do que a encontrada no restante do estado, configuram exceções que não encontram explicação suficiente nos dados disponíveis, o que indica a necessidade de investigações específicas em estudos futuros.

Assim, a análise integrada evidencia que conselhos fragilizados estão inseridos em contextos marcados por elevada pobreza, alta dependência de transferências federais e baixo dinamismo produtivo, enquanto conselhos mais estruturados coexistem com ambientes institucionais relativamente mais estáveis. Essa correspondência reforça a noção de que fortalecer os Conselhos Municipais de Assistência Social não é apenas uma exigência normativa do SUAS, mas um componente estratégico para ampliar a capacidade dos territórios de planejar políticas públicas, orientar ações de inclusão produtiva e avançar em direção ao desenvolvimento regional sustentável.

A complexidade desse cenário torna-se ainda mais evidente diante da ausência de implementação do Programa ACESSUAS Trabalho nos municípios que, embora tenham aderido formalmente, não executam suas ações. Essa lacuna enfraquece a capacidade do SUAS de avançar na dimensão emancipatória da política, ao impedir a articulação com o mercado de trabalho, o mapeamento de oportunidades econômicas e o acompanhamento das

trajetórias de inclusão produtiva. Assim, embora a Assistência Social desempenhe papel crucial no enfrentamento da pobreza, sua atuação permanece limitada pela fragilidade institucional dos conselhos e pela inexistência de estratégias intersetoriais permanentes.

Diante dessas evidências, observa-se que a construção de um desenvolvimento regional sustentável no Amapá depende diretamente do fortalecimento das instâncias de controle social, da implementação efetiva de políticas de inclusão produtiva e da articulação entre Assistência Social, educação, trabalho e setor produtivo. Sem conselhos fortes, participativos e autônomos, a política tende a manter-se restrita à mitigação das vulnerabilidades imediatas, sem capacidade de estruturar trajetórias de superação da pobreza. Esses elementos, analisados em conjunto, constituem a base para o próximo ponto, que examinará comparativamente a atuação dos CMAS, suas condições institucionais e sua capacidade efetiva de influenciar a política pública e o desenvolvimento nos municípios amapaenses.

### **3.3 Análise Comparativa: Desenvolvimento Institucional dos CMAS e Capacidade de Influência na Política de Assistência Social e no Desenvolvimento Regional**

A análise comparativa entre o grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e o contexto socioeconômico dos municípios amapaenses permite compreender, de maneira mais aprofundada, em que medida essas instâncias de controle social possuem condições de influenciar a efetividade da política de Assistência Social e contribuir para o desenvolvimento regional sustentável. A partir dos resultados consolidados do IDConselho e dos indicadores referentes à renda domiciliar per capita, à geração de empregos formais e à proporção de famílias inscritas no Cadastro Único, torna-se possível identificar padrões que articulam institucionalidade, vulnerabilidade social e dinâmica econômica.

Os dados revelam que municípios como Macapá, Santana, Laranjal do Jari, Itaubal, Mazagão e Oiapoque, cujos conselhos apresentam níveis mais elevados de organização institucional, tendem a operar em ambientes administrativos relativamente mais estruturados. Nesses municípios, observam-se maior regularidade de reuniões, deliberações formais sobre orçamento e plano de assistência social, além de composições paritárias mais estáveis — indicadores que, em princípio, conferem maior capacidade de governança aos CMAS. Essa institucionalidade reforçada se articula, em parte, a contextos locais onde há geração mais expressiva de empregos formais, renda per capita menos instável e dinâmica

administrativa mais consolidada.

No entanto, a realidade empírica revela um quadro mais complexo. Municípios como Itaúbal, Mazagão e Oiapoque, apesar de possuírem conselhos relativamente fortes segundo o IDConselho, apresentam taxas elevadíssimas de inscrição no CadÚnico, variando entre 77% e 118% da população estimada. Esses percentuais, extremamente acima do esperado para territórios com institucionalidade mais consolidada, indicam que a robustez dos conselhos não tem sido suficiente para produzir efeitos significativos na redução da vulnerabilidade social ou na promoção de trajetórias de autonomia socioeconômica.

Essa contradição evidencia que a existência de conselhos formalmente estruturados não garante, por si só, a efetividade da política pública. Embora a organização dos CMAS seja condição necessária para o funcionamento adequado do SUAS, ela não é suficiente para transformar padrões socioeconômicos profundamente desiguais. Nessas localidades, a Assistência Social permanece como eixo central de sobrevivência, com dependência intensa de benefícios de transferência de renda, baixa diversificação econômica e limitada articulação intersetorial — elementos que demonstram que o impacto emancipatório da política ainda é reduzido.

Portanto, mesmo onde há certo avanço na institucionalidade dos conselhos, a persistência de níveis críticos de pobreza e vulnerabilidade sugere que a capacidade dos CMAS de influenciar o desenvolvimento regional sustentável é mediada por fatores estruturais mais amplos, incluindo fragilidades históricas da economia local, ausência de estratégias de inclusão produtiva e limitada articulação com políticas de trabalho, educação e desenvolvimento econômico.

Em contraste, municípios como Cutias, Pracuúba, Tartarugalzinho, Pedra Branca do Amapari e Serra do Navio apresentam conselhos fragilizados, caracterizados por baixas pontuações no IDConselho, irregularidades na dinâmica de funcionamento e, em casos extremos, ausência de preenchimento do Censo SUAS — situação grave que pode resultar em suspensão de repasses federais. Esses municípios concentram proporções elevadíssimas de famílias inscritas no CadÚnico, chegando a superar a própria população estimada, como no caso de Cutias, e enfrentam significativa instabilidade econômica, com saldos negativos de empregos formais em vários períodos analisados. Nesses territórios, a fragilidade institucional dos conselhos não pode ser compreendida apenas como um problema administrativo: ela se integra a um contexto mais amplo de baixa capacidade estatal, reduzida articulação intersetorial e dependência estrutural das políticas de transferência de renda.

Essa relação entre institucionalidade frágil e vulnerabilidade socioeconômica sugere

que conselhos pouco estruturados tendem a ter menor capacidade de influenciar a política de Assistência Social — seja na deliberação sobre orçamento, na fiscalização da rede socioassistencial ou na articulação de estratégias de inclusão produtiva. A ausência de conselhos atuantes, autônomos e qualificados limita o potencial da política de Assistência Social de atuar para além do provimento imediato de benefícios, comprometendo sua dimensão emancipatória e impedindo que ela contribua de maneira consistente para o desenvolvimento regional sustentável. Em tais contextos, a política tende a reproduzir práticas assistencialistas ou clientelistas, fragilizando ainda mais a governança local.

Por outro lado, ainda que conselhos mais estruturados coexistam com realidades socioeconômicas igualmente desafiadoras, sua organização institucional reforçada parece permitir maior capacidade de contribuir para a formulação de diagnósticos territoriais, deliberar sobre prioridades, monitorar ações governamentais e articular iniciativas intersetoriais. Essa capacidade, embora insuficiente para alterar sozinha a estrutura produtiva local, promove condições mais favoráveis para que a Assistência Social contribua com estratégias de inclusão produtiva, mobilização comunitária e fortalecimento das capacidades locais — elementos essenciais para trajetórias de desenvolvimento sustentável, como apontam autores como Becker (2004), Sen (1999) e Lavinias (2017).

Assim, o conjunto das evidências indica que o desenvolvimento institucional dos CMAS constitui um eixo determinante para a consolidação de políticas públicas eficazes e para o avanço do desenvolvimento regional no Amapá. Conselhos fortes não apenas asseguram o cumprimento das normativas do SUAS, mas também ampliam a capacidade de planejamento, coordenação e fiscalização da política de Assistência Social, contribuindo para romper ciclos de dependência e fortalecer oportunidades de emancipação socioeconômica. É nesse entrecruzamento entre institucionalidade, vulnerabilidade social e dinamismo econômico que se localiza a discussão central deste estudo, aprofundada nas considerações finais.

## 5. CONCLUSÃO

O presente estudo permitiu avaliar o grau de desenvolvimento institucional dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá por meio do IDConselho, aliado a uma leitura integrada dos indicadores socioeconômicos dos municípios. Os resultados evidenciam desigualdades significativas entre os conselhos, as quais influenciam diretamente sua capacidade de incidir sobre a política pública e de contribuir para processos de desenvolvimento regional sustentável.

Os municípios com melhores avaliações no IDConselho — Ferreira Gomes, Itaubal, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Santana e Vitória do Jari, com médias entre 3,53 e 3,87 — demonstram algum grau de fortalecimento institucional. Entretanto, essa condição não se converteu em melhorias estruturais em suas realidades socioeconômicas. Em Itaubal, o saldo de empregos formais em 2025 foi de apenas quatro admissões líquidas; em Ferreira Gomes, apenas uma; e em Pedra Branca, o acumulado dos seis anos analisados revela saldo negativo superior a 723 postos de trabalho, indicando erosão contínua da base produtiva. Em todos esses municípios, mais de 65% da população está inscrita no Cadastro Único, sinalizando forte dependência de transferências de renda e limitada capacidade de geração autônoma de meios de vida.

Essas contradições revelam que a institucionalidade formal dos conselhos, embora necessária, não é suficiente para promover resultados socioeconômicos sustentáveis. Mais ainda: expõem que as desigualdades entre os CMAS — reveladas pelo IDConselho — decorrem, em grande medida, de três fatores estruturantes.

Primeiro, a dimensão estrutural-administrativa. Municípios com menor arrecadação própria ou forte dependência de recursos federais tendem a manter conselhos com infraestrutura precária, secretarias executivas frágeis, ausência de equipes técnicas e restrições orçamentárias, o que compromete a capacidade de planejamento e de acompanhamento das deliberações. Nesses casos, a baixa pontuação do IDConselho expressa a incapacidade do município de garantir condições mínimas de funcionamento ao colegiado.

Segundo a dimensão político-institucional. Municípios sujeitos a práticas de personalismo, clientelismo ou forte influência do Executivo na condução da política social apresentam conselhos menos autônomos, com frequência de reuniões reduzida, deliberações limitadas e baixa participação da sociedade civil. A desigualdade entre os conselhos, sob essa perspectiva, reflete a dinâmica local de poder: conselhos mais frágeis tendem a existir

em ambientes onde o controle social é percebido como obstáculo à lógica governamental e não como instância de co-gestão e fiscalização.

Terceiro, a dimensão participativa, que engloba a composição do colegiado. Municípios onde usuários, trabalhadores e entidades da sociedade civil têm menor organização social ou menor capacidade de articulação registram conselhos com rotatividade elevada, dificuldade de preenchimento de vagas, baixa qualificação dos conselheiros e fragilidades nos processos de eleição e representação. Esses elementos, aferidos pelo IDConselho, refletem não apenas condições internas dos conselhos, mas desigualdades territoriais na densidade associativa e na participação cidadã.

Assim, a desigualdade entre os CMAS — captada pelo IDConselho — não expressa apenas diferenças administrativas ou operacionais, mas traduz assimetria de capacidades estatais, desigualdades socioterritoriais e relações políticas locais, o que explica por que mesmo conselhos bem avaliados não conseguem romper padrões de pobreza estrutural ou impulsionar inclusão produtiva em territórios com base econômica limitada ou inexistente.

Conclui-se que o desenvolvimento regional sustentável no Amapá depende essencialmente da articulação entre institucionalidade forte dos conselhos, políticas intersetoriais robustas e estratégias econômicas orientadas à inclusão produtiva e ao fortalecimento territorial. Sem consolidar essa tríade — governança, intersetorialidade e dinamização econômica —, a Assistência Social permanecerá restrita ao enfrentamento imediato da pobreza, sem capacidade efetiva de promover autonomia ou reduzir desigualdades historicamente enraizadas.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo avaliou o grau de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Amapá e examinou sua capacidade institucional de influenciar a política de Assistência Social e contribuir para o desenvolvimento regional sustentável. Os resultados indicam grande heterogeneidade entre os municípios, tanto na organização dos conselhos quanto nos indicadores socioeconômicos analisados. Embora alguns municípios apresentem conselhos relativamente estruturados, como Ferreira Gomes, Itaubal, Laranjal do Jari, Pedra Branca do Amapari, Santana e Vitória do Jari, essa estrutura institucional não tem se traduzido em melhorias socioeconômicas consistentes. Nesses municípios, observam-se baixíssima geração de empregos formais, forte dependência de programas de transferência de renda e proporções elevadas de famílias inscritas no CadÚnico, o que evidencia que a institucionalidade dos conselhos opera sob condições territoriais marcadas por fragilidade econômica e limitada capacidade estatal.

A ausência de adesão e implementação do Programa ACESSUAS Trabalho nos municípios reforça esse quadro, uma vez que limita a articulação necessária entre a Assistência Social, a qualificação profissional e a inclusão produtiva. Sem mecanismos de mapeamento de oportunidades e encaminhamento de usuários para ações de formação e trabalho, a política permanece restrita ao enfrentamento imediato da pobreza, com poucos avanços na dimensão emancipatória.

Os achados do estudo indicam a necessidade de fortalecer a infraestrutura administrativa dos conselhos, aprimorar seus processos deliberativos, incentivar a participação qualificada da sociedade civil e promover a articulação intersetorial voltada à inclusão produtiva. Também se recomenda a execução efetiva do ACESSUAS Trabalho e o aprimoramento dos sistemas de informação, especialmente diante das inconsistências identificadas no Censo 2022.

O estudo apresenta limitações decorrentes do uso exclusivo de dados secundários e de lacunas no preenchimento do Censo SUAS, o que restringe a análise de aspectos qualitativos da atuação dos conselhos. Tais limitações abrem possibilidades para futuras investigações que explorem, de forma mais aprofundada, as dinâmicas político-institucionais dos conselhos, sua interação com o desenvolvimento econômico local e as condições que favorecem ou dificultam a consolidação do controle social como vetor de desenvolvimento sustentável na região.

## 7. REFERÊNCIAS

ARANTES, Mariana Furtado. Descentralização da política de assistência social: apontamentos críticos. *Revista Jurídica Direito & Realidade*, Monte Carmelo–MG, v. 1, n. 1, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/23/154>. Acesso em: 28 ago. 2025.

ASSISTÊNCIA social e inclusão produtiva: algumas indagações. *O Social em Questão*, Ano XVII, n. 30, 2013.

BIASI, L. M. F. *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência social e filantropia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 dez. 1993.

BRASIL. Lei Orgânica de Assistência Social: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Poder Executivo, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. *Política Nacional de Assistência Social*. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, DF, 2004.

BRASIL. *Portaria nº 109, de 22 de janeiro de 2020*. Regulamenta a averiguação dos requisitos do art. 30 da Lei nº 8.742/1993. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 jan. 2020. Seção 1, p. 17.

CABUGUEIRA, Artur Carlos Crespo Martins. Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local: análise de alguns aspectos de política econômica regional. *Gestão e Desenvolvimento*, Viseu, n. 9, p. 103–136, 2000.

CAMPÊLLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930–1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.

CANEPA, Carla. *Desenvolvimento sustentável: bases conceituais e indicadores*. São Paulo: Ática, 2007.

DAMATTA, Roberto. *Carnavais, malandros e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1991.

DEFINIÇÃO DE CONSELHO MUNICIPAL. Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/nucleo/Desen/conselho-municipal.html>. Acesso em: 18 jul. 2025.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Globo, 2001. 2 v.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOVERNO DO BRASIL. *Orientações acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social*. Brasília, 2013.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. *Plano Estadual de Assistência Social – AP / Quadriênio 2020–2023*. Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social do Amapá, 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. *Plano Estadual de Assistência Social – AP / Quadriênio 2024–2027*. Secretaria de Estado da Assistência Social, 2024.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. *Plano Estadual de Vigilância Socioassistencial – 2021/2023*. Núcleo de Monitoramento e Avaliação – SEIMS, 2021.

GOVERNO DO ESTADO DO AMAPÁ. *Nota técnica: indicador de desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social – 2017*. CGPVIS–DGSUAS–SNAS–MDS, 2021. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip\\_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho\\_jul\\_2017.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Vigil%C3%A2ncia%20Socioassistencial/NT%20ID%20Conselho_jul_2017.pdf). Acesso em: 15 jul. 2025.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I. 26. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PIMENTEL, K.; CONCEIÇÃO, N. D. Sobre o novo arcabouço fiscal: uma breve avaliação. *IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional*, Boletim n. 69, 27 abr. 2023. Disponível em: <https://ippur.ufrj.br/sobre-o-novo-arcabouco-fiscal-uma-breve-avaliacao/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. *O mandonismo local na vida política brasileira*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARTI, Cynthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo: Cortez, 1998.

SIMS. *Território de Assistência Social do Amapá*. Macapá, 2012.

SPOSATI, Aldaíza. *Proteção social e seguridade: um debate necessário*. São Paulo: Cortez, 2014.

THIOLLENT, Michel. *Crítica metodológica: investigação social e enquete operária*. 5. ed. São Paulo: Polis, 1987.