

Estado da publicação: O preprint não foi publicado em outro meio.

Planejamento e financiamento de políticas públicas: o caso do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza em Alagoas

Rejane Viana Alves da Silva, Verônica Teixeira Marques, Lorena Monteiro

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.12960>

Submetido em: 2025-08-09

Postado em: 2025-09-22 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

Planejamento e financiamento de políticas públicas: o caso do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza em Alagoas

Rejane Viana Alves da Silva¹
Verônica Teixeira Marques²
Lorena Madruga Monteiro³

RESUMO

Este artigo analisa a articulação entre planejamento e financiamento de políticas públicas, com foco no Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), instituído pela Lei nº 6.558/2004 no Estado de Alagoas. O estudo investiga como a ausência de planejamento estratégico impactou o funcionamento do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), órgão responsável pela aprovação dos projetos financiados, que, entre 2018 e 2023, aplicou mais de R\$ 2 bilhões de recursos do fundo em ações propostas por diferentes atores da sociedade alagoana. A metodologia adotada é baseada em estudo de caso, com análise de 75 atas de reuniões ordinárias do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS) nas quais foram apresentados 683 projetos para financiamento. Os resultados revelam uma concentração institucional nas entidades solicitantes, embora apresente uma diversidade de áreas temáticas; prorrogação recorrente de projetos sem apresentação e avaliação dos resultados, apesar da apresentação da prestação de contas de cada projeto; e concentração das decisões no executivo estadual. Conclui-se que a efetividade do FECOEP depende da elaboração de um plano estadual estruturado, com metas, indicadores e participação social ativa, de modo a garantir que os recursos arrecadados cumpram sua função de combate à pobreza.

Palavras-chave: Planejamento público; Políticas sociais; Financiamento; FECOEP; Alagoas.

Planning and financing public policies: The case of the State Fund for Combating and Eradicating Poverty in Alagoas

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between public policy planning and financing, focusing on the State Fund for Combating and Eradicating Poverty (FECOEP), established by Law No. 6,558/2004 in the state of Alagoas. The study investigates how the absence of strategic planning impacted the functioning of the Integrated Council for Social Inclusion Policies (CIPIS), the body responsible for approving funded projects, which, between 2018 and 2023, applied more than R\$ 2 billion of the fund's resources to actions proposed by different actors in Alagoas society. The methodology adopted is based on a case study, with an analysis of 75 minutes of regular meetings of the Integrated Council for Social Inclusion Policies (CIPIS) in which 683 projects were presented for financing. The results reveal an institutional concentration in the applicant entities, although there is a diversity of thematic areas; recurrent extension of projects without presentation and evaluation of results, despite the presentation of accounts for each project; and concentration of decisions in the state executive. It is concluded that the

¹ Doutoranda em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP), do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/ AFYA). Mestre em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP), do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/ AFYA). Bacharela em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). Professora do Curso de Ciências Contábeis do Campus I-Arapiraca/AL da Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL). Integrante do Grupo de Pesquisa em Gestão Acadêmica. Integrante do Grupo de Pesquisa Laboratório Interdisciplinar de Inovação em Organizações e Políticas Públicas (LABIPOL). E-mail: rejane.viana@uneal.edu.br | Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-4702-1582>

² Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) Bacharela e licenciada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP), Centro Universitário de Maceió –UNIMA. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Políticas Públicas e Proteção de Direitos Humanos. E-mail: veronica.marques@hotmail.com / Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-6831-504X>

³ 2 Doutora e Mestre em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociedade, Tecnologias e Políticas Públicas (SOTEPP) do Centro Universitário de Maceió (UNIMA/ AFYA). Líder do Laboratório Interdisciplinar em Inovação em Organizações e Políticas Públicas (LABIPOL). E-mail: lorena.madruga@gmail.com | Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3720-7684>

effectiveness of FECOEP depends on the development of a structured state plan, with goals, indicators, and active social participation, in order to ensure that the funds raised fulfill their function of combating poverty.

Keywords: Public planning; Social policies; Financing; FECOEP; Alagoas

Planificación y financiación de políticas públicas: el caso del Fondo Estatal para la Lucha y Erradicación de la Pobreza en Alagoas

RESUMEN

Este artículo analiza la articulación entre la planificación y la financiación de las políticas públicas, centrándose en el Fondo Estatal para la Lucha y la Erradicación de la Pobreza (FECOEP), creado por la Ley n.º 6.558/2004 en el estado de Alagoas. El estudio investiga cómo la ausencia de planificación estratégica ha repercutido en el funcionamiento del Consejo Integrado de Políticas de Inclusión Social (CIPIS), órgano responsable de la aprobación de los proyectos financiados, que, entre 2018 y 2023, ha destinado más de 2000 millones de reales de los recursos del fondo a acciones propuestas por diferentes actores de la sociedad de Alagoas. La metodología adoptada se basa en un estudio de caso, con el análisis de 75 actas de reuniones ordinarias del Consejo Integrado de Políticas de Inclusión Social (CIPIS) en las que se presentaron 683 proyectos para su financiación. Los resultados revelan una concentración institucional en las entidades solicitantes, aunque presentan una diversidad de áreas temáticas; la prórroga recurrente de proyectos sin presentación y evaluación de los resultados, a pesar de la presentación de la rendición de cuentas de cada proyecto; y la concentración de las decisiones en el ejecutivo estatal. Se concluye que la eficacia del FECOEP depende de la elaboración de un plan estatal estructurado, con metas, indicadores y participación social activa, a fin de garantizar que los recursos recaudados cumplan su función de combatir la pobreza.

Palabras clave: Planificación pública; Políticas sociales; Financiación; FECOEP; Alagoas.

1. Introdução

A formulação e execução de políticas públicas envolvem dimensões técnicas, políticas e financeiras, e o planejamento estatal é considerado um dos elementos centrais para a efetividade dessas políticas. Em contextos marcados por desigualdades, como ocorre no estado de Alagoas, o uso eficiente dos fundos públicos voltados ao combate à pobreza torna-se ainda mais relevante. O Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP), instituído em 2004, configura-se como instrumento de captação e destinação de recursos com finalidade exclusiva de financiar ações suplementares em áreas essenciais, tais como saúde, educação, nutrição, habitação e reforço de renda (Lei nº 6.558/2004).

Apesar do objetivo para o qual foi criado, o FECOEP apresenta contradições. A despeito do aumento na arrecadação ao longo dos anos – que ultrapassou R\$ 2 bilhões entre 2018 e 2023 – até 2023 não existia um plano estadual de erradicação da pobreza que orientasse de forma clara e transparente a alocação dos recursos. Além disso, a governança do fundo, concentrada no Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), composto por representantes da sociedade civil organizada, do Poder Legislativo Estadual e do Poder Executivo Estadual, suscita reflexões acerca da estrutura e funcionamento do conselho para a tomada de decisões técnicas.

O objetivo do presente estudo é investigar como a ausência de planejamento estratégico impactou o funcionamento do CIPIS. Entende-se que a fragmentação das ações, a falta de critérios técnicos para aprovação de projetos e a ausência de planejamento de indicadores e metas para mensuração das ações realizadas resultam em desperdício de recursos e baixa efetividade das políticas públicas de combate à pobreza, contrariando os princípios que fundamentaram a criação do fundo.

A pesquisa foi baseada na análise documental das 75 atas de reuniões ordinárias do CIPIS, realizadas entre 2009 e 2023, nas quais foram analisados e aprovados 683 projetos. Este estudo visa contribuir para o debate sobre a necessidade de fortalecimento das capacidades institucionais de planejamento e avaliação, propondo caminhos para uma governança mais efetiva e democrática dos fundos públicos direcionados ao enfrentamento e à redução das desigualdades sociais.

2. Planejamento Governamental e Políticas Públicas

A trajetória do planejamento governamental brasileiro revela práticas historicamente marcadas por descontinuidades, tecnocratismo e dificuldades de institucionalização (Cardoso Júnior, 2011; Mundim & Cardoso Júnior, 2023). Nas últimas décadas, observa-se um esforço para incorporar o planejamento como elemento estruturante das políticas públicas, especialmente após a Constituição Federal de 1988, que instituiu o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) como instrumentos centrais para racionalizar a ação estatal (Brasil, 1988).

Matus (1993) defende que o planejamento deve ser visto como processo político e técnico, capaz de articular interesses sociais e promover o uso eficiente dos recursos públicos. Oliveira (2006) reforça que o planejamento não é neutro, devendo envolver processos participativos e construção coletiva de prioridades. Apesar disso, muitos fundos públicos operam à margem desses instrumentos, prejudicando sua efetividade e dificultando a avaliação de resultados (Mattos, 1987; Matus, 1993).

O planejamento governamental cumpre papel central na formulação e execução de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico, social e ambiental, repercutindo na qualidade de vida da população (Lima et al., 2020). Após a Segunda Guerra Mundial, o conceito evoluiu para instrumento racional de intervenção social, com técnicas voltadas ao controle e organização dos grupos sociais. Na América Latina, o planejamento educacional foi relevante nas décadas de 1960 e 1970, sendo considerado mecanismo de modernização das estruturas sociais e econômicas (Mattos, 1987).

Do ponto de vista metodológico, o planejamento normativo foi criticado pelo viés econômico restritivo e por excessiva formalidade, nem sempre considerando a dinâmica dos processos sociais e políticos (Mattos, 1987; Matus, 1993). O planejamento exige gestão intensiva, e sem gestão adequada está sujeito a fracassos e interrupções (Cardoso Júnior, 2011). O Decreto nº 9.203/2017 e o Projeto de Lei 9.163/2017 (Mundim & Cardoso Jr., 2023) reintroduziram a preocupação com o planejamento de longo prazo, estabelecendo política de governança na administração pública federal.

Os problemas do planejamento federal podem ser categorizados em macro, meso e micro níveis institucionais, compreendidos como “disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro” (Cardoso Júnior & Santos, 2018). Tais disjuntivas refletem discrepâncias entre realidade e formalidade na gestão pública, influenciadas pelo imaginário dos agentes (Mundim & Cardoso Jr., 2023).

O planejamento, além de prever e organizar recursos, orienta estrategicamente as ações do Estado, influenciando o desenvolvimento social, econômico e ambiental. No Brasil, persistem desafios como ausência de cultura de planejamento efetivo, fragmentação das ações e falta de integração entre setores e esferas governamentais (Lima et al., 2020). Iniciativas recentes

buscam superar esses obstáculos e fortalecer o papel do planejamento na promoção do bem-estar social.

3. Financiamento de Políticas Públicas

O Brasil caracteriza-se pelo federalismo fiscal, o que dificulta a alocação de recursos para políticas públicas, devido à rigidez orçamentária e baixa capacidade de autofinanciamento (Peres, 2020; Wildavsky & Caiden, 1997). A Constituição Federal trouxe mudanças significativas, como a obrigatoriedade de planos plurianuais e leis orçamentárias anuais nas três esferas federativas (Brasil, 1988).

O orçamento público é espaço de negociação e conflito distributivo, envolvendo definição de regras tributárias, formação e distribuição do fundo público (Salvador, 2010). A participação social direta amplia o espaço político do orçamento, mediando interesses diversos, sobretudo em sociedades marcadas pela desigualdade (Dowbor, Houtzager & Serafim, 2008; Peres, 2020).

A promulgação da Constituição de 1988 formalizou o processo orçamentário, ampliando participação e sistematizando setores de políticas públicas (Peres & Mattos, 2017). O orçamento envolve decisões sobre políticas a serem financiadas, recursos destinados, segmentos beneficiados e formatos de execução.

3.1. Fundos Públicos: Natureza, Instrumentalidade e Políticas Públicas

Costa (2012) destaca que o fundo especial compõe o fundo público e se organiza em três formas: fundos de gestão orçamentária, de gestão especial e de natureza contábil, como o Fundo de Participação Municipal (FPM) e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP/AL).

O FECOEP/AL é classificado como fundo especial de natureza contábil, funcionando como mecanismo de captação e destinação de recursos para políticas públicas, sem competência legal para executar ou gerir diretamente os recursos (Costa, 2012; Costa, 2017). Conforme Salvador (2010), o orçamento público é espaço de disputa política, onde diferentes forças buscam inserir seus interesses.

3.1.1 FECOEP – Aspectos Legais e Tributários

O FECOEP foi instituído em Alagoas pela Lei nº 6.558/2004, como mecanismo jurídico-tributário de superação da desigualdade social, conforme Emenda Constitucional nº 31/2000. Destina-se a financiar ações suplementares em nutrição, habitação, saúde, educação e reforço de renda, entre outras (Alagoas, 2004).

A gestão do FECOEP é do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), regulada pelo Decreto nº 2.845/2005, constituído por representantes do Poder Executivo, Legislativo e sociedade civil, designados pelo Governador e sem remuneração. As reuniões ocorrem ordinariamente uma vez por mês e de forma extraordinária quando convocadas. As decisões são registradas em atas públicas, e técnicos podem ser convidados para subsidiar decisões, sem direito a voto.

O aspecto tributário do FECOEP está associado ao adicional de até 2% na alíquota do ICMS sobre produtos supérfluos (ALAGOAS, 2004). Os recursos são vedados para pagamento de pessoal ou finalidades não previstas em lei (Gama & Cardoso, 2021).

Entre 2018 e 2023, Alagoas arrecadou R\$ 2.092.526.195,12 para o FECOEP (Silva, 2024), mas os projetos aprovados pelo CIPIS carecem de diretrizes técnicas e sociais, sendo influenciados por interesses do executivo estadual.

Tabela 1: Valores do FECOEP arrecadados (2018–2023)

Ano	Arrecadação (R\$)
2018	196.280.879,46
2019	230.520.288,67
2020	246.536.388,64
2021	418.753.466,67
2022	472.724.784,30
2023	527.710.387,38
Total	2.092.526.195,12

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Relatórios Circunstanciados do FECOEP publicados no DOE/AL (2018–2023).

Fujita (2023) argumenta que, sem plano coerente e mecanismos de controle social, o fundo pode se tornar mero instrumento fiscal, sem impacto nos indicadores de pobreza. Apesar do arcabouço jurídico constitucional, a eficácia depende de alocação transparente, execução técnica e participação social ativa (Silveira, 2022; Souza, 2018). Há uma lacuna entre norma e prática, comprometendo o potencial do fundo como subsídio à política pública efetiva de enfrentamento da pobreza em Alagoas.

Apesar das limitações de planejamento, os FECOEPs no Brasil desempenham papel fundamental nas políticas de combate à pobreza, representando instrumentos relevantes para transformar recursos financeiros em ações que impactam positivamente as populações vulneráveis (Gessi et al., 2022; Sá & Pepe, 2006).

4. Materiais e Métodos

A pesquisa adotou como delineamento metodológico o estudo de caso, voltado à análise das decisões do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS) no uso dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) em Alagoas. Foram examinadas 75 atas de reuniões ordinárias do CIPIS, realizadas entre outubro de 2009 e dezembro de 2023, as quais apresentam 683 projetos. A coleta dos dados foi viabilizada por meio de solicitação formal ao Governo de Alagoas com base na Lei de Acesso à Informação-LAI (Lei nº 12.527/2011), via sistema e-SIC (Brasil, 2011).

O estudo segue abordagem descritiva e exploratória. Foram criadas categorias de análise relacionadas ao conteúdo das atas que permitiram observar padrões, tais como: tipo de reunião, número de conselheiros, órgão proponente, tipo de entidade solicitante, área da entidade proponente, nome e área prioritária do projeto, região beneficiada, valores solicitados e concedidos, objetivos e beneficiários de cada projeto, além da existência de prorrogações. Esse instrumento permitiu verificar a diversidade dos projetos financiados e o alinhamento (ou não) com os objetivos legais do fundo. Segundo Souza (2018), os FECOEPs têm permitido aos estados financiarem programas nas áreas de saúde, educação, segurança alimentar, capacitação

profissional e desenvolvimento econômico, desde que respeitadas as normas legais. Como padronização agregamos às áreas dos projetos nos seguintes temas.

Tabela 2: Padronização das áreas de aplicação do FECOEP conforme Atas do CIPIS no período de 2009 a 2023

Áreas	Áreas conforme legislação do fundo
Interesse Social	Relevante interesse social, outros Programas de relevante interesse social
Nutrição	Nutrição, Nutrição e reforço de renda
Habitação	Habitação
Infraestrutura	Infraestrutura
Renda	Renda, Reforço de renda familiar, Reforço de renda, Reforço de renda familiar e nutricional
Qualidade de Vida	Qualidade de vida
Saúde	Saúde
Educação	Educação, Educação e Nutrição

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025.

Optou-se por classificar as áreas das Secretárias de Estado e Autarquias solicitantes de recursos ao FECOEP. Essa opção refere-se ao próprio funcionamento do Fundo, em que os projetos são apresentados via Secretarias e Autarquias do Estado. Como o lastro temporal desta pesquisa é de 14 anos, muitas Secretarias e Autarquias mudaram sua nomenclatura e nomeação, assim como, a depender da área, mais de um órgão solicitou no período analisado. A tabela abaixo expressa a classificação das áreas de atuação dos órgãos solicitantes.

Tabela 3: Áreas dos órgãos solicitantes conforme Atas do CISPIS no período de 2009 a 2023

Área Solicitante	Nomenclatura das Secretárias e autarquias
Agricultura	SEAGRI
Assistência e Desenvolvimento Social	SEADES
Ciência e Tecnologia	ITEC, SECTI
Cultura da Paz	SEPAZ
Defesa Civil	CEDEC
Desenvolvimento Rural e Sustentável	EMATER/AL
Ensino, Pesquisa e Extensão	UNEAL, UNCISAL
Fomento	AFAL
Infraestrutura	SEINFRA
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	SEMARH
Mulher, Cidadania e Direitos Humanos	SEMCDH
Nutrição	NUTRIR
Pesca e Agricultura	SEPAQ
Planejamento	SEPLAN, SEPLAG, SEPLANDE
Políticas sobre Drogas	SEPOD
Prevenção à Violência	SEPREV
Saúde	SESAU
Trabalho, Emprego e Qualificação	SETER, SETE
Turismo	SEDETUR

Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025.

As 75 atas foram tabuladas numa planilha no Excel e seus dados padronizados e organizados com consultas SQL no BigQuery do Google. Essas consultas serviram para limpar o banco de

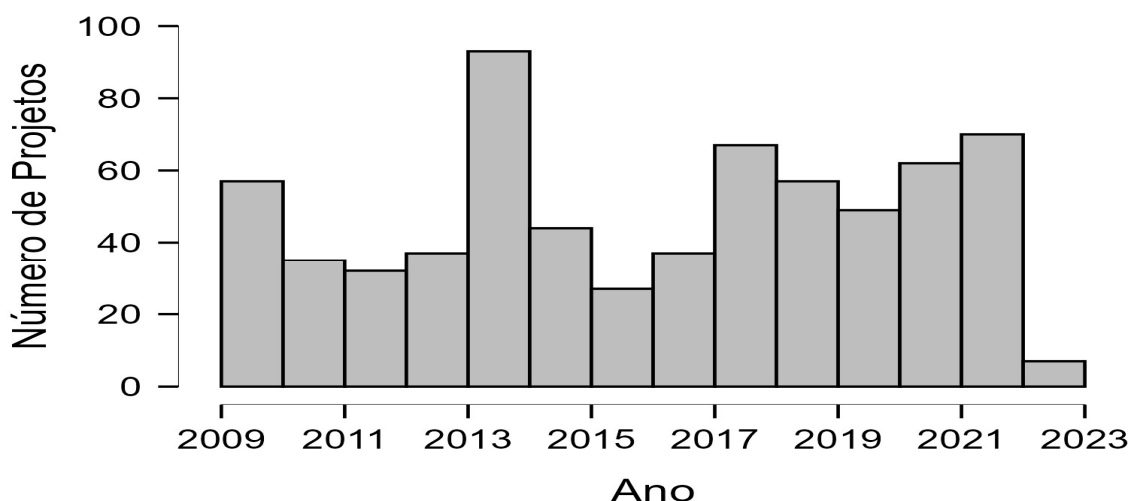
dados, corrigir inconsistências e transformar e categorizar variáveis. Essas Atas contém os projetos que solicitaram recursos ao FECOEP, os quais foram tabulados em linhas. Após a tabulação foi utilizado o software livre e gratuito JASP para a análise descritiva e representação visual.

5. Resultados e Discussão

A análise das 75 atas de reuniões ordinárias do CIPIS demonstra um padrão de funcionamento marcado pela ausência de planejamento, recorrentes prorrogações, centralização das decisões e fragilidades na avaliação técnica dos projetos. Observou-se a inexistência de planos estratégicos específicos para as ações do FECOEP em Alagoas, não havendo registros de sua elaboração nas atas ou em regulamentações.

No que se refere à dimensão temporal, a partir de 2011, no governo reeleito de Teotônio Vilela Filho (PSDB), constata-se ampliação das propostas de projetos e programas a serem financiados pelo FECOEP, tendência que se manteve até 2023, conforme demonstra a Figura 1 a seguir.

Figura 1: n° de projetos apresentados por ano (2009-2023)



Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025.

Portanto, verifica-se que, com a continuidade do Fundo, as secretarias e autarquias estaduais passaram a receber um número crescente de propostas de projetos e programas a serem financiados. Observou-se uma média de aproximadamente 50 projetos apresentados por ano. Esse movimento também evidencia um alinhamento maior do uso do Fundo com os projetos dos governos estaduais, especialmente durante o governo de Renan Filho (2015–2022). Nesse período, destacou-se a predominância de propostas vinculadas às Secretarias de Assistência e Desenvolvimento Social, Agricultura, além do aumento de projetos e programas na área da saúde, como demonstra a Tabela 4, que abrange cinco mandatos estaduais – dos governadores Teotônio Vilela Filho, Renan Calheiros Filho e Paulo Dantas.

Tabela 4: área solicitante por governo conforme atas do CIPIS (2009-2023)

Área solicitante	Governo					Total
	Teotônio Vilela Filho (2009-2010)	Teotônio Vilela Filho (2011-2014)	Renan Calheiros Filho (2015-2018)	Renan Calheiros Filho (2019-2022)	Paulo Dantas (2023)	

Assistência e Desenvolvimento Social	14	66	59	80	6	225
Infraestrutura	7	15	5	31	0	58
Fomento	8	4	7	0	1	20
Trabalho, Emprego e Qualificação	1	10	19	9	0	39
Agricultura	17	48	35	35	1	136
Ciência e Tecnologia	6	1	0	0	0	7
Planejamento	3	12	0	2	0	17
Mulher, Cidadania e Direitos Humanos	1	9	0	0	0	10
Cultura da Paz	0	10	0	0	0	10
Pesca e Agricultura	0	5	0	0	0	5
Meio Ambiente e Recursos Hídricos	0	10	1	13	2	26
Ensino, Pesquisa e Extensão	0	4	11	18	3	36
Desenvolvimento rural e sustentável	0	1	2	0	0	3
Nutrição	0	1	0	0	0	1
Saúde	0	1	19	36	3	59
Políticas sobre Drogas	0	0	2	0	0	2
Defesa Civil	0	0	1	0	0	1
Turismo	0	0	10	8	0	18
Prevenção à Violência	0	0	4	6	0	10
Total	57	197	175	238	16	683

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025

Dos 683 projetos aprovados pelo Conselho do FECOEP, as áreas das secretarias de Estado que mais se destacaram na apresentação de projetos e solicitação de recursos, no período analisado, foram: Assistência e Desenvolvimento Social, com 67,06%, representando a maioria das ações; seguida da Agricultura (19,9%), Saúde (8,6%), Infraestrutura (8,5%), Trabalho, Emprego e Qualificação (5,5%), Ensino, Pesquisa e Extensão (5,2%), Meio Ambiente e Recursos Hídricos (3,8%), Fomento (2,9%), Turismo (2,6%), Planejamento (2,5%), Cultura da Paz, Mulher, Cidadania e Direitos Humanos e Prevenção à Violência (1,5%), Ciência e Tecnologia (1,0%), Pesca e Agricultura (0,7%), e demais áreas (Desenvolvimento Rural, Políticas sobre Drogas e Defesa Civil), com 0,4%, 0,2% e 0,1%, respectivamente.

Os dados mostram que, apesar do fundo apresentar robustez em termos de arrecadação, não existem diretrizes suficientemente claras que vinculem as decisões à redução da pobreza de modo estruturado. Entre 2009 e 2023, o Conselho do FECOEP aprovou projetos principalmente nas áreas de saúde, nutrição, interesse social, educação e renda. Contudo, não é possível aferir o impacto dessas iniciativas, conforme ilustrado nos dados apresentados a seguir.

Tabela 5: Área prioritária por governo conforme Atas do CIPIS (2009-2023)

Área Prioritária	Governo					Total
	Teotônio Vilela Filho (2009-2010)	Teotônio Vilela Filho (2011-2014)	Renan Calheiros Filho (2015-2018)	Renan Calheiros Filho (2019-2022)	Paulo Dantas (2023)	
Interesse social	32	95	30	61	8	226
Nutrição	15	59	45	59	2	180
Habitação	7	4	5	25	0	41
Educação	1	4	8	16	2	31
Infraestrutura	2	0	0	0	0	2
Renda	0	31	65	34	0	130
Qualidade de vida	0	3	0	1	0	4

Educação e Nutrição	0	1	4	7	1	13
Saúde	0	0	18	35	3	56
Total	57	197	175	238	16	683

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025.

Observa-se que os projetos que obtiveram o maior número de aprovação do CIPIS, como também receberam um grande volume de recursos foram aqueles classificados como ‘de interesse Social’. Entre 2009 e 2023, estes projetos movimentaram o montante de R\$ 1.585.346.572,66. Dentre os principais projetos destacam-se: Alagoas Mais Leite, Programa de Aquisição de Alimentos, Alimentação Complementar à Gestantes e Programa de Distribuição de Sementes, entre outros. Ainda nesse período, as ações sociais voltadas para nutrição e educação nutricional mobilizaram R\$ 705.401.433,03. As áreas de habitação e educação receberam, respectivamente, R\$ 115.779.483,92 e R\$ 21.584.168,38 em investimentos.

A composição do CIPIS, estabelecida pela Lei nº 6.558/2004 e regulamentada pelo Decreto Autônomo nº 4.145/2009, é predominantemente formada por membros indicados pelo Poder Executivo, o que pode impactar a imparcialidade das decisões. Mesmo sem remuneração, conforme §2º do art. 4º, as decisões desses membros afetam diretamente o uso de valores expressivos de recursos públicos. A participação do alto escalão governamental na presidência do Conselho pode indicar um maior direcionamento dos recursos do fundo para projetos alinhados com a agenda governamental, como pode ser visualizado na Tabela 6

Tabela 6: Número de reuniões com Atas analisadas por governo e por presidência do CIPIS (2009-2023)

Presidida por	Governo					Total
	Teotônio Vilela Filho (2009-2010)	Teotônio Vilela Filho (2011-2014)	Renan Calheiros Filho (2015-2018)	Renan Calheiros Filho (2019-2022)	Paulo Dantas (2023)	
Governador do Estado	43	17	14	0	0	74
Sec. de Estado da Ass. e Des. Social (SEADES)	14	0	0	0	0	14
Governador do Estado e Vice-governador	0	6	0	0	0	6
Vice-governador	0	95	0	0	0	95
Sec de Est. Planej. e Des. Econômico (SEPLAG)	0	15	0	0	0	15
vice-governador	0	1	0	0	0	1
Sec. Executivo do Gab. do Governador	0	63	0	0	0	63
Sec. Est. Plan. G. e Patrimônio	0	0	30	0	0	30
Sec. Chefe do Gab. Civil	0	0	63	0	0	63
Sec. Exec. De Integração Política e Social do Gabinete Civil	0	0	60	0	0	60
Sec. Exec. de Gestão Interna do Gabinete Civil	0	0	8	238	16	262
Total	57	197	175	238	16	683

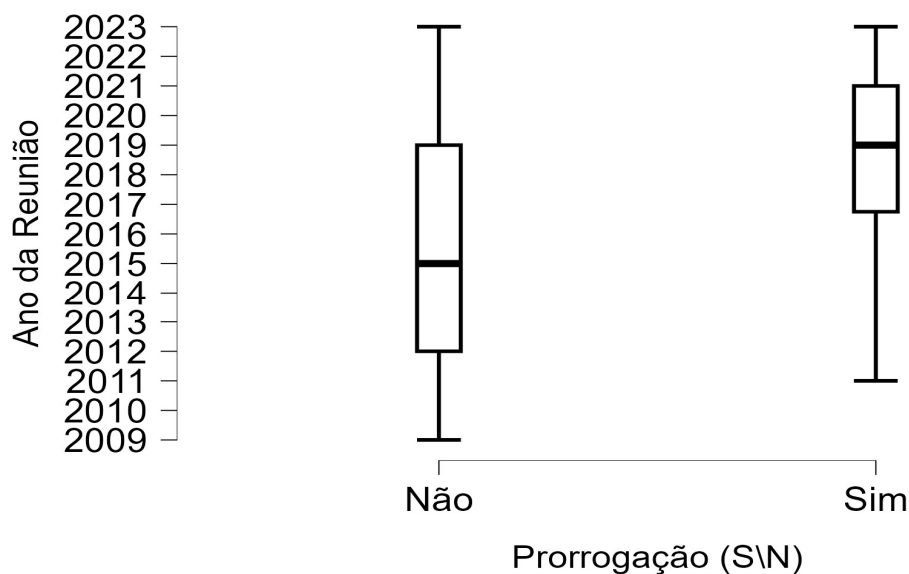
Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025

Sobre a participação do presidente do Conselho do FECOEP, que de acordo com a lei originária do Fundo, era o Governador do Estado de Alagoas, verifica-se que o período que mais contou

com a presença do mesmo foi entre 2009 e 2014. Em averiguação das 75 atas referentes as reuniões ordinárias do CIPIS, foi constatado que a participação mais frequente foi do Governador Teotônio Vilela Filho, em segundo lugar, o Vice-Governador de Teotônio Vilela Filho, José Thomaz da Silva Nonô Netto e em terceiro o Governador José Renan Vasconcelos Calheiros Filho. Conforme a tabela 3 percebe-se que o governador Theotonio Vilella Filho foi mais ativo em suas duas gestões (2007-2014), em especial no primeiro governo (2007-2010) e seu vice-governador no segundo mandato (2011-2014). O governo subsequente de Renan Calheiros Filho (2015-2022) deixou a presidência das reuniões do Conselho aos representantes ligados ao Gabinete Civil (Secretário Executivo de Gestão Interna do Gabinete Civil, Secretário Executivo de Integração Política e Social do Gabinete Civil, Chefe do Gabinete Civil, etc). O fato de o alto escalão ter se mantido na presidência, seja o governador ou representantes do gabinete civil, revela que a utilização do fundo não estava circunscrita a uma área específica, mas sim que havia, mesmo sem um planejamento prévio, um alinhamento com os objetivos e projetos de cada governo. Entretanto, apesar da estrutura do CIPIS ser composta de nove membros, sendo cinco do Governo do Estado, dois do Poder Legislativo e dois da Sociedade Civil Organizada, a maioria das reuniões do conselho foi presidida por Secretários de Estado do Gabinete Civil. A composição do CIPIS — majoritariamente formada por membros indicados pelo Poder Executivo — fragiliza o controle social e dificulta a diversificação de perspectivas nas deliberações (Marques, 2015).

A análise conjunta das atas e dos documentos financeiros permitiu identificar tendências e repetições nos projetos aprovados, revelando as práticas de gestão, prioridades político-institucionais e limitações operacionais do fundo. Um dado relevante diz respeito às prorrogações. Alguns projetos foram prorrogados por mais de uma vez, sem apresentação de relatório de execução ou justificativas técnicas nas atas. Entretanto, no geral, a partir de 2016 aprovam prorrogações dos projetos, conforme imagem abaixo.

Figura 2: Prorrogação dos projetos do FECOEP (2009-2023)



Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025.

A prática de aprovar prorrogações sucessivas sem avaliação de resultados revela uma falha no acompanhamento da execução das ações e na cultura de avaliação do fundo. Assim como não é possível apreender, só com base nas decisões das atas, o que motivou, nos projetos prorrogados, decisões de suplementar, diminuir, remanejar ou não aportar nenhum novo recurso.

Contudo, em observação das prorrogações autorizadas pelo CIPIS no período pesquisado, foi constatado que a maioria foi apenas para prorrogação dos prazos de execução dos projetos. Entretanto, nessas prorrogações também foi autorizada a liberação de R\$ 51.920.841,48 para continuidade das ações públicas financiadas pelo Fecoep. Desse montante liberado, em 2018, o projeto denominado de 'Programa de Aquisição de Alimentos - Modalidade Leite' obteve do CIPIS a autorização de prorrogação do prazo de execução, como também o recurso suplementar de R\$ 17.500.000,00.

Figura 3: Objetivo das prorrogações dos projetos do FECOEP em termos de aporte de recursos (2009-2023)



Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025

Verificou-se, ainda, concentração de projetos em municípios de maior peso político, sugerindo uma possível instrumentalização do fundo. As atas não apresentam relatórios de impacto nem mecanismos de monitoramento, o que impede a verificação da eficácia das políticas financiadas.

Com estes números demonstra-se que a grande prioridade do CIPIS no período pesquisado, de 2009 a 2023, totalizando 14 anos, foi investir recursos na área de Assistência e Desenvolvimento Social, os quais representaram 67,06% do montante aplicado. Com relação às entidades solicitantes dos recursos do Fecoep, no lapso temporal estudado – de 2009 a 2023 – verificou-se que são compostas pelos órgãos que compõem a estrutura do Governo Alagoano, como a Universidade Estadual de Alagoas (UNEAL), a Universidade Estadual de Ciências da Saúde de Alagoas (UNCISAL) e as Secretarias do Estado, além de algumas poucas Secretarias Municipais e Organizações não Governamentais (ONGs).

Figura 4: Tipo de entidade solicitante do projeto conforme Atas do CIPIS no período de 2009 a 2023



Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados da pesquisa, 2025

Dentre as entidades que mais se destacaram com as solicitações de recursos, e consequentemente pela responsabilidade dos projetos apresentados, estão as seguintes Secretaria de Estado: de Assistência e Desenvolvimento Social – R\$ 1.370.792.983,55; da Agricultura – R\$ 441.969.704,89; de Planejamento – R\$ 282.681.111,72; da Saúde – R\$ 204.835.284,75; da Infraestrutura R\$ 141.355.015,41; de Prevenção à Violência – R\$ 97.220.175,00; Meio Ambiente e Recursos Hídricos – R\$ 47.282.094,40; de Desenvolvimento Rural Sustentável – R\$ 20.000.000,00; de Turismo – R\$ 19.994.557,17; UNEAL – R\$ 14.529.081,60; de Trabalho e Emprego – R\$ 13.988.500,40; de Fomento (AFAL/Desenvolve) – R\$ 12.914.085,92; UNCISAL – R\$ 12.160.000,00.

Conforme análise das atas, no período de 2009 a 2023, não foi identificado se o CIPIS elaborou um Plano Estadual de Combate à Pobreza, o que permite concluir que o FECOEP não está sendo operado de forma articulada, não há planejamento estratégico, o que compromete sua função redistributiva e a efetividade de seus investimentos. Além disso, percebe-se que a alocação de seus recursos segue os interesses de cada governo, não sendo um fundo com diretrizes que transcendam as diferentes agendas governamentais.

6. Considerações finais

Este estudo trouxe para o debate a questão de que a ausência de planejamento estratégico no uso dos recursos do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) de Alagoas compromete de forma significativa a efetividade das políticas públicas voltadas à superação da pobreza no Estado. Embora o fundo tenha arrecadado mais de R\$ 2 bilhões entre 2018 e 2023 (período em que os relatórios circunstanciados da movimentação financeira do fundo foi disponibilizado para essa pesquisa), os dados analisados indicam que essa expressiva receita não foi acompanhada por diretrizes técnicas, metas claras ou mecanismos de avaliação que garantissem a efetividade das ações financiadas.

A análise das 75 atas do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social (CIPIS), ao longo de 14 anos, revelou um processo decisório marcado por prorrogações recorrentes, ausência de justificativas técnicas, fragilidade na definição de prioridades e inexistência de relatórios de impacto. A governança do fundo, concentrada no Poder Executivo estadual, reforça uma lógica centralizadora, com baixa participação da sociedade civil e ausência de contrapesos institucionais, o que limita a pluralidade de perspectivas e o controle social.

Os projetos aprovados pelo CIPIS se concentraram majoritariamente nas áreas de Assistência e Desenvolvimento Social (67,06%), Agricultura (19,9%) e Saúde (8,6%), com destaque para ações classificadas como “de interesse social”, que movimentaram R\$ 1,58 bilhão. No entanto, não há evidência de que esses investimentos tenham sido acompanhados por indicadores de resultado ou avaliações de impacto. A prática de aprovar prorrogações sucessivas, muitas vezes sem justificativas técnicas ou relatórios de execução, como no caso do Programa de Aquisição de Alimentos – Modalidade Leite, que recebeu R\$ 17,5 milhões adicionais em 2018, revela uma cultura institucional pouco orientada à eficiência e à transparência.

Além disso, a presidência das reuniões do CIPIS, frequentemente exercida por representantes do Gabinete Civil, reforça essa tendência, evidenciando que, mesmo sem planejamento formal, há alinhamento entre os projetos aprovados e as agendas dos governos estaduais.

Diante desse cenário, torna-se evidente que, embora o FECOEP possua um arcabouço jurídico robusto e potencial redistributivo, sua operação desarticulada e dependente das conjunturas políticas compromete sua capacidade de promover justiça social. A ausência de um Plano Estadual de Erradicação da Pobreza, articulado com os instrumentos de planejamento governamental e sustentado por dados socioeconômicos, metas e indicadores, impede que o fundo transcenda os ciclos políticos e se consolide como política pública de Estado.

Portanto, é imperativo fortalecer a cultura de planejamento, institucionalizar mecanismos de monitoramento e avaliação, ampliar a participação social e garantir maior transparência na alocação dos recursos. Somente com essas transformações será possível converter o FECOEP em um instrumento efetivo de enfrentamento das desigualdades e promoção da cidadania em Alagoas.

Diante desse cenário, recomenda-se a elaboração urgente de um Plano Estadual de Combate à Pobreza, com base em dados socioeconômicos, definição de metas, indicadores de resultado, avaliação periódica e participação social. O plano deve articular as ações dos diversos órgãos setoriais e estabelecer critérios objetivos para a seleção e o acompanhamento de projetos. Somente com o fortalecimento da cultura de planejamento, da transparência e do controle social será possível transformar o FECOEP em um instrumento de redução das desigualdades e superação da pobreza no Estado de Alagoas.

Contribuição dos Autores

Rejane Viana Alves da Silva – Conceituação, Curadoria de dados, Análise formal, Investigação, Metodologia, Administração do Projeto, Visualização, Redação-Rascunho Original, Redação-Revisão e Edição.

Verônica Teixeira Marques – Redação-Rascunho Original, Visualização, Redação- Revisão e Edição, Supervisão

Lorena Madruga Monteiro – Curadoria de dados, Análise formal, Metodologia, Visualização, Validação, Redação-Rascunho Original, Redação- Revisão e Edição, Supervisão.

Conflitos de Interesses

As autoras declaram que não há conflitos de interesses relacionados à presente pesquisa

Referências Bibliográficas

- Abrucio, F. L., Pedroti, P. S., & Pó, M. B. (2009). A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In 33º Encontro Nacional da ANPOCS (Caxambu, MG). ANPOCS.
- Alagoas. (2004). Lei nº 6.558, de 30 de dezembro de 2004. Institui o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FECOEP. <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=117212>
- Alagoas. (2009). Decreto Autônomo nº 4.145, de 28 de maio de 2009. Estruturação do Conselho Integrado de Políticas de Inclusão Social do Estado de Alagoas. https://sapl.al.al.br/media/sapl/public/materialegislativa/2023/9450/protocolo_20230203_125647.pdf
- Alagoas. (2018–2022). Relatórios circunstanciados do CIPIS referentes ao FECOEP de Alagoas. Diário Oficial do Estado de Alagoas.
- Almeida, L. de A., & Gomes, R. C. (2018). Processo das políticas públicas: revisão de literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. *Cadernos EBAPE.BR*, 16(3), 444–455. <https://doi.org/10.1590/1679-395164108>
- Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Senado Federal. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm
- Brasil. (2000). Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Senado Federal. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm
- Brasil. (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso à informação. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Cardoso Jr., J. C. (2011). Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para Discussão.
- Costa, L. S. G. M. (2012). Uma visão sistêmica dos fundos federais. *Textos para Discussão*, 7, 4–36.
- Costa, L. S. G. M. (2017). Fundos federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas. *Textos para Discussão*, 29, 1–35.
- Dowbor, M., Houtzager, P., & Serafim, L. (2008). Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos. Cebrap.
- Fujita, R. Y. (2023). O uso de ferramentas tecnológicas para otimizar as práticas de gestão na cobrança de créditos tributários [Dissertação de mestrado, Fundação Getúlio Vargas]. FGV Repositório Digital.
- Gama, T. L., & Cardoso, E. M. (2021). Orçamento público e legitimidade do tributo: o caso dos fundos estaduais de combate à pobreza. *Economic Analysis of Law Review*, 12(3), 520–530.
- Gessi, N. L., Allebrandt, S. L., Nüske, M. A., & Thesing, N. J. (2022). O planejamento e a PNDR: perspectivas e desafios para uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. In

R. O. Roatta & J. C. Cardoso Jr. (Orgs.), Planejamento e desenvolvimento regional: reflexões e propostas para a PNDR (pp. 267–284). Editora Fundação Perseu Abramo; SciELO Livros. <https://books.scielo.org/id/46trp/pdf/rotta-9786586545432-12.pdf>

Lima, L. L., Lui, L., Dias, G. V. R. S., Papi, L. P., & Demarco, D. J. (2020). Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. *Cadernos EBAPE.BR*, 18, 323–335.

Marques, V. T. (2015). Estado e sociedade civil: accountability e ampliação da esfera pública de conselhos gestores. In C. Santana & W. Iglesias (Orgs.), *Estado, burocracia e controle democrático* (Vol. 1, pp. 399–425). Alameda.

Mattos, C. A. (1987). Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. *Revista de la CEPAL*, 31, 119–137.

Matus, C. R. (1993). *Política, planejamento e governo*. Ipea.

Matus, C. (2006). O plano como aposta. In J. Giacomoni & J. L. Pagnussat (Orgs.), *Planejamento e orçamento governamental: coletânea* (Vol. 1). ENAP.

Mundim, J. F. A., & Cardoso Jr., J. C. (2020). O Triângulo de Governo de Carlos Matus e as disjuntivas críticas do planejamento federal brasileiro. *RBPO/Assecor*, 10(2), 5–26.

Mundim, J. F. A., & Cardoso Jr., J. C. (2023). O Triângulo de Governo de Carlos Matus e as disjuntivas críticas do planejamento federal brasileiro. In J. C. Cardoso Jr. & L. F. Couto (Orgs.), *Ousadia e transformação: apostas para incrementar as capacidades do Estado e o desenvolvimento do Brasil* (pp. 1–25). Fundação Perseu Abramo; Contracorrente.

Oliveira, J. A. P. (2006). Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, 40(1), 273–288.

Peres, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*, 33, e020007.

Peres, U. D., & Mattos, B. B. (2017). A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do município de São Paulo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 22(73), 456–477.

Petuba, C. A. C. (2023). A discricionariedade e inovação do gestor na organização, criação e execução de políticas públicas: o caso do FECOEP em Alagoas. *Revista da Escola de Governo de Alagoas*. <https://revista.escoladegoverno.al.gov.br/storage/artigos/bB4pC0NRd0FRs55r7pRK2MgY9tUdUtXGUgZC14vx.pdf>

Reis, S. R. G. (2015). Modelo de integração de agendas: proposta para o desenho de programas governamentais a partir do paradigma de governo aberto. In J. C. Cardoso Jr. (Org.), *Planejamento Brasil Século XXI – Inovação Institucional e Refundação Administrativa* (pp. 1–20). Ipea.

Sá, M. C., & Pepe, V. L. E. (2006). Planejamento estratégico. In S. Rozenfeld (Org.), *Fundamentos da Vigilância Sanitária* (pp. 196–232). Editora FIOCRUZ; SciELO Livros. <https://books.scielo.org/id/d63fk/pdf/rozenfeld-9788575413258-12.pdf>

Salvador, E. (2010). Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. *Serviço Social & Sociedade*, 104, 605–631.

Silva, P. C. da. (2024). Análise do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FECOEP) em Alagoas (2010–2020) [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Alagoas]. Programa de Pós-Graduação em Economia Aplicada. <https://repositorio.ufal.br>

Silveira, P. A. C. V. (2022). Limitações constitucionais ao poder de tributar com a finalidade extrafiscal. *Nomos*, 33, 1–15.

Souza, C. (2018). *Coordenação de políticas públicas*. Brasília. Enap.

Wildavsky, A. B., & Caiden, N. (1997). *The new politics of the budgetary process*. Addison Wesley.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.